

Sociale zekerheid: van vangnet naar trampoline

In dit nummer van het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* staat de sociale zekerheid centraal. Sociale zekerheid is een vertrouwd begrip, maar ik zal het in deze bijdrage toch problematiseren. Uiteraard doe ik dat op een constructieve wijze – met de blik op de toekomst gericht. Het bijvoeglijk naamwoord 'sociaal' is minder vanzelfsprekend dan men zou denken. Op de keper beschouwd, is de zekerheid die werd en wordt verschaft – eerst vanuit armenzorg en 'onderling hulpbetoon', later van overheidswege – vooral gericht op bestaanszekerheid. Dat wil zeggen *economische* en *financiële* zekerheid, een vervangend inkomen in die gevallen dat mensen buiten hun eigen schuld niet kunnen leven van inkomsten uit arbeid. Het is natuurlijk wel 'sociaal' te noemen dat dit soort inkomensvervanging door vakbroeders, kerken en, later, de overheid werd verstrekt. Dat hielp overigens ook om de sociale kwestie – in wezen vooral een *politieke* kwestie – te neutraliseren en te pacificeren.

Ook bij de term zekerheid wil ik even stilstaan. We zijn er intussen van overtuigd geraakt dat passieve zekerheid, behoudens voor een zo kort mogelijke periode en in voorkomende gevallen, minder verkieslijk is dan actieve of activerende zekerheid. Anders gezegd, zou sociale zekerheid vooral een opstapje moeten bieden naar hernieuwde zekerheid uit arbeidsinkomen. De kwestie die mij bezighoudt, is nu als volgt te formuleren: kunnen we gezien toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen nog wel uit de voeten met de traditionele opvatting van *sociale* zekerheid en in welke mate biedt het stelsel – eveneens in het licht van die ontwikkelingen – daadwerkelijk een adequate

vorm van activerende *zekerheid*? Deze vraag is temeer relevant omdat de overheid momenteel weliswaar drastisch bezig is met hervorming van de sociale zekerheid – ik noem als voorbeeld de werkloosheidsvoorzieningen – maar daarbij wordt gedreven door twee uiteenlopende perspectieven: volumebeleid, het terugdringen van het beroep op de socialezekerheidsregelingen, en een moderniseringsperspectief.

Eerst keer ik terug naar de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. In toenemende mate wordt in het arbeidsmarktbeleid en het wetenschappelijke denken daarover de arbeidsmarkt verbonden met en betrokken op andere belangrijke levensdomeinen. Dat geldt niet alleen voor zorg- en huishoudelijke taken, maar ook voor de domeinen van scholing, uittrekking, vrijwilligerswerk en vrije tijd. Gesproken wordt wel van een *embedded labour market*. Nu is de arbeidsmarkt natuurlijk altijd al ingebed geweest in de samenleving, maar de deelname aan betaalde arbeid had in veel gevallen een alles-of-nietskarakter. Mannen gingen na het verlaten van de school zo'n veertig jaar werken en dan met pensioen, terwijl vrouwen zich al vroeg voltijds bezig gingen houden met zorg en huishoudelijke taken. Levenslopen zijn tegenwoordig minder lineair en 'standaard' dan in het verleden. Individualisering, meer variëteit in levenssituaties, keuzes en preferenties zijn hier debet aan.

De idee dat het in de huidige tijd juist van belang is dat er vanuit de arbeidsmarkt gemakkelijk overgangen te maken zijn naar de andere genoemde domeinen en ook weer *terug* naar de arbeidsmarkt, is geconceptualiseerd in het

* De auteur is werkzaam bij de Universiteit van Tilburg en de OSA (Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek), Postbus 90153, 5000 LE Tilburg, e-mail: wilthagen@uvt.nl.

ook in ons land veelbesproken model van de transitionele arbeidsmarkt. Dit model is ontwikkeld door de Duitse hoogleraar Günther Schmid van het *Wissenschaftszentrum* in Berlijn. De kern van het overgankelijkearbeidsmarktmodel is de veronderstelling dat als mensen in staat worden gesteld regelmatig transitie te maken, daartoe in staat gesteld door wet- en regelgeving, dit per saldo werkgelegenheid voor eenieder kan genereren (in ieder geval in de vorm van een bepaald gemiddeld aantal uren over de hele arbeidslevensloop). Zoals Schmid terecht stelt, wordt in arbeidsorganisaties nog te weinig rekening gehouden met de levensloop van mensen, in de zin van aanpassing van de aard en de duur van de arbeid aan de wisselende eisen, belastbaarheid en verantwoordelijkheden die voortvloeien uit andere maatschappelijk-productieve activiteiten.

Het is een misverstand dat een transitionele arbeidsmarkt slechts de levenslopen en loopbanen van werkenden mogelijk maakt. Het gaat om meer dan, om met Paul van Vliet te spreken, 'leuke dingen voor de mensen'. Een nieuwe dynamiek en bijpassende infrastructuur, respectievelijk op en van de arbeidsmarkt, is nodig om ten minste vier enorme knelpunten op die arbeidsmarkt aan te pakken: het echt op gang krijgen van levenslang leren als onderdeel van de transformatie naar een kenniseconomie, een betere combinatie en afstemming van arbeid en zorgverantwoordelijkheden, het op gezonde wijze langer aan het werk houden van oudere werknemers en het versterken van het (tijdige) aanpassingsvermogen van economie en arbeidsmarkt (in het bijzonder het vergroten van volumeflexibiliteit).

Vanuit de idee van de transitionele arbeidsmarkt moeten mensen over een retourtje arbeidsmarkt kunnen beschikken, in plaats van over enkeltjes. Echter, voor het maken van transitie op, naar en van de arbeidsmarkt zijn faciliteiten en capaciteiten nodig. Inkomensvervanging en -ondersteuning kan daarbij soms een noodzakelijke, maar lang niet altijd een voldoende voorwaarde zijn. Geld maakt niet gelukkig, maar ook niet voldoende zeker. Mensen zonder transitiecapaciteiten (ofwel *employability*) en -faciliteiten zullen in de toekomst 'sociaal onzeker' blijken en er zijn nieuwe vormen van 'transitionele' sociale zekerheid nodig die niet alleen zijn gericht op inkomensvervanging, maar die ertoe bijdragen dat de

transitiecapaciteiten en -faciliteiten van mensen op peil blijven. Sociale zekerheid moet niet slechts een vangnet zijn, en al helemaal niet een vangnet met onderin een gat, maar in de eerste plaats een trampoline: een systeem dat mensen veerkracht geeft op en rond de arbeidsmarkt – *reculer pour mieux sauter*, zoals de Fransen dat zeggen. We zouden bijvoorbeeld kunnen denken aan een *werkverzekering* in plaats van een werkloosheidsverzekering. Veerkrachtige sociale zekerheid is niet identiek aan activerende sociale zekerheid – die laatste vorm gaat al uit van inactieve mensen. Aan veerkrachtige sociale zekerheid hebben werkenden – zo leert ons de casus Denemarken – uiteindelijk meer dan aan een uitgebreid en steeds kostbaarder wordend stelsel van ontslagbescherming. En ook het belang van de arbeidsmarkt is hiermee gediend. Mijn conclusies luiden aldus: (1) het *sociale* element van sociale zekerheid, in termen van versterking van transitiecapaciteiten en -faciliteiten, moet verder worden uitgebouwd, niet ten koste van, maar naast inkomensvervanging, en (2) we moeten ons stelsel nog eens goed onder de loep nemen en bezien of het voldoende veerkrachtig is.

De idee van modernisering en aanpassing van het arbeidsmarktbeleid is ook terug te vinden in de overwegingen van het kabinet voor de herziening van de werkloosheidsregelingen. De SER is hierover uitgebreid advies gevraagd en zal naar verwachting in juni adviseren. Volgens het kabinet is het de vraag of de huidige WW voldoende is toegesneden op actuele trends en ontwikkelingen op de lange termijn. Een door het kabinet geopperde mogelijkheid om de WW meer op het individu toe te snijden, is de invoering van een zogeheten spaar-WW, een systeem op individuele basis waarbij werknemers zelf sparen om het werkloosheidsrisico af te dekken. Ook zou het werkloosheidsrisico onderdeel kunnen worden van het levensloopsparen, waarbij een publieke verzekering wordt gecombineerd met een mengvorm van aanvullend sparen en verzekeren. Verder attendeert het kabinet erop dat mensen vaker van baan wisselen en steeds meer huishoudens niet afhankelijk zijn van één inkomen. Hierdoor zou de behoefte aan meer op het individu toegesneden regelingen in de WW kunnen toenemen.

In de praktijk echter is het kabinet vooral bezig met het voeren van volumebeleid: men pro-

beert instroom in WW te voorkomen en in het bijzonder mensen met een minder sterke band met de arbeidsmarkt de toegang te beletten. De vervolguutkering-WW werd op 8 augustus van het vorig jaar rauwelijs afgeschaft, waarbij een voorschot werd genomen op de parlementaire goedkeuring. Ook wil het kabinet, blijkens een andere SER-adviesaanvraag, de kortdurende WW-uitkering schrappen en de wekeneis voor een loongerelateerde uitkering verzwaren. Daarmee zullen flexwerkers en seizoenswerkers uit de boot gaan vallen en zullen de werkloosheidsregelingen nog sterker worden gebaseerd op een regulier en rechtlijnig arbeidspatroon, in het bijzonder in termen van referte-eisen. Flexwerkers en mensen met korte onderbrekingen in de loopbaan zijn op dit moment al niet zelden onbeschermd in geval van ziekte en werkloosheid. Voor deze werkers

dreigt sociale zekerheid, om met Plessen¹ te spreken, vooral een glijbaan naar de bijstand te worden.

We hebben dus te maken met een beleidsmatige spagaat tussen enerzijds volumebeleid en anderzijds modernisering. Vangnet, trampoline, glijbaan, spagaat – het zijn speelse termen. Maar de politieke capriolen die de komende tijd zullen worden uitgehaald, gaan bepalen of de sociale zekerheid op het spel komt te staan of dat de speelruimte op en rond de arbeidsmarkt wordt vergroot.

Noot

- 1 W. Plessen [2003]. Ontwikkelingen in het sociaal recht: van ongelijkheidscompensatie naar bijstand, *Tijdschrift voor HRM*, 6 (4), 37-56.