



## De sociale zekerheid van de 21e eeuw

1. *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 WRR aanleiding om een rapport uit te brengen over de hervormingen die nodig zijn om de toekomst het hoofd te bieden.<sup>1</sup> Leidraad hierbij is een accentverlegging ‘van verdelen naar verdienen’. Dat betekent in de ogen van de raad dat de sociale zekerheid zich in ieder geval veel sterker dan nu moet richten op het bevorderen van arbeidsparticipatie.

2. *Adempauze* – De afgelopen tien à vijftien jaar is er in Nederland een indrukwekkende ‘banenmachine’ op gang gekomen. Terwijl in het publieke debat nog lang het spookbeeld domineerde van de baanloze groei (*jobless growth*), is de totale werkende bevolking met bijna een kwart toegenomen: van 5 miljoen in 1985 tot meer dan 6,1 miljoen thans. De participatiegraad op de arbeidsmarkt die in 1985 nog tien procentpunten onder het Europees gemiddelde lag, is nu op het EU-gemiddelde gekomen. Er is geen uitputtende internationale vergelijking nodig om de kwaliteit van deze beleidsprestatie (van werknemers, werkgevers en overheid) in het licht te stellen. Ook bij de sociale zekerheid is een trendbreuk opgetreden. De inactieven/actieven-ratio die jarenlang opliep, heeft een gunstige wending genomen. Sterker, momenteel daalt het aantal uitkeringsontvangers zelfs in absolute zin – iets dat in de 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. Her en der steken ook al weer ideeën de kop op om, na vele jaren van bezuinigen, de sociale zekerheid weer wat ‘vriendelijker’ te maken voor de burgers.

Kortom, zo op het oog lijkt er op dit moment weinig aanleiding om het stelsel van sociale zekerheid op de

schop te nemen. Maar niets is minder waar. Juist nu hebben we gelegenheid om beslissingen te nemen over de toekomstige inrichting van het stelsel. De sociale zekerheid zal moeten passen bij een economie die steeds flexibeler moet kunnen zijn en een samenleving die steeds ondernemender trekken vertoont. De in internationaal opzicht gunstige prestaties scheppen weliswaar een adempauze (*window of opportunity*), maar die is slechts tijdelijk. Afgezien van de inhaalslag waaraan onze voornaamste concurrenten inmiddels zijn begonnen, zijn er structurele ontwikkelingen die het ‘goede nieuws’ sterk relativeren. De beroepsbevolking zal de komende jaren verouderen, terwijl – door de internationalisering van de economie en de technologische versnelling – de eisen aan kennisniveau en inzetbaarheid (*employability*) 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 werkgelegenheids groei geprofiteerd. Hun productiviteit en inzetbaarheid moet nog aangeboord worden. Dit zal niet ‘vanzelf’ gaan, maar vergt een veel grotere investering dan tot op heden gebeurd is.

Bovendien werpt het bereiken van de pensioenge-rechtigde 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 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 achterblijft bij die van de werkenden. Het openhouden van deze optie onderstreept eens te meer de beleidsopgave het draag-

vlak te verbreden door in te zetten op verdere participatievergroting van de arbeidsgeschikte bevolking.

De sociale zekerheid van de toekomst zal moeten passen bij een economie die steeds kennisintensiever wordt en gevoeliger voor externe ontwikkelingen. Het is daarbij 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.

3. *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 hier niet wordt opgevat als zelfstandige kolom, maar als een twee-eenheid met de arbeidsmarkt. De dubbele doelstelling van het stelsel kan in beginsel langs verschillende wegen bereikt worden. Bij het onderzoek van de mogelijkheden zijn daartoe een drietal denkrichtingen 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. Met een individueel bijspijkeren van werklozen aan 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 blijven 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 er 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 – danwel 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. Beoordeeld 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 waarover Nederland dankzij een lange periode van loonmatiging 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. De huidige gunstige economische Ausgangssituation 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. Wanneer het beleid zich zou concentreren 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 beleite combinatie; er zijn andere mogelijkheden om het arbeidscrend 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, uitvoeringsorganisaties, 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 teruggevallen moet worden op polisbeleid.

4. *De belangrijkste aanbevelingen* – 1. Centraal staat dat de relatie tussen cliënt, gevalsbehandelaar en/of werkgever niet een vrijblijvende maar een verbindende is, en derhalve getekend moet worden door een weder-

*kerigheid van rechten en plichten.* Dit betekent in concreto dat iedere uitkeringsgerechtigde met een erkende verdien capaciteit 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 op het individu toegesneden systeem van uitvoering 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 dan wel privaat) voldoende regelvrijheid hebben om het ongelijke in gelijke mate ongelijk te behandelen. Ook de financieringssysteematiek moet hierop worden afgestemd: in een adequate budgettering van fondsen waardoor de aanbod zijde beter wordt bewerktuigd; en in loontoeslagen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

2. De sociale zekerheid moet hierbij nadrukkelijk in een samenhang van rechten en plichten worden geplaatst, waarbij *de rechten in brede categorieën in de wet geregeld zijn en de plichten individueel op maat gesneden* (plichtdifferentiatie). 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, bemiddelingsaanbod, eventuele loonsuppletie, of in andere faciliteiten om mensen beter te bewerktuigen. 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 geen sanctie toepast als een overeenkomst niet wordt nagekomen, zal dit moeten verantwoorden.

3. Als de poortwachtersfunctie adequaat wordt vervuld – en daarop zijn de voorstellen gericht – kan de *duurbepijking bij de WAO ongedaan worden gemaakt.* Wie in aanmerking komt voor de WAO is dan in het systeem van keuringen en periodieke herkeuringen betrouwbaar geïndiceerd als invalide. De huidige wets-systematiek 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 uit-

voering van de WAO/AAW die hier het gevolg van is een slechte zaak. De huidige duurbepijking leidt bovendien af van de hoofdzaak: voorkomen moet worden dat de arbeidsongeschiktheidsregelingen een verborgen werkloosheidscomponent bevatten.

4. Bijzondere aandacht verdienen de *rechtswaarborgen* onder een systeem dat plichten afstemt op individuele capaciteiten. Er zou hiertoe een machtsevenwicht moeten zijn 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 (te weinig 'handen aan het bed'). Naast de bestaande Melkert-banen voor het ingroei traject 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. Om de bijdrage van een toeslagenbeleid te beproeven, lijkt dit het best uitvoerbaar bij de categorie jongeren. De bestuur-

lijke problemen zijn hier hanteerbaar en de voorwaarde dat zij voor een mogelijke toeslag worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid arbeid te verwerven, leidt juist hier tot de meeste kans op rendement.

7. Verder zullen overheid en sociale partners het 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 uitredingsroutes. Arbeid zal weer langer 'mee moeten gaan'. Permanente scholing, herplaatsingsbeleid, 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 bevorderen van *aanbod van eenvoudige banen*, zoals al aangegeven in het rapport *Tweedeling in perspectief*<sup>2</sup>.

9. Bovenstaande aanbevelingen zijn gedaan tegen de achtergrond van het inzicht dat ieder systeem van inkomenswaarborging kwetsbaar is voor onbedoeld gebruik (*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 een toeslagenbeleid bloot aan de verleiding hiertoe

en vergt derhalve zorgvuldige bewaking. Maar *verdringing is niet per definitie onwenselijk*. Een oordeel waarbij verdringing zonder meer 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.

C.A. Hazeu

#### Noten

1. WRR, 1997, *Van verdelen naar verdienen; Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw*, Rapporten aan de Regering, nr. 51, Den Haag.

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

De WRR is gevestigd te 's-Gravenhage, Plein 1813 nr. 2. Inlichtingen over deze rubriek zijn verkrijgbaar bij het Bureau van de WRR, telefoon 070-3564451.