Rapporten aan de Regering

Van verdelen naar verdienen

51

1997

Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw

Sdu Uitgevers, Den Haag, 1997

Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid

ISBN 90-399-1297-1

Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid

Kantooradres: Plein 1813, nr. 2
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3 564 600
Telefax 070 - 3 564 685

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer W. Kok
Postbus 20001
2500 EA 's-Gravenhage

Uw brief	Ons kenmerk	Datum
	970107/FB/sw	29 april 1997

Onderwerp
rapport nr. 51
'Van verdelen naar verdienen'

Doorkiesnummer
070-3564471

Hierbij zenden wij u het rapport 'Van verdelen naar verdienen; afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw'. In dit rapport gaat de raad na welke vernieuwingen noodzakelijk zijn voor de houdbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid in de toekomst.

Hoofdlijn van het rapport is dat de gunstige economische situatie van dit ogenblik gelegenheid biedt het sociale-zekerheidsstelsel uit te rusten voor de uitdagingen op de lange termijn. Ter bevordering van de arbeidsparticipatie dient het stelsel zich vooral te richten op het goed functioneren van de arbeidsmarkt. In het rapport wordt een aan de omstandigheden aangepaste combinatie van beleidsvarianten - activeringsbeleid en toeslagenbeleid - aangemerkt als het meest geëigend om de beoogde doelen te bereiken.

Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgelegd, ziet de raad graag het bericht van kennisneming door en de bevindingen van de Raad van Ministers tegemoet.

De voorzitter

mr J.P.H. Donner

De secretaris

mr J.C.F. Bletz

Inhoudsopgave

Samenvatting		9
Ten geleide		15
1.	**Inleiding**	17
1.1	**Verantwoording**	17
1.1.1	Uitdagingen	17
1.1.2	De beleidsruimte in Europees perspectief	18
1.2	**De toekomst in historisch perspectief**	20
1.2.1	Het ontstaan van het stelsel	20
1.2.2	Van verdienen naar verdelen en terug	20
1.2.3	De beleidsrespons	21
1.2.4	Toekomstbeeld	22
1.3	**Continuïteitsvoorwaarden voor de sociale zekerheid**	22
1.3.1	Werkgelegenheidsherstel	22
1.3.2	Verbetering aansluiting vraag en aanbod	23
1.3.3	Terugdringen van oneigenlijk gebruik	23
1.4	**De onderzoeksmethode**	25
1.4.1	Denkrichtingen als onvoltooide scenario's	25
1.4.2	Toetsingscriteria	26
1.4.3	Beleidsanalyse als iteratief proces	26
1.5	**De opbouw van dit rapport**	26
2.	**Uitdagingen voor een toekomstgerichte sociale zekerheid**	29
2.1	**Inleiding**	29
2.2	**Individualisering**	30
2.3	**De demografische druk op de sociale zekerheid**	32
2.4	**Opties voor kostenbeheersing**	37
2.4.1	Indexering van het uitkeringsniveau	37
2.4.2	Samenhang tussen AOW en aanvullend pensioen	39
2.4.3	Individualisering van de AOW	41
2.4.4	Beleidsopgave	42
2.5	**De toekomstige arbeidsmarkt**	43
2.5.1	Een kwantitatieve verkenning	43
2.5.2	De arbeidsmarkt tussen kopersmarkt en verkopersmarkt	46
2.6	**De economische omgeving: technologische versnelling en toenemende concurrentie**	49
2.6.1	Technologische versnelling	49
2.6.2	Toenemende concurrentie	50
2.6.3	Consequenties voor competitiviteit en inzetbaarheid	52
2.7	**Arbeid: toenemende pluriformiteit en flexibilisering**	55
2.7.1	Veranderende arbeid en pluriformering van participatie-arrangementen	55
2.7.2	Normalisering van nieuwe participatievormen	59
2.8	**Twee bijzondere uitdagingen**	61
2.8.1	De onderkant van de arbeidsmarkt	61
2.8.2	Langer meegaan van arbeid	64
2.9	**Conclusie**	66

3.	**Denkrichtingen voor de toekomst**	69
3.1	**Inleiding**	69
3.2	**Verschillende visies verschillende denkrichtingen**	70
3.2.1	Het neo-klassieke perspectief: een polismodel	72
3.2.2	Het institutionele coördinatieperspectief: een activeringsmodel	73
3.2.3	Het marktconforme coördinatieperspectief: een toeslagenmodel	73
3.3	**De verdere werkwijze**	75
4.	**Criteria voor keuzen in de sociale zekerheid**	77
4.1	**De criteria in vogelvlucht**	77
4.2	**Rechtvaardigheid**	78
4.2.1	Van verklaring naar normstelling	80
4.2.2	Het contributieve beginsel en de gronden voor interventionisme	80
4.2.3	Beperkingen van de theorie	83
4.2.4	Solidariteit en sociale cohesie	83
4.2.5	De politieke legitimiteit van de maatschappelijke orde	85
4.2.6	Evaluatie	87
4.3	**Rechtmatigheid, rechtswaarborgen en privacy**	87
4.3.1	Noties en systemen	87
4.3.2	Verdelende rechtvaardigheid, informatie-asymmetrie en onbedoeld gebruik	89
4.3.3	De samenstellingsfout: de som der delen klopt niet	92
4.3.4	Kanssolidariteit en transactie	93
4.3.5	Mededingingsbeleid als voorwaarde voor kanssolidariteit	95
4.3.6	Hoe moet het dan werken?	95
4.3.7	Privacy	96
4.3.8	De inkomenseenheid: individu of samenlevingsverband?	97
4.3.9	Evaluatie	98
4.4	**Doelmatig beheer**	99
4.4.1	Kosten en baten van sociale zekerheid	99
4.4.2	Inkomens- en substitutie-effecten	99
4.4.3	Solidariteit, risicodekking en premiedifferentiatie	100
4.4.4	Premiedifferentiatie en de relatie tussen de WAO en de WW	101
4.4.5	Mededinging als voorwaarde voor doelmatigheid	102
4.4.6	Reguleringskosten, transactie en de 'laagste-kosteneigenschap'	103
4.4.7	Causaliteit, finaliteit en reguleringskosten	104
4.4.8	'Opting out' en negatieve risicoselectie	104
4.4.9	Evaluatie	105
4.5	**Doeltreffend beleid**	105
4.5.1	Minimumloon, koppelingsmechanismen en koopkrachtplaatjes	105
4.5.2	Minimumloon, armoedeval en reserveringsloon	107
4.5.3	Motivatie, continuïteit en flexibiliteit	108
4.5.4	Onderwijs- en arbeidsmarktbeleid	109
4.5.5	Sancties en de waarborgfunctie van sociale zekerheid	110
4.5.6	Uit- en inverdieneffecten in het sociaal beleid	111
4.5.7	Wigproblematiek en premiegrondslagen	112
4.5.8	Het 'tweesnijdend zwaard'	113
4.5.9	Evaluatie	114
4.6	**Houdbaarheid op termijn**	114
4.6.1	De onvermijdbare lekverliezen van een 'sluitende aanpak'	115
4.6.2	De noodzaak van robuuste rechtswaarborgen	115
4.6.3	Demografische ontwikkelingen	116
4.6.4	Veranderende risico's op de arbeidsmarkt	117
4.6.5	De economische omgeving	117
4.6.6	Individualisering en verzelfstandiging	117
4.6.7	Evaluatie	118

5.	**De denkrichtingen nader beschouwd**	119
5.1	**Inleiding**	119
5.1.1	Gemeenschappelijke uitgangspunten	119
5.1.2	Wat blijft buiten beeld?	121
5.2	**Polismodel**	123
5.2.1	Uitgangspunten en maatschappelijke verantwoordelijkheidsverdeling	123
5.2.2	Minimumloon en polisvoorwaarden	123
5.2.3	Houdbaarheid en handhaving	125
5.2.4	Evaluatie	125
5.3	**Activeringsmodel**	126
5.3.1	Uitgangspunten en maatschappelijke verantwoordelijkheidsverdeling	126
5.3.2	Minimumloon en polisvoorwaarden	127
5.3.3	Houdbaarheid en handhaving	128
5.3.4	Evaluatie	129
5.4	**Toeslagenmodel**	130
5.4.1	Uitgangspunten en maatschappelijke verantwoordelijkheidsverdeling	130
5.4.2	Minimumloon en polisvoorwaarden	132
5.4.3	Houdbaarheid en handhaving	133
5.4.4	Evaluatie	134
6.	**Conclusies en aanbevelingen**	135
6.1	**De opdracht**	135
6.2	**Een beperkte adempauze**	136
6.3	**Een sterkte-zwakte analyse**	137
6.3.1	Polisbeleid en de 'weloverwogen combinatie'	138
6.3.2	Specifiek aanbodbeleid	140
6.3.3	Specifiek vraagbeleid	143
6.4	**De te voeren strategie**	147

Samenvatting

Aanleiding en vraagstelling
Het huidige stelsel van sociale zekerheid is niet houdbaar in het licht van ontwikkelingen op langere termijn. Deze constatering is voor de raad aanleiding om een rapport uit te brengen over de hervormingen die nodig zijn om de toekomst het hoofd te bieden. Leidraad hierbij is een accentverlegging 'van verdelen naar verdienen'. Dat betekent in de ogen van de raad dat de sociale zekerheid in ieder geval veel sterker dan nu zich moet richten op het bevorderen van arbeidsparticipatie.

Adempauze
De afgelopen tien à vijftien jaar heeft Nederland een sterke groei van de werkgelegenheid te zien gegeven. Terwijl in het publieke debat nog lang een toekomstbeeld heerste van een baanloze groei, is de totale werkende bevolking met bijna een kwart toegenomen: van 5 miljoen in 1985 tot meer dan 6,1 miljoen thans. De participatiegraad, die in 1985 nog tien procentpunten onder het Europees gemiddelde lag, wijkt hier nu niet meer vanaf. Ook bij het beroep op de sociale zekerheid is een trendbreuk opgetreden. De inactieven/actieven-ratio die jarenlang opliep, heeft een gunstige wending genomen. Momenteel daalt het aantal uitkeringsontvangers zelfs in absolute zin - iets dat in de geschiedenis van de Nederlandse sociale zekerheid nog niet eerder is voorgekomen. Herstel van min of meer volledige werkgelegenheid en een beheersbare sociale zekerheid lijken hiermee binnen handbereik te komen.

Niettemin is er volgens de raad alle aanleiding om het stelsel van sociale zekerheid ingrijpend te herzien. De in internationaal opzicht gunstige prestaties scheppen weliswaar een adempauze, maar deze is slechts beperkt. De voornaamste concurrenten zijn inmiddels aan een inhaalslag begonnen. Bovendien zijn er andere structurele ontwikkelingen die het 'goede nieuws' hierboven sterk relativeren. De beroepsbevolking zal de komende jaren gaandeweg verouderen. De eisen aan kennisniveau en inzetbaarheid van dit arbeidspotentieel zullen hierbij vanwege de internationalisering van de economie en de technologische versnelling juist toenemen. Is nu al praktijk dat het merendeel van de oudere werknemers voortijdig uittreedt, zonder ingrijpende veranderingen zal door deze veroudering de druk op de sociale zekerheid alleen maar verder groeien. Hiernaast is er een hardnekkig probleem aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een grote groep mensen heeft niet van de werkgelegenheidsgroei geprofiteerd. Hun productiviteit en inzetbaarheid moet nog aangeboord worden. Dit zal niet 'vanzelf' gaan, maar vergt een veel grotere investering dan tot op heden het geval is.

Bovendien werpt het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van de naoorlogse *baby-boom* zijn schaduwen vooruit. In 2035 zullen er tweemaal zoveel 65-plussers zijn als nu, hetgeen een zware last op de samenleving - met haar krimpende beroepsbevolking - gaat leggen. Het is belangrijk de optie van een parallelle inkomensontwikkeling tussen de generaties open te houden. Het is immers verre van vanzelfsprekend dat de aanstaande sterke toename van de 65-plus-generatie leidt tot een maatschappelijke acceptatie van een inkomensontwikkeling voor deze groep die aanzienlijk achterblijft bij die van de werkenden. Het openhouden van deze optie onderstreept eens te meer de beleidsopgave het draagvlak te verbreden door in te zetten op verdere participatievergroting van de arbeidsgeschikte bevolking.

De adempauze die Nederland zich heeft verschaft, biedt bij uitstek de gelegenheid om het stelsel van sociale zekerheid aan de wijzigende context aan te

passen. Dit stelsel zal moeten passen bij een economie die steeds kennisintensiever wordt en gevoeliger voor externe ontwikkelingen. Hierom is het noodzakelijk om ook rekening te houden met 'slecht weer-scenario's'. Het is hiertoe niet genoeg om de arbeidsparticipatie als zodanig te verbreden; de sociale zekerheid moet meer dan nu als smeerolie werken om functiewijzigingen te ondersteunen in een goed functionerende arbeidsmarkt. Er is dan ook een zware beleidsinspanning nodig om de bewerktuiging, inzetbaarheid en flexibiliteit van mensen te vergroten, alsmede een complementair vraagbeleid voor groepen die desondanks niet gemakkelijk aan bod komen op de arbeidsmarkt.

Methode: denkrichtingen en toetsingscriteria
De doelstelling van de sociale zekerheid is tweeledig: zinvol werk voor wie kan werken en een adequaat niveau van uitkeringen voor wie dat niet (meer) kan of hoeft. Dit betekent dat sociale zekerheid niet op zichzelf staat, maar bezien moet worden in relatie tot de arbeidsmarkt. Samenhang tussen beide kan in beginsel langs verschillende wegen bereikt worden. Bij het doordenken van de mogelijkheden heeft de raad een drietal oplossingsrichtingen uitgewerkt en vervolgens aan een aantal criteria onderworpen. Deze denkrichtingen, waarvan elementen ook een rol spelen in de politieke discussie, worden aangeduid als: polisbeleid, activeringsbeleid en toeslagenbeleid. *Polisbeleid* wil de participatie verhogen door de polisvoorwaarden te versoberen: de gedachte is dat sobere uitkeringsrechten mensen zullen prikkelen om uit zichzelf een baan te zoeken. *Activeringsbeleid* sluit aan bij de notie dat het vooral de gebrekkige kwalificaties zijn die participatie in de weg staan en het arbeidspotentieel onvoldoende toekomstwaarde geven. Met een individueel bijspijkeren van werklozen en een beleid van permanente scholing voor werkenden moeten de kwaliteit van de arbeid en de arbeidsproductiviteit op een hoger niveau worden gebracht om de internationale concurrentie aan te kunnen. Het huidige niveau van de uitkeringen en het minimumloon blijft hierbij gehandhaafd. *Toeslagenbeleid* wil kwalificaties, ook als zij in individuele gevallen achterblijven bij wat de markt vereist, marktconform belonen en de discrepantie waar nodig financieel overbruggen met een toeslag op het verdiende loon. Zo wordt voorkomen dat de verdiencapaciteit onbenut blijft. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt vraagt dit om een 'verlaagde instap', door een ontkoppeling en verlaging van het minimumloon - bij handhaving van het sociaal minimum - dan wel door een loonkostensubsidie.

Deze drie ideaaltypische denkrichtingen zijn te zien als de hoekpunten van het domein waarbinnen een participatiebevorderend stelsel van sociale zekerheid ontwikkeld zal moeten worden. Om de implicaties van deze denkrichtingen voor ogen te krijgen, zijn criteria nodig. De raad hanteert er vijf: rechtvaardigheid, rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en houdbaarheid. Geëvalueerd naar deze criteria, blijkt ieder van de drie denkrichtingen sterke en zwakke kanten te hebben. Geen ervan komt echter als onmogelijk naar voren. Ook is er geen enkele denkrichting op voorhand superieur aan beide andere. Wel meent de raad dat bij de speelruimte waar Nederland dankzij een lange periode van loonmatiging over beschikt, het niet dwingend noodzakelijk is participatie te bevorderen door de prikkel van een minimale 'polis'. Bovendien zijn de uitkeringsrechten de afgelopen tien à twintig jaar al stapsgewijs op één lijn gebracht met die van andere Europese landen. Deze gunstige economische uitgangssituatie biedt bij uitstek een kans om het accent te verleggen naar een langetermijnstrategie om de arbeidsproductiviteit van de beroepsbevolking te verhogen, in de volle breedte en door het hele arbeidsleven heen. Dit vergt een beleid dat zich primair richt op het investeren in mensen. Een 'weloverwogen combinatie' van een activeringsbeleid en een toeslagenbeleid biedt hiertoe een gunstige mogelijkheid. Activeringsbeleid werkt vooral in op het aanbod en toeslagenbeleid op de vraag en het opdoen van werkervaring. Wanneer het beleid zich zou concen-

treren op één van deze benaderingen afzonderlijk, zou de potentiële bijdrage van de ander onbenut worden gelaten. De accenten in die weloverwogen combinatie kunnen in de tijd echter verschillen, afhankelijk van de economische en maatschappelijke omstandigheden van het moment. Een generieke verlaging van het minimumloon is volgens de raad thans geen noodzakelijke voorwaarde voor de bepleite combinatie; er zijn andere mogelijkheden om het arbeidscreërend potentieel van het toeslagenbeleid te realiseren. De benadering die de raad voor ogen staat, stelt wèl zware eisen aan de bereidheid traditionele beschermingspatronen te doorbreken en alle hierbij betrokkenen - burger, overheid en bedrijfsleven - op hun inspanningen aan te spreken en af te rekenen. Worden die inspanningsverplichtingen onvoldoende serieus genomen, dan is de kans groot dat in de toekomst toch teruggevallen moet worden op polisbeleid.

De belangrijkste aanbevelingen

1. Centraal in dit rapport staat dat de relatie tussen cliënt, gevalsbehandelaar en/of werkgever niet een vrijblijvende maar een verbindende is, en derhalve getekend moet worden door een *wederkerigheid van rechten en plichten*. Dit betekent in concreto dat iedere uitkeringsgerechtigde met een erkende verdiencapaciteit recht heeft op een intensieve individuele gevalsbehandeling in maatwerk; vooral hierin onderscheidt deze aanpak zich van het bestaande volumebeleid. Hier tegenover staat de plicht om zo'n individualiserende handelingspraktijk de volle ruimte te geven. De uitvoeringsorganisatie dient hierop te worden ingericht - inhoudelijk, bestuurlijk, en financieel. Inhoudelijk vergt dit dat de gevalsbehandeling verder wordt geprofessionaliseerd. Bestuurlijk moeten de betrokken instanties (publiek danwel privaat) voldoende regelvrijheid hebben om het ongelijke in gelijke mate ongelijk te behandelen. Ook de financieringssystematiek moet hierop worden afgestemd, in een adequate budgettering van fondsen voor bewerktuiging aan de aanbodzijde en loontoeslagen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

2. De raad plaatst de sociale zekerheid hierbij nadrukkelijk in een samenhang van rechten en plichten, waarbij *de rechten in brede categorieën in de wet geregeld zijn en de plichten individueel op maat gesneden*. Hiertoe wordt in beginsel met iedere arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigde een contract gesloten dat is afgestemd op het individuele kennen en kunnen, en dat vergelijkbaar is met een arbeidscontract. In dit contract zijn de inspanningsverplichtingen om het beroep op sociale zekerheid zoveel mogelijk te beperken over en weer vastgelegd in toetsbare afspraken, in termen van scholing of andere faciliteiten om mensen beter te bewerktuigen, bemiddelingsaanbod, eventuele loonsuppletie, enzovoort. Alle betrokken partijen - bemiddelaars, cliënten, en eventueel ook werkgevers waarmee nadere afspraken zijn gemaakt over scholing of loonsubsidies - worden met sancties aan hun verplichtingen gehouden. Hierbij geldt voor de uitvoeringsorganisatie een omkering van de bewijslast: een gevalsbehandelaar die een sanctioneerbaar geval niet sanctioneert, zal dit voortaan moeten verantwoorden.

3. Wanneer het stelsel op bovenbeschreven wijze functioneert, kan de *duurbeperking bij de WAO ongedaan worden gemaakt*. Dan immers wordt de poortwachtersfunctie adequaat vervuld en wordt invaliditeit in het systeem van keuringen en periodieke herkeuringen betrouwbaar geïndiceerd. De huidige wetssystematiek heeft in 1993 een in de tijd beperkte leeftijdsafhankelijke loondervingsuitkering geïntroduceerd; daarna valt men terug op de AAW als minimale basisuitkering. Dit heeft geleid tot het zogenaamde 'WAO-gat' dat in cao-overleg onmiddellijk is aangevuld. De raad acht de ingewikkelde en versnipperde uitvoering van de WAO/AAW die hier het gevolg van is een slechte zaak. De huidige duurbeperking leidt bovendien af van de hoofdzaak: voorkomen moet worden dat de arbeidsongeschiktheidsregelingen een verborgen werkloosheidscomponent bevatten.

4. Bijzondere aandacht schenkt de raad aan de *rechtswaarborgen* onder een systeem dat plichten afstemt op individuele capaciteiten. De raad bepleit hiertoe een machtsevenwicht tussen gevalsbehandelaar, cliënt en werkgever door (1) actoren op alle niveaus te confronteren met hun verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld met financiële prikkels), (2) concurrentie te bevorderen in de uitvoering van specifieke taken (bijvoorbeeld tussen Arbeidsvoorziening en uitzendbureaus) en (3) adequate procedures van bezwaar en beroep. De afspraken die in het kader van de individuele gevalsbehandeling tussen cliënt, gevalsbehandelaar en/of werkgever worden gemaakt, dienen hierbij in juridisch opzicht gezien te worden als een overeenkomst en dienovereenkomstig te worden gereguleerd.

5. De bovenstaande aanpak vraagt om een ondubbelzinnige en allesomvattende *inzet van alle betrokken partijen*; ook hierin onderscheidt zij zich van het huidige volumebeleid. De overheid heeft in het verleden wel stappen gezet in de richting van een min of meer sluitende aanpak (banenpool, JWG, nABW), maar die kenmerkten zich door halfslachtigheid: zij beperkten zich tezeer tot de 'makkelijke gevallen'. Eén van de oorzaken van die halfslachtigheid was het ontbreken van voldoende (eenvoudige) banen. Nu er weer meer perspectief op werkgelegenheid komt, bepleit de raad een aanpak, waarbij het hele arbeidspotentieel wordt aangesproken.

6. Naast deregulering en intensivering van de gevalsbehandeling, bestaat die aanpak uit een combinatie van voortgezette loonmatiging, ondersteund door *specifiek aanbodbeleid*, gericht op individuele bewerktuiging en *specifiek vraagbeleid*. In het onderwijs en in de zorgsector is de afgelopen vijftien jaar sterk bezuinigd, waardoor Nederland onvoldoende is voorbereid op de kennisintensieve samenleving en op de gevolgen van de vergrijzing. Naast de bestaande Melkert-banen voor het ingroeitraject voor langdurig werklozen, is er aanleiding om in deze sectoren de werkgelegenheid specifiek te bevorderen. Hiernaast is er vooral ten behoeve van probleemgroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt behoefte aan een combinatie van voorzieningen ter opvoering van de productiviteit en (tijdelijke) specifieke vraagstimulering door middel van een toeslagenbeleid. Een onverkorte toepassing van het toeslagenbeleid lijkt het best uitvoerbaar bij de categorie jongeren. De bestuurlijke problemen zijn hier hanteerbaar en de voorwaarde dat zij voor een mogelijke toeslag worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid arbeid te verwerven, heeft juist hier de hoogste rendementsverwachting.

7. Verder zullen overheid en sociale partners een initiatief moeten nemen om een *ouderenbeleid* (voor oudere werknemers) op te zetten dat voorkomt dat de aanstaande veroudering van de beroepsbevolking permanente druk blijft leggen op voortijdige uittredingsroutes. Arbeid zal weer langer 'mee moeten gaan'. Permanente scholing, herplaatsingsbeleid, toeslagen, middelloonstelsels in de pensioensfeer, en (geleidelijke) afschaffing van de sollicitatievrijstelling voor oudere werklozen zijn elementen van zo'n ouderenbeleid.

8. Niettemin zullen er specifieke groepen resteren met een structureel ontoereikende arbeidsproductiviteit. Voor de ontplooiing van hun talenten is er behoefte aan meer structurele ondersteuning, door *het scheppen van eenvoudige banen*, zoals al aangegeven in het vorige raadsrapport (*Tweedeling in perspectief*).

9. Alle aanbevelingen in dit rapport zijn gedaan tegen de achtergrond van het inzicht dat ieder systeem van inkomenswaarborging kwetsbaar is voor onbedoeld gebruik of rent seeking. Dit vraagt niet alleen om een actief sanctiebeleid, maar ook om het voorkomen van onbedoelde verdringing van ongesubsidieerde door gesubsidieerde arbeid. Bij een ruime arbeidsmarkt staat met name het toeslagenbeleid bloot aan de verleiding hiertoe en vergt

derhalve zorgvuldige bewaking. Maar *verdringing is niet per definitie onwenselijk*; een oordeel waarbij verdringing zondermeer wordt afgewezen, duidt op een te statisch perspectief. De raad bepleit juist dat in die segmenten van de arbeidsmarkt waar mensen met werkervaring gemakkelijk weer werk vinden, werkenden steeds meer door (langdurig) werklozen verdrongen moeten kunnen worden. Het gaat er om te voorkomen dat voor sommigen de duur van hun werkloosheid zozeer toeneemt dat zij de aansluiting bij de arbeidsmarkt verliezen.

Ten geleide

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR onder voorzitterschap van prof.dr. D.J. Wolfson, lid van de raad. Van de projectgroep maakten bij de afronding van het project verder deel uit prof.dr. L.J. Gunning-Schepers, lid van de raad, en mr. J.C.F. Bletz, secretaris van de raad, alsmede de stafmedewerkers drs. M.R. Gorsse, dr. C.A. Hazeu, dr. R.M.A. Jansweijer, prof.dr. C.W.A.M. van Paridon en prof.drs. I.J. Schoonenboom (projectsecretaris).
In het proces van totstandkomen van het rapport zijn vele personen en instellingen geconsulteerd. De WRR dankt allen voor de geleverde bijdragen.

Inleiding

1.1 Verantwoording

Dit rapport plaatst de sociale zekerheid van de toekomst tegen de achtergrond van de beleidsdiscussie en de maatregelen van de afgelopen jaren, en van de uitdagingen die ons te wachten staan [1]. De raad constateert hierbij een groeiend besef dat bestaanszekerheid het best is gewaarborgd wanneer het stelsel van sociale zekerheid een brede arbeidsparticipatie van de potentiële beroepsbevolking helpt bevorderen. De toenemende appreciatie van betaalde arbeid en de rol van sociale zekerheid hierin, is te herleiden op enkele belangrijke ontwikkelingen. In de eerste plaats - zoals uitvoerig door de raad uiteengezet in zijn recente rapport *Tweedeling in perspectief* - een sterker geworden legitimatie van arbeid als zinvolle levensvervulling, mede als gevolg van een scherpere bewustwording van de vervreemdende werking van maatschappelijke uitsluiting die aan werkloosheid kleeft [2]. Daarnaast groeit het inzicht dat in een werkelijkheid van sneller wisselende functie-inhouden, de zekerheid *van* een baan minder en minder geboden kan worden en dat derhalve het bevorderen van de kans *op* een baan grotere nadruk behoeft in het waarborgen van bestaanszekerheid. Die ontwikkeling vraagt om een fundamentele bezinning op het omgaan met risico's. Meer dan ooit is hierbij het tweezijdig karakter van de solidariteit in het geding. Om de houdbaarheid van het stelsel te waarborgen dient niet alleen het beroep van burgers op de samenleving tot zijn recht te komen, maar ook het beroep van de samenleving op de burger om aanspraken op uitkeringen te beperken. En ten slotte is er de behoefte aan een breder draagvlak voor de onvermijdbaar groeiende inkomensoverdrachten aan post-actieven en arbeidsongeschikten.

1.1.1 Uitdagingen

De cultuuromslag 'van verdelen naar verdienen' die dit rapport wil ondersteunen, vergt inspanningen van een aard en omvang die veelal nog worden onderschat. Alleen al de demografisch bepaalde aanspraken op sociale zekerheid stellen hogere eisen dan het beleid onderkent. Het huidige kabinet mikt voor de hoogte van de AOW op een koppeling aan de cao-lonen. Dit levert een *gedeeltelijk* welvaartsvaste AOW op, want de welvaart van werkenden wordt mede bepaald door incidentele loonsverhogingen en een stijgende participatiegraad binnen huishoudens in hun actieve periode. Hierdoor kan de AOW, in vergelijking met de inkomens van werkenden, in één generatie zeer sterk teruglopen. Het is de vraag of de particuliere pensioendekking hiervoor structureel zal weten te compenseren. Is dit niet het geval, bijvoorbeeld omdat de pensioenopbouw onder druk komt van een korter en meer verbrokkeld arbeidsleven of omdat gaandeweg afscheid genomen wordt van het eindloonstelsel, dan dreigt een aanzienlijke relatieve inkomensachterstand van ouderen [3]. In het licht van veranderende demografische verhoudingen staat de toekomstige maatschappelijke acceptatie - de houdbaarheid - van die achterstand te bezien. Het is uitermate riskant dit af te wachten, omdat de mogelijkheden tot herstel van de inkomensverhoudingen dan zullen zijn

1] Zie over deze beleidsdiscussie bijvoorbeeld Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Werken aan zekerheid; Bouwstenen voor een modern en houdbaar sociaal stelsel*; Tweede Kamer 1996/1997, 25 010, nr. 1; CDA, *Nieuwe wegen, vaste waarden; Aanzet tot een strategisch beraad binnen het CDA*; november 1995; PvdA, *Sociale zekerheid bij de tijd*; september 1996; en Emancipatieraad, *Met zorg naar nieuwe zekerheid; Advies over een geëmancipeerd inkomens- en sociale zekerheidsbeleid*; Den Haag, september 1996.

2] WRR, *Tweedeling in perspectief*; Rapporten aan de Regering nr. 50, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996.

3] Zie over het achterblijven van het AOW-aandeel in de pensioenopbouw ook R.M.A. Jansweijer, 'Een houdbare oudedagsvoorziening'; *Openbare Uitgaven*, 28e jaargang nr. 6, 1996, blz. 250-258.

afgenomen. De kans op een parallelle inkomensontwikkeling tussen generaties kan alleen worden opengehouden naarmate het lukt het draagvlak tijdig te verbreden.

Hiernaast zijn er de oplopende kosten van de gezondheidszorg, als gevolg van de vergrijzing en de toenemende technische mogelijkheden, en de oplopende aanspraken op de AAW/WAO, nu de naoorlogse geboortegolf de kwetsbare hoge leeftijdscohorten van de beroepsbevolking nadert. Bovendien worden de demografische risico's van de vergrijzing nog versterkt door die van de ontgroening: binnen de beroepsbevolking versmallen relatief kleine cohorten jongeren niet alleen het financiële draagvlak, zij verkleinen ook het absorptievermogen van nieuwe technologie en de wendbaarheid ten opzichte van een groeiende concurrentie. Het competitief vermogen van Nederland zal in toenemende mate worden beproefd. Dit vereist een flexibele beroepsbevolking; de hierdoor toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt impliceert dat de aanspraken op het zekerheidsstelsel zullen groeien. Deze kunnen ook tijdelijk sterk toenemen als gevolg van internationaal-economische wisselvalligheden. Het behoeft nauwelijks betoog dat het opvangen van de gevolgen hiervan is gediend bij een zo groot mogelijk draagvlak, dat wil zeggen een brede arbeidsparticipatie.

1.1.2 De beleidsruimte in Europees perspectief

Gelukkig staan er tegenover deze uitdagingen ook beleidsmogelijkheden. Ten onrechte speelt soms de angst dat een eigen beleid ons meer en meer door een toenemende internationale beleidsconcurrentie uit handen geslagen wordt, een rol op de achtergrond van de discussie over de toekomst van de sociale zekerheid. Deze angst is mede ingegeven door de indruk dat Nederland met zijn sociale politiek een kwetsbare economische positie inneemt binnen Europa. Maar dat is niet meer zo. In termen van EMU-criteria, groei en werkgelegenheidsontwikkeling behoort Nederland tot de Europese kopgroep en met de 'polisvoorwaarden' van onze sociale zekerheid vallen we - na de reeks van ingrepen uit de afgelopen jaren - niet meer uit de toon [4]. Ook de verhouding tussen inactieven en actieven, die jarenlang zorgen heeft gebaard, voegt zich inmiddels in het Europese patroon (zie tabel 2.2), al moet wel worden bedacht dat hierbij ook het wegzakken van andere landen een rol speelt. Hoe succesvol de inhaalslag ook moge zijn, Nederland is structureel nog niet klaar voor de toekomst. Dit klemt te meer nu met het aanstaande definitieve afscheid van nationale bevoegdheden inzake de wisselkoers en rentevoet de betekenis van de arbeidsmarkt als aanpassingsmechanisme binnen de EMU alleen maar toeneemt. De raad komt dan ook tot de dubbele conclusie dat de relatieve verbetering van de Nederlandse uitgangspositie weliswaar een adempauze verschaft, maar dat het beleid die hard nodig heeft om een zekerheidsstelsel tot stand te brengen dat is opgewassen tegen de uitdagingen zoals die zich nu aftekenen.

Welke beleidsmogelijkheden schept die adempauze? Zowel op het juridische en politieke als op het sociaal-economische vlak ziet de raad ruimte voor een eigen Nederlandse invulling van het socialezekerheidsbeleid [5]. In juridische zin is de verwachting dat het Europese sociale beleid nog lange tijd sterk op het subsidiariteitsbeginsel zal blijven steunen en de lidstaten veel formele

4] Zeker niet bij een netto-vergelijking, na verrekening van (verschillen tussen) de in Nederland en andere landen over uitkeringen geheven belastingen. Zie hierover W. Adema en M. Einerhand, 'Publieke en private sociale uitgaven: een internationale vergelijking'; *Openbare uitgaven*, 29e jaargang nr. 1, 1997, blz. 4-13.

5] Zie ook L.A. Geelhoed, '1997: Een delta in Europa'; *Economisch Statistische Berichten*, 1 januari 1997, 82e jaargang nr. 4087, blz. 4-8. In dezelfde geest Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Employment and social policies under international constraints*; 's-Gravenhage, VUGA, 1996, blz. 14.

ruimte zal laten voor eigen invullingen. Hiermee is de vrees dat de Europese landen elkaar beleidsmatig mee zullen slepen in een *race to the bottom* nog niet weggenomen. Politiek gezien acht de raad een dergelijke ontwikkeling echter niet erg waarschijnlijk. Een gemeenschap die concurrentie op de wisselkoers uitbant, zal andere vormen van beleidsconcurrentie beheersbaar willen houden. Niet voor niets blijkt het heroverwegen van sociale verworvenheden in diverse Europese landen grote omzichtigheid te vergen. Een beperkte vorm van beleidsconcurrentie, daarentegen, kan juist stimuleren tot het verbeteren van de 'prijs-kwaliteitsverhouding' van het overheidsproduct [6].

Belangrijker lijkt dan ook de vraag welke culturele en sociaal-economische vrijheidsgrenzen Nederland heeft voor een eigen beleid. Een eerste en vaak veronachtzaamde aanwijzing hieromtrent is te ontlenen aan de Verenigde Staten. Hier vertonen zowel de belastingen als de sociale zekerheid van staat tot staat aanmerkelijke verschillen, in weerwil van een als gemeenschappelijk erfgoed beleefde 'American Dream', waar Europeanen het equivalent nog niet van kennen. Nog steeds lijkt Ricardo's klassieke visie op comparatieve voordelen overeind te staan: toets de concurrentiekracht van een land, of een deelstaat, nooit op één dimensie, maar kijk naar het koppel van krachten. Dit argument is overigens niet alleen van toepassing op de vrijheidsgraden van Nederland in het verband van de Europese Unie, maar ook op die van de Unie ten opzichte van de rest van de wereld. De vrees dat concurrentie uit Oost-Europa en Azië de sociale verworvenheden in de Unie sterk onder druk gaat zetten, miskent hoeveel meer factoren een rol spelen dan alleen de lage lonen, zoals hoge productiviteit en infrastructuur.

Voor de positie van Nederland in Europa is daarom een valide vraag hoeveel voordelen - in termen van ligging, (kennis)infrastructuur of ervaring van/met transnationaal ondernemen - we willen inzetten voor een relatief brede verzorgingsstaat, als culturele traditie. Dit is een politieke vraag, die een antwoord behoeft nu Nederland zich kansen geschapen heeft om zijn relatieve achterstandpositie als één van de minder dynamische landen in Europa via een *first mover-advantage* om te zetten in een relatieve voorsprong [7]. Er is geen 'Europese' *a priori* waarom Nederland bereik en niveau van sociale-zekerheidsrechten verder zou *moeten* aanpassen. Ons land heeft vrijheidsgraden herwonnen voor een weloverwogen eigen beleid, zolang alle betrokkenen zich bewust blijven van het gevaar dat de wet van de remmende voorsprong kan verleiden om de noodzakelijke maatregelen, die het succes van het sociaal-economisch beleid kunnen consolideren, achterwege te laten.

Tegen deze achtergrond verkent dit rapport de beleidsruimte om te komen tot een stelsel van sociale zekerheid dat is opgewassen tegen de eisen van deze tijd en - voorzover nu is te overzien - houdbaar zal zijn voor de komende decennia. Hiervoor is een substantiële verhoging van de participatiegraad noodzakelijk. Te verwachten is dat het maatschappelijk draagvlak voor de ingezette participatiestrategie zal blijven groeien [8]. De raad komt dan ook tot de conclusie dat wanneer het huidige beleid wordt voortgezet en geïntensiveerd, weer een min of meer volledige werkgelegenheid kan worden bereikt. Verhoging van de arbeidsparticipatie kan evenwel langs verschillende wegen worden gerealiseerd. Die wegen worden in dit rapport verkend, in de vorm van drie denkrichtingen. Geen hiervan is zonder voetangels of klemmen; die worden dan ook in beeld gebracht.

6] Zie hierover Sociaal-Economische Raad, *Convergentie en overlegeconomie*; Advies 92/05, Den Haag, 1992, blz. 137.

7] Naar analogie van M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*; New York, Free Press, 1990.

8] Zie hierover WRR, *Tweedeling in perspectief*; op. cit., hoofdstuk 4.

1.2 De toekomst in historisch perspectief

1.2.1 Het ontstaan van het stelsel

Criteria voor de toekomst kunnen niet heen om het verleden, zeker niet om een zo turbulente geschiedenis als die van de sociale zekerheid. Verzekeringen tegen werkloosheid, ziekte en ouderdom zijn in Nederland pas na de oorlog tot wasdom gekomen. Dit hangt samen met het laat op gang komen van de industrialisatie, alsook met het ontbreken van overeenstemming in de vooroorlogse jaren over de verantwoordelijksverdeling in de uitvoeringsconstellatie [9]. De jaren vijftig en zestig gaven een inhaalslag te zien; er was toen een indrukwekkende wetgevende activiteit, die begon met de realisatie van de AOW (1957) en zijn voorlopige afronding vond met de ABW (1965), de WAO (1967) en de Wet op het Minimumloon (1968). Is zo in ruim tien jaar het gebouw opgetrokken, in de hieropvolgende jaren tot de jaren tachtig werd de koopkracht van de uitkeringen gekoppeld aan de loonontwikkeling en het bereik van regelingen verder verbreed, bijvoorbeeld door de invoering van de AAW in 1976.

1.2.2 Van verdienen naar verdelen en terug

Het feit dat de snelle uitbouw laat tot stand kwam, en plaats vond tijdens gunstig economisch tij heeft bijgedragen aan een al in eerste aanleg ruimhartig stelsel. Hierbij kwam dat de economische hoogconjunctuur van de jaren zestig gepaard ging met een hoog niveau van maatschappelijke en politieke ambitie. De discussie concentreerde zich sterk op verbetering van rechten en een gelijke toedeling ervan, terwijl de keerzijde - de plichten - weinig belangstelling kreeg. Bovendien werd het onbetamelijk gevonden om uitkeringsgerechtigden niet mee te laten delen in de algemene welvaartsstijging; ook relatieve deprivatie moest worden onderkend als deprivatie. Verder leidde de maatschappelijke individualiseringstendens ertoe dat de toedeling van rechten niet ophield bij de traditionele kostwinner, maar ook vrouwen en jongeren omvatte.

Aanvankelijk werd het naoorlogse arbeidsethos nog bestendigd doordat er ook werk *was*. Het beroep op sociale zekerheid was hierdoor gering en oneigenlijk gebruik was voornamelijk een anekdotisch fenomeen. De vraag naar arbeid, het arbeidsethos en het stigma op 'steun trekken' hielden de werkloosheid laag. In navolging van de commissie-Van Rhijn, die de grondslag legde voor de naoorlogse opbouw van de sociale zekerheid, had de wetgever weliswaar als uitgangspunt gekozen dat sociale zekerheid bedoeld was als waarborg bij gebeurtenissen die een individu *redelijkerwijs* niet zelf kon beïnvloeden, maar geleidelijk aan nam de ongeclausuleerde bescherming van het individu toe. Het bereik van het kernbegrip 'redelijkerwijs' is in de loop der tijd ingeperkt, onder andere door steeds verder beperkende interpretaties van wat onder 'passende arbeid' moest worden verstaan. Zo kwam de tegenprestatie van de cliënt steeds meer op de achtergrond. Werk onder het bereikte kwalificatieniveau, waarvoor verhuisd of lang gereisd moet worden of waarmee het inkomen daalt, is gaandeweg aangemerkt als niet-passend. Hoe restrictiever deze definitie werd, des te opener de toegang tot de sociale zekerheid. Zo zette zich geleidelijk aan een breed gedragen aanspraak vast op arbeid in de eigen regio conform bereikte kwalificatie en bereikt inkomensniveau.

Meer in het algemeen werden risico's in toenemende mate van individu naar collectief verschoven en werd de plicht tot werkaanvaarding, die aanvankelijk als vanzelfsprekend gold, verder geconditioneerd. Was sociale zekerheid

9] Vgl. WRR, *Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*; Rapporten aan de Regering nr. 45, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1994, hoofdstuk 3.

oorspronkelijk bedoeld als een instrument om te voorzien in objectief vast te stellen *noodsituaties* die zich buiten de schuld van een individu voordoen, het werd tot een garantie tegen *ongewenste situaties* voor een individu, ook in die gevallen waar van eigen inspanningen nauwelijks sprake was. De primaire verantwoordelijkheid van de burger om door arbeidsparticipatie een inkomen te verwerven, is hierdoor verzwakt; 'werk of uitkering' kreeg geleidelijk het karakter van een keuze, werd meer optioneel. Zo begon het systeem de mensen te veranderen. Autonome ontwikkelingen, zoals het kleiner worden van gezinnen, leidden ertoe dat meer vrouwen toetraden tot de arbeidsmarkt en hiermee zelfstandige uitkeringsrechten verwierven. Maar het systeem zelf leidde ook tot een groter beroep van huishoudens op bijstand, als gevolg van een toenemend aantal echtscheidingen en een vroegere verzelfstandiging van jongeren.

De samenloop van economische groei en politieke *permissiveness,* waarin de ontwikkeling van verdienen naar verdelen kon gedijen, heeft maar kort geduurd. Het einde kwam in zicht toen de loonkosten de concurrentiepositie begonnen aan te tasten. Door stijgende premiedruk, verhoogde loonkosten, toenemende afbraak van werkgelegenheid, en hierdoor weer hogere loonkosten, eiste de spiraalwerking van toenemende uitkeringsvolumes zijn tol. De intensiteit van de arbeidsuitstoot was in Nederland sterker dan in menig ander Europees land, als gevolg van het geringe draagvlak van een verhoudingsgewijs lage arbeidsparticipatie en van het aanvankelijk nog ruimhartige sociale stelsel. Dit heeft ertoe geleid dat de noodzaak het spoor terug te vinden zich hier eerder en pijnlijker manifesteerde dan elders, met de WAO-crisis van 1991 als kristallisatiepunt.

1.2.3 De beleidsrespons

Na de oliecrisis van 1973 werd de uit de hand lopende volume-ontwikkeling lange tijd vooral bezien als een *bezuinigingsopgave:* hoe de groei van het aantal inactieven te beperken; hoe het groeiend beslag ervan op het nationaal inkomen terug te dringen. Hierom werd vanaf eind jaren zeventig vooral ingegrepen in de hoogte van de uitkeringen om althans de gestelde financiële doelstellingen te halen. Zo werd evenwel de waarborgfunctie van de sociale zekerheid gaandeweg steeds meer ondergraven. Ook werd grotendeels voorbijgegaan aan de structurele problematiek, zoals de dieper liggende oorzaken van de werkgelegenheidsproblematiek en de groeiende *mismatch* tussen vraag en aanbod. Vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt ontstond een hardnekkige aansluitingsproblematiek, omdat laag gekwalificeerde arbeid werd weggesaneerd door de stijgende loonkosten of werd verdrongen door een overaanbod van beter geschoolden.

Bij dit bezuinigingsbeleid dreigde uit het oog te worden verloren dat de verzorgingsstaat er niet voor niets gekomen is en nog steeds een belangrijke waarborgfunctie te vervullen heeft. Nog afgezien van de groeiende betekenis van de oudedags- en arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen, brengt de versnelling in economische veranderingsprocessen risico's mee voor de productiefactor arbeid die de behoefte aan sociale zekerheid als overbruggingsfinanciering eerder toe dan af doet nemen. Sociale zekerheid mag nooit alleen als een last voor de samenleving worden gezien; het is ook een voorwaarde voor welvaartsscheppende dynamiek en mobiliteit. Maar daar moet het stelsel dan ook op worden ingericht. Met name het verdringingsproces onderin de arbeidsmarkt is bedreigend voor de economische dynamiek op langere termijn. Als de combinatie van vergrijzing en ontgroening arbeid binnenkort weer schaars maakt, zal een groot bestand laaggeschoolden zonder aansluiting bij de arbeidsmarkt als een molensteen om onze nek hangen. Ook daarom is er alles gelegen aan een tijdige reïntegratie.

1.2.4 Toekomstbeeld

In zijn toekomstbeeld gaat de raad er dan ook van uit dat de beleidsarme bezuinigingsoptiek definitief is verlaten en plaats heeft gemaakt voor een beleid gericht op *beheersbaarheid:* het vermogen een proces volgens zijn doelstellingen te laten verlopen. De doelstelling van de sociale zekerheid die hierbij voor ogen staat is tweeledig: zinvol werk voor wie kan werken en een adequaat niveau van uitkeringen voor wie dat niet kan of niet meer hoeft. De eerdere constatering dat samenleving en overheid de waarde van arbeid hebben herontdekt en de terugweg zijn ingeslagen van verdelen naar verdienen, maakt de weg vrij voor een sterk vergrote inspanning gericht op een zorgvuldig beheer van kennis en vaardigheden van de potentiële beroepsbevolking. De kunst is om - onder vermijding van de in het verleden gemaakte beleidsfouten - het evenwicht te hervinden tussen rechten en plichten dat voor de toekomst een houdbaar stelsel van sociale zekerheid kan waarborgen.

De lessen die de raad uit het verleden trekt, zijn in het voorgaande al aangegeven. Het werkgelegenheidsverlies van de jaren zeventig heeft niet tijdig geleid tot structurele aanpassingen, maar is afgewenteld in een veelal langdurig en onhoudbaar beroep op sociale zekerheid. Dit werd nog ondersteund door de ontwikkeling naar een relatief gemakkelijke toegankelijkheid, een voor velen welwillende behandeling en een vergoeilijking van onbedoeld gebruik. Als gevolg hiervan heeft het vangnet van de sociale zekerheid te weinig gefungeerd als de beoogde tijdelijke voorziening en te veel als arbeidsvervangend basisinkomen. De oorspronkelijk vanzelfsprekende band met de arbeidsparticipatie is nog niet hersteld; het recht op uitkering wordt door sommigen ook nu nog vanzelfsprekender geacht dan de plicht tot werken. Maar het inzicht wint veld dat sociale zekerheid vooral als springplank moet functioneren, in plaats van als *armoedeval* met het risico dat een 'onderklasse' ontstaat van outsiders die de hoop hebben opgegeven ooit nog betaalde arbeid te verrichten. Tegen deze achtergrond gaat de raad in de volgende paragraaf in op de voorwaarden voor het herstel van min of meer volledige werkgelegenheid en van de waarborgfunctie van een houdbare sociale zekerheid voor wie niet kan werken. Dat is het *Leitmotiv* van dit rapport.

1.3 Continuïteitsvoorwaarden voor de sociale zekerheid

1.3.1 Werkgelegenheidsherstel

Als eerste voorwaarde vereist een beheersing van aanspraken op sociale zekerheid een voldoende werkgelegenheid om al diegenen die kunnen werken ook van zinvol werk te voorzien. De raad acht dit een moeilijke, maar in beginsel haalbare opgave. Al meer dan tien jaar groeit de werkgelegenheid in ons land sterker dan in de rest van Europa, als vrucht van een investeringsklimaat dat door loonmatiging, sanering van overheidsfinanciën, lastenverlichting en een zekere mate van deregulering en flexibilisering gaandeweg is verbeterd. De gunstige uitwerking hiervan op de werkloosheid is tot dusver grotendeels aan het oog onttrokken gebleven doordat tegelijkertijd het arbeidsaanbod zich verbreedde, waardoor veel werklozen toch voor langere tijd buiten het arbeidsproces zijn komen te staan. De toestroom naar de arbeidsmarkt begint evenwel af te nemen, nu vrouwen hun achterstand voor een groot deel hebben ingehaald en de invloed van de vergrijzing en de ontgroening meer merkbaar wordt. Macro gesproken komt uit dien hoofde een oplossing voor de werkloosheidsproblematiek ook binnen bereik, als bedrijfsleven en overheid elkaar blijven vinden in de voortzetting van een succesvol gebleken matigings- en flexibiliseringsbeleid.

1.3.2 Verbetering aansluiting vraag en aanbod

Er dient zich echter een nieuw probleem aan. De al genoemde *mismatch* tussen gevraagde en aangeboden kwalificaties leidt tot knelpunten op de arbeidsmarkt, lang voordat de markt als geheel ruimt. Dan komt er een moment, waarop ook de inmiddels wat grotere flexibiliteit in de loonvorming ontoereikend is om een bredere opwaartse druk op de lonen te voorkomen. Een tweede en cruciale beleidsopgave is dan ook om dit moment te verdagen tot het grootst mogelijke deel van de huidige langdurig werklozen werk gevonden heeft. Want als de lonen eerder stijgen, de Nederlandse concurrentiepositie weer aan kracht verliest en de werkgelegenheid hier niet meer sneller groeit dan elders, komt het 'oude bestand' langdurig werklozen zeker niet meer aan de slag. De geringe inzetbaarheid van een groot deel van de nu nog resterende arbeidsreserve vereist een verdergaande loonflexibiliteit en een veel verdergaande intensivering van de gevalsbehandeling dan tot dusver wordt onderkend [10]. De dilemma's die zich voordoen wanneer de mengverhouding tussen flexibilisering en intensivering van de gevalsbehandeling wordt bepaald, komen in dit rapport uitvoerig aan de orde. De materie is taai, de weg lang en de tijd kort. Nu al concludeert de raad dat de adempauze, waar de vorige paragraaf van sprak, slechts kort is: de *window of opportunity* waar andere landen ons inmiddels om benijden, biedt maar enkele jaren uitzicht. Als het huidige beleid niet vast wil lopen in knelpunten aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, zal het aanzienlijk geïntensiveerd en versneld moeten worden. De moeilijke, maar dwingend noodzakelijke opgave om het proces van *verdringing* van minder gekwalificeerden tijdig te keren en meer in het algemeen de noodzaak om zorgvuldig met menselijke talenten om te gaan, vormen zowel een eis van rechtvaardigheid als van doelmatigheid.

Is er met het oog op de ontwikkeling van de vraag veel aan gelegen de beroepsbevolking zo goed mogelijk te bewerktuigen, onderkend moet worden dat niet ieder een plaats zal kunnen vinden in een kennisintensieve economie. Niet alleen verdringingsprocessen hebben ervoor gezorgd dat de mogelijkheden voor laaggekwalificeerden zijn verslechterd. Er is ook veel eenvoudige arbeid weggesaneerd. Een participatiestrategie kan dan ook niet volstaan met een geïntensiveerd specifiek aanbodbeleid, maar dient ook het specifiek vraagbeleid verder te ontwikkelen. Door de onderkant van de arbeidsmarkt selectief open te breken, kan zo voor personen met een lage arbeidsproductiviteit ruimte ontstaan, met name in sectoren waar sprake is van onvervulde maatschappelijke behoeften.

1.3.3 Terugdringen van oneigenlijk gebruik

Naast deze aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt benadrukt de raad in dit rapport voorwaarden inzake gedragsaspecten, informatiehantering en rechtmatigheidsconsequenties. Deze hebben tot dusver weinig aandacht gekregen, maar zijn wel van cruciaal belang voor de houdbaarheid van de sociale zekerheid. Gedrag, informatie en rechtmatigheid vormen de grondstructuur van het klassieke probleem dat iedere risicodekking bedreigt: *moral hazard,* verborgen beslissingen omtrent oneigenlijk gebruik, die moeilijk te ontmaskeren zijn als gevolg van de informatie-asymmetrie tussen verzekeringnemer en verzekeraar, en moeilijk zijn aan te vechten door de juridische zekerheden die de polis biedt. Het taboe rond individuele uitkeringsfraude is nu wel doorbroken, maar minder verbreid is het inzicht dat het oneigenlijk

[10] Zie over deze 'dubbele flexibilisering' ook Commissie Economische Deskundigen, *Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering*; Sociaal-Economische Raad, Den Haag, 1996; en A.H.J. Kolnaar, 'Problemen aan de onderkant'; *Maandschrift Economie*, december 1996, 60e jaargang nr. 6, blz. 437-440.

gebruik ook is doorgedrongen tot de uitvoerings- en beleidsniveaus, een complicatie waaraan de raad ook in dit rapport aandacht besteedt [11].

Het feit dat oneigenlijk gebruik zo'n vlucht kon nemen, heeft op zijn beurt weer bijgedragen aan de al beschreven normalisatie van het beroep op uitkeringen, onder voorbijgaan aan de wettelijk verankerde inspanningsverplichting een tegenprestatie te leveren: normen bepalen niet alleen gedrag, zij volgen het ook. Daarnaast riep de informatieproblematiek tweede-orde-effecten op: omdat het in een snel pluriformerende samenleving, die bovendien sterk hechtte aan de bescherming van de *privacy* en rechtsgelijkheid, zo moeilijk was te bepalen wie er tot de doelgroepen behoorde, werden rechtstitels en doelgroepen voortdurend verruimd (fout van de tweede soort), om vooral maar niemand uit de beoogde doelgroep te missen (fout van de eerste soort) [12].

De onderscheidingen waarop het stelsel was gegrondvest (gehuwd/niet gehuwd; vast dienstverband of niet) zijn vervaagd, zowel door sociaal-culturele als door economische ontwikkelingen. Pogingen van de overheid om langs de weg van regelgeving rekening te houden met maatschappelijke differentiaties komen in de lucht te hangen wanneer de voorstelling van zaken onderwerp van calculerend gedrag kan zijn. Anderzijds staat dezelfde kenbaarheidsproblematiek ook pogingen in de weg om het beroep op sociale zekerheid door verbijzondering van doelgroepen beheersbaar te maken. Het beleid speelt op deze ontwikkelingen in door *maatwerk* te proclameren, maar dit dreigt een bezweringsformule te blijven zolang de noodzakelijke voorwaarden die vervuld moeten zijn om die strategie te doen slagen te weinig aandacht krijgen [13]. Dit rapport zet uiteen dat maatwerk, in de zin van een aanpak waarin het ongelijke ook in vergelijkbare mate ongelijk behandeld kan worden, beleidsvrijheid voor uitvoerders vereist om vorm te kunnen geven aan een individualiserende gevalsbehandeling die aansluit bij verschillen in kennen en kunnen van cliënten. Deze grotere regelvrijheid roept echter het gevaar op van willekeur. Maatwerk vergt daarom anders dan thans een inkleding van rechtswaarborgen die is gebaseerd op macht en tegenmacht.

Iedere sociale voorziening of verzekering is kwetsbaar voor verborgen beslissingen; veel kwetsbaarder nog dan commerciële verzekeringen, die grotere vrijheden hebben om hun risico's te selecteren. Die kwetsbaarheid wordt groter naarmate de uitkeringsrechten ruimer zijn. De houdbaarheid van een stelsel van sociale zekerheid is dan ook alléén te waarborgen door de *sancties* op onvoldoende eigen inspanningen van cliënten sterker aan te zetten, hetzij endogeen, door uitkeringsrechten sterk te verlagen, dan wel autonoom en met behoud van het huidige niveau van rechten, door de vereiste tegenprestatie vooraf te individualiseren en de uitkering afhankelijk te maken van *gebleken inspanningen* om daaraan te voldoen. In het laatste geval vereist het evenwicht tussen macht en tegenmacht dat ook de echelons van beleid en uitvoering gehouden worden aan gewekte verwachtingen en gemaakte afspraken.

[11] Deze materie kwam eerder uitvoerig aan de orde in Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*; Tweede Kamer 1992/1993, 22 730, nr. 8; en in WRR, *Belang en beleid*; op. cit.

[12] Zie hierover C.A. Hazeu, 'Het aanbod van collectieve voorzieningen'; *Economisch Statistische Berichten*, 2 januari 1980, 65e jaargang nr. 3236, blz. 16-21.

[13] Zie bijvoorbeeld C.A. Hazeu, 'Een nieuwe bijstandswet... en een nieuwe Sociale Dienst?'; *Openbare Uitgaven*, 28e jaargang nr. 6, 1996, blz. 274-283.

1.4 De onderzoeksmethode

1.4.1 Denkrichtingen als onvoltooide scenario's

De raad neemt de gegroeide consensus omtrent de wenselijkheid de arbeidsparticipatie te verbreden tot uitgangspunt [14]. Voor de sociale zekerheid betekent dit dat de bijdrage aan die arbeidsparticipatie (weer) veel sterker op de voorgrond moet worden geplaatst, naast het waarborgen van financiële zekerstelling. Met deze verbreding van de waarborgfunctie - met het vergroten van de kans op werk - is evenwel de vraag naar de inrichting van een nieuw stelsel nog niet beantwoord. De concretisering van zo'n nieuw stelsel wordt mede bepaald door paradigmatische verschillen in opvattingen omtrent de werking van de arbeidsmarkt en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de actoren die daar een rol spelen. Paradigma's vormen een cluster van theoretische en normatieve reflectie, en bieden een richtsnoer voor het ontwikkelen van beleid in een voortdurend veranderende werkelijkheid. De moeilijkheid is echter dat zij de waarneming van die werkelijkheid ook kleuren. Daarom laten paradigmatische verschillen in opvatting zich niet onomstotelijk beslechten [15]. Maar het is verhelderend om ze te expliciteren en te problematiseren en zo bouwstenen aan te leveren voor politieke besluitvorming. Hier ligt de beoogde bijdrage van dit rapport. De beleidsruimte voor de ontwikkeling van de sociale zekerheid wordt verkend aan de hand van een drietal perspectieven, die geen voorspellende kracht hebben, maar als hoekpunten dienen bij het in kaart brengen van het potentiële domein van beleidsvoering. Ze hebben gemeen dat zij het verloren gegane evenwicht tussen rechten en plichten willen herstellen, als noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een nagenoeg volledige werkgelegenheid. Maar de wijze waarop sancties worden geoperationaliseerd loopt uiteen, evenals de manier waarop de toeleiding naar arbeid moet plaatsvinden.

Het *neo-klassieke perspectief* ziet in een 'verslechtering' van de polisvoorwaarden in beginsel voldoende endogene sancties om mensen aan het werk te krijgen; het vormt de intellectuele achtergrond voor een *polismodel,* dat vooral steunt op financiële prikkels en het minimaliseren van overheidsbemoeienis. Het *institutionele coördinatieperspectief* neemt de huidige polisvoorwaarden als gegeven en ondersteunt deze met een intensieve individuele gevalsbehandeling. Op dit gedachtegoed steunt een *activeringsmodel,* dat zich terwille van de inzetbaarheid richt op een zo adequaat mogelijke bewerktuiging van de clientèle. Het onderscheidt zich van het huidige volumebeleid door een effectief autonoom sanctiebeleid, op basis van met de cliënt in zijn behandelingscontract overeengekomen toetsingsmomenten en door een vergaande regelvrijheid voor uitvoerders, gekoppeld aan een afrekening op resultaat. Het *marktconforme coördinatieperspectief* verlaagt het minimumloon, maar tegelijk worden de huidige polisvoorwaarden, inclusief het sociaal minimum, getransformeerd tot een plafondwaarde voor een toeslag op zelf verdiend inkomen. Het combineert zo het denken en de sancties van de beide voorafgaande denkrichtingen in een *toeslagenmodel*, om de zelfredzaamheid te bevorderen en de druk op de gevalsbehandeling te verlichten. Door deze toeslagen kan arbeid worden aangeboord die bij het huidige niveau van het minimumloon blijft liggen.

[14] Zie hierover ook eerdere Rapporten aan de Regering van de raad, zoals *Activerend arbeidsmarktbeleid* (nr. 33, 1987), *Allochtonenbeleid* (nr. 36, 1989), *Een werkend perspectief* (nr. 38, 1990), *Ouderen voor ouderen* (nr. 43, 1993), *Belang en beleid* (nr. 45, 1994) en *Tweedeling in perspectief* (nr. 50, 1996).

[15] Zie D.J. Wolfson, *Kerntaken: van verzorgingsstaat naar transoctiestaat*; Groningen, Wolters-Noordhoff, 1993, blz. 14; en idem, *Welvaart tussen recht en macht*; Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Mededelingen van de Afdeling Letterkunde, Nieuwe Reeks, Deel 57 nr. 3, Amsterdam, Noord-Hollandsche, 1994, blz 7-8.

1.4.2 Toetsingscriteria

Dit rapport presenteert een tentatieve illustratie van de drie genoemde denkrichtingen, zonder terugkoppelingen en kwantitatieve onderbouwing, als 'onvoltooid scenario'. Er zijn twee redenen voor die terughoudendheid. Een geheel uitgespecificeerde onderbouwing zou, om te beginnen, een a-prioristische invulling vragen van de normen, waarden en gedragsreacties die nu juist ter discussie staan. De raad wil dit vermijden door de problematiek uiteen te leggen in vijf nader te wegen toetsingscriteria - rechtvaardigheid, rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en houdbaarheid - en te laten zien hoe alternatieve modellen hierop kunnen worden 'gescoord' volgens het adagium 'wat in het politieke proces het zwaarst wordt bevonden, moet het zwaarst wegen'. Een reflectie op de veranderde appreciatie van arbeid, waar dit hoofdstuk mee begon, maakt duidelijk dat de effectiviteit in het bevorderen van arbeidsparticipatie zwaarder zal moeten wegen dan in de jaren zeventig en tachtig. Daarnaast werd een groeiend draagvlak geconstateerd voor het in kanssolidariteit begrepen evenwicht tussen rechten en plichten, alsmede voor de opvatting dat de rechtswaarborgen van arbeidsongeschikten en post-actieven betere bescherming verdienen. Zo zijn de lijnen van het speelveld getrokken, maar is het spel nog niet gespeeld. Spelconcepten zijn samengevat in de hiervoor genoemde handelingsperspectieven, die ieder een andere invulling geven aan 'wat het zwaarst weegt'.

Afgezien van het argument dat een specificatie vooraf de discussie over criteria voor de sociale zekerheid van de toekomst dood slaat, is het ten tweede eenvoudig onmogelijk om alternatieven geloofwaardig door te rekenen op hun gevolgen voor de langere termijn. De beschikbare econometrische modellen zijn gespecificeerd op basis van ervaringscijfers uit het verleden. De gepresenteerde denkrichtingen bevatten evenwel zoveel nieuwe normatieve elementen en nog onbekende gedragsreacties dat het niet verantwoord is daar coëfficiënten op los te laten die ontleend zijn aan de 'oude' situatie. Werkelijke vernieuwing van de sociale zekerheid vraagt dan ook om politiek ondernemerschap, om de moed om nieuwe wegen in te slaan en om de openheid gaandeweg te willen leren en de koers bij te stellen.

1.4.3 Beleidsanalyse als iteratief proces

Een iteratieve confrontatie van doelstellingen en (beperkende) criteria levert de doelstellingen op waar het uiteindelijk om moet gaan, want niemand is tot het onmogelijke - of het onwenselijke - gehouden. Ook de hoofddoelstelling van dit rapport - werk voor wie kan werken en inkomenswaarborgen voor wie dat niet (meer) kan of hoeft - behoeft nadere specificatie. Hoe zit de doelstelling van nagenoeg volledige werkgelegenheid *(near-full employment)* nu precies in elkaar? Welk werkloosheidspercentage is aanvaardbaar in een tijdperk van hoge wrijvingswerkloosheid? Welke prioriteiten gelden er binnen die doelstelling? Hoe gaan we om met de verdringingsproblematiek? Dit zijn allemaal *politieke* vragen - vragen van politieke weging van de inspanningen en offers die voor het bereiken van nader gespecificeerde doelstellingen gevergd worden (wat kost het wel niet?). Omgekeerd geldt hetzelfde voor de nadere specificatie van criteria - voor de vraag in hoeverre het doel de middelen heiligt (wat mag het kosten?). Want dat zijn de vragen waarover politieke rekenschap moet worden afgelegd.

1.5 De opbouw van dit rapport

Hoofdstuk 2 schetst de belangrijkste exogene factoren die van invloed zijn op de toekomstige houdbaarheid van het stelsel. Hierbij gaat het om de demografie, de technologische ontwikkeling, de veranderingen in de internationale economie en de doorwerking ervan op de factor arbeid en de arbeidsmarkt.

Dit mondt uit in een slotparagraaf die de uitdagingen samenvat waarop een toekomstig stelsel van sociale zekerheid antwoord moet geven. Op grond hiervan worden in hoofdstuk 3 denkrichtingen voor de toekomst van de sociale zekerheid ontwikkeld. In hoofdstuk 4 volgt een toelichting op de vijf toetsingscriteria, in termen van theorie en praktijk. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de denkrichtingen in hun 'zuivere' vorm geconfronteerd met deze criteria, als heuristiek om zicht te krijgen op de mogelijke gevolgen. Hierdoor worden de politieke dilemma's zichtbaar en beoordeelbaar. Gebruikmakend van deze inzichten wordt het rapport in hoofdstuk 6 afgerond met een kwalitatieve verkenning van de beleidsruimte die de regering ter beschikking staat om elementen van de denkrichtingen op een vruchtbare wijze te combineren, en de politieke keuzes die dit vergt.

Uitdagingen voor een toekomstgerichte sociale zekerheid

2

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de uitdagingen ter sprake waar de sociale zekerheid de komende decennia mee zal worden geconfronteerd. Het maatschappelijk belang van een brede deelname aan de arbeidsmarkt is in eerdere rapporten door de raad uitvoerig geadstrueerd. In zijn vorige rapport *Tweedeling in perspectief* schetste de raad welke centrale rol arbeidsparticipatie speelt in het proces van maatschappelijke integratie [1]. Processen van individualisering vormen een belangrijk bestanddeel van de veranderende sociaal-culturele en sociaal-economische constellatie. In het onderhavige rapport wordt deze analyse uit *Tweedeling in perspectief* niet herhaald. Wel worden in paragraaf 2.2 consequenties van individualisering benadrukt die van bijzonder belang zijn voor de inrichting van de sociale zekerheid.

Het belang van een verdere verschuiving naar een participatiemaatschappij vloeit niet alleen voort uit wijzigende ambities van de bevolking. Ook belangrijke demografische ontwikkelingen nopen hiertoe. Paragraaf 2.3 schetst het prominente demografische probleem dat de sociale zekerheid te wachten staat, namelijk verbreding van de post-actieve cohorten terwijl gelijktijdig de actieve cohorten smaller worden. In paragraaf 2.4 zal blijken dat de inkomensbescherming van de post-actieven hierdoor onder druk komt te staan. Als men op grond van solidariteit kiest voor stabiele verhoudingen tussen toekomstige bejaarden en jongeren, is het noodzakelijk het draagvlak, dat wil zeggen de arbeidsparticipatie van de potentiële beroepsbevolking, sterk te verbreden (par. 2.5). Deze opgave moet worden gerealiseerd bij een internationale economische ontwikkeling die de nationale economie steeds indringender op haar competitief vermogen beproeft. Hierdoor zal een steeds sterker beroep worden gedaan op de adaptiviteit van de beroepsbevolking (par. 2.6). Door voortgaande technologische ontwikkeling veranderen vereiste kwalificaties snel, hetgeen bereidheid en capaciteit van de werknemer vergt om kennis en vaardigheden gedurende het hele arbeidsleven 'bij de tijd' te houden. Ook de pluriformering van participatie-arrangementen, die in paragraaf 2.7 wordt besproken, vergt een groter vermogen tot flexibiliteit en het aanvaarden van de hieraan inherente onzekerheden.

De noodzaak de sociale zekerheid meer op participatiebevordering te enten, geldt niet alleen voor Nederland. Alle Westerse landen worstelen met de paradoxale opdracht om een toenemende dynamiek te realiseren bij een verouderende bevolking. Deze landen kennen ook nu al omvangrijke categorieën personen die niet voldoen aan de kwalificaties die de veranderende economie vereist. Geen enkel land is er tot op heden in geslaagd hiervoor 'de' oplossing te vinden. Voor Nederland komt hier nog een complicatie bij. Hoewel onze beroepsbevolking naar gemiddelde leeftijd niet afwijkt van omringende landen, gaat de aanstaande verouderings- en vergrijzingsgolf hoog en houdt lang aan. Bovendien legt een relatief open economie als de Nederlandse een extra druk op de noodzaak van een flexibele beroepsbevolking.

[1] WRR, *Tweedeling in perspectief*; Rapporten aan de Regering nr. 50, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996.

Zo tekent zich een duidelijke opdracht af voor de komende decennia. Er is geen reden deze in principe als onmogelijk te zien. De prestaties van Nederland in de afgelopen jaren zijn, zeker in vergelijking met het omringende buitenland, goed. De werkgelegenheid herstelt zich dermate snel dat voortgezette groei hiervan - zo laten berekeningen in paragraaf 2.5 zien - door de afnemende groei van de beroepsbevolking al in de nabije toekomst tot spanningen op de arbeidsmarkt kan leiden. Herstel van een min of meer volledige werkgelegenheid is allerminst een illusie, maar vergt wel een beroepsbevolking die tot participatie bereid en in staat is. Dat dit vanwege de karakteristieken van de werkgelegenheidsgroei geen geringe beleidsopgave impliceert, blijkt temeer als in paragraaf 2.8 enkele centrale problemen op het snijvlak van arbeidsmarkt en sociale zekerheid in ogenschouw worden genomen.

Wat arbeidsparticipatie betreft is Nederland, vanuit een grote achterstandspositie, momenteel op het EU-gemiddelde aangekomen. Deze positieve ontwikkeling geeft geen reden ons rijk te rekenen. Zij is niet vanzelf tot stand gekomen, maar is de resultante van een langdurige zelfbeheersing die met pijnlijke keuzen gepaard ging. Ook de voortzetting ervan vergt een grote beleidsinzet. Nu het beter gaat, is het wellicht verleidelijk die beleidsinzet te laten verslappen. De ons omringende landen zitten echter niet stil, maar zetten ook ingrijpende structuurveranderingen in, waardoor het opgebouwde concurrentievoordeel van Nederland weer teniet kan worden gedaan. Er is dan ook veel aan gelegen om door verdere modernisering van de sociale zekerheid het niet-benutte potentieel aan arbeid te mobiliseren.

2.2 Individualisering

Individualisering is het maatschappelijk proces waarin de afhankelijkheid van het individu zowel sociaal-economisch als in normatieve zin wordt verlegd van iemands directe sociale omgeving naar verder weg gelegen, anoniemere verbanden via partiële relaties [2]. Individualisering duidt dus op een individuele deelname in de samenleving, als burger, als werknemer, enzovoorts. De achtergrond van dit proces is complex; er spelen vele factoren een rol, zoals verhoging van de welvaart, van het opleidingsniveau, en toegenomen mondigheid. Analyse hiervan valt buiten het bestek van dit rapport. Wel past hier de observatie dat de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, als zodanig en in zijn specifieke constellatie, waarschijnlijk een belangrijke rol speelt in diverse verschijningsvormen van individualisering. Met de verzorgingsstaat heeft de overheid immers de functie van financiële ondersteuning in tijden van tegenspoed grotendeels van de familie overgenomen.

De groei van het aantal huishoudens is een voorbeeld van de mogelijk eigen invloed van sociale zekerheid op individualisering. Dankzij de sociale zekerheid is de mogelijkheid om een eigen huishouden te vormen binnen vrijwel ieders bereik gekomen. Sinds de invoering van de ABW bijvoorbeeld, geeft het vormen van een zelfstandig huishouden, bij afwezigheid van een ander inkomen, automatisch recht op een minimumuitkering. Hiernaast heeft de toegenomen inkomenszekerheid het mogelijk gemaakt om ook al met bescheiden of onzekere arbeidsinkomsten een eigen huishouden te beginnen of te handhaven. Sinds 1960 is het gemiddeld aantal personen per huishouden teruggelopen van 3,5 tot 2,35 in 1995. Dit is niet alleen toe te schrijven aan het kleinere aantal kinderen per huishouden, maar vooral aan de sterke groei van het aantal eenpersoonshuishoudens. Zo was in 1960 12 procent van de huishoudens een eenpersoonshuishouden en in 1995 31 procent. Ook het aantal

[2] R.M.A. Jansweijer, *Private leefvormen, publieke gevolgen*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. 57, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987.

inkomens per huishouden is in de loop van de tijd gegroeid, maar niet sterk: in 1960 was er 1,51 inkomen per huishouden en in 1991 1,66; een groei van 0,3 procent per jaar. Het aantal huishoudens is echter veel sterker toegenomen dan het aantal werkenden. Tussen 1960 en 1993 lag de jaarlijkse groei van het aantal werkenden op 1,4 procent en die van het aantal huishoudens op 2,2 procent. Het causale verband kan twee richtingen hebben. Toegenomen toegankelijkheid van de sociale zekerheid maakt huishoudensverdunning gemakkelijker mogelijk. Huishoudensverdunning maakt uitbouw van sociale zekerheid echter ook noodzakelijk, omdat de eigen draagkracht van huishoudens geringer wordt. Onderzoek en internationale vergelijkingen wijzen erop dat beide effecten een rol spelen.

Ook de keuze om deel te nemen aan de arbeidsmarkt, en de wijze waarop, is meer dan voorheen een individuele afweging geworden. Dit heeft repercussies voor de sociale zekerheid. Dit geldt natuurlijk in de eerste plaats voor de sterk verbrede wens tot arbeidsparticipatie, maar ook voor de veelsoortigheid aan participatie-arrangementen. Hiernaast is het kostwinnersbeginsel op de tocht komen te staan. Individualisering impliceert hier dat de overheid niet langer zaken moet doen met 'het hoofd van het huishouden', maar met elke burger afzonderlijk, waarbij zowel de rechten als de plichten van die burger individueel vastliggen. Deze individualisering wil echter niet zeggen dat het huishouden voor de overheid in het geheel geen betekenis meer heeft. De draagkracht en behoeften van een individu worden mede bepaald door de huishoudenssituatie. In de sociale zekerheid is het daarom nuttig een onderscheid te maken tussen *individualisering* en *verzelfstandiging* van rechten. Individualisering van sociale zekerheid wil dan zeggen dat de overheid uitsluitend naar het individu kijkt, ongeacht het huishouden waarvan dit individu deel uitmaakt. Bij de werknemersverzekeringen en de AAW is deze individualisering in de jaren tachtig voltooid. Bij de andere volksverzekeringen en sociale voorzieningen worden rechten steeds meer individueel toegekend, maar wordt de hoogte ervan mede bepaald door de situatie van het huishouden, omdat deze situatie mede de behoeften bepaalt. Dit wordt aangeduid als verzelfstandiging. Verzelfstandiging gaat dus minder ver dan individualisering. Juist door rekening te houden met de individuele situatie, individualiseert de overheid in beleidstechnische zin, door in juridische zin de individualisering niet door te voeren.

Het rekening willen houden met de individuele huishoudenssituatie vereist wel dat de overheid de leefvorm moet kunnen herkennen. Hoe minder individualisering in juridische zin, en hoe meer individualisering in beleidstechnische zin, des te groter is het informatieprobleem van de overheid. Hoe sterker het verzekeringskarakter van een regeling, des te minder zal de overheid in beleidstechnische zin individualiserend willen optreden. Om die reden wordt bijvoorbeeld bij de AOW wel gekeken naar schaalvoordelen, maar niet naar behoeften op basis van verzorging tussen echtgenoten. Alleen de partnertoeslag bestaat hier nog als overblijfsel van een voorbije periode. De ABW als laatste toevlucht zal daarentegen het meest individualiserend zijn in beleidstechnische zin, zodat partners kunnen worden aangesproken op wederzijdse verzorging, zeker zolang een individuele arbeidsdeelname nog niet volstrekt vanzelfsprekend is.

Waar het vroeger gemakkelijk was een huishouden te herkennen aan de huwelijkse staat, is de pluriformiteit van huishoudens zodanig toegenomen dat deze niet langer in twee categorieën (samenwonend, al dan niet gehuwd, en alleenstaand) kunnen worden onderverdeeld. Terwille van bepaalde wetten en regelingen moet de overheid toch rekening houden met de mate van wederzijdse verzorging binnen een huishouden. Deze vertoont echter een grote variatie. Voor burgers is het bovendien betrekkelijk gemakkelijk de informatie over de huishoudenssituatie te manipuleren en zo calculerend gebruik te

maken van voorzieningen. Waar de voorheen geldende standaard zijn normatieve grondslag heeft verloren, zal de neiging tot een calculerende opstelling ook zijn toegenomen. Een overheid die recht wil doen aan de pluriformiteit van leefsituaties wordt derhalve voor een grote *kenbaarheids*problematiek geplaatst.

Het overheidsbeleid ten aanzien van leefvormen is gericht op neutraliteit. Die kan echter verschillend worden ingevuld: zowel voor- als tegenstanders van gedifferentieerde uitkeringsniveaus naar leefvorm claimen neutraliteit. Voorstanders van differentiatie menen dat individuen moeten kunnen kiezen voor de huishoudensvorm die hen het meest past, zonder dat dit consequenties heeft voor hun welvaartsniveau. Voorstanders van uniforme uitkeringen menen daarentegen dat keuzevrijheid juist ontstaat als individuen de voor- en nadelen van verschillende huishoudensvormen zelf tegen elkaar kunnen afwegen [3]. In beide situaties gaan er prikkels uit van het socialezekerheidssysteem tot het vormen van eenpersoons- of juist meerpersoonshuishoudens. De bestaande differentiatie wordt door uitkeringsgerechtigden soms opgevat als een sanctie op samenwonen [4]. Het meest gebruikte argument tegen gelijkschakeling is dat mensen hierdoor 'gedwongen' zouden worden samen te wonen.

Hoewel het overheidsbeleid ten aanzien van leefvormen gericht is op neutraliteit, heeft de maatschappij wel belang bij de huishoudensvorming. Eenpersoonshuishoudens doen een relatief zwaar beroep op de collectieve voorzieningen wat betreft huisvesting en zorg. Bij oplopende financieringsproblemen kan de uitleg van 'neutraliteit' dan ook verschuiven en zal differentiatie naar leefvorm worden afgewezen. Een andere reden om het uitkeringsniveau te uniformeren, zou erin kunnen liggen dat de schaalvoordelen van een meerpersoonshuishouden onder invloed van het individualiseringsproces anders gewaardeerd worden. Bestedingen worden dan meer individueel gewaardeerd.

2.3 De demografische druk op de sociale zekerheid

Historische ontwikkeling
De ontwikkeling van de sociale zekerheid kan aan de hand van twee kwantitatieve maatstaven inzichtelijk worden gemaakt: de socialezekerheidsquote (sz-quote) en de inactieven/actieven-ratio (i/a-ratio). De sz-quote drukt de totale socialezekerheidsuitgaven uit als percentage van het bruto binnenlands product. Deze maatstaf geeft vooral de financiële problematiek aan. De verhouding inactieven versus actieven duidt op de achterliggende volumeproblematiek - in termen van *aantallen* uitkeringsgerechtigden - en de demografische druk. De sz-quote is tot begin van de jaren tachtig snel gegroeid, van iets minder dan 5 procent direct na de oorlog tot boven de 20 procent begin jaren tachtig. Sindsdien is deze quote een paar procentpunten gedaald, als gevolg van de groei van het nationaal inkomen en de aangetrokken werkgelegenheidsgroei, en van een lange reeks bezuinigingsmaatregelen op de 'polisvoorwaarden'. Ook verschuivingen binnen het bestand aan inactieven speelden een rol: naarmate de relatief goedkope, verzelfstandigde AOW een zwaarder gewicht krijgt, geldt bij eenzelfde i/a-ratio een lagere sz-quote.

Wanneer de volume-ontwikkeling in de sociale zekerheid in ogenschouw wordt genomen, is het beeld het volgende. In 1960 bedroeg de i/a-ratio nog 45:

[3] J.M. Bekkering, *A Microsimulation Model to Analyze Income Tax Individualization*; Tilburg, Tilburg University Press, 1995.

[4] J. de Voogd, B.G. Scheepbouwer en J.H. Gravesteijn-Ligthelm, *Gebruikersruimte in de sociale voorzieningen; Een verkennend onderzoek naar de ABW, RWW, BZ, IOAW en IOAZ*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1991, blz. 139 e.v.

op 100 werkenden waren er toen 45 uitkeringsgerechtigden. Een kwart eeuw later, in 1985, was deze ratio op 83 gekomen. Sindsdien is ook deze verhouding licht gedaald, tot 78 anno 1997.

Tabel 2.1 Ontwikkeling van de i/a-ratio en de sz-quote

	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
i/a-ratio	83,2	82,1	81,6	81,3	83,2	82,8	81,6	80,0	78,3
i/a < 65	44,0	41,7	41,4	41,0	42,3	42,1	41,1	39,3	37,5
sz-quote *	19,6	18,7	18,7	18,8	18,9	17,9	17,3	16,7	16,1

i/a < 65 = i/a-ratio beneden-65-jarigen

* deze quote betreft de publieke sociale zekerheid, als percentage van het BBP, gecorrigeerd voor belasting en premies, en exclusief gezondheidszorg.

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1997*; Tweede Kamer 1996/1997, 25 002, nr 2, blz. 7.

Internationale vergelijking

Uit de recente *benchmark*-studie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De Nederlandse verzorgingsstaat in internationaal en economisch perspectief*, blijkt dat noch de totale i/a-ratio in Nederland noch de i/a-ratio voor personen van 15 tot 65 jaar (waarbij het totaal aantal inactieven dus gecorrigeerd is voor de AOW-gerechtigden) er nu nog negatief uitspringen ten opzichte van de vergeleken landen (tabel 2.2). Wel bewegen beide genoemde indicatoren zich in Nederland in neerwaartse richting en in de omringende landen nog in opwaartse richting [5].

Tabel 2.2 Internationale vergelijking van i/a-ratio's

	1985	1990	1992	1992<65
Nederland *	84	82	82	42
Belgie	98	104	106	51
Duitsland	86	85	88	45
Denemarken	74	77	80	43
Frankrijk	75	82	85	33
Groot-Brittannië	75	69	81	34

* = verschillen met tabel 2.1 worden veroorzaakt door correcties ten behoeve van internationale vergelijking; 1992 < 65 = i/a-ratio beneden-65-jarigen in 1992

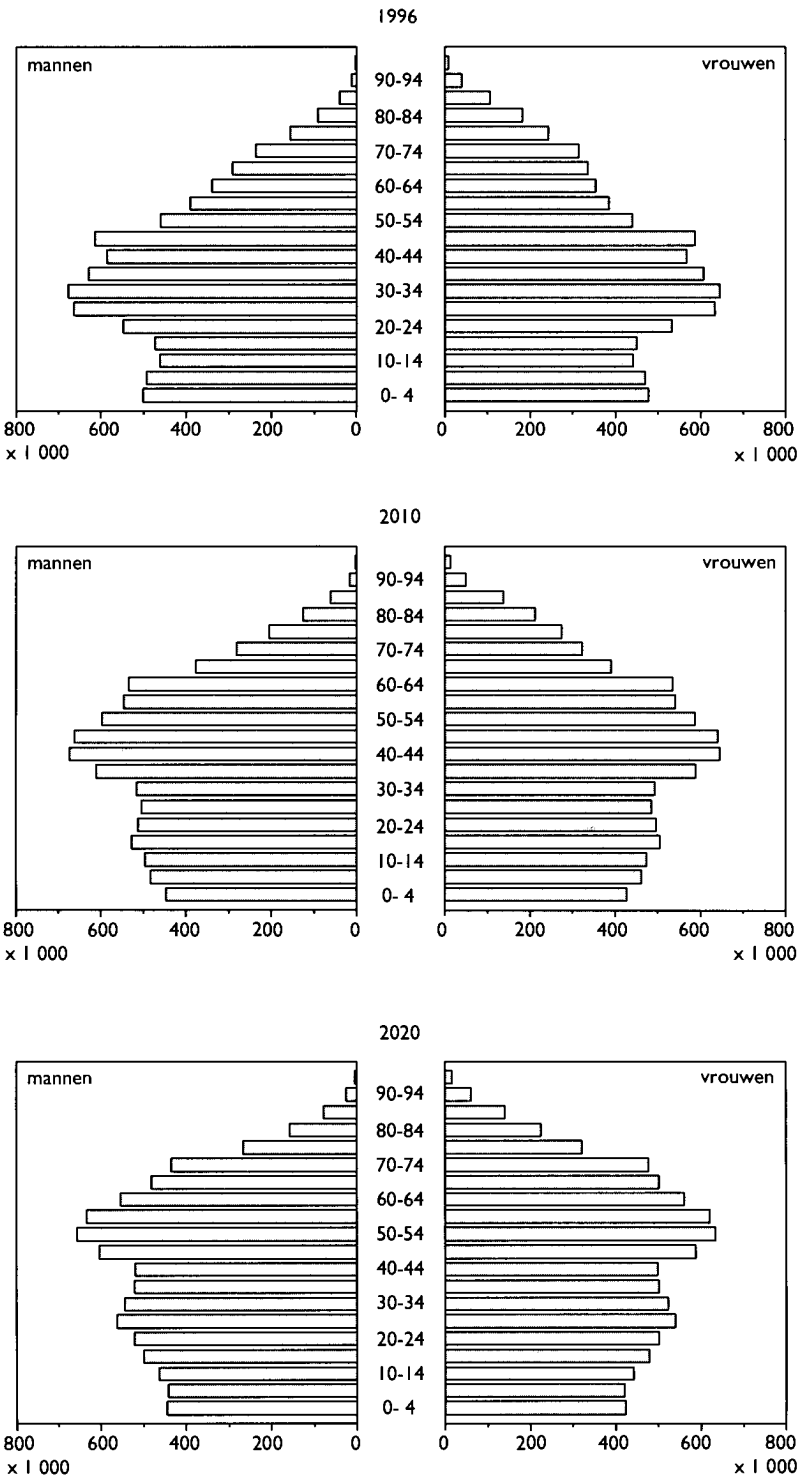
Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1997*; op. cit., bijlage 1, en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De Nederlandse verzorgingsstaat in internationaal en economisch perspectief*; op. cit., blz. 151.

Tabel 2.2 maakt tevens duidelijk dat zowel hier als elders in Europa sprake is van een hardnekkige volumeproblematiek. Een deel van dit volume wordt bovendien sterk beïnvloed door de leeftijd van de beroepsbevolking. Van de inkomensoverdrachten in sociale verzekeringen en voorzieningen in 1996 gaat in Nederland bijna 40 procent op aan uitkeringen voor personen die definitief buiten de arbeidsmarkt staan (AOW en ANW). Nog eens 25 procent is bestemd voor personen die nagenoeg definitief buiten de arbeidsmarkt staan (arbeidsongeschiktheid en VUT). Slechts zo'n 35 procent van de

5] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De Nederlandse verzorgingsstaat in internationaal en economisch perspectief*; Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996, blz. 150 e.v.

Figuur 2.1 Bevolkingspiramides 1996, 2010 en 2020

Bevolking op 1 januari: Bevolkingsprognose 1996 middenvariant



Bron: CBS

inkomensoverdrachten gaat naar mensen die nog een zekere - of onzekere - band met de arbeidsmarkt hebben [6]. De toekomstige demografische verschuivingen impliceren *bij gelijke omstandigheden* dat het aandeel van de niet aan de arbeidsmarkt gerelateerde sociale zekerheid verder zal stijgen. Dit betekent dan opnieuw een opwaartse druk op de i/a-ratio en op de sz-quote.

Veroudering

In zijn rapport *Ouderen voor ouderen* heeft de raad de demografische problemen in kaart gebracht [7]. Nederland kende na de oorlog een lange periode van hoge vruchtbaarheid, maar in de jaren zestig daalde die abrupt. De naoorlogse geboortegolf bereikt nu de middelbare leeftijd. Tot 2010 zal de beroepsbevolking dan ook sterk verouderen, terwijl de instroom van jongeren door de ontgroening relatief klein is. Figuur 2.1 toont de bevolkingssamenstelling naar leeftijd in 1996, 2010 en 2020. De mediane leeftijd van de economisch actieven zal stijgen van 34,9 jaar in 1991 naar 38,3 jaar in 2005 om zich daarna te stabiliseren [8].

De potentiële beroepsbevolking bestaat nu voor 34 procent uit mensen ouder dan 45 jaar. In 2010 stijgt dit percentage tot 42 en in 2020 tot 44, waarna het zich op een iets lager niveau zal stabiliseren. Deze veroudering brengt een aantal problemen met zich mee [9]. In de huidige situatie stijgen de arbeidsongeschiktheidsrisico's sterk met de leeftijd. De flexibiliteit en mobiliteit van werknemers nemen af met het ouder worden en vaardigheden raken verouderd. De arbeidsproductiviteit en belastbaarheid nemen eveneens af of blijven gelijk, terwijl de arbeidsbeloning doorgaans met de leeftijd toeneemt. Hierdoor raakt het evenwicht tussen arbeidsbeloning en productiviteit verstoord. Wanneer deze situatie niet verandert, zal de veroudering ertoe leiden dat, ook bij een streng toelatingsbeleid tot de regelingen, in de naaste toekomst weer rekening gehouden moeten worden met verdere volumegroei van het aantal WAO-ers: arbeidsongeschikten die niet meer inpasbaar zijn. Deze ontwikkeling is nu al zichtbaar. Liep, als gevolg van de herkeuringsoperatie en een strengere toegangskeuring, het aantal WAO-ers terug van een recordhoogte van 921.000 (in januari 1994) tot 850.000 (in augustus 1996), inmiddels is er weer sprake van een stijging [10]. Aangezien de kans op arbeidsongeschiktheid per leeftijdscategorie toeneemt, de kans op herstel na arbeidsongeschiktheid voor oudere arbeidsongeschikten kleiner is dan voor jongeren, en de beroepsbevolking momenteel verouderd, ligt het voor de hand dat het aantal arbeidsongeschikten zal blijven stijgen.

Vergrijzing

Vanaf 2010 gaan de babyboomers de pensioengerechtigde leeftijd bereiken; het vergrijzingstempo zal dan hoog worden. Het aantal 65-plussers zal blijven stijgen tot ongeveer 2035, met circa 1,3 procent per jaar tussen 1995 en 2010, en met 2,2 procent tussen 2010 en 2025. Over de hele periode tot 2035 bedraagt de groei van het aantal 65-plussers 1,6 procent per jaar. Na dat jaar treedt stabilisatie op bij een structureel oudere bevolking. Maakten in 1991 65-plussers nog 13 procent van de bevolking uit, in 2035 zal dit - afhankelijk van de veronderstellingen - variëren tussen 20 tot 26 procent. Vanaf 2025 zal ook het aantal hoogbejaarden sterk toenemen, en hiermee de druk op de zorgsector. De mate waarin dit het geval is, is mede afhankelijk van de levens-

6] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1997*; Tweede Kamer 1996/1997, 25 002, nr. 2, bijlage 7.

7] WRR, *Ouderen voor ouderen; Demografische antwikkelingen en beleid*; Rapporten aan de Regering nr. 43, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1993.

8] Ibid., blz. 105.

9] Ibid., blz. 108 e.v.

10] College van Toezicht Sociale Verzekeringen, *Augstus-rapportage; Een overzicht van de ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen sinds 1993*; Zoetermeer, 1996; en idem, *Kerncijfers november 1996*.

verwachting. Nam deze in de eerste helft van deze eeuw vooral toe door een geringere sterfte op jongere leeftijd, een mogelijke verdere groei betekent nu vooral dat het aantal levensjaren na de pensioendatum zal toenemen. Dit zal in de kosten van de pensioenvoorziening hard aantellen; een effect dat nog wordt versterkt doordat ook het percentage alleenstaande, verweduwde ouderen sterker zal toenemen. Omdat de AOW in het huidige stelsel differentieert naar leefvorm, nemen de kosten van de AOW extra toe. Bovendien neemt de zelfredzaamheid van alleenstaande ouderen af, zodat een groter beroep zal worden gedaan op de zorg. Door het sterk gedaalde kindertal, de toegenomen arbeidsdeelname van gehuwde vrouwen en de grotere geografische spreiding van familieleden, beschikt juist de babyboomgeneratie over relatief weinig potentiële mantelzorgers. De zorg is bovendien arbeidsintensief, waardoor zij zich kenmerkt door een relatief geringe groei van de arbeidsproductiviteit. Als gevolg hiervan zal een steeds groter deel van het inkomen aan zorg moeten worden besteed.

Stijgende i/a-ratio

Na het voorgaande zal duidelijk zijn dat de komende decennia een sterk toenemende demografische druk op de sociale zekerheid te zien zullen geven, althans wanneer de onderliggende processen niet veranderen. Een globale berekening van de ontwikkeling van de i/a-ratio op langere termijn geeft hiervan een indicatie. Uitgaande van de gegevens voor 1995 over de arbeidsparticipatie in personen en het beroep op de sociale zekerheid per tien-jaars cohort, is nagegaan hoe de i/a-ratio zich op grond van uitsluitend demografische veranderingen in de komende jaren zou ontwikkelen. De uitkomsten van deze globale rekenexercitie zijn terug te vinden in tabel 2.3 en figuur 2.2. Tabel 2.3 laat zien dat het aantal werkenden louter onder invloed van demografische veranderingen nauwelijks zal veranderen in de komende 25 jaar. Na een lichte stijging tot 2000 zal de omvang van het aantal werkenden dalen, zij het in bescheiden mate. Het beroep op de sociale zekerheid neemt daarentegen gestaag toe. Voor de leeftijdsgroep van 15 tot 65 jaar treedt deze stijging vooral op tussen 2000 en 2010, als de cohorten die behoren tot de naoorlogse geboortegolf de 55-jaars grens overschrijden. Na 2010 zal deze ontwikkeling afvlakken. Dan echter zal de groep ouder dan 65 jaar fors toenemen. Hierbij zij aangetekend dat bij deze berekeningen niet gecorrigeerd is voor het gegeven dat een tweepersoonshuishouden jonger dan 65 jaar vaak op één inkomensbron steunt, terwijl men boven de 65 jaar op basis van een geïndividualiseerde AOW twee inkomens ontvangt.

Tabel 2.3 **Toekomstig beroep op de sociale zekerheid op grond van de leeftijdsstructuur van de bevolking (in duizenden personen)**

	1995	2000	2005	2010	2015	2020
werkend	6061	6186	6174	6172	6087	5996
sz 15-65	2092	2208	2383	2503	2514	2558
sz > 65	2034	2153	2277	2471	2865	3191
sz totaal	4126	4361	4660	4974	5379	5749

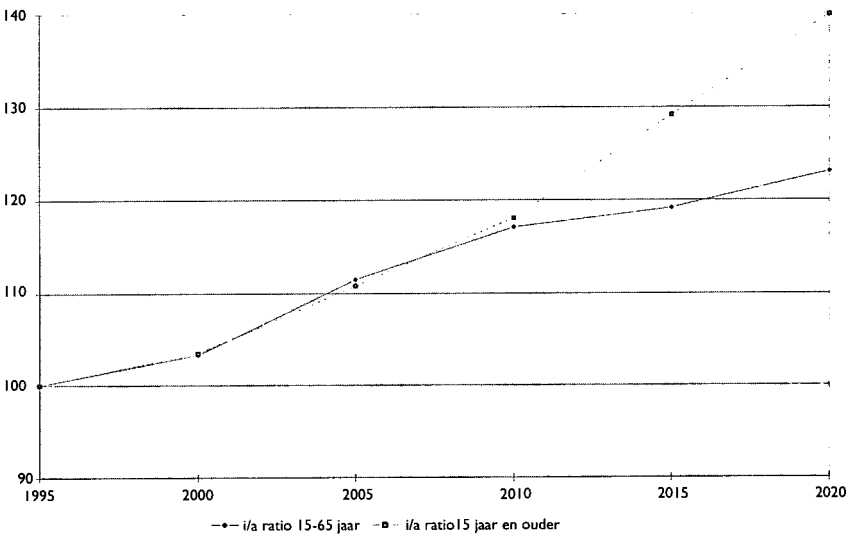
Bron: WRR

Worden deze uitkomsten omgerekend in i/a-cijfers, dan blijkt de i/a-ratio als gevolg van de demografische veranderingen tot 2020 nagenoeg continue te stijgen. Nogmaals wordt hier benadrukt dat het om globale berekeningen gaat, waarbij de werkgelegenheid in personen en niet, zoals gebruikelijk, in arbeidsjaren is uitgedrukt. Tot 2000 is de stijging nog beperkt, maar hierna gaat het snel: in 2005 komt de i/a-ratio 10 procent hoger uit en vijf jaar later, in 2010, al 20 procent. Wanneer de i/a-ratio in 2010 gelijk zou zijn aan die in 1995, zou dit 1,1 miljoen arbeidsparticipanten meer vergen dan in 1995;

dit komt neer op een verhoging van de participatiequote van ongeveer 10 procentpunten. Zou deze hogere arbeidsparticipatie gerealiseerd moeten worden bij de 55- tot 65-jarigen, de leeftijdsgroep met momenteel een opvallend lage deelname, dan moet de arbeidsparticipatie van deze categorie worden verhoogd van 26 procent nu naar 84 procent in 2010.

Na 2010 zal de i/a-ratio voor de groep tussen 15 en 65 jaar nauwelijks meer oplopen. Bij de totale i/a-ratio gaat de toename echter onverminderd door. Alleen vanwege demografische veranderingen zou deze ratio, volgens de hier gehanteerde globale berekeningen, in 2020 40 procent hoger uitkomen dan in 1995. In het voetspoor van deze gegevens zou ook de sz-quote bij gegeven uitkeringsniveaus weer fors hoger uitkomen dan nu.

Figuur 2.2 **Ontwikkeling i/a-ratio (1995 = 100)**



Bron: WRR

Deze ontwikkelingen roepen de vraag op naar de beheersbaarheid van de kosten als gevolg van de veroudering en vergrijzing. In de volgende paragraaf worden de mogelijkheden verkend voor kostenbeheersing bij groepen die definitief buiten de arbeidsmarkt staan.

2.4 Opties voor kostenbeheersing

2.4.1 Indexering van het uitkeringsniveau

Indexering van het uitkeringsniveau van de AOW is een krachtig instrument om op langere termijn de kosten van de demografische ontwikkeling te beïnvloeden. In het onderstaande worden drie indexeringspaden besproken, namelijk een waardevaste indexering, een gedeeltelijk welvaartsvaste indexering via de cao-lonen en een volledig welvaartsvaste indexering via het gemiddelde inkomen. In de laatste jaren is door de kleine reële loonstijgingen het verschil tussen deze indexeringspaden betrekkelijk gering geweest. Zeker op de langere termijn is er evenwel geen garantie dat deze trend blijvend is.

Waardevast
Bij een waardevast uitkeringsniveau dalen de kosten van de sociale zekerheid als percentage van het nationaal inkomen op de lange termijn, zelfs bij een lage

economische groei. Wanneer de participatiegraad beduidend toe zou nemen, dalen de kosten als percentage van het nationale inkomen [11] over een periode van veertig jaar zelfs met ongeveer de helft. Beperking van de indexering tot koopkrachtbehoud biedt dus een krachtig instrument om de kosten te beteugelen, ondanks de demografische ontwikkelingen. Een waardevast uitkeringsniveau leidt evenwel tot een sterk groeiende inkomensongelijkheid. In tegenstelling tot de werkenden profiteren degenen die op een uitkering zijn aangewezen immers niet van de welvaartsstijging. Hierdoor groeit de inkomensachterstand van uikeringsontvangers.

Gedeeltelijk welvaartsvast
Een gedeeltelijk welvaartsvast uitkeringsniveau ontstaat wanneer de index van de cao-lonen wordt gevolgd. Als gevolg van incidentele loonstijgingen gaat de gemiddelde loonstijging trendmatig uit boven de contractloonstijging. De toename van het aantal uitkeringen kan in deze optie grotendeels worden gecompenseerd door een achterblijvend uitkeringsniveau. Wanneer wordt uitgegaan van een verschil in groeivoet per jaar tussen de gemiddelde loonstijging en het uitkeringsniveau van 1 procent, blijft de betaalbaarheid van de AOW redelijk gewaarborgd [12]. Tot 2010 blijft de premie in dat geval stabiel, en bij de middenvariant van de CBS-bevolkingsprognose stijgt zij tot 2040 geleidelijk (met 5 procentpunt). In een variant waarin de bevolking naar leeftijdssamenstelling oud is, is hierop een extra premiestijging nodig van 2 procentpunt in 2025 tot 3,5 procentpunt in 2040. De hierbij veronderstelde incidentele loonontwikkeling van 1 procent is gezien de feitelijke ontwikkeling sinds 1983 aan de hoge kant. Recent rekent het CPB met een waarde van 0,25 procent [13]. Bij de door het CPB veronderstelde banengroei van 0,5 procent per jaar - dit komt overeen met een stijging van de nettoparticipatiegraad van 51,1 procent in 1995 naar 54,7 procent in 2040 - groeien de AOW-uitgaven dan van 5,3 procent van het BBP in 1995 tot 8,1 procent in 2040.

De keerzijde van een beperkte premiestijging is dat het uitkeringsniveau steeds meer gaat achterlopen op het gemiddelde welvaartsniveau. Doordat de AOW steeds kaler afsteekt tegen het gemiddelde arbeidsinkomen, neemt de inkomensongelijkheid tussen huishoudens van ouderen en die van jongeren toe, ook als de aanvullende pensioenen *onveranderd* zouden blijven. Bovendien neemt binnen de categorie ouderen de inkomensongelijkheid toe, omdat niet iedereen een goed aanvullend pensioen heeft. Het is weinig aannemelijk dat de aanvullende pensioenen in de toekomst verbeterd kunnen worden om een achterblijvende AOW te compenseren. Mochten zij daarentegen versoberen, onder de druk van de vergrijzing die ook daar voelbaar wordt, dan neemt de ongelijkheid tussen jong en oud zelfs sterk toe [14].

De incidentele loonstijging is een belangrijke variabele als de politiek de AOW wil koppelen aan de regelingslonen. Voor de welvaartspositie van de AOW-ers in relatie tot de AOW-uitgaven is de incidentele loonstijging echter van minder direct belang. Een lagere waarde voor de incidentele looncomponent leidt tot een extra financieringsprobleem bij de AOW, maar hier staat tegenover dat het probleem van de oplopende inkomensongelijkheid duidelijk

[11] In de 'participatievariant' veronderstelt het SCP een economische groei van 2,5 procent per jaar en een groei van de arbeidsparticipatie naar het Zweedse niveau in 1992. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*; Rijswijk, 1994, blz. 215 e.v.

[12] Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, *Gespiegeld in de tijd; De AOW in de toekomst*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1987; alsmede WRR, *Ouderen voor ouderen*; op. cit.; en R.M.A. Jansweijer, *Gouden bergen, diepe dalen; De inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. 92, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996.

[13] Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1997*; Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996.

[14] Jansweijer, *Gouden bergen, diepe dalen*; op. cit.

minder groot wordt. Een hoge waarde voor de incidentele component beperkt de financieringsproblemen, maar leidt door gebrekkige welvaartsvastheid tot grote welvaartsverschillen. Het is daarom inzichtelijker deze wijze van indexering aan te duiden als een gedeeltelijk welvaartsvaste indexering dan als koppeling aan de cao-lonen. De overheid mag zich bij keuzen over de relatieve hoogte van de AOW niet verschuilen achter technische koppelingsmechanismen.

Volledig welvaartsvast
Een nagenoeg volledig welvaartsvast uitkeringsniveau ontstaat als de uitkeringen meegroeien met het gemiddelde inkomen. Dit is duur, vooral op de langere termijn. In de genoemde CPB-prognose betekent dit dat de AOW-uitgaven als percentage van het BBP in 2040 niet zijn gestegen met 52 procent ten opzichte van 1995, maar met 71 procent. Bij het voornemen de AOW-premie constant te houden en de uitgavenstijging via rijksbijdragen te financieren zal volgens het CPB in 2040 bij een gedeeltelijk welvaartsvaste variant 45 procent van de uitgaven uit de rijksbijdrage moeten komen [15]; bij een volledig welvaartsvaste variant zou dit meer dan de helft worden. Ondanks deze hoge lasten is de welvaartsvastheid strikt genomen nog niet volledig, omdat een groeiende arbeidsparticipatie leidt tot een groter wordend aantal inkomens per huishouden. In het sociaal minimum en in de AOW werkt deze welvaartsstijging niet door [16]. Een deel van de kostenstijging zou gedragen kunnen worden als ook ouderen met een aanvullend pensioen AOW-premie gaan betalen. Gedeeltelijke fiscalisering van de AOW-premie zet de deur hiertoe open. Een volledig welvaartsvaste AOW kan evenwel niet gerealiseerd worden zonder aanzienlijke kostenstijging voor de actieven.

2.4.2 Samenhang tussen AOW en aanvullend pensioen

De mate waarin toekomstige ouderen beschikken over aanvullend inkomen boven de AOW is mede bepalend voor het beleid dat ten aanzien van de AOW kan worden gevoerd. Vaak wordt uitgegaan van de premisse dat toekomstige ouderen over steeds meer aanvullend inkomen zullen beschikken, waardoor de AOW zelf steeds minder noodzakelijk zou worden. Er zijn goede redenen om aan de juistheid van deze premisse te twijfelen.

In de afgelopen decennia is de kwaliteit van pensioenregelingen aanzienlijk verbeterd. Veel regelingen zijn overgestapt naar het eindloonsysteem [17]. Ook is de kwaliteit verbeterd, bijvoorbeeld door het recht op waardeoverdracht en de verplichte gelijke behandeling van 'slapers' en ingegane pensioenen. Mede als gevolg hiervan hebben nieuwe cohorten gepensioneerden steeds meer aanvullend pensioen. Volgens het CPB stijgt het gemiddelde pensioenbedrag per 65-plusser op dit moment met 2 à 3 procent per jaar. Hierdoor hebben veel ouderen, ondanks de achterblijvende koopkracht van de AOW in de recente jaren, meer dan evenredig van de groei van het nationaal inkomen geprofiteerd [18]. Dit neemt evenwel niet weg dat bejaarden zonder aanvullende pensioenen er op achteruit zijn gegaan en dat de langdurig werklozen van nu geen pensioen opbouwen. Als de AOW-uitkering niet volledig welvaartsvast is, zal het uitkeringsniveau geleidelijk steeds meer op het gemiddelde inkomen achterblijven. Beschikt men over een aanvullend pensioen, dan zal dit pensioen voortdurend moeten groeien om de relatieve

[15] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Werken aan zekerheid; Bouwstenen voor een modern en houdbaar sociaal stelsel*; Tweede Kamer 1996/1997, 25 010, nr. 1; en Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1997*; op. cit.

[16] R.M.A. Jansweijer, 'Een houdbare oudedagsvoorziening'; *Openbare Uitgaven*, 28e jaargang nr. 6, 1996, blz. 250-258.

[17] Eind 1994 had 87% van de actieve deelnemers in een pensioenregeling een (gematigd) eindloonreglement. Verzekeringskamer, *Niet-financiële gegevens pensioenfondsen; Stand van zaken pensioenmonitor eind 1994*; Apeldoorn, 1995, blz. 13.

[18] Centraal Planbureau, *Waar blijft de groei van het nationaal inkomen?*; Werkdocument nr. 76, Den Haag, 1995, blz. 16.

welvaartspositie te behouden. Alleen wanneer het beleid van loonmatiging zich lange tijd zou voortzetten en de beleggingsrendementen van pensioenfondsen hoog blijven, kunnen de bestaande aanvullende regelingen ongewijzigd blijven voortbestaan. In dit geval zullen de aanvullende pensioenuitkeringen voorlopig nog blijven groeien, waardoor de achterstand van de AOW ten opzichte van de welvaartsgroei gecompenseerd kan worden. In verhouding tot jongeren behouden ouderen dan - gemiddeld genomen - een ongeveer gelijke welvaartspositie [19]. Het is evenwel zeer de vraag of dit het meest waarschijnlijke scenario is.

Het is namelijk goed denkbaar dat pensioenregelingen te maken krijgen met zodanige premiestijgingen dat de huidige pretenties - met name ten aanzien van indexering van rechten - niet kunnen worden waargemaakt. De wijzigingen die aanvullende pensioenregelingen de afgelopen decennia sterk hebben verbeterd, konden tot stand worden gebracht doordat pensioenfondsen dankzij de gematigde loonontwikkeling en de hoge beleggingsopbrengsten goed bij kas waren [20]. Ook is het pensioenstelsel door die verbeteringen duurder geworden. Bij de in gang zijnde rijping van pensioenaanspraken bestaat - met name onder een eindloonsysteem - een groeiend deel van de reservering voor pensioenaanspraken uit backserviceverplichtingen en neemt de gevoeligheid voor schokken in zowel (loon)inflatie als rendement toe. Zolang die schokken uitblijven, blijft deze gevoeligheid (nog) verborgen. Zouden in de toekomst weer grotere loonstijgingen gerealiseerd worden - bijvoorbeeld door toenemende schaarste op de arbeidsmarkt als gevolg van een geringere instroom van jonge werknemers - of zouden de beleggingsrendementen teruglopen, dan moet deze tegenvaller op een slinkend premiedraagvlak worden afgewenteld. Omdat beleggingsopbrengsten voor pensioenfondsen belangrijker zijn dan premies, zouden de premies dan onevenredig scherp kunnen oplopen. De grote onzekerheid maakt beheersbaarheid voor pensioenregelingen evenwel tot een groter probleem dan een te hoog ambitieniveau [21].

Wanneer het noodzakelijk blijkt de pretenties van de aanvullende pensioenregelingen te matigen, kan deze vorm krijgen door het eindloonsysteem te vervangen door een middelloonsysteem, maar ook in een gebrekkige indexering van aanspraken. De aanvullende pensioeninkomens zullen dan beduidend minder groeien dan nu. Bijgevolg zal afhankelijkheid van de AOW groter zijn. Hierbij komt dat de dekking van de verplichte pensioenregelingen niet volledig is. Hoewel de meeste reguliere werknemers een verplichte pensioenregeling hebben, vond de pensioenkamer in 1987 dat elf procent van de mannelijke werknemers en veertig procent van de vrouwelijke niet deelnam in een pensioenregeling [22]. Een nieuw onderzoek naar witte vlekken wordt op dit ogenblik verricht. Een deel van de bevolking (bijv. kleine zelfstandigen en *freelancers*) zal ook in de toekomst vooral op de AOW aangewezen blijven.

In het verleden is gebleken dat ouderen met een zodanige welvaartsgroei geconfronteerd werden dat ze, ondanks een relatief lager inkomen in verhouding tot hun omgeving, toch nog spaarden en inkomen doorsluisden naar

[19] Jansweijer, *Gouden bergen, diepe dalen*; op. cit.

[20] Daarnaast heeft een modernisering van het beleggingsbeleid (meer zakelijke waarden) de rendementspositie verbeterd. Deze mogelijkheden zijn nog niet ten volle benut. Op langere termijn kan met een portefeuille van circa 40% zakelijke waarden een aanvaardbaar risico worden gecombineerd met ongeveer een procentpunt extra rendement ten opzichte van obligaties. Dit staat gelijk aan circa 5 procentpunt pensioenpremie. Zie: G.C.M. Siegelaer, *Asset liability management voor pensioenfondsen; het afstemmen van beleggingen op pensioenverplichtingen in de praktijk*; Rotterdamse monetaire studies, jaargang 13, 1994-1995, nr. 1, Wolters-Noordhoff.

[21] R.M.A. Jansweijer, 'Geen sober, maar beheersbaar pensioen'; *Economisch Statistische Berichten*, 11 september 1996, 81e jaargang nr. 4072, blz. 744-748.

[22] Pensioenkamer, *Witte vlekken op pensioengebied*; 's-Gravenhage, 1987.

kinderen en kleinkinderen [23]. Zou dit ook voor toekomstige ouderen gelden, dan hoeft over het inkomen van ouderen minder ongerustheid te bestaan. In elk geval zal met het klimmen der jaren de behoefte aan zorg toenemen, die als gevolg van een achterblijvende productiviteitsgroei relatief duur is. Toekomstige ouderen zullen in veel mindere mate dan nu kunnen rekenen op informele zorg. Als door financieringsproblemen de kwaliteit van de collectief gefinancierde zorg in het gedrang zou komen, zullen toekomstige ouderen veel meer dan nu eigen inkomen en vermogen moeten aanspreken om meer dan de minimaal gegarandeerde zorg te kunnen genieten.

Ongerustheid over de toekomst van de AOW en het aanvullend pensioen zou werkenden ertoe kunnen aanzetten zelf meer te sparen voor de oudedagsvoorziening. Empirisch onderbouwde uitspraken hierover zijn moeilijk te doen. Onderzoek uit de VS toonde al geruime tijd geleden dat een toename van pensioenaanspraken leidt tot een afname van de vrije gezinsbesparingen, hetgeen een plausibele gedragsreactie is [24]. In Nederland bleken de invoering en verhoging van de AOW evenwel niet te leiden tot een vermindering van het besparingsniveau van gezinnen. Sinds 1960 ligt dit besparingsniveau nagenoeg constant op circa elf procent, beduidend hoger dan in de jaren vijftig. Wel zijn geleidelijk de vrije gezinsbesparingen verdrongen door de contractuele, met name sinds het begin van de jaren zeventig [25]. De recente onrust over de AOW blijkt evenwel tot een sterke stijging van het aantal individuele levensverzekeringscontracten te leiden.

2.4.3 Individualisering van de AOW

Vanwege de maatschappelijke trend naar individualisering is het een serieuze optie de differentiatie naar leefvorm in de AOW op termijn af te schaffen [26]. De fraudegevoeligheid van deze differentiatie is groot en zal nog groter worden naarmate meer ongehuwd-samenwonenden de AOW-leeftijd bereiken. Voor een calculerend gebruik van de differentiatie naar leefvorm is fraude vaak niet eens nodig. Wie optimaal gebruik maakt van de legale ontwijkingsvormen kan in veel gevallen openlijk de alleenstaandennorm claimen, bijvoorbeeld door de leefsituatie te presenteren als hoofdbewoner en onderhuurder, als hospes en kostganger of door de indeling van de woning aan te passen [27].

De commissie-Drees ging ervan uit dat de differentiatie naar leefvorm in de AOW na 2010 niet zou voortbestaan en dat de nieuwe norm 50 of 60 procent van de uitkering voor een gehuwd paar zou gaan bedragen [28]. Voor wie hierdoor onder het geaccepteerde bestaansminimum zou zakken, had de commissie de ABW in gedachten, waardoor een grotere bemoeienis met de privacy acceptabel is en waardoor bijgevolg de differentiatie naar leefvorm wel zou kunnen worden gehandhaafd.

23] J.M.P. Schiepers en P.L.J. van de Donk, 'Sparen door huishoudens in de jaren tachtig: determinanten van spaargedrag'; *CBS Statistisch magazine*, 1993, 13e jaargang nr. 3, blz. 63-75. Zie ook: H. van Dalen, 'De ongrijpbare spaarder'; *Economisch Statistische Berichten*, 8 maart 1995, 80e jaargang nr. 4000, blz. 223-225.

24] M. Feldstein, 'Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation'; *Journal of Political Economy*, Volume 82, 1974, blz. 905-926.

25] P.J. Besseling, *Pensions, savings and the labour market in the Netherlands*; CPB-onderzoeksmemorandum nr. 113, Den Haag, 1994.

26] Bijv. B. de Vries, 'Naar een pensioen op maat'; *Economisch Statistische Berichten*, 24 april 1996, 81e jaargang nr. 4055, blz. 373-377.

27] De Voogd, Scheepbouwer en Gravesteijn-Ligthelm, *Gebruikersruimte in de sociale voorzieningen*; op. cit.; en J. de Voogd en E. van Schooneveld, *Gebruikersruimte in de volksverzekeringen; Een verkennend onderzoek naar de AOW, AWW, AKW en AAW*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1991.

28] Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, op. cit., blz. 76 e.v.

De AOW-uitgaven zijn tamelijk gevoelig voor de differentiatie naar leefvorm, omdat het aantal alleenstaanden onder ouderen hoog is. De gemiddelde uitkering per individu in de AOW ligt (afgezien van de toeslag voor de jongere partner) rond 60 procent. Dit is het uitkeringsniveau waarbij het afschaffen van de differentiatie naar leefvorm, dus budgettair neutraal verloopt. Een AOW-toeslag voor de jongere partner is in deze optie uiteraard niet meer aan de orde. Hierdoor is op korte termijn een kleine premiedaling ten opzichte van een ongewijzigd beleid mogelijk. Deze premiedaling loopt op de lange termijn op (tot circa 1 procentpunt), doordat het aantal alleenstaanden toeneemt. Hiernaast kan een kostenreductie ontstaan wanneer de calculerende optie verdwijnt. Uniformering van het uitkeringsniveau is vooral gericht op een betere uitvoerbaarheid van de sociale zekerheid - doordat minder controle nodig is - en niet op kostenbesparing.

Niettemin heeft een uniforme uitkering verstrekkende inkomenspolitieke gevolgen voor de inkomens van ouderen. Gehuwden hebben in het algemeen de hoogste aanvullende pensioeninkomens, omdat zij binnen de groep ouderen een gemiddeld lagere leeftijd hebben en de pensioenopbouw bij gehuwde mannen gunstig is. Bij budgettair neutrale uniformering van de AOW wordt hun inkomen met 20 procent van het nettominimumloon verhoogd. Alleenstaanden daarentegen, vooral vrouwen en hoogbejaarden, zijn in veel sterkere mate aangewezen op de AOW; zij hebben veelal een gebrekkige pensioenopbouw, de weduwenuitkeringen zijn lager en indexering van rechten is onvolledig. Hun inkomen wordt met 10 procent van het nettominimumloon verlaagd. Hierdoor neemt de inkomensongelijkheid tussen huishoudens sterk toe [29].

2.4.4 Beleidsopgave

De demografische veranderingen leiden tot een grotere druk op de niet aan de arbeidsmarkt gerelateerde sociale zekerheid. Het belangrijkste instrument voor kostenbeheersing is 'polisbeleid': het beïnvloeden van de uitkeringsrechten. Dit instrument is hier echter minder effectief dan in de actieve levensfase, omdat het gedragseffect van het polisbeleid op het volume grotendeels ontbreekt. De kostenbeheersing loopt daardoor vrijwel geheel over de band van de relatieve verarming van uitkeringsontvangers, met uitzondering van effecten op de huishoudensvorming. Het vooruitzicht van een gebrekkige publieke sociale zekerheid zal aanmoedigen dat alternatieve voorzieningen getroffen worden in de aanvullende private sfeer, zoals bij de arbeidsongeschiktheidregelingen duidelijk zichtbaar is geweest. De kosten komen dan evenwel op een andere plaats terug. Daarnaast zouden de inkomens uit de aanvullende regelingen desondanks kunnen tegenvallen. Ook in dat geval komen de kosten deels terug in de vorm van een verarming van uitkeringsontvangers, die op andere fronten weer gevolgen heeft voor de overheid, bijvoorbeeld via de kosten van de zorg. Het is daarmee twijfelachtig of het oogmerk van kostenbeheersing, namelijk een daling van de wig als belangrijke voorwaarde voor werkgelegenheidsgroei, door de onderzochte modaliteiten wordt gerealiseerd.

Zowel het opstuwende effect dat de demografische ontwikkeling heeft op de kosten van de sociale zekerheid als de beperktheid van de beheersinstrumenten in het niet-arbeidsmarktgerelateerde deel van de sociale zekerheid, maakt het des te noodzakelijker dat de participatiegraad van de bevolking in de actieve leeftijdsfase verder toeneemt. Hoe men het ook wendt of keert: de sleutel waarmee de negatieve gevolgen van de toenemende demografische druk op de sociale zekerheid kunnen worden tegengegaan, is niet primair gelegen in

[29] Jansweijer, *Gouden Bergen, diepe dalen*; op. cit., blz. 152 e.v.

kostenbeheersing, maar in het verlagen van de i/a-ratio. Dit is echter een niet geringe opgave. Om de AOW-uitgaven in verhouding tot het nationaal inkomen constant te houden, moet de som van de jaarlijkse groei van de bevolking in de actieve levensfase, de jaarlijkse groei van de arbeidsparticipatie en de jaarlijkse achterstand van de AOW op het gemiddelde inkomen ongeveer gelijk zijn aan de jaarlijkse groei van het aantal AOW-ers. Zoals in de volgende paragraaf zal blijken, is de gemiddelde banengroei in de afgelopen tien jaar aanzienlijk geweest; ongeveer gelijk aan de gemiddelde groei van het aantal 65-plussers over de komende veertig jaar. Wanneer deze banengroei doorgaat, zou dit het mogelijk maken dat de AOW-uitkering even snel groeit als het gemiddelde arbeidsinkomen. Spanningen op de arbeidsmarkt kunnen een verdere banengroei evenwel frustreren. Niet alleen doen die zich nu op deelmarkten al weer voor, maar bij de huidige demografische en economische vooruitzichten is een gespannen arbeidsmarkt als zodanig beslist geen illusie. Er is daarom veel gelegen aan een stelsel van sociale zekerheid dat niet alleen de ambitie heeft er direct aan bij te dragen de arbeidsparticipatie te verhogen door huidige werklozen beter terug te geleiden naar de arbeidsmarkt. Anticipatie op de komende ontwikkelingen vergt ook dat alles op alles wordt gezet om een blijvende inzetbaarheid van de beroepsbevolking te realiseren, om voortijdige uittreding in de toekomst te beperken.

2.5 De toekomstige arbeidsmarkt

Na de conclusie van de vorige paragraaf moge de opdracht duidelijk zijn: voor de betaalbaarheid van de sociale zekerheid moet de arbeidsparticipatie omhoog, zeker op de wat langere termijn. Dit roept echter onmiddellijk de vraag op naar het realiteitsgehalte van deze doelstelling. Is de Nederlandse economie wel in staat een groeiende beroepsbevolking te absorberen, zeker als de arbeidsparticipatie nog extra gestimuleerd wordt? In het licht van de hardnekkige werkloosheid van de afgelopen twintig jaar is de twijfel hierover te begrijpen. Vanuit deze twijfel zou een beleid gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie veel kosten en weinig opbrengen, waardoor per saldo het perspectief van werklozen op het vinden van een baan zou kunnen verslechteren. In deze paragraaf zal evenwel worden aangetoond dat de in de aanhef geformuleerde beleidsopdracht geenszins irreëel is: een stijgende arbeidsparticipatie is een reële toekomstmogelijkheid.

2.5.1 Een kwantitatieve verkenning

In het recente verleden heeft ons land al laten zien dat participatieverhoging en vermindering van de werkloosheid samen kunnen gaan. De afgelopen jaren heeft de Nederlandse economie, na een jarenlange periode van 'jobless growth', een opvallend sterke groei van de werkgelegenheid meegemaakt. Tegelijkertijd nam vanaf eind jaren tachtig, de groei van de bevolking tussen 15 en 65 jaar - de potentiële beroepsbevolking - beduidend af. Het gevolg was een sterke toename van de arbeidsparticipatie en een daling van de werkloosheid. Hoe positief die ontwikkeling ook beoordeeld kan worden, tegelijkertijd moet beseft worden dat deze zich voltrok vanuit een situatie met een in internationaal perspectief opmerkelijk lage arbeidsparticipatie. Dit was het gevolg van een langdurig proces, waarin de groei van de werkgelegenheid belangrijk lager was dan die van de potentiële beroepsbevolking. Ruwweg bleef de absolute werkgelegenheid tussen 1970 en 1985 constant; de toename van het aantal werkende vrouwen werd gecompenseerd door een daling van het aantal mannen. De bevolkingsgroep tussen 15 en 65 jaar nam echter onverminderd toe, met als gevolg een dalende arbeidsparticipatie. Pas na 1985 bleek het mogelijk de werkgelegenheid, en een aantal jaren later ook de arbeidsparticipatie, te vergroten.

In zijn recente rapport *Tweedeling in perspectief* heeft de WRR nagegaan hoe de werkgelegenheid en werkloosheid zich tot 2015 zouden kunnen ontwikkelen, onder verschillende veronderstellingen betreffende de groei van het arbeidsaanbod en van de werkgelegenheid [30]. Aan de aanbodkant werden twee varianten onderscheiden: de MIN-variant, waarin het arbeidsaanbod niet of nauwelijks meer zal toenemen, en de PLUS-variant, waarin de toename van het arbeidsaanbod van vrouwen onverminderd doorgaat en waarbij ook bij de (oudere) mannen sprake is van een toename. In de PLUS-variant zou de arbeidsparticipatie uitkomen op niveaus die momenteel in Scandinavische landen en in de Verenigde Staten voorkomen. Wat betreft de groei van de werkgelegenheid zijn vier mogelijke groeipercentages gehanteerd, die uiteenliepen van 0,5 tot 1,5 procent groei per jaar. In het licht van de toename in de afgelopen 15 jaar, met gemiddeld 1,5 procent, betreft deze bovengrens een nog alleszins redelijk percentage.

Uit de hier op volgende confrontatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bleek dat bij de MIN-variant de werkloosheid in alle gevallen al heel snel zou dalen. Er zouden ernstige schaarstesituaties ontstaan, zeker als de werkgelegenheid snel zou toenemen. Ook als de toename van de werkgelegenheid niet meer dan 0,5 procent zou bedragen, zou er krapte op de arbeidsmarkt kunnen ontstaan. Deze observatie maakt al duidelijk dat een verdere toename van de arbeidsparticipatie ook vanuit arbeidsmarktpolitieke overwegingen zinvol zou zijn. In de PLUS-variant, i.e. met een voortgaande toename van de arbeidsparticipatie, bleek alleen bij een werkgelegenheidsgroei van kleiner dan één procent de werkloosheid op te lopen. Bedraagt de werkgelegenheidstoename één procent, dan zou de werkloosheid aanvankelijk nog toenemen, maar na 2005 beginnen te dalen. Bij hogere groeipercentages van de werkgelegenheid zou rond 2010 de werkloosheid al beduidend afgenomen zijn. De conclusie luidde dan ook dat de werkloosheidsvooruitzichten zelfs bij een stijgende arbeidsparticipatie niet somber hoeven te zijn, als de werkgelegenheid met een redelijk percentage blijft toenemen.

Deze bevindingen waren gebaseerd op een eenvoudig rekenmodel, met name waar het de groei van de werkgelegenheid betrof. Zo werd geen rekening gehouden met mogelijke loonstijgingen als gevolg van krappe (deel-)arbeidsmarkten, waardoor de werkgelegenheidsgroei zou kunnen worden afgeremd. Ook met veranderingen in sectorstructuur en opleidingsniveau is geen rekening gehouden. Na het verschijnen van het WRR-rapport heeft het CPB een tweetal studies uitgebracht, ter voorbereiding van een nieuwe Lange Termijn Verkenning, waarin deze aspecten wel zijn meegenomen [31].

Het CPB onderscheidt drie scenario's, namelijk *Global Competition, European Coordination* en *Divided Europe*. De scenario's lopen uiteen wat betreft internationaal-politieke omgeving, technologie, demografie en economie alsmede sociaal-culturele problematiek. In Divided Europe worden de sociaal-economische problemen niet goed aangepakt, nationaal noch internationaal. Het gevolg is trage economische groei en aanhoudend hoge werkloosheid. In European Coordination wordt verondersteld dat, althans op Europees niveau, een duidelijk beleid wordt gevoerd, met als gevolg een redelijke groei en een dalende werkloosheid. Meest dynamisch is het Global-Competition-scenario, met een sterke internationalisering en een grote rol voor het marktmechanisme. In dit scenario groeit de economie het sterkst en daalt de werkloosheid het meest. Wordt gekeken naar de ontwikkeling van de

[30] WRR, *Tweedeling in perspectief*; op. cit.

[31] Zie Centraal Planbureau, *Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995-2020*; Werkdocument nr. 89, Den Haag, 1996; en Centraal Bureau voor de Statistiek en Centraal Planbureau, *Bevolking en arbeidsaanbod; Drie scenario's tot 2020*; Den Haag, Sdu Uitgevers, 1997.

arbeidsparticipatie naar leeftijd en geslacht, dan sporen de gegevens van het Divided-Europe-scenario met de hierboven beschreven MIN-variant. De PLUS-variant komt overeen met de gegevens voor European Coordination, en in mindere mate met Global Competition. Het voornaamste verschil is de veronderstelde arbeidsparticipatie voor de oudste leeftijdsgroep (55-64 jaar), die door het CPB iets hoger worden ingeschat [32].

Tabel 2.4 geeft de voor deze studie relevante groeicijfers weer. De economische groei is hoog in Global Competition en European Coordination, ook in vergelijking met de afgelopen twee decennia. In het derde scenario, Divided Europe, is die groei juist beduidend lager. De bevolkingsgroei is het hoogst in European Coordination en het laagst in Divided Europe, mede vanwege een lage migratie. Ten slotte blijkt de groei van de werkgelegenheid in personen in de twee eerstgenoemde scenario's duidelijk hoger dan in Divided Europe. Deze uitkomsten komen redelijk overeen met de hiervoor genoemde WRR-berekeningen. Geldt dit nu ook voor de werkloosheid?

Tabel 2.4 Economische groei, bevolkingsgroei en werkgelegenheidsgroei, 1974-2020 (in procenten)

	Scenario	1974-1995	1996-2010	2011-2020	1996-2020
Economische groei	GC	2,2	3,3	3,3	3,3
	EC	2,2	2,8	2,5	2,7
	DE	2,2	1,7	1,3	1,5
Bevolkingsgroei	GC	0,6	0,4	0,3	0,4
	EC	0,6	0,6	0,5	0,6
	DE	0,6	0,3	0,1	0,2
Werkgelegenheidsgroei	GC	0,75			1,1
(personen)	EC	0,75			1,0
	DE	0,75			0,3

Bron: CPB, *Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995-2020*; op. cit.

Tabel 2.5 geeft de werkloosheid en de i/a-ratio voor een aantal steekjaren [33]. Bij de werkloosheid is in alle gevallen sprake van een daling, al zet die bij Divided Europe laat en heel voorzichtig in. In de andere twee scenario's loopt de werkloosheid al veel eerder terug, waarbij nog aangetekend moet worden dat de veronderstelde toename van de arbeidsparticipatie en hiermee van de potentiële beroepsbevolking in European Coordination en vooral in Global Competition veel hoger is dan in Divided Europe. Ook op basis van deze CPB-scenario's lijkt het beeld van een 'jobless growth'-toekomst niet van toepassing. Wat betreft de ontwikkeling van de i/a-ratio valt op dat alleen in het Global-Competition-scenario deze ratio constant blijft. Slechts bij de daarbij behorende groei van de werkgelegenheid en het daaraan gerelateerde beroep op de sociale zekerheid is het mogelijk de stijging vanwege de demografische ontwikkeling adequaat te pareren. In het European-Coordination-scenario valt een lichte toename te noteren, terwijl in het Divided-Europe-scenario sprake is van een forse toename. Uitgedrukt in de collectieve uitgavenquote laat Global Competition een daling zien van 45 procent nu naar 37 procent in 2020, blijft European Coordination min of meer stabiel en mondt Divided Europe uit in een toename naar 50 procent.

[32] Daarbij moet ook rekening worden gehouden met het gegeven dat de WRR-gegevens liepen tot 2015, terwijl de gegevens van het CPB betrekking hebben op 2020. Juist vanwege het cohort-effect is dit verschil niet onbelangrijk.

[33] De uitkomsten voor 2000 zijn afkomstig uit Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1996; Waarin opgenomen een verkenning tot en met 2000*; Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996. In Centraal Planbureau, *Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995-2020*, op. cit., wordt in voetnoot 7 op blz. 19 hiernaar verwezen.

Tabel 2.5 Ontwikkeling van de werkloosheid en van de i/a-ratio, 1995-2020

	scenario	1995	2000	2010	2020
Werkloosheid	GC	8,4	6,8	6,6	2,8
	EC	8,4	6,8	7,0	4,5
	DE	8,4	8,8	10,2	8,0
i/a-ratio	GC	82,6	76,8	80,3	80,0
	EC	82,6	76,8	83,3	90,9
	DE	82,6	81,5	96,8	110,2

Bron: CPB, *Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995-2020*; op. cit.

De conclusie moet luiden dat ook op basis van de nieuwe langetermijnvooruitberekeningen van het CPB een forse groei van de werkgelegenheid niet alleen noodzakelijk, maar ook mogelijk is. Noodzakelijk om voor de groeiende bevolking voldoende nieuwe banen te scheppen; noodzakelijk ook vanwege de maatschappelijke betekenis van arbeidsparticipatie en vanwege de toenemende pensioenlasten en om de sociale zekerheid te kunnen blijven financieren. Dit is mogelijk als het huidige beleid van loonmatiging, aanpassing van de sociale zekerheid, deregulering en flexibilisering voortgezet wordt. Wordt deze doelstelling gerealiseerd, dan komt de doelstelling van een betaalbare sociale zekerheid binnen bereik.

2.5.2 De arbeidsmarkt tussen kopersmarkt en verkopersmarkt

Zeker als Nederland het huidige groeipad zou weten te behouden, is er een gunstig perspectief voor verhoging van de arbeidsparticipatie. Een positieve werkgelegenheidsontwikkeling garandeert evenwel geen duurzaam gunstig verloop, want het draagt ook steeds de kiem in zich voor de frustratie ervan. Dit komt doordat de wisselingen in de economische conjunctuur en structuur de machtsposities van de partijen op de arbeidsmarkt beïnvloeden. In de naoorlogse jaren had deze marktmacht een wisselend verloop, met ingrijpende gevolgen voor de loonkosten en andere arbeidsvoorwaarden.

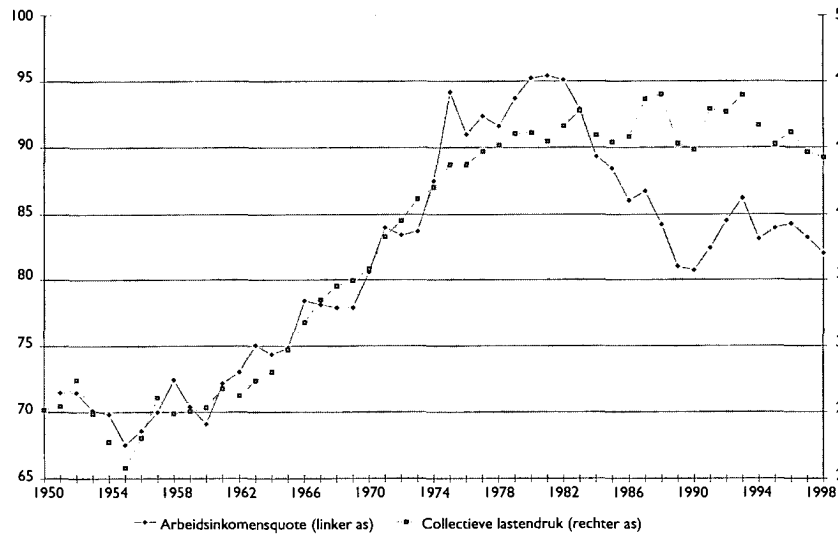
Wanneer de huidige arbeidsmarkt tegen het licht wordt gehouden, springt onmiddellijk in het oog dat deze in de recente episode alle kenmerken heeft van een kopersmarkt (*buyers market*), waarin de vragers/werkgevers de uitkomsten domineren. In de jaren zestig en zeventig was daarentegen sprake van een uitgesproken verkopersmarkt (*sellers market*). De sterke positie van het aanbod van arbeid uitte zich toen niet alleen in een loonexplosie maar ook in betere bescherming in het arbeidsrecht, de uitbouw van de sociale zekerheid en de vertegenwoordiging van de vakbeweging in allerlei (semi-)publieke gremia. Met een zekere vertraging riep de duur geworden arbeid bij het bedrijfsleven de reactie op van rationalisering en uitstoot. Het verdwijnen van de verkopersmarkt werd verder beïnvloed door andere ontwikkelingen in de sfeer van vraag en aanbod. Extra grote naoorlogse geboortecohorten dienden zich aan en, in toenemende mate, ook getrouwde vrouwen. Tegelijk liep de vraag naar arbeid terug door achtereenvolgens de voltooide wederopbouw, de wegebbende groei-impuls van de vorming van de EEG, en de afnemende stimuleringsvraag door de overheid.

Door deze ontwikkelingen kwamen de verhoudingen op de arbeidsmarkt geleidelijk volledig anders te liggen. Mede door kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt (*mismatches*), ontstond er vanaf de jaren zeventig een omvangrijke werkloosheid. Deze structurele component van de werkloosheid is opgelopen van naar schatting zo'n twee procent van de beroepsbevolking in

de jaren zestig tot zo'n vijf procent in de jaren negentig [34]. De harde kern in de 'officiële' werkloosheid is dus veel groter geworden. De volle ernst van de toegenomen structurele werkloosheid is bovendien langdurig aan het oog onttrokken gebleven doordat die voor een belangrijk deel werd opgevangen door een geforceerde aanbodvermindering via WAO, VUT en arbeidsduurverkorting. Met name de WAO is een belangrijke component van 'verborgen' werkloosheid gaan omvatten. De officiële werkloosheid is in Nederland nu weliswaar lager dan in vergelijkbare Europese landen, maar het arbeidsongeschiktheidsvolume is nog bijna dubbel zo hoog [35].

Het zijn nu niet langer de aanbieders, maar de vragers die de uitkomsten domineren. Dit uit zich op verschillende manieren. Vakbonden lijden vanaf de tweede helft van de jaren zeventig een groot ledenverlies. Tussen 1950 en 1980 was de organisatiegraad in Nederland steeds tussen 36 en 40 procent. Na 1983 is dit gedaald tot onder de 30 procent. Eén van de factoren die hierbij een rol speelt, is dat de organisatiegraad in de relatief aan belang winnende dienstensectoren van de economie traditioneel lager ligt [36]. Gevolg hiervan is geweest dat sinds begin jaren tachtig de onderhandelingspositie van werknemers tegenover werkgevers zwakker is geworden. Dit heeft bijgedragen tot een terugkeer naar een gematigde loonontwikkeling, nu niet alleen als uitkomst van centraal tripartite overleg, maar ook steeds meer van de rechtstreekse confrontatie van de marktpartijen op bedrijfs- of bedrijfstakniveau. De arbeidsinkomensquote die vanaf eind jaren vijftig geleidelijk was gestegen van zo'n 70 procent tot 95 procent in 1980, is - zo blijkt uit figuur 2.3 - weer terug gaan lopen.

Figuur 2.3 **Arbeidsinkomensquote versus collectieve lastendruk**



Bron: B. de Vries, 'Inkomensverdeling en arbeidsparticipatie'; in: *Inkomensverdeling en economische activiteit;* door A. Knoester en F.W. Rutten (red.), Utrecht, LEMMA, 1995, blz. 15, aangevuld met recente CPB-gegevens.

[34] H.B.A. Bierings, *Mismatches on the Labour Market and Structural Unemployment*; proefschrift Rijksuniversiteit Limburg, 1996, blz. 225.

[35] Vgl. M.G.K. Einerhand, R. Prins en Th.J. Veerman, 'Ziekteverzuim en WAO in enkele Westeuropese landen'; *Sociaal Maandblad Arbeid*, september 1995, 50e jaargang nr. 9, blz. 520-528.

[36] Vgl. I.A.W. van Rijn, *Why workers join unions - and leave them; Matters of money and mind*; proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, 1995; alsmede A. van den Berg, *Trade union growth and decline in the Netherlands*; proefschrift Tinbergen Instituut, Universiteit van Amsterdam, 1995.

Door de veranderde marktverhoudingen zijn bedrijven nu ook beter in de positie om de toegenomen risico's die verband houden met de meer turbulente en concurrerende wereldeconomie deels af te wentelen op de factor arbeid. Voor de insiders (wie al een baan had) zijn de consequenties van de marktomslag vooralsnog betrekkelijk bescheiden geweest. Maar ze zijn er wel, zoals blijkt uit de versoepeling van werktijden in cao's, de opmars van prestatiebeloning, en dergelijke. Ook is inmiddels het ontslagrecht in discussie gekomen [37]. De verslechtering van de marktpositie van de factor arbeid als geheel is echter vooral op de schouders terecht gekomen van de outsiders (wie zijn baan verloor of nog aan de slag moest komen). Het is aantrekkelijk om in de pieken en dalen in de personeelsbehoefte te voorzien door gebruik te maken van mensen waarmee geen vast dienstverband wordt onderhouden en die dus tijdelijk kunnen worden aangetrokken en afgestoten. Voor de betrokkenen betekent dit evenwel een zwakke arbeids- en socialezekerheidspositie. Degenen die op een uitkering zijn aangewezen, worden bovendien geconfronteerd met verslechterde socialeverzekeringsarrangementen. Door dit alles discrimineert de omslag naar een kopersmarkt materieel tegen groepen die de status van insider nog niet hebben weten te bereiken, zoals jongeren, vrouwen en allochtonen.

Heeft de huidige situatie nog onmiskenbaar de kenmerken van een kopersmarkt, door de aanzienlijke groei van de werkgelegenheid worden nu de eerste tekenen van nieuwe kraptes op bepaalde deelmarkten alweer zichtbaar. De ontgroening van de beroepsbevolking zou een ontwikkeling naar opnieuw een verkopersmarkt de komende jaren in de hand kunnen werken. Een voortgezette gunstige werkgelegenheidsontwikkeling zou dus opnieuw kunnen leiden tot een gespannen arbeidsmarkt. Zou een omslag naar een verkopersmarkt ook opnieuw gedragsreacties kunnen oproepen zoals in de jaren zestig en zeventig? Dit gevaar is immers bij een herwonnen marktpositie van de factor arbeid niet denkbeeldig. Nu er weer 'wat te halen' is, zou de vakbeweging de verleiding wellicht moeilijk kunnen weerstaan toch weer looneisen te stellen die de stijging van de productiviteit te boven gaan. Doordat het arbeidsvoorwaardenoverleg gedecentraliseerd is, kunnen bonden in succesvolle bedrijfstakken nu ook moeilijker van looneisen worden weerhouden. Ogenschijnlijk laat het scenario van de jaren zestig en zeventig zich dus toch weer uittekenen.

Ogenschijnlijk, want door de veranderde economische omgeving zijn opstelling en gedrag van de partijen op de arbeidsmarkt nu anders geconditioneerd dan eertijds. De geschiedenis van loonkostenstijging en arbeidsuitstoot behoeft zich ook daarom niet persé te herhalen. De maatschappij lijkt nu op grotere schaal doordrongen van de permanente druk die de internationale concurrentie oplegt aan de flexibiliteit van en de prijsvorming op de arbeidsmarkt. Deze druk zal bij het tot stand komen van de EMU alleen maar groter worden. Ook is de positie van de vakbeweging veranderd, niet alleen door conjuncturele maar ook door structurele factoren. Zo heeft ze te rekenen met een toenemend aantal deeltijd- en flexwerkers, die in het algemeen minder makkelijk te organiseren zijn. Bovendien geeft de terughoudendheid met looneisen tot op heden aan dat de vakbeweging zich nog onverminderd bewust is van de gunstige effecten van loonmatiging. Deze terughoudendheid zou voortgezet kunnen worden zolang de vakbeweging voldoende mogelijkheid houdt om in het arbeidsvoorwaardenoverleg voortgang te boeken op andere essentiële zaken dan het loonniveau, zoals voorzieningen om de *employability* te bevorderen. Dit is temeer van belang omdat het huidig gunstig tij de hardnekkige kern van de werkloosheid nog niet heeft kunnen bereiken, en bovendien - door de internationalisering van de economie en de technologische versnelling - gemakkelijker weer kan verlopen dan eertijds. De volgende paragraaf gaat op die economische omgevingsfactoren in.

[37] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Flexibiliteit en zekerheid*; Tweede Kamer 1995/1996, 24 543, nr. 1.

2.6 De economische omgeving: technologische versnelling en toenemende concurrentie

In paragraaf 2.5.1 werd inzichtelijk gemaakt dat de vooruitzichten voor de arbeidsmarkt - zelfs bij een aanzienlijke verhoging van de arbeidsparticipatie - gunstig zijn, met name wanneer Nederland de in het afgelopen decennium gerealiseerde groei van de werkgelegenheid kan vasthouden. Belangrijk hiervoor is vooral de ontwikkeling van de wereldhandel. De mate waarin hiervan wordt geprofiteerd, is niet alleen een kwestie van meeliften, maar is vooral ook afhankelijk van het eigen handelen. De door Nederland in dit opzicht geleverde prestatie is er dan ook niet zomaar gekomen. Deze is het resultaat van jarenlange loonmatiging, herstructurering van het bedrijfsleven alsook verstandig monetair beleid. Voor de toekomst is natuurlijk de cruciale vraag of Nederland zijn aandeel in de wereldhandel kan behouden of, mocht deze structureel achterblijven, zijn aandeel hierin compenserend kan vergroten. Voltooiing van de Economische en Monetaire Unie biedt hiervoor in beginsel ruimte, omdat deze een eind zal maken aan de relatieve appreciatie van de gulden. Dan kan het gewicht van de factor loonvorming beter dan tot op heden tot zijn recht komen [38]. De vakbeweging komt zo in een betere positie om tegemoet te komen aan het pleidooi dat aan het slot van de vorige paragraaf werd gehouden voor voortgezette loonmatiging. Immers, wanneer haar beleid van terughoudendheid merkbaar tot resultaten leidt in de vorm van nieuwe werkgelegenheid, wordt het voor de vakbeweging gemakkelijker dat beleid voort te zetten. Dit is ook belangrijk vanwege de afnemende robuustheid van de nationale economieën als gevolg van de technologische versnelling en toenemende concurrentie. Deze verschijnselen hebben niet alleen consequenties voor de omvang van de werkgelegenheid, maar vragen ook om een dynamische arbeidsmarkt en een sociale zekerheid die deze beweeglijkheid mogelijk maakt.

2.6.1 Technologische versnelling

Vele technologische veranderingen oefenen invloed uit op productieprocessen, zoals in de sfeer van biotechnologie en de nieuwematerialentechnologie [39]. Vooral de gevolgen van de informatie- en communicatietechnologieën (ICT) zijn merkbaar. Niet alleen verandert hierdoor de economische structuur, er is ook vrijwel geen werk meer te bedenken waarin ICT niet op enigerlei wijze verandering heeft aangebracht. De sterke groei van de internationale communicatiemogelijkheden in combinatie met de grote vooruitgang op het gebied van logistieke systemen (*just-in-time*-technieken) vormen ook een sterke stimulans voor de internationalisering van het bedrijfsleven. Door de moderne telematica kunnen delen van productieprocessen nu veel eenvoudiger op verschillende locaties worden uitgevoerd (delocalisatietendens). Hierdoor worden productiefactoren internationaal mobieler en kunnen comparatieve kostenvoordelen tussen landen beter benut worden. Doordat de markten groter worden, nemen ook de mogelijkheden toe om van schaalvoordelen te profiteren. Deze ontwikkeling vormt een sterke stimulans voor de internationale handel, voor directe investeringen in het buitenland en voor overdracht van technologie.

Hiernaast hebben de intensivering van de internationale informatiestromen en de mondialisering van een groot aantal markten tot op zekere hoogte geleid tot een convergentie van trends en smaken, waardoor het over en weer

[38] Vgl. F. Modigliani, 'The shameful rate of unemployment in the EMS: causes and cures'; *De Economist*, Volume 144, 1996, blz. 363-396.

[39] Vgl. Commissie Economische Deskundigen, *Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering*; Sociaal-Economische Raad, Den Haag, 1996, blz. 17-18.

eenvoudiger wordt op buitenlandse markten te penetreren. Ook maken ICT-toepassingen het mogelijk sneller op specifieke wensen in te spelen, waardoor een grotere productdifferentiatie mogelijk wordt (*economies of scope*). Een belangrijke rol hierbij speelt dat de minimale seriegrootte die efficiënt kan worden geproduceerd, door ICT fors kan worden teruggebracht. De betrokken technologie maakt het mogelijk dat bepaalde diensten ook over grote afstand kunnen worden verhandeld, hetgeen mede een oorzaak is van de recente groei van de internationale handel in diensten.

De snelle, grotendeels autonome ontwikkelingen in de technologie leiden ertoe dat de levenscyclus van producten en productieprocessen korter wordt. Voor de arbeidsorganisatie betekent dit dat het *Fordisme* - dat geassocieerd is aan routinematige massaproductie van gestandaardiseerde producten - steeds meer terrein verliest aan nieuwe, meer flexibele organisatie- en productievormen. In de recente studie *Arbeidsmarkt, informatietechnologie en internationalisering* van de Commissie Economische Deskundigen van de SER worden de verschillen tussen de oude, Fordistische, en de nieuwe, op ICT gebaseerde, organisatievorm schematisch in beeld gebracht, zoals in tabel 2.6 is weergegeven.

Tabel 2.6 Veranderingen in organisatievormen

Oud-'Fordistisch'	nieuw-ICT
energie-intensief	informatie-intenstief
ontwerp in 'tekenkamer'	computerondersteund ontwerp
gestandaardiseerd	klantgericht
tamelijk stabiele productmix	snelle veranderingen in productmix
gespecialiseerde productiesystemen	flexibele productiesystemen
automatisering	systematisering
individuele bedrijven	netwerken
hiërarchische structuren	platte horizontale structuren
centralisatie	eigen verantwoordelijkheid
gespecialiseerde werknemers	veelzijdige werknemers
planning	visie

Bron: Commissie Economische Deskundigen, op. cit., blz. 36.

Vervolgens kan worden gespeculeerd over de toekomstige ontwikkeling van het geheel van soorten banen en functies, onder druk van de ontwikkeling van de (informatie)technologie. Die speculaties gaan in de richting van drie alternatieve toekomstbeelden: (1) polarisatie: verdwijnen van de middencategorie banen, (2) regradatie: verhoging van de kwaliteit van banen, en (3) pluriformiteit: ontstaan van een veelheid en verscheidenheid van arbeidsposities [40]. Er is helaas nog nauwelijks onderzoek beschikbaar op basis waarvan een uitspraak is te doen over de waarschijnlijkheid van deze toekomstbeelden.

2.6.2 Toenemende concurrentie

Internationalisering

De Nederlandse economie maakt deel uit van een steeds opener wereldsysteem. Ondanks alle *ups and downs* is er een gestage regionale (Europese) en mondiale ontwikkeling naar vermindering van handelsbelemmeringen tussen landen. Dit proces voltrekt zich zowel binnen de Europese Unie als op wereldschaal, in het verband van de World Trade Organisation. Tabel 2.7 geeft een eerste, globale

[40] Vgl. T. Elfring en R.C. Kloosterman, 'Een miljoen banen erbij: de groei van de werkgelegenheid in Nederland na 1979 nader bekeken'; in: *Arbeidsmarkt en sociale zekerheid: 'beleid in beweging'*; door H. Scholten en S.C. de Groot (red.), Delft, Eburon, 1994, blz. 421-434.

indruk van de toenemende intensiteit van het handelsverkeer - als de som van goederenexport en goederenimport - in de naoorlogse periode. De uitzonderlijke positie van Nederland springt eruit, maar ook in landen als Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten is de groei spectaculair. De groei van de wereldhandel sinds 1950 is beduidend groter geweest dan die van de wereldproductie [41]. Voor de toekomst verwacht het CPB een voortgezette sterkere groei van de wereldhandel dan van de wereldproductie, wat duidt op een grotere openheid en een verdere onderlinge verstrengeling van nationale economieën.

Tabel 2.7 Omvang van het handelsverkeer als percentage van het BNP in lopende prijzen

	1950	1973	1994
Nederland	70,9	74,8	89,2
Duitsland	20,1	35,3	39,3
Frankrijk	21,4	29,2	34,2
Groot-Brittannië	37,1	37,6	41,8
Verenigde Staten	6,9	10,8	17,8
Japan	16,4	18,2	14,6

Bron: Ontleend aan W. Ruigrok en R. van Tulder, 'Misverstand: globalisering'; *Economisch Statistische Berichten*, 20/27 december 1995, 80e jaargang nr. 4038, blz. 1141 [42].

Deze cijfers verschaffen geen informatie over de invloed van directe grensoverschrijdende investeringen op de werkgelegenheid in Nederland noch over de relatieve betekenis van de Europese integratie en ruimere mondialisering van de wereldhandel voor ons land. Wel is evident dat door die Europese integratie en die mondialisering eertijds bestaande handelsbelemmeringen voor een belangrijk deel zijn weggenomen. Voor de Nederlandse economie is de Europese Unie vooralsnog het belangrijkst gebleken, zowel in termen van handels- als van kapitaalsstromen. Meer in het algemeen blijkt de internationaliseringstendens vooralsnog eerder de vorm aan te nemen van regionalisering dan van mondialisering [58]. Dit beeld wordt bevestigd wanneer we de handel van Nederland met het buitenland uitsplitsen naar diverse landengroepen.

Tabel 2.8 Buitenlandse handel van Nederland (op transactiebasis, in procenten van het bruto binnenlands product), 1970-1994

	'70-'74	'75-'79	'80-'84	'85-'89	'90-'94
Goederenuitvoer, totaal	37,6	39,6	48,2	46,6	45,6
waarvan EG	27,8	29,1	35,3	34,7	33,9
waarvan Oost-Europa	0,8	0,8	0,8	0,7	0,9
waarvan ZO-Azië*	0,7	0,9	1,1	1,4	1,6
Goedereninvoer, totaal	39,1	40,7	46,5	44,7	42,8
waarvan EG	24,0	23,3	25,5	27,9	26,2
waarvan Oost-Europa	0,7	1,0	2,1	1,3	0,9
waarvan ZO-Azië*	1,0	1,4	1,9	2,1	2,8

* exclusief Japan

Bron: A.M.C. van der Zwet, Enige effecten van globalisering op de Nederlandse economie; De Nederlandsche Bank, MEB Serie nr. 1995-6, Amsterdam, 1995, blz. 9.

41] Ruigrok en Van Tulder presenteren in hun artikel ook de cijfers over 1913 om hun stelling te illustreren dat er over de periode 1913-1994 gemeten juist geen sprake zou zijn van toenemende globalisering.

42] Zie ook WRR, *Stabiliteit en veiligheid in Europa; Het veranderde krachtenveld voor het buitenlands beleid*; Rapporten aan de Regering nr. 48, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1995, m.n. hoofdstuk 4.

Door het proces van internationalisering wordt de concurrentiepositie van een land steeds belangrijker voor zijn economische ontwikkeling. Niet alleen kostenverhoudingen, maar vooral ook de aanwezigheid van kwalitatief hoogwaardige productiefactoren en instituties bepalen de aantrekkelijkheid van een land als vestigingsplaats voor bedrijven. Waar kennis zich sneller verspreidt dan voorheen, is nu vooral de kwaliteit van het menselijk kapitaal bepalend als vestigingsfactor [43]. Ook de beweeglijkheid van de productiefactoren maakt deel uit van het vestigingsklimaat. In Nederland is de internationaliseringstendens dan ook aangegrepen om een impuls te geven tot deregulering van de arbeidsmarkt. Deels is die deregulering inmiddels al daadwerkelijk in beleid verankerd, deels is dit proces nog gaande [44]. Voor de Nederlandse sociale zekerheid betekent het regionale karakter van de internationalisering dat Europa vooralsnog het meest voor de hand liggende referentiekader is, en niet bijvoorbeeld de lagelonenlanden in Zuidoost-Azië.

Nederland heeft in Europa een gunstige positie weten te verwerven ten aanzien van het complex aan vestigingsfactoren en profiteert hierdoor in niet geringe mate ook van de kapitaalsstromen van buiten Europa. Een deel van deze aanzienlijke investeringen in ons land moet toegeschreven worden aan onze ligging en positie in Europa, maar zeker ook aan de kwaliteit van de beroepsbevolking en aan de arbeidsverhoudingen. Aannemelijk lijkt dat grensoverschrijdende investeringen binnen het OESO-gebied de nationale werkgelegenheid per saldo bevorderen. Maar het blijft moeilijk de omvang van een dergelijke impuls te kwantificeren, omdat handelsschepping *(trade creation)* en handelsverlegging *(trade diversion)* nu eenmaal hand in hand gaan. Dat werkgelegenheid zou worden verloren aan snel opkomende economieën met lage lonen, zoals wel wordt gevreesd, blijkt tot dusver nauwelijks aantoonbaar [45]. Op zichzelf is dit niet verwonderlijk. Tegenover lage lonen staat vaak een lage arbeidsproductiviteit, terwijl ook andere minder gunstige vestigingsplaatsfactoren de concurrentie van buiten het OESO-gebied niet zo bedreigend maken als soms wordt aangenomen. Bovendien leidt de opkomst van 'nieuwe' landen, en de hieruit resulterende verbreding van het wereldhandelssysteem, tot een verdere internationale arbeidsdeling, die juist werkgelegenheid oplevert voor wie van de mogelijkheden weet te profiteren [46].

Probleemloos zijn onze relaties met de snelle groeiers buiten het OESO-gebied echter niet. Het feit dat kapitaal en kennis meer mobiel zijn dan arbeid houdt een permanente dreiging in, zowel voor Nederland als voor andere landen. Steeds weer valt te zien dat handelstromen zich verplaatsen als de lonen inlopen op de verbetering van de arbeidsproductiviteit en de overige determinanten van het investeringsklimaat. De laatste trend is dat productie niet meer zozeer naar Azië maar naar Oost-Europa wordt verplaatst, en niemand kan de volgende beweging voorspellen.

2.6.3 Consequenties voor competitiviteit en inzetbaarheid

Uit het vorenstaande kunnen enkele consequenties worden getrokken. De geschetste internationale ontwikkelingen betekenen dat het voor nationale staten als Nederland steeds minder goed mogelijk is om beschermende paraplu's boven 'eigen' burgers, bedrijven en bedrijfstakken te houden. Op alle niveaus is de economische concurrentie toegenomen; private (kartel-

[43] Commissie Economische Deskundigen, op. cit.

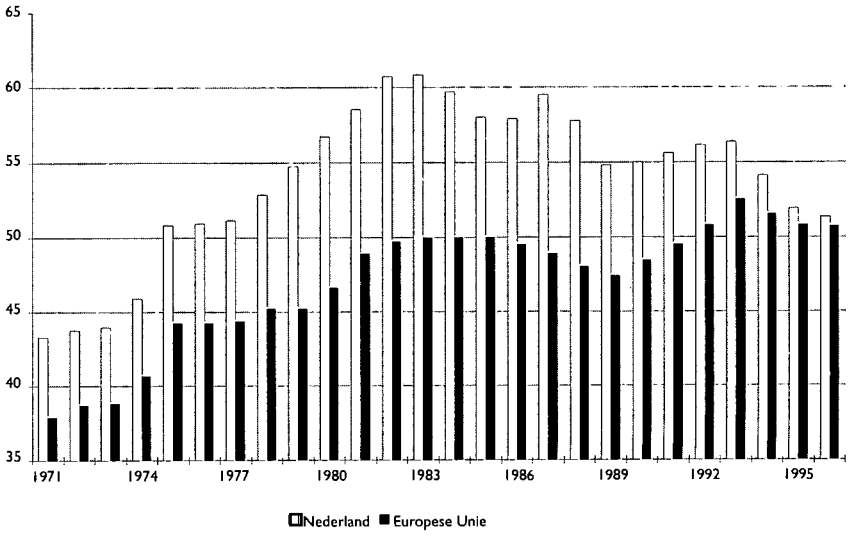
[44] Ten aanzien van het arbeidsbestel is in dit verband van belang de nota van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Flexibiliteit en zekerheid*; op. cit.

[45] Organisation for Economic Co-ordination and Development, *The OECD Jobs Study; Facts, Analysis, Strategies*; Paris, 1994.

[46] N. Mensink en P.A.G. van Bergeijk, 'Globlablablah'; *Economisch Statistische Berichten*, 6 november 1996, 81e jaargang nr. 4080, blz. 914-916.

vorming) en nationaal-publieke bescherming tegen concurrentie nemen af. Landen kunnen geen schotjes meer zetten om hun bedrijven overeind te houden, zelfs niet meer om de staatsbedrijven, zoals openbaar vervoers- en utiliteitsmonopolies. In offensieve zin doen landen elkaar 'beleidsconcurrentie' aan door een aantrekkelijk fiscaal en vestigingsbeleid. Wat het budgettaire beleid van de overheid betreft, is figuur 2.4 illustratief.

Figuur 2.4 **Collectieve uitgaven (% BBP)**



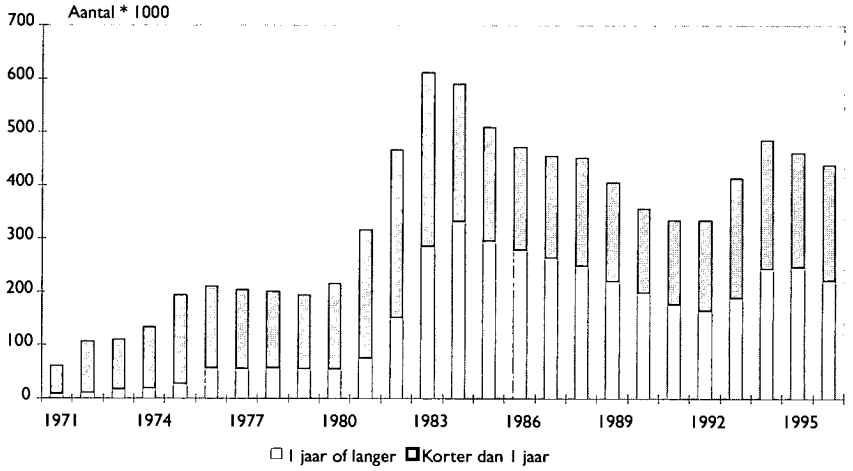
Bron: Miljoenennota 1996; Tweede Kamer 1995/1996, 24 400, nr. 1, blz. 18.

Begin jaren tachtig was Nederland qua overheidsfinanciën een land met Scandinavische trekken, met een collectieve uitgavenquote die meer dan tien procentpunt boven het EG-gemiddelde lag. Sindsdien zijn de collectieve uitgaven en lasten geleidelijk naar het Europese gemiddelde getendeerd. Wat het financieringstekort betreft, doet Nederland het inmiddels al sinds een aantal jaren beter dan de meeste EU-landen.

Een tweede consequentie van de internationalisering van de economie betreft in het bijzonder de productiefactor arbeid. Bedrijven zien zich genoodzaakt de toegenomen concurrentiedruk door te vertalen naar hun werknemers. Deze moeten, meer dan ze gewend waren, meeparticiperen in de onzekerheid en risico's van de wereldeconomie. In zijn algemeenheid geldt dat het antwoord op die ontwikkelingen gevonden zal moeten worden in een kwalitatief hoogwaardig en flexibel, meervoudig inzetbaar arbeidsaanbod. Dit is noodzakelijk om in te kunnen spelen op de steeds sneller wisselende mogelijkheden die de mondiale en Europese arbeidsverdeling biedt, alsook op de snelle verandering in eisen ten aanzien van kennis en vaardigheden die hiermee gepaard gaat danwel autonoom plaats heeft. Hiertoe zal het accent in het arbeids- en socialezekerheidsbestel verlegd moeten worden van een zo groot mogelijke zekerheid *van* een bepaalde baan naar een zo groot mogelijke kans *op* een baan. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat de kans dat functie, werkkring of zelfs inkomensniveau zal veranderen, groter is dan in het verleden gebruikelijk was. Het gaat dus niet alleen om flexibiliteit in arbeidsduur, maar ook om een zodanige scholing en bewerktuiging dat mensen mobiel kunnen zijn op de arbeidsmarkt en niet meer voor een gat te vangen zijn. Alleen dan kan de door de OESO gesignaleerde neerwaartse spiraal doorbroken worden, waarbij de structurele werkloosheid in Europa zich na

iedere recessie op een hoger niveau bevindt [47]. Dit betekent met name dat een ommekeer kan worden bereikt in het oplopende aandeel van de langdurige werkloosheid (langer dan een jaar). Figuur 2.5 illustreert hoe de werkloosheid, met het oplopen ervan, sinds begin jaren zeventig steeds meer structureel van karakter is geworden. Momenteel is ongeveer de helft van de werklozen meer dan een jaar werkloos. Pas zeer recent blijkt dat de afdrachtskorting voor werkgevers die sinds 1 januari 1996 voor deze groep van toepassing is geworden, effect sorteert [48].

Figuur 2.5 **Geregistreerde werkloosheid (in duizenden personen)**



Bron: De Nederlandsche Bank, Jaarverslag 1996; Amsterdam, 1997.

Meer in het bijzonder geldt dat individuele werknemers en bedrijven voor veel grotere aanpassingen staan dan de geaggregeerde werkgelegenheidscijfers doen vermoeden, want verlies en winst aan werkgelegenheid doen zich zelden voor binnen dezelfde functiecategorie of onderneming. Jaarlijks wisselt nu al zo'n vijftien procent van de beroepsbevolking van baan, terwijl de groei van de werkgelegenheid in het particuliere bedrijfsleven in 1992, bijvoorbeeld, met 60.000 personen de resultante was van 240.000 nieuwe en 180.000 verloren banen [49]. De totale gemiddelde baanduur (inclusief flexibele werknemers) in jaren in Nederland wijkt nu nauwelijks nog af van die in de VS: 7 jaar versus 6,7 jaar [50].

Houdbaarheid en verdeling van risico's

De flexibiliteit van de Nederlandse economie is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Hiermee heeft Nederland momenteel internationaal gezien een comparatief voordeel. De achtergrond van deze prestatie stemt echter tot bescheidenheid, evenals de aard ervan. De grote rigiditeit van onze verzorgingsstaat die mede als gevolg van de eerder beschreven verkopersmarkt kon ontstaan, heeft Nederland ook naar een diep dal gevoerd ('the Dutch disease' van begin jaren tachtig), zo diep dat de herstructurering hier eerder dan elders ter hand moest worden genomen. Bovendien is die flexibiliteit er in

[47] Organisation for Economic Co-ordination and Development, op. cit.

[48] Deze afdrachtskorting is uit hoofde van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen (WVA).

[49] Vgl. Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *Ruimte aan werk; Arbeidsparticipatie en opneemvermogen van de arbeidsmarkt*; Den Haag, 1995, blz. 72; en J.J.M. Theeuwes, 'Beweeglijk werk'; *Economisch Statistische Berichten*, 20/27 december 1995, 80e jaargang nr. 4038, blz. 1152-1154.

[50] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De Nederlandse verzorgingsstaat in internationaal en economisch perspectief*; op. cit., blz. 101-102.

eerste instantie vooral gekomen door de sterke groei van het aantal flexwerkers. Gezien de dualiteit in (rechts)zekerheid die zo is ontstaan, heeft deze prestatie dus ook schaduwzijden. Belangrijker is dat de arbeidsmarkt in zijn geheel een grotere flexibiliteit moet gaan vertonen. De structureel veranderde economische omgeving waarin de nationale arbeidsmarkt is ingebed, noopt hiertoe. Zoals hierboven werd beschreven, hebben de technologische ontwikkeling en de internationalisering van de economie kapitaal meer dan ooit *footloose* gemaakt. Consequentie hiervan is dat een mogelijk toekomstig nieuw evenwicht op de arbeidsmarkt nooit een stabiel, maar altijd een precair evenwicht zal zijn. Zodra de omstandigheden (kosten versus productiviteit) elders gunstiger worden ten opzichte van Nederland, zal weer een nieuw beroep worden gedaan op ons aanpassingsvermogen [51]. Vergroting van dit aanpassingsvermogen is dus wenselijk, maar vermeden moet worden dat aanpassingen door zelf veroorzaakte crises moeten worden afgedwongen. De opstelling van de vakbeweging bij het arbeidsvoorwaardenoverleg - die bij alle gunstige berichten over de Nederlandse economie nog steeds gematigd is - alsook de recente koersverlegging van de vakbeweging naar een andersoortige dienstverlening in de toekomst getuigen van de perceptie dat we ons moeten instellen op een economische constellatie die structureel fragiel is.

De veranderingen in de economie laten de werkgevers evenmin ongemoeid. Vroegere loonexplosies hebben geleerd dat aan matiging van loonaanspraken grenzen zijn gesteld. Evenals voor de vakbeweging is voor de werkgevers verder de opdracht te voorkomen dat er te grote en uiteindelijk ook voor hen bezwaarlijke discrepanties ontstaan tussen verschillende groepen personeel, in termen van rechtspositie en arbeidsvoorwaarden. Op deze materie wordt in de volgende paragraaf dieper ingegaan.

2.7 Arbeid: toenemende pluriformiteit en flexibilisering

De technologische ontwikkeling en de internationalisering van de economie hebben een belangrijke uitstraling op de productiefactor arbeid. Arbeid verandert niet alleen van inhoud en betekenis, maar ook in organisatie: de voltijdse, vaste werknemersbaan voor het leven is op zijn retour. Paragraaf 2.7.1 gaat in op de pluriformering van participatie-arrangementen die zich aftekent en op de tendens van toenemende flexarbeid. In paragraaf 2.7.2 wordt een verdere normalisering van de nieuwe vormen van arbeidsparticipatie bepleit, ook door aanpassing hieraan van de sociale zekerheid.

2.7.1 Veranderende arbeid en pluriformering van participatie-arrangementen

Toenemende pluriformiteit
Beschouwd over een lange periode is arbeid ingrijpend van karakter veranderd. Zo heeft de oude tweedeling tussen hand- en hoofdarbeid plaats gemaakt voor een veel gedifferentieerder patroon, met vele vormen tussen de uitersten van enerzijds fysiek slijtend werk ('zwaar en onaangenaam werk'; *labeur*) en anderzijds kennisintensieve en creatieve activiteiten van *symbolische analisten* [52]. De raad is in zijn recente rapport *Tweedeling in perspectief* uitvoerig ingegaan op de verandering van het karakter van arbeid [53]. De vraag is of de huidige arbeidsrechtelijke en socialezekerheidsarrangementen niet nog te veel zijn afgestemd op een historische situatie, waarin arbeid *sui generis* beschermd moest worden. Juist de afname van de industriële arbeid en de banengroei in de kennisintensieve sectoren van de economie

[51] Vgl. Commissie Economische Deskundigen, op. cit.

[52] R.B. Reich, *The work of nations*; New York, Vintage Books, 1992. Vgl. ook J.W. de Beus, *Economische ongelijkheid en het goede leven*; Amsterdam, Uitgeverij Contact, 1993.

[53] WRR, *Tweedeling in perspectief*; op. cit.

zetten een aantal uitgangspunten van het arbeidsrecht onder druk: de ondergeschiktheidsrelatie en de generieke compensatie van machtsongelijkheid. Die historische ontwikkeling verklaart mede de gegroeide aandacht voor de aspecten van sociale zekerheid die arbeidsparticipatie in de weg staan.

Flexibilisering is noodzakelijk

De versnelling van de technologische ontwikkeling en de verscherping van de internationale concurrentie hebben niet alleen een verdere verandering van de inhoud van arbeid tot gevolg, maar hebben ook consequenties voor de arbeidsorganisatie. Dit geldt in eerste aanleg vooral voor ondernemingen in de *exposed sectors* waar internationale afzetverhoudingen gelden. Veranderende internationale ontwikkelingen, waaronder de mondiale concurrentie, het openen van economische betrekkingen met Midden- en Oost-Europese landen, alsmede vestigingsbeleid en werving van productiefactoren op mondiale schaal, brengen allerlei kansen en bedreigingen met zich mee. Deze raken evenwel ook thuismarktondernemingen en toeleveringsbedrijven van middelgrote en kleinere omvang. Voor de arbeidsorganisatie betekent dit dat bedrijven proberen hun risico's in te dammen door zich sterker op kernactiviteiten en flexibilisering van de arbeid te concentreren. Deze flexibilisering kent tal van vormen [54]. Ze kan betrekking hebben op decentralisering en nieuwe intra- en interorganisatorische samenwerkingsvormen (organisatorische flexibilisering) en op verruiming van personele inzetbaarheid, bijvoorbeeld door *job-rotation* (functionele flexibilisering). Maar het kan ook gaan om een vergrote mogelijkheid van personele volumeaanpassingen (numerieke flexibilisering) of verruiming van arbeidscontracttypen en werkuitbestedingcontracten (contractuele flexibilisering). De toename van beide laatste vormen van flexibilisering zijn voor de sociale zekerheid het meest van belang.

De langetermijnovereenkomst op de terugtocht

Vormen van flexibilisering die leiden tot een lossere binding tussen werknemer en werkgever vormen een breuk met een ontwikkeling die sinds het einde van de vorige eeuw leidde naar de langetermijnovereenkomst als dominante arbeidsrelatie [55]. De technologische ontwikkelingen, het hiermee samenhangende belang van de vorming van menselijk kapitaal *(human capital)*, relatief omvangrijke investeringen en een krappe arbeidsmarkt spoorden werkgevers aan om werknemers langdurig en als regel voor de volledige werktijd aan de onderneming te binden. Expanderende en relatief stabiele afzetmarkten in de naoorlogse economie boden eveneens gunstige condities voor hierop geënt personeelsbeleid. De committering van beide kanten die inherent is aan deze arbeidsrelatie, produceerde waarden in de vorm van een coöperatieve cultuur en wederzijds vertrouwen. Werkgevers waren hierdoor bereid in (de verdere scholing van) hun personeel te investeren en een salarisverloop mogelijk te maken dat in de latere jaren van de loopbaan boven het productiviteitsniveau van de werknemer lag. Aan werknemerszijde was sprake van weinig verloop, kwamen arbeidsonrust en werkstakingen relatief weinig voor, en was er naast het financiële inkomen ook een component van betrokkenheid en psychisch inkomen.

De laatste tijd wordt het personeelsbeleid ten aanzien van het 'vaste' personeel, de kernwerknemers (*core*), echter op een andere leest geschoeid. De eertijds bestaande standaardisering van de arbeidsvoorwaarden wordt steeds meer ingeruild voor variatiemogelijkheden. Zo blijkt in recente

[54] A. Buitendam, *Prometheus in arbeidsland*; oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, 1994, blz. 29.

[55] Vgl. J.G. Lulofs, 'Vakbeweging tussen arbeidsmarkt en arbeidsorganisatie'; in: *Arbeidsmarkt, arbeidsorganisatie en arbeidsverhoudingen; Vraagstukken voor onderneming, vakbeweging en overheid*; door A. Buitendam (red.), Deventer, Kluwer, 1987; alsmede A. Buitendam, op. cit.

cao-akkoorden de werkweek niet langer gefixeerd te zijn, maar een bandbreedte te krijgen (bijv. tussen de 32 en 45 uur), zodat de bedrijfsvoering kan worden afgestemd op de marktomstandigheden [56]. In de beloning spelen in toenemende mate prestatie-elementen een rol. Maar de flexibilisering van de kernwerknemers gaat verder. Illustratief is dat een aantal grote internationale concerns hun personeelsbeleid dat jarenlang was gericht op het opleiden en vasthouden ('binden') van hun personeel, heeft losgelaten en verruild voor een filosofie van flexibiliteit, althans voor het leeuwendeel van de werknemers. *Life time employment* wordt vervangen door *life time employability*. Werknemers moeten zich meer gaan instellen op een samenleving waarin arbeidscontracten als regel een beperkte looptijd hebben. Dit zou hen moeten stimuleren om tijdens de looptijd van het conctract hun kwalificaties zodanig op peil te houden dat zij na afloop ervan in staat zijn bij dezelfde of een andere werkgever een nieuw contract in de wacht te slepen. Interne en externe arbeidsmarkt gaan elkaar hiermee steeds meer overlappen. Voor de toekomst zal dit laatste ook betekenen dat als en waar arbeidsrelaties (verder) 'ontbinden' en bovenbedoelde betrokkenheid minder een rol speelt, er een additionele druk wordt gelegd op de directe financiële vergoeding. De beloning zal directer worden gerelateerd aan de arbeidsproductiviteit; dat geldt per individu en over de levensloop [57]. Dit laatste impliceert dat ook onderwerpen als demotie en pensioensystemen die minder op het eindloon zijn afgestemd, hoger op de agenda komen te staan. In paragraaf 2.8.2 wordt teruggekomen op de uitdaging arbeid langer 'mee te laten gaan'.

De vraag is hoever deze ontwikkelingen zullen gaan. De tendens binnen arbeidsorganisaties om te komen tot een kleiner aantal hiërarchische niveaus (ontverticalisering), beperking tot kernactiviteiten, vermindering van kernpersoneel en uitbesteding van werk, maakt ondernemingen niet alleen platter, maar maar ook 'dunner' en 'breekbaarder' (het overdragen van stokjes luistert nauwer; afbreukrisico). Amerikaanse ervaringen wijzen er bijvoorbeeld op dat kortlopende arbeidscontracten eerder leiden tot een verkorting dan verlenging van de horizon. Zowel aan werkgevers- als aan werknemerszijde neemt het gevoel van betrokkenheid dan af. De werkgever krijgt minder belang om te investeren in scholingsactiviteiten op de lange termijn; de werknemer gaat zich sterker richten op inkomensmaximalisatie op korte termijn dan op scholing voor nog onbekende toekomstige functies.

Permanent leren is echter meer dan ooit noodzaak. Door de steeds kortere levenscyclus van producten en productieprocessen verandert werk sneller van inhoud en worden specifieke vaardigheden steeds eerder afgeschreven. *Training-on-the-job* en een voortdurende her-, om- en bijscholing worden dan ook navenant belangrijker om de *employability* van mensen in stand te houden [58]. Dit blijkt ook uit de uitgaven die bedrijven doen aan interne en externe scholing van hun personeel. Eind 1993 bleek ongeveer de helft van de Nederlandse bedrijven uit de marktsector het personeel scholing te bieden. Hiermee was circa 3,5 miljard gulden gemoeid, inclusief verloren productietijd; dit is 1,7 procent van de totale arbeidskosten [59]. Wanneer het personeelsbeleid er onvoldoende werk van maakt de inzetbaarheid van het personeel in stand te houden, wordt de consequentie hiervan zichtbaar in teruglopende productiviteit, maar ook in de sociale zekerheid, in de vorm van

56] Vgl. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1996*; Tweede Kamer 1995/1996, 24 402, nr. 2, blz. 35.

57] C.J.A. van Lede, 'Werk boven inkomen: wensdroom of werkelijkheid?'; *Economisch Statistische Berichten*, 4 oktober 1995, 80e jaargang nr. 4027, blz. 880.

58] Vgl. bijvoorbeeld Projectbureau Kennis voor Morgen, *Kennis maken met de toekomst; Het kennisdebat 1996-1997: analyse en aanbevelingen*; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Zoetermeer, 1997.

59] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De Nederlandse verzorgingsstaat in internationaal perspectief*; op. cit., blz. 57.

een uitstoot van mensen via WW, WAO, WSW en VUT [60]. De voortgaande veroudering van de beroepsbevolking vormt eens te meer een sterke stimulans voor een pro-actief personeelsbeleid. Wanneer de mogelijkheid terugloopt om nieuwe kennis via de jongste cohorten gediplomeerde schoolverlaters binnen te halen, versterkt dit de impuls om in het zittende personeel te investeren. Dit geldt met name wanneer door voortgaande groei van de werkgelegenheid de betrokken deelmarkten weer meer het karakter van een verkopersmarkt krijgen.

De opmars van a-typische arbeid

Minstens zo spectaculair als de flexibilisering van de *kernarbeid* is de opkomst in Nederland van *a-typische arbeid* als uitingsvorm van numerieke en contractuele flexibilisering. A-typische arbeid is een verzamelnaam voor arbeidsrelaties die op belangrijke punten afwijken van de gangbare relaties. Binnen werkgever-werknemercontext zijn de twee belangrijkste vormen deeltijdarbeid en tijdelijke arbeid. Ze zijn evenwel zeer verschillend. Empirisch onderzoek naar de determinanten van deeltijd- en tijdelijke arbeid bevestigen dat deeltijdarbeid in belangrijke mate aanbodgeïnduceerd is, terwijl tijdelijke arbeid vooral vanuit de vraagkant van de arbeidsmarkt is geïntroduceerd [61]. Anders gezegd: deeltijdarbeid is een ontwikkeling die in de eerste plaats gewenst wordt door de betrokken werknemers, terwijl 'flexbanen' vooral voor werkgevers aantrekkelijk zijn. Evengoed impliceert het werken in deeltijd een breuk met wat eertijds gold als de standaard en heeft het fenomeen mede als een *stepping stone* gefungeerd voor de normalisering van vormen van flexwerk.

Een deeltijdbaan is volgens de definitie van CBS en OESO een baan van ten minste 12 uur en minder dan 32 uur per week. Het werken in deeltijd heeft een enorme vlucht genomen. In 1995 waren er van de ruim 6 miljoen banen maar liefst 1,7 miljoen in deeltijd: ruim 28 procent. Twintig jaar geleden was het aandeel van deeltijdwerkers nog maar 16 procent. Nederland loopt hiermee voorop, direct gevolgd door de Scandinavische landen. De korte gemiddelde arbeidsduur in Nederland wordt met name door dit deeltijdeffect bepaald. Vooral de toenemende participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt heeft het part-time werken in de hand gewerkt: twee van de drie werkende vrouwen heeft een deeltijdbaan. Mensen met een deeltijdbaan werken in Nederland gemiddeld 18,7 uur [62]. Door het geleidelijk korter worden van de 'volledige' arbeidsduur en de tendens van deeltijdwerkers om langer te gaan werken, groeien deeltijdwerk en voltijdwerk overigens wel enigszins naar elkaar toe.

Naast het deeltijdwerk is binnen bedrijven rondom de kern van vast personeel een groeiende schil van 'flexwerkers' aan het ontstaan. Onder de werknemers met een flexibele arbeidsrelatie zijn, conform de CBS-definitie, twee groepen te onderscheiden: (i)mensen met een dienstverband met een looptijd van minder dan één jaar, zonder toezegging van een vast contract (dit geldt voor uitzendkrachten en tijdelijke krachten), en (ii) mensen die een contract hebben voor een wisselend aantal uren per week, zoals oproep- en invalskrachten [63].

[60] Vgl. B. de Vries, 'Inkomensverdeling en arbeidsparticipatie'; in: *Inkomensverdeling en economische activiteit*; door A. Knoester en F.W. Rutten (red.), Utrecht, LEMMA, 1995, blz. 1-21.

[61] Vgl. L. Delsen, *Atypical Employment: an International Perspective; Causes, Consequences and Policy*; Groningen, Wolters-Noordhoff, 1995.

[62] Vgl. E. Hoogteijling, 'Aan kop in deeltijdwerk; Nederland telt laagste arbeidsduur in Europa'; *Index*, november 1995, 2e jaargang nr. 5, blz. 6-7.

[63] Vgl. T. Boves, 'De flexibelen; werknemers met korte contracten en wisselende uren'; *Index*, november 1995, 2e jaargang nr. 5, blz. 5.

Tabel 2.9 geeft de snelle opmars weer van het aantal flexibelen. Met de 10 procent aan flexwerkers is het totaal aan personen dat werkt in a-typische arbeid inmiddels op bijna 40 procent gekomen.

Tabel 2.9 Ontwikkeling van het aantal banen[a, b] en flexwerkers

jaar	Gemiddeld aantal banen (* 1000)	Flexibel (* 1000)	Als percentage van totaal
1987	5271	414	7,8
1988	5390	437	8,1
1989	5536	479	8,7
1990	5714	520	9,1
1991	5843	543	9,3
1992	5928	558	9,4
1993	5934	534	9,0
1994	5963	585	9,8
1995	6085	611	10,0
toename 1987-1995	15,4%	47,6%	

a Het gaat hier om arbeidscontracten; niet gemeten wordt (een toename in het) freelance-werk.

b Wat ook buiten beschouwing blijft, is het (toenemend) aantal mensen dat in vaste dienst van een organisatie-adviesbureau of automatiseringsbureau voortdurend wisselt van bedrijf.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Jaarboek*, diverse jaargangen.

Van de huidige groep flexibelen is een aantal kenmerken bekend [64]. Naar verhouding zijn het ook hier relatief vaker vrouwen (12% van het aantal werkende vrouwen is flexwerker) dan mannen (6%). Een tweede kenmerk van de groep flexibelen is dat ze over het algemeen jong zijn. Qua werkterrein blijkt dat flexibele arbeid relatief het meest voorkomt in de landbouw en in de horeca, en weinig in de bouwnijverheid (waar dit traditioneel d.m.v. de cao is tegen gehouden). Verder zijn mensen met een flexibele baan gemiddeld lager opgeleid dan mensen met een vaste baan.

Een ander element van belang is de vraag of flexwerkers een stilstaand of een doorstromend bestand vormen. Is het laatste het geval, dan zou dit er op kunnen duiden dat flexwerkers outsiders zijn die proberen insider te worden. Van de uitzendkrachten is bekend dat eenderde uiteindelijk in vaste dienst komt van het bedrijf dat hen eerder inhuurde. Slechts een enkeling springt jarenlang van de ene naar de andere uitzendbaan. Bij de groep tijdelijke krachten moet in ogenschouw genomen worden dat tegenwoordig bijna alle schoolverlaters beginnen met een jaarcontract, in de hoop een vaste baan te bemachtigen. Voor hen is de contractperiode niets anders dan een verlengde proeftijd. In de derde groep, de oproepkrachten, is de doorstroming naar 'vast werk' vermoedelijk het kleinst.

2.7.2 Normalisering van nieuwe participatievormen

De groei van het flexwerk heeft in Nederland een grote vlucht genomen, als uitlaatklep voor een rigide arbeidsbestel. Omdat werk- en inkomenszekerheid bij dit type arbeidsrelatie gering zijn, hebben overheid en vakbeweging zich hier jarenlang tegen verzet. Thans lijkt, nu het deeltijdwerk normaal geworden is, ook het flexwerk te worden genormaliseerd. Naarmate dit proces zich voltrekt, mag worden verwacht dat de sociale selectiviteit ervan afneemt en de flexwerkers ook meer hoger opgeleiden gaan omvatten. Hoewel flexwerk

64] Ibid.

ongetwijfeld zal blijven functioneren als een opstap voor nieuwkomers naar een reguliere vaste baan, ligt een meer voldragen plaats in het arbeidsbestel in de rede. De betekenis van kortstondige arbeidsrelaties, waarbij arbeidskrachten veelvuldig in- en uittreden, staat inmiddels buiten kijf. Fluctuaties in de personeelsbehoefte zijn kenmerkend voor de hedendaagse economie. Werden voorheen wisselvalligheden in de economische conjunctuur zoveel mogelijk op ondernemingsniveau geabsorbeerd, de persoonlijke en sociale gevolgen van het inspelen op snel veranderende afzetmarkten worden nu geëxternaliseerd. Flexwerkers bieden bedrijven de mogelijkheid het hoofd te bieden aan een instabiele afzet als gevolg van mondiale concurrentie, seizoenproductie, kortdurende evenementen en dergelijke. Op zichzelf is dit winst voor de formele werkgelegenheid. Waar tijdelijk werk vroeger te vaak bleef liggen of de informele sector niet ontsteeg, wordt het nu immers opgepakt.

Anderzijds stelt de noodzaak om in een kennisintensieve economie te kunnen beschikken over betrokken, goed ingewerkte werknemers grenzen aan de opmars van het flexwerk. Daarom is het van belang om flexwerk niet, zoals nu nog vaak het geval is, voornamelijk als restpost te beschouwen en om na te gaan hoe het potentieel ervan met behulp van logistieke expertise beter kan worden benut. In veel gevallen blijkt het mogelijk dat het betrokken personeel een normale arbeidsrechtelijke relatie heeft met instellingen die voorzien in een tijdelijke personeelsbehoefte. Een tendens in deze richting is waarneembaar in het beleid van uitzendbureaus, die uitzendkrachten bundelen in arbeidspools met vaste contracten en pensioenopbouw [65]. Positieversterking is ook de strekking van de voorstellen van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in diens nota *Flexibiliteit en zekerheid* [66]. De resultante zou een zekere convergentie kunnen zijn van vast en flexibel werk, maar wel bij een grotere flexibiliteit van het geheel van de arbeidsmarkt en een bredere arbeidsparticipatie.

Groeiende behoefte aan sociale zekerheid

De recente bewegingen op de arbeidsmarkt leiden tot een pluriformering van arbeidsarrangementen. Eertijds bestaande scheidingen tussen verschillende categorieën verliezen aan betekenis. Dit geldt niet alleen voor het onderscheid tussen vast en tijdelijk, voltijd en deeltijd, maar ook voor het onderscheid tussen werknemer en zelfstandige. Naast de 'traditionele' zelfstandige komen nieuwe vormen op, zoals de freelancer die al dan niet vrijwillig de werkgever verlaat om voor zichzelf te beginnen, of de werknemer die voortdurend ergens anders is gedetacheerd (bijv. organisatie- of informatiseringsadviseur) en geen vaste binding heeft met het bedrijf dat hem of haar tijdelijk inhuurt, of de 'nieuwe' werknemer die in toenemende mate op *performance* wordt afgerekend, dat wil zeggen zijn vermogen om ondernemend met zijn talenten om te gaan. Ook ontstaan er allerlei differentiaties in de tijd. Iemand kan voor een deel van de werkweek ergens in dienst zijn en voor het andere deel als zelfstandige werken. Eveneens is het mogelijk achtereenvolgens zeer verschillende vormen van werk te hebben, onderbroken door gedwongen of vrijwillige periodes van gehele of gedeeltelijke werkloosheid.

Vormde voorheen de sociale zekerheid de overbrugging tussen twee periodes van standaardparticipatie, nu deze functie aan betekenis inboet, dient zij steeds meer de smeerolie te zijn voor een veel gedifferentieerder arbeids- en mobiliteitspatroon. Een toekomstgericht stelsel van sociale zekerheid zal deze ontwikkelingen, die sporen met individuele ontplooiingsmogelijkheden en een

[65] Vgl. Commissie in opdracht van de Algemene Bond Uitzendondernemingen, *Uitzendarbeid nu en in de toekomst*; november 1995; alsmede 'Uitzendkracht krijgt bij Randstad na twee jaar vast contract'; *de Volkskrant*, 26 oktober 1995.

[66] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Flexibiliteit en zekerheid*; op. cit.

voortgaande emancipatie van de arbeid, dan ook moeten ondersteunen. In die zin is er eerder sprake van een groeiende behoefte aan sociale zekerheid, dan van het tegendeel. Een eigentijds stelsel dient de risico's die inherent zijn aan een statuswijziging te bufferen, niet uitsluitend van de ene naar de andere volledige baan, maar ook van bijvoorbeeld een volledige naar een deeltijdbaan, van een vaste baan naar een tijdelijke baan, van werknemer naar zelfstandige of naar een periode van bijscholing. Zonder ondersteuning van de risico-aanvaarding die voor een flexibel arbeidsaanbod noodzakelijk is, loopt de aanbodzijde van de arbeidsmarkt vast in de fuik van risicomijding. In opzet en uitvoering is het huidige stelsel nog te weinig afgestemd op de contouren van deze nieuwe vormen van arbeidsparticipatie. Een ontwikkeling in deze richting kan eraan bijdragen dat vermijdbare inactiviteit wordt voorkomen en dat onnodig en ongewenst wordt vastgeklampt aan zekerheden. In paragraaf 4.5.3 wordt op de hier en in de vorige paragraaf aangesneden problematiek nader teruggekomen.

2.8 Twee bijzondere uitdagingen

Hiervoor werd beargumenteerd dat het wenselijk en noodzakelijk is de arbeidsparticipatie te verhogen. De wenselijkheid wordt bepaald doordat het belang van arbeid toeneemt als geambieerd domein voor ontplooiing en als integratiefactor in de samenleving. De noodzaak is ingegeven door zowel een perspectief van sterk stijgende kosten van sociale zekerheid als de snel aantrekkende werkgelegenheid. Beide lijken op dit moment geen acuut probleem, maar de schijn bedriegt hier. De aantrekkende economie zorgt nu al voor kraptes op deelmarkten. Deze kunnen ongewenste gevolgen hebben voor het loonpeil dat een verder gunstig verloop in de kiem kan smoren. Verhoging van de participatiegraad kan rekenen op meewerkende maar ook tegenwerkende factoren. De wens van vrouwen te participeren op de formele arbeidsmarkt groeit nog steeds, maar wordt gefrustreerd door gebrek aan ondersteunende voorzieningen, in de sfeer van kinderopvang en bijscholingsmogelijkheden. Verdere verhoging van hun arbeidsparticipatie (ook van deeltijd naar voltijd) vergt derhalve geen ingrijpende trendbreuken, maar 'slechts' adequate facilitering. Veel moeilijker ligt het bij het activeren van de onderkant van de arbeidsmarkt (par. 2.8.1), met name het huidige bestand aan personen die in een langdurige uitkeringssituatie geraakt zijn. Het keren van de processen die toetreding tot de arbeidsmarkt belemmeren, vergt een grote inspanning, zowel aan de aanbodzijde (scholing, e.d.) als aan de vraagzijde: het creëren van werkgelegenheid in sectoren die hier grote maatschappelijke behoefte aan hebben, zoals de gezondheidszorg en het onderwijs.

Een wellicht nog sterkere beleidsinspanning is nodig om voortijdige uittreding - via VUT, WAO of WW - uit de arbeidsmarkt terug te dringen (par. 2.8.2), omdat hier de voorkeuren van de betrokken werkgevers en werknemers elkaar immers vaak versterken. Een preventief beleid om arbeid langer 'mee te laten gaan' is in Nederland nog nauwelijks van de grond gekomen. De omvang van beide problemen indiceert de prijs die betaald moet worden voor de mate waarin men er niet in slaagt het hoofd te bieden aan de uitdagingen waarvoor de arbeidsmarkt wordt gesteld door de hiervoor geschetste eigentijdse ontwikkelingen.

2.8.1 De onderkant van de arbeidsmarkt

In het voorgaande ging het vooral om de macro-ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Een dergelijke verkenning geeft een globaal beeld van de toekomstige arbeidsmarkt en zegt niets over de spreiding van individuele kansen of over groepsgebonden belemmeringen. Met name de problematiek van de onderkant van de arbeidsmarkt lost zich, ook bij een zich voortzettende werkgelegenheidsgroei, niet 'vanzelf' op. Bij de hiervoor geschetste ontwikkelingen

is steeds meer sprake van een dynamische arbeidsmarkt. Werkloosheid is een onvermijdelijk product van deze beweeglijkheid. De 'normale' frictiecomponent is dan ook groter dan eertijds. Dat hoeft geen probleem te zijn bij snelle doorstroming. Er is echter, ook bij een structureel gunstige economische ontwikkeling, altijd het gevaar dat deze frictiewerkloosheid ontaardt in structurele werkloosheid, waarbij een groep blijvend buiten de boot dreigt te vallen. Het recente verleden illustreert dat. Sinds 1985 zijn er per saldo zo'n 1,1 miljoen mensen meer aan het werk gekomen; toch is het aantal langdurig werklozen toegenomen. Hiermee hangt samen dat het segment van de 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.

In de huidige situatie treffen we in de sociale regelingen een groot cohort van laag-geschoolden aan. Voor velen geldt dat zij door een langdurig verblijf in die regelingen ver van de arbeidsmarkt verwijderd zijn geraakt en zo de juiste vaardigheden en habitus hebben verloren. Werkgevers zijn niet geïnteresseerd in deze groep. Als werkgevers en werknemers afspraken maken over werkgelegenheid en scholingsprogramma's, blijken het vooral de insiders te zijn die hier baat bij hebben. In zijn studie *Het onderste kwart* onderzoekt De Beer de processen die debet zijn aan de hardnekkigheid en de selectiviteit van werkloosheid [67]. Hij komt tot de volgende verklaringen. Ongeschoolden en laag opgeleiden hebben een hoge kans op werkloosheid (zie tabel 2.10), doordat zij veelal werkzaam zijn in sectoren die structureel inkrimpen. 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 volgens De Beer de verklaring hiervoor worden gezocht in verdringing door beter gekwalificeerden. Bij de huidige structuurveranderingen gaan werkgevers toenemend belang hechten aan vooral sociaal-normatieve vaardigheden en schoolbaarheid, meer dan aan direct-toepasbare technisch-instrumentele vaardigheden. Bij beter opgeleiden worden deze eigenschappen eerder aanwezig geacht dan bij lager opgeleiden. Werkloosheid wordt vaak aangemerkt als een indicator voor het niet beschikken over deze eigenschappen en uit dien hoofde als een belangrijke risicofactor. Van hun kant stellen ook werklozen relatief hoge eisen aan werk en aan het perspectief op verbetering van de arbeidsmarktpositie dat dit biedt, meer dan aan het beloningsniveau. Ten slotte wijst De Beer ook het gebrekkig functioneren van de arbeidsmarktinstituties aan als een belangrijke factor die een evenwicht tussen vraag en aanbod in de weg staat.

Sinds begin jaren tachtig concentreert de werkloosheid in Nederland zich vooral bij de laagopgeleiden. Tabel 2.10 illustreert dit voor de periode 1990-1995: de werkloosheid onder ongeschoolden (personen die ten hoogste het basisonderwijs hebben voltooid) 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.

67] P. de Beer, *Het onderste kwart; Werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt;* Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1996, blz. 295-298.

Tabel 2.10 Werkloosheidspercentage naar opleidingsniveau, 1990-1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
werkloosheidspercentage						
totaal	6	5	5	7	8	7
bo	15	14	14	16	19	17
lbo/mavo	7	6	6	8	9	9
mbo/havo/vwo	4	4	4	5	6	5
hbo/wo	4	4	4	4	5	5
werkloosheidspercentage t.o.v. middelbaar en hoog opgeleiden						
bo	4,0	3,8	3,6	3,4	3,6	3,4
lbo/mavo	1,8	1,6	1,6	1,8	1,7	1,7
mbo/havo/vwo/hbo/wo	1	1	1	1	1	1

Bron: P. de Beer, 'Laag opgeleiden: minder kans op een baan, meer kans op ontslag'; *Economisch Statistische Berichten*, 6 november 1996, 81e jaargang nr. 4080, blz. 908.

Hoe men het dus wendt of keert, er is een bijzondere inspanning nodig om de problemen van de onderkant van de arbeidsmarkt te ontdoen van hun structurele karakter. Die beleidsinspanning is des te meer gewenst als ook een andere doorsnijding van het socialezekerheidsbestand wordt gemaakt, niet naar opleiding maar naar etnische afkomst. Dan blijkt dat allochtone groepen sterk ondervertegenwoordigd zijn op de arbeidsmarkt en oververtegenwoordigd in de sociale regelingen [68]. De werkloosheid onder allochtonen ligt ongeveer drie keer zo hoog als onder autochtonen.

Hiervoor is al aangegeven dat de kans op werkloosheid sterk wordt vergroot door een laag opleidingsniveau. Dit is tevens een belangrijke verklaring voor de hoge werkloosheid onder allochtonen. Het gemiddelde opleidingsniveau van deze groep blijft ver achter bij dat van autochtonen. Dit geldt bij uitstek voor Turken en Marokkanen [69]. Wel is het in het algemeen zo dat het opleidingsniveau van de tweede generatie significant hoger is dan dat van de eerste. Op de lange termijn - over generaties gemeten - zal het verschil tussen allochtonen en autochtonen in gemiddeld opleidingsniveau, en hiermee het verschil in kans op werkloosheid, kleiner worden.

Hoewel het belang van scholing in het algemeen sinds jaar en dag veel aandacht krijgt, is ten aanzien van de onderkant van de arbeidsmarkt de potentie van het instrument strikt genomen nog lang niet volledig beproefd. Met de recente invoering van de nieuwe Bijstandswet bijvoorbeeld is een begin gemaakt om het cliëntenbestand door te nemen op bemiddelbaarheid en (bij)schoolbaarheid. Maar door capaciteitsgebrek bij de sociale diensten en een tekort aan eenvoudige banen wordt de praktijk hier nog sterk gekenmerkt door *cream skimming* en wordt het totale potentieel zeker nog niet aangeboord [70]. Ongetwijfeld is een deel van de mensen niet naar een hoger scholingsniveau te brengen (en zal de emancipatie van hun talenten op een andere manier vorm moeten krijgen), maar het blijft van het grootste belang dat ook het hier aanwezige potentieel niet blijvend verloren gaat. De gemeenten, als uitvoerders van de bijstandswet, dienen ondersteund te worden in een

[68] Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1997*; op. cit., bijlagen 3 en 6. Zie verder WRR, *Tweedeling in perspectief*; op. cit., met name paragraaf 3.3.

[69] WRR, *Tweedeling in perspectief*; op. cit., blz. 93, tabel 3.8.

[70] Vgl. C.A. Hazeu, 'Een nieuwe bijstandswet... en een nieuwe Sociale Dienst?'; *Openbare Uitgaven*, 28e jaargang nr. 6, 1996, blz. 274-283.

participatiebevorderend beleid door een financieringssystematiek die daar ook toe prikkelt [71].

Om ook de mensen met lage scholing en/of weinig arbeidservaring bij de arbeidsmarkt te betrekken, heeft de overheid de afgelopen jaren diverse werkgelegenheidsprogramma's (banenpool, JWG, Melkert-banen, enz.) ontwikkeld. Deze programma's zijn onontbeerlijk; het alternatief is non-participatie. Dat hierbij enige verdringing kan plaatsvinden, moet voor lief worden genomen; dat is een relatief lage 'prijs' voor een kostbaar 'goed'. In analyses van verdringing ontbreken bovendien soms de dynamische elementen. Naarmate de werkgelegenheid verder aantrekt, maakt dit in principe een proces van 'terugdringing' mogelijk. Een hoger opgeleide werknemer kan productiever zijn in een andere baan dan in die waarvoor hij eigenlijk een te hoge opleiding heeft genoten. Wanneer met dergelijke elementen wèl rekening wordt gehouden, zal de neerwaartse verdringing als gevolg van met maatregelen ondersteunde bezetting van dat werk door lager gekwalificeerden in omvang lager uitpakken [72].

2.8.2 Langer meegaan van arbeid

Een tweede belangrijke uitdaging is ervoor te zorgen dat mensen langer mee kunnen in het werk. Door beter de *employability* te onderhouden moet voortijdige uittreding (via VUT, WW of WAO) worden voorkomen; een verschijnsel dat in Nederland een massieve omvang heeft aangenomen. Bij nog zeer grote aantal ouderen in de WAO gaat het om personen die met de nieuwe regeling waren of nog zijn vrijgesteld van de nieuwe normen. De beschouwingen in de paragrafen 2.3 en 2.5 wezen op de noodzaak van een preventiebeleid waardoor deze instroom, alsook die in de VUT, kan worden voorkomen. De gemiddelde uittredingsleeftijd is de afgelopen decennia voortdurend gedaald, tot een niveau van 59,3 jaar in 1994. Van de 55-plussers behoorde in 1995 slechts een kwart tot de beroepsbevolking. Tot op heden is in de daling van de uittredingsleeftijd nog geen verandering te bespeuren [73]. Afgaand op de voorkeuren van werkenden, lijkt het einde van deze trend ook nog niet bereikt: voor tweederde van hen ligt de ideale pensioenleeftijd (ver) beneden de 60 jaar; slechts vier procent zou kiezen voor een uitgesteld pensioen [74]. Verhoging van de uittredingsleeftijd vergt dus met recht een trendbreuk.

Als de arbeidsparticipatie in de leeftijd van 55 tot 65 jaar belangrijk zou toenemen, dan zou dit zowel het draagvlak verbreden als de draaglast verminderen. Dit punt is des te urgenter nu ook de cohorten die in de jaren veertig zijn geboren deze kwetsbare leeftijd beginnen te bereiken. Het gaat hier om een groep die gemiddeld genomen een niet heel hoog opleidingsniveau heeft (zie tabel 2.11), maar wel - opnieuw gemiddeld genomen - een redelijke carrière heeft gemaakt. Om te voorkomen dat zij straks *en masse* in de sociale zekerheid terecht komen, zal er alles aan gedaan moeten worden hun productiviteit en hun inkomen sporend te houden. Scholing is hiervoor het belangrijkste instrument [75], maar ook demotiemogelijkheden zullen vaker aan de orde moeten komen.

[71] Vgl. WRR, *Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*; Rapporten aan de Regering nr. 45, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1994; alsmede commissie-Etty, *Financieringssysteem van de algemene bijstandswet; Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem van de algemene bijstandswet*; 1996

[72] H.D. Webbink, *Omvang 'neerwaartse verdringing' wordt overschat*; SEO, Amsterdam; verschijnt binnenkort; het onderzoek wordt in de *Sociale Nota 1997* al aangehaald, blz. 57-58.

[73] Jansweijer, *Gouden bergen, diepe dalen*; op. cit., blz. 28.

[74] Interview, *Onderzoek inzake flexibele pensionering*; opdracht van Avéro pensioen, Amsterdam, 1992.

[75] Vgl. het recente cao-akkoord bij de Rabobank: 'Scholing voorkomt ontslag; Rabobank en vakbonden akkoord over sociaal plan'; *NRC Handelsblad*, 10 maart 1997.

Tabel 2.11 Beroepsbevolking naar leeftijd en opleiding, 1995 (in duizenden personen)

Geboortejaar	1975-1980	1970-1974	1965-1969	1960-1964	1955-1959	1950-1954	1945-1949	1940-1944	1935-1939	1930-1934	
Leeftijd in 1995	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	15-64
BO	32	48	55	66	74	86	100	68	45	11	585
MAVO/LBO	95	199	207	204	188	175	192	125	70	20	1475
HAVO/VWO/MBO	39	401	525	467	407	350	333	214	122	30	2888
HBO	2	66	194	194	183	165	156	100	50	11	1121
WO		11	86	94	89	80	74	50	22	7	513
Totaal	168	725	1067	1025	941	856	855	557	309	79	6582
Aandeel in totaal (%)	2,6	11	16,2	15,6	14,3	13	13	8,5	4,7	1,2	
Verhoudingscijfers											
WO/BO	0,00	22,92	156,36	142,42	120,27	93,02	74,00	73,53	48,89	63,64	87,69
WO+HBO/BO+ MAVO/LBO	1,57	31,17	106,87	106,67	103,82	93,87	78,77	77,72	62,61	58,06	79,32

Bron: CBS

Om de arbeidsparticipatie van ouderen te laten toenemen, zijn drie dingen nodig: vraag op de arbeidsmarkt, arbeidsgeschiktheid en arbeidsbereidheid van de ouderen zelf. De kans op herintreding is voor de huidige generatie werklozen boven de 50 à 55 gering. Gebrek aan vraag en verouderde vaardigheden zijn hiervan de oorzaken. Nu de instroom van jongeren echter kleiner wordt, kunnen ouderen geleidelijk een betere concurrentiepositie op de arbeidsmarkt krijgen, mits hun vaardigheden adequaat zijn. Dat geldt temeer daar langdurige werkloosheid vooral een probleem is van laaggeschooldheid. Het verbeteren van de concurrentiepositie van ouderen stelt echter zware voorwaarden aan het personeelsbeleid. Zo is een systematisch beleid van tijdige scholing nodig om te voorkomen dat hun vaardigheden verouderen [76]. Leeftijdsbewust personeelsbeleid anticipeert vroegtijdig op mogelijke problemen in de toekomstige loopbaan, zodat voorkomen kan worden dat toekomstige oudere werknemers een even zwakke arbeidsmarktpositie hebben als de huidige. Verder gaat het hierbij om een voortdurend evenwicht tussen arbeidsbelasting, belastbaarheid, en het behoud van mobiliteit. Demotie, het overstappen naar een minder belastende, vaak ook minder betalende functie, kan ertoe bijdragen dat de oudere werknemer het arbeidsleven langer volhoudt. Een complex van maatregelen aan de aanbod- en vraagzijde van de arbeidsmarkt kan leeftijdsdiscriminatie van oudere werknemers op de arbeidsmarkt helpen terugdringen [77].

De arbeidsbereidheid kan ook worden ondersteund met financiële prikkels om ouderen ertoe aan te zetten gebruik te maken van hun mogelijkheden om langer te blijven werken: hun arbeid moet lonen in vergelijking met alternatieven. Daarom is van belang dat de toegang tot de arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt beperkt tot diegenen met reële handicaps. Zij die in beginsel nog wel kunnen werken, zijn hierdoor aangewezen op vervroegde uittredingsregelingen. Wanneer de VUT wordt omgebouwd naar flexibele pensionering met een actuarieel neutrale verrekening van opgebouwde pensioenrechten, zal vervolgens op individueel niveau een afweging gemaakt kunnen worden tussen eerder uittreden of een hoger pensioen. In het caooverleg van de laatste jaren is die ontwikkeling ingezet.

76] WRR, *Ouderen voor ouderen*; op. cit., blz. 118 e.v. Vgl. ook W.H.C. Kerkhoff, *Ouder worden, verouderen en het personeelsbeleid*; proefschrift Universiteit van Amsterdam, 1981.

77] 'Oud zijn' begint rond de 35 jaar. Landelijk Bureau Leeftijdsdiscriminatie, *Voor alle leeftijden*; Utrecht, 1996.

Flexibele pensionering is sterk in ontwikkeling. Traditionele pensioenregelingen zijn doorgaans starre confectieproducten zonder individuele keuzemogelijkheden. Onder het klassieke eindloonsysteem konden in geval van demotie zelfs pensioenrechten worden afgebroken. De meeste eindloonregelingen zijn inmiddels overgestapt op een gematigd eindloonsysteem, waarbij salarisverminderingen aan het eind van de loopbaan niet of nauwelijks meer ten koste gaan van de pensioenopbouw. Het veranderingsproces is echter nog lang niet voltooid [78]. Flexibel uittreden op eigen kosten of ten koste van het opgebouwde pensioenrecht is slechts weinigen gegeven. Dit komt vooral omdat de ontbrekende AOW-onderbouw in het traject tot 65 jaar moet worden overbrugd. Aanvullende pensioenen verzekeren alleen het inkomenstraject boven de AOW. Berekeningen laten zien dat vijf jaar vervroegd uittreden zelfs bij dubbelmodale inkomens en een volledige pensioenopbouw nagenoeg het hele aanvullend pensioen opslokt [79]. Als volledig uittreden financieel niet haalbaar is, zal deeltijdpensioen mogelijk uitkomst bieden om tegemoet te komen aan de verminderde belastbaarheid van oudere werknemers. Deeltijdpensioen kan tegelijk de financiële gevolgen van het vervroegd uittreden verzachten.

Een veel verdergaande volumemaatregel zou zijn de AOW-leeftijd te verhogen. Elk jaar hogere AOW-leeftijd levert een reductie op van ongeveer één procentpunt AOW-premie. De kans bestaat echter dat een verhoging van de AOW-leeftijd leidt tot een toenemend gebruik van andere, duurdere uittredingsregelingen. Tenzij zeer rigoureus in de VUT en arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt ingegrepen, zowel qua toegankelijkheid als qua uitkeringsniveau, zou een verhoging van de AOW-leeftijd per saldo zelfs een averechts effect kunnen opleveren. Wanneer het, door het terugdringen van de vervroegde uittreding, weer gebruikelijk is geworden door te werken tot de AOW-leeftijd, kan een verhoging van de AOW-leeftijd wel effectief zijn. Geleidelijkheid van invoering kan er het dramatische karakter aan ontnemen en aldus de acceptatie ten goede komen; men krijgt dan de gelegenheid zich tijdig aan te passen en te wennen. Wanneer bijvoorbeeld de pensioengerechtigde leeftijd ieder jaar met één maand zou stijgen, zou men deze in 24 jaar met twee jaar hebben verhoogd.

Een verhoging van de uittredingsleeftijd is van groot belang, zowel ter wille van de arbeidsmarkt als om de oplopende kosten van sociale zekerheid te matigen. Het traject van de voortijdige uittreding verdient hierbij prioriteit boven de participatie van 65-plussers. In de eerste plaats gaat het om veel meer personen (een tiental versus één à twee jaargangen); in de tweede plaats kan arbeidsinpassing beter worden gerealiseerd op een lagere leeftijd. Als bovendien de participatie tot de 65-jarige leeftijd daadwerkelijk toeneemt, neemt de noodzaak van participatie boven de 65 jaar, althans vanuit kostenoogpunt, aanzienlijk af. Wel zou een hogere AOW-leeftijd gebruikt kunnen worden als stok achter de deur om sociale partners te stimuleren tot maatregelen die vervroegde uittreding tegengaan.

2.9 Conclusie

In dit hoofdstuk werden de uitdagingen beschreven waar een sociale zekerheid die op de toekomst is gericht, mee heeft te rekenen. De verzorgingsstaat heeft - zo maakte paragraaf 2.2 duidelijk - niet alleen bijgedragen aan individualisering, maar wordt ook met de consequenties ervan

[78] C.A.M. Heemskerk, *Flexibel en geleidelijk met pensioen; Een onderzoek naar de mogelijkheden*; Voorlopige raad voor het ouderenbeleid, Voorstudie nr. 15, Rijswijk, 1994.

[79] Voorlopige raad voor het ouderenbeleid, *Flexibel en geleidelijk met pensioen; Advies over wenselijkheden en mogelijkheden van pensionering voor en na 65 jaar*; Rijswijk, 1994.

geconfronteerd. De pluriformiteit van leefsituaties die in de plaats is gekomen van de eerder geldende standaard, ontslaat de overheid niet van de plicht, bijvoorbeeld in de ABW, rekening te houden met de individuele situatie. Deze als verzelfstandiging aangeduide implicatie van individualisering plaatst het beleid echter voor een groot probleem van kenbaarheid. Paragraaf 2.3 schetste dat als gevolg van veroudering en vergrijzing gerekend moet worden met een in de toekomst sterk oplopende demografische druk. In paragraaf 2.4 bleek dat een volledig welvaartsvaste AOW een zeer aanzienlijke kostenstijging voor de actieven impliceert. Bovendien wordt ook in dat geval een parallelle inkomensontwikkeling tussen ouderen en jongeren nog niet volledig gerealiseerd. Wanneer de prijs van een relatieve inkomensverslechtering zich tezijnertijd politiek zou vertalen, is deze nog moeilijk te betalen. Om dit te voorkomen en althans de beleidsoptie van een parallelle inkomensontwikkeling tussen ouderen en jongeren bij benadering mogelijk te houden, zal de participatie van de niet-pensioengerechtigde bevolking omhoog moeten worden gebracht.

In paragraaf 2.5 werd onderzocht of een verbreding van de participatie succesvol kan zijn. Hiertoe is een aantal vooruitberekeningen gemaakt van vraag en aanbod op de toekomstige arbeidsmarkt. De belangrijkste uitkomst is dat herstel van min of meer volledige werkgelegenheid (*near full employment*) weer onder handbereik kan komen, ook wanneer deelname aan de arbeidsmarkt verder gestimuleerd wordt. De werkgelegenheid groeit momenteel zelfs dermate snel dat spanningen alweer zichtbaar worden. Maar meer dan vroeger kan de huidige dynamische internationaal-economische constellatie ervoor zorgen dat het gevaar gedempt wordt dat een verkopersmarkt een eind zou maken aan een gematigde loonontwikkeling, en aldus de wenselijke groei van de werkgelegenheid in de kiem zou smoren. In paragraaf 2.6 werd geschetst dat deze dynamiek geen tijdelijk verschijnsel is; er is alle reden om uit te gaan van een structurele verandering. De hand in hand gaande ontwikkeling van technologie en economische internationalisering legt een permanente concurrentiedruk op het bedrijfsleven. De vervaging van de economische landsgrenzen wijst ook meer in het algemeen op een verminderende mogelijkheid de verzorgingsstaat naar eigen voorkeur in richten. De gegroeide mogelijkheid kapitaal en werkgelegenheid te verplaatsen naar buiten de eigen nationale jurisdictie zal in toenemende mate het draagvlak voor sociale zekerheid onder druk zetten. Deze ontwikkelingen nopen tot een grote mate van adaptiviteit, hetgeen zich onder andere vertaalt in een noodzakelijke flexibilisering van de factor arbeid. Het zal steeds meer gaan om de kansen op een baan in het algemeen, in plaats van de zekerheid van een specifieke baan. Paragraaf 2.7 liet zien dat die flexibilisering sinds de jaren tachtig ook daadwerkelijk is ingezet doordat sprake is van een kopersmarkt op de arbeidsmarkt. Gezien de technologische en economische context is het van groot belang dat de arbeidsmarkt die dynamiek behoudt.

De rechtsbescherming van insiders en die van outsiders dienen naar elkaar toe te groeien, maar wel bij een over het geheel genomen grotere flexibiliteit. De huidige flexibilisering vertaalt zich in een verdere opkomst van nieuwe arbeidsarrangementen; de sociale zekerheid is hier nog maar ten dele op ingespeeld [80]. Meer flexibiliteit (met o.a. meer baanwisselingen en een hogere frictiewerkloosheid als gevolg) impliceert minder zekerheid. Verder geldt dat naarmate het opleidingsniveau van de werkende bevolking stijgt, de *match* tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt nauwer luistert. De functie van sociale zekerheid om zoektijd te overbruggen, wordt hierdoor belangrijker [81].

[80] Vgl. ook Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Werken aan zekerheid*; op. cit.

[81] Vgl. J. Pen, 'Werkloosheid toen en nu: zestig jaar theorie'; *Maandschrift Economie*, december 1995, 59e jaargang nr. 6, blz. 437-460.

Ook de vangnetfunctie voor wie een ziekte of kwaal heeft, lijkt er alleen maar urgenter op te worden. In het algemeen zal de behoefte aan het economisch goed 'sociale zekerheid' dus groeien. Belangrijk is dat de sociale zekerheid sterker als smeerolie voor een flexibele arbeidsmarkt gaat functioneren. Hierbij is eveneens van belang dat het stelsel meer wordt ingericht op toegangsbeheersing en uitgangsbevordering: het voorkómen dat mensen een beroep moeten doen op socialezekerheidsarrangementen. Een hierop toegesneden inrichting van de sociale zekerheid is mede een kwestie van preventie door bijvoorbeeld de cognitieve vaardigheden en attitudes (ondernemendheid, e.d.) in het onderwijs te beïnvloeden. Het gaat hier duidelijk om meer dan sociale zekerheid in enge zin.

Het is dan ook onontkoombaar dat het stelsel zich verder moet aanpassen aan de zich wijzigende omstandigheden. In ieder geval is duidelijk dat de toekomstige sociale zekerheid op participatiebevordering moet worden toegesneden. Deze opdracht spitst zich toe op een tweetal hardnekkige verschijnselen die in paragraaf 2.8 zijn geschetst, namelijk het structurele karakter van de onderkant van de arbeidsmarkt en het verschijnsel dat een geleidelijk afnemende inzetbaarheid tijdens het arbeidsleven uitmondt in structurele werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en vervroegde uittreding: drie in hoge mate inwisselbare voortijdige uittredingsroutes.

Denkrichtingen voor de toekomst

3

3.1 Inleiding

Het antwoord op de in hoofdstuk 2 beschreven uitdagingen zal gevonden moeten worden binnen de gangbare visies op sociaal-economische vraagstukken. Hierin is een golfbeweging te bespeuren, een 'conjunctuur van paradigma's'. In de jaren zeventig is een lange golf van denken in termen van overheidsinterventie opgevolgd door een meer terughoudende opstelling tegenover de overheid en een sterk vertrouwen in de markt als coördinatiemechanisme. Inmiddels is de overheid 'weer terug van weggeweest' en spitst de discussie zich toe op de vraag hoe overheid en markt in een vruchtbare symbiose kunnen worden gebracht. In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe het denken over sociale zekerheid is te herleiden op deze verschillende visies en welke relatie hierbij gelegd wordt met de arbeidsparticipatie. Ten behoeve van de gedachtevorming structureert de raad het belangrijkste economisch-politieke gedachtegoed in drie perspectieven, waarbinnen verschillende denkrichtingen voor de sociale zekerheid van de toekomst omtwikkeld kunnen worden. Onderscheiden worden het neo-klassieke perspectief, het institutionele coördinatieperspectief en het marktconforme coördinatieperspectief. Deze denkrichtingen kunnen worden gezien als de hoekpunten van het domein dat geloofwaardige antwoorden biedt op de in hoofdstuk 2 geanalyseerde ontwikkelingen.

Een belangrijke randvoorwaarde die de raad zichzelf oplegt, is dat de waarborgfunctie van de sociale zekerheid een groeiende arbeidsparticipatie niet in de weg mag staan. Voorstellen die hieraan voorbijgaan, bijvoorbeeld op grond van een vermeende 'baanloze groei' (*jobless growth*), zijn niet opgewassen tegen de eisen van de tijd. Een verwaarlozing van de noodzaak de arbeidsparticipatie te vergroten, miskent de hiervoor beschreven demografische problematiek en de emancipatoire betekenis van betaalde arbeid. De gedachte dat banengroei in Nederland niet realiseerbaar zou zijn, wordt bovendien gelogenstraft door de feitelijke ontwikkeling in de laatste vijftien jaar, die duidt op de mogelijkheid van herstel van min of meer volledige werkgelegenheid, althans wanneer het beleid op de goede bakens blijft varen.

De benadering van de raad sluit aan op een geleidelijke evolutie in het denken over sociaal beleid. Werd sociale zekerheid in het verleden gezien als eigenstandig beleidsdomein, waarbinnen iets aan uitkeringsrechten of toegang tot regelingen moest gebeuren, nu breekt steeds meer het inzicht door dat bestaanszekerheid en arbeidsmarkt twee kanten van dezelfde medaille zijn. Discussies over een 'tweedeling in de samenleving', het allochtonenbeleid, het kennisdebat, enzovoort getuigen van dit meer integratieve gezichtspunt.

Verwante benaderingen
De integrale aanpak kan ook internationaal worden waargenomen. Een voorbeeld hiervan betreft het Amerikaanse *workfare* (een samentrekking van *work for welfare*). Sommige uitwerkingen hiervan schieten door; daar gaat het nog slechts om werk om wille van zichzelf. Zij doen denken aan vormen van werkverschaffing die ver achter ons liggen. In andere varianten gaat het echter om participatie in arbeid waarin maatschappelijke integratie centraal staat en het werk aantoonbare waarde toevoegt. Er zijn ook andere voorstellen gedaan om de sociale zekerheid dienstbaar te maken aan het streven naar een verhoogde arbeidsparticipatie. Zo introduceerde een PvdA-werkgroep in het

rapport *De sociale staat van Nederland* het idee van een basisbaan [1]. De basisbaan houdt in dat met iedere uitkeringsgerechtigde afspraken worden gemaakt over de activiteiten die hij of zij onderneemt, rekening houdend met, onder andere, vaardigheden en de situatie op de arbeidsmarkt. Zij wordt ruim gedefinieerd: er valt, naast betaalde arbeid, ook maatschappelijke dienstverlening onder. Het CDA lanceerde in het rapport *Nieuwe wegen, vaste waarden* een stelsel van sociale zekerheid waarin personen alleen voor een uitkering in aanmerking komen als ze participeren [2]. Onder participeren wordt werken, werk zoeken en scholing volgen verstaan, maar ook het verzorgen van eigen kinderen en eventueel van hulpbehoevende ouders. Ook het concept van een basisuitkering dat de FNV in *Tijd voor nieuwe zekerheid* onlangs introduceerde, past in deze categorie [3]. Het gaat hier om een uitkering op het niveau van ongeveer de helft van het nettominimumloon voor iedereen die beschikbaar is op de arbeidsmarkt, maar geen werk heeft. Er is hier geen sprake van een basis*inkomen*, want de verplichting beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt blijft gehandhaafd. Andere voorstellen beogen de relatie tussen sociale zekerheid en arbeidsparticipatie te versterken door middel van economische prikkels. Hieronder vallen het gedeeltelijk basisinkomen of negatieve inkomstenbelasting, zoals eertijds geopperd door de WRR en later uitgewerkt door het Centraal Planbureau [4].

De denkrichtingen die de raad in dit rapport ontwikkelt, sluiten aan op deze benaderingen in zoverre het bij de te realiseren arbeidsparticipatie nooit om werkverschaffing kan gaan, maar altijd om arbeid die een sociale en economische toegevoegde waarde oplevert. Anderzijds is het denken van de raad scherper geprofileerd in termen van maatwerk, wederkerigheid in rechten en plichten, en de noodzaak stelsels te ondersteunen met een doortastend en alle partijen omvattend sanctiebeleid.

3.2 Verschillende visies; verschillende denkrichtingen

Sociaal-economische samenhangen worden in laatste instantie bepaald door wat mensen beweegt in hun keuzegedrag. Handelingsperspectieven zijn evenwel moeilijk te traceren op hun achterliggende motieven en daarom is dat keuzegedrag maar tot op zekere hoogte voorspelbaar. Het 'zeg-gedrag' van mensen is nog geen 'doe-gedrag'. Ook kunnen we ons verkijken op achterliggende motieven en op de bevrediging die mensen aan hun doen en laten ontlenen. 'Welvaart zit van binnen', zeggen economen dan ook [5]. 'Daarbinnen' worden in alle subjectiviteit vaak beslissingen genomen die voor buitenstaanders verborgen blijven. In markten of marktanaloge systemen zijn mensen hierbij gehouden af te rekenen, anders worden zij van de transactie uitgesloten. De prijs - de tegenprestatie - die zij hierbij opbrengen, zegt weliswaar nog niets over hun motieven, maar hun individuele 'doe-gedrag' onthult althans hun klaarblijkelijke voorkeur. Wanneer voorzieningen worden gecollectiveerd en hoofdelijk omgeslagen, in plaats van individueel afgerekend onder een uitsluitingssanctie, valt ook die *revealed preference* weg als informatiebron. De *informatie-asymmetrie* die het gevolg is

[1] PvdA, *De sociale staat van Nederland van Nederland; Rapport van de gelijknamige cammissie onder voorzitterschap van Felix Rottenberg*; september 1995.

[2] CDA, *Nieuwe wegen, vaste waarden; Aanzet tot een strategisch beraad binnen het CDA*; november 1995.

[3] Federatie Nederlandse Vakbeweging, *Tijd vaar nieuwe zekerheid; Stappen ter verbetering van de sociale zekerheid*; Amsterdam, december 1995.

[4] WRR, *Waarborgen voar zekerheid; Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen*; Rapporten aan de Regering nr. 26, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985; en Centraal Planbureau, *Nederland in Drievoud; Een scenariostudie van de Nederlandse economie 1990-2015*; Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1992.

[5] Aldus J. Pen, *Kijk, economie*; Utrecht, Het Spectrum, 1979, blz. 14, waar hij een beroemde uitspraak van Pigou parafraseert ('welfare is in the mind').

van een gecollectiveerde bekostiging of risicodekking ('ik weet niet wat ik krijg, maar wel wat ik kwijt ben' - of andersom) kan leiden tot wat 'oneigenlijk gebruik', 'calculerend gedrag', *rent seeking* of *moral hazard* genoemd wordt.

Commerciële verzekeraars weten hiervan mee te praten; zij proberen verborgen beslissingen tegen te gaan met een zorgvuldige risicoselectie en met polissen vol uitsluitingen. Maar in de sociale verzekeringen en de collectief bekostigde bijstand is het oogmerk nu juist om risico's zo breed mogelijk te verevenen, in *kanssolidariteit*. In die visie reikt kanssolidariteit verder dan risicosolidariteit alleen. In een emanciperend stelsel van sociale zekerheid dient de overheid niet alleen te waarborgen tegen 'kwade' of moeilijk verzekerbare kansen, maar ook ontplooiingsmogelijkheden te bieden waarmee mensen zichzelf tegen kwade kansen kunnen wapenen [6]. Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de problematiek van informatie-asymmetrie, kanssolidariteit en oneigenlijk of onbedoeld gebruik, en geeft aan welke institutionele vernieuwingen en marktanaloge oplossingen er nodig zijn om hiermee om te kunnen gaan in de sociale zekerheid. Daar blijkt bovendien dat een nadere analyse van vermeende strijdigheden tussen criteria van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid ertoe kan bijdragen dat intuïtieve en ideologische misverstanden over sociaal-economische samenhangen worden teruggedrongen.

Oplossingen om de rechtmatigheid en het beheer van de sociale zekerheid te versterken, nemen niet weg dat de motieven achter de handelingsperspectieven van sociaal-economische actoren altijd 'van binnen' blijven zitten. Daarom kunnen visies op het te voeren beleid nooit alleen gebaseerd worden op wetenschappelijk toetsbare inzichten. Onvolledige informatie en subjectieve interpretaties scheppen ruimte voor ideologisch geïnspireerde denkbeelden over het gedrag van mensen en over hun zelfredzaamheid. In de sociale wetenschap spreken feiten nooit voor zichzelf; het gaat altijd om een combinatie van feiten en subjectieve interpretaties in wat Kuhn een *paradigma* heeft genoemd: 'the entire constellation of beliefs, values, techniques and so on shared by the members of a given community' [7]. In dit hoofdstuk worden de paradigma's die aan de analyse van de raad ten grondslag liggen, uiteengezet.

> 'Feiten zijn stom, en als ze toch iets schijnen te zeggen is er een buikspreker aan het woord: de wetenschapsbeoefenaar die niet voor zijn subjectiviteit wil uitkomen. Dan is het maar beter, de subjectieve elementen in de theorie expliciet te maken en de buikspreker te vervangen door iemand die met eigen mond voor eigen mening uitkomt. Hij moet verantwoording afleggen omtrent de keuze van onderwerp, zijn aanvankelijke vermoedens, zijn wijze van observatie, zijn methode van deductie, de toetsing van zijn hypothesen, en hij moet vooral zijn evaluatie zo getrouw mogelijk beschrijven' [8].

6] Zie hierover R. Dahrendorf, *Life Chances; Approaches to Social and Political Theory*; London, Weidenfeld & Nicholson, 1979; en D.J. Wolfson, 'Beeldvorming in de theorie van de economische politiek', in: *Inkomensverdeling en openbare financiën; Opstellen voor Jan Pen*; door P.J. Eijgelshoven en L.J. van Gemerden (red.), Utrecht, het Spectrum, 1981, blz. 321-349.

7] T.S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*; Chicago, The University of Chicago Press, 1970, blz. 182.

8] J. Pen, 'Feitenpresentatie en theorievorming', in: *Schaarste en welvaart; Opstellen aangeboden aan Prof. dr. P. Hennipman*; door A. Heertje e.a. (red.), Leiden, Stenfert Kroese, 1971, blz. 150.

3.2.1 Het neo-klassieke perspectief: een polismodel

De neo-klassieke visie steunt op de gedachte dat markten hun evenwicht weten te vinden door prijsaanpassingen en aangestuurd worden door de vraagzijde van het economisch proces. Prijzen drukken in deze opvatting niet alleen kosten uit, maar ook de soevereine en klaarblijkelijke voorkeuren van zelfredzame individuen, die zelf risico's en verantwoordelijkheden kunnen dragen. De overheid moet dit niet ontmoedigen en ook zo min mogelijk interveniëren in de private levenssfeer. Omdat marktaanpassingen in de neo-klassieke visie betrekkelijk snel en met relatief weinig frictiekosten tot stand komen, is de markt, ook in dynamisch opzicht, een doeltreffend coördinatiemechanisme in het economisch verkeer. Marktpartijen (individuen, bedrijven) kunnen zich natuurlijk vergissen in de manier waarop zij op prijsfluctuaties reageren, maar die vergissingen zijn niet systematisch: de wet van de grote aantallen doet ze tegen elkaar wegvallen en zorgt uiteindelijk voor evenwicht. Als er toch geen evenwicht tot stand komt, wordt de vrije marktwerking blijkbaar gefrustreerd, bijvoorbeeld door het optreden van belangengroepen als werknemers en werkgevers, of door overheden, met hun regelgeving en hun evenwichtsverstorende belastingen, subsidies en inkomensoverdrachten. Vanuit deze optiek moeten de uitkeringsrechten van de sociale zekerheid (de 'polis') dan ook zo onaanlokkelijk mogelijk zijn, opdat er zo min mogelijk bederf plaatsvindt van de vrije werking van de arbeidsmarkt. Dat leidt tot de denkrichting die hier verder behandeld wordt als het polismodel: een stelsel van sociale zekerheid dat zo min mogelijk prikkels bevat die betaald werk ontmoedigen.

Een *polismodel* wil de arbeidsparticipatie bevorderen en het beroep op sociale zekerheid terugdringen door de uitkeringsrechten in termen van hoogte, duur en toegankelijkheid te versoberen. Aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt wordt hiermee de prikkel tot werkaanvaarding rechtstreeks verhoogd; de vraag naar arbeid wordt indirect gestimuleerd, via een verkleining van de wig en een verlaging van het minimumloon. Deze benadering geeft het volgende antwoord op de toenemende individualisering. De groeiende veelvormigheid van participatie-arrangementen is steeds moeilijker te vertalen in corresponderende differentiaties in aanspraken op bestaanszekerheid. De uitvoering van een op die veelvormigheid toegesneden systematiek zou een zware wissel trekken op het handelingsvermogen en de verantwoordelijkheid van de overheid. De informatiebehoefte van een overheid die recht zou willen doen aan de toenemende pluriformiteit zou een vergaande bemoeienis vereisen met de persoonlijke levenssfeer, ten koste van de legitimiteit van het stelsel. Daarom wordt een grofmazig concept van rechtsgelijkheid gehanteerd: een voor iedereen gelijke minimumgarantie voor financiële bestaanszekerheid. Ieder weet zo waar hij of zij met de sociale zekerheid aan toe is, en dient zelf zorg te dragen voor aanvullende, op eigen maat gesneden arrangementen.

De endogene prijsprikkels van een sober stelsel doen aspiraties sneller aanpassen aan veranderende omstandigheden, wat op zichzelf de flexibiliteit, de mobiliteit en het concurrentievermogen bevordert. De overheid heeft in deze denkrichting niet de ambitie individuen te verzekeren van werk dat past bij hun niveau en ambitie; het risico van suboptimaal werk, van een *mismatch*, ligt in deze denkrichting eveneens bij het individu. Kortom, geloof en vertrouwen in individuele verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid staan centraal in deze denkrichting. Ook ten aanzien van scholing en werkervaring wordt vertrouwd op prijssignalen en is het aan vragers en aanbieders van werk zelf om deze goed te verstaan. Hooguit houdt de overheid een aantal basisvoorzieningen voor scholing en arbeidsbemiddeling in stand.

3.2.2 Het institutionele coördinatieperspectief: een activeringsmodel

Het institutionele coördinatieperspectief voert terug op de visie dat aanpassingen na economische verstoringen gehinderd worden door onzekerheden, inerties, vertragingen en heterogeniteit van goederen en diensten. Hier spreekt het inzicht dat 'the system is not self-adjusting'. Ook arbeid is bij uitstek heterogeen van karakter. Hierdoor zijn er verschillen in de zelfredzaamheid van mensen en komt er bij verstoringen van het evenwicht op de arbeidsmarkt te weinig terecht van de snelle loon- en prijsaanpassingen die de neo-klassieke visie veronderstelt. In deze optiek vergt evenwichtsherstel dan ook institutionele coördinatie tussen overheid en bedrijfsleven. Hierbij zijn niet alleen prijsaanpassingen, maar ook rechtstreekse interventies in de volumesfeer aan de orde, door bijvoorbeeld het aanpassen van regelgeving, het verbeteren van scholingsfaciliteiten en het bevorderen van permanent leren, alsmede het voorzien in een intensieve individuele gevalsbehandeling van werkzoekenden.

Deze visie op de betekenis van institutionele coördinatie is hier uitgewerkt in een *activeringsmodel* met een brede taakopvatting voor de overheid. Deze overheid vult haar generieke, voorwaardenscheppende beleid aan met specifieke maatregelen om de aanbodzijde van de arbeidsmarkt te versterken en om verschillen in bewerktuiging en zelfredzaamheid van mensen in maatwerk te compenseren. Een activeringsmodel treedt de uitdagingen van hoofdstuk 2 tegemoet met een gecoördineerde bemoeienis van overheid en bedrijfsleven om de kwaliteit, de productiviteit en de inzetbaarheid van de beroepsbevolking te verbeteren. Een actief en op het individu toegesneden arbeidsmarktbeleid, waarin naast bemiddeling ook individuele bewerktuiging centraal staat, moet in dit model de weg bieden naar een hogere arbeidsparticipatie. Daarbij wordt een relatief *hoog* niveau van financiële zekerheid niet alleen bezien vanuit overwegingen van solidariteit en legitimiteit, maar ook als een belangrijke voorwaarde voor mobiliteit en efficiency. Want als het gepercipieerde risico verbonden aan mobiliteit hoog is, zal men eerder geneigd zijn hiervan af te zien, hetgeen ten koste gaat van de economische dynamiek.

De ambitie van de overheid om door een hoog niveau van bewerktuiging en financiële zekerstelling de ontwikkeling en inzetbaarheid van menselijk kapitaal *(human capital)* te bevorderen, brengt een kwetsbaarheid voor oneigenlijk gebruik met zich mee. Dit stelt hoge eisen aan de instanties die als 'poortwachters' optreden en de toegang tot voorzieningen bewaken. Bovendien vraagt het om een gevalsbehandeling in zorgvuldig maatwerk, waarbij tegenover het recht op de uitkering en de bewerktuigende voorzieningen ook plichten worden geoperationaliseerd. Het gaat dan niet alleen om de verplichting de overeengekomen activiteiten te ondernemen, maar ook om de plicht de informatie te verschaffen die voor een goede uitvoering noodzakelijk is. Gevalsbehandeling in maatwerk schept hierbij de ruimte om in kanssolidariteit om te gaan met verschillen tussen individuen, met name in kennen en kunnen en op het vlak van zelfredzaamheid. De wederkerigheid van rechten en plichten dient niet beperkt te blijven tot de relatie tussen cliënt en gevalsbehandelaar, maar geldt voor alle betrokken actoren in een stelsel van sociale zekerheid.

3.2.3 Het marktconforme coördinatieperspectief: een toeslagenmodel

Een marktconform coördinatieperspectief combineert elementen van het neo-klassieke en het institutionele perspectief. Enerzijds deelt het de nadruk op de individuele verantwoordelijkheid voor het hebben en houden van werk en die op aansturing vanuit de vraagzijde met de neo-klassieke visie. Anderzijds staat deze optiek een relatief hoog sociaal minimum, alsmede een intensieve en individualiserende bemiddeling van werkzoekenden niet in de

weg. Onder invloed van de neo-klassieke denktrant zijn de vergaande interventies die nodig zijn om de arbeidsmarkt te laten ruimen hier zoveel mogelijk *marktconform*, in de microsfeer om verborgen beslissingen aan het licht te brengen en sancties in prikkels te endogeniseren, en macro om de markt zoveel mogelijk te laten duiden waar de werkgelegenheid vandaan moet komen.

Het marktconforme coördinatieperspectief is in dit rapport uitgewerkt in een *toeslagenmodel*. Idealiter is arbeidsparticipatie onder een toeslagenmodel niet - zoals bij de andere twee denkrichtingen - het beoogde *gevolg* van prijsprikkels of bewerktuiging, maar het *vertrekpunt* van de sociale zekerheid, en hiermee de rechtsgrond van een eventuele toeslag. Het werkt als volgt. Wie uit hoofde van de WW danwel de ABW aanspraak wil maken op een toeslag, moet zich door arbeid een inkomen verschaffen, tenzij hij of zij daarvan - bijvoorbeeld krachtens een nader te formuleren Wet op de Zorgverlening - is vrijgesteld wegens leeftijd, ziekte of handicap, het verzorgen van jonge kinderen of het volgen van een opleiding. Vervolgens wordt bezien in welke mate de arbeidsmarkt die activiteiten beloont. Als dit uit arbeid verdiende inkomen onder het wettelijk vastgestelde, naar huishouden gedifferentieerde sociaal minimum blijft dan wel onder een ander wettelijk referentie-inkomen, dan geldt een recht op een compenserende toeslag. De intentie is dat de toeslag de uitkeringslast vermindert, doordat zij aanvult op de verdiencapaciteit. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarin die eigen verdiencapaciteit, zolang deze beneden het minimumloon ligt, onvoldoende wordt aangesproken. Onder het toeslagenmodel pakt de werkloze in beginsel aan wat zich aandient, om zijn relatie met de arbeidsmarkt en hiermee zijn inzetbaarheid niet te schaden: werk als zodanig gaat dus vóór passende arbeid; baanzekerheid vóór functiezekerheid; wanneer deeltijdwerk voorhanden is, wordt dit geaccepteerd in plaats van voltijdswerk af te wachten. Zo speelt het model maximaal in op de in hoofdstuk 2 beschreven toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt. Randvoorwaarden zijn:

- een ontvlechting van minimumloon en sociaal minimum, waarbij het minimumloon sterk wordt verlaagd en het (hogere) sociaal minimum de ondergrens van de te waarborgen levensstandaard aangeeft; en
- een zodanig loon- en arbeidsmarktbeleid (en een zodanig invoeringstraject) dat er bij een ontvlechting van minimumloon en sociaal minimum ook voor iedereen werk kan komen.

Een relatief hoog minimumloon, waardoor veel arbeid wordt uitgesloten in het formele circuit, past niet in dit model. Vandaar dat ook in deze denkrichting wordt uitgegaan van een (sterk) verlaagd minimumloon. Wie ondanks eigen inspanning geen werk vindt, krijgt werk aangeboden in de (semi-)publieke sector.

Ook bij dit model ligt het oneigenlijk gebruik op de loer. In een ruime arbeidsmarkt, waarin werknemers en werkzoekenden een zwakke onderhandelingspositie hebben, staan werkgevers voor de verleiding om werknemers te onderbetalen omdat deze toch via de Sociale Dienst hun loon kunnen aanvullen. Ook werknemers hebben in een ruime arbeidsmarkt soms mogelijkheden voor een dergelijke strategie, door het kalm aan te doen in een baantje onder hun capaciteiten, zolang de overheid het loon aanvult. Het functioneren van een toeslagenstelsel hangt dan ook sterk af van de mogelijkheden van zo'n stelsel om zich tegen misbruik te wapenen, zoals ook in hoofdstuk 6 zal blijken.

3.3 De verdere werkwijze

De antwoorden van de drie hier geïntroduceerde denkrichtingen op de in hoofdstuk 2 geschetste uitdagingen lopen sterk uiteen. Geïnspireerd als ze zijn door paradigmatische visies op sociaal-economische verschijnselen is dit ook niet verwonderlijk. Ze zijn hiermee vanzelfsprekend niet politiekneutraal; verschillen in mensbeeld en - hiermee samenhangend - in toedeling van verantwoordelijkheden behoren tot het hart van de politieke discussie. Tegelijk moet onderkend worden dat genoemde visies niet zijn te vereenzelvigen met bepaalde partijpolitieke formaties. De 'conjunctuur van paradigma's' waarvan in paragraaf 3.1 werd gesproken, voltrekt zich bovendien niet *sui generis*, maar is ook de uitkomst van een voortdurende discussie binnen en tussen die formaties over wenselijkheden en mogelijkheden. Bezien op een bepaald moment zal dan ook doorgaans sprake zijn van een zekere ambivalentie over de in die paradigma's vervatte aannames, percepties en wenselijkheden.

Dit geldt *a fortiori* voor de operationalisatie van de visies in richtingen waarin de oplossing van een concrete problematiek wordt gezocht, zoals hier het waarborgen van bestaanszekerheid op langere termijn. Dan komen immers veel aspecten tegelijk in het geding die om een oordeel vragen, zoals de aard van toekomstige ontwikkelingen en de effectiviteit in dit licht van de oplossingsrichtingen. De drie denkrichtingen zijn - zoals gezegd - te zien als de hoekpunten van het domein waarbinnen de sociale zekerheid in de toekomst vorm kan krijgen. Hierin mag niet de suggestie worden gelezen dat de waarheid dan wel in het midden zal liggen. De positie die men inneemt, wordt uiteindelijk bepaald door politieke voorkeuren, en daar kan de raad niet in treden. Aan die positiebepaling gaat idealiter een afweging vooraf waarin naast normatieve factoren zoals rechtvaardigheidsaspecten ook meer objectiveerbare noties als doelmatigheid en inschattingen van de houdbaarheid op termijn, een rol spelen. Het volgende hoofdstuk probeert dit complex te ontrafelen en in een theoretisch analysekader te verduidelijken welke onderlinge verbanden tussen de relevante toetsingscriteria in acht moeten worden genomen. Het wordt zo mogelijk de pro's en contra's van de denkrichtingen scherper in beeld te krijgen, als bouwstenen voor de discussie over het gewicht dat aan ieder van de denkrichtingen moet worden toegekend bij het vormgeven aan het stelsel van sociale zekerheid van de toekomst.

Criteria voor keuzen in de sociale zekerheid

4

4.1 De criteria in vogelvlucht

Dit rapport beziet of de sociale zekerheid in zijn huidige vorm ook houdbaar zal zijn op langere termijn. Hierbij gaat het zowel om de inhoud als de vorm en om de wisselwerking ertussen. Inhoudelijk komt de normatieve vraag aan de orde *wat* de nagestreefde doelen zijn; bij de vormgeving gaat het om de instrumentele vraag *hoe* die bereikt kunnen worden. Ogenschijnlijk heeft de wat-vraag prioriteit boven de hoe-vraag, want waar een wil is, lijkt altijd wel een weg voorhanden. Maar is die weg ook werkelijk begaanbaar in het licht van de randvoorwaarden van rechtmatigheid die een rechtsstaat stelt en de offers die ermee gemoeid zijn? Moeten de in eerste aanleg geopperde doelen wel tot elke prijs gehaald worden? Iedere inzet van instrumenten en iedere nieuwe ervaring met de gedragsreacties roept nieuwe vragen op over doelstellingen, want 'the proof of the pudding is in the eating', en pas met een hapje op proef weten we of we toch niet liever iets anders bestellen.

Deze beleidsanalyse is dan ook te zien als een iteratief proces van wegen en heroverwegen. Aan de hand van een vijftal criteria of randvoorwaarden wordt de dubbele zekerheidsdoelstelling - werk voor wie kan werken en een maatschappelijk aanvaardbare inkomenswaarborg voor wie dat niet kan of niet meer hoeft - geconfronteerd met de in hoofstuk 3 ontwikkelde paradigma's en denkrichtingen. Deze confrontatie laat zien wat ieder van de denkrichtingen 'kost' en 'opbrengt', in termen van offers en resultaten. Is de prijs te hoog of het resultaat te min, dan moeten de doelstellingen worden verlaagd of de inspanningen verhoogd. Soms blijkt de uitvoerbaarheid zelfs conditionerend voor wat wordt nagestreefd: als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan. In die zin is het 'hoe' soms belangrijker dan het 'wat' [1].

Om greep te krijgen op de herijking van de sociale zekerheid hanteert de raad een vijftal criteria: rechtvaardigheid, rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en houdbaarheid. Bij rechtvaardigheid en rechtmatigheid gaat het om denkbeelden omtrent de normen en waarden die in een gemeenschap leven - om de rechtsoordelen die inhoud geven aan het bestaan, maar die verschillend kunnen worden ingevuld. *Rechtvaardigheid* blijkt dan ook geen notie die voor zichzelf spreekt. Paragraaf 4.2 laat zien dat de rechtsfilosofie interessante denkbeelden aandraagt om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen individu en gemeenschap in te vullen. Voorkeuren voor deze of gene opvatting blijken bepaald te zijn door verschillen in mensbeeld en met name door de vraag hoeveel verantwoordelijkheid voor hun eigen bestaanszekerheid individuele actoren kunnen dragen in een snel veranderende wereld. Wat voor verschil dit maakt, wordt verduidelijkt in hoofdstuk 5; hierbij blijkt dat er wel degelijk wat te kiezen valt.

Bij *rechtmatigheid* gaat het om de mate waarin de invulling van normen en waarden voldoet aan rechtsregels en rechtswaarborgen. Traditioneel steunt de vormgeving van de sociale zekerheid op een in het draagkrachtbeginsel belichaamde notie van verdelende rechtvaardigheid. Paragraaf 4.3 verduidelijkt dat er aan deze operationalisatie problemen kleven, die in het verleden te zeer zijn verwaarloosd. Aangetoond wordt dat de balans tussen rechten en

1] D.J. Wolfson, *Kerntaken: van verzorgingsstaat naar transactiestaat*; Groningen, Wolters-Noordhoff, 1993.

plichten niet tijdig is aangepast aan veranderende maatschappelijke omstandigheden. Dit heeft, via een omvangrijk onbedoeld gebruik, uiteindelijk geleid tot een beperking van rechten en een beschadiging van de waarborgfunctie van het stelsel van sociale zekerheid. Daarom is een nieuwe operationalisatie noodzakelijk, ook in termen van rechtmatigheid, en wederom is die herijking van het beleid uiteraard niet waarderingsvrij en moeilijk objectiveerbaar.

Criteria als doelmatigheid en doeltreffendheid zijn daarentegen in beginsel wèl in belangrijke mate te objectiveren. *Doelmatigheid,* als principe van 'het minste offer' bij het bereiken van het gestelde doel, berust op ondubbelzinnige economisch-theoretische inzichten. Ook *doeltreffendheid* betekent wat het zegt: worden de gestelde doelen - werk voor wie kan werken en een adequate financiële waarborg voor wie dit niet kan - inderdaad bereikt en gebeurt dat met inachtnemen van daartoe expliciet te formuleren normatieve randvoorwaarden van rechtvaardigheid en rechtmatigheid? Het wezen van het in dit rapport gevolgde iteratieve denkproces is immers dat de toetsingscriteria van de sociale zekerheid beurtelings voorop worden gesteld en gewogen met de overige criteria, totdat een aanvaardbare strategie gevonden is.

Houdbaarheid, ten slotte, is een subjectieve inschatting op basis van toekomstverkenningen die kwetsbaarder worden naarmate ze zich verder uitstrekken. Hiermee is het een extrapolatie van de klassieke afweging van rechtvaardigheid en doelmatigheid in de tijd, die opnieuw inhoud probeert te geven aan de *waarborgfunctie* van de sociale zekerheid. Juist die waarborgfunctie is ernstig onder druk komen te staan door de reeks van ingrepen in de sociale zekerheid in de afgelopen twintig jaar. Die ingrepen hadden een overwegend instrumenteel karakter: er 'moest' iets gebeuren en daar werd dan veelal *ad hoc* een rechtvaardiging bij gezocht. Nu hoofdstuk 2 heeft verduidelijkt dat de geconstateerde verschuiving in het patroon van inkomensdervingsrisico's onder invloed van veranderingen in de economische en technologische omgeving ook in de voorzienbare toekomst door zal zetten, is er reden temeer voor een fundamentele bezinning op de rechtsgronden en rechtswaarborgen die bij sociale zekerheid in het geding zijn.

Kortom, dit hoofdstuk laat zien dat een beleidsstrategie tot stand komt door desiderata vanuit verschillende invalshoeken onderling af te wegen: bij rechtvaardigheid en rechtmatigheid steunt die afweging op subjectieve *waarderingen,* bij doelmatigheid en doeltreffendheid tot op zekere hoogte op objectiveerbare *feitelijkheden* en bij houdbaarheid op ook al weer noodzakelijkerwijs subjectieve *verwachtingen.* De hier ontwikkelde toetsingscriteria zullen soms een eindoordeel opleveren en soms aanleiding zijn voor een 'herkansing' in het iteratieve proces, met een aangepaste constellatie van randvoorwaarden, instituties en instrumenten: toetsen en herschikken gaan dus hand in hand.

De hier begonnen analyse wordt in hoofdstuk 5 geconcretiseerd met een voorbeeldsgewijze uitwerking van de drie in hoofdstuk 3 geïntroduceerde denkrichtingen: steeds wordt *dezelfde* hoofddoelstelling uitgewerkt in *verschillende* denkrichtingen en constellaties van criteria. Hiertoe worden rechtvaardigheid en rechtmatigheid, als normatieve criteria, gewogen met doeltreffendheid en doelmatigheid, als instrumentele toetsen, en met houdbaarheid als inschatting van de mate waarin alternatieve denkrichtingen bestand zullen zijn tegen systeeminterne bedreigingen en verwachte autonome ontwikkelingen.

4.2 Rechtvaardigheid

Bij rechtvaardigheid gaat het om de *materiële* legitimiteit van verdelingsvragen (wie heeft recht op wat?) en om wie het hierbij voor het zeggen heeft: de vraag naar de *politieke* legitimiteit. In een ideaaltypische democratie tellen

slechts de soevereine 'wensen van de mensen'. Hierbij gaat het om de vraag hoe stelsels van sociale zekerheid zijn gerelateerd aan noties van vrijheid, gelijkheid, individualisme en solidariteit, zoals die bij de individuele burger leven. Er wordt hierbij voorbijgegaan aan mogelijk calculerend 'uitvretersgedrag' van die burger zelf en geen rekening gehouden met de wijze waarop wensen van soevereine burgers vervormd worden door de eigen belangen, voorkeuren en calculaties van hun vertegenwoordigers. In de praktijk zijn er altijd vertegenwoordigers nodig om 'de wensen van de mensen' ten uitvoer te brengen. Dit kunnen gekozen politici zijn of al dan niet gekozen actoren in het netwerk van maatschappelijke organisaties. Al die tussenpersonen of zaakwaarnemers hebben ook hun eigen voorkeuren en hun eigen ruimte voor calculerend gedrag. In paragraaf 4.3 komt de vraag aan de orde hoe dit de rechtmatigheid van de sociale zekerheid heeft uitgehold, en wat hieraan gedaan kan worden om de balans tussen rechtvaardigheid en rechtmatigheid te herstellen.

De samenhang tussen sociale zekerheid en arbeidsmarkt heeft consequenties voor de inrichting van het stelsel: voor het preventiebeleid, voor de potentiële herintreders en ook voor de post-actieven en niet-revalideerbare arbeidsongeschikten die geen relatie met de arbeidsmarkt (meer) hebben. In de sfeer van preventie en herintreding vraagt een beleid gericht op maximale arbeidsparticipatie om aansluiting bij wat er in de arbeidsmarkt gebeurt. Binnen het arbeidsbestel gelden bepaalde regels omtrent rechten en plichten; de gewenning hieraan is onderdeel van het (her)intredingsproces. Dit ligt uiteraard anders voor post-actieven en onomkeerbaar arbeidsongeschikten, die hun 'plicht' gedaan hebben respectievelijk ervan zijn ontslagen. Het rechtsgevoel blijft hun inkomenspositie evenwel relateren aan die van werkenden. Een beschouwing over inhoudelijke of materiële rechtvaardigheid begint dan ook met een analytische verklaring van de structuur van het arbeidsinkomen.

Die structuur kan worden verklaard uit verschillen in arbeidsproductiviteit en toegevoegde waarde, die op hun beurt weer samenhangen met de scholingsgraad in relatie tot de technologische ontwikkeling. Inkomensverschillen blijken dan *grosso modo* de uitkomst te weerspiegelen van een race tussen technologische ontwikkeling en scholing, als factoren die respectievelijk de vraag naar en het aanbod van vaardigheden bepalen. De uitkomst van die race, en de gevolgen voor de inkomensverdeling, volgt in deze aan Tinbergen ontleende gedachtegang voornamelijk uit de scholingsinspanning, omdat de technologische ontwikkeling zich grotendeels autonoom voltrekt [2]. Als we de technologische ontwikkeling niet kunnen bijhouden, wordt de inkomensverdeling schever, totdat een betere aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt het tij keert. Dit roept de vraag op hoe de verantwoordelijkheden tussen overheid en markt moeten worden verdeeld om de *mismatch* tussen vraag en aanbod die in een dynamische maatschappij nooit helemaal te vermijden is, te beperken. Die vraag is actueler dan ooit, nu het zo hard gaat met de internationalisering van de technologische ontwikkeling en de zekerheid van een baan dienovereenkomstig afneemt. Maar scholing alléén is geen voldoende verklaring voor een *mismatch*, want ook binnen beroepsgroepen met een vergelijkbaar opleidingspeil en een vergelijkbare marktpositie blijken belangrijke verschillen te bestaan in de individuele aansluiting op de arbeidsmarkt. Die nadere verfijning, die ondermeer is onderzocht door Sen, heeft vooral te maken met verschillen in niet-cognitieve persoonskarakteristieken en omgevingsfactoren [3]. Zo blijken ook werkervaring, talent, sociale

[2] Zie J. Tinbergen, *Income Distribution; Analysis and Policies*; Amsterdam, North-Holland, 1975.

[3] A.K. Sen, *Commodities and Capabilities (Hennipman Lecture)*; Amsterdam, North-Holland, 1985. Zie ook K.W.H. van Beek, *To be hired or not to be hired, the employer decides; Relative chances of unemployed job-seekers on the Dutch labor market*; proefschrift Universiteit van Amsterdam, 1993.

vaardigheid, geluk, etniciteit, geslacht, leeftijd, (bedrijfs)cultuur, en kruiwagens of andere privileges in het geding te zijn. Ten slotte heeft Tinbergen zelf de macht der gewoonte 'de grootste macht' in de inkomensverdeling genoemd.

4.2.1 Van verklaring naar normstelling

Tinbergens verklaring van de inkomensverdeling biedt, met inachtneming van de daarbij gemaakte kanttekeningen, een empirisch houvast. Een theoretische *verklaring* levert evenwel nog geen *norm* op voor het te voeren inkomens- en zekerheidsbeleid. Hiertoe moet te rade worden gegaan bij normatieve rechtvaardigheidstheorieën, die benoemen wat verdienstelijk of nodig is en vervolgens een causaal en kwantitatief verband weten te leggen tussen verdienstelijkheid en verdienste of tussen behoefte en (overgedragen) inkomen. Bij de zoektocht naar zo'n aanvaardbare verdeling vallen twee dingen op. Ten eerste blijkt de acceptatie van de door Sen en anderen bepleite verfijningen samen te hangen met de ideologische bereidheid om overheidsbemoeienis te accepteren. De aanvaardbare verdeling is geen opspoorbare Steen der Wijzen, maar blijkt afhankelijk van door de politieke filosofie geïnspireerde voorkeuren omtrent de reikwijdte van overheidsinterventies in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen individuen, maatschappelijke organisaties en overheid. Opmerkelijk is hierbij dat die voorkeuren zich bepaald niet één-op-één verhouden tot bestaande ideologische stromingen en partijpolitieke verbanden. Voorstanders van een vergaande bescherming van de private levensfeer, bijvoorbeeld, worden aan beide zijden van het politieke spectrum aangetroffen, wat kan leiden tot een politiek 'monsterverbond' tegen een actief sanctiebeleid in de bijstand en vóór een basisinkomen. En ten tweede levert ook de aanvaarding van een bepaald gedachtegoed nog geen kwantitatieve onderbouwing van het inkomens- en zekerheidsbeleid op. Die onderbouwing is niet op wetenschappelijke gronden te geven; zij blijft normatief en voorbehouden aan het politieke proces [4]. Daarom loont een korte excursie naar de voornaamste bronnen van de politieke filosofie, in een spectrum van opvattingen waarin de bewijslast dat overheidsbemoeienis gemist kan worden, geleidelijk wordt omgedraaid.

4.2.2 Het contributieve beginsel en de gronden voor interventionisme

Wanneer marktconforme loonverschillen worden gebruikt om mensen efficiënt in te zetten, wil dit nog niet zeggen dat het rechtvaardig is om die mensen, ingevolge het zogenoemde contributieve beginsel, een onverkort recht te geven op de tegenwaarde van hun inbreng [5]. Een onverkorte toepassing van dit beginsel is in het verleden bepleit door de Amerikaanse economist Clark [6], maar vindt inmiddels vrijwel geen steun meer. Integendeel, het inzicht dat de marktprijs van die inbreng te zeer afhankelijk is van de machtsverdeling en van toevallige schaarstefactoren om zonder meer een rechtsgrond voor de inkomensverdeling op te leveren, wordt tegenwoordig breed gedragen. Zelfs als de overheid, via een succesvol mededingingsbeleid, machtsposities zou weten uit te bannen, blijft het twijfelachtig op welke rechtsgrond toevalstreffers, zoals schaarstepremies die voortvloeien uit verschuivingen in de vraag naar vaardigheden, geheel ten goede zouden moeten komen aan de mensen die deze vaardigheden op dat moment bezitten.

4] Zie hierover D.J. Wolfson, *Op zoek naar een aanvaardbare verdeling*; oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, 1977, herdrukt in: *Economische theorie en economische politiek in discussie*; door W. Driehuis (red.), Leiden, Stenfert Kroese, 1977, blz. 275-306.

5] Zie voor een genuanceerde interpretatie van het contributieve beginsel C.J. Oort, *De grenzen der toerekening*; oratie Rijksuniversiteit Utrecht, herdrukt in *De Economist*, 109e jaargang, 1961, blz. 321-337; en W.J. de Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht*; Alphen a/d Rijn, Samsom, 1954, blz. 146 e.v.

6] J.B. Clark, *Distribution of Wealth*; London, MacMillan, 1902.

Veranderingen in de beloningsstructuur zijn belangrijk voor de dynamiek van het economisch proces; ze geven aan waar de inzet van arbeid aanpassing behoeft aan veranderingen in de vraag naar goederen en diensten. Maar dit is een *efficiency*-argument, geen rechtsgrond voor de toedeling van overwinsten die een gangbaar ondernemersloon (als risicovergoeding) te boven gaan: markt en recht liggen niet zonder meer in elkaars verlengde.

Hayek, als de meest gezaghebbende auteur van het hedendaagse non-interventionisme, onthoudt zich dan ook van een uitspraak over de inherente rechtvaardigheid van het marktproces. Hij bepleit een passieve acceptatie van een door een vrije markt gegenereerde verdeling van eigendoms- en zeggenschapsrechten, bij gebrek aan beter. Niet omdat de markt een rechtvaardiging van een dergelijke verdeling zou verschaffen, maar omdat zij tenminste zonder aanzien des persoons verdeelt. Die anonimiteit reduceert de willekeur die in de keuze van een expliciet verdelingscriterium besloten ligt: zijn vrijheidsopvatting behelst een vrijwaring van (*freedom from*; in dit geval *freedom from arbitrary coercion*) en géén vrijheid om (*freedom to*). Hiermee aanvaardt hij het contributieve beginsel niet als rechtsgrond, maar op instrumentele gronden omdat het de willekeur reduceert: 'our objection is against all attempts to impress upon society a deliberately chosen pattern of distribution, whether it be an order of equality or of inequality' [7]. Het in hoofdstuk 3 beschreven polisbeleid, met zo weinig mogelijk discretionaire bevoegdheden voor de overheid en zo weinig mogelijk inbreuken op de private levenssfeer, is te herleiden op zijn nog steeds onverminderd actuele gedachtegoed. De sociale risico's mogen dan zijn toegenomen door de versnelde dynamiek van de arbeidsmarkt, de risico's van overheidsbemoeienis zijn dat ook. Hiermee wordt al duidelijk dat de uiteindelijke keuzen inzake de ordening van de samenleving niet los kunnen staan van percepties omtrent de zelfredzaamheid van mensen.

Andere rechtvaardigheidstheoretici, zoals Rawls en Sen, gaan expliciet op zoek naar de rechtsgronden voor een aanvaardbare verdeling. Zij nuanceren de betekenis van het contributieve beginsel door te wijzen op de strategische betekenis van een gegeven initiële verdeling van eigendomsrechten en beschikkingsmacht als inkomensverwervende factoren. Wie hieraan voorbij gaat, heeft geen oog voor de vraag hoe startkansen worden beïnvloed door relevante geprivilegieerde omgevingsfactoren, zoals sociaal milieu of geërfde eigenschappen [8]. Het gaat bij vrijheid niet alleen om vrijwaring van arbitraire dwang, maar ook om het scheppen van gelijke ontplooiingskansen.

Volgens Rawls kan een oordeel over wat rechtvaardig is alleen in zuiverheid tot stand komen, wanneer men zich losmaakt van de eigen, minder of meer geprivilegieerde maatschappelijke positie, omdat deze opvattingen dreigt te kleuren. Hiertoe voert hij een gedachtenexperiment uit waarin iedereen wordt uitgenodigd zijn verlangens inzake een rechtvaardige maatschappij kenbaar te maken van achter een sluier van onwetendheid (*a veil of ignorance*) over zijn eigen toekomstige plaats in die maatschappij. Daaruit leidt hij zijn verdelingscriterium af: binnen een stelsel van elementaire en voor ieder geldende vrijheden moeten ongelijkheden zo worden gestructureerd dat zij zoveel mogelijk voordeel opleveren voor de minst geprivilegieerden [9].

7] F.A. Hayek, *The Constitution of Liberty*; Chicago, Aldine, 1960, blz. 87. Zie hierover ook J.W. de Beus en P.B. Lehning, 'Heroverwogen sociale zekerheid en beginselen van rechtvaardigheid'; in: *Ombuigingen in de sociale zekerheid; Een paradox voor de economie van de jaren tachtig*; door G.M.J. Veldkamp (red.), Deventer, Kluwer, 1983, blz. 209-229; alsmede Oort, *De grenzen der toerekening*; op. cit. Zie over de betekenis van Hayek en Sen voor het denken over het vrijheidsbegrip J.W. de Beus, *Markt, democratie en vrijheid*; Zwolle, Tjeenk Willink, 1989.

8] J. Rawls, 'The Basic Structure as Subject'; *American Philosophical Quarterly*, Volume 14, 1977, blz. 59-65.

9] Zie J. Rawls, *A Theory of Justice*; Cambridge, Harvard University Press, 1971, en P.B. Lehning, *Politieke orde en Rawlsiaanse rechtvaardigheid*; Delft, Eburon, 1986.

In een vrije maatschappij accepteert hij ongelijkheden, zolang de minst geprivilegieerden daar baat bij hebben. Als economische groei ongelijke inkomens vereist, dan moeten de vruchten van de groei vervolgens bij voorrang aan de minst geprivilegieerden ten goede komen. Met zijn sluier van onwetendheid wil Rawls ook afrekenen met een belangrijke bron van onrechtvaardige ongelijkheid: geprivilegieerde omgevingsfactoren *(antecedent privilege)*, zoals sociaal milieu of geërfde eigenschappen. Het gaat bij vrijheid niet alleen om vrijwaring van arbitraire dwang, maar ook om het scheppen van gelijke ontplooiingskansen *(freedom to)*.

Sen concentreert zich op immanente verschillen in vaardigheden. Hij maakt duidelijk dat het vermogen om rechten af te dwingen, iets van aangeboren karakteristieken te maken of het geleerde in de praktijk te brengen, ongelijk verdeeld is [10]. Rawls en Sen relativeren ieder op hun eigen wijze een simplistisch 'van-krantenjongen-tot-miljonair'-optimisme door aandacht te vragen voor de volkswijsheid dat het moeilijk is een kwartje te worden als je voor een dubbeltje geboren bent. Zij scheppen ruimte voor overheidsinterventie door te wijzen op de arbitraire rol van het privilege in de inkomensverdeling en op empirisch waarneembare verschillen in zelfredzaamheid. Daarmee dragen zij rechtsgronden aan voor een actief arbeidsmarktbeleid van de overheid, met speciale aandacht voor de onderkant van de samenleving.

Sociale interactie en interventie, die bij Rawls en Sen al herkenbaar waren, staan voorop bij Tinbergen, die naast zijn verklarende theorie van de inkomensvorming ook een normatieve verdelingstheorie heeft ontwikkeld. Hierin kiest hij fundamentele intermenselijke gelijkwaardigheid als criterium [11]. Vanuit dit vertrekpunt zijn inkomensverschillen alleen rechtvaardig wanneer zij eraan bijdragen voor iedereen een gelijke kans op welvaart te realiseren. Dit vraagt niet om gelijke inkomens, maar om *compenserende verschillen*, die 'recht doen' door te compenseren voor structurele handicaps die de inkomensverwerving in de weg staan, zoals arbeidsongeschiktheid, of voor niet-uitwisbare verschillen in inspanningen en offers, die werkende mensen zich bij hun inkomensverwerving getroosten. Hierbij gaat het om verschillen in arbeidsduur, ongunstige werkuren (gebroken diensten, ploegendienst), vuil en onaangenaam werk, verschillen in lengte van het productieve leven in een bepaald beroep (beroepssport) en, tot op zekere hoogte, verantwoordelijkheid en risico-aanvaarding. In het theoretische geval waarin overgedragen en verdiende inkomens volledig weten te compenseren voor handicaps, inspanningen en offers, zijn de kansen op welvaartsbeleving voor iedereen gelijk.

Toepassing van deze gedachtegang op de sociale zekerheid verschaft niet alleen een rechtsgrond voor aan het arbeidsverleden gerelateerde verschillen in uitkeringshoogte die in een activeringsbeleid of een toeslagenbeleid zouden bestaan, maar ook voor compenserende verschillen in de inspanningen en offers die van cliënten worden gevraagd als tegenprestatie voor aanspraken op sociale zekerheid. Bij dit aanspreken op plichten geven nader te specificeren verschillen in vaardigheden en zelfredzaamheid aanleiding om mensen *verschillend* te behandelen om eenzelfde *kans* op welvaartsbeleving te bereiken. De dilemma's gelegen in het spanningsveld tussen het denken van

[10] Zie A.K. Sen, *Poverty and Famines; An Essay on Entitlement and Deprivation*; Oxford, Clarendon, 1981; 'Equality of what?'; in: A.K. Sen, *Choice, Welfare and Measurement*; Oxford, Basil Blackwell, 1982, blz. 351-369; *Commodities and Capabilities*; op. cit; en *Inequality Re-examined*; Oxford, Oxford University Press, 1992.

[11] J. Tinbergen, 'Naar de meetbaarheid van een rechtvaardige verdeling'; De Economist, 121e jaargang, 1973, blz. 106-121; en *Income Distribution; Analysis and Policies*; op. cit. Tinbergen *postuleert* daartoe voor iedereen *gelijke nutsfuncties*, wat inhoudt dat verschillende individuen eenzelfde nutsbeleving zouden ontlenen aan eenzelfde hoeveelheid inkomen of beschikkingsmacht, en dat *verschillen en veranderingen* in dat inkomen door iedereen op dezelfde wijze ervaren zouden worden.

Hayek en Tinbergen worden alleen maar groter in perioden waarin de economische dynamiek versnelt; vandaar het belang van rechtsfilosofische reflectie als het erom gaat de balans tussen rechtvaardigheid en de overige criteria van het sociale beleid te herijken.

4.2.3 Beperkingen van de theorie

In de gedachtelijn van individualisme naar sociale interactie wordt de bewijslast tegen overheidsinterventie geleidelijk omgedraaid: Hayek is huiverig voor arbitraire dwang, terwijl Tinbergen betoogt dat een sociale rechtsstaat inkomensverschillen expliciet moet kunnen billijken in maat en getal. Dit spectrum van politieke theorieën verschaft de verhaallijn die aan de normatieve toetsing van socialezekerheidsalternatieven ten grondslag ligt. Hierbij gaat het om *normatieve theorieën*, waarvan het gelijk niet te bewijzen is (om *Sollen,* niet om *Sein*). Zij functioneren als inspiratiebron voor het politieke proces en leggen dilemma's bloot, waarvan het belang zal toenemen naarmate het, als gevolg van de in hoofdstuk 2 geschetste ontwikkelingen, belangrijker wordt met risico's om te gaan. Naar hun aard verschaffen deze theorieën evenwel geen concrete resultaten; ze zijn heuristisch en hypothetisch-normatief van aard: *'als* u dit en dat wilt, *dan* moet u zus en zo verder, en zoek nu verder zelf maar uit hoe loonschalen er precies uit moeten zien of wat de hoogte en de duur van sociale uitkeringen moeten zijn, in het licht van de omarmde beginselen'.

De besproken theorieën vertonen ook meer substantiële beperkingen. Zo zijn ze alle te herleiden op een staatstheorie die de relatie tussen overheid en burger ziet als een sociaal contract, en zien zij de staat niet als een eigen identiteit met een eigen, autonome opdracht. Des te verwonderlijker is het dat deze 'contracttheorieën' vrijwel uitsluitend betrekking hebben op het toedelen van rechten. Het vraagstuk van de *plichten* die daar tegenover staan, krijgt nauwelijks aandacht. Dit hiaat hebben zij gemeen met de politieke praktijk van de jaren zestig en zeventig, waarin een optimistisch mensbeeld vooropstond. De les uit de fiscaliteit dat collectivering van de bekostiging (via sociale premies en belastingen) op zichzelf niet leidt tot prudentie in de individuele aanspraken, maar eerder tot afwenteling van de gevolgen hiervan, en dat de bestaande juridische structuren daar niet tegen opgewassen zijn, moest nog worden geleerd. Daarom wordt in paragraaf 4.3 wat dieper ingegaan op de complementariteit van verdelende rechtvaardigheid en kansrechtvaardigheid of kanssolidariteit, als voorwaardenscheppende rechtssystemen in het scheppen van evenwicht tussen rechten en plichten.

4.2.4 Solidariteit en sociale cohesie

De al genoemde fixatie op rechten leidt ook tot een verwaarlozing van wederkerigheid van rechten en plichten in de solidariteit en van de betekenis en de legitimiteit van de zeggenschap. Ook hierin zijn de genoemde auteurs representatief voor wat de rechtvaardigheidstheorie te bieden heeft. Ze gaan alle uit van mensbeelden waarin weliswaar verschillende voorkeuren inzake de omvang van de te organiseren inkomensoverdrachten opgeld doen, maar waarbij stilzwijgend wordt verondersteld dat het bereik van die solidariteit de hele samenleving omvat, zonder verkokering. De zeggenschap bij het institutionaliseren van de inkomensoverdrachten wordt door hen evenmin geproblematiseerd. Het door de Angelsaksische traditie gedomineerde discours beperkt zich in hoofdzaak tot de soevereiniteitsverhoudingen tussen individu en staat, zonder recht te doen aan de consensuscreërende intermediaire instituties uit de 'Rijnlandse' traditie. Beide aspecten vragen nadere aandacht. Daarom is het vervolg van deze paragraaf gewijd aan de reikwijdte van de solidariteit en de institutionele en inhoudelijke aspecten van de politieke taakverdeling binnen de samenleving.

De legitimiteit van inkomensoverdrachten veronderstelt dat burgers in verschillende sociale categorieën zich wat aan elkaar gelegen laten liggen; zonder deze veronderstelling valt er niet veel solidariteit te organiseren. Zoals gezegd, valt op hoezeer min of meer interventionistisch georiënteerde auteurs als Rawls, Sen en Tinbergen als vanzelfsprekend aannemen dat hun ideeën een breed maatschappelijk draagvlak hebben of verwerven. Ze spelen meer of minder expliciet met de notie van een haalbaar en uitvoerbaar sociaal contract, dat partijen zonder kattekwaad of uitvretersgedrag bindt aan een overeengekomen mate van solidariteit. Overheerst hierbij de vraag naar het *wat*, in het Rijnlandse denken is de invalshoek veeleer de vraag naar het *hoe*. In Nederland is een variant hierop vooral geïnspireerd door de beginselen van soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit. Solidariteit wordt hier niet primair gezien als opdracht van de samenleving als ongedeelde grootheid, maar van de verbanden waaruit deze is opgebouwd. Deze solidariteitsverbanden vertegenwoordigen een belangrijke waarde, die - in deze gedachtegang - door de overheid beschermd en niet uitgehold dient te worden door verantwoordelijkheden aan zich te trekken.

In de jaren tachtig is deze visie op de verantwoordelijkheidsverdeling onder druk gekomen. De wijze waarop verantwoordelijkheden in de praktijk werden vermengd hebben tot een sterke diffusie geleid, zoals de enquêtecommissie-Buurmeijer ten overvloede aantoonde ('de WAO is een wees'). Bij het herdefiniëren van de verantwoordelijkheden blijft dit gedachtegoed evenwel onverminderd actueel. Evenals bij de in het voorgaande besproken opvattingen, is de appreciatie van het gedachtegoed niet te vereenzelvigen met één bepaalde politieke stroming. Een belangrijke vraag hierbij is welke maatschappelijke verbanden uit de *civil society* als solidariteitsverband kunnen worden aangemerkt. Ontegenzeggelijk problematisch voor deze zienswijze is dat de bestendigheid van kandidaten voor dergelijke solidariteitsverbanden steeds meer op de tocht staat. In hoofdstuk 2 werd beschreven hoezeer de economische dynamiek noopt tot een grotere mobiliteit. De consequentie hiervan is dat de traditionele grenzen waarbinnen deze plaatsvond in betekenis afnemen. Men zal steeds minder kunnen rekenen op een éénmaal gekozen beroep, bedrijf of bedrijfstak. Deze grotere vluchtigheid van intermediaire verbanden impliceert dat risico's steeds meer zeker moeten worden gesteld op juist lagere dan wel hogere niveaus. De verschuiving van cao's van bedrijfstak naar bedrijf is een voorbeeld van het eerste, de fusiebewegingen die de FNV-bonden maken van het tweede.

Maar ook het ongedeelde draagvlak voor solidariteit waarop de eerder besproken rechtvaardigheidstheoretici stilzwijgend aanspraak maakten, behoeft kanttekeningen. Zo heeft De Beus recent een visie gepresenteerd waarin hij de maatschappij uit elkaar getrokken ziet in drie brede categorieën: winnaars aan de top, handhavers in het midden en structurele verliezers aan de onderkant. Die drie groepen leven langs elkaar heen, waardoor zij moeilijk te mobiliseren zijn om de belangrijkste sociale ongelijkheden op te heffen [12]. In dezelfde geest schetst Van der Zwan een maatschappelijke driedeling van kansrijken, kansarmen en kanslozen, die niet langer wordt bepaald door stand of klasse, maar door verschillen in persoonlijke vaardigheden. Hierbij gaat het niet alleen om cognitieve kwalificaties, maar ook om zaken als weerbaarheid, doorzettingsvermogen en sociale behendigheid [13]. Opvallend is dat de huidige bovenlaag, die aan grote doorstroming onderhevig is, de eigen verdiensten minder weet te relativeren dan de oude elite: 'De nieuwe elite ziet zichzelf veeleer als een meritocratie die geselecteerd is op

[12] J.W. de Beus, *Economische gelijkheid en het goede leven*; Amsterdam, Uitgeverij Contact, 1993.

[13] A. van der Zwan, 'Bestaat er voor het socialisme nog een herkansing?'; *Socialisme & Democratie*, 53e jaargang nr. 5, 1996, blz. 257-275.

basis van prestatievermogen en acht de verworven positie niet alleen maatschappelijk gerechtvaardigd, maar ziet hierin ook een vrijbrief voor meerderwaardigheid: de minder bedeelden wordt de spiegel van de eigen succesformule voorgehouden' [14]. Van der Zwan ziet de succeselite haar eigen maatschappijbeeld als sociale norm opleggen en waarschuwt dat de vooroorlogse statusovererving weer zal herleven via het 'weten hoe de hazen lopen' en het 'beschikken over relatienetwerken', terwijl de emanciperende invloed van het bereikte opleidingsniveau op de carrièremogelijkheden juist afneemt.

Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) suggereert daarentegen dat de geleidelijke afbrokkeling van het draagvlak voor inkomensherverdeling, die zich in de jaren tachtig aftekende, sedert 1993 is gekeerd [15]. Deze waarneming omspant echter een te kort tijdsbestek om al van een nieuwe trend te kunnen spreken en het blijft derhalve raadzaam om het draagvlak voor solidariteit niet als vanzelfsprekend te beschouwen [16]. Voor een blijvende ondersteuning van een stelsel van sociale zekerheid is ten minste een belangrijke voorwaarde dat dit stelsel naar zijn bedoelingen functioneert. Onderzoek over een langere periode - van het SCP, maar ook van anderen - wijst uit dat mensen blijvend hechten aan een goed stelsel, maar misbruik scherp afwijzen. Het 'voor wat, hoort wat' is stevig genesteld in het rechtsbewustzijn maar voor degenen die het echt nodig hebben, bestaat compassie. Dit uit zich ook in een differentiële houding tegenover de verschillende soorten uitkeringen. Men spreekt zich uit voor een volwaardige AOW en tegen duurbeperking van de WAO voor de 'echte' arbeidsongeschikten. Maar ondanks dat aan misbruik zwaar wordt getild, doet men een oogje dicht bij zwart bijverdienende bijstandsvrouwen.

4.2.5 De politieke legitimiteit van de maatschappelijke orde

Op het breukvlak van rechtvaardigheid en rechtmatigheid ligt de vraag naar de politieke legitimiteit. Wiens voorkeuren (zouden moeten) tellen? Hoe zijn verantwoordelijkheden verdeeld? Rechtvaardigheid gaat over wenselijkheden en legitieme dromen; rechtmatigheid over wettelijk verankerde compromissen - als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan. Hoe dan ook, legitimiteitsvragen zijn van beslissende betekenis voor de wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de sociale zekerheid. Van en voor wie is zij? Van de kiezers, als opdrachtgevers van een parlementair gecontroleerde overheid? Van werknemers- en werkgeversorganisaties? Van individuen die hun zaken op de private verzekeringsmarkt kunnen regelen? Ook hier gaat het weer om ideologische denkbeelden over de ordening van de samenleving. Juist in de Rijnlandse traditie van maatschappelijk overleg en onderlinge beleidsafstemming is het *hoe* - de wijze van uitvoering - vaak bepalend gebleken voor *wat* een systeem van sociale zekerheid kan waarmaken. Dit is uitvoerig gedocumenteerd door de enquêtecommissie-Buurmeijer en de commissie-Van Dijk, die het functioneren van de arbeidsvoorziening evalueerde [17].

Welke rol spelen de verschillende spelers - overheid, middenveld en individuen - in de in hoofdstuk 3 onderscheiden denkrichtingen? In een *polismodel* speelt de overheid een minimale rol in de organisatie van de solidariteit. Ogenschijnlijk legt een sobere sociale polis de verantwoordelijkheid voor het hebben en houden van werk primair bij de individuele burger, hetgeen lijkt te

[14] Ibid., blz. 264.

[15] Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale en Culturele Verkenningen 1996*; Rijswijk, 1996, blz. 13.

[16] Zie ook WRR, *Tweedeling in perspectief*; Rapporten aan de Regering nr. 50, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996, hoofdstuk 4.

[17] Zie Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, *Enquête naar het functioneren van de organen belast met met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*; Tweede Kamer 1992/1993, 22 730, nr. 8; en Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet, *Arbeidsvoorziening in perspectief; Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994*; 's-Gravenhage, VUGA, 1995.

sporen met het gedachtegoed van Hayek [18]. In de Rijnlandse traditie van maatschappelijk overleg, samenwerking en binding valt evenwel te verwachten dat werknemers en werkgevers dan, bij collectieve arbeidsovereenkomst, bovenwettelijke vervolgtrajecten overeen zullen komen. Esping-Andersen ziet de corporatistische ordening als een geëigend alternatief voor een etatistische benadering van een brede verzorgingsstaat [19]. Wie hecht aan contractvrijheid, zal geen bezwaar hebben tegen aanvullende privaatrechtelijke arrangementen en evenmin behoefte hebben aan publiekrechtelijke algemeen-verbindendverklaring. Wel zal hij zich hierbij realiseren dat er bij een aanzienlijk bovenwettelijk traject in termen van ruimtebeslag en economische werking alleen buiten het cao-gebied en in de bijstand nog sprake zal zijn van een ministelsel. De vraag rijst derhalve of onder een polisbeleid het initiatief inzake het zekerheidsbeleid niet *de facto* wordt overgedragen aan maatschappelijke organisaties, hetgeen de afstemming op publieke elementen in het werkgelegenheids- en onderwijsbeleid bemoeilijkt. Wanneer de overheid verantwoordelijk is voor een laag niveau van basisvoorzieningen en maatschappelijke organisaties verantwoordelijk zijn voor een breed aanvullend pakket, ontstaat een geheel van systeemovergangen met in horizontale privatisering gescheiden verantwoordelijkheden, dat in het verleden moeilijk beheersbaar is gebleken [20].

Een *activeringsmodel* stoelt daarentegen, in de vormgeving die hier is uitgewerkt, op een dominante rol voor de overheid in het organiseren van solidariteit en het bewaken van de samenhang met het werkgelegenheids- en onderwijsbeleid. Gezien de veel ruimere polisvoorwaarden zal de behoefte aan een aanvullend bovenwettelijk traject hierbij naar verwachting veel geringer, en het gevaar dat de privaatrechtelijke staart zijn publiekrechtelijke hond gaat kwispelen veel kleiner zijn dan onder een polisbeleid. Hoewel de les van de jaren tachtig is dat er maar één kapitein op de brug van de sociale zekerheid kan staan, zullen er wel wegen gevonden moeten worden om werknemers en werkgevers inhoudelijk bij het sociale beleid te betrekken, alleen al omdat preventie en reïntegratie zich grotendeels afspelen binnen het privaatrechtelijke domein van de arbeidsorganisatie. De hier op inzetbaarheid gerichte koers indiceert vruchtbare samenwerkingsmogelijkheden in de sfeer van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Wat de overheidsverantwoordelijkheden betreft, moet evenwel worden erkend dat een activeringsbeleid, zoals in hoofdstuk 5 wordt uitgewerkt, veel hogere eisen stelt aan een sanctiebeleid om plichten te operationaliseren dan in het thans gevoerde volumebeleid. Betwijfeld moet worden of de bestaande bestuurlijke traditie van regelgeving hiertegen opgewassen is, een vraag die uitvoerig aan de orde komt in de volgende paragraaf.

In een *toeslagenmodel*, ten slotte, is het individu in beginsel gehouden zelf werk te vinden (met publieke banenplannen als 'achtervanger') en is het publieke solidariteitstraject van supplerende uitkeringen afhankelijk van het aanvaarden van werk. De primaire verantwoordelijkheid van het individu wordt sterk benadrukt, maar het is hier een verantwoordelijkheid van de overheid aanvullende uitkeringen op een hoger peil te beheren dan in een

[18] Zie voor het onderscheid tussen het traditionele liberalisme van Hayek en het ontplooiingsliberalisme van Rawls bijvoorbeeld K. Groenveld, 'De liberale visie op de verhouding tussen staat en samenleving'; in: *Publiek domein; De veranderende balans tussen staat en samenleving*; door A.M.J. Kreukels en J.B. Simonis (red.), Meppel, Boom, 1988, blz. 86-110.

[19] G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*; Cambridge, Polity Press, 1990, blz. 60, waar hij deze visie als volgt toelicht: 'The unifying principles of corporatism are a fraternity based on status identity, obligatory and exclusive membership, mutualism, and monopoly of representation. Carried over into modern capitalism, corporatism was typically built around occupational groupings seeking to uphold traditionally recognized status distinctions and used these as the organizational nexus for society and economy'.

[20] Zie WRR, *Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*; Rapporten aan de Regering nr. 45, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1994.

polisbeleid. Ook deze denkrichting stelt hoge eisen aan het functioneren van de uitvoeringsorganisatie en ook hier zal een goede inhoudelijke samenwerking met werknemers en werkgevers noodzakelijk zijn.

4.2.6 Evaluatie

Uit de besproken theorieën blijkt dat aan het criterium rechtvaardigheid een zeer uiteenlopende inhoud kan worden toegekend, in een scala dat te typeren is aan de hand van het contributieve beginsel, het voorwaardenscheppende beginsel van gelijke ontplooiingskansen, en het interventionistische beginsel van compenserende verschillen. De rol die op grond van deze beginselen wordt toegekend aan de overheid en, spiegelbeeldig, aan de eigen verantwoordelijkheid van individuen en maatschappelijke organisaties, loopt duidelijk uiteen. Rawls, Sen en Tinbergen formuleren rechtsgronden voor een indringende bemoeienis van overheid of 'middenveld' met de inkomensverdeling en de sociale zekerheid, en hiermee ook voor een activerings- of toeslagenbeleid. Deze auteurs operationaliseren het ideaal van 'gelijke kansen' niet door formeel gelijke *start*kansen (zoals in de grondwettelijke bepaling dat iedere Nederlander voor iedere landsbediening benoembaar is) te scheppen, maar door een voorwaardenscheppend of meer direct interveniërend beleid dat gelijke kansen op *resultaat* schept door aan te grijpen bij de handicaps die gelijke startkansen hun wezenlijke betekenis ontnemen. Hayeks huiver voor interventionisme - zelfs voor de lichte, voorwaardenscheppende variant - inspireert een meer afstandelijk polisbeleid. Rawls blijft zijn verdelingscriterium herleiden op wat individuen, via het politieke proces, met elkaar afspreken over een herverdelingsbeleid dat de onderkant van de samenleving zoveel mogelijk ten goede komt. Tinbergen vindt dit niet voldoende. Hij trekt de door Rawls en Sen ontwikkelde visie op de welvaartsverdeling als een sociaal interactieproces door naar zijn uiterste consequentie. Het gaat niet om wat we afspreken over meer of minder herverdeling van ongelijke inkomens, maar om erkenning van fundamentele gelijkwaardigheid als vertrekpunt, waarbij de stimulerende werking van inkomensverschillen beperkt blijft tot compensatie voor aantoonbaar ongemak.

Wat opvalt, is dat de traditie in de rechtvaardigheidstheorie zich beperkt tot het ontwikkelen van een visie op de rechten die een burger in een gemeenschap kan laten gelden, en hierbij voorbijgaat aan de plichten die maatschappelijke solidariteit, als notie van inherente *wederkerigheid,* oplegt. Bovendien gaat het bij rechtvaardigheid niet alleen om de inhoud - de vraag naar het *wat* - maar ook om institutionele vormgeving - de vraag naar het *hoe* -, een aspect dat in de bestaande rechtsfilosofische traditie eveneens opvallend weinig aandacht krijgt. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan. Dan zal blijken dat de houdbaarheid van de gekozen inhoud in niet geringe mate afhangt van de daarbij gekozen institutionalisering van het evenwicht tussen rechten en plichten.

4.3 Rechtmatigheid, rechtswaarborgen en privacy

4.3.1 Noties en systemen

Een rechtsstaat wil zijn burgers vrijwaren van willekeur in hun verhouding tot de overheid en in hun onderlinge relaties, onder bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarom moeten de rechtvaardigheidsnoties uit de vorige paragraaf worden vastgelegd in systemen van rechtmatigheid en rechtswaarborgen, die de rechtszekerheid verschaffen dat het gelijke zoveel mogelijk gelijk behandeld wordt en het ongelijke in gelijke mate ongelijk. Van oudsher staan er twee systemen ter beschikking om die rechtszekerheid te waarborgen. Verdelende rechtvaardigheid waarborgt de *afhankelijkheidsrelatie* tussen burgers en overheid, terwijl ruilrechtvaardigheid

- geoperationaliseerd als kanssolidariteit - *gelijkwaardige relaties* waarborgt tussen burgers onderling of tussen burgers en overheid in marktanaloge situaties, waarin met transactiemechanismen 'gelijk overgestoken' wordt *(quid pro quo)*. Geen van beide rechtssystemen belichaamt een materiële of inhoudelijke rechtvaardigheidsnotie; het zijn slechts *systemen* om vorm te geven aan wat een gemeenschap rechtvaardig vindt.

Verdelende rechtvaardigheid is een systeem dat eenzijdig en categoriserend rechten en plichten toedeelt aan burgers, krachtens de wet. Het drukt een staatsopvatting uit waarin de overheid als publiekrechtelijk orgaan *boven* de burger is gesteld, alsmede een juridische fictie dat behoeften (rechten) en het vermogen van mensen daar iets tegenover te stellen (plichten) herkenbaar en categoriseerbaar te maken zijn naar sociale karakteristieken als leeftijd, inkomen of leefvorm [21]. Juist het eenzijdige machtsmonopolie van de overheid vereist rechtsbescherming van de burger, waarbij de interpretatie van 'gelijkheid' voor burger en onafhankelijke rechter kenbaar, doorzichtig en controleerbaar zijn op grond van uiterlijke kenmerken. Dit noopt, op zijn beurt, tot het formuleren van rechten en plichten in categorieën die weinig of geen ruimte laten voor een individualisering en subjectivering van wat, in ongelijke individuele omstandigheden, een gelijke behandeling zou kunnen zijn.

Zo'n rechtssysteem heeft een dubbel informatieprobleem. In de eerste plaats wordt de categorisering van rechten moeilijker naarmate de individualisering voortschrijdt en de gecategoriseerde verbanden pluriformer worden. Dit leidt op den duur tot een onwerkbare proliferatie van categorieën. Daarnaast maakt het ervaringsfeit dat mensen nu eenmaal verschillen, het moeilijk de verplichting te operationaliseren dat alle betrokken actoren zich inspannen om als tegenprestatie onbedoeld gebruik te vermijden [22].

Kansrechtvaardigheid of *kanssolidariteit,* daarentegen, zoekt rechtswaarborgen in het scheppen van gelijke kansen op resultaat, in een tweezijdig machtsevenwicht tussen gelijkwaardige partijen. Die rechtswaarborgen gelden in gelijke mate voor de relaties tussen burgers onderling en voor relaties tussen burgers en overheid, in die situaties waarin de overheid als marktanaloge partij nevengeschikt deelneemt aan het maatschappelijk verkeer; in dat geval is immers ook zij gehouden aan wat in *quid pro quo*-transacties is afgesproken: contract is contract. Onder een regime van kanssolidariteit wordt de inspanningsverplichting om het beroep op sociale zekerheid te beperken zoveel mogelijk vertaald in resultaatverplichtingen waarop kan worden 'afgerekend', en worden machtsposities in evenwicht gebracht door tegenmacht te scheppen.

De raad ziet het afrekenen op plichten en het scheppen van machtsevenwichten niet alleen als een voorwaarde om een voldoende draagvlak te behouden voor publiekrechtelijk georganiseerde solidariteit, maar ook als een emancipatoir doel op zichzelf. De essentie van het in dit rapport bepleite participatiebeleid is dat mensen, waar enigszins mogelijk, op voet van gelijkheid deel hebben aan de samenleving. Dit houdt in dat arbeidsgeschikte uitkeringsgerechtigden hun recht als regel slechts kunnen laten gelden voorzover zij zich aantoonbaar inzetten om hun beroep op een uitkering te beperken; hiernaast wordt van deelnemers aan een (her)scholingstraject of een toeleidingstraject naar de arbeidsmarkt een tegenprestatie gevraagd die naar

[21] Zie H.J. Hofstra, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*; Deventer, Kluwer, 1974, blz. 115; en D.J. Wolfson, *Publieke sector en economische orde*; Groningen, Wolters-Noordhoff, 1988, blz. 17.

[22] Zie hierover D.J. Wolfson, *Kerntaken: van verzorgingsstaat naar transactiestaat*; op. cit., blz. 4; alsmede A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, 'Doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en privacy'; *Economisch Statistische Berichten*, 11 december 1996, 81e jaargang nr. 4085, blz. 1008-1012.

vermogen vergelijkbaar is met de prestatie van werknemers die al betaalde arbeid verrichten [23]. Maar het betekent *ook* dat werkgevers, uitvoerders en beleidsmakers op hun inzet worden afgerekend.

Sedert de negentiende eeuw wordt de democratische staat steeds meer gezien als de hoeder van de verdelende rechtvaardigheid, met als opdracht het op basis van specifieke karakteristieken eenzijdig toedelen van rechten en plichten. De inmiddels opgekomen verzorgingsstaat organiseert hiertoe individueel afdwingbare rechten die onder *democratische dwang* collectief worden bekostigd. Individuele tegenprestaties om het beroep op voorzieningen naar vermogen te beperken, worden in de wet nog steeds als inspanningsverplichtingen geformuleerd, maar juist die verplichtingen blijken onder een regime van verdelende rechtvaardigheid moeilijk te operationaliseren in een individualiserende maatschappij. De grote constante in het denken over kanssolidariteit, daarentegen, is het zoeken naar wegen om het evenwicht tussen rechten en plichten te *individualiseren* en zo rekening te houden met niet-categoriseerbare verschillen tussen mensen. Daarom is de centrale vraag in deze paragraaf in hoeverre een collectieve bekostigingsdwang, als uitdrukking van publiekrechtelijk georganiseerde solidariteit, houdbaar en wenselijk is zonder de ondersteuning van een in *economische of sociale dwang* geïndividualiseerde tegenprestatie.

Analytisch bezien hebben verdelende rechtvaardigheid en kanssolidariteit beide hun sterke en zwakke zijden in de implementatie van de verzorgingsstaat, maar zij zijn - anders dan veelal wordt gedacht - *niet* noodzakelijk verbonden met een bepaalde stelselinhoud. In wat hier volgt worden beide systemen dan ook getoetst op hun instrumentele aspecten, aan de hand van de vraag wat zij - onder de randvoorwaarde van rechtszekerheid - kunnen bijdragen aan de operationalisatie van de in hoofdstuk 5 uit te werken denkrichtingen. Hierbij zal blijken dat beide systemen een hoge graad van rechtszekerheid kunnen waarborgen, en dat de traditionele voorkeur voor verdelende rechtvaardigheid als instrumentatie in de moderne welvaartsstaat niet zo voor de hand ligt als veelal wordt aangenomen. De these die hierbij zal worden uitgewerkt is dat het in alle onderzochte denkrichtingen wenselijk is de bepaling van *rechten* in het publieke recht te regelen naar verdelende rechtvaardigheid, maar dat in een activerings- en toeslagenbeleid een veel grotere rol voor een rechtstreekse confrontatie van rechten en plichten in kanssolidariteit mogelijk en noodzakelijk is om onbedoeld gebruik te bestrijden en tot houdbare oplossingen te komen.

4.3.2 Verdelende rechtvaardigheid, informatie-asymmetrie en onbedoeld gebruik

Onder een systeem van verdelende rechtvaardigheid kent de overheid of een andere publiekrechtelijk bevoegde autoriteit op grond van ogenschijnlijk objectieve toekenningsgronden voorzieningen toe aan groepen van burgers; de kosten worden hoofdelijk omgeslagen. Op het eerste gezicht is dit een uiterst rechtmatige constructie: rechten worden bij of krachtens de wet toegekend en zijn bij een eventuele wanprestatie van de overheid afdwingbaar in procedures van bezwaar en beroep. Maar verdelende rechtvaardigheid blijkt lastig te operationaliseren: doordat de *informatie* tussen vragers en aanbieders ongelijk verdeeld is, kan de objectiviteit van de te hanteren toekenningsgronden worden gemanipuleerd. De rechten van cliënten staan weliswaar ondubbelzinning vast, maar zicht op de vraag of er sprake is van adequate tegenprestaties om het beroep op uitkeringen te beperken, is vaak moeilijk te krijgen.

[23] In deze geest ook L.M. Mead, *Beyond Entitlement; The Social Obligations of Citizenship*; London, Collier MacMillan Publishers, 1986, blz. 10: 'The idea [....] is to *combine* requirements with support in a balance that approximates what the nondependent face outside government. *This treats* the dependent like other citizens in the ways essential to equality'.

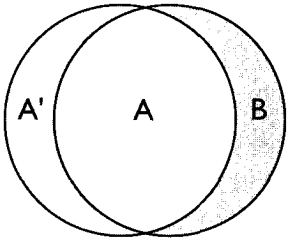
Dat geldt ook voor de inspanningen van werkgevers en uitvoeringsorganisaties, die eveneens zijn gehouden hun bijdrage te leveren aan het proces van preventie en reïntegratie. Een regime van regelgeving en verdelende rechtvaardigheid is kwetsbaar voor 'verborgen beslissingen', die gemakkelijk kunnen leiden tot onbedoeld gebruik door vragers of aanbieders van sociale zekerheid en waarbij het zicht op de achterliggende werkelijkheid verduisterd wordt. Aan de vraagzijde uit zich dat in klaplopen *(rent seeking)*, aan de aanbodzijde in een vlucht van uitvoerders voor beslissingen die de cliënt of de chef mogelijk onwelgevallig zijn.

Onbedoeld gebruik bemoeilijkt het werk van de 'poortwachters' die moeten waken over de rechtmatigheid van individuele aanspraken, en van alle overige betrokkenen in het hierop volgende uitvoeringstraject. Is iemand inderdaad onvrijwillig werkloos? Worden anderen soms door een sanerende werkgever de WAO ingewerkt? Loopt de uitvoeringsorganisatie de kantjes er af en probeert zij soessa te minimimaliseren? Omdat er grote belangen op het spel staan, wordt verdelende rechtvaardigheid bij de huidige uitkeringshoogte voortdurend bedreigd door onbedoelde toepassingen van de wet door poortwachters en door oneigenlijk gebruik in het verdere uitvoeringstraject. Poortwachters, cliënten, uitvoeringsambtenaren en beleidsmakers schuilen gezamenlijk onder de paraplu van het recht, dat ook in geval van twijfel toch vaak afdwingbaar is. Het gaat hierbij niet alleen om individuele gevallen op microniveau. Ook het macro- en mesoniveau van politiek, bestuur en bedrijfsleven blijken onbedoeld hun voordeel te doen met sociale voorzieningen [24].

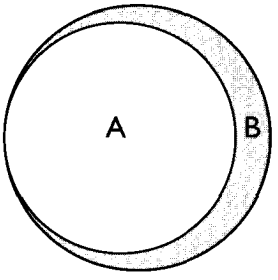
Herstel van houdbare verhoudingen vraagt om poortwachters die weinig fouten maken en zich niet laten beïnvloeden. Deze krijgen het echter moeilijker naarmate persoonskarakteristieken in een pluriforme maatschappij minder kenbaar zijn en de uitkeringshoogte meer verlokkingen biedt, zoals bij een activerings- of toeslagenbeleid. Een combinatie van kenbaarheidsproblemen, neiging tot onbedoeld gebruik en angst om op de vingers getikt te worden voor het ten onrechte niet toekennen van voorzieningen (fout van de eerste soort) blijkt er in de praktijk veelal toe te leiden dat ruimer voorzieningen worden verstrekt dan bedoeld (fout van de tweede soort). Figuur 4.1.1 toont een fout van de eerste soort, waar de doelgroep (A) gedeeltelijk gemist wordt (A') en er tevens onbedoeld gebruik ontstaat als fout van de tweede soort (B). In figuur 4.1.2 is de voorziening verruimd, om in ieder geval de doelgroep (A) geheel te dekken; daarmee is het onbedoelde gebruik (B) toegenomen.

Figuur 4.1 **Fouten van de eerste en de tweede soort**

Figuur 4.1.1



Figuur 4.1.2



Fout van de eerste soort

Fout van de tweede soort

Bron: C.A. Hazeu, 'Het aanbod van collectieve voorzieningen, *Economisch Statistische Berichten,* 2 januari 1980, 65e jaargang nr. 3236, blz. 16-21.

[24] Zie Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, op. cit.; en WRR, *Belang en beleid*; op. cit., i.h.b. blz. 86 e.v.

De problematiek van de fout van de tweede soort kan langs drie wegen worden benaderd:

- door vernieuwingen in de wetgeving,
- door een beter functioneren van de poortwachter, en
- door een grotere nadruk op preventie en reïntegratie in het verdere uitvoeringstraject en een meer doeltreffende sanctietoepassing.

In de wet- en regelgeving is de laatste jaren een aantal belangrijke vernieuwingen tot stand gebracht. Hierbij valt te denken aan de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet (1996), die de mogelijkheden verruimt om moeilijk plaatsbare werkzoekenden bemiddelbaar te maken en beter in te spelen op de vraag naar arbeid. En verder aan het nieuwe herkeuringsregime voor de WAO, dat recht doet aan de mogelijkheden van herstel en aan het terugbrengen van onwerkbare fijnmazigheden in uitkeringscategorieën, die hun doel voorbijgeschoten zijn. Bij verdergaande 'vernauwingen van de poort', zoals verscherping van de referte-eisen in de WW of het alleen op een minimumniveau verzekeren van moeilijk vaststelbare arbeidsongeschiktheidscategorieën (rugklachten en psychische stoornissen), is evenwel voorzichtigheid geboden. Hierbij wordt weliswaar een vermindering van de fout van de tweede soort bereikt, maar dit gaat dan ten koste van een vergroting van een fout van de eerste soort, voorzover de verkleining van de doelgroep geen doel op zichzelf is, maar is ingegeven door onmacht om de fout van de tweede soort te beheersen. Dit geldt *a fortiori* wanneer het beleid om deze reden zijn toevlucht zoekt tot een ongedifferentieerd uitkeringsniveau, dat zo laag is dat alternatieven op de arbeidsmarkt al gauw aantrekkelijker zijn dan deze minimumuitkering. Hierbij komt dat een beperking van uitkeringsrechten het gevaar van een fout van de tweede soort nooit geheel kan uitsluiten; de poortwachter zal bijvoorbeeld altijd moeten blijven controleren op zwart werk. Wel valt er nog veel te verbeteren door in de bestuursrechtelijke aansturing van de uitvoering het accent te verleggen van middelenvoorschriften (procedures) naar doelvoorschriften, die mandateren om waar mogelijk zorg te dragen voor preventie en reïntegratie.

Aan een beter functioneren van de poortwachtersfunctie wordt bijgedragen door een vernieuwde bestuurlijke aansturing, die erop gericht is preventie en reïntegratie te bevorderen, maar ook door een verbeterde controle en sanctietoepassing. Dit vergt een verdere professionalisering van de betrokken ambtenaren, bijvoorbeeld door een verbeterde opleiding en nascholing, en interprofessionele toetsing van dossiers; allemaal zaken die behoren tot de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de overheid, wanneer het erom gaat de initiële aanspraken op sociale zekerheid te beoordelen. Hiernaast is van groot belang dat er evenwichtige beroepsmogelijkheden worden geschapen om te voorkomen dat de jurisprudentie zich eenzijdig ontwikkelt in de richting van een verruiming van toekenningsgronden [25].

Meer in het algemeen geldt evenwel dat het beleid dat de raad voor ogen staat om méér vraagt dan een herijking van regelgeving. Een beleid gericht op substantiële vergroting van de arbeidsparticipatie stelt hoge eisen aan de houding, het gedrag en de medewerking van alle betrokkenen in het arbeidsbestel. De toenemende diversiteit en dynamiek van individuele omstandigheden en kansen op de arbeidsmarkt laat zich minder en minder vangen in een eenzijdig opgelegde regelgeving omtrent de eigen inspanningen die van individuen en organisaties verwacht mogen worden om het beroep op sociale zekerheid in de hand te houden. Houding en gedrag van betrokkenen laten zich wel regisseren, maar niet regelen: het resultaat is pas om aan te zien als partijen de ruimte hebben om op elkaar in te spelen en hierbij inzet en

25] Zie hierover ook de Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, op. cit.

creativiteit te betonen. Het gaat er om dat de inspanningsverplichting tot een optimalisering van aanspraken uit de sfeer van de verborgen beslissingen gehaald wordt door afspraken te maken, zo mogelijk in termen van resultaatverplichtingen waarop kan worden afgerekend.

4.3.3 De samenstellingsfout: de som der delen klopt niet

Naast het fundamentele inzicht dat individueel gedrag op microniveau wel kan worden beïnvloed maar niet kan worden 'geregeld', hebben de jaren tachtig nog een belangrijke les opgeleverd op macroniveau. Het probleem is niet alleen dat regelgeving het moeilijk heeft met de pluriforme wereld van vandaag, waarin verminderde kenbaarheid, onbedoeld gebruik en fouten van de tweede soort een streven naar gelijke behandeling compliceren. Ook is er te weinig oog geweest voor het ervaringsfeit dat de rechten van het individu (micro) niet kunnen worden gegarandeerd als het totaal van de aanspraken (macro) te groot wordt. De hier beschreven samenstellingsfout ('fallacy of composition') is bekend uit de macro-economie, bijvoorbeeld uit de paradox dat als de besparingen te veel oplopen, de bestedingen zozeer dalen dat de groei wordt aangetast. Ook de sociologie waarschuwt dat de som der delen wel eens voor verrassingen zorgt, bijvoorbeeld voor functieverlies van *positional goods*: 'If everyone stands on tiptoe, no one sees better' [26]. In het recht wordt de dreiging van de samenstellingsfout evenwel niet onderkend [27]. In de sociale zekerheid heeft onbedoeld gebruik op microniveau geleid tot een zodanige macrodruk op de loonkosten, de concurrentiepositie en de werkgelegenheid dat de waarborgfunctie uit hoofde van de ZW, de WAO en de ABW in de jaren negentig niet houdbaar gebleken is. Alleen hierdoor al is beperking van aanspraken tot het in de wet *bedoelde* gebruik essentieel gebleken om de legitimiteit en de geloofwaardigheid van de sociale rechtsstaat te behouden. Dit geldt niet alleen voor een zorgvuldige toedeling van rechten door de poortwachter, maar eens te meer naarmate meer werk wordt gemaakt van het activeren van plichten om de participatiegraad te verhogen.

De recente bestuurlijke aanscherping van plichten en van het sanctie-instrument blijkt nog niet het beoogde volumeresultaat op te leveren; met name de herintreding van oud-WAO-gerechtigden valt tegen. Hetzelfde geldt voor de reïntegratieresultaten van de nieuwe Bijstandswet [28]. Het is echter de vraag of, in het licht van de nog grotendeels administratieve aansturing van de betrokken uitvoeringsorganisaties, de verwachtingen niet te hoog zijn gesteld. Met het afkondigen van administratieve sancties alléén is nog geen dwingend mechanisme ontstaan om houdbare resultaten te boeken. De gevalsbehandelaar kan door doelvoorschriften tot inspanning worden aangespoord, maar aansporing creëert nog geen existentieel belang; al helemaal niet zolang er bij een beperkt aantal vacatures altijd een gemakkelijke oplossing bij de hand is. 'Waarom zou ik de wet handhaven om een zwartwerker tot werkaanvaarding te dwingen als er drie anderen klaar staan die graag willen?' Een dergelijke houding is een klassiek voorbeeld van de hier geduide samenstellingsfout: wie de wet niet handhaaft in individuele gevallen helpt eraan mee een klimaat te scheppen waarin de wet als zodanig niet meer handhaafbaar is.

Natuurlijk liggen de problemen niet alleen bij de uitvoeringsorganisatie. Ook een werkgever die iemand kwijt wil of een uitkeringsgerechtigde die het

[26] Zie F. Hirsch, *Social Limits to Growth*; London, Routledge & Kegan Paul, 1977, blz. 5.

[27] Zie hierover D.J. Wolfson, *Welvaart tussen recht en macht*; Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Mededelingen van de Afdeling Letterkunde, Nieuwe Reeks, deel 57 nr. 3, Amsterdam, Noord-Hollandsche, 1994.

[28] Zie hierover over de WAO, Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1996; Waarin opgenomen een verkenning tot en met 2000*; Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996, blz. 116-118; en College van Toezicht Sociale Verzekeringen, *In en uit de WAO; Een onderzoek naar volume-ontwikkeling en werkhervatting*, Zoetermeer, 1996; over de ABW, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *In en uit de bijstand; De positie van bijstandscliënten en de factoren die uitstroom bevorderen*; 's-Gravenhage, 1996.

zo wel best vindt, beschikt veelal over mogelijkheden om te voldoen aan formele inspanningsverplichtingen; controle van de materiële inspanning, daarentegen, is buitengewoon lastig. Het hoeft dan ook niet te verbazen wanneer het sanctie-instrument juist als hulpmiddel bij de gevalsbehandeling bot blijkt te zijn en nauwelijks de beoogde stimuleringsfunctie vervult. Hooguit kan het een laatste middel zijn dat bij grove verzaking wordt ingezet. Anderzijds zijn werkgevers en uitkeringsgerechtigden voor het slagen van een preventie- en herintredingsbeleid mede afhankelijk van het inzicht en de middelen van de gevalsbehandelaar. De huidige bemiddelingsrelatie wordt te zeer gekenmerkt door eenzijdige afhankelijkheid. De cliënt is voor arbeid, uitkering of faciliteiten afhankelijk van boven hem gestelde autoriteiten. Per saldo blijft de relatie niettemin betrekkelijk vrijblijvend, omdat de gevalsbehandelaar op zijn beurt de cliënt alleen op inspanningen kan aanspreken en niet op resultaten. Dit alles maakt de *inhoudelijke* rechtmatigheid van wat er zich binnen de *black box* van de gevalsbehandeling afspeelt moeilijk te beoordelen.

4.3.4 Kanssolidariteit en transactie

Analytisch gezien, ligt in de hierboven beschreven ruimte voor verborgen beslissingen het aanknopingspunt voor complementariteit van verdelende rechtvaardigheid en regelgeving met kanssolidariteit en transactie. *Transactie* is een patroon van tweezijdige, transparante en effectief verplichtende relaties: een systeem van macht en tegenmacht (*checks and balances*), waarbij het lang niet altijd in de eerste plaats om 'geld' gaat. Tegenover een met de cliënt overeengekomen verplichting om bijvoorbeeld een bepaalde cursus te volgen, staat een verplichting van de gevalsbehandelaar om na te gaan of die cursussen beschikbaar zijn en van de overheid om hierin te voorzien. Tegenover de middelen en bevoegdheden die aan de gevalsbehandelaar beschikbaar zijn gesteld, staat de verplichting rekenschap te geven aan de leiding van de uitvoeringsorganisatie van het gebruik dat van de middelen is gemaakt. En ten slotte verplicht ook de politiek zich aan de kiezer, bijvoorbeeld om de budgetten te leveren die nodig zijn voor een adequaat preventie- en reïntegratiebeleid. Doordat transactie afrekent op resultaat, op *doeltreffendheid,* worden politici gedwongen zich ondubbelzinnig uit te spreken over het doel dat zij willen treffen en over de weg die daarheen moet leiden. Dit verhoogt de doorzichtigheid en de controleerbaarheid van het democratisch bestel. Want in transactiemechanismen moeten vragers èn aanbieders van voorzieningen het achterste van hun tong laten zien en worden verborgen beslissingen *zichtbaar*. De these van dit rapport is dat houdbaarheid en afdwingbaarheid van rechten, als rechtswaarborg, beter te garanderen zijn als daar een evenwichtscheppende inspannings- of resultaatverplichting tegenover staat, die in transactie op individueel kennen en kunnen is afgestemd en onbedoeld gebruik terugdringt. Rechtsgrond voor die verplichting is dat het in een participatiebeleid gaat om de toedeling van voorzieningen die de arbeidsgeschikte beroepsbevolking toeleiden naar de arbeidsmarkt, die immers óók functioneert onder een regime van prestatie en contraprestatie. Bij een op macht en tegenmacht georiënteerde transactiebenadering kan de rechter zijn informatie voor de toetsing van de redelijkheid van transacties putten uit het klaarblijkelijke keuzegedrag van actoren (*revealed preference*) en de rechtmatigheid van het al dan niet 'goede koopmansgebruik' dat zich hierin aftekent.

De wederkerigheid van transactiemechanismen waarborgt de samenhang tussen rechten en plichten door de hele 'bedrijfskolom' van de sociale zekerheid heen. Over en weer worden dan niet alleen intenties overeengekomen, maar moet men zich *verplichten* tot resultaten, althans voorzover men het in eigen hand heeft deze te realiseren. Het benoemen van die resultaten geeft het sanctie-instrument een veel *grotere* precisie dan thans het geval is:

iedereen weet waarop 'afgerekend' wordt. In een complementair bestel van categoriserende verdelende rechtvaardigheid voor *rechten* en individualiserende kanssolidariteit voor *plichten* worden rechten, plichten en sancties zodanig geëxpliciteerd dat er een werkbaar richtsnoer ontstaat voor rechtshandhaving en voor een onafhankelijk oordeel over de zorgvuldigheid en redelijkheid waarmee de onderliggende afspraken tot stand gekomen zijn.

Met een endogeen evenwicht tussen prestaties en tegenprestaties is niet alleen de rechtmatigheid, maar ook de doelmatigheid en doeltreffendheid gediend. Ruilprocessen en het hieraan voorafgaande overleg zijn doelmatig voorzover zij tegen relatief lage transactiekosten de voorkeuren van partijen openbaren en coördineren. Zij bevorderen doeltreffendheid voorzover zij cliënten (werknemers èn werkgevers), uitvoerders en politici simultaan op resultaat afrekenen. Ten slotte verschaft transactie aan de aanbodzijde mogelijkheden voor eigen initiatief en eigen verantwoordelijkheid, een ontwikkeling die aansluit bij een kwaliteitsstreven dat in andere takken van de publieke dienst al in gang is gezet. Aan de vraagzijde doen kanssolidariteit en transactie recht aan de in hoofdstuk 2 beschreven processen van individualisering en aan de divergerende ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, die vragen om maatwerk binnen evenwichtige waarborgen van rechtszekerheid. Deze waarborgen ontstaan doordat de medewerking van de cliënt niet hoeft te worden getoetst aan regels die geen recht kunnen doen aan individuele omstandigheden, maar aan in goed overleg en uit vrije wil gemaakte afspraken, waaraan partijen over en weer gehouden zijn.

Transactie en mededingingsbeleid

De mogelijkheid om van een transactie af te zien of een andere tegenpartij te kiezen doet het transactiemechanisme wezenlijk verschillen van het marktanaloge profijtbeginsel in de belastingheffing, waarbij de overheid aan de vraagzijde weliswaar een rechtstreeks verband schept tussen beslissen, betalen en gebruiken, maar aan de aanbodzijde een monopolie blijft opeisen. Met zo'n uitvoeringsmonopolie zijn ook in de sociale zekerheid geen gelukkige ervaringen opgedaan. Daarom wordt ook hier inmiddels een mededingingsbeleid geïntroduceerd. Tussen een gedwongen winkelnering van overheid of bedrijfsverenigingen en vormen van privatisering waarbij de marktvorm aan een helemaal vrij krachtenspel wordt overgelaten, zijn verschillende tussenvormen denkbaar, zoals een pluriform publiek bestel dat wordt aangestuurd op interne prestatieconcurrentie en parallelle privatisering. Hierbij blijft de publieke actor zèlf aan het uitvoeringsproces deelnemen om de gewenste marktvorm te waarborgen en een standaard voor de kwaliteit te zetten, maar dwingt het uitvoerend apparaat tot optimale prestaties door cliënten de mogelijkheid te bieden hun heil te zoeken in een concurrerend privaat bestel, dat dezelfde voorzieningen kan bieden als de overheid. In het verleden heeft de overheid meermalen uit overwegingen van ordening deelgenomen aan het marktverkeer. Zo kwamen naast het particulier initiatief onder meer de Staatsspoorwegen, de Staatsmijnen en de Postcheque- en Girodienst tot stand. Parallelle privatisering beschrijft een omgekeerde beweging, een gedeeltelijke terugtred van de overheid: anders dan bij volledige privatisering geeft de overheid het heft niet geheel uit handen, maar bevordert zij 'orderly markets' door onder gelijke concurrentievoorwaarden (parallel) aan het marktproces deel te nemen. Die gelijke concurrentievoorwaarden - in het jargon een *level playing field* genoemd - zijn noodzakelijk als het oogmerk is om te voorkomen dat het beoogde gemengde bestel onevenwichtig is, en hierdoor op den duur geheel privaat of publiek wordt.

4.3.5 Mededingingsbeleid als voorwaarde voor kanssolidariteit

Analytisch gezien, is er dus een alternatief voor de regelgevende benadering. Wanneer wederkerigheid systematisch moet worden doorgevoerd in de verdeling van verantwoordelijkheden door het hele systeem heen, en wanneer wat de raad eerder heeft omschreven als *existentiële belangen* [29] overal voelbaar moet worden gemaakt om dit te ondersteunen, gaat het om een zeer zware beleidsvoorwaarde. Het belang hiervan wordt in de huidige discussie over de uitvoering van de sociale zekerheid nog ernstig onderschat. Hetzelfde geldt voor de betekenis van de vrije wil - iets anders dan vrijwilligheid en vrijblijvendheid - als rechtswaarborg. Existentieel belang en de vrijwaring van de vrije wil vereisen dat machtsposities worden uitgebannen in een actief mededingingsbeleid dat cliënten keuzemogelijkheden biedt uit verschillende gevalsbehandelaars en uitvoeringsorganisaties scherp houdt om hun 'marktaandeel' te behouden. Tegen die achtergrond is het huidige beleid van pluriformering van de uitvoeringsorganisatie geen aantasting, maar een versterking van de materiële rechtspositie van cliënten.

4.3.6 Hoe moet het dan werken?

De raad bepleit een helder onderscheid tussen de verantwoordelijkheden van de wetgever, de poortwachter en de gevalsbehandelaar. In een rechtsstaat legt de *wetgever* de rechten op sociale zekerheid naar verdelende rechtvaardigheid vast in hanteerbaar gecategoriseerde polisvoorwaarden. De *poortwachter* bepaalt aan de hand van de wet:

- hoe de cliënt wordt gecategoriseerd, bijvoorbeeld als onvrijwillig werkloos of als vijftig procent arbeidsgeschikt;
- ingeval van een bijstandsaanvraag, of er andere middelen van bestaan in het geding zijn die het recht op een uitkering teniet doen; en
- in hoeverre van de cliënt een tegenprestatie geëist mag worden (een gehele of gedeeltelijke afkeuring stelt *pro rata* vrij van de arbeidsplicht, maar niet, waar relevant, van de plicht om mee te werken aan revalidatie).

Op grond van het poortwachtersoordeel begint het uitkeringstraject. Als er sprake is van een wettelijke plicht om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt, krijgt de cliënt desgewenst enige 'vrije zoektijd' om zelf werk te vinden. Daarna - of, zo de cliënt dat wenst, meteen - is de beurt aan de gevalsbehandelaar.

De *gevalsbehandelaar* legt - in overeenstemming met de cliënt en eventueel een al betrokken werkgever - in een toetsbare behandelingsovereenkomst vast wat er van de cliënt verlangd wordt en wat de overheid hier in natura tegenover stelt (scholing, loonkostensubsidie e.d.). Zo wordt de inspanningsverplichting, die de wet in algemene termen formuleert, van geval tot geval nader gespecificeerd en, waar mogelijk, geformuleerd in termen van een resultaatsverplichting, waarin rekening wordt gehouden met verschillen in kennen en kunnen. De cliënt heeft de vrije keuze uit gevalsbehandelaars van concurrerende uitvoeringsorganisaties om te voorkomen dat de 'overeenstemming' wordt opgedrongen. Ook zijn herkansingen mogelijk bij een andere gevalsbehandelaar, als het niet klikt of niet lukt. Maar er komt een - tevoren afgesproken - moment waarop de uiteindelijke gevalsbehandelaar op grond van gerezen en gedocumenteerde twijfel over de inzet van betrokkene *gehouden* is een sanctie op te leggen dan wel een *second opinion* te vragen van de poortwachter of er wel sprake is van een bemiddelbare situatie. Van de verplichting een sanctie op te leggen kan alleen gemotiveerd worden afgeweken, bijvoorbeeld omdat de overheid de toegezegde voorziening niet beschikbaar bleek te kunnen krijgen, of met een beroep op hardheid.

29] Zie WRR, *Belang en beleid*; op. cit.

Cliënten die ook na herkansing geen overeenstemming weten te bereiken met een gevalsbehandelaar worden aangemerkt als 'verwijtbaar onbemiddelbaar'. Voor hen geldt uiteindelijk het sanctieregime van de bijstand, om te voorkomen dat langs deze weg een arbeidsloos basisinkomen insluipt. Tegen het oordeel van de poortwachter is een publiekrechtelijk beroep mogelijk. Het oordeel over de door de gevalsbehandelaar gevraagde tegenprestaties en het gevoerde sanctiebeleid wordt onderworpen aan interprofessionele toetsing. Bezwaren van cliënten worden voorgelegd aan een bezwarencommissie en in tweede instantie aan de rechter, die de behandelingsovereenkomst en de uitvoering hiervan naar het daaromtrent *gangbare recht* kan toetsen.

De hier geschetste aanpak vraagt om een vergaande delegatie van bevoegdheden naar de gevalsbehandelaar om, in termen van het tijds- en voorzieningenbudget, het ongelijke ook ongelijk te kunnen behandelen. Verder zijn beleidsrijke systemen nodig om opdrachtnemers aan te sturen, en de uitvoerder rekenschap en verantwoording af te laten leggen aan zijn opdrachtgevers, die op hun beurt weer door de minister worden aangesproken op hun creativiteit en hun resultaten. De ervaringen met de arbeidsvoorziening en het bijstandsbeleid hebben geleerd dat de hiervoor benodigde cultuuromslag bij cliënten en uitvoerders niet zonder moeite tot stand komt. Het zal ook veel tijd vergen, al was het maar omdat de verdieping van de professionalisering van de uitvoeringsorganisatie die hiervoor nodig is niet van de ene op de andere dag kan worden gerealiseerd. Bovendien leert de ervaring dat confrontaties met de macht der gewoonte nooit pijnloos verlopen en dat een deel van de energie, die een maatschappelijk veranderingsproces vergt, weglekt naar zaakwaarnemers en belangenbehartigers die moeilijkheden zoeken bij oplossingen [30]. Ten slotte moet de brede ervaring die in andere verzorgingstaken van de overheid inmiddels is opgedaan met afrekenen op resultaat - bijvoorbeeld in het onderwijs, de gezondheidszorg en het openbaar vervoer -, in de sociale zekerheid nog grotendeels getoetst worden op praktische uitvoerbaarheid. Om al deze redenen zal de invoering van maatwerk in de sociale zekerheid meer tijd, meer politieke wil en minder halfslachtigheid vereisen dan thans het geval is.

4.3.7 Privacy

Een laatste vraag van rechtmatigheid is in hoeverre een operationalisatie van plichten op basis van kanssolidariteit te rijmen valt met de bescherming van de private levenssfeer. Er lijkt echter op voorhand geen strijdigheid te zijn. De inspanningsverplichting om het beroep op sociale zekerheid naar vermogen te beperken, de noodzaak van controle, en de mogelijkheid van sancties bij onbedoeld gebruik zijn immers al aanvaarde aspecten van ons rechtssysteem. De gedachte om het preventie- en reïntegratiebeleid door het hele systeem heen te stoelen op afspraken waarop kan worden afgerekend, betekent voor cliënten weliswaar dat ze het achterste van hun tong moeten laten zien, maar anderzijds dat ze ook weten waar ze aan toe zijn voor wat betreft controle en sancties. De raad wil er nogmaals op wijzen dat er bij de operationalisatie van verplichtingen in de sociale zekerheid geen ruimte is voor vrijblijvendheid, maar wel voor vrije wil. Een WW-gekwalificeerde, bijvoorbeeld, die zijn reïntegratie-inspanningen niet controleerbaar wil maken, krijgt geen WW-uitkering maar verwijst zichzelf naar het sanctieregime van de bijstand. En wie tegenover de gemeenschap geen duidelijkheid wil verschaffen over zijn leefvorm, staat het vrij om af te zien van faciliteiten als een alleenstaandentoeslag in de bijstand. Anderzijds wordt de cliënt ook in zaken die de private levenssfeer betreffen, beschermd tegen de willekeur van gevalsbehandelaars.

[30] Zie hierover C. den Broeder en G.M.M. Gelauff, *Governance of stakeholder relationships; The German and Dutch experience*; CPB-onderzoeksmemorandum nr. 127, Den Haag, 1996.

Dit kan gebeuren door een actief mededingingsbeleid dat alternatieve bemiddelingsmogelijkheden biedt, door van overheidswege te formuleren aanvullende randvoorwaarden en door procedures van bezwaar en beroep.

4.3.8 De inkomenseenheid: individu of samenlevingsverband?

Op een kruispunt van wegen van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid ligt ten slotte de vraag naar de inkomenseenheid die object van sociale zekerheid moet zijn. In hoofdstuk 2 is al benadrukt dat veranderde opvattingen over individualisme en solidariteit een belangrijke reden zijn om de grondslagen van het stelsel van sociale zekerheid opnieuw aan de orde te stellen. Het probleem laat zich hanteerbaar maken door te onderscheiden naar het primaire, secundaire en tertiaire inkomenstraject, die ieder hun eigen doelstellingen, instrumenten en randvoorwaarden hebben.

In de primaire sfeer van het verdiende inkomen wordt arbeidsparticipatie gezien als een individueel recht. In termen van rechtsaanspraken heeft dit vergaande consequenties. Zo is er, ook binnen het huishouden, geen grond voor onderscheid tussen partners. Dit geldt zowel voor de toegang tot de arbeidsmarkt en de loonhoogte (bij gelijk werk) als voor het recht op een geïndividualiseerde uitkering ingeval van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Het inkomen na inkomensoverdrachten laat zich opsplitsen in een 'uitgesteld' primair deel met een verzekeringskarakter en een secundair deel met een voorzieningskarakter. Het individuele recht op arbeid en arbeidsbeloning strekt zich logischerwijze uit tot het verzekerde inkomen, en op equivalentie gebaseerde pensioenen en aanspraken op inkomensdervingsverzekeringen zoals de WW en de AAW/WAO. Kortom, in deze inkomenssfeer lijkt er nauwelijks meer spanning te bestaan tussen eisen van rechtvaardigheid, doelmatigheid en houdbaarheid: de bescherming van het recht op arbeid en het doelmatig omgaan met een krimpende potentiële beroepsbevolking gaan hand in hand.

Anders ligt het in de sfeer van het secundaire inkomen met een voorzieningskarakter. Hier staan de behoeften centraal. Waar het individu de geëigende toerekeningseenheid is in *quid pro quo*-relaties bij de inkomensvorming en in verzekeringen op equivalentiebasis, is het samenlevingsverband - als kleinste en meest intense solidariteitsrelatie - de typische inkomenseenheid in de sfeer van de overdrachten in het bijstandstraject en de zorgverlening. Binnen huishoudens is geen plaats voor een nadere toerekening 'van buiten af', omdat de binnenkant zich onttrekt aan het zicht van de overheid. De overheid kan daarom niet anders dan solidariteitsrelaties binnen huishoudens *veronderstellen,* zonder deze te toetsen. Dit blijft gelden zolang het huishouden door een meerderheid van de bevolking als meest intense solidariteitsrelatie wordt ervaren. Voorlopig zal dit nog het geval zijn, maar op langere termijn kan hierin verandering komen, bijvoorbeeld als een volledig gelijke arbeidsdeelname van mannen en vrouwen bereikt is. Destijds hebben veranderende opvattingen over de wederzijdse zorgplicht tussen ouders en meerderjarige kinderen immers eveneens tot een ander bijstandsbeleid geleid.

Een simpele gedragslijn als hierboven gesuggereerd - het individu als richtpunt in de sfeer van de verdiende inkomens en de inkomensdervingsverzekeringen, en het huishouden als richtpunt voor de 'ongebonden' inkomensoverdrachten op basis van behoeften in de secundaire sfeer - komt de herkenbaarheid van het beleid ten goede. Het doet een wettelijke regeling van zwangerschapsverlof herkennen als een compensatie in de primaire sfeer voor een ongelijke kans op de arbeidsmarkt, en lijkt subsidiëring van kinderdagverblijven bij tweeverdieners af te wijzen als een niet-solidaire aanspraak op solidariteit door mensen die het zelf wel kunnen missen. Zo eenvoudig is het echter niet. Het profijt van de kinderdagverblijven ligt in de sfeer van het

tertiaire inkomen, ontleend aan gerichte doelsubsidies van de overheid. Het gaat hier niet alleen - of zelfs niet in de eerste plaats - om de solidariteit met werkende gehuwde vrouwen, maar vooral om de doeltreffendheid van de beoogde substitutie-effecten in het participatiebeleid: als voorkomen kan worden dat vrouwen met kleine kinderen zich uit de arbeidsmarkt terugtrekken, is de kans groot dat ze nog lang daarna een bijdrage leveren aan het economisch draagvlak van de samenleving. Zo vermindert het risico van langdurige overheidsafhankelijkheid. Tegen de achtergrond van deze doelstelling kan zelfs overwogen worden de kinderbijslag geleidelijk te vervangen door subsidiemaatregelen die de arbeidsparticipatie van beide ouders bevorderen, ware het niet dat het uit demografisch oogpunt onverstandig kan zijn de zorg voor kinderen geheel naar het private domein te verwijzen.

Een ander voorbeeld van de wijze waarop aandacht voor de houdbaarheid van de sociale zekerheid de balans tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid kan verschuiven, is gelegen in de benadering van de al in hoofdstuk 2 aangestipte huishoudvorming van AOW-gerechtigden. De AOW verenigt in zich tegenstrijdige verzekerings- en behoefte-elementen. Het verzekeringskarakter pleit ervoor het recht op AOW te koppelen aan (veronderstelde) vroegere arbeidsdeelname; het behoeftekarakter pleit ervoor rekening te houden met de samenstelling van het huishouden. Het huidige regime, waarin 'illegaal' samenwonende ouderen samen 140 procent van het minimumloon ontvangen, demonstreert hoe kwetsbaar het sanctiebeleid is. Wanneer de alleenstaandenuitkering tot 60 procent van het referte-inkomen zou worden verlaagd en wordt afgezien van korting bij samenwonen, wordt de huishoudensvorming gestimuleerd. Dit kan inverdieneffecten in de zorgbehoefte induceren die de kosten van de 'overbedeling' mogelijk méér dan compenseren.

4.3.9 Evaluatie

Zowel voor de private als de publieke sector geldt dat een optimale ordening geen kwestie kan zijn van regelgeving òf transactie, maar van regelgeving èn transactie. Bij zuiver private verzekeringen zal er bijvoorbeeld regelgeving moeten zijn om de solvabiliteit te waarborgen. Bij publieke sociale zekerheid kan van kanssolidariteit geen sprake zijn zolang de cliënt niet over mogelijkheden beschikt van een transactie af te zien; dit vereist een publiek mededingingsbeleid. Omgekeerd is de discretionaire bevoegdheid van de overheid (of de hierdoor gemachtigde) bij het aangaan van een transactie beperkt door de rechten die de cliënt heeft op een zorgvuldige gevalsbehandeling. Dit wil echter niet zeggen dat er bij een publiek zekerheidsbestel niet legio mogelijkheden zijn voor een vruchtbare combinatie: bekostigingssystemen zijn als regel inkomensafhankelijk en gebaseerd op verdelende rechtvaardigheid; in de uitkeringssfeer biedt kanssolidariteit de mogelijkheid om bij de bepaling van de gevraagde contraprestatie rekening te houden met verschillen in kennen en kunnen.

Samenvattend blijkt het van groot belang te onderkennen dat regelgeving en verdelende rechtvaardigheid in de operationalisatie van de *plichten* van het beleid tenderen naar fouten van de eerste soort, waarbij 'de goeden met de kwaden lijden'. Daarom loont het, uit een oogpunt van rechtvaardigheid en rechtmatigheid, om te bezien in hoeverre de 'kwaden' tot de orde te geroepen kunnen worden door het transactie-element aan te scherpen. De poortwachtersfunctie zelf kan evenwel geen onderwerp van transactie zijn, want *rechten* dienen in een rechtsstaat ondubbelzinnig vast te staan. Een aanpak als hier bedoeld, verdraagt zich met de bescherming van de private levenssfeer en verduidelijkt hoe bij beslissingen over de inkomenseenheid overwegingen van rechtvaardigheid, rechtmatigheid en doelmatigheid vaker in elkaars verlengde liggen dan veelal wordt beseft.

4.4 Doelmatig beheer

Anders dan bij het rechtvaardigheidscriterium is er geen noodzaak om lang stil te staan bij het doelmatigheidsbegrip of bij de theoretische voorwaarden voor een optimale allocatie - het evenwicht tussen doelmatigheid en doeltreffendheid [31]. Uit de economische theorie is bekend dat doelmatigheid - het leveren van prestaties onder de laagst mogelijke kosten - als regel gediend is bij transactie onder mededinging. In de loop der tijd heeft deze analytische conclusie een ideologische ondertoon gekregen, als zouden 'transactie' en 'mededinging' een doel op zichzelf zijn. Dit is een misverstand; het zijn *middelen* om kostenminimalisatie te bereiken. Niemand is tegen kostenminimalisatie bij de besteding van gemeenschapsgeld, maar het is wel een doel naast andere doelen. Een gemeenschap wil niet alleen zuinig, maar ook doeltreffend met middelen omgaan en hecht bovendien aan rechtmatigheid, binnen een rechtvaardig geachte verdeling van inkomens en een goede toegankelijkheid van publieke voorzieningen. In paragraaf 4.3 is al opgemerkt dat deze criteria om randvoorwaarden vragen bij de inzet van transactiemechanismen, om een bijstelling van de 'medicatie'. In bepaalde gevallen kan het middel zelfs erger zijn dan de kwaal en moet van transactie worden afgezien. Maar evenals in de geneeskunde loont het om doel en middel goed uit elkaar te houden.

4.4.1 Kosten en baten van sociale zekerheid

Tegenover de kosten van sociale zekerheid staan ook belangrijke baten. Financiële opvang en bemiddeling van werklozen voorkomt afbraak van menselijk kapitaal, doordat mensen een adempauze krijgen om werk te vinden dat aansluit bij hun bekwaamheden. Meer in het algemeen: wanneer solidariteit met hen die buiten hun schuld inkomen derven, wordt geïnstitutionaliseerd, bevordert dit de maatschappelijke cohesie, de arbeidsrust en het investeringsklimaat. De kunst is de gewenste balans te vinden tussen de kosten en baten van de sociale zekerheid. In die balans spelen subjectieve percepties omtrent de gewenste maatschappelijke orde, die de wetenschappelijke analyse te boven gaan en waarover de raad dan ook geen oordeel velt. Wel is een waarschuwing op zijn plaats voor immanente zwakheden in het politieke afwegingsproces. Steeds weer blijkt de publieke besluitvorming onder druk te staan van een sterke fixatie op eerste-orde- inkomenseffecten in de zogenoemde 'inkomensplaatjes'; hierbij is weinig oog voor de schaduwzijden van de ambities. Dit belemmert het zicht op onbedoelde substitutie-effecten van het gevoerde beleid, die de kosten verhogen en de baten aantasten. Daarom staat een zorgvuldige analyse van de inkomens- en substitutie-effecten van overheidsinterventie aan de basis van het beleidsonderzoek naar de toekomst van de sociale zekerheid.

4.4.2 Inkomens- en substitutie-effecten

Het inkomenseffect van een uitkering komt tot uitdrukking in de verandering in het vrij beschikbaar inkomen. Hiermee beschrijft het een bedoeld effect, aannemende dat de ontvanger binnen de beoogde doelgroep valt. Maar een uitkering veroorzaakt ook aanpassingen in het keuzegedrag van de begunstigde, in de vorm van substitutie-effecten. Voorbeelden hiervan zijn:

- de beruchte *armoedeval*, die ontstaat omdat de uitkering geheel of gedeeltelijk wegvalt als er betaalde arbeid beschikbaar komt;
- onbedoelde *uitverdieneffecten* van stelselwijzigingen, waarbij uitkeringssituaties niet worden opgelost, maar verplaatst naar een andere regeling; of

[31] Zie hiervoor T. Scitovsky, *Welfare and Competition*; London, Allen & Unwin, 1952/1969; of F. Hartog, *Toegepaste welvaartseconomie*; Leiden, Stenfert Kroese, 1973, hoofdstuk 3. Zie over het waarderingsvrije en weerlegbare karakter van de onderliggende Paretiaanse welvaartstheorie D.J. Wolfson, *Welvaart tussen recht en macht*; op. cit.

- al dan niet bedoelde veranderingen in het particuliere *spaargedrag* als gevolg van het niet (volledig) indexeren van de AOW.

Deze effecten kunnen de doeltreffendheid van het beleid ernstig ondermijnen. Hierop wordt uitvoerig teruggekomen in paragraaf 4.5. Bovendien moet de sociale zekerheid natuurlijk ook betaald worden, waarmee de belasting- en premiebetalers in beeld komen. Deze zijn, als de lastendruk hen te hoog wordt, wellicht geneigd hun voorkeur te verleggen naar zwart werk, onbetaalde arbeid of vrije tijd. Hier zien we het substitutie-effect als ontmoedigingseffect optreden en het inkomenseffect in omgekeerde richting prikkelen, als uitdrukking van een streven om het beschikbare (witte) inkomen zoveel mogelijk in tact te houden.

Om het netto-'prijskaartje' van de sociale zekerheid te kennen, moeten we op zoek naar de algebraïsche som waarin al deze gedragsreacties uiteindelijk neerslaan. Dit is geen eenvoudige zaak, omdat de inkomens- en substitutie-effecten op hun beurt weer reacties oproepen in andere markten, bijvoorbeeld waar ontvangers en betalers hun bestedingen doen. Dan blijkt dat sociale zekerheid de arbeidsparticipatie in de weg zit, voorzover zij arbeidsaanbod *ontmoedigt* (van werkenden, die vinden dat ze te veel premie betalen of van uitkeringsgerechtigden, die in een armoedeval terecht zijn gekomen) maar ook *bevordert* (een betere spreiding van koopkracht zal meer vraag en dus meer werk genereren). Door al die verwikkelingen is het nettoprijskaartje niet anders dan bij benadering voor ogen te krijgen. Bovendien is het beeld dan nog geflatteerd, omdat hierin veel overheidsbemoeienis met economische beslissingen is weggesaldeerd. Aan die brutolast kan men zwaarder of minder zwaar tillen, al naar gelang het sociaal-politieke perspectief of paradigma dat hierbij voor ogen staat. Als regel worden de inkomenseffecten hierbij positief gewaardeerd, voorzover dat bedoelde effecten waren voor de uitkeringsgerechtigden en voorzover meer inspanningen van premiebetalers het draagvlak verbreden. De substitutie-effecten worden gewoonlijk als ontmoedigingseffecten geïnterpreteerd en als een probleem gezien. Toch zijn ook substitutie-effecten niet altijd onbedoeld; zij kunnen zelfs het oogmerk van een maatregel zijn. De introductie van de VUT beoogde uitdrukkelijk ouderen op de arbeidsmarkt plaats te laten maken voor jongeren, zij het dat dit aanvankelijk anders uitpakte: het onbedoelde effect was dat veel arbeidsplaatsen verloren gingen in een mogelijk door de nieuwe uittredingsmogelijkheid verhevigd saneringsproces. Hieruit blijkt wellicht ten overvloede dat gedragseffecten moeilijk in te schatten en nog moeilijker te beheersen zijn. Dit neemt niet weg dat zij de analytische kern vormen van de in deze paragraaf te bespreken kosten en baten van de sociale zekerheid.

4.4.3 Solidariteit, risicodekking en premiedifferentiatie

Stelsels van sociale zekerheid verschillen van particuliere verzekeringen doordat risicoselectie meer beperkt is en niet- of slecht verzekerbare risico's worden opgevangen. Bij de bijstand is bijvoorbeeld gekozen voor bekostiging uit de algemene middelen, omdat de veelheid van ongelijksoortige risico's die hiermee wordt gedekt een verzekeringsformule in de weg staat. Bij werkloosheid spelen macro-economische en structurele factoren die een volledig privaatrechtelijke oplossing duur, onbetrouwbaar en moeilijk uitvoerbaar maken.

Opvattingen over de taakverdeling tussen overheid en markt verschuiven in de tijd, onder invloed van veranderende omstandigheden. Zo hebben de voortschrijdende emancipatie en een lange periode van monetaire stabiliteit de geesten rijp gemaakt voor een geleidelijke privatisering van het actuarieel goed in te schatten nabestaandenrisico. Meer in het algemeen geldt dat in redelijke mate voorspelbare inkomensrisico's, zoals ziekte en ouderdom, vrijheidsgrenzen verschaffen voor een keuze tussen publiekrechtelijke en

privaatrechtelijke arrangementen. Inzet hierbij is steeds het evenwicht tussen een redelijke lastenverdeling en het vermijden van ongewenste risicoselectie enerzijds, en eisen van doelmatigheid en doeltreffendheid anderzijds. Uitbannen van risicoselectie vraagt een omslagfinanciering die risico's verevent in *risicosolidariteit* op nationale schaal. Daartegenover staat een op schadeverleden gebaseerde premiedifferentiatie, die - ook in de private sector - altijd 'getemperd' zal worden door de hoge transactiekosten die een ver doorgevoerde risicoselectie meebrengt.

De dilemma's die spelen bij de afweging van risicoselectie en risicosolidariteit zijn actueel geworden door de gedeeltelijke privatisering van de ZW en de premiedifferentiatie in de WAO. Hierbij dreigt het gevaar dat een groter risicobewustzijn van werkgevers leidt tot discriminatie van werknemers. Dan valt te denken aan een verplichting van werkgevers zich te verzekeren tegen het risico van de loondoorbetalingsverplichting die in de plaats gekomen is van de 'oude' ZW en WAO. In combinatie hiermee moet worden bevorderd dat verzekeringscontracten een voldoende omvang hebben om risicoselectie te minimaliseren. Verder zou kunnen worden gedacht aan een regresmogelijkheid op de vorige verzekeraar, voor werknemers of verzekeraars die werknemers met een significant ziekteverleden in dienst nemen of verzekeren.

Dit neemt niet weg dat doelmatigheid en doeltreffendheid gebaat zijn met een premiestelling die de werkgever confronteert met zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de arbeidsomstandigheden in zijn organisatie. Een premiedifferentiatie op basis van schadeverleden beloont inspanningen op het gebied van preventie en reïntegratie die, met de komst van een concurrerend bestel van arbodiensten, binnen ieders bereik komen. Het gaat hier vooral om de signaalfunctie van het prijsmechanisme: om aandacht te wekken voor vermijdbare inactiviteit. In veel gevallen zal een confrontatie met de volledige maatschappelijke kosten (de kans-per-werknemer op een gekapitaliseerde uitkeringswaarde) niet nodig zijn om een bedrijf aan te sporen tot een verantwoord personeelsbeleid. Er is dan ook ruimte om de prikkelwerking in de premiestelling enigszins te dempen, en de duur van de marktconforme verantwoordelijkheid van de werkgever te beperken tot een periode waarvoor nog een relatie van de uitkeringsgerechtigde met de arbeidsmarkt verondersteld kan worden, zoals in de huidige kabinetsvoornemens inzake de WAO. Zo blijken de ogenschijnlijk zo strijdige criteria van rechtvaardigheid, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid ook hier verzoenbaar.

4.4.4 Premiedifferentiatie en de relatie tussen de WAO en de WW

Minder voor de hand liggend is een premiedifferentiatie in de WW [32]. Nu het kabinet deze mogelijkheid in studie genomen heeft [33], is hierbij het volgende aan te tekenen. Het gaat hier om de dekking van conjuncturele en structurele risico's die vaak buiten het individuele bedrijf liggen en die werkgevers niet in gelijke mate kunnen beïnvloeden. Dit zet vraagtekens bij de rechtvaardigheid van een gedifferentieerde werkgeverspremie. Ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van zo'n differentiatie spreekt niet vanzelf. Aantrekkelijk is dat zij zal aanzetten tot investeren in een vergrote inzetbaarheid van het eigen personeel, met name om te voorkomen dat ouderen worden 'gepensioneerd via de WW'. Maar hier staat tegenover dat de flexibiliteit van de onderneming onder druk komt. Op korte termijn versterkt dit de positie van de insiders tegenover die van de outsiders, op lange termijn kost het werkgelegenheid.

[32] Zie hierover A.L. Bovenberg en R.A. de Mooij, 'Nieuwe WW: balanceren tussen flexibiliteit en stabiliteit'; *Economisch Statistische Berichten*, 23 oktober 1996, 81e jaargang nr. 4078, blz. 868-872; en Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 1997*; Den Haag, Sdu Uitgevers, 1997, blz. 157-166.

[33] Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Werken aan zekerheid; Bouwstenen voor een modern en houdbaar stelsel*; Tweede Kamer 1996/1997, 25 010, nr. 1, blz. 12.

Wel acht de raad ruimte aanwezig voor experimenten met een gedifferentieerde WW-premie voor bedrijven die een structureel ongewis of seizoenmatig arbeidspatroon hebben. In ruil hiervoor zouden deze bedrijven dan mogelijkheden krijgen om een ruimer beroep te doen op wachtgeldarrangementen, een materie waarop wordt teruggekomen bij de bespreking van continuïteit en flexibiliteit in paragraaf 4.5.

Een lastige vraag is nog hoe twee verschillende regimes - premiedifferentiatie in de WAO en omslag in de WW - zich laten verenigen. Als gevolg van een beter beheer van de poortwachtersfunctie mag voor de toekomst een groter aantal partiële afkeuringen met een lage arbeidsongeschiktheidscomponent en een corrresponderend hoge werkloosheidscomponent verwacht worden. Hierbij zouden de voordelen van premiedifferentiatie in de WAO kunnen weglekken, omdat - bij omslag van de WW - het gewicht van die premiedifferentiatie in de WAO-component te gering kan zijn om uitstoot van minder productieve werknemers tegen te gaan. De winst van een goed preventie- en reïntegratiebeleid slaat dan immers neer op de grote hoop van de nationaal verevende WW-lasten, waar het individuele bedrijf niets van terugziet. De oplossing van dit probleem moet echter niet in een premiedifferentiatie van de WW gevonden worden. Bij die beleidskeuze worden gevallen die herleidbaar zijn op de verantwoordelijkheid van de werkgever immers over één kam geschoren met gevallen van structurele en conjuncturele werkloosheid, die niet aan het beleid van de onderneming te wijten zijn. Een dergelijke vermenging van verantwoordelijkheden ondermijnt de legitimiteit van het stelsel.

Een oplossing voor het gesignaleerde probleem kan in twee verschillende richtingen gevonden worden. In de sfeer van de regelgeving biedt de huidige ontslagbescherming reeds mogelijkheden om het beleid van de werkgever te toetsen en ontslag te weigeren bij onvoldoende preventie- en reïntegratieinspanningen. Bij overigens ongewijzigd beleid zal een krachtig sanctiebeleid terzake noodzakelijk zijn. Voor wie hecht aan meer marktanaloge oplossingen is juist enige versoepeling van het ontslagbeleid denkbaar, gekoppeld aan een meer toegespitst financieel instrumentarium. De premie zou dan niet slechts zijn afgestemd op kostendekking van de schadeverwachting, maar een sturend element bevatten, doordat alle AAW/WAO-schades waarop ontslag wordt verleend integraal in de premiegrondslag worden toegerekend, zonder korting voor partiële arbeidsongeschiktheid. De actuariële overdekking die hiermee ontstaat, wordt vervolgens in een algemene, ongedifferentieerde premiekorting gecompenseerd, na aftrek van een premievrijwaring voor werkgevers die partieel arbeidsongeschikten in dienst nemen. Rechtsgrond voor een dergelijk beleid is dat bedrijven gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid zoveel mogelijk moeten voorkomen dan wel via herplaatsing moeten oplossen. Bovendien verdienen partieel arbeidsongeschikten voor wie dit niet lukt een steuntje in de rug.

4.4.5 Mededinging als voorwaarde voor doelmatigheid

In paragraaf 4.3 is mededinging geïntroduceerd als instrument om ook in de sociale zekerheid machtsevenwicht en kansrechtvaardigheid of kanssolidariteit te scheppen tussen vragers en aanbieders, en tussen aanbieders onderling. Daarnaast dwingt concurrentie tot efficiencyverbetering, op straffe van verlies van marktaandeel. Mededinging houdt de aanbieders scherp in hun kostenbewaking en gericht op het doeltreffend bedienen van de wensen van de soevereine klant. In de sociale zekerheid bepaalt evenwel niet de individuele klant maar de gemeenschap als geheel de doelen. Daarom kan in de doelbepaling van de sociale zekerheid als publieke voorziening nooit sprake zijn van 'marktwerking'. Hooguit kan het gaan om marktanaloge *uitvoering*, waarbij aan de aanbodzijde de voordelen van concurrentie tussen uitvoerders

worden benut, maar in de beleidsbepaling aan de vraagzijde het primaat geldt van de politiek of van het georganiseerde bedrijfsleven, als daar de verantwoordelijkheid wordt gelegd.

In de machtsstrijd om de soevereiniteit over de uitvoering wordt veel gewezen op de gevaren of ongewenste neveneffecten van 'marktwerking'. Ook wordt de suggestie gewekt dat de overheid bezig is zich uit de sociale zekerheid terug te trekken. Dit is echter een misleidende voorstelling van de gang van zaken, want bij de beperking van de werking van de Ziektewet is de loondoorbetalingsverplichting, waar het allemaal om gaat, onverkort overgebracht naar het Burgerlijk Wetboek en bij alle hervormingsvoorstellen voor de WAO blijft de vaststelling van de polis - het geheel van rechten - een publieke zaak. Ongewenste neveneffecten zijn bovendien beheersbaar te maken, zoals hierna nog zal blijken bij de bespreking van 'opting out' en negatieve risicoselectie. De overheid trekt zich in de gegeven voorbeelden niet terug, maar stapt over van een uitvoerende naar een regiefunctie, om beter in staat te zijn ondoelmatigheid en onbedoeld gebruik terug te dringen.

4.4.6 Reguleringskosten, transactie en de 'laagstekosteneigenschap'

Het vergt veel van het sociale beleid in te spelen op verschillen tussen mensen. Idealiter bejegent een overheid die verschillen in gelijke mate verschillend, maar dan moeten zij wel kenbaar zijn. Hiervoor is al benadrukt dat die kenbaarheid in termen van specifieke gevallen is vervluchtigd; de samenleving is veelvormiger geworden en hecht aan bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hiermee stijgen de informatie- en reguleringskosten van de sociale zekerheid, niet alleen direct, doordat het onbedoeld gebruik meer kansen krijgt, maar ook indirect - in overdrachtelijke zin -, omdat mensen regels in toenemende mate als oneigenlijk gaan ervaren. Transactie verlaagt als regel de informatiekosten, omdat de mensen om wie het gaat daarbij 'zelf aan het woord' zijn en (meer van) hun werkelijke voorkeuren bloot moeten geven. Er wordt immers boter bij de vis gevraagd. Anderzijds krijgt een arbeidsbemiddelaar tijdens het transactieproces meer inzicht in de factoren die het arbeidsaanbod bepalen. Omdat een transactiemodel hem de regelvrijheid, bevoegdheden en voorzieningen verschaft om daar iets aan te doen, kan ook hij - op zijn beurt - op zijn handelen worden afgerekend.

Onder een concurrerend regime kunnen de *checks and balances* van het transactiemechanisme door alle lagen van het systeem heen de compenserende verschillen ('verrekenprijzen') genereren die recht doen aan verschillen tussen mensen. Zo kunnen zij ook een brug slaan tussen criteria van kanssolidariteit en doelmatigheid, die op wederzijdse aanpassing zijn gebaseerd. Zolang een mededingingsbeleid zorgt voor evenwicht tusen macht en tegenmacht zullen degenen die in een gegeven situatie iets aanbieden of afnemen kleinere offers brengen dan degenen die hierbij van transactie afzien. Zo gaan transacties door tot alle betrokken actoren gezamenlijk het punt van de laagste maatschappelijke kosten hebben gevonden. Hierbij worden te maken transactiekosten inachtgenomen [34]. Want ook transacties zijn niet kosteloos; het 'loven en bieden' kost tijd en inspanning. Doelmatigheid vereist daarom óók dat deze transactiekosten worden afgewogen tegen de eerder genoemde reguleringskosten. Transactie is immers nooit een doel op zichzelf; het is een instrument waarvan de doelmatigheid moet worden afgewogen tegen het reguleringsalternatief.

[34] Zie voor een formalisatie van het hier besproken evenwichtsmodel WRR, *Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*; Rapporten aan de Regering nr. 41, 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, 1992, Bijlage 2: De laagste-kosten-eigenschap.

4.4.7 Causaliteit, finaliteit en reguleringskosten

De doelmatigheidsvraag speelt ook een rol bij de keuze tussen causaliteit en finaliteit als rechtsgrond in verzekeringen tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid. Het causaliteitsbeginsel wil de verantwoordelijkheid van de werkgever hier beperken tot aansprakelijkheid voor risico's die op de beroepsuitoefening herleidbaar zijn, het *risque professionel*. Met de komst van de WAO is evenwel overgestapt op het finaliteitsbeginsel, waarin de zekerheid - de dekking van het *risque social* - voorop staat, ongeacht de oorzaak van de inkomensderving. Deze rechtsgronden, en een mogelijke terugkeer naar het causaliteitsbeginsel, worden af en toe opnieuw ter discussie gesteld, met weinig oog voor de doelmatigheidscriteria die hier toch zwaar zouden moeten wegen. Want het zal duidelijk zijn dat causaliteit in een samenleving met veel deeltijd-, flex- en telewerk moeilijk te duiden is, veel omstreden grensgevallen zal opleveren en uit dien hoofde met hoge informatiekosten gepaard zal gaan [35]. Dit wijst hier nu juist in de richting van een verdere collectivering van lasten in finaliteit, desgewenst in combinatie met verhaalsmogelijkheden voor 'onverantwoord' sociaal gedrag. Bij dit laatste valt te denken aan een gedeeltelijke bekostiging van ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en gezondheidszorg uit de alcohols- en tabaksaccijns of aan een verzekeringsplicht voor sportaccomodaties. Overigens blijft de indruk bestaan dat aard en omvang van de problematiek door de tegenstanders van het finaliteitsbeginsel wordt overdreven: werkgevers hebben natuurlijk last van de sportblessures van hun personeel, maar ook baat bij mensen met een goede conditie.

4.4.8 'Opting out' en negatieve risicoselectie

Zoals aangegeven in paragraaf 4.3, kan de publieke uitvoeringsorganisatie onder randvoorwaarden tot optimale prestaties worden aangezet door werkgevers en cliënten de optie te bieden hun heil te zoeken in een concurrerend privaat bestel. Uitgangspunt van dit rapport is dat uitkeringsrechten hierbij naar publiek recht worden vastgelegd en dat voor de uitvoering marktanaloge oplossingen worden gezocht. Een vraag is dan of een gedeeltelijke privatisering tot negatieve risicoselectie zal leiden. In geval van parallelle privatisering, waarbij de publieke actor zelf aan het uitvoeringsproces blijft deelnemen, kan negatieve selectie worden vermeden door privatisering van de uitvoering wettelijk te beperken tot collectieve contracten van een zodanige omvang dat de verzekeraar er de voorkeur aan geeft de transactiekosten van uitsluiting te vermijden door de goede en de slechte risico's intern te verevenen. Ook hier blijkt het mogelijk de doelmatigheids- en rechtvaardigheidseisen van een marktconforme ordening te verzoenen. Moeilijker ligt het wanneer de voorliggende voorziening wegvalt, zoals bij de afschaffing van de ZW. Als hier op grote schaal risicoselectie door particuliere verzekeraars zou optreden, kan dit ertoe leiden dat kleine bedrijven zich niet verzekeren voorzover zij hun eigen risico relatief gunstig inschatten. Om een dergelijke antiselectie te voorkomen, kan de overheid overwegen een (particuliere) *verzekeringsplicht* in te stellen, naar analogie van de verplichte WA-verzekering in het motorverkeer. In dat geval stimuleren de efficiencyvoordelen van lage transactiekosten weer in de richting van aansluiting bij grotere collectieve contracten, met interne risicoverevening. Deze problematiek speelt vooral bij een activeringsbeleid en een toeslagenbeleid. Bij een polisbeleid zijn de rechten zozeer beperkt dat er sprake is van een maximale endogene prikkel tot arbeidsparticipatie. In die casus is er weinig ruimte voor onbedoeld gebruik

[35] In een studie naar de Amerikaanse *Workers' compensation*-regelingen blijkt dat in de staten waarin de overheid zich niet of nauwelijks met de verzekeringsmarkt bemoeit, de kosten van juridische geschillen kunnen oplopen tot 20% van de premiesom. Vgl. L.J.M. Aarts en Ph. R. de Jong, *Private voorziening van sociale zekerheid in de praktijk*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage, 1996.

(werknemers, bijvoorbeeld, zullen oneigenlijke saneringspogingen van werkgevers aanvechten), weinig aanleiding om tot gedeeltelijke privatisering over te gaan en derhalve weinig aanleiding voor risicoselectie.

4.4.9 Evaluatie

In deze paragraaf is stilgestaan bij de doelmatigheid van de bestaande sociale-zekerheidsarrangementen en de ratio van enkele recente vernieuwingen hierin. Het blijkt dat een scherper oog voor transactie-instrumenten en de afweging van regulerings- en transactiekosten niet betekent dat de overheid zich terugtrekt uit de sociale zekerheid. De dingen waarom het gaat - het waarborgen van de doelstellingen van de sociale zekerheid en de vaststelling van rechten -, *blijven* een publieke zaak. Marktconformiteit, transactie en mededingingspolitiek zijn slechts *middelen* om de gekozen doelstellingen zo dicht mogelijk te benaderen. Hiermee kan de arbeidsparticipatie vaak beter worden gediend en de houdbaarheid van uitkeringsrechten beter worden gewaarborgd voor wie daarop is aangewezen. Aan de hand van een reeks van voorbeelden is duidelijk gemaakt hoe een zorgvuldige en weloverwogen inzet van transactie-instrumenten de risicosolidariteit kan versterken, de informatiekosten kan verlagen en het onbedoeld gedrag kan verminderen. Daaruit blijkt dat de spanning tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid in veel gevallen minder groot is dan veelal wordt aangenomen.

4.5 Doeltreffend beleid

De toets van doeltreffendheid is in dit rapport toegespitst op de vraag in hoeverre de alternatieve denkrichtingen dienstbaar zijn aan de dubbele doelstelling het inkomen zeker te stellen voor wie terecht op de sociale zekerheid is aangewezen en de arbeidsgeschikte beroepsbevolking te integreren in het productieproces. Bij de onderkant van de arbeidsmarkt is het spanningsveld tussen zekerheid en arbeidsparticipatie rechtstreeks waarneembaar in de problematiek rond minimumloon, koppelingsmechanismen, koopkrachtplaatjes, armoedeval en reserveringsloon. Meer in het algemeen valt te wijzen op de betekenis van het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid, het sanctiebeleid, de 'uit- en inverdieneffecten' naar andere regelingen van sociaal beleid, de problematiek rond bekostigingsgrondslag, wig en werkgelegenheid, en de relatie tussen sociale zekerheid, sparen en investeren.

4.5.1 Minimumloon, koppelingsmechanismen en koopkrachtplaatjes

De discussie over de vraag of het minimumloon de arbeidsparticipatie in de weg staat, woedt al geruime tijd [36]. Aanvankelijk richtte de aandacht van het beleid zich op de relatie tussen de hoogte van het minimumloon en de laagste cao-schalen. Uit vrees voor een opwaartse druk van het minimumloon op het loongebouw werd bepleit de afstand tot het cao-gebied te vergroten. In 1981 leidde dit tot een verlaging van de minimumjeugdlonen en in 1984 tot een verlaging van het minimumloon voor volwassenen met drie procent. Nadien is het minimumloon verder achtergebleven bij de gemiddelde loonontwikkeling van de contractlonen. Vanaf 1989 gebeurde dit zelfs versneld, onder de werking van de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid. Tabel 4.1 laat de procentuele (gecumuleerde) ontwikkeling zien van het minimumloon, de laagste cao-lonen en de gemiddelde cao-lonen in de marktsector.

[36] Zie hierover bijvoorbeeld: Verkenningscommissie Economische Wetenschappen, *Kijk op economische kennis*; Overlegcommissie Verkenningen, Amsterdam, 1996, Bijlage 1: Calendarium van wisselwerking beleid en onderzoek naar minimumloon.

Tabel 4.1 **Procentuele ontwikkeling minimumloon (ml), laagste cao-lonen (ll) en gemiddelde cao-lonen (gl) op niveaubasis in de marktsector**

Periode:	1984-1988	1989-1994
ml	-3,0	8,8
ll	2,6	18,0
gl	4,5	17,9

Bron: Sociaal-Economische Raad, *Bijzondere wijziging minimumloon en minimumvakantiebijslag*; Advies 96/01, Den Haag, 1996, blz. 20

In de periode 1984-1994 is het minimumloon sterk achter gebleven bij de gemiddelde loonontwikkeling: 5,8 procent tegen 22,4 procent. Het hier niet weergegeven verschil met de brutoloonontwikkeling (d.w.z. inclusief incidentele loonontwikkeling) is nog groter. Inmiddels wijkt de relatie tussen minimumloon en gemiddelde lonen in Nederland niet meer significant af van die bij onze voornaamste Europese concurrenten [37]. Daarnaast werd de afstand tussen verdiende en overgedragen inkomens wat vergroot doordat het arbeidskostenforfait in de loon- en inkomstenbelasting werd verhoogd.

Een complicatie van dit beleid was dat de koopkrachtontwikkeling van de uitkeringen onder druk kwam; deze zijn immers via het minimumloon gekoppeld aan een index van de in het bedrijfsleven betaalde cao-lonen. Om die relatie formeel in stand te kunnen houden, verliep de koopkrachtreparatie via een verhoging van de belastingvrije voet. Hierdoor werden de bedoelde werkgelegenheidseffecten evenwel gedeeltelijk weer uitgewist: de relatieve verlaging van het minimumloon bleef op zichzelf de vraag naar arbeid stimuleren, maar de stimulans van de verhoging van het arbeidskostenforfait op het arbeidsaanbod werd grotendeels teniet gedaan door de voor iedereen geldende verhoging van de belastingvrije voet. Ook hadden de tegenstrijdige verhoging van het arbeidskostenforfait en de vrije voet een gemeenschappelijk effect: een versmalling van de heffingsgrondslag, waardoor het tarief in de laagste schijf van de inkomstenbelasting hoger uitviel dan anders noodzakelijk zou zijn geweest [38].

Ondanks - of misschien ook vanwege - al deze beleidsinspanningen blijft er een hardnekkige werkgelegenheidsproblematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt. In dit licht is de schoonheid van de beschermende functie van het minimumloon gaan verbleken. De vraag moet onder ogen worden gezien of een drempel in het loongebouw er niet hoe dan ook toe leidt dat laagproductieve werknemers worden uitgesloten. Tegen een verdere verlaging van het minimumloon pleit dan weer dat hiermee de koppelingsmechanismen in het geding zijn. Maar juist doordat de koppeling van de minima via het minimumloon loopt, wordt een participatiebeleid aan handen en voeten gebonden. Het toeslagenbeleid gaat dan ook uit van een *ontvlechting* van de loonfunctie van het minimumloon en de behoeftefunctie van de sociale minima. In die optiek blijft het minimumloon verder achter bij de index van de cao-lonen, om zo de arbeidsparticipatie te bevorderen, terwijl de minimumuitkeringen op hun huidige niveau rechtstreeks aan die index worden gekoppeld.

37] Zie Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, *Soepel geregeld; Instituties en efficiëntie van de arbeidsmarkt*; Themarapport nr. 24, Den Haag, 1996, blz. 89-90.

38] H. Vording, 'Werk, werk, werk! Maar hoe zit het met de werking van fiscale instrumenten?'; *Openbare Uitgaven*, 28e jaargang nr. 2, 1996, blz. 61-70.

Tegen de ontvlechtingsoptie wordt sedert jaar en dag aangevoerd dat het minimumloon een kostwinner in staat zou moeten stellen een gezin te onderhouden 'zonder zijn hand op te houden'. In zijn algemeenheid is dit een gedateerd argument. De opkomst van tweeverdieners in de jongere leeftijdscategorieën heeft er inmiddels voor gezorgd dat het aantal *kostwinners* met een minimumloon tot enkele duizenden is gereduceerd. Het denken over sociale zekerheid kan niet om een zo grote - en emancipatoire - maatschappelijke verandering heen. Dit neemt overigens niet weg dat daar waar op minimumniveau het traditionele model nog geldt, de verantwoordelijkheid van de kostwinner voor het onderhouden van zijn gezin in stand moet worden gehouden. Toch sluit dit ontvlechting van minimumloon en sociaal minimum niet uit. Ook de verdragsverplichtingen omtrent het minimumloon lijken ruimte voor dispensatie te laten; de geest van de wet blijft immers in tact als voor kostwinners met een minimumloon de Toeslagenwet geldt, en werkgevers van rechtswege worden gemachtigd deze toe te passen en hiervoor op hun beurt gecompenseerd worden met een afdrachtskorting op de loonbelasting. Dan komt er geen 'hand ophouden' aan te pas. Een andere zorg is dat met het loslaten van de koppeling van het minimumloon aan de welvaartsontwikkeling ook die van sociale minima onder druk zou kunnen komen, waardoor uitkeringsgerechtigden vogelvrij zouden worden. Hier staat tegenover dat de huidige Wet Koppelingen met Afwijkingsgronden de minima geen geloofwaardige inkomensbescherming heeft weten te bieden. De geloofwaardigheid van koppelingen wordt blijkbaar niet bepaald door wettelijke arrangementen maar door de houdbaarheid van het onderliggende arbeidsmarktbeleid.

In dit verband moet worden benadrukt dat een *afschaffing* van het minimumloon in geen van de drie denkrichtingen van dit rapport in overweging wordt gegeven. Nog los van de Nederlandse verdragsverplichtingen om een minimumloon te handhaven, meent de raad dat arbeid die geen waarde toevoegt geen zinvolle invulling van een optimale participatie representeert. Omgekeerd dient juist een bescheiden toegevoegde waarde ook volledig in het verdiende inkomen te worden 'beloond'. Een dergelijke opvatting sluit evenwel een substantiële verlaging van het minimumloon niet uit, om er zo in een polis- of een toeslagenmodel aan bij te dragen dat de arbeidsparticipatie aan de onderkant van het loongebouw wordt verhoogd [39].

4.5.2 Minimumloon, armoedeval en reserveringsloon

Meer in het algemeen wordt de participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt bedreigd door een *armoedeval,* wanneer laagbetaalden salarisverbeteringen zien verdampen doordat aanvullende uitkeringen wegvallen, zoals individuele huursubsidie en gesubsidieerde kinderopvang, of wanneer uitkeringsgerechtigden er bij werkaanvaarding weinig of niets op vooruit gaan. Met de armoedeval doet de problematiek van het *reserveringsloon* zijn intrede: het minimale loon waartegen iemand bereid is te gaan of te blijven werken in het 'witte' circuit. Een hoog reserveringsloon doorkruist uiteraard de doeltreffendheid van een participatiestrategie. Schattingen van het reserveringsloon lopen ver uiteen, wat al aangeeft dat mensen èn omstandigheden ook in dit opzicht niet gelijk zijn. De beeldvorming rond het reserveringsloon wordt evenwel systematisch versmald door een eenzijdige fixatie op financiële parameters, zoals de hoogte van de uitkering in relatie tot het geboden loon, het inkomen van een partner, het eigen vermogen of de toegang tot zwart werk. Hiermee wordt voorbijgegaan aan belangrijke niet-financiële overwegingen die het reserveringsloon mede bepalen, aan de potentie van onder-

[39] De WRR stelde eerder voor het minimumloon terug te brengen tot het niveau van een alleenstaande, t.w. 70 procent. Zie WRR, *Een werkend perspectief; Arbeidsparticipatie in de jaren '90;* Rapporten aan de Regering nr. 38, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1990.

wijs- en arbeidsmarktbeleid en aan de betekenis van een zorgvuldig hanteren van sancties om de waarborgfunctie van de sociale zekerheid te ondersteunen. De eerder genoemde nota *Werken aan zekerheid*, bijvoorbeeld, geeft disproportionele aandacht aan financiële dilemma's [40]. Zo wordt erkend dat de armoedeval kan worden beperkt door terughoudendheid te betrachten bij het introduceren van inkomensafhankelijke regelingen en door aanspraken op die regelingen langzamer te laten dalen wanneer de eigen inkomenspositie verbetert. Deze laatste oplossing kost echter heel veel geld, dat dan wel aan andere budgettaire prioriteiten onttrokken wordt. Ook het pleidooi om cumulatie van regelingen te beperken, komt niet veel verder dan symptoombestrijding. Want als mensen hoge woonlasten hebben en ook nog kinderopvang nodig hebben, gaat dit probleem niet weg door het af te schaffen.

4.5.3 Motivatie, continuïteit en flexibiliteit

Met klem wijst de raad dan ook op de mogelijkheid om in het beleid ruimte te laten om in te spelen op de secundaire arbeidsvoorwaarden en de immateriële motieven die het reserveringsloon mede bepalen. Hierbij blijken vooral zaken als de kwaliteit van het werk en het toekomstperspectief binnen de arbeidsorganisatie belangrijke factoren te zijn [41]. Zijn de arbeidsomstandigheden en de secundaire arbeidsvoorwaarden aantrekkelijk (waaronder pensioenvoorzieningen en bovenwettelijke voorzieningen in de sfeer van de sociale zekerheid)? Is er uitzicht op een meer bestendig dienstverband? Valt er wat te leren? Zijn er carrièreperspectieven? Is er kinderopvang beschikbaar? Ten slotte doen zich grote persoonlijke verschillen voor in de appreciatie van 'vrije tijd', die in economische analyses doorgaans wordt opgevoerd als iets begerenswaardigs, een 'utility', terwijl in de hedendaagse samenleving voor veel mensen geldt dat werk op zichzelf geen 'disutility' is, maar een belangrijk kanaal voor persoonlijke ontplooiing [42]. In deze laatste optiek zal vrije tijd als gevolg van onvrijwillige werkloosheid als een 'disutility' worden ervaren en is er geen sprake van een hoog reserveringsloon [43]. Uit deze voorbeelden moge blijken dat eenzijdige pogingen om het reserveringsloon te drukken door uitkeringen te verlagen, voorbijgaan aan de veelvormigheid en de kwalitatieve aspecten van de problematiek en het gevaar lopen 'de goeden met de kwaden te laten lijden'. En omdat het reserveringsloon vooral speelt aan de onderkant van de inkomensverdeling, leidt een eenzijdige nadruk op financiële determinanten bovendien tot een ongelijke behandeling van hogere en lagere inkomens.

Zoals al aangegeven in paragraaf 2.7.1, vereist de vraag naar flexibele arbeid en de behoefte aan stabiliteit en perspectief bij werknemers aandacht voor mogelijkheden om flexibiliteit en continuïteit in arbeidsrelaties te verenigen. Sedert jaar en dag functioneren commerciële arbeidspools en loonbedrijven als intermediair om het onregelmatige vraagpatroon van individuele werkgevers op te vangen. Inmiddels heeft de uitzendbranche een reeks van vruchtbare initiatieven ontwikkeld om, ook bij massa-ontslagen, de vraag naar continuïteit, zekerheid en perspectief van werknemers te combineren met commercieel haalbare oplossingen voor werkgevers. Hieruit moge blijken dat het reserveringsloon, bij voldoende aandacht voor wat werknemers beweegt, binnen de perken te houden is. Het publieke bestel heeft vooralsnog te weinig

[40] Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Werken aan zekerheid*; op. cit., blz. 13-15.

[41] Zie hierover bijvoorbeeld G. Jehoel-Gijsbers, H. Scholten en A. Vissers, *Sociale zekerheid en arbeidsparticipatie; Inventarisatie en evaluatie van Nederlands empirisch onderzoek*; Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Werkdocument 126, Den Haag, 1995.

[42] Zie WRR, *Tweedeling in perspectief*; op. cit., hoofdstuk 4.

[43] Zie hierover D.J. Wolfson, 'Towards a theory of subsidisation'; *De Economist*, 138e jaargang, 1990, blz. 107-122, herdrukt in: *Producer Subsidies*; door Gerritse (red.), London, Pinter Publishers, 1990, blz. 1-19.

regelvrijheid om dit voorbeeld te volgen. Voor een evenwichtige ontwikkeling van het sociale bestel is evenwel van groot belang dat het pionierswerk van uitzendbureaus en vakbeweging om sociale doelen middels transactiemechanismen bereikbaar te maken, ook in de publieke sector navolging vindt. Nadere aandacht verdient de vraag in hoeverre arrangementen als arbeidspools en loonbedrijven financiële ondersteuning verdienen door uitkeringsgelden terug te ploegen, om ook langs die weg bij te dragen aan een normalisering van flexibele arbeid. Hier loert het gevaar van *rent seeking* door ondernemers die hun plaatsingsinspanningen verminderen als de overheid instapt. In dit verband verwijst de raad terug naar zijn pleidooi, in paragraaf 4.4.4, voor experimenten met een gedifferentieerde WW-premie en vooruit naar zijn bespreking van een toeslagenbeleid in paragraaf 6.2.3. De vraag blijft overigens wel of de knelpunten hier niet veeleer gelegen zijn in een overregulering van het arbeidsrecht.

Meer in het algemeen zijn arrangementen nodig die werknemers en werkgevers ondersteunen risico's te nemen die de dynamiek en het absorptievermogen van de arbeidsmarkt verhogen [44]. Ook hierbij zal maatwerk moeten worden betracht, in kanssolidariteit, dat wordt ondersteund met afspraken omtrent toetsbare inspanningen om oneigenlijk gebruik van publieke middelen te voorkomen.

4.5.4 Onderwijs- en arbeidsmarktbeleid

In het kennisdebat is ruime aandacht gevraagd voor de noodzaak om het stelsel van sociale zekerheid zo in te richten dat het (her)scholing als voorwaarde voor herintreding niet in de weg staat. Ook hier verliest het bestaande beleid zich in een woud van regels, in een onvruchtbare poging om te voorkomen dat scholing de onmiddellijke beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt doorkruist. Zo dreigt het dynamisch perspectief - her- en bijscholing als voorwaarde voor zinvol werk in een wereld die niet stilstaat - te worden verdrongen. Omdat de mogelijkheden van een individualiserende gevalsbehandeling, met toetsbare afspraken en navenante sancties, niet worden benut, wordt ook hier weer gegrepen naar regelgeving en categorisering om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Dit is temeer verwonderlijk, nu in de studiefinanciering steeds meer op resultaat wordt afgerekend [45].

Ook in de sfeer van de *preventie* verdient het permanent leren meer aandacht. In hoofdstuk 2 is verduidelijkt hoezeer de technologische ontwikkeling de traditionele functiestructuur onder druk zet en waarom de zekerheid *van* een baan alleen nog maar benaderd kan worden vanuit de kans *op* een baan. In dit licht zijn nadere afspraken nodig over de verantwoordelijkheid voor het onderhoud en de vernieuwing van kennis en vaardigheden van werknemers, niet alleen om te zorgen dat zij aan het werk kunnen *blijven* (bij de eigen werkgever of elders), maar ook om perspectieven te bieden die het reserveringsloon verlagen.

In dit verband wijst de raad met enige klem op het verlies aan maatschappelijke efficiency dat optreedt wanneer voor gezinstaken uitgetreden vrouwen (of mannen) met een goede opleiding geen gelegenheid hebben hun kennis en vaardigheden op peil te houden en daarom later niet weer herintreden. In een perspectief van een krappere arbeidsmarkt is er alle reden om bijvoorbeeld verpleegkundigen of leerkrachten één dagdeel in de week 'kennisonderhoud' te bieden (met kinderopvang) om ze vertrouwd te maken met nieuwe apparatuur, leermethoden en wat dies meer zij.

[44] Zie hierover ook Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Werken aan zekerheid*; op. cit.; en PvdA, *Sociale zekerheid bij de tijd*; september 1996.

[45] Zie hierover Sociaal-Economische Raad, *Sociaal-economisch beleid 1996-2000*; Advies 96/05, Den Haag, 1996, blz. 128 e.v.

Deze opmerkingen moeten worden gezien tegen de achtergrond van de noodzaak om bij een allengs krappere arbeidsmarkt de arbeidsproductiviteit te verhogen, met het driedubbele doel de onmiddellijke arbeidskansen van outsiders en marginale insiders te verbeteren, wat 'trek in de schoorsteen' te genereren bij de meer geprivilegieerden om hen plaats te laten maken voor outsiders, en de basis te leggen voor een sterke concurrentiepositie van het smalle draagvlak waarmee Nederland het, als gevolg van de demografische ontwikkeling, in de toekomst zal moeten doen.

4.5.5 Sancties en de waarborgfunctie van sociale zekerheid

Te weinig wordt beseft dat een zorgvuldig hanteren van sancties een noodzakelijke, zelfs cruciale, voorwaarde is voor het behoud van de waarborgfunctie van de sociale zekerheid. Inkomensoverdrachten zijn, naar hun aard, impliciete subsidies op wat er al dan niet verdiend wordt. Zoals alle subsidies hebben zij een aanzuigende werking, ook op mensen voor wie zij niet bedoeld zijn. Dit noodzaakt tot het bestrijden van *rent seeking,* als kostbaar en onbedoeld substitutie-effect (par. 4.4.2). Net zoals een doelsubsidie als de studiefinanciering met de tempobeurs van zijn vrijblijvendheid is ontdaan, vereist de rechtsgelijkheid dat ook anderen aan inspanningsverplichtingen gehouden worden om, naar beste kunnen, het hunne te doen om de verzorgingsstaat niet te overbelasten.

Gebeurt dit niet, dan kunnen de rechten van hen voor wie de overdrachten zijn bedoeld niet gewaarborgd worden. De geschiedenis van de WAO, bijvoorbeeld, heeft al geleerd dat de inkomenswaarborg teloor kan gaan als de maatschappij zich niet wapent tegen oneigenlijk gebruik. In het verleden is vergeefs getracht inkomenseffecten geïsoleerd te waarborgen door een steeds fijnmaziger doelgroepbepaling. Eerder is verduidelijkt dat die weg doodloopt in de verminderde kenbaarheid van de samenleving en in het statistische ervaringsfeit dat verschillen *binnen* groepen groter worden dan verschillen *tussen* groepen, naarmate die groepen zelf kleiner worden. Die problematiek is eens temeer herkenbaar in de analyse van het reserveringsloon waarin grote verschillen in individuele financiële èn niet-financiële motivaties om een meer individualiserende gevalsbehandeling en sanctietoepassing vragen.

De rechtmatigheidsaspecten van een individualiserende gevalsbehandeling zijn al uitvoerig aan de orde geweest in paragraaf 4.3. Maar ook in termen van rechtvaardigheid verdient het sanctiebeleid meer aandacht als legitieme uitdrukking van de onverbrekelijke tweezijdigheid van rechten en plichten in de institutionalisering van de solidariteit. Het behoren tot een samenleving impliceert altijd een tweezijdige binding, waarin de burger niet alleen een beroep kan doen op de geldende rechten, maar de gemeenschap de burger evenzeer kan houden aan zijn verantwoordelijkheid jegens de samenleving. Voor de burger betekent dit een erkenning erbij te horen, iets te betekenen. Op de samenleving rust dan ook de zware taak te voorkomen dat categorieën burgers van deze uitdaging om verantwoordelijkheid te nemen, worden buitengesloten. Op macroniveau is deze tweezijdige binding te beschouwen als een 'sociaal contract' tussen samenleving en individu. Op microniveau moet dit contract nader worden gespecificeerd, om vrijblijvendheid uit te sluiten. De tweezijdige binding verplicht de overheid ertoe te allen tijde de waarborgfunctie van de sociale zekerheid te garanderen. Dit stelt eisen aan de wijze waarop de onderliggende solidariteit wordt georganiseerd. Een solide maatschappelijk draagvlak vergt dat alle betrokkenen - politici, uitvoerders en cliënten - de sociale zekerheid beperkt houden tot degenen waarvoor zij bedoeld is. Dit kan langs verschillende lijnen en verschillende partijen - overheid, middenveld, individu - kunnen hierbij een eerste verantwoordelijkheid dragen. Maar wie er dan voor vlucht sancties toe te passen, laat uiteindelijk

de goeden met de kwaden lijden en creëert een kloof tussen politiek en samenleving.

Ook op de sanctieproblematiek geven de verschillende denkrichtingen een verschillend antwoord. In een polisbeleid zijn de sancties geëndogeniseerd: bij relatief lage uitkeringen wordt wie niet werkt zodanig geprikkeld dat de aanzuigende werking van onbedoeld gebruik gering blijft. Het systeem stuurt als het ware zichzelf, doordat de 'kwaden' weinig animo zullen vertonen mee te eten als schraalhans keukenmeester is. Een activeringsbeleid, met een ruimer uitkeringsniveau, vereist daarentegen oncomfortabele autonome beslissingen over de toepassing van sancties op oneigenlijk gebruik. Eerder is duidelijk gemaakt hoe overleg en transactie de informatieproblematiek die hier aan de orde is, beheersbaar kunnen maken. Een toeslagenbeleid, ten slotte, combineert de eenvoud van de endogene sanctie met de grotere doorzichtigheid van een individuele gevalsbehandeling, maar is kwetsbaar voor oneigenlijk gebruik door werkgevers. Ook hier moet weer worden bezien wat het zwaarst weegt; opnieuw blijkt evenwel dat de hierbij te hanteren criteria van rechtvaardigheid, rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en houdbaarheid méér in elkaars verlengde liggen dan doorgaans wordt aangenomen.

4.5.6 Uit- en inverdieneffecten in het sociaal beleid

Wijzigingen op onderdelen van het socialezekerheidsstelsel hebben vrijwel altijd substitutie-effecten naar andere onderdelen van sociaal beleid. Hierdoor worden de effecten van ingrepen verdund en problemen verschoven. De massale herverzekering van het zogenoemde WAO-gat liet al zien dat de mogelijkheden van de overheid om de sociale zekerheid te sturen, beperkt zijn. De herkeuringen in de WAO/AAW leveren een meer recent voorbeeld: van degenen die na herkeuring (gedeeltelijk) arbeidsgeschikt werden verklaard, werkte na één jaar 23 procent. Van de overigen ontving de helft (38%) een andere uitkering en de andere helft geen uitkering [46]. Daarnaast zijn in de vervroegde uittreding voortdurend verschuivingen opgetreden tussen arbeidsongeschiktheidsregelingen, werkloosheidsregelingen (verlengde WWV, 57,5-regeling, IOAW, IOAZ) en VUT [47].

Verder worden weglekeffecten veroorzaakt doordat een groot deel van de uitkeringsgerechtigden een uitkering heeft die betrekkelijk weinig boven het sociaal minimum uitsteekt. Naarmate het gemiddelde uitkeringsniveau daalt, zullen reïntegratieprikkels afnemen, doordat het sociaal minimum een bodem legt in het uitkeringsniveau. Wel zal dit effect per regeling verschillen, bijvoorbeeld door de inkomens- en vermogenstoets in de ABW. Weglekeffecten treden hier ook op doordat uitkeringsgerechtigden bij een lager uitkeringsniveau eerder een beroep zullen doen op inkomensafhankelijke regelingen zoals huursubsidie, studiefinanciering en kwijtscheldingsregelingen. Voor de beroepsbevolking vergroot dit de armoedeval. Ook de differentiatie van uitkeringen naar leefvorm roept gedragseffecten op: uitkeringsgerechtigden worden uitgenodigd hun leefvorm of de presentatie ervan aan te passen aan de regeling of zij worden aangemoedigd bij een opbloeiende relatie (formeel) af te zien van samenwonen, omdat dit leidt tot een lagere uitkering. Hierdoor ontstaan extra eenpersoonshuishoudens. Doordat meerpersoonshuishoudens doorgaans zelfredzamer zijn dan eenpersoonshuishoudens, leidt dit niet alleen tot een vermijdbaar beroep op huursubsidie, maar ook tot hogere kosten dan noodzakelijk in de zorgsfeer. Met name bij ouderen kan het laatste effect een grotere rol gaan spelen.

[46] College van Toezicht Sociale Verzekeringen, *In en uit de WAO*; op. cit.

[47] WRR, *Een werkend perspectief*; op. cit., blz. 233 e.v.

Een laatste weglekeffect dat hier aandacht verdient, is de relatie tussen sociale zekerheid, *sparen en investeren*. Privaatrechtelijke voorzieningen en sociale zekerheid ('social security wealth') zijn complementair in de perceptie van mensen. De ervaring met het WAO-gat leert dat minder publieke zekerheid leidt tot private aanvullingen. Bij onzekerheid over de indexatie van de AOW kan hetzelfde gebeuren. De premies voor de private verzekeringen maken bij collectieve reparaties deel uit van de wig. In dit opzicht verandert er dan minder dan beoogd. Private pensioenverzekeringen zijn alleen mogelijk op basis van kapitaaldekking of rentedekking en treden in plaats van bestaande omslagregelingen. Hierdoor verschuift het accent in de sociale zekerheid in de richting van meer kapitaaldekking. Dit leidt tot een toename van het besparingsniveau en, bij gebrek aan renderende binnenlandse investeringsmogelijkheden, tot bestedingsuitval, uitstroom van kapitaal en verlies aan belastingbasis.

Tegen de achtergrond van de vele voetangels en klemmen op de weg naar een doelmatig beheer en een doeltreffend beleid die in het voorgaande in kaart zijn gebracht, bepleit de raad om beleidsmaatregelen in de sociale zekerheid *altijd* vergezeld te laten gaan van een riscio-analyse van de daarin besloten in- en uitverdieneffecten. Met name in de huidige discussie rond de toekomstige waarborging van de AOW zou een dergelijke rapportage verhelderend kunnen werken.

4.5.7 Wigproblematiek en premiegrondslagen

In het huidige stelsel van sociale verzekeringen drukken premies rechtstreeks op de factor arbeid. Hiermee vergroten zij de wig tussen de loonkosten en het nettolooninkomen. Die wig ontmoedigt het arbeidsaanbod dan wel de vraag naar arbeid, al naar gelang de werkgever of de werknemer uiteindelijk het gelag betaalt. De zekerste weg om die wig te verkleinen is uiteraard vermijdbare aanspraken op uitkeringen terug te dringen, maar het feit dat we hoe dan ook moeten betalen voor wat we niet weten te voorkomen, betekent dat ook de macro-economische doorwerking van bekostigingsmodaliteiten op de werkgelegenheid aandacht verdient. In het verleden is meermalen nagegaan of een verlegging van de premiegrondslag naar, bijvoorbeeld, de toegevoegde waarde van bedrijven de arbeidskosten zou kunnen ontlasten en zo de werkgelegenheid structureel zou kunnen stimuleren. In zijn algemeenheid valt van dergelijke lastenverschuivingen niet veel soelaas te verwachten. Al in 1986 heeft de SER gewezen op een aantal praktische en uitvoeringstechnische problemen die aan een heffing op de toegevoegde waarde verbonden zijn. Ook later onderzoek heeft deze en meer theoretische bezwaren, die stoelen op het inzicht dat belastingen (en premies) uiteindelijk gedragen worden door de minst mobiele productiefactor, niet weggenomen [48]. Waar kapitaal in de jaren tachtig en negentig veel mobieler is geworden dan arbeid, zou uit dien hoofde mogen worden verwacht dat een belasting op de toegevoegde waarde van bedrijven in het loonoverleg grotendeels zal worden afgewenteld op de factor arbeid - waardoor we terug zijn bij 'af' -, maar dan wel vermeerderd met de wrijvingskosten die aan een dergelijke omschakeling verbonden zijn.

Een dergelijke theoretische conclusie vereist evenwel nuancering en empirische toetsing. De Nederlandse arbeidsmarkt wordt niet zondermeer gekenmerkt door endogene tendenties naar evenwicht, maar ook door een sterke institutionalisering en een lange golfbeweging in de relatieve machtspositie van de 'gevers' en 'nemers' van werk, heen en weer tussen wat Schouten

[48] Zie Sociaal-Economische Raad, *Sociaal-economisch beleid op de middellange termijn 1986-1990*; Advies 86/10, Den Haag, 1986; en Centraal Planbureau, *Alternatieve financiering van de sociale zekerheid: Plan van Van Elswijk*; Werkdocument nr. 79, Den Haag, 1995.

monopoliekapitalisme en monopolielaborisme heeft genoemd [49]. Door een samenloop van economische en demografische omstandigheden wordt het Nederlandse werkgelegenheidsbeeld al meer dan twintig jaar gedomineerd door een kopersmarkt, waarin de werkgevers de overhand hebben. De vakbeweging probeert de overvloed van arbeidsaanbod wat in te dammen door arbeidsduurverkorting, maar heeft in wezen geen alternatief voor loonmatiging, als zij de werkgelegenheid wil verbreden om op termijn het machtsevenwicht te herstellen. Die strategie is dan ook standvastig en met toenemend resultaat ingezet. De institutionele kracht van het Nederlandse loonoverleg heeft zich inmiddels bewezen in de kostenvoorsprong die op grote concurrenten als Duitsland genomen is. Niettemin blijft de onderliggende tendentie van een zwakke marktpositie van de factor arbeid het empirische beeld vooralsnog domineren. Tegen deze achtergrond blijven de bovenstaande theoretische conclusies uit de algemene evenwichtsleer overeind. Het blijft aannemelijk dat een initiële verschuiving van lasten naar de factor kapitaal of de toegevoegde waarde, onder de druk van de buitenlandse concurrentie op de productenmarkt en de binnenlandse concurrentie op de arbeidsmarkt, toch weer wordt teruggewenteld op de arbeidskosten. Omdat experimenten op individuele productenmarkten moeilijk uitvoerbaar zijn, moet in overeenstemming met het oordeel van de eerder genoemde onderzoeken de conclusie luiden dat de *risico's* verbonden aan een verlegging van de premiegrondslag niet opwegen tegen de baten die ervan verwacht kunnen worden.

4.5.8 Het 'tweesnijdend zwaard'

De bovenstaande conclusie geldt evenwel niet noodzakelijk voor de suggestie om een deel van de premielast op de factor arbeid te verschuiven naar ongewenst milieugebruik. De intuïtie suggereert dat, door te belasten wat we *niet* willen (een aantasting van het milieu) en met de opbrengst te ontzien wat we *wel* willen (werkgelegenheid), we twee vliegen in één klap kunnen slaan. Deze gedachte, bekend geworden onder het aforisme van het 'tweesnijdend zwaard' *(double dividend)*, is nog steeds actueel in de politieke discussie en verdient dan ook een korte toelichting. Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke lastenverschuiving de vraag naar arbeid alleen kan stimuleren voorzover de koopkrachteffecten die hieruit voortvloeien niet volledig in hogere lonen worden gecompenseerd [50]. Maar juist in het geval van milieuheffingen is het voorbarig om zondermeer te concluderen dat een lastenverhoging geheel zal worden afgewenteld. Zoals gezegd, staan de lonen in Nederland nog steeds onder druk van het tekort aan werkgelegenheid. Nu de werkloosheid wat begint af te nemen en de bedrijfswinsten hoog zijn, zal het in toenemende mate moeilijk blijken het gevoerde matigingsbeleid voort te zetten, zeker zolang de bedrijfsresultaten zich onvoldoende in investeringen vertalen om die matiging op korte termijn te 'belonen'. Niettemin is ook de vakbeweging zich bewust dat een matigingsbeleid vooralsnog geboden blijft om, in weerwil van de scherpe internationale prijsconcurrentie, de werkgelegenheid te kunnen verbreden met herintreders die althans starten met een relatief lage arbeidsproductiviteit. Onder deze omstandigheden kan het voor werknemersorganisaties aantrekkelijk zijn hun matigingsbeleid voort te zetten door geen prijscompensatie voor milieuheffingen te eisen, temeer wanneer de opbrengst van deze heffingen zou worden aangewend om de wig te ontzien, bijvoorbeeld om de demografisch bepaalde stijging van de AOW-premie over te nemen. Op termijn is een dergelijke oplossing ook aantrekkelijk voor werkgevers, omdat een tijdige aanpassing aan nieuwe milieuschaarstes een 'first mover

[49] Zie hierover D.B.J. Schouten, *Macht en Wanorde*; Leiden, Stenfert Kroese, 1980; en J.H.M. Donders, *Kostbare arbeid*; proefschrift Katholieke Universiteit Brabant, 1993.

[50] Zie hierover Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1997*; Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996, blz. 107.

advantage' oplevert ten opzichte van de buitenlandse concurrentie [51]. Bij een zorgvuldige vormgeving ziet de raad bescheiden mogelijkheden om milieuheffingen te introduceren die onze concurrentiepositie en onze welvaart per saldo verbeteren [52].

4.5.9 Evaluatie

In deze paragraaf is met enige klem gewezen op mogelijkheden om het reserveringsloon te verlagen door in te spelen op de behoefte aan een vast dienstverband met de daaraan verbonden pensioenopbouw en zekerheidsrechten, meer scholing, vorming, mogelijkheden om een brede werkervaring op te doen en, meer in het algemeen, het belang van een zekere binding ('bonding') met en in de werkkring. Nauw hiermee verbonden zijn het belang van permanent leren en een optimale vervlechting van het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid om de inzetbaarheid te verhogen. Deze inzichten verduidelijken dat er meer - en soms meer effectieve - opties zijn om de arbeidsparticipatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verbreden dan alleen het verlagen van de prijs van arbeid.

Anderzijds benadrukt deze paragraaf opnieuw dat geen enkel rechtssysteem zonder sancties kan, en zeker niet wanneer er inkomenseffecten in het geding zijn die verleiden tot substitutie naar onbedoeld gebruik. Waar financiële prikkels uit solidariteitsoverwegingen worden afgezwakt, of juist ingezet, in een specifieke vraagstimulering, zal de waarborgfunctie van de sociale zekerheid alleen houdbaar blijken wanneer alle betrokken partijen zich in hun goede trouw beschermd weten tegen de dreiging van klaploperij. Vandaar dat zo belangrijk is in geval van twijfel over het gebruik van voorzieningen de bewijslast om te keren, waarbij alleen gemotiveerd van een sanctie kan worden afgezien. Als extra waarborg tegen onbedoeld gebruik is in paragraaf 4.5.6 gepleit voor een risico-analyse van in- en uitverdieneffecten van beleidsmaatregelen in de sociale zekerheid, met bijzondere aandacht voor de verhulde uitverdieneffecten van een te beperkte waarborging van de AOW. Wanneer wordt gekeken naar de effecten van een mogelijke verlegging van de heffingsgrondslag van sociale premies, moet ten slotte de conclusie luiden dat de werkgelegenheidswinst hier waarschijnlijk beperkt zal zijn, en sterk afhankelijk van de werkgelegenheidssituatie en de inzet van het arbeidsvoorwaardenoverleg.

4.6 Houdbaarheid op termijn

Het houdbaarheidscriterium dynamiseert de afweging van de overige criteria, zoals die in het *heden* wordt gemaakt, door confrontatie met een *toekomst*perspectief. Zo'n confrontatie helpt inschatten in hoeverre de hierna te onderzoeken stelselopties ook geruime tijd mee zullen kunnen, zonder teveel groot onderhoud. Deze paragraaf start met een waarschuwing voor de lekverliezen die op den duur onvermijdbaar afbreuk zullen doen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de sociale zekerheid en met een pleidooi om meer respect te betonen voor rechtwaarborgen, als voorwaarde voor een duurzame maatschappelijke cohesie. Vervolgens wordt de materie behandeld aan de hand van in hoofdstuk 2 gepresenteerde uitdagingen: de demografische ontwikkelingen, de toekomstige arbeidsmarkt, de economische omgeving en de individualisering. Het is van belang hierbij te beseffen dat onze inschatting van de toekomst sterk wordt gekleurd door onze perceptie van het heden.

[51] Zie M.E. Porter en C. van der Linde, 'Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship'; *Journal of Economic Perspectives*, Volume 9 nr. 4, 1995, blz. 97-118.

[52] Zie over die vormgeving WRR, *Milieubeleid*; op. cit., i.h.b. hoofdstuk 5; en, meer recent, D.J. Wolfson en C.C. Koopmans, 'Regulatory taxation of fossil fuels: Theory and policy'; *Ecological Economics*, Volume 19 nr. 1, 1996, blz. 55-65.

Alleen hierom al kan het houdbaarheidscriterium nooit meer zijn dan een *inschatting,* die vroeg of laat onjuist zal blijken en derhalve aanspoort om opties open te houden.

4.6.1 De onvermijdbare lekverliezen van een 'sluitende aanpak'

Het streven naar houdbare oplossingen gaat gepaard met veel retoriek over een 'sluitende aanpak'. Dit stimuleert, als de inzet is knelpunten op te sporen en dichter bij een oplossing te brengen; zo neen, dan is een 'sluitende aanpak' niet meer dan een constructivistische bezweringsformule. In hoofdstuk 5 zal blijken dat geen van de onderzochte denkrichtingen een sluitende aanpak garandeert. Een polisbeleid, bijvoorbeeld, staat bloot aan de verleiding te abstraheren van onvolkomenheden die het ruimen van de arbeidsmarkt in de weg staan, zoals een mismatch tussen vraag en aanbod van vaardigheden bij een snel veranderende economische structuur [53]. Op hun beurt vallen een activerings- en een toeslagenbeleid gemakkelijk ten prooi aan een *social engeneering urge* die de kruip-door-sluip-door-risico's van onbedoeld gebruik onderschat en bestuurlijke mogelijkheden overschat. Deze moeilijkheden doen bijvoorbeeld de vraag opkomen in hoeverre het politieke management in staat en bereid zal zijn het strikte sanctiebeleid te voeren dat voor de houdbaarheid van een activerings- of toeslagenbeleid noodzakelijk is. Wie aan deze of andere kwetsbaarheden van stelselopties voorbijgaat, bedrijft illusiepolitiek.

Een eerste houdbaarheidseis is er dan ook in gelegen de onvermijdelijke lekverliezen op te kunnen vangen die aan ieder systeem van sociale zekerheid verbonden zijn. Geen enkel beleid zal ooit zonder meer succesvol kunnen zijn, alleen al omdat er steeds weer nieuwe antwoorden moeten worden gevonden op voortdurend veranderende omstandigheden. In een activerings- of toeslagenbeleid, bijvoorbeeld, is al veel gewonnen als het aantal twijfelachtige toekenningen in de WAO of de ABW substantieel wordt teruggedrongen: daarom wordt de houdbaarheid van een systeem mede bepaald door het vermogen lekverliezen te incasseren; een stelsel dat slechts houdbaar is bij een ideale uitvoering verschaft de zekerheid van de illusie.

4.6.2 De noodzaak van robuuste rechtswaarborgen

In weerwil van deze grenzen aan de 'maakbaarheid' van de samenleving blijven mensen hoge eisen stellen aan de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. De brandweer wordt in minuten afgerekend, de trein is na vijf minuten al officieel vertraagd, maar iedereen mag zich op de file beroepen als hij met eigen vervoer komt, en die file is dan weer de schuld van de overheid. Hierbij komt dat de tolerantie die de burger jegens de overheid aan de dag legt, omgekeerd evenredig is aan de hindermacht die hij wenst te kunnen ontwikkelen wanneer het beleid hem niet aanstaat. Ook de keerzijde van deze paradox is paradoxaal: een onbetrouwbare overheid wordt als een economische schadepost ervaren, maar anderzijds laat de hindermacht van burgers en organisaties diezelfde overheid weinig ruimte voor een andere strategie dan het creëren van voldongen feiten.

De recente geschiedenis van de sociale zekerheid illustreert de kwetsbaarheid van rechtswaarborgen, die het gevolg is van deze paradoxen. Jarenlang heeft een combinatie van gebrek aan politieke moed bij de overheid en hindermacht bij de sociale partners een oneigenlijk gebruik van de WAO als afvloeiings-

[53] Zie over onvolkomenheden in het marktmechanisme bijvoorbeeld E.S. Phelps, *Structural Slumps; The Modern Equilibrium Theory of Unemployment, Interest and Assets*; Cambridge, Harvard University Press, 1994; en S.K. Kuipers, 'Wanneer de veilingmeester faalt'; *Economisch Statistische Berichten*, 11 oktober 1995, 80e jaargang nr. 4028, blz. 900-903.

regeling voor overtollig personeel gedoogd. Nu de wal het schip heeft gekeerd, blijken de mensen die zijn 'weggezet' zonder dat zij (geheel) arbeidsongeschikt waren vaak niet meer inzetbaar te zijn. Dan komen zij alsnog - via de WW - in de bijstand terecht. Door de fixatie op de instrumentele functie van de sociale zekerheid bij het afkopen van structurele maatregelen wordt de waarborgfunctie op de tocht gezet. Een volgende vertrouwenscrisis dreigt in de AOW, waarvan de welvaartsvastheid is uitgehold omdat geen ruimte werd geboden om minimumloon en sociale minima te ontvlechten. Hoofdstuk 2 laat zien hoe er inmiddels een forse inbouwproblematiek begint te ontstaan in de particuliere pensioenvoorzieningen, en hoe ouderen met weinig aanvullend pensioen door de langdurige ontkoppeling van de AOW voor voldongen feiten staan.

Het helpt niet om te roepen dat de overheid 'betrouwbaar moet zijn', maar wel om te beseffen dat een als betrouwbaar en voorspelbaar ervaren overheid risico's vermindert. Hiermee verlaagt zij transactiekosten en dit bevordert de welvaart voor de maatschappij als geheel. Bestendig beleid en respect voor de wet zijn een 'publiek kapitaalgoed', dat als zodanig onderhouden moet worden [54]. Rechtswaarborgen verlagen transactiekosten en zijn hiermee een waardevol onderdeel van de economische infrastructuur. Het maatschappelijk draagvlak vereist verder dat overdrachten ook inderdaad terecht komen bij diegenen voor wie een beroep op de solidariteit wordt gedaan. Daarom is een doeltreffend sanctiebeleid zo'n belangrijke voorwaarde voor de houdbaarheid van een stelsel van sociale zekerheid. Meer in het algemeen geldt dat rechtvaardigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid gezamenlijk vereisen dat de waarborgfunctie van de sociale zekerheid berekend is op de tand des tijds: zij moet deugdelijk geconstrueerd zijn, tegen een stootje kunnen en niet teveel onderhoud vereisen.

4.6.3 Demografische ontwikkelingen

De veranderingen in de bevolkingsopbouw kunnen zowel positieve als negatieve invloeden hebben op het slagen van de participatiestrategie en de houdbaarheid van de sociale zekerheid. Positief is dat de combinatie van ontgroening en vergrijzing het ruimen van de arbeidsmarkt in beginsel dichterbij brengt. Een negatieve invloed ontstaat evenwel als inflexibiliteiten op de arbeidsmarkt voortijdig loonstijgingen induceren, die de weg naar volledige werkgelegenheid kunnen blokkeren. De positieve kansen zijn evident. Een geringer arbeidsaanbod en een grotere vraag naar arbeidsintensieve zorg betekenen dat de samenleving het zich straks minder dan ooit kan permitteren mensen aan de kant te laten staan. Vanuit die optiek is het van het grootste belang de beleidsinspanning gericht op de inzetbaarheid van de potentiële beroepsbevolking tijdig en aanzienlijk te intensiveren. Als de huidige trend in de ontwikkeling van de vraag naar arbeid nog even doorzet, zullen zich bij ongewijzigd beleid kraptes gaan aftekenen op deelmarkten van de arbeidsmarkt. Het behoedzame loonbeleid dat voor de werkgelegenheidscreatie zo succesvol is, komt dan onder druk te staan. Een evenwichtige ontwikkeling in de richting van (nagenoeg) volledige werkgelegenheid vereist daarom een tijdige herintegratie van langdurig werklozen. Zo kunnen zij hun arbeidsproductiviteit weer wat bijspijkeren voordat de hogere loonstijgingen waarmee het naderen van volledige werkgelegenheid gepaard zal gaan, hen definitief uitsluit. Alleen een zorgvuldige onderlinge afstemming van een geïntensiveerd beleid van preventie en herintegratie in de sociale zekerheid aan de aanbodzijde en een voorlopig nog voortgezet behoedzaam loonbeleid aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt kan het draagvlak verschaffen voor een brede arbeidsparticipatie.

[54] J.M. Buchanan, *The Limits of Liberty; Between Anarchy and Leviathan*; Chicago, the University of Chicago Press, 1975.

4.6.4 Veranderende risico's op de arbeidsmarkt

In de nota's *Flexibiliteit en zekerheid* en *Werken aan zekerheid* is het kabinet al uitvoerig ingegaan op de noodzaak van een betere rechtsbescherming en een dekkend stelsel van sociale zekerheid voor flexibele arbeidsrelaties. Aan de actuele politieke discussie hierover is niet veel toe te voegen. Wel zij, onder verwijzing naar wat in de vorige paragraaf is gezegd over onderwijs- en arbeidsmarktbeleid, nogmaals gewezen op het belang van permanent leren en het ontwikkelen van arbeidsorganisaties die 'los werk' weten te bundelen, om het reserveringsloon te verlagen door het bieden van een meer inhoudelijk ontplooiingsperspectief. Meer in het algemeen wil de raad benadrukken dat wendbaarheid en aanpassingsvermogen van het arbeidsaanbod niet slechts moeten worden opgebracht door een beperkt aantal categorieën, maar als karakteristieken van de gehele beroepsbevoking moeten worden nagestreefd. Het verlies aan baanzekerheid, waar in hoofdstuk 2 op gewezen is, vraagt niet alleen om offers en aanpassingsbereidheid van outsiders, maar ook van insiders, bijvoorbeeld door een minder behoudende opstellling van de vakbeweging tegenover 'verdringingsprocessen', die outsiders mogelijkheden bieden weer aansluiting te vinden bij de arbeidsmarkt.

4.6.5 De economische omgeving

Steeds duidelijker wordt dat het economisch herstel in Nederland vaste voet begint te krijgen. Wanneer wordt vastgehouden aan het gevoerde sociaal-economisch beleid, begint - ondersteund door de demografische ontwikkeling - een langere periode van nagenoeg volledige werkgelegenheid binnen bereik te komen. Zelfs bij enige tegenwind, in de vorm van een teleurstellende groei van de wereldhandel, lijken alle drie de denkrichtingen houdbaar, als de bereidheid er is om de prijs te betalen voor een compenserende groei van de Nederlandse export, ter handhaving van het economisch draagvlak. Meer in het algemeen blijft het raadzaam de uitwerking van de denkrichtingen blijvend te baseren op behoedzame financiële uitgangspunten, zoals die inmiddels gangbaar zijn geworden in het begrotingsbeleid.

Uiteraard houdt behoedzaamheid niet vanzelf stand; naarmate de werkloosheid verder afneemt, zullen er grotere inspanningen nodig zijn om de loonontwikkeling in de hand te houden of, voorzover dit niet lukt, de arbeidsproductiviteit sneller te doen stijgen. Bij de huidige economische vooruitzichten op langere termijn lijkt geen van de drie onderzochte denkrichtingen evenwel op voorhand onhoudbaar, al zullen er bij een activerings- of toeslagenbeleid aanzienlijk zwaardere eisen gesteld worden aan de bestuurlijke bereidheid om sancties toe te passen bij onbedoeld gebruik.

4.6.6 Individualisering en verzelfstandiging

Een stelsel van sociale zekerheid dient opgewassen te zijn tegen verdere individualisering. In het verleden hebben hiertoe al ingrijpende aanpassingen plaatsgevonden. Het kostwinnersbeginsel is allang niet meer het primaire organisatieprincipe van de sociale zekerheid, en waar het nog figureert - met name in het minimumloon - is de praktische betekenis ervan sterk afgenomen. Evenmin is omstreden dat bij een voorziening als de bijstand het draagkrachtprincipe belangrijk is en derhalve rekening moet worden gehouden met de huishoudenssituatie van de aanvrager. Voortgaande individualisering brengt de houdbaarheid van het stelsel dus in beginsel niet in het geding, ook niet waar het de wenselijkheid betreft om individualisering beleidsmatig te onderscheiden in juridische individualisering en verzelfstandiging (zie par. 2.2). Is er in beginsel dus niet langer een probleem, de toepassingspraktijk kan geheel anders luiden. In paragraaf 4.3.8 is er al op gewezen dat de individualisering nieuwe rechten doet ontstaan die op hun beurt kunnen

leiden tot nieuwe rechtsaanspraken. Een heel andere consequentie is dat men, wanneer rechten of uitkeringshoogte worden afgestemd op de leefsituatie, stuit op de gevoelige materie van de privacybescherming. Individualisering in de zin van recht doen aan individuele omstandigheden vereist immers dat de overheid deze moet kunnen kennen. Een beroep op privacy zal niet altijd op eigenlijke overwegingen berusten; als de uitkeringshoogte in het geding is, ligt immers afscherming met een beroep op privacy voor de hand. Een omkering van de bewijslast, zoals bepleit in paragraaf 4.3.7, vormt een mogelijke oplossing voor deze bedreiging van de houdbaarheid.

Meer in het algemeen speelt het kenbaarheidsprobleem vooral een beleid parten dat het antwoord op de als gevolg van individualisering toenemende pluriformiteit zoekt in individuele gevalsbehandeling. Op deze problematiek is uitvoerig ingegaan in de paragrafen 4.2. en 4.3 van dit hoofdstuk; er zal op worden teruggekomen in de volgende hoofdstukken.

4.6.7 Evaluatie

Hoe belangrijk de houdbaarheid van een stelsel ook is, als criterium doet het niet meer dan aandacht vragen voor de dynamische aspecten van de wegingen van de overige criteria die *nu* worden gemaakt, in het licht van voorzienbare of vermoede omstandigheden [55]. Ook pleit het ervoor om de toekomst hierbij niet te luchthartig te disconteren. Eens te meer is in de voorafgaande paragraaf gebleken dat wat haalbaar en houdbaar is, een kwestie is van politieke voorkeur en van politiek management. Hierin heeft Nederland zich de laatste jaren weer enige vrijheidsgrenzen verworven. Het buitenland legt ons geen dwingende randvoorwaarden op: we lopen in de sociale zekerheid niet (meer) duidelijk uit de pas met onze belangrijkste concurrenten, en de resultaten van het sociaal-economisch beleid - met de sterkste groei van de werkgelegenheid, de sterkste munt en de laagste inflatie van Europa - doen vooralsnog niet vrezen dat onze concurrentiepositie zal verslechteren. Toch dwingt juist de houdbaarheid van de sociale zekerheid tot een fundamentele heroverweging, gezien de nog steeds te grote werkloosheid, de demografische uitdaging waarvoor we komen te staan, de vele andere maatschappelijke veranderingen die om aanpassing van het stelsel vragen, en ten slotte omdat juist ook in onze concurrentiepositie stilstand achteruitgang zou zijn.

De raad acht de tijd gekomen voor fundamentele veranderingen om de sociale zekerheid ook voor de toekomst naar beste weten en kunnen te waarborgen, nu enige vrijheidsgrenzen voor een inhoudelijke discussie herwonnen zijn. Hiertoe worden in het nu volgende hoofdstuk de drie onderscheiden denkrichtingen getoetst aan de in dit hoofdstuk ontwikkelde criteria, opdat de politiek verantwoordelijke gremia hun verantwoordelijkheid kunnen nemen in het volle besef van wat er allemaal vast zit aan hun keuzen. Hierbij gaat het niet alleen om de uiterst gevoelige problematiek van de hoogte van de uitkeringen, maar ook om de op termijn vaak nog belangrijker indexeringssystematiek en om de principiële rechtsvragen die zijn verbonden aan de uitvoering en de operationalisatie van het sanctiebeleid.

[55] I.J. Schoonenboom, *Tussen utopie en dystopie*; oratie Landbouwuniversiteit Wageningen, 1990.

De denkrichtingen nader beschouwd

5

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk demonstreert het in de hoofdstukken 3 en 4 ontwikkelde gedachtegoed aan de hand van kenmerken die aansluiten bij waar het in de politieke discussie over gaat: de maatschappelijke verantwoordelijkheidsverdeling, de stelselinhoud, en de houdbaarheid en het handhavingsinstrumentarium. Het betoog volgt het schema in tabel 5.1. De daar gegeven specificaties dienen slechts als exposé, om de gedachten te bepalen. Het zijn geen aanbevelingen; het exposé belicht de hoekpunten van de beslisruimte. De cijfermatige invulling is plausibel, maar niet vanzelfsprekend. Pas in een incrementele beleidsstrategie kan blijken dat de hier bij wijze van voorbeeld gespecificeerde polisvoorwaarden hoger of juist lager moeten zijn om het gestelde participatiedoel te bereiken. De raad geeft hier geen blauwdrukken, maar een analyse op criteria.

5.1.1 Gemeenschappelijke uitgangspunten

De drie denkrichtingen hebben, naast verschillen, ook een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten. Zo worden alle uitkeringen in beginsel geïndividualiseerd, behalve de bijstandsuitkering. In de bijstand beperkt het behoefte-element de individualisering namelijk tot verzelfstandiging, waarbij rechten en plichten afgestemd blijven op de sociale omgeving van het individu (par. 2.2). Daarom blijven bijstandsmoeders met kleine kinderen vrijgesteld van een arbeidsplicht en blijft, naast de vermogenstoets, de partnermiddelentoets bestaan om uitdrukking te geven aan de zorgplicht binnen het gezamenlijk gevoerde huishouden en om het reserveringsloon van werkloze partners te beperken (zie par. 4.5.2). Anderzijds blijft, wederom vanuit het behoeftebeginsel, de alleenstaandentoeslag eveneens gehandhaafd. Met inachtneming van deze kanttekeningen is in het schema uitgegaan van een individuele basisnorm van 40 procent van de huidige norm voor een huishouden; op deze norm wordt niet gekort wanneer twee bijstandsgerechtigden samenwonen, al is de alleenstaandentoeslag dan natuurlijk niet aan de orde. Verder kan de basisuitkering nog met, per model verschillende, andere toeslagen worden verhoogd.

Voor alle toeslagen op de normbijstand geldt uit handhavingsoverwegingen een omgekeerde bewijslast (par. 4.3.7). De bijstand blijft dus hoe dan ook bewerkelijk, zij het dat de uitvoeringslast in een polismodel duidelijk minder is dan in de andere denkrichtingen, die immers meer toeslagen kennen alsmede een actieve bemiddelingsrol voor de overheid op de arbeidsmarkt. Die bewerkelijkheid is een onvermijdelijke karakteristiek van een voorziening die voor de dubbele opdracht staat om reïntegratie te bevorderen zonder daarbij verschillen in omstandigheden te veronachtzamen.

In de AOW, als niet-arbeidsmarktgerelateerde voorziening, ligt dit eenvoudiger. Op termijn ziet de raad hier in beginsel mogelijkheden om de uitkeringsnorm te uniformeren, bijvoorbeeld op 60 procent van de huidige norm voor een echtpaar. Dit verlost de uitvoerder van een controleproblematiek die in de komende decennia tot omvangrijke proporties kan uitgroeien. Verder stimuleert het de vorming van meerpersoonshuishoudens, die een grotere zelfredzaamheid hebben en een geringer beroep doen op publiek bekostigde (thuis)zorg. Hierbij blijft het de vraag of een overheid die niet wil interveniëren in

Tabel 5.1 De arbeidsmarktgerelateerde denkrichtingen op hoofdpunten

	Polismodel	Activeringsmodel	Toeslagenmodel
Paradigmatische uitgangspunten			
Mensbeeld	vertrouwen op zelfredzaamheid	grenzen aan zelfredzaamheid	ontplooiing via arbeid voorop
Coördinerend mechanisme	prijsmechanisme	institutionele coördinatie	marktconforme coördinatie
Maatschappelijke verantwoordelijkheidsverdeling			
Financiële solidariteit	■ weinig	■ veel	■ complementair
Overheidstaken	generiek beleid	specifiek aanbodbeleid	specifiek vraagbeleid
	■ minimale bestaanswaarborg	<< ■ bestaanswaarborg op huidig niveau	>>
	■ voorwaardenscheppend onderwijs-, arbeidsmarkt- en arbeidsbemiddelingsbeleid	<< ■ toegesneden gevalsbehandeling	>>
		■ uitkering afhankelijk van activiteiten cliënt	■ zonodig toeslag op arbeidsinkomen
Stelselinhoud: minimumloon en polisvoorwaarden sociale zekerheid			
Minimumloon	70% van huidig	ongewijzigd	lage instap voor specifieke categorieën
Sociaal minimum	verlaagd	<< ■ ongewijzigd	>>
Inkomensdervings-verzekeringen	■ WW naar keuze: » huidige duur of iets korter » 70% laatste loon of 100% nieuwe minimumloon	■ niveaus WW en WAO ongewijzigd	■ aanvulling arbeidsinkomen tot huidig uitkeringsniveau
WAO	■ WAO afgeschaft	<< ■ risque social (finaliteit)	>>
		<< ■ onbeperkte uitkeringsduur	>>
AAW	<< ongewijzigd niveau met dekking risque social (finaliteit)		>>
ABW	<< ■ individueel: 40%		>>
	<< ■ alleenstaandentoeslag ≤ 20%		>>
	■ naar keuze alleenstaande oudertoeslag	<< ■ alleenstaande oudertoeslag ≤ 20%	>>
		<< ■ activiteitentoeslag ≤ 20%	>>
	<< ■ omgekeerde bewijslast		>>
Houdbaarheid en handhaving			
generiek	<< ■ publieke poortwachtersfunctie ■ endogene prijsprikkels		>>
specifiek		<< ■ activiteitencontracten	>>
		<< ■ straf en individualiserend sanctiebeleid	>>

leefvormen dit argument wel wil laten meewegen. Meer in het algemeen moet ook hier doelmatigheid worden afgewogen tegen rechtvaardigheid. Juist bij de ouderen vormen de alleenstaanden qua inkomen een zwakke groep. Dit pleit op zijn minst voor een behoedzaam aanpassingstraject (langs de weg van een vertraagde indexering), maar het kan ook leiden tot het besluit het huidige stelsel te handhaven (50% van het huidige minimumloon per persoon voor samenwonenden, met een alleenstaandentoeslag van 20%). De roep om de status quo te handhaven, zal luider zijn naarmate het vertrouwen dat de AOW op peil gehouden wordt, afneemt of de zorg om de kwaliteit van het aanvullend pensioen toeneemt. Om te voorkomen dat oneigenlijk gebruik van de alleenstaandentoeslag de legitimiteit en het maatschappelijk draagvlak van de sociale zekerheid ondermijnt, staat daar dan wel een veel zwaardere uitvoeringslast tegenover.

Een tweede gemeenschappelijk vertrekpunt is dan ook dat alle denkrichtingen uitgaan van een volledig welvaartsvaste indexering van minimumloon en uitkeringen, inclusief de AOW, zoals besproken in hoofdstuk 2. Aanpassingen in niveaus ten opzichte van het huidige stelsel kunnen door een tijdelijk afwijkende indexering geleidelijk worden bereikt, maar de in dit hoofdstuk bij wijze van voorbeeld geïndiceerde polisvoorwaarden beschrijven een eindtoestand. In termen van houdbaarheid gaat het er om structurele evenwichten te vinden tussen verdelen en verdienen; afgezien van tijdelijke aanpassingstrajecten passen daar geen verschillende groeipaden van lonen en uitkeringen bij.

Een derde belangrijke constante in dit rapport is het onderscheid tussen toegang en uitvoering in de vormgeving van de sociale zekerheid, zoals toegelicht in paragraaf 4.3.6. De toegang tot de sociale zekerheid wordt in alle gevallen bewaakt door een publieke poortwachter. In een polismodel verleent de poortwachter ook de uitkering, omdat het niveau van de rechten endogeen prikkelt tot werkaanvaarding en de overheid zich aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt beperkt tot een voorwaardenscheppend beleid, zonder intensieve gevalsbehandeling. In een activerings- en een toeslagenmodel, daarentegen, verwijst de poortwachter een toegelaten cliënt door naar een uitvoerende gevalsbehandelaar. Deze sluit een behandelingsovereenkomst met de cliënt af, die tevens een basis verschaft waarop sancties kunnen worden toegepast in geval van wanprestatie bij het niet nakomen van overeengekomen activiteiten.

Ten slotte wordt in geen van de hier onderzochte modellen een onderscheid gemaakt tussen *risque professionel* en *risque social* (causaliteit en finaliteit) bij arbeidsongeschiktheid. In de optiek van de raad is voorzien in een *onbeperkte duur* van de arbeidsongeschiktheidsregelingen, onder de conditie dat periodieke herkeuringen in staat zijn invaliditeit betrouwbaar te indiceren. De duurbeperking bij de WAO wordt dus ongedaan gemaakt, behalve bij het polismodel, waar de WAO vervalt. De overwegingen hiervoor zijn gegeven in paragraaf 4.4.7, waar is gewezen op de maatschappelijke ondoelmatigheid van risicoselectie en van een splitsing van uitvoeringsverantwoordelijkheden, in al die gevallen waarin het WAO-gat bij collectieve arbeidsovereenkomst wordt gedicht.

5.1.2 Wat blijft buiten beeld?

Bij de uitwerking van de denkrichtingen blijft ook het een en ander buiten beeld. Om te beginnen concentreert dit hoofdstuk zich op de arbeidsmarktgerelateerde aspecten van de sociale zekerheid. Daarom wordt de AOW hier niet verder geproblematiseerd, na hetgeen daar in hoofdstuk 2 al over gezegd is. Deze voorziening legt zowel een indirecte als een directe relatie met de arbeidsmarkt. Indirect, omdat de premies deel uitmaken van de wig, en

hiermee de vraag naar arbeid drukken. In paragraaf 4.5.6 is al gewaarschuwd dat wanneer de AOW achterblijft bij de algemene welvaartsontwikkeling, dit zal leiden tot meer kosten in de bijstand en de thuiszorg. Ook zal het een verschuiving van lasten binnen de wig teweegbrengen (van publieke naar in cao's gecollectiveerde lastendruk), met als nevengevolg een ongewenste groei van de particuliere besparingen; voor aanvullende pensioenen geldt immers een rentedekkingseis. Hier staat tegenover dat een parallelle inkomensontwikkeling van de AOW forse herschikkingen binnen de publieke sector zal vergen. Evenals bij de duurbeperking van de WAO zijn hier niet alleen de rechtvaardigheid en rechtmatigheid, maar ook de doelmatigheid en de doeltreffendheid aan de orde. De directe relatie tussen de AOW en de arbeidsmarktgerelateerde sociale zekerheid is dat de grotendeels onafwendbare en hiermee de facto 'preferente' claim van de oudedagsvoorziening op de wig noopt tot een participatiestrategie, waarbij de claims uit hoofde van de overige sociale voorzieningen zoveel mogelijk worden beperkt. Hierbij gaat het niet alleen om financiële claims, waarvoor tot op zekere hoogte kan worden gereserveerd in een AOW-fonds of door het financieringstekort naar beneden te brengen. Het gaat er vooral ook om een voldoende arbeidsaanbod zeker te stellen om het nationaal product zonder al te grote prijsstijgingen te kunnen blijven leveren, als in de volgende eeuw het relatieve aandeel van postactieven in de bevolkingsopbouw scherp stijgt.

De zorgsector en de ziektekostenverzekeringen, die als gevolg van de vergrijzing ook een grotere claim op de toekomst leggen, blijven in dit rapport buiten beschouwing; zij zijn onderwerp van een latere rapportage van de raad over de toekomst van de gezondheidszorg. Ook regelingen voor nabestaanden komen niet aan de orde, omdat deze, na een overgangsperiode, een risico vormen dat in de private sector goed verzekerbaar is. Hetzelfde geldt voor de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte *(ex-Ziektewet)*, met inachtneming van wat daarbij in paragraaf 4.4.8 is opgemerkt over de mogelijke wenselijkheid van een verzekeringsplicht voor werkgevers, naar analogie van de WA-verzekering voor automobilisten. Ook aan de optie van premiedifferentiatie in de WW wordt hier grotendeels voorbijgegaan. Een dergelijke optie zou wellicht binnen een polismodel overwogen kunnen worden, om bedrijfstakken die veel kortdurende werkloosheid genereren hierop af te rekenen. Het grootste deel van de werkloosheid is echter conjunctureel van aard, zodat het risico bestaat dat de neergang van een bedrijfstak in moeilijkheden door de sanctie van een hoge WW-premie nog versneld wordt. Bovendien kan premiedifferentiatie hier de positie van vast werk verzwakken. Het is dan ook twijfelachtig of premiedifferentiatie de werkloosheid zou kunnen beperken. Meer nadruk op permanente educatie en een betere organisatie van flexibele arbeid lijken hier, zoals uiteengezet in de paragrafen 4.4.4 en 4.5.4, meer doeltreffende strategieën.

Ten slotte gaat de raad niet in op technische uitvoeringsvragen, zoals de berekening van het dagloon in flexibele arbeidscontracten. Een nadere detaillering van de hier uitgewerkte stelsels is natuurlijk mogelijk, maar dit zou ten koste gaan van de overzichtelijkheid en van de werkelijk belangrijke vragen.

5.2 Polismodel

5.2.1 Uitgangspunten en maatschappelijke verantwoordelijkheidsverdeling

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3, geeft een polismodel uitdrukking aan een neo-klassieke visie op het economisch proces. Hierin ligt de verantwoordelijkheid voor het hebben en houden van werk primair bij het individu. Veranderingen in de *polisvoorwaarden* bewerkstelligen dat het gedrag van de potentiële beroepsbevolking snel en adequaat wordt aangepast aan wijzigingen in de werkgelegenheidssituatie. In het besef dat baanzekerheid in de huidige maatschappij niet meer te geven is, dienen burgers zichzelf door werkhouding, scholing en, meer in het algemeen, veranderingsbereidheid breed inzetbaar te houden. Werk en maatschappelijke participatie zijn geen rechten die men bij de overheid kan afdwingen; het zijn zaken die men door eigen inzet moet zien te realiseren. Ter ondersteuning (prikkeling) van die inzet wordt de armoedeval klein gehouden (zie par. 4.5.2).

Verschillen in zelfredzaamheid of machtspositie worden in deze optiek niet benadrukt. Hierdoor kan de verantwoordelijkheid van de overheid beperkt blijven. In haar sociale dienstverlening beperkt zij zich in hoofdzaak tot een *generiek,* voorwaardenscheppend onderwijs-, arbeidsmarkt- en arbeidsbemiddelingsbeleid. Onder het adagium van de contractvrijheid kan het bedrijfsleven zelf aanvullende collectieve arrangementen treffen. De kans hierop is groter naarmate de publieke polis schraler is. En hoe groter het aandeel van de aanvullende collectieve arrangementen, hoe groter de feitelijke verantwoordelijkheid van het georganiseerde bedrijfsleven voor de sociale zekerheid, het nationale participatiebeleid en het voorkómen van een maatschappelijke tweedeling tussen insiders en outsiders [1].

Een polismodel kent zowel een positieve als een negatieve rechtvaardiging. In positieve zin steunt het op het beeld van de geëmancipeerde, vaardige en zelfredzame burger, die zijn eigen keuzes kan maken, en op de ideologie van het individualisme. In negatieve zin steunt deze visie op het door beduchtheid voor arbitraire overheidsdwang en willekeur geïnspireerde non-interventionisme van Hayek. Hiernaast reflecteert een polismodel de twijfel of de overheid de informatie- en beheersproblemen van een interventionistische verzorgingsstaat wel aan kan, in het licht van de toegenomen complexiteit van de samenleving en de scepsis van sommigen over een blijvend draagvlak voor een van overheidswege georganiseerde solidariteit (par. 4.2.4).

5.2.2 Minimumloon en polisvoorwaarden

Om extra arbeid te creëren, wordt onder een polismodel het minimumloon verlaagd. Maar die arbeid moet wel een leefbaar minimum opleveren en aantrekkelijker zijn dan een uitkering. Omdat alleenverdieners met een minimumloon nagenoeg niet voorkomen, wordt hier, om de gedachten te bepalen, uitgegaan van een minimumloon op 70 procent van het huidige niveau. In die optiek kunnen alleenstaanden door middel van arbeid in hun eigen levensonderhoud voorzien. De verzelfstandigde bijstandsuitkering van 40 procent kan worden opgehoogd met een alleenstaandentoeslag van 20 procent wanneer individuele woonlasten aantoonbaar zijn. Naar keuze kan hiernaast een toeslag aan alleenstaande ouders worden toegekend. Vanuit het oogpunt van behoefte is zo'n toeslag te rechtvaardigen. Wel wordt de doeltreffendheid erdoor aangetast, omdat het de armoedeval vergroot: juist alleenstaande ouders worden met extra kosten geconfronteerd wanneer zij arbeid aanvaarden. De uitkeringsduur van de WW blijft, naar keuze, gehandhaafd of wordt

[1] Zie over de insider-outsider problematiek O.J. Blanchard en L.H. Summers, 'Hysteresis and the European Unemployment Problem'; in: *NBER Macroeconomics Annual 1986*; door S. Fischer, (red.), Cambridge, 1986, blz. 15-78.

- met name voor oudere werklozen - wat verkort om de armoedeval te verkleinen; van vrijstelling van de sollicitatieplicht voor oudere werklozen kan in dit model geen sprake zijn. De WAO wordt afgeschaft. In de AAW beperkt premiedifferentiatie voor werkgevers de instroom en voorkomt het dat lasten van bedrijven met een hoge uitstoot worden afgewenteld naar bedrijven met een lage uitstoot.

Het neo-klassieke perspectief, dat aan een polismodel ten grondslag ligt, heeft weinig oog voor de informatie- en transactiekosten van het marktmechanisme. In de particuliere verzekeringsmarkt kunnen de kosten van onzekerheidsreductie en risicoselectie hoog oplopen. In zo'n situatie kan gecollectiveerde solidariteit doelmatig zijn (par. 4.4.7). In termen van doeltreffendheid loopt een polismodel op tegen een drietal beperkingen. Nog los van de hoogte van de bijstand zal een verlaging van het minimumloon alleenstaande ouders niet aan werk helpen. Deze kunnen in de bijstand met een alleenstaandentoeslag een uitkering van 60 procent en met een alleenstaande oudertoeslag zelfs 80 procent, van het huidige minimumloon bereiken. Hun reserveringsloon zal hier als regel boven liggen, omdat werkaanvaarding leidt tot extra kosten in de privésfeer. Voor het hier de kop opstekende dilemma tussen rechtvaardigheid en doeltreffendheid is geen pasklare oplossing binnen een polismodel. Verder zal ook een polismodel ruimte moeten laten om de tijd waarin werklozen een baan kunnen zoeken die goed aansluit bij hun kennis en vaardigheden, te optimaliseren. Daarom wordt in het hier gegeven voorbeeld de mogelijkheid van een equivalentietraject opengelaten, waarin - om de zoektijd te optimaliseren - de WW op 70 procent van het laatstgenoten loon blijft. Want een polismodel dat mensen min of meer dwingt om alles wat zich aandient aan te pakken, vernietigt menselijk kapitaal, zet de economische groei onder druk en is dus niet doelmatig. Hierbij komt dat een polismodel niets te bieden heeft voor de 'echte' onderkant van de arbeidsmarkt. De honderdduizenden langdurig uitkeringsgerechtigden zullen, ook bij een verlaagd minimumloon of een verlaagde bijstand, als regel niet gemakkelijk aansluiting vinden bij de formele arbeidsmarkt, zolang zij niet in een intensieve individuele gevalsbehandeling worden ondersteund met een veelheid van reïntegratiefaciliteiten, zoals in een activerings- of toeslagenmodel.

Ten slotte zal de doeltreffendheid van een polismodel onder druk kunnen komen, als werkgevers en werknemers de beoogde prikkelwerking afzwakken in een substantieel bovenwettelijk vervolgtraject. Als hierbij een horizontale privatisering wordt toegestaan, dreigt een kwetsbare systeemovergang. Want onder horizontale privatisering wordt de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor de bekostiging en het volumebeheer beperkt tot het bovenwettelijk traject en worden de lasten van een publiekrechtelijke basisvoorziening *afgewenteld* in een omslagfinanciering van de AAW. Een noodzakelijke voorwaarde voor de houdbaarheid van een aanvullend bovenwettelijk traject is dan ook dat het tot stand komt in verticale privatisering, waarin de particuliere verzekeraar de integrale dekking biedt, ook van het publieke mini-deel [2]. In die vorm vermindert de aanvulling weliswaar de prikkels voor werknemers, maar versterkt zij de betrokkenheid van werkgevers, zolang deze gedwongen (kunnen) worden tot een premiedifferentiatie op basis van schadeverleden vanaf de eerste premiegulden, inclusief het publieke traject. Een andere complicatie is dat aanvulling per cao - aanvankelijk althans - een achterstand voor werknemers buiten het cao-gebied doet ontstaan. Dit wordt in de neo-klassieke gedachtegang opgevangen, doordat de concurrentie om de werknemer bedrijven zonder cao op den duur dwingt tot navolging. Wel wordt aldus de oorspronkelijke stelselingreep aangetast.

[2] WRR, *Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*; Rapporten aan de Regering nr. 45, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1994, blz. 78. Zie hierover ook J.M. Bekkering, *Private verzekering van sociale risico's*; WRR, Voorstudies en achtergronden nr. 84, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1994, paragraaf 5.2.

5.2.3 Houdbaarheid en handhaving

Uiteraard is de houdbaarheid van de sociale zekerheid mede afhankelijk van onze internationale concurrentiepositie. Ook hiermee kan het verkeren. Na een lange periode met een achterblijvende ontwikkeling staat Nederland er nu relatief goed voor in Europa. Een participatiebeleid wil deze positie bestendigen, om zo een robuust draagvlak te verschaffen voor de waarborgfunctie van de sociale zekerheid. Wanneer het huidige, behoedzame arbeidsvoorwaardenbeleid wordt voortgezet en zich geen onvoorzienbare calamiteiten voordoen, is een polismodel schraal, maar ongetwijfeld houdbaar zolang het niet wordt ontkracht door de verkeerde vormgeving van het bovenwettelijk traject waar hierboven voor gewaarschuwd is. Juist door zijn soberheid zal een polismodel ook beter opgewassen zijn tegen een eventuele beleidsconcurrentie van landen die hun arbeidsparticipatie willen versterken. Wel zal er, in het licht van de technologische ontwikkeling, voor gewaakt moeten worden dat de overheid een te grote afstandelijkheid betracht in het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid en dat menselijk kapitaal door een te korte zoektijd bij werkloosheid wordt vernietigd.

In een polismodel zijn de sancties geëndogeniseerd in de prikkelwerking van de lage uitkeringen of, bij een substantieel bovenwettelijk traject en voldoende premiedifferentiatie, in de financiële aansporing van werkgevers om ernst te maken met preventie en reïntegratie. Uiteraard kan zwart werk ook onder een polismodel niet worden toegestaan. Dit vereist een krachtig overheidstoezicht op de uitvoering, waar men direct wordt geconfronteerd met de moeite die de cliënt heeft om van een sterk verlaagde uitkering rond te komen. Uitvoering die een oogje dicht doet bij zwarte bijverdiensten, laat een polismodel evolueren in een basisinkomen. Een open vraag blijft ten slotte hoe het beleid dat het bedrijfsleven in een polismodel jegens werklozen voert, zal sporen met het onderwijs-, arbeidsmarkt- en gelijkekansenbeleid van de overheid.

5.2.4 Evaluatie

In ideologische zin vindt een polismodel steun bij hen die de overheid een bescheiden rol toekennen in de sociale zekerheid en slechts een voorwaardenscheppende rol op de de arbeidsmarkt. Een beperkte solidariteitsopvatting ligt hieraan ten grondslag, of de visie dat een vergaande overheidsbemoeienis onaanvaardbare inbreuken op de persoonlijke levenssfeer met zich brengt. Hiernaast geldt de meer instrumentele overweging dat een vergaande overheidsinterventie in het prijsmechanisme te veel informatieproblemen oproept die uitnodigen tot onbedoeld gebruik, een problematiek die uitvoerig aan de orde is geweest in paragraaf 4.3.2, en waarop nader wordt teruggekomen bij het activeringsmodel. Deze beperkte doelmatigheidsoptiek heeft echter een prijs in termen van rechtvaardigheid en maatschappelijke solidariteit, die bij 'schrijnende gevallen' hoog kan oplopen.

Naast de solidariteitsproblematiek leggen ook de randvoorwaarden van doelmatigheid, doeltreffendheid en houdbaarheid sterke en zwakke kanten van het polismodel bloot. Sterk is dat dit model de wig verkleint en hierdoor de werkgelegenheid - de *vraag* naar arbeid - verruimt. Bovendien bevordert het de zelfredzaamheid, want dat is, ten dele althans, een systeemafhankelijke grootheid (ook hier speelt de discussie over *nature* versus *nurture*). Doordat het model steunt op de endogene prijsprikkels van lage uitkeringen en een verlaagd minimumloon, stimuleert het niet alleen de vraag naar, maar ook het aanbod van arbeid doordat het reserveringsloon wordt verlaagd. In termen van technische uitvoerbaarheid blijft alleen het *moral hazard* van zwart werk veel aandacht vragen. Dit ziet er allemaal heel doelmatig, doeltreffend en houdbaar uit.

Zwak is evenwel dat deze optiek voorbijgaat aan verschillen in vaardigheden, waarvoor onderzoekers als Sen aandacht vragen (par. 4.2.2). Ook aan het risico dat mensen door een cumulatie van sociale achterstanden verpauperen zonder toegang tot het arbeidsproces te verwerven, wordt geen aandacht besteed. Ogenschijnlijk vergelijkbare mensen verschillen in hun kennen en kunnen; dit laatste niet alleen in termen van cognitieve vaardigheden, maar ook in sociale intelligentie of stressbestendigheid. Arbeid is een allesbehalve homogeen goed. Daarom reageren mensen verschillend op gestandaardiseerde prijsprikkels en is wat voor de één te veel van het goede is voor de ander te weinig. Wanneer mensen allemaal dezelfde basisrechten krijgen, ook als zij in voorkeuren, vaardigheden en zelfredzaamheid verschillen, pakt het beleid van individu tot individu verschillend uit. Dit hoeft de doeltreffendheid van een polismodel niet in de weg te staan, want hierin kunnen uitkeringshoogte en minimumloon zo laag worden gesteld dat een groot deel van de doelgroep noodgedwongen aan het werk komt en weinigen door de hoogte van het minimumloon worden uitgesloten. Maar de hiertoe te brengen offers verschillen dan wel sterk van persoon tot persoon, en de druiven zijn bijzonder zuur voor wie ondanks grote inspanningen niet aan het werk komt en aangewezen blijft op een lage uitkering. In dit opzicht is een polismodel bijzonder hard voor mensen die de arbeidsmarkt weinig te bieden hebben en voor arbeidsongeschikten die zichzelf niet tijdig hebben bijverzekerd.

De vraag rijst dan ook of er geen betere wegen zijn om de economische dynamiek te vergroten. Hiervoor zij hier nogmaals verwezen naar de suggesties in paragraaf 4.5.3 om het reserveringsloon te verlagen door de interne flexibiliteit in de arbeidsorganisatie te vergroten en meer werkzekerheid te organiseren voor tijdelijke arbeidskrachten. Tegen de achtergrond van deze en andere in dit rapport besproken alternatieven acht de raad vooralsnog weinig draagvlak aanwezig voor de integrale invoering van een polismodel als hier bedoeld. Deze stellingname wordt in hoofdstuk 6 nader toegelicht.

5.3 Activeringsmodel

5.3.1 Uitgangspunten en maatschappelijke verantwoordelijkheidsverdeling

Een activeringsmodel stoelt op de opvatting dat de arbeidsmarkt brede institutionele ondersteuning nodig heeft om in evenwicht te komen en te blijven. In deze optiek aanvaardt de overheid een substantiële eigen verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorziening en -bemiddeling en voor het organiseren van de solidariteit. Zij investeert hiertoe in een activerend arbeidsmarktbeleid, dat verschillen in de zelfredzaamheid en de machtspositie van individuele burgers compenseert met *specifiek maatwerk* - een op het individu toegesneden gevalsbehandeling. In tegenprestatie worden burgers en bedrijven met een autonoom sanctiebeleid gehouden aan afspraken over inspanningen en resultaten om het beroep op de sociale zekerheid naar beste weten en kunnen te beperken. Hierbij wordt rekening gehouden met eigentijdse inzichten omtrent sturing en bestuurbaarheid van complexe netwerken, waarin een veelheid van actoren eigen belangen nastreven. De overheid heeft op haar beurt de plicht te zorgen voor de institutionele hervormingen en de financiële middelen die noodzakelijk zijn om een activeringsbeleid mogelijk en houdbaar te maken.

De rechtvaardiging van een activeringsmodel is min of meer spiegelbeeldig aan die van een polismodel. De nadruk ligt op verschillen in zelfredzaamheid en vaardigheid, en op de ambitie om hiervoor te compenseren in een breed georganiseerde solidariteit. Dit brengt het gevaar met zich mee dat de eigen verantwoordelijkheid van individuen en bedrijven wordt doorkruist doordat zij te veel afhankelijk zijn van overheidsbemoeienis. Het activeringsmodel vereist dus een ondubbelzinnige inzet om de informatie- en beheersproblemen van een brede verzorgingsstaat de baas te worden.

5.3.2 *Minimumloon en polisvoorwaarden*

Anders dan het polismodel, gaat een activeringsmodel uit van een mensbeeld waarin verschillen in vaardigheden kunnen cumuleren in grote verschillen in zelfredzaamheid, met een gesegmenteerde samenleving als mogelijk gevolg. Dit vraagt om een activistisch beleid van de overheid in de arbeidsmarkt. Bovendien dienen de uitkeringsniveaus zodanig te zijn dat verpaupering kan worden voorkomen bij diegenen die buiten hun schuld langdurig werkloos blijven. Tegen deze achtergrond blijft in dit model de hoogte van het minimumloon en van de inkomensdervingsverzekeringen op het huidige niveau. Bovendien wordt, op grond van de overwegingen dat de poortwachter invaliditeit betrouwbaar kan indiceren (en dus verborgen werkloosheid buiten de poort weet te houden), en dat herverzekering van het WAO-gat een maatschappelijke inefficiënte vestzak-broekzakoperatie gebleken is (par. 4.4.7), de duurbeperking in de WAO opgeheven. De bijstand wordt verzelfstandigd in een individuele basisuitkering (met partner- en middelentoets) van 40 procent van het minimumloon, aangevuld met maximaal drie toeslagen. Naast de bestaande alleenstaandentoeslag (beperkt tot aantoonbare individuele woonlasten) en de toeslag voor alleenstaande ouders komt er de mogelijkheid van een activiteitentoeslag van maximaal 20 procent voor toetsbare, met de gevalsbehandelaar overeengekomen participatiebevorderende activiteiten. Voor alle toeslagen ligt de bewijslast bij de cliënt.

Relatief aantrekkelijke polisvoorwaarden maken een systeem kwetsbaar voor onbedoeld gebruik door cliënten, werkgevers en uitvoerders. Doordat het uitkeringsalternatief aantrekkelijker is dan onder een polismodel, zien cliënten hun reserveringsloon verhoogd en zullen werkgevers minder weerstand ontmoeten bij saneringen. Uitvoerders, ten slotte, staan bij aantrekkelijke uitkeringsvoorwaarden onder druk om een oogje dicht te doen bij het uitoefenen van de poortwachtersfunctie. Bovendien hebben zij tot dusver geen tijd, geen regelvrijheid en te weinig budget voor een adequate gevalsbehandeling. Hierbij komt dat de traditionele, sterk op categorisering en regelgeving steunende uitvoeringspraktijk slecht is opgewassen tegen de 'verborgen beslissingen' die aan onbedoeld gebruik ten grondslag liggen.

De remedie tegen onbedoeld gebruik is aanvankelijk gezocht in een verfijning van de categorisering bij de doelgroepbepaling. Deze oplossing ging evenwel voorbij aan het sociaal-wetenschappelijke ervaringsfeit dat verschillen binnen groepen vaak groter zijn dan verschillen tussen groepen. Hierdoor dreigt juist bij een verdere verfijning van de regelgeving het gevaar dat de uitvoerbaarheid afneemt, zonder dat de representativiteit verbetert. Het kernprobleem dat motieven zeer divers en verborgen beslissingen onbeheersbaar zijn, wordt op deze manier niet dichter bij een oplossing gebracht. Wel is voortgang gemaakt met het verzelfstandigen van de poortwachtersfunctie, die niet langer door belanghebbenden wordt aangestuurd.

Inmiddels heeft het inzicht veel terrein gewonnen dat de complexiteit van de materie om *maatwerk* vraagt. De bestuurlijke en juridische voorwaarden waaraan dit maatwerk moet voldoen, worden vaak nog onvoldoende onderkend. In paragraaf 4.3 is hier uitvoerig op ingegaan. Daar is uiteengezet dat maatwerk een zorgvuldige structurering van het machtsevenwicht tussen cliënt en gevalsbehandelaar vereist, om ruimte te scheppen voor een vergaande deregulering en voor een evenwichtige vormgeving van verantwoordelijkheden en existentiële belangen ('prikkels') door de hele uitvoeringskolom heen. Anderzijds verschaft een goed gestructureerde gevalsbehandeling nu juist de harde informatie *(revealed preference)* die het mogelijk maakt het kaf van het koren te scheiden en een effectief sanctiebeleid te voeren. En dit laatste is een absolute vereiste om de uitkeringsvoorwaarden van een activeringsmodel overeind te kunnen houden.

Een activeringsmodel onderscheidt zich van het volumebeleid zoals dat nu wordt gevoerd, door een sterk geïntensiveerde nadruk op permanente scholing, vernieuwingen in werkervaring en loopbaanbegeleiding voor de beroepsbevolking als geheel. Naar het oordeel van de raad vereisen de in hoofdstuk 2 geschetste uitdagingen van de demografie, de technologische ontwikkeling en de toenemende internationale concurrentie een samenhangende visie en een substantiële nationale inspanning om de totale arbeidsproductiviteit en arbeidsdeelname simultaan op te voeren. Dat is een zware opgave, want tot dusver is de zeer bevredigende groei van de arbeidsdeelname vergemakkelijkt door een gematigde productiviteitsontwikkeling. Maar in de toekomst zal dit niet voldoende zijn om onze relatieve welvaartpositie te behouden. Binnen een brede aanpak als hier beoogd, zal prioriteit gegeven moeten worden aan de sociale en economische noodzaak om moeilijk plaatsbaren aan het werk te krijgen. Het gaat hier om honderdduizenden deels 'verborgen' werklozen, die weinig of geen aansluiting meer hebben bij de arbeidsmarkt. Als het *nu* niet lukt deze groep te mobiliseren, dan trekt de aantrekkende werkgelegenheid aan hen voorbij, onstaan er te snel kraptes op de arbeidsmarkt, stijgen de lonen voordat het evenwicht is hersteld en wordt de kloof onoverbrugbaar. Vandaar de noodzaak van een brede en samenhangende aanpak met inspanningen over een breed front van scholing, werkervaringsplaatsen en loonkostensubsidies uit een hierna te bespreken toeslagenmodel. Het gaat hierbij niet om enkele tienduizenden Melkertbanen of een Jeugdwerkgarantieplan, maar om systematisch groot onderhoud van het *human capital*, te beginnen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, om te voorkomen dat de kennismaatschappij tot tweedeling leidt [3]. Maar daarnaast moet ook aandacht bestaan voor het meer kennisintensieve, 'hoogwaardige' deel van de economische structuur, om de 'trek in de schoorsteen' te genereren die plaats moet maken voor wie nu nog buitengesloten zijn.

Een veel gehoord bezwaar is dat activering leidt tot *verdringing* van werknemers uit bestaand werk. Maar dat is in dit geval nu juist de bedoeling. Als het doel is de productiviteit en de kansen op permanent werk van werklozen te verbeteren ten opzichte van die van de zittende werknemers, dan is verdringing juist een teken van doeltreffendheid. Zo lang het beleid maar gericht blijft op een dóórgroei van de werkgelegenheid ('trek in de schoorsteen'), zal het immers voor een verdrongen werknemer als regel mogelijk zijn binnen niet te lange tijd ander werk te vinden. Bovendien bieden loonsuppletieregelingen werklozen de mogelijkheid hun achtergebleven werkervaring weer in te lopen. Wie werklozen alleen naar nieuw en additioneel werk wil bemiddelen, maakt geen ernst met een beleid waarin kansen gelijk gemaakt worden. Dan wordt ook de dynamiek van de arbeidsmarkt miskent; niet alleen de dynamiek van nu, die zich al verzet tegen het oormerken van bepaalde categorieën werknemers voor bepaalde categorieën werk, maar vooral de dynamiek van de toekomst. Als arbeid in de komende jaren weer schaarser wordt, is het van het grootste belang het bestand langdurig werklozen nu in beweging te krijgen om zeker te zijn dat het straks structureel, in zijn geheel en zoveel mogelijk ongesubsidieerd, inzetbaar is [4].

5.3.3 Houdbaarheid en handhaving

In het voorgaande is duidelijk gemaakt dat een activeringsmodel veel kost en derhalve ook veel zal moeten opbrengen om houdbaar te zijn. Hierin ligt de

[3] Zie WRR, *Tweedeling in perspectief*, Rapporten aan de Regering nr. 50, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996; en Projectbureau Kennis voor Morgen, *Kennis maken met de toekomst; Het kennisdebat 1996-1997: analyse en aanbevelingen*; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Zoetermeer, 1997.

[4] Zie hierover J. Hartog, 'Werkverschaffing volgens de Rekenkamer'; *Economisch Statistische Berichten*, 15 januari 1997, 82e jaargang nr. 4089, blz. 44-48.

grote zwakte van deze denkrichting: ze is nog veel gevoeliger voor de kwaliteit van de uitvoering en voor de bereidheid op te treden tegen onbedoeld gebruik dan het huidige volumebeleid al is. Tegen deze achtergrond moet de aanbeveling worden bezien dat afspraken moeten worden gemaakt omtrent *toetsbare* inspanningsverplichtingen, op basis waarvan in geval van wanprestatie een straf sanctiebeleid kan worden gevoerd. Naar het oordeel van de raad moet het nu snel en ongestructureerd om zich heen grijpende maatwerk uit de sfeer van het oncontroleerbaar ambtelijk handelen worden gehaald en in de sfeer van de kanssolidariteit worden gebracht (zie par. 4.3.4). Een dergelijke aanpak is nieuw in Nederland. Activeringsbeleid vereist dan ook een vergaande cultuurverandering bij de uitvoeringsorganisaties. De ontwikkelingen van de laatste jaren laten zien dat zo'n verandering mogelijk is, maar wel grote inspanningen zal vragen.

Een activeringsmodel sluit goed aan bij de snelle technologische ontwikkeling. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt richt het zich op permanente educatie en doorstroming van langdurig werklozen naar reguliere, zo mogelijk ongesubsidieerde banen. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat de werkervaring en scholing die langdurig werklozen opdoen voldoende is om hun arbeidsproductiviteit zodanig te verhogen dat een ongesubsidieerde baan na verloop van tijd binnen bereik komt. De hoge eisen aan scholing en schoolbaarheid worden nog versterkt doordat het minimumloon en de minimumuitkeringen in deze optiek niet worden verlaagd en meegroeien met de gemiddelde loonontwikkeling. Als de gemiddelde lonen stijgen dankzij een toenemende arbeidsproductiviteit, stijgt hiermee ook de lat van de minimale arbeidsprestatie. Een activeringsmodel investeert in de kwaliteit van het arbeidspotentieel, maar verhoogt ook de arbeidskosten. De internationale concurrentiepositie hoeft daaronder niet te lijden. Voorwaarde hiervoor is dat tegenover de extra uitgaven ook meer toegevoegde waarde staat, evenals besparingen op de collectieve uitgaven door omvangrijke en langdurige nonactiviteit te vermijden. Als handelspartners evenwel inzetten op verlaging van de loonkosten via een beperking van de sociale zekerheid, dan wegen de relatief hoge kosten van een activeringsmodel extra zwaar in de concurrentieverhouding. Vooral een te zeer gereguleerde en te weinig dynamische uitwerking van een activeringsbeleid kan dan onhoudbaar worden.

5.3.4 Evaluatie

Een activeringsmodel vergt veel creatieve daadkracht om de structuurversterkende aspecten van de sociale zekerheid beter tot hun recht te laten komen, zonder het omvangrijke oneigenlijk gebruik uit te lokken dat in het verleden heeft geleid tot ingrepen die de waarborgfunctie van de sociale zekerheid hebben aangetast. Het in deze paragraaf uiteengezette model kan aan beide eisen voldoen: maatwerk verschaft de mogelijkheid om de afstand tot de arbeidsmarkt doelgericht te verkleinen, terwijl tijdens de gevalsbehandeling afspraken gemaakt worden in een geïndividualiseerd trajectplan. Deze afspraken verhelderen wat er van de verschillende actoren verwacht wordt en leggen de basis voor een effectief sanctiebeleid. De combinatie van deregulering, werkafspraken, mededinging en omgekeerde bewijslasten, die de raad in dit rapport aandraagt, verschaft de mogelijkheid om de informatie-asymmetrie, de 'verborgen beslissingen' en het onbedoeld gebruik terug te dringen. In paragraaf 4.3 en in dit hoofdstuk is verduidelijkt hoe onbedoeld gedrag door de hele bedrijfskolom van de sociale zekerheid heen kan worden afgestraft door verantwoordelijkheden zorgvuldig te benoemen en existentiële belangen te 'beprikkelen' (incentiveren) om die verantwoordelijkheden ook te nemen. Essentieel is cliënten, uitvoerders en werkgevers hierbij onderling te binden aan de goede zaak en alle betrokkenen te overtuigen dat 'al te goed niet langer buurmans gek is', omdat sancties op onbedoeld gebruik ook metterdaad worden toegepast.

Van de politiek wordt hierbij nogal wat verlangd. Niet alleen moet legitimatie voor een activeringsmodel worden verschaft, ook wordt een sterk beroep gedaan op een bestendige ondersteuning daarvan. En dat terwijl zo'n individualiserend model veel weerstand zal oproepen met een beroep op vermeende gelijke rechten, verzachtende omstandigheden en wat dies meer zij. Activeringsbeleid is dan ook kwetsbaar voor pervertering. Er zal een grote bestuurlijke inzet nodig zijn voor het handhaven van een systeem dat door zijn uitkeringshoogte fraudegevoelig is en het gevaar loopt dat de indringende overheidsbemoeienis afhankelijkheidsrelaties schept die de zelfredzaamheid aantasten. Met dit laatste zou het systeem in zijn eigen staart bijten. Tegen deze achtergrond kunnen de eigen inspanningen van cliënten, werkgevers en uitvoerders niet op vrijblijvendheid berusten. Een activeringsmodel is alleen houdbaar als de *politieke wil* er is om:

- bevoegdheden te delegeren om voorzieningen voor preventie en reïntegratie ook werkelijk in maatwerk af te stemmen op wat er van geval tot geval nuttig en nodig is;
- hierbij de middelen vrij te maken voor het 'groot onderhoud' aan menselijk kapitaal dat door de in hoofdstuk 2 geschetste ontwikkelingen onvermijdelijk geworden is; en ten slotte
- de politieke moed te verzamelen om het vereiste sanctiebeleid te (laten) voeren.

Niettemin meent de raad dat een brede inspanning maatschappelijk draagvlak zal kunnen verwerven, naarmate het besef doordringt dat geen enkele beroeps- of inkomensgroep gevrijwaard is van de inkomensrisico's van baanonzekerheid die de technologische ontwikkeling en de internationalisering van de economie met zich meebrengen. Een meevaller is hierbij dat de bij het polismodel genoemde complicatie, dat moet worden afgestemd met collectieve arrangementen van het bedrijfsleven, zich hier niet voor zal doen. In dit model is immers nauwelijks aanleiding voor aanvullende voorzieningen. Wel is het zaak naar alternatieven te blijven zoeken die de zware bestuurlijke inzet van een activeringsmodel kunnen verlichten. Tegen die achtergrond vraagt de raad aandacht voor de mogelijkheden van het toeslagenmodel.

5.4 Toeslagenmodel

5.4.1 Uitgangspunten en maatschappelijke verantwoordelijkheidsverdeling

In paradigmatische zin steunt een toeslagenmodel op een combinatie van het neo-klassieke en het institutionele coördinatieperspectief. Het combineert de *individuele* verantwoordelijkheid voor het hebben en houden van betaald werk uit het polismodel met die van de *overheid* voor het organiseren van een intensieve en individualiserende gevalsbehandeling uit het activeringsmodel, en voegt hier specifieke vraagstimulering aan toe. Om de eigen verantwoordelijkheid inzake arbeidsparticipatie te dramatiseren, vereist een toeslagenmodel in zijn zuivere vorm dat aanvaarding van betaald werk een uitkeringsvoorwaarde is en dat uitkeringen beperkt blijven tot aanvullende toeslagen op het verdiende loon. Doordat de sociale zekerheid aanvult op de verdiencapaciteit wordt de uitkeringslast verminderd. Elementen van deze combinatie van arbeidsverplichting en toeslag zijn al herkenbaar in de nieuwe Algemene Bijstandswet. Een 'sluitende aanpak' vergt bij het toeslagenmodel een verplichting van de overheid om een (doorstroom)functie aan te bieden aan cliënten die ondanks aantoonbare eigen inspanningen geen betaald werk kunnen vinden. De raad meent die wederzijdse verplichting onder de huidige omstandigheden alleen voor jongeren te kunnen adviseren, in het kader van de nieuwe Wet inschakeling werkzoekenden (WIW 1998). Voor andere categorieën zou de overheid zich in de huidige arbeidsmarkt met een werkgarantie te veel op haar hals halen; een eventueel weinig werkwillige houding zal dan langs de weg van de sanctietoepassing aangepakt moeten worden.

Met een dergelijke werkgarantie zou een toeslagenbeleid op den duur, in een krappere arbeidsmarkt, een ruimere toepassing kunnen vinden. Hierop wordt in hoofdstuk 6 teruggekomen, en ook het specifiek ondersteunen van de vraag naar arbeid komt daar aan bod.

De *overheidsverantwoordelijkheid* komt tot uitdrukking in een dynamiserend arbeidsmarktbeleid met een intensieve, individualiserende gevalsbehandeling in maatwerk en financiële aansturing van werkgevers op een preventiebeleid en op permanent leren, om de inzetbaarheid van werknemers te bevorderen. In contraprestatie voor de (aanvullende) uitkering van overheidswege laten burgers en bedrijven zich in geïndividualiseerde afspraken houden aan hun verplichting om het beroep op sociale zekerheid te beperken. De raad staat derhalve een 'Rijnlandse versie' van het toeslagenmodel voor ogen. Deze wijkt in tweeërlei opzicht af van de aan dit model verwante negatieve inkomstenbelasting uit het Amerikaanse *workfare*-model. In de eerste plaats wordt het minimum*loon* weliswaar scherp verlaagd, maar blijven het minimum*inkomen* en de polisrechten uit hoofde van de sociale zekerheid op het huidige niveau, zij het dat ze worden geoperationaliseerd via een toeslag op het zelf verdiende arbeidsinkomen. Voor aanvullende collectieve arrangementen van het *bedrijfsleven* is derhalve ook in deze optiek weinig aanleiding. In de tweede plaats wordt, met de nadruk op overleg, intensieve gevalsbehandeling en de bijbehorende toetsbare overeenkomsten (par. 4.3.6), gekapitaliseerd op de Rijnlandse sociale tradities van ons land.

De verantwoordelijkheidsverdeling onder een toeslagenmodel steunt enerzijds op het mensbeeld van de zelfredzame burger die verantwoordelijkheid neemt voor zijn eigen loopbaan en anderzijds op de erkenning dat overheid en werkgevers complementair verantwoordelijk zijn voor een inhoudelijk preventie- en reïntegratiebeleid. De toegangseis van werkaanvaarding beperkt de armoedeval en de afhankelijkheidsrelatie die een systeem van sociale zekerheid schept. Hiermee doet het recht aan idealen van emancipatie en zelfstandigheid. Daarnaast kan, indien de overheid in een complementair activeringsbeleid alles uit de kast haalt om mensen te ondersteunen bij het opvoeren van hun productiviteit, recht worden gedaan aan individuele verschillen in kennen en kunnen. Dit gebeurt in maatwerk dat het ongelijke in vergelijkbare mate ongelijk behandelt. En ten slotte blijven de rechtswaarborgen onaangetast door een bovenminimaal uitkeringsniveau te handhaven voor wie loyaal meewerkt aan preventie en reïntegratie dan wel buiten zijn schuld aanspraak moet maken op de sociale zekerheid.

Het beheersen van onbedoeld gebruik onder een toeslagenmodel vraagt om meervoudige transactie: enerzijds met de uitkeringsgerechtigde die geprikkeld moet worden tot een optimale inzet en anderzijds met de werkgever, omdat de mogelijkheid van een toeslag hier gemakkelijk kan leiden tot *oneigenlijke verdringing* van ongesubsidieerde werknemers door lager betaalde werknemers, waarvan het inkomen immers toch wordt gesuppleerd. In vergelijking met een activeringsmodel wordt de uitvoeringslast in de relatie met de uitkeringsgerechtigde deels verlicht, omdat de verplichting een substantiële witte werklast te aanvaarden minder ruimte laat voor zwart werk. Deels wordt de uitvoeringslast ook *verzwaard,* voorzover cliënten in de verleiding komen werkzaamheden onder hun niveau of in deeltijd te zoeken omdat hun inkomen tóch wordt aangevuld. Naar de werkgever toe wordt de uitvoeringslast zonder meer verzwaard, vanwege het gesignaleerde verdringingsgevaar.

5.4.2 Minimumloon en polisvoorwaarden

Om een optimale arbeidsparticipatie te bevorderen worden de loonfunctie en de behoeftefunctie van het minimumloon ontvlochten. De loonfunctie staat een verlaging tot bijvoorbeeld 50 procent van het huidige niveau toe, waardoor meer activiteiten als formele arbeid kunnen worden toegelaten. Het minimumloon blijft wel bestaan, als vloer in de toegevoegde waarde die de dienstbetrekking emancipeert ('werk moet lonen') en om het al gesignaleerde gevaar van oneigenlijke verdringing door werkgevers in te dammen. Het verlaagde minimumloon handhaaft een scheiding tussen arbeid, waarvoor een tegenpartij bereid is te betalen, en bezigheden die meer als vrijetijdsbesteding gezien moeten worden. De behoeftefunctie van het minimumloon wordt overgenomen door toeslagen op het verdiende inkomen. Verschillende uitvoeringsmodaliteiten zijn hier denkbaar. De toeslag kan worden verleend door de uitkeringsinstantie; deze optie benadrukt sterk de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager van een toeslag. Een andere operationalisatie is om de toeslag via de werkgever te laten lopen. Deze wordt dan bekostigd uit een afdrachtskorting op de door de werkgever in te houden loonbelasting en sociale premies. Deze optie benadrukt de vraagstimulerende werking van een gerichte verlaging van de loonkosten. De invloed hiervan kan aanzienlijk zijn; in 1997 bedragen de premies volksverzekeringen 32,25 procent en de (variabele) premies werknemersverzekeringen minimaal 23 procent van het premieplichtig inkomen. De inkomensdervingsverzekeringen blijven - als onder een activeringsmodel - op het huidige niveau, dat in dit geval geëffectueerd wordt als plafond voor toeslagen op het zelf verdiende inkomen. De duurbeperking van de WAO wordt ook hier opgeheven. De bijstand gaat naar een basisuitkering van 40 procent van het huidige minimumloon, met de mogelijkheid van een alleenstaandentoeslag, een toeslag voor alleenstaande ouders en de mogelijkheid van een activiteitentoeslag, onder dezelfde beperkende voorwaarden als onder een activeringsmodel.

Op zichzelf beschouwd is een toeslagenmodel uiterst doelmatig - veel doelmatiger nog dan een polismodel. Waar in de huidige systematiek het leeuwendeel van de huidige uitkeringen niet boven het niveau van het sociale minimum uitkomt, laat het zich aanzien dat de eis om betaald werk te aanvaarden onder een toeslagenmodel een aanzienlijke besparing zou opleveren, ook wanneer de huidige uitkeringshoogte als suppletieplafond blijft gehandhaafd. Maatschappelijk gezien is het bovendien winst als arbeid met een lage toegevoegde (markt)waarde niet wordt uitgeschakeld door een hoog minimumloon, maar wordt ingezet waar dat nuttig is. Anderzijds zal het duidelijk zijn dat een toeslagenmodel zeer hoge eisen stelt aan de trefzekerheid van de uitvoering. Daarom valt ook niet te zeggen hoeveel het beleid op zou kunnen leveren zonder dat de uitvoeringsmodaliteiten (waaronder het invoeringstempo en de uitvoeringsinstantie: werkgever of uitkeringsinstantie) bekend zijn en zonder dat het tijdpad in de verwachte banengroei nader gespecificeerd wordt. Want de problematiek mag dan zijn verlicht doordat zwart werken wordt bemoeilijkt, maar hier staan drie ernstige problemen tegenover. Er zal ook binnen dit model voldoende werk moeten zijn, juist voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, om de verplichting tot werkaanvaarding geloofwaardig te kunnen maken. Verder loert ook hier de armoedeval. En ten slotte zal oneigenlijke verdringing door werkgevers tegengegaan moet worden.

Ogenschijnlijk is de beschikbaarheid van werk nog de minst problematische voorwaarde. Tot op zekere hoogte schept het hier onderzochte systeem zelf betaald werk, voorzover zwart werk gewit wordt en de verlaging van het minimumloon nieuwe banen schept (onder meer door omzetting van wat nu nog onbezoldigd vrijwilligerswerk is). Daarbij komt dat de werkgelegenheid al

sedert 1983 met gemiddeld 1,5 procent per jaar groeit [5] en dat de demografische ontwikkeling de werkloosheid versneld zal terugdringen als het gevoerde beleid de trend in de werkgelegenheidsontwikkeling weet vast te houden. Niettemin blijven er, evenals onder een polismodel, vooralsnog enkele honderdduizenden uitkeringsgerechtigden die onbemiddelbaar zijn en voor wie de eis van werkaanvaarding niet meer dan een gebaar van politieke onmacht inhoudt. Voor hen zal een langdurig traject van geïntensiveerde gevalsbehandeling, zoals bedoeld in een activeringsmodel, ingezet moeten worden, alvorens de eis van werkaanvaarding kan worden geëffectueerd. En voor hen kan het vangnet van de bijstand vooralsnog niet gemist worden.

De geringere ruimte voor zwart werk doet hopen dat uitkeringen minder vaak oneigenlijk worden toegekend. Maar de toeslag die het huidige uitkeringsniveau waarborgt, opent een armoedeval: zij verdwijnt immers als iemand meer gaat verdienen. Om die armoedeval te beperken zijn er twee mogelijkheden. Daar waar mensen reële kansen hebben op de arbeidsmarkt zouden toeslagen een voldoende prikkel moeten bevatten om de toeslag te beëindigen, bijvoorbeeld doordat zij tijdelijk zijn en doordat zij getoetst worden aan de inspanningen die men doet om de eigen positie te verbeteren, waar nodig ondersteund door scholing(sverlof). Nadeel van een tijdelijke toeslag is enerzijds dat hiermee een klasse van *working poor* dreigt te worden gecreëerd in banen met een te lage beloning en een inmiddels weggevallen toeslag. Anderzijds gaan werkgevers niet graag op basis van een tijdelijke toeslag met iemand in zee. Voor moeilijke gevallen met een structureel lage arbeidsproductiviteit valt daarom - na hernieuwde indicatie door de poortwachter - een permanente toeslag te overwegen (zie hoofdstuk 6). In dit verband kan een permanente herplaatsingstoelage voor ouderen wellicht eveneens de weg vrijmaken voor een demotiebeleid dat uitstoot vermindert. Hierbij is - bij onevenredige aanspraken - wel een vorm van premiedifferentiatie voor de werkgever noodzakelijk om oneigenlijke verdringing tegen te gaan. De tweede mogelijke oplossing is gebaseerd op een financiële prikkel om beter betaald en minder gesubsidieerd werk te zoeken, doordat het inkomen boven het verlaagde minimumloon niet meteen volledig op de suppletie wordt gekort. Hiermee wordt een geclausuleerd element van negatieve inkomstenbelasting ingevoerd. Als gevolg hiervan kan een werknemer met een baan tussen het huidige en het nieuwe, verlaagde minimumloon een totaal inkomen verwerven boven het sociaal minimum. Hoe langer het afbouwtraject, des te groter de prikkel, maar ook des te groter het verdringingsprobleem, dat in een toeslagenmodel veel bedreigender aanwezig is dan in een activeringsmodel.

5.4.3 Houdbaarheid en handhaving

In combinatie met de nadruk op scholing en werkervaring uit hoofde van een activeringsmodel kan een toeslagenmodel een antwoord verschaffen op de snelle technologische ontwikkeling en de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt. Dit betekent wel dat een toeslagenmodel, anders dan in de Verenigde Staten, niet op de automatische piloot van een negatieve inkomstenbelasting kan worden gezet, en afgestemd moet zijn op een gericht aanbodbeleid om de inzetbaarheid van mensen te verhogen. Dit vraagt ook hier om maatwerk in een intensieve individuele gevalsbehandeling. In die samenhang lijkt een toeslagenmodel houdbaar. Het uitkeringsniveau ligt weliswaar hoger dan onder een polismodel, maar de nadruk op betaald werk als voorwaarde voor een toeslag legt een franchise in de uitkeringen. Deze kostenbeperking, en de zorg die wordt besteed aan het onderhoud van menselijk kapitaal, versterkt de concurrentiepositie. Bijkomend voordeel is dat ook marginale arbeid economisch nuttig wordt ingezet. Hier staat tegenover dat werk,

5] Zie De Nederlandsche Bank, *Jaarverslag 1996*; Amsterdam, 1997.

als toegangsbewijs tot aanvullende sociale zekerheid, het probleem van het zwart werk weliswaar vermindert maar zeker niet uitsluit. Zo bestaat bijvoorbeeld het gevaar dat er 'virtueel' werk gewit wordt, waarbij de toeslag voor de betrokkenen gaat functioneren als een basisinkomen: een weliswaar lage, maar verder onvoorwaardelijke uitkering. Een andere dreiging is dat werkgevers, in een arbeidsmarkt die voor grote cohorten moeilijk plaatsbaren nog altijd ruim is, een toeslagenmodel naar zich toetrekken als een permanente en generieke loonkostenverlaging aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dan dreigt het dynamisch perspectief verloren te gaan: de trek in de schoorsteen die de verdringing in een meer selectief, op individuele afspraken met werkgevers gebaseerd activeringsmodel nu juist moet legitimeren.

5.4.4 Evaluatie

Een toeslagenmodel benadrukt - meer nog dan de andere opties - de waarde van arbeid als middel tot maatschappelijke participatie. Dat de behoeftefunctie van het minimumloon wordt losgekoppeld van de beloningsfunctie stuit vooral bij de vakbeweging op veel verzet. Los hiervan lijkt er echter maatschappelijk draagvlak te zijn voor meer nadruk op daadwerkelijke arbeidsinzet, als 'toegangsbewijs' tot de sociale zekerheid [6]. Anderzijds wordt er in de publieke discussie vaak te lichtvaardig geoordeeld over de mogelijkheden om de onvrijwillige werkloosheid effectief te bestrijden door het minimumloon te verlagen. Voor enkele honderduizenden inactieven - vooral ouderen en partieel arbeidsongeschikten - is er veel méér nodig om ze een kans op de arbeidsmarkt te geven.

In beginsel biedt het marktconforme coördinatieperspectief van een toeslagenmodel een zinvolle synthese in het spanningsveld tussen waarborgen en aanpassen dat kenmerkend is voor de houdbaarheid van de sociale zekerheid. Zolang er nog duidelijke achterstandsgroepen zijn op de arbeidsmarkt en de werkgelegenheid onvoldoende is om iedereen te houden aan de eis van werkaanvaarding, kan een toeslagenmodel evenwel slechts cohortsgewijs worden ingevoerd. Met name in deze tussentijd zal het systeem gevoelig blijken voor onbedoeld gebruik door werkgevers die op een koopje uit zijn.

De genoemde problemen worden evenwel minder klemmend naarmate de werkloosheid terugloopt en de vraagontwikkeling op de arbeidsmarkt doorstroming vergemakkelijkt of zelfs leidt tot een verkopersmarkt, waarin arbeid weer schaars is. Aantrekkelijk is dat deze optie de uitvoeringslast van de sociale zekerheid per saldo kan verlichten, zeker zodra de arbeidsmarkt meer in evenwicht is en het ergste gevaar voor oneigenlijk gebruik door werkgevers is geweken. Om de druk op het socialezekerheidsbestel te ontlasten verdient het aanbeveling een toeslagenmodel in te voeren voor die cohorten die weinig toeleiding naar de arbeidsmarkt nodig hebben, bijvoorbeeld jongeren.

Een activeringsmodel en een toeslagenmodel laten zich goed combineren. De raad wijst er op dat voor een vruchtbare combinatie een veelvoud van de huidige financiële middelen en de thans beschikbare begeleidingscapaciteit nodig zal zijn. Bij een goed gestructureerd beleid zullen die extra kosten zichzelf op termijn kunnen terugverdienen. Er is heel wat beleidsruimte, zolang de 'onderhouds'- en bemiddelingskosten lager zijn dan de som van de draagvlakverbreding en de contante waarde van toekomstige uitkeringen maal de slaagkans, verminderd met eventuele lekverliezen. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de ideale beleidscombinatie.

6] In 1993 sprak 59% van de ondervraagden zich uit voor een systeem van workfare: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*; Rijswijk, 1994, blz. 227 e.v.

Conclusies en aanbevelingen 6

6.1 De opdracht

Het tweeledige doel van zinvol werk voor wie kan werken en een adequaat en gewaarborgd niveau van uitkeringen voor wie dit niet kan of niet meer hoeft, stelt het beleid inzake de sociale zekerheid voor een grote inspanning. De sociaal-economische constellatie waarbinnen deze opdracht moet worden vervuld, is onderhevig aan ingrijpende, structurele veranderingen. Arbeid heeft zich ontwikkeld tot één van de belangrijkste integratiekaders in de samenleving. Dit proces voltrekt zich niet in isolement, maar in wisselwerking met veranderingen in de kwaliteit en verschijningsvormen van arbeid zelf en met een groeiende pluriformering van leefpatronen. Eertijds vanzelfsprekende standaarden voor wie wel of niet geacht wordt te werken en voor de wijze waarop, verliezen hierdoor aan betekenis.

Daar komt bij dat de technologische ontwikkeling en de toenemende internationalisering van de economie het concurrentievermogen van de nationale economieën in versterkte mate beproeven. Functie-inhouden veranderen steeds sneller en mobiliteit - tussen beroepen, instellingen en arbeidsvormen - wordt een normaal verschijnsel. Het teloorgaan van de zekerheid van een bepaalde baan dwingt tot aandacht voor inzetbaarheid en wendbaarheid om de kans op (nieuw) werk zo groot mogelijk te maken. Dit vraagt om een versterking van de zelfredzaamheid en het aanpassingsvermogen van mensen. Deze uitdaging is des te groter nu binnenkort het grote na-oorlogse cohort relatief laag opgeleide vijftigers tot de ouderen gaat behoren en hiermee in de gevarenzone komt. Zonder nader beleid blijft de omvang van de beroepsbevolking in de komende jaren onder de druk van voortijdige uittreding.

In ander opzicht noodzaakt de demografische ontwikkeling tot een zo mogelijk nog grotere inzet op arbeidsparticipatie. In meer structurele zin moet Nederland in de komende decennia een sterke groei van het aantal pensioengerechtigden tegemoet zien. In 2035 zullen er tweemaal zoveel 65-plussers zijn als nu. Het vormt een geweldige opgave de mogelijkheid open te houden van een parallelle inkomensontwikkeling tussen oud en jong. Doordat jongere ouderen zich al in de komende jaren zullen gaan melden, zet deze opgave al vroeg in en vervolgens structureel door, in de schaarbeweging van een toenemende vergrijzing en relatief kleine cohorten jongeren (par. 2.3).

Kortom, de opdracht voor de toekomst van de sociale zekerheid is om voor een verouderende bevolking inkomenswaarborgen te verschaffen, die een toenemende inzetbaarheid en dynamiek van werkenden niet in de weg staan, maar juist ondersteunen. Dit tegen een achtergrond van een pluriformering van leefpatronen en snellere wisselingen in productiepatronen en economische verhoudingen, waardoor de hoeveelheid en frequentie van aanspraken op sociale zekerheid in groeiende veelsoortigheid zal blijven toenemen. Omdat de hier geschetste ontwikkelingen grotendeels autonoom zijn en zich derhalve nauwelijks laten beïnvloeden, heeft de raad zich in dit rapport geconcentreerd op de enige beleidsmogelijkheid die wèl onderwerp kan zijn van doelbewust handelen: het opvoeren van de arbeidsparticipatie, als sociaal en emanciperend doel op zichzelf en als middel om het draagvlak te verschaffen voor de uitdagingen die ons te wachten staan. Hierbij is meer in het bijzonder, zoals al aangekondigd in het vorige rapport van de raad [1], aandacht geschonken aan zwakke groepen op de arbeidsmarkt.

[1] WRR, *Tweedeling in perspectief*; Rapporten aan de Regering nr. 50, Den Haag, Sdu Uitgevers, 1996.

6.2 Een beperkte adempauze

In de afgelopen tien à twintig jaar is het niveau van de Nederlandse uitkeringsrechten stapsgewijs op één lijn gebracht met die van onze voornaamste Europese handelspartners en concurrenten. Vanuit een relatieve achterstandssituatie in Europa is Nederland al jaren geleden begonnen orde op zaken te stellen en zich voor te bereiden op de hierboven geschetste uitdagingen van pluriforme leefpatronen, een veranderende demografie en een voortgaande economische integratie. Deze inzet werpt inmiddels vruchten af, nu de Nederlandse economie in verhouding tot andere Europese landen sterk presteert, in termen van sociaal-economische coördinatie, groei, werkgelegenheidsontwikkeling, lage inflatie en een verantwoord financieel beleid [2]. Ook de verhouding tussen inactieven en actieven kan inmiddels een internationale vergelijking doorstaan (zie tabel 2.2). Tegen deze achtergrond is in hoofdstuk 1 gesproken van een *window of opportunity*, een adempauze die kansen biedt om de strategische keuzes voor de toekomst te maken. Want de constatering dat de Nederlandse uitgangspositie is versterkt, betekent *niet* dat onze welvaart en werkgelegenheid zijn veiliggesteld, maar *wel* dat we, anders dan andere Europese landen, niet meer met de rug tegen de muur staan en creatief met die toekomst om kunnen gaan. Uiteraard is de voorsprong die Nederland genomen heeft tijdelijk van aard. Andere landen zullen mettertijd op hun beurt de voordelen plukken van de aanpassingsprocessen die daar nu in gang gezet zijn. Het is dus zaak onze adempauze goed te benutten.

Hierbij is het van groot belang voor ogen te houden dat de aard van de problematiek begint te veranderen. Dit dwingt tot een herschikking van prioriteiten, binnen de uitgezette participatiestrategie. Vele jaren van loonmatiging en structurele verlagingen van uitkeringsrechten resulteren inmiddels al jaren achtereen in de sterkste werkgelegenheidsgroei van Europa. Verder zijn, doordat koppelingen zijn opgeschort, het minimumloon en de sociale minima nog eens 20 procent extra achtergebleven ten opzichte van een al gematigde ontwikkeling van de cao-lonen. Het *generieke* vraagbeleid, waarin de lonen zijn gematigd om langs de weg van een verbeterde concurrentiepositie in te spelen op de binnenlandse en buitenlandse vraag, is ontegenzeggelijk succesvol geweest. Niettemin begint dit beleid langzamerhand structurele grenzen te bereiken, zowel voor de loonontwikkeling als geheel als voor het beleid aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De verbreding van de arbeidsparticipatie brengt weliswaar het einde van de massale werkloosheid in zicht, maar remt ook de groei van de gemiddelde arbeidsproductiviteit. Erger is dat aan de onderkant van het loongebouw de vraag naar goedkope arbeid in onvoldoende mate aantrekt, hetgeen twijfel doet rijzen omtrent de effectiviteit van verdere *generieke* verlagingen van het minimumloon. In paragraaf 4.5.1 werd gesteld dat het aantal kostwinners met een minimumloon vergaand is afgenomen. Waar de oorspronkelijke beschermingsfunctie nauwelijks nog relevant is, lijkt deze een ontvlechting van minimumloon en sociaal minimum, zoals voorgestaan in het toeslagenmodel, niet in de weg te staan. De beschermingsfunctie krijgt hier gestalte in het sociaal minimum, terwijl de verlaging van het minimumloon werk zou kunnen 'losmaken'. Wanneer de politiek (vooralsnog) voor deze oplossing terugschrikt, is er echter ook een andere weg begaanbaar. Uit onderzoek, dat gebaseerd is op de situatie eind jaren tachtig, blijkt namelijk dat de prijsgevoeligheid van de vraag naar arbeid op het niveau van het minimumloon per categorie verschilt. Een verlaging van het minimumloon met tien procent zou voor mannen slechts twee procent meer werk genereren. Voor de vraag

[2] Zie De Nederlandsche Bank, *Jaarverslag 1996*; Amsterdam, 1997, blz. 21-25.

naar vrouwen bleek het effect echter veel groter, namelijk acht à negen procent. Binnen beide categorieën was bovendien de elasticiteit van de vraag naar lager opgeleiden bovengemiddeld [3]. De mate van precisie waarmee dergelijke elasticiteiten gemeten kunnen worden, alsook hun voorspellende betekenis, is omstreden. Zo is in de jaren negentig het minimumloon nog sterker achtergebleven bij de gemiddelde loonontwikkeling dan in de tweede helft van de jaren tachtig (zie par. 4.5), maar dit is niet gepaard gegaan met een grotere belangstelling van werkgevers voor het creëren van functies onder de laagste cao-schalen. Hoe dit ook zij, genoemde onderzoeksbevindingen kunnen worden benut bij het ontwikkelen van een meer *specifiek* vraagbeleid voor de onderkant van de arbeidsmarkt. De differentiatie in elasticiteiten biedt een aanknopingspunt voor het zoeken naar doelgroepen waarvoor toeslagen of loonsuppleties wel degelijk een belangrijk instrument kunnen vormen. Daarnaast blijft er alle reden om ook werk te maken van de niet-financiële knelpunten in het reserveringsloon, zoals bepleit in de paragrafen 4.5.2-4.5.4.

De raad constateert dat het geleidelijk teruglopen van de inzetbare arbeidsreserve vraagt om een accentverlegging naar een langetermijnstrategie om de arbeidsproductiviteit te verhogen. Zo'n beleid is erop gericht te *investeren in mensen* en vindt zijn zwaartepunt in het combineren van een activeringsbeleid in de toeleiding naar arbeid en een beleid aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt om de inzetbaarheid van de arbeidsreserve te vergroten. Inzetbaarheid is het vermogen van werknemers om werk te verkrijgen en te behouden, binnen dan wel buiten de onderneming van hun werkzaamheid. Hierbij gaat het om drie dingen: individueel om breed inzetbare kennis en vaardigheden en mobiliteitsbereidheid, en institutioneel om het ontwikkelen van vraag- en aanbodverhoudingen en van scholings-, wervings- en selectieprocessen om de juiste persoon tijdig op de juiste plaats te krijgen [4]. Inzetbaarheid is in korte tijd naar voren gekomen als het hoofdthema in het cao-overleg, als belangrijkste vrucht van de toekomstgerichte sociaal-economische consensus die de Nederlandse arbeidsverhoudingen kenmerkt. Deze ontwikkeling, die de adempauze benut om het accent verder te verleggen van bescherming naar bewerktuiging, vraagt niet om een overheid die terugtreedt in een polisbeleid, maar om een vruchtbare verweving van onderwijs, arbeidsmarkt en sociale zekerheid in een *specifiek aanbodbeleid*. Hiernaast ontstaat, door het op orde komen van de publieke financiën ruimte voor een meer *specifiek vraagbeleid*, waardoor gericht knelpunten in onvervulde behoeften kunnen worden opgelost. Nu het einde van de massawerkloosheid in zicht komt, blijkt het generieke vraagbeleid zoals dat voortvloeit uit de loonmatiging een nog steeds noodzakelijke, maar niet langer voldoende voorwaarde voor evenwichtsherstel. Het beleid dient dan ook meer verbijzonderd te worden om aanbod en vraag beter op elkaar aan te laten sluiten.

6.3 Een sterkte-zwakte analyse

Stimuleren van wendbaarheid en inzetbaarheid, individuele trajectbegeleiding in preventie en reïntegratie, overtuigend optreden tegen oneigenlijk gebruik en een doelgericht gebruik van toeslagen in het 'losmaken' van specifieke vraagcategorieën - dat is wat Nederland te doen staat om de symbiose van sociale zekerheid en arbeidsparticipatie veilig te stellen voor de toekomst. Deze vier elementen gaan hand in hand en vereisen een weloverwogen combinatie van de eerder uiteengezette denkrichtingen in een voortschrijdend beleidsplan. Hierin kan het relatieve gewicht van de ingrediënten worden

[3] Zie A. van Soest, R. Euwals en B. Donkers, *Arbeidsparticipatie, lonen, uitkeringen en werkgelegenheid; Een statisch microsimulatiemodel*; VUGA, Den Haag, 1996, blz. 73. In dezelfde geest P. de Beer, 'Laag opgeleiden: minder kans op een baan, meer kans op ontslag'; *Economisch Statistische Berichten*, 6 november 1996, 81e jaargang nr. 4080, blz. 908-912.

[4] Zie Sociaal-Economische Raad, *Sociaal-economisch beleid 1996-2000*; Advies 96/05, Den Haag, 1996, blz. 130-131.

aangepast aan de in hoofdstuk 2 geschetste toekomstverwachtingen. Over de weging van rechtvaardigheid, efficiency en houdbaarheid in deze *policy mix* kan uiteraard verschillend worden gedacht. De raad profileert zich niet op de politieke aspecten hiervan, maar meent dat de geboden inzichten in uitdagingen en criteria dienstig kunnen zijn bij de invulling van de vereiste beleidskeuzes. Tegen deze achtergrond is hieronder een sterkte-zwakte analyse ondernomen van de beleidsmogelijkheden.

De drie denkrichtingen die de raad in vorige hoofdstukken heeft ontwikkeld, bleken ieder hun eigen sterktes en zwaktes mee te brengen: niet alleen in termen van prestaties, maar ook in de achterliggende visie op de maatschappelijke verhoudingen en sociaal-economische samenhangen. Is zelfredzaamheid - als mensbeeld - een werkelijkheid, een postulaat of een wenselijkheid? Wat is hierbij 'nature' en wat 'nurture'? Kan de betrokken invulling ook zelfredzaamheid bevorderen in plaats van de in het verleden geschapen afhankelijkheidsrelaties? In hoeverre lopen *Sein und Sollen* door elkaar in de opvattingen daarover? En als hamvraag: laat het politieke proces wel toe dat de nagestreefde doelen van het beleid ten aanzien van de sociale zekerheid ondubbelzinning worden geformuleerd, als toetssteen voor de doeltreffendheid ervan? Zonder explicitering van deze waardegeladen voorvragen blijft zowel het bedrijven als het beschrijven van sociale politiek een schimmige bezigheid. De raad heeft in het voorafgaande gerapporteerd over een aantal inzichten omtrent de grenzen en mogelijkheden van alternatieve denkrichtingen in de sociale zekerheid, en dilemma's blootgelegd die een politiek antwoord behoeven. In de hoofdstukken 4 en 5 is hierbij al voorgesorteerd naar de te maken keuzes. Dit laatste hoofdstuk vat de belangrijkste bevindingen samen en ontwikkelt een visie op wat een weloverwogen combinatie zou kunnen zijn van de verschillende denkrichtingen, zowel voor de toekomst van de sociale zekerheid op langere termijn als om de thans nog zo hardnekkige problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt op te kunnen lossen.

6.3.1 Polisbeleid en de 'weloverwogen combinatie'

De raad meent dat de speelruimte waar Nederland over beschikt thans geen dringende noodzaak biedt om de participatie te verhogen langs de weg van een vergaande 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 inmiddels voor een belangrijk deel uit langdurig werklozen en andere kansarme groepen met een vooralsnog geringe verdiencapaciteit. Omdat de effectieve vraag naar deze personen gering is, moet verwacht worden dat het weinig zal uitrichten uitkeringen en minimumloon generiek te verlagen. Om te voorkomen dat de in *Tweedeling in perspectief* [5] bepleite emancipatie van arbeid en talent niet tot stand komt en de arbeidsmarkt vervolgens afglijdt naar een tweedeling met grote aantallen *working poor* is hier een beleid nodig van scholing, het verschaffen van mogelijkheden om via werkervaring de individuele arbeidsproductiviteit te verhogen, en van specifieke vraagstimulering, onder andere door taakafsplitsing om meer banen te creëren voor mensen met een lage startkwalificatie. Hier komt bij dat (te) lage uitkeringen leiden tot risicomijding, immobiliteit en een verslechterende allocatie op de arbeidsmarkt, waardoor de sociale zekerheid haar smeeroliefunctie verliest (par. 2.7.2). De arbeidsmarkt van vandaag en van de toekomst vereist nu juist dat mensen de risico's van een statuswijziging kunnen bufferen. Ten slotte zal een verdere versobering van de polis kunnen rekenen op groot maatschappelijk verzet, en zal het effect waarschijnlijk deels teniet gedaan worden door compenserende cao-elementen, met als resultaat

5] WRR, *Tweedeling in perspectief*; op. cit.

dat beleid en uitvoering in de sociale zekerheid versnipperd worden. Kortom, de uitdaging is nu juist om een alternatief te vinden voor zowel het Angelsaksische model, dat *working poor* niet weet te vermijden, als voor het traditionele Rijnlandse model, dat het samengaan van inkomenswaarborgen en voldoende werkgelegenheid slecht weet te waarborgen.

Dit neemt niet weg dat er ook nu, op *onderdelen*, goed gebruik gemaakt kan worden van het polisinstrument. In paragraaf 4.4.7 is beredeneerd hoe rechtvaardigheid en doelmatigheid *beide* gediend kunnen zijn met een opheffing van de duurbeperking in de WAO, ervan uitgaande dat de poortwachtersfunctie adequaat wordt vervuld. De houdbaarheid van een modern stelsel van sociale zekerheid vereist hoe dan ook een versterking van de poortwachtersfunctie en een verstrakking van het sanctiebeleid. In dit licht moet ook de verzelfstandiging van de bijstandsuitkeringen worden gezien, alsmede de omkering van de bewijslast bij aanvragen voor inkomenstoeslagen (par. 4.3.7) en bij het niet-opleggen van sancties door uitvoerders.

Overigens wil de raad er met klem op wijzen dat een verdere beperking van uitkeringsrechten niet voorgoed van de baan is. De in hoofdstuk 2 geschetste uitdagingen, waaronder vooral de daar geschetste demografische problematiek, vragen om méér dan goede bedoelingen alleen. Als het beoogde proces van simultane productiviteitsverbetering, groeiende arbeidsdeelname en draagvlakverbreding onvoldoende op gang komt of als zich ernstige tegenslagen voordoen in de internationale economische ontwikkeling, zal een verdere versobering van de sociale zekerheid opnieuw aan de orde komen.

De 'weloverwogen combinatie'

De raad verwacht dat de doelstellingen voor de sociale zekerheid van de toekomst kunnen worden gewaarborgd onder handhaving van de huidige uitkeringsniveaus, in een weloverwogen combinatie van beleidsinstrumenten waarin de nadruk ligt op een activeringsbeleid en een toeslagenbeleid. Deze twee sluiten elkaar geenszins uit. Integendeel, voor beide is een rol weggelegd, zowel op grond van eigen merites als om elkaars zwakke kanten te compenseren. Als gemeenschappelijk element kennen beide de intensieve gevalsbehandeling in maatwerk, zoals samengevat in paragraaf 4.3.6. Aan de aanbodzijde wordt die gevalsbehandeling in een activeringsbeleid waar nodig ondersteund door bewerktuigingsfaciliteiten voor specifieke scholing, werkervaring of sollicitatiebegeleiding, die uitgaan boven het generieke voorwaardenscheppende onderwijsbeleid uit het polismodel. Maar specifiek aanbod- of activeringsbeleid is niet genoeg; het vereist aanvulling met een specifiek vraagbeleid dat additionele banen schept en/of toeslagen verleent ingeval van een te lage (initiële) arbeidsproductiviteit. In een ruime arbeidsmarkt is een toeslagenbeleid bewerkelijk, omdat het afgeschermd dient te worden tegen oneigenlijk gebruik. Naarmate de arbeidsmarkt beter ruimt, nemen de mogelijkheden voor een bredere toepassing van een toeslagenbeleid toe. Dit kan er belangrijk aan bijdragen het eveneens zeer bewerkelijke activerings- of bewerktuigingsbeleid te ontlasten. De weloverwogen combinatie is dan ook niet constant in de tijd, maar afhankelijk van de veranderende aard van de op te lossen problematiek. Ook op korte termijn biedt een combinatie de beste mogelijkheden om een belangrijk deel van het huidige grote bestand langdurig werklozen en andere moeilijk bemiddelbare groepen aan werk te helpen. Op langere termijn zal dit bestand naar verwachting afnemen, hetgeen de mogelijkheden voor een toeslagenbeleid verruimt. Wel dwingt de internationale concurrentie tot voortdurende aandacht voor de productiviteitsontwikkeling aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt.

In de volgende subparagrafen wordt nader ingegaan op de mogelijkheden van een specifiek aanbod- en vraagbeleid. Een deel van wat daar wordt behandeld, is al beleid of is in voorbereiding. De raad beperkt zich evenwel niet tot nieuwe voorstellen, maar schetst een totaalbeeld op hoofdlijnen.

6.3.2 Specifiek aanbodbeleid

Aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt bepleit de raad een substantiële intensivering en verdieping van de individuele trajectbegeleiding om mensen en werk bij elkaar te houden (preventie) of te brengen (reïntegratie). Waar nodig moet dit worden ondersteund met specifieke voorzieningen die de arbeidsmarktpositie van betrokkenen versterken. Dit pleidooi steunt op het inzicht dat mensen wel gelijkwaardig zijn, maar in termen van inkomensverwervende karakteristieken en zelfredzaamheid niet gelijk zijn (par. 4.2.2). De raad is van oordeel dat de traditionele Rijnlandse verzorgingsstaat te zeer steunt op regelgeving en bureaucratische procedures om de arbeidsmarkt te laten ruimen. Deze benadering laat te veel ruimte voor oneigenlijk gebruik en schept te veel loketafhankelijkheid om houdbaar te zijn in de dynamiek van de maatschappelijke en economische omgeving. Daarom is in paragraaf 4.3 een meer eigentijdse operationalisatie van de sociale zekerheid gepresenteerd. Hierin staat de eigen verantwoordelijkheid voorop - op alle niveaus en van alle betrokkenen in het uitvoeringsproces (beleidsmakers, cliënten, uitvoerders en werkgevers). Verantwoordelijkheden worden daarbij allerwegen onderstreept door een actief sanctiebeleid, om evenwicht te scheppen tussen rechten en plichten.

Preventie
Het preventiebeleid speelt zich in hoofdzaak af in de fase van initiële scholing en hierna binnen de arbeidsorganisatie. In de bespreking van de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt is ingegaan op de strategische betekenis van permanent leren en een zorgvuldige loopbaanbegeleiding (par. 4.5.4). Een beleid terzake staat nog in de kinderschoenen, evenals het denken over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en individu als het gaat om de vormgeving en bekostiging ervan. De conclusies van het kennisdebat en de recente doorbraken in het overleg over loonbaanonderbreking en een participatiebevorderend ouderenbeleid binnen ondernemingen zijn tekenen dat het draagvlak toeneemt voor een beter onderhoud van menselijk kapitaal. Bijzondere aandacht verdienen hierbij ook arrangementen om kennis en vaardigheden van werknemers die in verband met gezinsvorming tijdelijk uittreden, op peil te houden ten behoeve van hun toekomstige herintredingskansen.

In het bedrijfsleven vormen - ook afgedwongen door de verscherpte concurrentie - innovatie en hieruit voortvloeiende vernieuwing van functie-inhouden een permanent gegeven. Grote, internationaal concurrerende bedrijven beginnen dan ook meer en meer aandacht te besteden aan loopbaanbegeleiding en permanente scholing, niet alleen om de toegevoegde waarde en de interne flexibiliteit van hun personeel op peil te houden, maar ook om, door de inzetbaarheid te verbreden, zonder te veel hartzeer van dit personeel afscheid te kunnen nemen als herstructureringen onvermijdelijk zijn. Ook in het midden- en kleinbedrijf groeit de aandacht voor het onderhoud van menselijk kapitaal [6]. De kleinere schaal beperkt hier evenwel de mogelijkheden om geheel op eigen kracht iets te doen. Langzaam breekt ook het besef door dat de veroudering van de beroepsbevolking de kloof tussen vereiste en beschikbare vaardigheden nog dreigt te vergroten. Door de combinatie van vergrijzing en ontgroening wegen de relatief minder geschoolde geboortecohorten uit de

[6] Zie bijvoorbeeld MKB Nederland, *Nooit te oud om te leren; Een alternatief leerrechtsysteem*; Delft, 1995.

jaren veertig zwaar in de beroepsbevolking van het komende decennium. Dit zet de productiviteit onder druk en vereist ook in de microsituatie een *anticiperend* beleid, om voortijdige arbeidsuitstoot te voorkomen. Om al deze redenen is de versterkte inzet van vakbeweging en werkgevers op scholing, kwaliteitsverbetering en bredere inzetbaarheid van grote betekenis voor het slagen van een participatiestrategie.

Reïntegratie

Tegen de achtergrond van een meer ondernemend omgaan met menselijk kapitaal in het bedrijfsleven is de interne dynamiek van de overheidsbemoeienis met reïntegratieprocessen achtergebleven. Binnen de uitvoering van de sociale zekerheid zijn nog sporen herkenbaar van een cultuur van bescherming en regelgeving, die huiverig staat tegenover het profileren van eigen verantwoordelijkheden en het geven en vragen van rekenschap. Vandaar dat in paragraaf 4.3 is gepleit voor de noodzaak af te rekenen op toetsbare inspanningen en resultaten door de hele 'bedrijfskolom' heen, om naast het onbedoeld gedrag van cliënten en werkgevers ook tegen te kunnen gaan dat beleidsmakers en uitvoerders hun verantwoordelijkheden ontlopen. Vandaar ook de nadruk op de rechtmatigheidscriteria die een operationele basis leggen voor sanctietoepassing bij oneigenlijk gebruik, als noodzakelijke voorwaarde voor de houdbaarheid van maatwerk en als alternatief voor de traditionele bestuursrechtelijke concepten van verdelende rechtvaardigheid en fijnmazige categorisering [7]. En vandaar, ten slotte, de waarschuwing dat een krachtig activerend arbeidsmarktbeleid een cultuuromslag vergt die dwingt tot prioritering en fasering.

Niettemin is de raad ervan overtuigd dat een grotere handelingsvrijheid voor een op het individu toegesneden maatwerk ook in de sociale zekerheid mogelijk is, naar analogie van de veel grotere professionele verantwoordelijkheden die nu al in de uitvoerende sfeer van de gezondheidszorg en het onderwijs gedragen worden. Daar is het geaccepteerd dat de dokter 'maatwerk' levert om de patiënt beter te krijgen en dat de leerkracht enerzijds eisen stelt waarvoor de ene leerling harder moet werken dan de andere, maar anderzijds leerlingen ook naar behoefte ondersteunt. Naar analogie met de poortwachtersfunctie in de sociale zekerheid opereren arts en leerkracht beide binnen geobjectiveerde toegangscriteria die de *rechten* bepalen: de patient moet wel ziek zijn en de leerling gekwalificeerd voor het onderwijs. Vanuit dat vertrekpunt dragen zij, als professionele *uitvoerders,* evenwel zelf een substantiële verantwoordelijkheid voor proces en resultaat, binnen een gegeven budget van tijd en middelen. Rechten - de *inputs* van de sociale zekerheid - dienen ondubbelzinnig vast te staan, maar in het *proces* van preventie en reïntegratie gaat het nu juist om een creatieve afstemming met het individuele kennen en kunnen. Bij maatwerk gaat het, gegeven de stof, niet om de schaar, maar om de snit.

Uiteraard kan de uitvoering van de sociale zekerheid niet bogen op de professionele traditie van de geneeskunde of het onderwijs, en zal de overgang naar meer eigen initiatief, professioneel handelen en verantwoordelijkheid gefaseerd en goed begeleid moeten verlopen. Binnen de professionele organisatie als hier bedoeld, heeft de individuele actor voldoende middelen en bevoegdheden om de hem toevertrouwde reïntegratie van cliënten in het arbeidsproces naar bevind van zaken te ondersteunen [8]. De hiertoe vereiste vrijheidsgrenzen vragen om deregulering en aansturing op afstand in een verhouding

7] Zie vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Implementatie van de Algemene Bijstandswet; Verslag van een rondetafelgesprek*; Tweede Kamer 1996/1997, 25 271, nrs. 1-4.

8] Zie over de aansturing van de hier bedoelde *situational respanse* R.W. Rowbottom en D. Billis, *Organisational Design; The work-levels approach*; Aldershot, Gower, 1987.

tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, waarin de opdrachtnemer doelen overeenkomt met zijn opdrachtgever. Deze stelt hem tijd en andere middelen ter beschikking naar gelang van de moeilijkheidsgraad van de opdracht, en bemoeit zich er verder niet mee zolang de opdrachtnemer naar behoren verantwoording aflegt [9].

Nogmaals zij benadrukt dat het hier gaat om *wederzijdse* verplichtingen, zowel in de aansturing als in de relatie met de cliënt, waar niemand zich zonder sanctie aan kan onttrekken. Binnen de uitvoeringsorganisatie wordt, waar mogelijk, op resultaat afgerekend en anders op toetsbare inspanningsverplichtingen. Externe *concurrentie* om de cliënt houdt de organisatie als geheel scherp en het vervult een cruciale rol in het machtsevenwicht tussen uitvoerder en cliënt. Voor de cliënt vertaalt dit zich in een *geïndividualiseerd trajectplan*, waar in principe niemand aan ontkomt en waarin toetsbare inspanningsverplichtingen over en weer worden vastgelegd.

Er moet nog veel gebeuren om de middelen, het juridisch kader en de mensen te mobiliseren voor een succesvol activeringsbeleid. Bij die middelen is geld voor meer behandelingscapaciteit niet het grootste knelpunt, want een betere aansluiting van vraag en aanbod zal zichzelf op termijn grotendeels terugverdienen, zeker nu de arbeidsmarkt krapper wordt. Moeilijker ligt het met de knelpunten in het cursusaanbod, de inburgeringsfaciliteiten en de beschikbare werkervaringsplaatsen, die niet allemaal één, twee, drie op te lossen zijn. Moeilijk is het ook een juridisch kader te doorbreken, waarin een handelingsperspectief van preventie en reïntegratie in wederzijdse verantwoording tussen de betrokken partijen nu vaak vastloopt op van alles wat op voorhand 'niet mag'. De hier bepleite integratie van het socialezekerheidsbeleid en het arbeidsmarktbeleid betekent dat in juridisch opzicht de afspraken in het kader van de individuele gevalsbehandeling tussen cliënt, gevalsbehandelaar en/of werkgever gezien moeten worden als een *overeenkomst* en dienovereenkomstig gereguleerd moeten worden (par. 4.3.4). Het denken hierover staat evenwel nog in de kinderschoenen. Bovenal gaat het bij dit alles niet om een blauwdruk, maar om een cultuurverandering van het handelingsperspectief bij de gevalsbehandelaars. Zij moeten het bemiddelen gaan zien als ondernemen. Hiervoor moeten zij binnen de organisatie ook de ruimte krijgen. In zijn vele contacten met de wereld van de uitvoering is de raad gesterkt in de overtuiging dat er een draagvlak te vinden is om de uitdaging van minder regulering, meer maatwerk en meer concurrentie te aanvaarden.

Omdat een specifiek aanbodbeleid bewerkelijk is en een aanzienlijke inzet van mensen en middelen vereist, is het van belang meer gebruik te maken van de expertise die inmiddels door de particuliere uitzendbranche is opgebouwd. De raad voorziet een geleidelijk ineenvloeien van de particuliere en de publieke arbeidsbemiddeling in parallelle privatisering [10], waarbij de concurrentievoorwaarden tussen beide in evenwicht zijn gebracht, bijvoorbeeld door gecertificeerde particuliere bemiddelaars ook de beschikking te geven over gesubsidieerde scholings- of inburgeringsfaciliteiten. In weerwil van alle inspanningen en productiviteitsverhogende voorzieningen zal het evenwel, zolang de vraag naar arbeid onvoldoende is om het aanbod op te nemen, niet altijd mogelijk zijn om tot een geslaagde bemiddeling te komen. Daarom gaat de nu volgende paragraaf over de goede en de kwade kansen van een specifiek vraagbeleid.

9] Zie C.A. Hazeu, *Systeem en gedrag in het wetenschappelijk onderzoek; Een model voor toedeling van taken en verantwoordelijkheden in een multi-niveau systeem, toegepast op het universitaire onderzoek*; Den Haag, VUGA, 1989; en WRR, *Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*; Rapporten aan de Regering nr. 45, Den Haag, Sdu Uitgeverij, 1994.

10] Zie WRR, *Belang en beleid*; op. cit.

6.3.3 Specifiek vraagbeleid

Tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt staat een reservoir van geregistreerde werklozen en een onbekend maar waarschijnlijk nog vrij aanzienlijk 'ontmoedigd' aanbod dat zich tot dusver niet als werkzoekend heeft laten registreren. Deze grote arbeidsreserve is uiteraard geen homogene populatie. Zij valt in drie groepen uiteen, die hieronder achtereenvolgens aan de orde komen:

- mensen met voldoende vaardigheden die aan het werk kunnen komen zodra er werk voor hen is;
- mensen met een (te) lage arbeidsproductiviteit die in beginsel bemiddelbaar zijn op de reguliere arbeidsmarkt; en
- mensen die (nog) niet bemiddelbaar zijn op de reguliere arbeidsmarkt.

De vraagimpulsen van een generieke loonmatiging komen vooral de eerste doelgroep ten goede, waarvoor de arbeidsmarkt redelijk functioneert. Zoals aangegeven in paragraaf 2.6.3 wisselen Nederlanders momenteel vrijwel even vaak van baan als Amerikanen, en voor het overgrote deel gebeurt dit zonder noemenswaardig beroep op sociale zekerheid of publieke bemiddelingsfaciliteiten. Toch zijn er ook knelpunten aan de vraagzijde van de reguliere arbeidsmarkt, voorzover zich onvervulde maatschappelijke behoeften aandienen in van overheidswege bekostigde sectoren als het onderwijs en de zorg. Nog afgezien van nu al evidente tekorten, vragen levenslang leren en de vereisten van de kennismaatschappij in het algemeen om nieuwe investeringen en meer personeel in het onderwijs. Ook in de zorg is er een grote behoefte aan 'meer handen aan het bed'. Deze behoefte zal alleen maar toenemen naarmate de vergrijzing voortschrijdt. Tot op zekere hoogte staat hier nog een onbenut aanbodpotentieel tegenover. De raad bepleit dan ook de vraag selectief te vergroten op basis van een verruiming van de begrotingen voor onderwijs en zorg, desgewenst in combinatie met een inzet om wachtgelders, herintredende vrouwen en bijstandsgerechtigden voorrang te geven wanneer de banen die hierdoor beschikbaar komen, moeten worden vervuld. De begrotingsroute ligt hier meer voor de hand dan een expliciet toeslagenbeleid, omdat loon en toeslag hier *beide* ten laste van de publieke sector komen.

Meer in het algemeen zijn er ook voor de tweede doelgroep - de in beginsel bemiddelbare werknemers met een lage arbeidsproductiviteit - niet altijd toeslagen nodig om arbeid goedkoper te maken en de vraag te verruimen; soms is het al genoeg handelingspraktijken te veranderen of regels op te schorten. Een voorbeeld van handelingspraktijken die arbeid duur houden, is de neiging om de ruimte tussen het minimumloon en de feitelijke inschaling in cao's niet te benutten. Regels zijn in het geding bij een tijdelijke dispensatie van het wettelijk minimumloon, als aanlooptraject voor mensen met een onvoldoende startkwalificatie. In zijn algemeenheid mag de vraagelasticiteit naar goedkope arbeid dan laag zijn, maar juist in deze trajecten biedt het overleg rond een individuele gevalsbehandeling mogelijkheden om mensen toch geplaatst te krijgen. Meer in het algemeen zal een beleid dat de prijs van arbeid verlaagt vaak de beste kansen hebben in samenhang met een activeringsbeleid, en omgekeerd.

Mede tegen de achtergrond van de ervaringen met Amerikaanse *workfare*-programma's heeft de raad zich beraden over de vraag in hoeverre een toeslagenmodel zich laat veralgemeniseren tot een toeslagen*beleid*. Voor cohorten met een redelijke slaagkans op de arbeidsmarkt kan de in hoofdstuk 5 gemodelleerde lage instap van het minimumloon in een toeslagenbeleid een nuttige prikkel zijn in de arbeidstoeleiding. Voorwaarde voor de hier besproken doelgroep is wel dat hierbij zodanig geïnvesteerd wordt in arbeidsproductiviteit dat mensen uit de doelgroep kunnen doorstromen naar het 'normale'

cao-bereik. De slaagkans is van belang omdat mensen met een structureel zwakke arbeidmarktpositie door de verplichting in het 'zuivere' toeslagenmodel om werk te aanvaarden, gemakkelijk in het nauw gebracht kunnen worden als werkgevers oneigenlijke verdringingsprocessen op gang brengen (par. 5.4). Doorslaggevend voor de vormgeving van het beleid zijn dan ook de beschikbaarheid van werk voor moeilijk plaatsbare werknemers en de kwetsbaarheid voor onbedoeld gebruik. Hieronder passeert een aantal subgroepen de revue, waarvoor een tijdelijk of structureel toeslagenbeleid een rol kan spelen op de reguliere arbeidsmarkt.

Langdurig werklozen
Voor deze doelgroep zijn er inmiddels drie categorieën 'Melkertbanen'. Bij 'Melkert-I' (voor de publieke sector) en 'Melkert-II' (voor de private sector) gaat het om regelrechte toeslagen, waarvan de omvang ruwweg de helft van de loonsom is. Bij 'Melkert-III' (vrijwilligerswerk met behoud van uitkering) is sprake van een impliciete aanmoedigingssubsidie om mensen weer in een arbeidsritme te brengen. Dit soort arrangementen is houdbaar omdat de overheid geen *verplichting* op zich neemt om het bijpassende werk te vinden. Bovendien is het aantal gesubsidieerde banen gebudgetteerd. Hierdoor ontstaat er geen open-einderegeling en worden werkgevers die door middel van oneigenlijke verdringing een generieke loonsverlaging voor brede categorieën zouden willen afdwingen niet in de kaart gespeeld (par. 5.4). Naarmate de werkloosheid verder wordt teruggedrongen en de arbeidsmarktpositie van langdurig werklozen sterker wordt, komt een meer generaliserend toeslagenbeleid in zicht voor langdurig werklozen, al dan niet in combinatie met een tijdelijke verlaging van het minimumloon. Door de toeslag vorm te geven als een tijdelijke afdrachtskorting op door de werkgever ingehouden sociale premies wordt tevens voorkomen dat betrokkene ergens 'zijn hand moet ophouden'. Bij 'Melkert-II' vormt de tijdelijkheid een essentieel onderdeel van een prikkelstructuur die werknemers aanzet om te blijven streven naar een 'gewone baan' en die werkgevers ervan weerhoudt om structureel te onderbetalen. Over de duur van de ondersteuning worden afspraken gemaakt in het proces van individuele gevalsbehandeling.

Jongeren
Het gevaar dat een toeslagenbeleid oneigenlijk gebruikt wordt door werkgevers is nu al geringer bij jongeren, een categorie die ondubbelzinnig te omschrijven is en als regel in trek is op de arbeidsmarkt. Voor velen van hen is een toeslagenbeleid niet opportuun omdat ze toch wel aan het werk komen. Maar ook de categorie jongeren is niet homogeen. Juist omdat het aantal moeilijk bemiddelbare gevallen hier gering is, lijkt deze groep geschikt om een toeslagenbeleid op uit te testen. De bestuurlijke problemen zijn hier hanteerbaar en de voorwaarde dat zij voor een mogelijke toeslag worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid arbeid te verwerven, heeft juist hier de hoogste rendementsverwachting. Bij gunstige ervaring kan zo een verwachtingspatroon normaliseren, waarbij eigen initiatief vooropstaat en de uitkering als additioneel geldt.

Een toeslagenbeleid kan hier tot zijn recht komen voor de problematische doelgroep werkloze voortijdige schoolverlaters, die hun minimumjeugdloontraject niet gebruiken om de werkervaring op te doen waarmee zij zich in de markt kunnen handhaven [11]. De gedachte dat jongeren niet in de bijstand thuishoren is al vormgegeven in de nieuwe Wet inschakeling werkzoekenden (WIW 1998), die als hoofdinstrument een gesubsidieerde dienstbetrekking als werkervaringsplaats heeft. In deze opvolger van het Jeugdwerkgarantieplan (JWG) neemt de gemeente - al dan niet tegen een verlaagd minimumloon -

[11] Zie H.A. Keuzenkamp, 'School of pizzabrommer'; Economisch Statistische Berichten, 17 april 1996; 81e jaargang nr. 4054, blz. 333.

een werkloze jongere in dienst om hem of haar vervolgens gesubsidieerd te detacheren bij reguliere werkgevers in de collectieve sector of de marktsector. Betrokkene wordt hierbij ondersteund en geprikkeld door scholing en financiële stimulansen om zo snel mogelijk door te stromen naar regulier, ongesubsidieerd werk. Zo'n regeling kan doeltreffend zijn in een min of meer sluitende aanpak doordat (1) werkgevers nu al rivaliseren om de 'aantrekkelijke' jongeren, en daarom niet of nauwelijks misbruik zullen maken van de regeling, (2) een alternatief (bijstands)inkomen in beginsel niet wordt verleend, en (3) de doelgroep klein genoeg is om alle werklozen werk en begeleiding te garanderen. Zij is rechtmatig vanuit de optiek dat jongeren verplichtingen hebben aan een gemeenschap die hun opvoeding en opleiding heeft meebekostigd, en daarom niet (aanstonds) aanspraak kunnen maken op een arbeidsloos (minimum)inkomen.

Oudere werknemers
In paragraaf 2.8.2 is uitvoerig ingegaan op de kwetsbare arbeidsmarktpositie van oudere werknemers, waarvan velen achterblijven in arbeidsproductiviteit. Dit vraagt uiteraard in de eerste plaats om een leeftijdsbewust personeels- en scholingsbeleid, zodat voortijdige uitstoot uit het arbeidsproces kan worden voorkomen. Hiernaast valt een faciliteit te overwegen waarbij voor oudere werknemers bij aantoonbare verlichting van hun functie een afdrachtskorting op sociale premies kan worden toegestaan. De opbrengst hiervan kan als herplaatsingstoelage strekken om betrokkene er niet in nettoinkomen op achteruit te laten gaan. Ook in deze operationalisatie wordt 'hand ophouden' voorkomen. Om oneigenlijk gebruik door werkgevers tegen te gaan, denkt de raad hier nadrukkelijk aan een 'kan'-bepaling, die individualiserend wordt geëffectueerd door de poortwachter van de WW of de WAO. Naarmate ook de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers sterker wordt bij een verder teruglopen van de werkloosheid, ontstaat er wellicht ruimte om de bestuurlijke procedures te verlichten, bijvoorbeeld door de grotere werkgevers enige autonome ruimte voor afdrachtskortingen te geven, afhankelijk van het aantal ouderen in hun personeelsbestand. De raad constateert dat een regeling voor 'externe demotie' (herplaatsing naar een andere werkgever) reeds sinds jaar en dag bestaat binnen de kring van verzekerden in het ABP, die onder voorwaarden recht hebben op een herplaatsingstoelage na functioneel ontslag. Op den duur - als de nieuwe uitvoeringsstructuur van de WAO tot wasdom is gekomen - ziet de raad mogelijkheden om ouderen ook in de private sector extern te bemiddelen binnen een structureel preventie- en toeslagenbeleid.

Flexwerkers
Het is een eis van rechtvaardigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid dat een gemeenschap die flexibele arbeid nodig heeft, zorgt dat het stelsel van sociale zekerheid ook in flexibele arbeidsrelaties adequate zekerheden biedt. Maar bij dergelijke vormen van 'flexecurity' is bijzondere waakzaamheid geboden tegen oneigenlijk gebruik door werknemer of werkgever. Uit de brede casuïstiek, die hier verder onbesproken moet blijven, wil de raad een tweetal aandachtspunten lichten. In paragraaf 4.5.3 is aandacht gevraagd voor arbeidspools en loonbedrijven als intermediair om onregelmatige vraagpatronen op te vangen en als instrument om het reserveringsloon te verlagen. Elders - in België bijvoorbeeld - worden dergelijke arrangementen wel gesubsidieerd; in ons land wordt gepleit voor een versoepeling van de toepassingsmogelijkheden van de WW, om een sluitende exploitatie mogelijk te maken. De raad bepleit experimenten terzake, die zo zijn ingericht dat de prikkel voor de werkgever om op eigen kracht tot een sluitende exploitatie te komen niet wordt uitgeschakeld. Een tweede aandachtspunt vormt de positie van mensen die hun status willen wijzigen, bijvoorbeeld van werknemer naar zelfstandige. Ook hier zijn aanvullende instrumenten nodig om de betrokken risico's te helpen opvangen, zonder hierbij de prikkel van zelfredzaamheid uit te schakelen.

In de sfeer van de sociale zekerheid valt hier te denken aan het (tijdelijk) opvangen van gaten in de dekking.

De derde doelgroep: structurele ondersteuning buiten de reguliere arbeidsmarkt
Ondanks alle inspanningen zullen er altijd mensen blijven die niet bemiddelbaar zijn naar de reguliere arbeidsmarkt. In zijn rapport *Tweedeling in perspectief* [12] heeft de raad gepleit voor een emancipatie van talent, waarbij mensen met een structureel zwakke arbeidsmarktpositie niet blijvend worden uitgeschakeld, maar de kans krijgen actief en *lonend* deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Het is onbekend hoe groot het bestand is dat uiteindelijk resistent blijkt voor een beleid dat er primair op is gericht inzetbaarheid te verhogen. In een statisch perspectief kan licht de indruk ontstaan dat het om grote aantallen gaat. Maar onderkend moet worden dat het huidige bereik van het arbeidsmarktinstrumentarium beperkt is, ook door de vigerende vraag/aanbodverhouding. In een dynamisch perspectief van een aantrekkende vraag en een sterk geïntensiveerd beleid kan uiteindelijk blijken dat het om een veel beperktere groep gaat dan zich thans laat aanzien. Anderzijds is duidelijk dat ondanks alle inspanning niet iedereen aan de eisen van een kennisintensieve economie zal kunnen voldoen. Een participatiestrategie dient ook hen te omvatten.

Tegen deze achtergrond vraagt de raad nadere aandacht voor drie subgroepen die structurele ondersteuning verdienen:
- moeilijk schoolbare mensen met een te lage arbeidsproductiviteit voor de reguliere arbeidsmarkt;
- overige bijstandsgerechtigden (en moeilijk plaatsbare toegelaten vluchtelingen) die (nog) niet in een scholingstraject zitten; en
- volledig arbeidsongeschikten die de wens te kennen geven om op enigerlei medisch verantwoorde wijze betaalde werkzaamheden te willen verrichten.

Duidelijk is dat het gros van de *moeilijk schoolbare werknemers* niet thuishoort in de beschermde werkomgeving van de WSW. Het is zaak dat voor deze subgroep weer ruimte gemaakt wordt in de begrotingen van de overheid en de kwartaire sector, waar zij zijn weggesaneerd. Hiernaast beveelt de raad experimenten aan met een structurele afdrachtskorting voor uitzendbedrijven in de persoonlijke en huishoudelijke dienstverlening, voorzover zij langdurig werklozen in dienst nemen. Langs deze weg worden de nadelen van de veelbesproken vouchersystemen weggenomen (werknemer krijgt een dienstbetrekking en afnemer krijgt verhaal op het uitzendbedrijf bij wanprestatie).

Onder de *overige bijstandsgerechtigden* zal altijd een restpost overblijven van cliënten die ook in een streven naar een sluitende aanpak (nog) niet actief bemiddeld worden of (nog) geen scholingstraject volgen. Deze mensen ontvangen tot dusver een min of meer structurele ondersteuning, zonder dat er veel wordt ondernomen om de tegenprestatie die ook van hen gevraagd mag worden gestalte te geven; dit voorzover zij hier niet van zijn vrijgesteld uit hoofde van de in hoofdstuk 3 gesuggereerde 'Wet op de Zorgverlening'. Hier staat, in aanvulling op of als alternatief voor het 'Melkert-III'-arrangement, de optie open om bij de intake van bijstandscliënten te bezien in hoeverre zij beschikbaar kunnen zijn voor publiekelijk bekostigde maatschappelijke dienstverlening in de sfeer van de thuiszorg en dergelijke.

Ten slotte kan van de volledig *arbeidsongeschikte werknemers* uiteraard nooit gevergd worden dat zij zich beschikbaar houden voor de arbeidsmarkt. Niettemin ervaart althans een deel van hen de uitschakeling als een zware

12] WRR, *Tweedeling in Perspectief*, op. cit.

psychische last. Nu arbeid allengs weer schaarser wordt, kan de gemeenschap de plicht om ook deze groep te betrekken in het emancipatieproces niet langer negeren. De raad beveelt aan een expliciet beleid te ontwikkelen om gehandicapten te bemiddelen naar aangepast werk, voorzover zij dit zelf wensen.

De wig als randvoorwaarde
In het voorgaande is een reeks van voorstellen gedaan om een toeslagenbeleid te effectueren via onder meer een afdrachtskorting op de sociale premies. Op zichzelf bezien leidt iedere versmalling van de heffingsgrondslag tot hogere premies en een grotere wig, ook als de toeslagen ten laste van de algemene middelen gebracht zouden worden. De afwentelingstheorie leert namelijk dat belastingen direct of indirect voornamelijk door de factor arbeid gedragen worden, omdat deze minder mobiel is dan de productiefactor kapitaal. Ook om deze reden dient ongewenste verdringing te worden voorkomen; randvoorwaarde van het beleid dient te zijn dat het de uitstroom uit de sociale zekerheid zodanig versnelt dat de wig er *per saldo* door wordt verkleind.

6.4 De te voeren strategie

Naarmate een evenwicht op de arbeidsmarkt in zicht komt, zal de strategie zich op macro-economisch niveau moeten gaan richten op een voortgaande verhoging van de gemiddelde productiviteit. De raad ziet dit als een noodzakelijke ontwikkeling, wil de Nederlandse economie in een perspectief van vergrijzing, ontgroening en toenemende concurrentie het financiële en reële draagvlak blijven bieden voor de mogelijkheid van een min of meer parallelle welvaartsontwikkeling van jong en oud, en van actieven en arbeidsongeschikten. Deze tautologische waarheid geeft wellicht voedsel aan de gedachte dat het maar eens afgelopen moet zijn met de loonmatiging, voorzover die de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit zou remmen. Nog daargelaten dat de functie die hogere lonen hadden in het bewaken van de efficiency, in ons land al lange tijd is overgenomen door de druk van een harde gulden, die daarbij tevens een lage rentestand en een lage inflatie heeft bewerkstelligd [13], is er weinig aanleiding om het matigingsbeleid op te geven.

Als belangrijkste strategische opgave voor de toekomst van de sociale zekerheid ziet de raad dat gematigde loonontwikkeling wordt volgehouden en loondifferentiatie wordt bevorderd die aansluit bij verschillen in productiviteitsontwikkeling. Dit moet worden doorgezet totdat de werkloosheid zover is teruggebracht dat ook diegenen die alleen met wat extra hulp nog inzetbaar te maken zijn hun kans gekregen hebben. Stijgen de lonen eerder - en te weinig gedifferentieerd - tot het niveau van de productiviteitsontwikkeling van de huidige werknemers, of zelfs hierboven, dan 'valt de trek weg uit de schoorsteen', is er voor de categorie van moeilijk inzetbaren weinig hoop meer en blijft ons land de sociale en economische last van een relatief *hoog* niveau van structurele werkloosheid nog lange tijd meedragen. De raad ziet het als een *noodzakelijke* voorwaarde voor evenwichtsherstel dat een gematigde loonontwikkeling wordt voortgezet, omdat dit de ruimte verschaft voor een blijvende groei van de werkgelegenheid en voor de investeringen in werkervaring en menselijk kapitaal, die juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt zo noodzakelijk zijn. Uiteraard is loonmatiging geen *voldoende* voorwaarde voor een acceptabele participatiegraad; als de hiermee geschapen ruimte zich alleen vertaalt in grotere bedrijfswinsten of als de gewonnen ruimte niet besteed wordt aan een specifiek vraag- en aanbodbeleid om mensen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt in te schakelen, komt op den duur een polisbeleid in zicht, met - naar Amerikaans model - een groot legioen van *working poor*.

[13] Zie C.W.A.M. van Paridon, 'Creatieve destructie of destructieve creatie?'; *Tijdschrift voor Politieke Economie*, februari 1995, 17e jaargang nr. 2, blz. 39-44.

Het zal duidelijk zijn dat de raad meer perspectief ziet in een beleid dat, in een zorgvuldige fasering van de hiertoe benodigde institutionele opbouw, *eerst* de productiviteit van de huidige werklozen verhoogt en de blijvende inzetbaarheid van oudere werknemers bevordert, en hiernaast naar wegen zoekt om op den duur ook de productiviteit van de totale beroepsbevolking op de schop te nemen. Dit laatste wordt nodig om de wat forsere algemene loonrondes, die zich bij het naderen van een lager niveau van structurele werkloosheid endogeen aandienen, te kunnen accommoderen in internationaal concurrerende aanbodverhoudingen. In die gedachtegang wordt begonnen het huidige volumebeleid geleidelijk te verbreden en te verdiepen naar een individuele gevalsbehandeling in maatwerk, met voorrang voor de twee in hoofdstuk 2 geïdentificeerde bijzondere uitdagingen: de onderkant van de arbeidsmarkt en het verlengen van de inzetbaarheid van ouderen. Hierbij dienen preventie en reïntegratie hand in hand te gaan en kan niet vertrouwd worden op de werking van het prijsmechanisme alleen, zo leert het teleurstellende resultaat in de herintreding van ex-WAO-gerechtigden.

Alleen al de werklast van de geïndividualiseerde trajectplannen op de uitvoeringscapaciteit vraagt om een zorgvuldige fasering van een participatie- en productiviteitsstrategie. Een andere belangrijke randvoorwaarde is dat het te voeren beleid geen 'loketafhankelijkheid' mag creëren, maar de zelfredzaamheid juist zoveel mogelijk moet bevorderen. Deze twee beleidsoverwegingen - bestuurlijke haalbaarheid en emancipatoire ontplooiing - bepalen, samen met de ruimte op de arbeidsmarkt als exogene factor, de optimale combinatie van een activerings- en een toeslagenbeleid. In een ruime markt gijzelt de *eis* om werk tegen een laag instaploon te aanvaarden, moeilijk plaatsbare werknemers in verdringingsprocessen van werkgevers die hun kosten proberen te verlagen op kosten (toeslagen) van de gemeenschap. Als de overheid te veel dispensatie van de eis tot werkaanvaarding moet verlenen, bijvoorbeeld omdat te veel mensen vooralsnog een te lage productiviteit hebben om inzetbaar te zijn, verliest het beleid zijn geloofwaardigheid. Voor deze doelgroepen zou de raad voorshands de nadruk willen leggen op een individualisering van de loonsuppletie in aanvulling op een activeringsbeleid, waarin verdringing van geval tot geval in de hand gehouden kan worden via afspraken met werkgevers. De nadere precisering van de optimale beleidscombinatie hangt - zoals gezegd - enerzijds af van de feitelijke ontwikkeling van de arbeidsmarkt en anderzijds van de voortvarendheid waarmee de in dit rapport bepleite institutionele hervormingen gestalte krijgen. Verder zijn hier van belang de ernst die gemaakt wordt met het toepassen van sancties op oneigenlijk gebruik en de mogelijke ideologische weerstanden tegen een grotere overheidsbemoeienis met de arbeidsmarkt. Naarmate de 'prop' van de huidige langdurig werklozen met een geringe inzetbaarheid is weggewerkt en nieuwe toevoegingen aan dit bestand vermeden kunnen worden, ontstaat er ruimte voor een verdere generalisatie van een toeslagenbeleid en voor minder specifieke toetsingsprocedures.

De crux van dit rapport is gelegen in de vraag hoe een overheid, die in veler ogen aan handelingsvermogen heeft ingeboet, een zo belangrijke rol zou kunnen spelen om de arbeidsparticipatie en de arbeidsproductiviteit op te voeren. Dit rapport analyseerde de marges voor overheidsbeleid binnen de traditionele verzorgingsstaat en de traditionele optiek van verdelende rechtvaardigheid, en constateerde dat het zo niet gaat. Wie ernst maakt met de in hoofdstuk 2 geschetste uitdagingen en met een participatiestrategie als antwoord hierop, zal meer moeten appelleren aan eigen verantwoordelijkheden en meer op zelfsturing gebaseerde instituties moeten bouwen om oneigenlijk gebruik - als centraal probleem in iedere waarborgformule - tegen te gaan. De ambities van de hier geboden coördinatieperspectieven zijn alleen haalbaar naarmate het hierbij geformuleerde programma van eisen ook metterdaad wordt uitgevoerd. Zo niet, dan zullen, in het licht van de in hoofdstuk 2 geformuleerde

opgave, de huidige polisvoorwaarden van de sociale zekerheid op termijn niet houdbaar blijken en rest op den duur slechts de mogelijkheid van een verdere versobering, en zal de armoedeproblematiek groter worden.

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

1 Europese Unie*
2 Structuur van de Nederlandse economie*
3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
4 Milieubeleid (1974)*
5 Bevolkingsgroei (1974)*
6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
8 Buitenlandse invloeden op Nederland:Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

17 Etnische minderheden (1979)*
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel1: Een poging tot uitlokking (1980)*
20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
26 Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

35 Rechtshandhaving (1988)
36 Allochtonenbeleid (1989)
37 Van de stad en de rand (1990)
38 Een werkend perspectief; Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
39 Technologie en overheid (1990)
40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode:

44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
46 Besluiten over grote projecten (1994)
47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
48 Stabiliteit en veiligheid in Europa; Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
50 Tweedeling in perspectief (1996)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks *'Voorstudies en achtergronden'* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

Voorstudies en achtergronden

Eerste raadsperiode:

V1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*

V2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*

V3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*

V4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*

V5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*

V6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

V7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*

V8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*

V9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*

V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht:Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*

V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*

V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*

V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Produktie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakkenF. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*

V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakkenModelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingenPre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C.van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*

V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*

V23 Beleid en toekomstVerslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*

V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kalien, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*

V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuurPre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*

V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*

V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*

V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*

V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*

V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*

V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*

V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*

V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*

V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*

V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*

V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*

V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

Voorstudies en achtergronden mediabeleid:

M1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*

M2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*

M3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*

M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*

M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)*

M6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*

M7 P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor produktie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*

M8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*

M9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*

M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*

M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*

M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieprodukties (1982)*

M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*

M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*

M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*

M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*

M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*

V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*

V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)

V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)

V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*

V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*

V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)

V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële produkten (1985)

V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieelrechtelijke aspecten (1985)

V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)

V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)

V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)

V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)

V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*

V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)

V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)

V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)

V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)

V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)

V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)

V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investeringen en de financiële infrastructuur (1987)

V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)

V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)

V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)

V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)

V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)

V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)

V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)

V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)

V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)

V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)

V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)

V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)

V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)

V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)

V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)

V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)

V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)

V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)

V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)

V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)

T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)

T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouwsector: een verkenning (1991)

T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)

T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)

T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)

Vijfde raadsperiode:

V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)

V83 W.G.M. Salet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)

V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)

V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)

V86 CSHOB: Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (1995)

V87 T. van der Meij e.a.: Ontwikkelingen in de natuur; visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan (1995)

V88 L. Hagendoorn e.a.: Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa (1995)

V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen: Een gedifferentieerd Europa (1995)

V90 J. Rupnik e.a.: Challenges in the East (1995)

V91 J.P.H. Donner (rapporteur): Europa (1995)

V92 R.M.A. Jansweijer: Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening (1996)

V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.): Bouwen aan het binnenlands bestuur (1996)

V94 SEO/Intomart: Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers (1996)

V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.): Fundamental Questions about the Future of Health Care (1996)

V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.): De sociale segmentatie van Nederland in 2015 (1996)

Overige publicaties:

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

* Uitverkocht