

Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Notitie op verzoek van de vaste commissie voor
Sociale Zaken en Werkgelegenheid
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, maart 2005

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2005

Sociaal en Cultureel Planbureau
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
Telefoon (070) 340 70 00
Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl
E-mail: info@scp.nl

Inhoud

Inleiding 7

1 Arbeidsmarkt en sociale zekerheid: een plaatsbepaling 9

2 Actuele knelpunten 14

3 Maatschappelijke trends 25

4 De bevolking over de toekomst 36

5 Twee veronderstellingen in het toekomstbeleid 39

6 Toekomstige ontwikkelingspaden 45

Inleiding

Ter voorbereiding op de behandeling van de kabinetsnotitie *Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen*¹ in de Tweede Kamer heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid een aantal instanties gevraagd een visie te schetsen op een 'toekomstbestendig stelsel op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid'. Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau is hiertoe benaderd, en voldoet met deze notitie graag aan het verzoek. Bij het opstellen ervan is, gezien de korte periode die beschikbaar was, geput uit eerdere SCP-publicaties, zoals het Sociaal en Cultureel Rapport 2004, waarin de toekomst van Nederland het centrale thema was. De notitie bevat echter ook ander materiaal; er is gestreefd naar een synthese van actuele inzichten op het terrein van arbeid en sociale zekerheid. Bovendien is gepoogd aandacht te besteden aan een aantal onderwerpen die in het verzoek van de Tweede Kamer werden genoemd, zoals de verhouding tussen inkomensbescherming en activering, de onderkant van de arbeidsmarkt, het reïntegratiebeleid en de internationale context. Achtereenvolgens komen aan de orde.

- een algemene schets van de huidige arbeidsmarkt en de sociale zekerheid;
- enkele actuele knelpunten;
- de voornaamste maatschappelijke trends die voor de toekomst van belang zijn;
- de wensen die onder de bevolking ten aanzien van de toekomst leven;
- de beleidsveronderstellingen ten aanzien van keuzevrijheid en de transitionele arbeidsmarkt;
- enkele suggesties voor toekomstige ontwikkelingspaden van het stelsel.

Het SCP hoopt op deze manier gestalte te geven aan een van de kerntaken van het instituut: het op grond van wetenschappelijke kennis over het sociale en culturele terrein bijdragen aan een verantwoorde keuze van beleidsdoelen.

1. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 29 804, nr. 1

1 Arbeidsmarkt en sociale zekerheid: een plaatsbepaling

De Nederlandse sociale zekerheid is sterk verstatelijk: vastgelegd in wetten, uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de overheid, met in de werknemersverzekeringen een vrij grote betrokkenheid van de sociale partners. Het accent lag traditioneel op de inkomensbescherming, maar arbeidsreïntegratie en, in mindere mate, het tegengaan van sociale uitsluiting, zijn de laatste jaren centraler komen te staan. Ook zijn de randvoorwaarden die aan het stelsel verbonden zijn – met name volume- en kostenbeheersing – in de loop der tijd steeds zwaarder gaan wegen, hetgeen deels ten koste ging van de inkomenswaarborg. De uitvoering van de inkomensregelingen is nog steeds een publieke taak, maar de reïntegratie van werkzoekende uitkeringsontvangers wordt uitbesteed aan private reïntegratiebedrijven.

De arbeidsmarkt is in Nederland van oudsher eveneens in hoge mate geïnstitutionaliseerd, met een centrale rol voor de sociale partners, wier collectieve afspraken gewoonlijk door de overheid werden bekrachtigd. Het minimumloon, het ontslagrecht, en de koppeling van lonen aan functies ('schalen') reguleren het gedrag van vragers en aanbieders.

De overheid is zich recent echter wel terughoudender op gaan stellen. Dit komt onder meer tot uiting in vrijere arbeidstijden, minder dwingende regels op het gebied van arbeidsomstandigheden, het wegnemen van de beperkingen voor uitzendwerk, en het afschaffen van de monopoliepositie van de publieke arbeidsvoorziening. Het aantal door de overheid gesubsidieerde arbeidsplaatsen, dat in de tweede helft van de jaren negentig nog sterk groeide, staat onder druk. De loonvorming wordt in beginsel aan de sociale partners gelaten, zolang de loonontwikkeling gematigd blijft.

Historisch gezien waren de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid in Nederland tamelijk gescheiden werelden.² Een kwart eeuw geleden stonden er waterschotten tussen:

- de arbeidsvoorziening verzorgd door de arbeidsbureaus, die werklozen en arbeidsongeschikten aan de slag moesten helpen;
- de loongerelateerde werknemersverzekeringen van de bedrijfsverenigingen, die zorgden voor inkomenscontinuïteit bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid;
- en de bijstandsregeling, die een minimuminkomen garandeerde als men niet voor de ww, zw of wao in aanmerking kwam, en welke door de gemeenten werd uitgevoerd.

Ook het beleid en toezicht op deze gebieden was relatief autonoom, en onderlinge afstemming vond slechts in beperkte mate plaats.

2 Zie voor een uitgebreide historische beschrijving: SCP (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998 – 25 jaar sociale verandering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dit is vooral veranderd doordat ‘activering’ in de jaren negentig een hoofddoelstelling van het beleid werd. Dat maakte duidelijk dat er een spanningsverhouding bestaat tussen de verschillende doelen van de sociale zekerheid. Een hoge inkomensbescherming kan arbeidsdeelname en sociale integratie in de weg kan staan; maar een beleid dat de drempels tot de uitkeringsregelingen verhoogt en de uitstroom tracht te bevorderen, kan mensen die er niet in slagen duurzaam een redelijke positie op de arbeidsmarkt te bemachtigen tot armoede brengen.

Toen aan het begin van de jaren negentig de bevordering van arbeidsdeelname in het beleid centraal kwam te staan, bleek bovendien dat de uitvoeringsorganisatie niet op de activerende taak berekend was. De bedrijfsverenigingen waren nauwelijks gericht op de reïntegratie van werklozen en arbeidsongeschikten, en de centrale rol van de sociale partners in het toezicht en bestuur frustreerde de implementatie van het beleid. In de uitvoering van de bijstandsregelingen bleef de inkomensfunctie dominant, en de ‘tripartisering’ van de arbeidsvoorziening leidde niet tot merkbare verbeteringen in de reïntegratie van werkzoekenden.³

In het arbeidsmarktbeleid kreeg de bevordering van de arbeidsdeelname in de jaren negentig eveneens een centraler plaats. Het overheidsingrijpen werd hier vooral gericht op het wegnemen van participatiebelemmeringen: het tegengaan van de armoedeval, het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg, het verbeteren van de reïntegratiefunctie, een versoepeling van de rechtsbescherming bij ontslag, en het bevorderen van een toereikend opleidingsniveau bij schoolverlaters (startkwalificaties). Stellig zijn daarbij successen geboekt; maar hoewel in Nederland inmiddels vrij veel personen werken, is ons land waar het de arbeidsdeelname in uren betreft binnen Europa nog steeds één van de hekkensluiters. De groei van de arbeidsdeelname komt bovendien vooral tot uiting in een toename van de huishoudens met meer dan één arbeidsinkomen. Kwetsbare groepen, zoals uitkeringsontvangers, lager opgeleiden, ouderen en etnische minderheden hebben er structureel minder profijt van gehad.

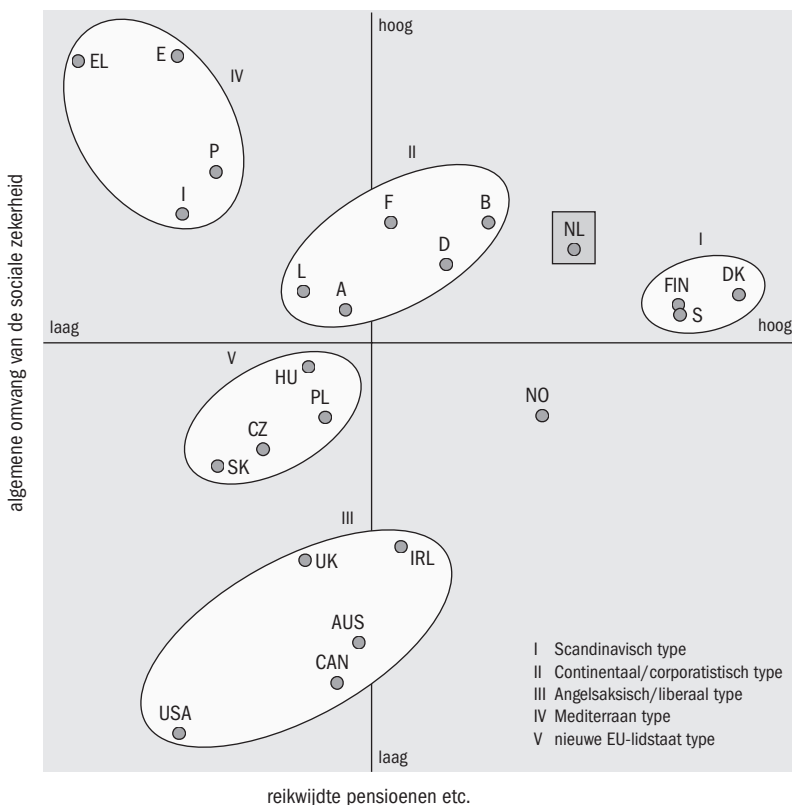
In internationaal opzicht is het Nederlandse stelsel van arbeid en sociale zekerheid een buitenbeentje, zo is de laatste jaren herhaaldelijk naar voren gekomen uit de landenvergelijkende studies van het SCP.⁴ Nederland kent een opmerkelijke mengvorm van modellen die elders in een ‘zuiverder’ vorm voorkomen. De Deense socio-

- 3 Dit kwam onder meer naar voren uit de parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (1993) en de rapporten van de commissies-Van der Zwan (1993) en Van Dijk (1995); zie ook de hoofdstukken Arbeid en Sociale Zekerheid in het reeds geciteerde *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*.
- 4 J.M. Wildeboer Schut, J.C. Vrooman & P.T. de Beer (2001). *On worlds of welfare; institutions and their effects in eleven welfare states*. The Hague: Social and Cultural Planning Office; CPB/SCP (2003). *Europese Verkenning 1 – Sociaal Europa*. Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau; Soede, A.J., J.C. Vrooman, P.M. Ferraresi & G. Segre (2004). *Unequal welfare states – distributive consequences of population ageing in six European countries*. The Hague: Social and Cultural Planning Office.

loog Esping-Andersen spreekt van een systeem met een Januskop, deels gericht op de corporatistische traditie van het West-Europese vasteland, voor een ander deel georiënteerd op de sociaal-democratische beginselen die in de Scandinavische landen de kern van het stelsel vormen.

Figuur 1 laat dit hybride karakter van het Nederlandse systeem zien. Hier zijn de vijftien 'oude' EU-lidstaten, vier nieuwe lidstaten, en vier landen van buiten de EU geanalyseerd met een schalingstechniek ten aanzien van 85 kenmerken, die betrekking hebben op centrale aspecten van de arbeidsmarkt en het sociale zekerheidsbestel: inkomensvoorzieningen en pensioenen, ouderschapsverlof en alimentatieregelingen, belasting- en premieheffing, en arbeidsmarktwetgeving. Deze indicatoren geven een redelijk compleet beeld van de verschillende verzorgingsstaten. Landen die dicht bij elkaar worden geschaald hebben veel kenmerken gemeen, landen die op een grote onderlinge afstand worden geplaatst verschillen op veel punten in hun institutionele arrangementen.

Figuur 1 Schaling van 23 landen gebaseerd op 85 kenmerken van arbeidsmarkt en sociale zekerheid (situatie rond 2000)



Deze analyse bevestigt de klassieke indeling van Esping-Andersen in drie ‘welfare regimes’.

- het Scandinavische type (Zweden, Finland en Denemarken). Deze landen scoren hoog op de algemene omvang van het bestel: een uitgebreid sociale zekerheidsstelsel, hoge uitgaven aan arbeidsmarktprogramma’s, genereuze ouderschapsverlofregelingen, en universele toegangscondities;
- het Continentale of corporatistische type (België, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk en Luxemburg). De sociale zekerheidssystemen zijn hier goed ontwikkeld, maar niet zo universeel als in de Scandinavische landen. Er is een sterke relatie tussen de voorafgaande dienstbetrekkingen en de uitkeringsrechten. Daarnaast is de inkomensbescherming voor families met kinderen redelijk groot. Ook zijn werknemers goed beschermd tegen ontslag. Er zijn veel speciale regelingen voor bedrijfssectoren en er is een uitgebreide collectieve dekking voor ambtenaren. De pensioenen liggen op een verhoudingsgewijs bovengemiddeld niveau;
- het Angelsaksische of liberale type (de vs, Groot-Brittannië, Ierland, Canada en Australië). Hier zijn de omvang van de sociale zekerheid en de collectieve pensioenen vrij beperkt (‘residueel’).

De figuur toont daarnaast twee soorten regimes die niet in Esping-Andersen’s oorspronkelijke typologie voorkomen:

- het ‘mediterrane’ type (Spanje, Griekenland, Portugal en Italië), dat relatief genereuze voorzieningen voor de werkenden (met name pensioenen) heeft, maar voor het overige uiterst beperkt is; en
- het ‘Nieuwe lidstaat’-type (Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije), dat liberale en corporatistische kenmerken combineert, gewoonlijk echter met een laag voorzieningspeil.

Nederland behoort tot geen van deze vijf typen, maar belandt tussen de Scandinavische en corporatistische regimes in. Met landen als België, Duitsland en Frankrijk deelt Nederland van oudsher een belangrijke rol voor de sociale partners, de geneigdheid om de verworven levensstandaard te willen behouden als mensen werkloos of arbeidsongeschikt raken, de uitgebreide mogelijkheden voor *early exits* op de arbeidsmarkt (via pre-pensioenen, WAO, WW en IOAW), en bepaalde stimulansen om het arbeidsaanbod van vrouwen en minder productief geachte werknemers te beperken (kostwinnersvoordelen, verhoudingsgewijs weinig kinderopvang, beperkt activerend arbeidsmarktbeleid). Evenals in Denemarken en Zweden is het Nederlandse stelsel echter tamelijk universalistisch; het is niet, zoals in de corporatistische landen, vooral opgebouwd rond rechten voor bepaalde beroepsgroepen, maar beschermt alle ingezetenen op een vrij hoog niveau, met name via de bijstand en de volksverzekering voor ouderen (AOW).

5 SCP (2004). *In het zicht van de toekomst – Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2004* is geconstateerd dat dit ‘hybride’ karakter van het Nederlandse stelsel één voordeel heeft: bij de toekomstige inrichting ervan kan men veel kanten op, er is minder dan in sommige andere landen een ‘natuurlijke’ ontwikkelingsroute.⁵ Dit maakt het a priori onduidelijk in welke richting het zich zal bewegen: er is, vanuit het systeem beschouwd, meer ruimte voor politieke keuzes dan elders. Wel zal een overgang naar een meer liberaal stelsel een grotere breuk met het verleden inhouden dan een ontwikkelingspad in corporatistische of Scandinavische richting.

2 Actuele knelpunten

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* werden enkele belangrijke knelpunten in de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid geschetst.⁶ Op dit moment, krap drie jaar later, is het beeld in een aantal opzichten gewijzigd. Deels is dit een gevolg van de conjuncturomslag, maar ook veranderingen in het beleid en de uitvoering, bijvoorbeeld op het terrein van arbeidsongeschiktheid, spelen een rol. In deze paragraaf wordt de eerdere analyse geactualiseerd en op enkele punten aangevuld. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de omvang van armoede en sociale uitsluiting, de armoedeval, de arbeidsongeschiktheid, het uitvoeringsproces, de arbeidsmarktpositie van kwetsbare groepen, en het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking.

Armoede en sociale uitsluiting

De inkomensbeschermende functie ligt aan de basis van het sociale zekerheidsstelsel. Het absolute niveau van de inkomensbescherming ligt echter niet vast. In abstracte zin kan worden gesteld dat deze niet zo hoog moet zijn dat zij de arbeidsparticipatie belemmert, maar ook weer niet zo laag dat zij tot armoede leidt.

De lage-inkomensgrens is geschikt om de trend in het aantal armen in kaart te brengen. In de tweede helft van de jaren negentig tot aan 2002 daalde de armoede, van ruim 16% naar minder dan 10% van de huishoudens. De conclusie in het SCR2002 was dan ook gematigd positief. Sindsdien is er echter sprake van een kentering: het percentage huishoudens dat onder de lage inkomensgrens verkeert stijgt naar verwachting tot 11% in 2004. In samenhang hiermee is ook het aandeel huishoudens met problematische schulden de laatste jaren gestegen: het aantal aanvragen voor een schuldregeling nam van 2002 op 2003 met 14 procentpunten toe. Op grond van de koopkrachtramingen van het CPB lijkt een verdere toename van het armoedepercentage voor 2005 plausibel.⁷ Ook voor de langere termijn valt een toename van het armoedepercentage te verwachten, doordat het aantal allochtone 65-plussers de komende jaren sterk zal toenemen: hun aantal zal in 2015 bijna verviervoudigd zijn ten opzichte van thans. Omdat er bij deze groep vaak sprake is van een onvolledige AOW-opbouw, een gering pensioen, en niet-gebruik van aanvullende bijstand, is de kans op armoede onder deze groeiende bevolkingsgroep hoog.

Overigens is het armoedepercentage in Nederland naar internationale maatstaven op dit moment niet heel hoog; en ondanks de recente stijging is het niveau van de eerste helft van de jaren tachtig nog lang niet bereikt.

6 SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002 – De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

7 Zoals gebruikelijk zal de Armoedemonitor 2005, die dit najaar door SCP en CBS wordt uitgebracht, een specifiekere raming van het armoedepercentage van het lopende jaar bevatten.

De voornaamste *risicogroepen* op armoede zijn oudere alleenstaanden, eenoudergezinnen en allochtone huishoudens. Bij de laatste groep komen Marokkanen en 'overige niet-westerse allochtonen' hoger uit dan Turken, Surinamers en Antillianen/Arubanen. De groep werkende armen is niet heel groot, al is het aandeel van deze *working poor* in de periode 1990-2000 wel groter geworden.⁸

De ruimtelijke spreiding van arme huishoudens is niet gelijkmatig, maar er is vooralsnog geen sprake van armoedegetto's in Nederland; in de periode 1998-2000 daalde de segregatie van lage inkomensgroepen zelfs iets. Wel zijn er vooral in het Westen van het land veel wijken met een combinatie van lage inkomens, een hoge uitkeringsafhankelijkheid en veel allochtonen. In zulke 'cumulatiegebieden' is de sociale cohesie en ook de waardering van de buurt beduidend lager dan elders.⁹

Armoede verhoogt het risico op *sociale uitsluiting* in sterke mate.¹⁰ Huishoudens met een inkomen tot 105% van het sociaal minimum hebben niet alleen een veel grotere kans op materiële deprivatie (waardoor basale levensbehoeften, zoals dagelijks een warme maaltijd, soms niet meer kunnen worden vervuld), maar hebben ook een beperkt sociaal netwerk, en relatief veel problemen met het realiseren van *social rights* (zorg, huisvesting, onderwijs, huisvesting). Hun gezondheid en psychisch welbevinden liggen op een relatief laag niveau.

Bij circa 10 procent van de bevolking is er sprake van een zodanige cumulatie van problemen dat er gesproken kan worden van sociale uitsluiting. Ondersteunend en compenserend beleid blijft voor deze extra kwetsbare groepen vermoedelijk noodzakelijk: niet iedereen zal erin slagen op eigen kracht uit een situatie van sociale uitsluiting te komen.

De armoedeval

De bevordering van arbeidsparticipatie en het bieden van inkomenszekerheid zijn, zoals opgemerkt, twee belangrijke doelstellingen van de sociale zekerheid. Echter, vooral bij regelingen met een middelentoets (bijstand, huursubsidie, bijzondere bijstand, kwijtschelding) kunnen de activerings- en inkomenswaarborgfunctie op gespannen voet met elkaar komen te staan. Enerzijds bieden zulke regelingen gerichte steun voor hen die dat nodig hebben, anderzijds kunnen zij rechthebbenden ontmoedigen om extra inkomen uit arbeid te verwerven, aangezien een deel daarvan op de uitkering in mindering wordt gebracht. Als dit laatste zich voordoet, kan men theoretisch spreken van een armoedeval: het bestaan van regelingen die zich richten op de groep met een laag inkomen bestendigt hun positie aan de onderkant van de inkomensverdeling.

8 W.I.J. De Boer e.a. (2003) *Werkende armen in Nederland*. Breukelen: Nyfer.

9 SCP/CBS (2003). *Armoedemonitor 2003* (p. 81-96). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; C. Vrooman & S. Hoff (2004). *The poor side of the Netherlands* (p. 32-39). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

10 G. Jehoel-Gijsbers (2004). *Sociale uitsluiting in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Een armoedeval kan uitkeringsgerechtigden die tot werken in staat zijn ervan weerhouden om betaald werk te aanvaarden, in welk geval sprake is van een werkloosheidsval. Als dit zich voordoet bij niet-werkenden zonder uitkering (bijvoorbeeld huisvrouwen en -mannen) kan men spreken van een instroom- of (her)intredingsval. Het is ook mogelijk dat werkenden met een laag inkomen ertoe worden bewogen af te zien van een andere beter betaalde baan (doorstroomval).

De bestrijding van de armoedeval neemt een centrale plaats in bij het activeringsbeleid van de overheid. De wetenschappelijke onderbouwing van het verschijnsel is echter beperkt. Veel literatuur brengt de potentiële omvang van de armoedeval in kaart: hoeveel mensen krijgen mogelijk met deze val te maken, en hoe klemmend is zij theoretisch?¹¹ Er is echter weinig bekend over de feitelijke effecten: laten mensen zich bij werkaanvaarding daadwerkelijk beïnvloeden door de theoretische armoedeval?

De prominente rol die de bestrijding van de armoedeval in het Nederlandse activeringsbeleid inneemt is impliciet gebaseerd op de veronderstelling dat de potentiële en feitelijke werking elkaar nauwelijks ontlopen. Dat wordt niet gestaafd door het empirisch onderzoek op dit terrein. Hieruit blijkt dat financieel-economische redenen bij het zoekgedrag en de werkaanvaarding weliswaar belangrijk zijn, maar dat andere factoren ook hun invloed doen gelden. In de eerste plaats zijn er institutionele restricties die de keuzemogelijkheden van uitkeringsontvangers begrenzen: men is verplicht te solliciteren, kan bij nalatigheid een sanctie opgelegd krijgen, dient deel te nemen aan reïntegratiepogingen van de uitvoeringsinstanties, etc. In de tweede plaats zijn de kwalificaties van sommige werklozen zo beperkt dat zij hoe dan ook niet in aanmerking komen voor een reguliere betaalde baan; voor hen speelt de armoedeval geen rol. In de derde plaats blijken mensen zich in de praktijk niet alleen te laten leiden door de onmiddellijke kosten en baten van werkaanvaarding; het financiële vooruitzicht op de langere termijn (carrièreperspectief) en niet-financiële overwegingen (kenmerken van de baan, arbeidsethos, sociale en medische belemmeringen) spelen ook een belangrijke rol bij het zoekgedrag en de werkaanvaarding. De feitelijke werking van de armoedeval is om deze redenen aanzienlijk beperkter dan theoretische berekeningen suggereren.¹²

11 In 2002 hadden in potentie maximaal 635.000 huishoudens te maken met de werkloosheids- en instroomval (werklozen, arbeidsongeschikten en niet-actieven), en maximaal 215.000 huishoudens met de doorstroomval (werknemers). Zie: Ministerie van SZW, Scenario's armoedevalbestrijding (19-12-2004).

12 T. Kyyrä (1999). *Post-Unemployment Wages and Economic Incentives to Exit from Unemployment*. VATT Research Reports (56); E. Fehr & A. Falk (2002), 'Psychological foundations of incentives', in: *European Economic Review* (4-5/2002); P.J. Pedersen & N. Smith, *Unemployment Traps: Do Financial Disincentives Matter?*, iza (274/2001). Zie voor Nederland: SCP/CBS, *Armoedemonitor 2001* (p. 125-138); S. Hoff & G. Jehoel-Gijsbers, *De uitkering van de baan* (SCP, 2003).

Voor zover de armoedeval van invloed is, blijkt ze in de praktijk betrekkelijk effectief te kunnen worden bestreden door fiscale faciliteiten te introduceren voor personen die de weg naar de arbeidsmarkt vinden (toetrederskorting) of de vanuit die onderkant de weg omhoog zoeken (arbeidskorting).¹³ Het effect van fiscale faciliteiten wordt sterker wanneer deze gepaard gaan met sancties op onvoldoende zoekgedrag of verplichte deelname aan scholings- en reïntegratietrajecten.¹⁴ Dit valt te prefereren boven substantiële ingrepen in de inkomensafhankelijke regelingen, die de doelstelling van inkomensondersteuning in gevaar kunnen brengen en zo het kind met het badwater dreigen weg te gooien.

Arbeidsongeschiktheid

Het hoge arbeidsongeschiktheidsvolume werd jarenlang als het centrale probleem van de sociale zekerheid gezien. Het tij lijkt inmiddels enigszins gekeerd. De WAO-instroom is drastisch teruggelopen, van circa 100.000 per jaar in de jaren negentig tot ongeveer 56.000 in 2004. Verondersteld wordt dat met name de Wet Verbetering Poortwachter (WVP, 2002) hieraan een grote bijdrage heeft geleverd. De invoering van de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) in 2006 beoogt het aantal instromers nog verder te beperken. Ook zal een deel van het zittende bestand volgens de nieuwe criteria worden herbeoordeeld. Het is overigens denkbaar dat zich, zowel bij beperking van de instroom als bij de herbeoordeling, een afwenteling zal voordoen naar andere uitkeringsregelingen (ww, bijstand, vut), al wordt dit wel bemoeilijkt door de voorziene aanscherping van de ww-toetredingscriteria, de herinvoering van een sollicitatieplicht van 57,5-plussers, en de beperkingen in de vut-regelingen.

Met de invoering van WVP en mogelijk WIA lijkt het WAO-volumeprobleem, dat zo lang beleidsresistent is gebleken, op termijn beheersbaar te worden. Niet eerder hebben maatregelen die de WAO-instroom beoogden te beteugelen zo snel en zo'n groot effect gehad. Bovendien vond de recente terugdringing van het aantal nieuwe gevallen plaats in een periode van economische neergang. Voor de beperking van de WAO-instroom lijkt een juiste combinatie te zijn gevonden van financiële prikkels voor de werkgever (loondoorbetaling), strengere WAO-toetredingscriteria voor de werknemer, en verzuim- en reïntegratiebegeleiding met een belangrijke eigen rol voor werkgever en werknemers. Wellicht heeft ook het vooruitzicht van de nieuwe 'strengere' wetgeving (WIA) een rol gespeeld bij de afname in de instroom.

Ook wat betreft terugdringing van psychische arbeidsongeschiktheid is in de afgelopen jaren, mede op grond van de adviezen van de Commissie-Werkend Perspectief (Donner 1) duidelijk vooruitgang geboekt. Onder meer door toepassing van de *Leidraad aanpak verzuim om psychische redenen* is de WAO-instroom vanwege psychische arbeidsongeschiktheid bij vrouwen tussen 2001 en 2003 gereduceerd

13 R.M. Blank (2002), 'Evaluating welfare reform in the United States', in: *Journal of Economic literature* (12).

14 R.M. Blank (zie vorige voetnoot); G. van den Berg, B.van der Klaauw & J. C. van Ours (2002), 'Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work', in: *Journal of Labor Economics*.

van 7,7 naar 4,1 per 1.000 werknemers. Ook bij mannen is in die periode sprake van een substantiële afname, van ruim 4 naar 2,6 promille. Toch dient er volgens de subcommissie Psychische Problematiek nog veel te gebeuren aan vermindering van de psychische arbeidsongeschiktheid. Het aandeel in de WAO-instroom is dan wel afgenomen, maar is toch nog steeds substantieel: 36% in 2001 en 32% in 2004. Bovendien worden tot nu toe psychisch arbeidsongeschikten vaker volledig arbeidsongeschikt verklaard dan de andere diagnosegroepen.¹⁵ Na invoering van de WIA (per 1 januari 2006) leidt psychische arbeidsongeschiktheid in beginsel niet meer tot het ontstaan van volledige uitkeringsrechten. Al wordt het psychische aandeel in de WAO-instroom vanaf dat moment sterk teruggedrongen, dan nog zal bij werknemers vermoedelijk een aanzienlijk deel van het langdurig verzuim van psychische aard zijn.

Terwijl ten aanzien van beperking van de instroom positieve ontwikkelingen kunnen worden gesignaleerd, blijft het beeld over de uitstroom naar werk vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering onverminderd somber. Dat heeft voor een deel te maken met de ongunstige arbeidsmarktpositie van deze groep, maar lijkt ook in belangrijke mate door een tekortschietende reïntegratiepraktijk in de hand te worden gewerkt (zie de volgende subparagraaf). Werkgevers zijn de laatste jaren ontvankelijk gebleken voor de prikkels om de eigen werknemers te behoeden voor WAO-instroom, maar het is twijfelachtig of zij in dezelfde mate bereid zullen zijn om nieuwe werknemers vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering te rekruteren. Dat kan met name een knelpunt vormen bij de arbeidsongeschikten die de komende jaren in het kader van de herbeoordelingsoperatie geheel of gedeeltelijk inzetbaar worden verklaard. Verbetering van de reïntegratiehulp voor deze groep is van groot belang.

Publieke uitvoering en private reïntegratie

De uitvoering op het terrein van arbeid en sociale zekerheid was van oudsher zeer verbrokkeld. De werknemersverzekeringen vielen onder verantwoordelijkheid van de sociale partners, de bijstandsregeling kende een grote gemeentelijke autonomie, en de volksverzekeringen waren bij de Sociale Verzekeringsbank ondergebracht. De arbeidsbemiddeling was aanvankelijk een overheidsverantwoordelijkheid, maar werd in de jaren negentig 'getripartiseerd', waarbij de sociale partners ook een centrale rol kregen. Deze vier historisch gegroeide 'pijlers' van de uitvoering ontbeerden een gemeenschappelijk fundament: er waren geen gedeelde doelstellingen, en slechts tot op zekere hoogte geïntegreerde uitvoeringsprocessen. Ook het dak – de aansturing door het beleid, en het toezicht op de uitvoering – was geen samenhangende constructie.

De SUWI-operatie uit 2002 beoogde aan deze fragmentatie een eind te maken,

¹⁵ R. Prins, C. van der Burg & W. Heijdel (2005). *Een gebroken been is toch gemakkelijker; Evaluatie van de Leidraad aanpak verzuim om psychische redenen.*

waardoor in de uitvoering de activering centraler zou komen te staan. De rol van de sociale partners in het beleid, de uitvoering en het toezicht werd teruggedrongen. Het CWI ging naast de traditionele arbeidsvoorzieningstaken ook de administratieve en kwalificerende intake voor alle werkzoekenden doen, waarna de gemeenten en het UWV de claimbeoordeling en de uitkeringsverstrekking verrichtten. De laatste instanties hebben ook de eindverantwoordelijkheid voor de reïntegratie¹⁶, maar moeten de uitvoerende taken uitbesteden aan private reïntegratiebedrijven.

Recente evaluatiestudies duiden er op dat de nieuwe uitvoeringsstructuur nog niet goed werkt.¹⁷ De samenwerking tussen de SUWI-partners (CWI, UWV, gemeente) is niet optimaal en is nog volop in ontwikkeling. Het UWV en de sociale diensten blijken maar matig tevreden over de CWI-producten. Dit vindt vooral zijn oorzaak in het feit dat de werkdruk van het CWI de afgelopen tijd flink is toegenomen, waardoor zowel de kwaliteit als de tijdigheid van de werkprocessen onder druk is komen te staan. De Algemene Rekenkamer constateert dat ruim de helft van de CWI-vestigingen over te weinig capaciteit beschikt en te weinig tijd heeft voor bemiddelingstaken. Bunt e.a. (2004) noemen een groot aantal knelpunten. Er is onvoldoende bemiddeling, doordat de formatie niet is meegegroeid met het stijgende aantal nieuwe uitkeringsaanvragen; de communicatie tussen CWI en UWV blijft gebrekkig; de kennis van CWI-medewerkers schiet tekort; de klantgerichtheid is onvoldoende, doordat de één loket-gedachte in de praktijk niet is gerealiseerd; en een geïntegreerd geautomatiseerd cliëntvolgsysteem ontbreekt.

De privatiseringsoperatie had tot doel de reïntegratie efficiënter en effectiever te maken. Door aanbestedingsprocedures en contractafspraken dienden zoveel mogelijk uitkeringsontvangers tegen een zo laag mogelijke prijs duurzaam te worden gereïntegreerd. Ook ten aanzien van de uitvoering van de reïntegratietaken komen echter nog steeds veel knelpunten naar voren. De Algemene Rekenkamer trok onlangs een aantal zeer kritische conclusies. Zo heeft eenderde van de onderzochte CWI-vestigingen een achterstand in het opstellen van reïntegratieadviezen. De afspraken over een sluitende aanpak blijken bij lange na niet gehaald te worden: van de ww-ers is 59% na een jaar werkloosheid nog niet door het UWV aangemeld voor een reïntegratietraject, terwijl dat wel zou moeten. Zowel CWI als UWV hebben geen goed zicht op het aantal werkzoekenden dat een baan vindt. Door gebrekkige gegevensuitwisseling hebben CWI en UWV evenmin inzicht in de resultaten van bemiddelings- en reïntegratieactiviteiten, noch van elkaar, noch van reïntegratiebedrijven.

De Rekenkamer constateert verder dat de trajecten van de reïntegratiebedrijven

¹⁶ Met uitzondering van zieke werknemers in de periode van loondoorbetaling.

¹⁷ Zie: S. Bunt, J. van der Veen en M. Engelen (2004). *Samen aan het werk. De praktijk van de suwi ketensamenwerking*. Doetinchem: Raad voor Werk en Inkomen/ Reed Business Information; ARK (2004). *Bemiddeling en reïntegratie van werklozen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

eenvormig zijn, en een grote overlap met de CWI-trajecten vertonen. Er wordt onvoldoende maatwerk geboden en de inbreng van de cliënt bij zijn eigen reïntegratie is beperkt. Volgens cijfers van het UWV is het plaatsingspercentage voor de in 2002 gestarte trajecten op peildatum september 2004 slechts 23%; dit is duidelijk lager dan het door het UWV gestelde doel van 35%. Reïntegratiebedrijven geven als verklaring dat dit tegenvallende resultaat te maken heeft met de economische neergang. Goed beschouwd stellen zij daarmee hun effectiviteit zelf ter discussie. In tijden van hoogconjunctuur komen veel werkzoekenden ook zonder reïntegratiehulp aan het werk; juist in laagconjunctuur zouden reïntegratiebedrijven zich moeten bewijzen, en dienen bij te dragen aan de circulatiefunctie van sociale zekerheid.

Ondanks de kritische evaluatie laat een tevredenheidsonderzoek onder UWV en een aantal grote gemeenten zien, dat het oordeel over reïntegratiebedrijven gemiddeld genomen voldoende is: een 6,6 als rapportcijfer. Procesaspecten (zoals klantgerichtheid, bereikbaarheid) worden wat positiever beoordeeld dan de efficiency en effectiviteit. Voor de behaalde resultaten wordt gemiddeld een 6,1 gescoord, hetgeen het waarschijnlijk maakt dat een deel van UWV en gemeenten een onvoldoende heeft gegeven.¹⁸

Vooralsnog lijkt een private reïntegratiemarkt geen wezenlijke oplossing van de in het verleden geconstateerde problemen bij de publieke diensten. Mogelijk dat de markt 'zich nog moet zetten' en dat kinderziektes moeten worden overwonnen. Het is echter de vraag hoelang men hierop kan blijven wachten, gezien het belang van de reïntegratietaak in een beleid gericht op activering. De ontwikkelingen tot nu toe maken het twijfelachtig dat binnen afzienbare termijn verbetering zal optreden. Daarmee is niet gezegd dat terugkeer naar een publieke uitvoering tot betere resultaten zou leiden – vóór de privatisering waren de uitkomsten immers evenmin gunstig. Wellicht dat het onderscheid publiek/privaat voor een effectieve uitvoering van de reïntegratietaak minder relevant is dan de wijze van aansturing, de duidelijkheid van taakstellingen, en de materiële en organisatorische prikkels om die te realiseren.

Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt

Kansen op de arbeidsmarkt hangen samen met opleiding en ervaring, maar ook met etniciteit en de gezondheidssituatie. Dat maakt laagopgeleiden, jongeren, allochtonen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten tot kwetsbare groepen. Dit treedt vooral aan het licht tijdens economische recessies, wanneer deze groepen in een markt met veel aanbod doorgaans aan het kortste eind trekken. Daarnaast verliezen zij vaak hun baan omdat velen van hen tijdelijke, flexibele banen bezetten, waaruit zij gemakkelijk ontslagen kunnen worden. Kenmerkend is dan ook dat in tijden van laagconjunctuur de werkloosheid onder kwetsbare groepen sneller stijgt dan gemiddeld, terwijl in gunstiger economische tijden zich een verhoudingsgewijs sterke werkloosheidsdaling voordoet. Het laatste kan leiden tot een te optimistische beoordeling van hun

¹⁸ RWI (2004). *De reïntegratiemarkt aarzelend op gang; Kwaliteit van reïntegratiebedrijven volgens grote gemeenten en het UWV*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

situatie: een stevig dalende werkloosheid van kwetsbare groepen tijdens een hoogconjunctuur duidt niet noodzakelijk op een structurele verbetering van hun arbeidsmarktpositie. De sterke daling van het werkloosheidspercentage onder niet-westerse allochtonen in de periode 1997-2001 is met de recessie vanaf 2002 omgeslagen in een verhoudingsgewijs sterke toename. Tussen 2001 en 2003 is bij autochtonen het werkloosheidspercentage met 50% gegroeid, bij niet-westerse allochtonen gaat het om een stijging van 66%. Ook is er, voor het eerst sinds het midden van de jaren tachtig, sinds 2002 weer sprake van grote jeugdwerkloosheid, vooral onder degenen die het onderwijs voortijdig hebben verlaten, een geringe kwalificatie hebben behaald en onder minderheden.

Paradoxaal genoeg is het specifieke beleid voor de onderkant van de arbeidsmarkt de afgelopen jaren verminderd. In de periode dat het goed ging op de arbeidsmarkt en ook de werkloosheid onder minderheden en andere kwetsbare groepen flink was gedaald, werd besloten om een aantal gerichte beleidsinstrumenten af te schaffen: de gesubsidieerde arbeid werd teruggedrongen, de afdrachtkortingen voor laagbetaalde arbeid en langdurig werklozen (SPAK en VLW) zijn afgeschaft. Om de reïntegratie van kwetsbare groepen te bevorderen zou het wenselijk zijn meer rekening te houden met de conjunctuurgevoeligheid van hun arbeidsmarktpositie. Een afdrachtkorting voor de werkgever zou bijvoorbeeld afhankelijk kunnen worden gemaakt van de ontwikkeling van het (sectorale) werkloosheidspercentage. Hierdoor komt men ook tegemoet aan de bezwaren die tot afschaffing van de afdrachtkortingen hebben geleid: hoge kosten en een geringe effectiviteit omdat in een hoogconjunctuur ook zonder een financiële tegemoetkoming de desbetreffende werknemer wel zou zijn aangenomen.

Wanneer de werkloosheid hoog is, zou het kwetsbare arbeidsaanbod sneller in aanmerking moeten komen voor kwalificerende scholing. In zulke perioden zou het credo 'werk, werk, werk' voor kwetsbare groepen misschien beter vervangen kunnen worden door 'scholing, scholing, scholing'.¹⁹ Als de economie dan aantrekt, hebben zij meer zicht op een duurzame verbetering van hun arbeidsmarktpositie.

Voor een deel berust de kwetsbare positie van deze groepen op een lage arbeidsproductiviteit waarvoor scholing tot op zekere hoogte soelaas kan bieden. De beeldvor-

¹⁹ Dit uitgangspunt staat overigens op gespannen voet met de huidige traject-aanbestedingsprocedure van het UWV. Sinds 2003 maakt scholing onderdeel uit van de totale 'trajectprijs', en kan het dus niet meer apart worden gedeclareerd. Hierdoor zijn reïntegratiebedrijven terughoudend geworden in het aanbieden van scholing in hun offertes aan het UWV. De wijziging in de aanbestedingsprocedure komt voort uit de veronderstelling dat er in het verleden te vaak scholing werd ingezet, zonder dat er zicht was op de directe noodzaak en het effect ervan. Verschillende partijen (reïntegratiebedrijven, Gehandicaptenraad, Borea) hebben recent gesignaleerd dat de aanbestedingsprocedure belemmerend werkt op het aanbieden van noodzakelijke scholing, en daarmee op de bevordering van duurzame arbeidsinpassing.

ming speelt echter ook een rol. In onderzoek zijn vormen van directe en indirecte discriminatie herhaaldelijk aangetoond.²⁰ Uit een enquête onder werkgevers blijkt dat een kwart van de ondervraagden beslist geen allochtonen aanneemt, tenzij ze daartoe gedwongen zijn doordat zich geen autochtoon aanbod aandient.²¹ Ze hebben ook vaak een ongunstige verwachting over de arbeidsprestaties van allochtonen. Daarbij valt echter op dat werkgevers die geen minderheden in dienst hebben negatiever in hun oordeel zijn dan werkgevers die ervaring hebben met allochtoon personeel. Hetzelfde verschijnsel valt waar te nemen bij de mening van werkgevers over arbeidsgehandicapten.²²

Bij de reïntegratie van kwetsbare groepen wordt tot nu toe weinig aandacht besteed aan de beïnvloeding van werkgevers. Reïntegratiebedrijven richten zich vooral op versterking van het aanbod, en weinig op directe samenwerking met de vraagkant. Daar waar dit wel is gebeurd, bleek het een succesvolle aanpak (zie o.a. het MKB-convenant, waar, door middel van een combinatie van *headhunting* door het CWI, en *jobhunting* door MKB-werkgevers, 60.000 allochtonen aan een baan zijn geholpen).

Het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking

De ongunstige arbeidsmarktpositie van lager opgeleiden benadrukt het belang van goede opleidingskwalificaties. Om de arbeidsparticipatie van grotere aantallen te bevorderen, is extra aandacht voor het onderwijs geboden. Dit is des te urgenter omdat, misschien wel meer dan in de arbeidskosten, onze concurrentiekracht gelegen is in het kennisniveau van het arbeidsaanbod. Het onderwijs moet er dan ook op zijn gericht om goed gekwalificeerde en gediplomeerde personen af te leveren. Investerings in het onderwijs, bestrijding van voortijdig schoolverlaten en aansluiting op de eisen die de moderne arbeidsmarkt stelt zijn van het grootst mogelijke belang.

Een knelpunt in dit verband is dat de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking in de tweede helft van de jaren negentig sterk is teruggelopen.²³ Dat komt onder meer doordat de deelnamegroei aan het hoger onderwijs stag-

20 Zie voor een overzicht: J. Dagevos, M. Gijsberts & C. van Praag (2003). *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

21 E.W. Kruisbergen & Th. Veld (2002). *Een gekleurd beeld. Over beelden, beoordeling en selectie van jonge allochtone werknemers*. Assen: Van Gorcum.

22 Petersen et al. (2004). *Onbekend maakt onbemind. Attitudeonderzoek naar de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt*. Leiden: Research voor beleid.

23 Zie A. de Grip (2005). *Het rendement van een leven lang leren*. CINOP/Profiel lezing, 19 januari 2005.²⁴ Men zou daarbij kunnen denken aan een vergroting van de doorstroom van mbo naar hbo (nu ruim 30%). Vanuit het perspectief van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt kan dat echter suboptimaal zijn. Ook in de toekomst bestaat behoefte aan goed geschoolde vaklieden. Als de doorstroom van mbo naar hbo zeer hoog wordt, zullen de lange opleidingen binnen het mbo geleidelijk aan meer beroepsvoorbereidend dan beroepskwalificerend van karakter worden. Daarmee worden ze voor de grote groep van praktisch ingestelde jongeren een stuk onaantrekkelijker.

neert. Autochtone jongeren die daarvoor de capaciteiten hebben vervolgen inmiddels vrijwel allemaal hun opleiding in het hoger onderwijs. De mogelijkheden om de deelname te vergroten door een verruiming van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs zijn beperkt.²⁴ Aan het rendement van het hoger onderwijs valt echter nog het nodige te verbeteren: terwijl ongeveer de helft van de jeugd aan het hoger onderwijs begint, behaalt uiteindelijk slechts iets meer dan 30% er een diploma.

Onder de allochtone jeugd moet de onderwijsexpansie nog beginnen; maar hoewel hun deelname aan havo en vwo snel toeneemt, is hun achterstand nog erg groot. Om die weg te werken is eerst een verbetering van de schoolprestaties van allochtone leerlingen in het basisonderwijs noodzakelijk.

De verhoging van het opleidingspeil van de bevolking wordt ook geremd door de toename van het aantal jongeren dat extra zorg nodig heeft. Terwijl het totale aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs afnam, steeg het aantal zogenoemde zorgleerlingen in het vmbo de afgelopen tien jaar met zo'n 35%. Voor de komende jaren wordt een verdere groei verwacht: de relevante leeftijdsgroep wordt groter, en vermoedelijk neemt ook de zorgvraag toe. Door de op grond hiervan te verwachten toename van het aantal leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo), het praktijkonderwijs (pro) en speciaal onderwijs (smok) wordt het moeilijker om voor allen uitstroom op het niveau van de startkwalificatie (havo/vwo, mbo-2) te realiseren. Op dit moment slaagt ongeveer een kwart van alle jongeren van 20-24 jaar hier niet in, maar onder Turkse en Marokkaanse jongeren ligt het percentage een stuk hoger, respectievelijk 55 en 65%.

Hoe kunnen de kwalificaties van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt in de toekomst verbeterd worden? Een aantal ontwikkelingsrichtingen zijn denkbaar.

In het eerste model nemen sociale partners of werkgevers in bedrijfsleven en collectieve sector het voortouw, en worden kwetsbare groepen via 'duale programma's' (combinaties van leren en werken) tot een hoger scholingsniveau gebracht. De ervaring leert echter dat de bereidwilligheid om stageplaatsen en leer-arbeidsplaatsen aan te bieden in tijden van laagconjunctuur eerder toe- dan afneemt. Op zulke momenten zal het vermoedelijk nodig zijn werkgevers tijdelijk extra financieel te prikkelen, bijvoorbeeld in de vorm van fiscale vrijstellingen. Ook de scholingsfondsen van het bedrijfsleven (opgebracht door werkgevers en werknemers) zouden dan hun middelen gericht in moeten zetten. Voor duale arrangementen met een hoog leereffect is structurele samenwerking tussen onderwijsinstellingen en bedrijfsleven noodzakelijk. Onderwijsinstellingen en bedrijfsleven zouden aangemoedigd moeten

24 Men zou daarbij kunnen denken aan een vergroting van de doorstroom van mbo naar hbo (nu ruim 30%). Vanuit het perspectief van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt kan dat echter suboptimaal zijn. Ook in de toekomst bestaat behoefte aan goed geschoolde vaklieden. Als doorstroom van mbo naar hbo zeer hoog wordt, zullen de lange opleidingen binnen het mbo geleidelijk aan meer beroepsvoorbereidend dan beroepskwalificerend van karakter worden. Daarmee worden ze voor de grote groep van praktisch ingestelde jongeren een stuk onaantrekkelijker.

worden hierin meer te investeren. De overheid is in deze optie vooral faciliterend. Een tweede mogelijkheid is dat bij het opdoen van voldoende opleiding en scholing het accent meer komt te liggen bij een grotere eigen verantwoordelijkheid van de individuele jongere en volwassene. Dat kan bijvoorbeeld worden bewerkstelligd via een stelsel van beperkte leerrechten voor initieel onderwijs. De leerrechten moeten toereikend zijn voor een bij de capaciteiten passend startniveau op de arbeidsmarkt.

In de post-initiële fase zou dit, uitsluitend voor kwetsbare groepen, kunnen worden uitgebreid met extra leerrechten (bijvoorbeeld in de vorm van vouchers of een individuele leerrekening), die hen in tijden van werkloosheid ruimte bieden voor beroepsgerichte bij- en omscholing. De overheid vervult ook in deze optie een faciliterende rol, bijvoorbeeld in de vorm van fiscale regelingen (zoals aftrekbaarheid van rente op studieleningen) die individuen stimuleren in het eigen kwalificatieniveau te investeren. Voor zo'n stelsel is een ruim, toegankelijk en transparant aanbod van kwalitatief hoogwaardige (beroepsgerichte) opleidingen noodzakelijk. Om dat te verwezenlijken kunnen gerichte openingen van het publiek bekostigde bestel nuttig zijn.

In een derde variant is de overheid richtinggevend en sturend. In de initiële fase wordt een plicht geïntroduceerd tot het realiseren van een individueel, bij de capaciteiten van de jongere passend, beroepskwalificatieniveau. Dat niveau kan variëren van praktijkonderwijs tot en met een bacheloropleiding hoger onderwijs. Zolang dat niveau niet is bereikt kan een jongere tot een zekere leeftijd (zeg 23 jaar) de arbeidsmarkt alleen via een duaal traject (leren in combinatie met werken) betreden. Dit zorgt ervoor dat de initiële opleiding mensen zoveel mogelijk inzetbaar maakt. In de post-initiële fase beschikt ieder individu over een vrij ruim quotum aan leerrechten. Die kunnen in perioden van werkloosheid worden benut voor deelname aan verplichte scholingstrajecten. Ze zijn echter ook inzetbaar om kwalificaties tijdens de werkzame periode op peil te houden, waardoor arbeidsuitval kan worden voorkomen. Het ligt in de rede hierbij enige substitueerbaarheid met arbeid, verlof en zorg te introduceren (bijvoorbeeld het inzetten van vrije dagen voor verplichte scholing).

3 Maatschappelijke trends

In de hoofdstukken 6 en 7 van het *Sociaal en Cultureel Rapport 2004* zijn de belangrijkste maatschappelijke trends besproken, die voor de toekomst op het terrein van arbeid en sociale zekerheid van belang zijn. Ze worden in deze paragraaf kort samengevat, deels aangevuld op grond van de recente literatuur. Het betreft de vergrijzing, trends op de arbeidsmarkt, arbeidsmarktontwikkelingen, sociale trends, de veronderstelde morele neergang, en de internationalisering.

Vergrijzing

De vergrijzing en ontgroening van de bevolking werkt vanaf midden jaren negentig, met de (vroeg)pensionering van de babyboomgeneratie, door op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid, en zal rond 2035-2040 haar piek bereiken. De ontwikkeling is van dien aard dat zij gemakkelijk als een spookbeeld kan worden opgeroepen, dat de sociale zekerheid en arbeidsmarkt in de huidige vorm onhoudbaar zal maken. Toch laten verscheidene analyses zien dat Nederland niet zo veel te vrezen heeft. Indien wordt voldaan aan enkele financieel-economische randvoorwaarden – met name het geleidelijk aflossen van de staatsschuld – zou de collectieve oudedagsvoorziening ondanks de demografische druk betaalbaar blijven. Wel bestaat het risico dat de kosten sterker op zullen lopen dan elders, door het relatief hoge te verwachten vergrijzingstempo en de goede inkomensbescherming van Nederlandse ouderen via de welvaartsvaste AOW.

Verder kan worden gewezen op het belang van een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit.²⁵ Binnen de huidige ontwikkelingen gaat het hier om realiseerbare doelstellingen. Het vergroten van de investeringen in het menselijk kapitaal van de beroepsbevolking wordt door de SER noodzakelijk geacht om kwalificatieveroudering tegen te gaan en om werknemers in staat te stellen tot aan hun pensioengerechtigde leeftijd te blijven werken. De SER acht daarnaast een evenwichtiger lastenverdeling nodig, waarbij zowel inter- als intragenerationele solidariteit van belang zijn. In dit verband vindt de Raad het wenselijk dat ook AOW-ers bijdragen aan de financiering van de collectieve oudedagsvoorziening. Dit zou volgens de Raad de AOW in de toekomst betaalbaar laten en de inkomenspositie van ouderen én jongeren op peil houden. Enkele knelpunten vragen wel aandacht: de onvolledige AOW-opbouw (die met name bij mensen van allochtone herkomst een rol speelt), en het wegvallen van de AOW-partnertoeslag in 2015 (een moment dat de beoogde economische zelfstandigheid niet voor alle huishoudens gerealiseerd zal zijn²⁶). Voor beide groepen geldt dat een deel van hen een beroep op bijstand zal moeten doen.

25 SER: *Van alle leeftijden*. SER-advies over een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg. Den Haag 2005.

26 Volgens de *Emancipatiemonitor 2004* (SCP/CBS 2004) was in 2001 slechts 18% van de

Het gaat bij de vergrijzing om meer dan een financieel vraagstuk. De demografische trend werkt door in de arbeidsdeelname, de inkomensverdeling en de mate van armoede. Van belang is vooral of de effecten verschillen in uiteenlopende institutionele omstandigheden, met andere woorden: of bepaalde stelsels de demografische schokken in de toekomst beter zullen kunnen opvangen dan andere. Dit was de centrale vraag in de recente studie *Unequal welfare states*, die het SCP onlangs op verzoek van de Europese Commissie heeft uitgevoerd.²⁷ Een eerste algemene conclusie die men hieruit kan trekken is dat de vergrijzing op zich tot meer ongelijkheid en armoede zal leiden: het aandeel ouderen groeit, en die groep heeft relatief lagere inkomens dan de werkende bevolking.

De distributieve effecten zijn in de meeste landen overigens beperkt: Een scenario waarbij pensioenaanspraken worden verlaagd scoort in termen van betaalbaarheid het beste, maar leidt tot een wat sterkere toename van de ongelijkheid en armoede. Wanneer het beleid daarentegen inzet op een hogere arbeidsdeelname worden de distributieve effecten juist gematigd. Dat heeft drie oorzaken: het aantal uitkerings-trekkers beneden de pensioenleeftijd neemt af, de pensioenontvangers bouwen door de stijgende arbeidsdeelname hogere pensioenrechten op, en de ongelijkheid binnen bepaalde groepen (met name werkenden en paren) wordt door de stijgende arbeidsdeelname van vrouwen kleiner. Een ‘Scandinavisch’ scenario is daarmee aantrekkelijk wanneer men zoekt naar een optimum tussen betaalbaarheid en distributieve effecten. Daarbij moet echter wel worden opgemerkt dat de totale kosten hoger uitpakken dan in het pensioenhervormings-scenario, juist omdat er meer aanvullende pensioenrechten worden opgebouwd. Ook is de activeringsstrategie geen panacee: niet alle landen kunnen hun participatiegraad sterk doen toenemen, en in sommige landen is de financiële vergrijzingsdruk mogelijk te groot om louter via een verhoging van de arbeidsdeelname op te lossen.

Arbeidsmarktontwikkelingen

In de afgelopen 20, 30 jaar is het aandeel banen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt toegenomen. Een steeds groter deel van de werkgelegenheid bestaat uit banen op hoger (‘hbo’) en wetenschappelijk niveau. Er is – in het jargon – sprake van *regdatie* van de werkgelegenheidsstructuur. Vooral technologische ontwikkelingen (mechanisering, automatisering), verplaatsing van werkgelegenheid en de mede hieruit voortvloeiende sectorveranderingen in de richting van hoogwaardige dienstverlening liggen hieraan ten grondslag. Tegelijkertijd is de onderkant van de

vrouwen in de leeftijdscategorie 55 tot en met 64 jaar economisch zelfstandig. Ramingen van het CPB laten zien dat – afhankelijk van economische ontwikkelingen – in 2030 tussen de 25 en 40 procent van de 60-64 jarige vrouwen werkzaam is. Het leeftijdsverschil tussen man en vrouw is gemiddeld 3,5 jaar. Het wegvallen van de AOW-toeslag zal voor een groot aantal huishoudens consequenties hebben.

27 A.J. Soede, J.C. Vrooman, P.M. Ferraresi & G. Segre (2004). *Unequal welfare states – distributive consequences of population ageing in six European countries*. The Hague: Social and Cultural Planning Office.

arbeidsmarkt – banen op elementair niveau – opvallend stabiel: al decennia lang bevindt rond de 7% van de banen zich op dit niveau. Het zijn vooral de banen op het niveau daarboven die verdwijnen. Dit zijn vaak lagere technische, bouwkundige en administratieve beroepen die waarschijnlijk gevoelig zijn voor automatisering. De verandering van de kwalitatieve werkgelegenheidsstructuur voltrekt zich al jaren op behoorlijk autonome wijze: conjuncturele schommelingen hebben hierop weinig invloed. Mede hierdoor is het dan ook waarschijnlijk dat de hier geconstateerde trends zich doorzetten. Dit geldt in het bijzonder voor de toename van hogere en wetenschappelijke banen.

Ondanks de regradatie van de werkgelegenheidsstructuur wijst beschikbaar onderzoek niet systematisch op het ontstaan van grotere ongelijkheid tussen hoger en lager opgeleiden. De kansen op werk en verschillen in beroep en inkomen zijn in de loop van de tijd tussen hoger en lager opgeleiden niet structureel toegenomen.²⁸ Of dit in de toekomst zo zal blijven, is nog de vraag. Sommige studies voorspellen dat als gevolg van ‘skill biased technological change’ in de komende jaren de vraag naar hoger opgeleiden zal toenemen, en daarmee ook de beloningsverschillen.²⁹ Dit zou de arbeidsmarktpositie van lager opgeleiden verder onder druk zetten. Nu al vallen de kansen op werk in hoge mate samen met het opleidingsniveau en, deels overlapend, etnische herkomst. Lager opgeleiden en minderheden zijn speelbal van de conjunctuur: economische teruggang treft hen hard. Voor de middenlange termijn – tot 2008 – voorziet het ROA over het algemeen slechte arbeidsmarktkansen voor lager opgeleiden, en daarmee ook voor minderheden.³⁰

Vanaf het midden van de jaren tachtig is de arbeidsmarktparticipatie gestaag toegenomen. Zoals bekend zijn vrouwen vooral de stuwende kracht achter deze ontwikkeling. Maar ook ouderen, lager opgeleiden en etnische minderheden laten in de afgelopen jaren stijgende participatiecijfers zien. De beroepsbevolking is hierdoor steeds heterogener van samenstelling. Naar verwachting zet dit zich door. Voor een deel gaat het hier om een tamelijk autonome ontwikkeling, die samenhangt met het gestegen opleidingsniveau en veranderde opvattingen over de rol van de vrouw. Verder hebben beleidsmaatregelen op het terrein van arbeid en zorg en het afstoppen van exit-mogelijkheden via WAO en VUT een bijdrage geleverd aan de gestegen participatie. De hoogconjunctuur in de tweede helft van de jaren negentig heeft de

28 P. de Beer (2004). ‘Alles voor de winnaar!’ In: J. van Hoof en W. van Noort (red.), *Arbeid, onderwijs & sociale ongelijkheid in de 21ste eeuw*, (p. 9-24). Amsterdam: Boom; M. Gesthuizen (2004). *The life-course of the low-educated in the Netherlands. Social and economic risks* (proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen).

29 Zie o.a. B. Jacobs (2004). ‘The lost race between schooling and technology’, in: *De Economist* (1); R. Nahuis & H. L. F. de Groot (2003). *Rising skill premia. You ain’t seen nothing yet?* CPB-discussion paper 20.

30 ROA (2003). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2008*. Maastricht: Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt.

deelname aan de arbeidsmarkt verder bevordert. Hoe sterk de stijging van de participatie in de komende jaren zal zijn, is eveneens afhankelijk van genoemde factoren. Bij etnische minderheden, lager opgeleiden en ook vrouwen is het voorstelbaar dat in tijden van langdurige economische neergang het 'discouraged worker'-effect optreedt: wanneer men moeilijk aan de slag komt, trekt men zich terug van de arbeidsmarkt. Tevens is de beschikbaarheid van adequate en betaalbare voorzieningen voor het combineren van arbeid en zorg van belang.³¹ Voor ouderen gelden verhoogde kansen op uitstroom: werkgevers zijn geneigd om bij economische teruggang oudere werknemers uit te laten stromen. Ook etnische minderheden zijn kwetsbaar voor gedwongen uitstroom. In de afgelopen jaren van economische teruggang hebben veel minderheden hun baan verloren doordat hun tijdelijke dienstverband niet is verlengd.³²

Al sinds de jaren zeventig bestaat een duidelijke trend die wijst op een daling van het gemiddelde aantal uren dat per werknemer wordt gewerkt. In Europa nemen we op dit vlak een van de laatste plaatsen in. De toename van het aantal deeltijdwerknemers is de belangrijkste reden voor het lage aantal arbeidsuren per werknemer. Er zijn weinig redenen om te verwachten dat de continue dalende trend zich keert: vanwege de combinatie van arbeid en zorg en vanwege het belang van vrije tijd hecht de Nederlander aan tijd buiten het werk. Die voorkeur gaat eerder uit naar minder uren dan naar meer. Vrouwen richten zich massaal en in toenemende mate op een grote deeltijdbaan (20-34 uur), ook bij mannen is een voorzichtige trend zichtbaar van een voltijd- naar een grote deeltijdbaan. Ook uit opinieonderzoek van het SCP blijkt een afkeer van uitbreiding van het aantal arbeidsuren (zie § 5). Onderzoek naar de gewenste arbeidstijd wijst uit dat circa een kwart van de werknemers in loondienst hun arbeidsduur zou willen aanpassen.³³ Driekwart van hen wil minder werken, een kwart wil in vergelijking met de huidige baan juist meer uren gaan werken. Wanneer deze voorkeuren gerealiseerd zouden worden, zou dit per saldo leiden tot een daling van het aantal gewerkte uren.

Als het aan de bevolking ligt, koersen we af op een soort vrijetijdssamenleving. Toch zijn er ook duidelijke tegenbewegingen, met name vanuit het beleid. Lange tijd leek er consensus te bestaan dat het weinig uitmaakte of een samenleving de toename van de arbeidsproductiviteit besteedde aan meer inkomen (b.v. de vs) of aan meer vrije tijd (b.v. Nederland). Deze visie staat in toenemende mate onder druk. Mede met het oog op de vergrijzing van de beroepsbevolking en de aanwakkerende internationale concurrentie zou het noodzakelijk zijn om zoveel mogelijk arbeidsaanbod te mobiliseren. Deels door middel van intensieve reïntegratie-inspanningen,

31 Portegijs et al. (2004). *Emancipatiemonitor 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.

32 J. Dagevos, M. Gijsberts & C. van Praag (2003). *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

33 D. Fouarge & C. Baaijens (2003). *Veranderende arbeidstijden. Slagen werknemers er in hun voorkeuren te realiseren?* Tilburg: OSA.

maar ook door uitbreiding van het aantal arbeidsuren. Of het beleid de tendens in de richting van meer deeltijdwerk kan keren, is sterk de vraag. Wat hogere verwachtingen kan men hebben over het beleid om het aantal vrije dagen, waaronder de ADV, terug te dringen, zij het dat de eerste signalen ook hier niet gunstig zijn.³⁴ Wie uiteindelijk de winnaar wordt staat nog te bezien, want de diepgevoelde voorkeur van de bevolking voor vrije tijd laat zich waarschijnlijk niet zomaar terzijde schuiven.

Verscherpte internationale concurrentie, kortere productlevenscycli, meer turbulentie in de economie zijn enkele van de ontwikkelingen die naar verwachting leiden tot een grotere mate van mobiliteit en flexibilisering op de arbeidsmarkt. Vooral nog blijkt hiervan echter weinig. De arbeidsmobiliteit, zowel intern als extern, is in de afgelopen twee decennia niet systematisch toegenomen: ze golft mee met de conjunctuur. Van een toename van flexibele arbeid is evenmin sprake: het aandeel flexibele arbeidsrelaties is in de afgelopen 10, 15 jaar niet noemenswaardig veranderd. Ook functionele flexibilisering, waar werknemers rouleren over verschillende functies en/of afdelingen laat geen stijgende, maar een licht neerwaartse tendens zien.

In het concept 'transitionele arbeidsmarkt' komen flexibilisering en mobiliteit samen. De transitionele arbeidsmarkt zou vooral een antwoord zijn op de veranderde arbeidsvoorkeuren van een steeds gedifferentieerder arbeidsaanbod en de hogere eisen die het werken stelt ('een leven lang leren'). Ondanks alle aandacht zijn de contouren van een transitionele arbeidsmarkt op dit moment nauwelijks zichtbaar. Schommelingen in diverse transitiepercentages (werk-werkloos-buiten de arbeidsmarkt) zijn, net als interne en externe mobiliteit, in hoge mate het gevolg van conjuncturele bewegingen.³⁵ Ook de overstap van loondienst naar zelfstandig ondernemerschap en van loondienst naar het volgen van dagonderwijs komt weinig voor en van een toename lijkt evenmin sprake te zijn. De enige trendmatige ontwikkeling doet zich voor bij de verandering van arbeidstijden. Aan de eisen die in de verschillende levenssferen worden gesteld, wordt derhalve niet via positieveranderingen ('transities') tegemoet gekomen, maar via aanpassing van de arbeidsuren. Daar is in de Nederlandse verhoudingen met haar deeltijdtraditie eigenlijk weinig nieuws aan. Hiermee is overigens niet gezegd dat er geen behoefte bestaat aan een ordening van de arbeidsmarkt die doet denken aan de transitionele arbeidsmarkt (zie daartoe §5).

Vrij algemeen wordt verwacht dat steeds meer werkenden te maken hebben met werkdruk. Arbeidsorganisaties zouden zich, onder druk van verscherpte concurrentie, in toenemende mate ontpoppen als gulzige organisaties. Uit oogpunt van efficiëntie is de 'lucht uit de organisatie geperst' en wordt er steeds meer van werkenden geëist. De trend van de afgelopen jaren bevestigt deze verwachting niet. Het aandeel

34 Slechts een zeer klein aantal van de recent afgesloten CAO's bevatten afspraken over de uitbreiding van het aantal uren (dmv. inleveren ADV-dagen). Zij zullen de gemiddelde arbeidsduur nauwelijks beïnvloeden (CPB/MEV2005).

35 J. de Koning et al. (2003). *Arbeidsmarkttransities en aanboddiscrepanties*. Tilburg: OSA.

werkenden dat in hoog tempo en onder tijdsdruk werkt, is de laatste jaren stabiel. Datzelfde geldt ook werkenden die kampen met burn-out achtige verschijnselen (aandeel dat het werk te veel vindt, dat door het werk is uitgeput). Deze bevindingen gaan in tegen de vrij algemene veronderstelling dat Nederland gebukt gaat onder een hoge werkdruk. Het lijkt er echter op dat het gevoel van tijdsdruk niet zozeer, of in elk geval: niet in toenemende mate, voortkomt uit het werk, maar voortkomt uit andere domeinen, zoals zorgtaken en vrijetijdsactiviteiten. Het gevoel van gejaagdheid in de vrije tijd neemt namelijk wel toe.³⁶ De bron daarvan lijkt niet zozeer te liggen in de werkdruk, maar in de combinatie van druk.

Sociale trends

De stijgende arbeidsdeelname van vrouwen gaat gepaard met een groei van het aantal *taakcombineerders*. Dit kan het wenselijk maken de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid meer op de situatie van deze huishoudens af te stemmen. Of het noodzakelijk zal zijn om in de toekomst 'nieuwe regelingen voor nieuwe risico's' te treffen is echter de vraag. Taakcombinerende huishoudens lijken op dit moment relatief dure, kortlopende verlofregelingen weinig aantrekkelijk te vinden. Zij kiezen eerder voor deeltijdwerk van de vrouw, gekoppeld aan een beperkte mate van formele of informele kinderopvang. Vanuit het oogpunt van de bevordering van de arbeidsdeelname in uren, de economische zelfstandigheid, en de carrière mogelijkheden van vrouwen werkt deze keuze mogelijk op de lange duur niet positief uit. Op de korte termijn maakt ze evenwel het 'spitsuur van het leven' voor de afzonderlijke huishoudens draaglijk.

Van oudsher was de collectieve sociale zekerheid gericht op twee groepen: een omvangrijk *autochtoon arbeidersproletariaat*, dat door de staat tegen marktimperfecties en behoeftigheid moest worden beschermd; en een *autochtone middenklasse* die, in lijn met de corporatistische traditie, via de loongerelateerde werknemersverzekeringen hun inkomensniveau tot op zekere hoogte gegarandeerd wist in geval van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of het overlijden van de kostwinner. De eerste groep is historisch in omvang afgenomen, terwijl de tweede groeide, vanwege de stijging van het algemene welvaartspeil en de groei van het aantal huishoudens met meer dan een inkomen.

Tegelijk is sprake van *etnisering van uitkeringsafhankelijkheid*. Eind 2002 bestond 17% van de uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar uit mensen van niet-westerse allochtone herkomst (CBS 2003). Het ligt voor de hand dat dit aandeel in de toekomst verder zal oplopen, omdat deze groep een groter deel van de bevolking zal omvatten en zij een hoge kans hebben om werkloos, arbeidsongeschikt of behoeftig te worden (hoewel dit enigszins kan worden gemitigeerd door het stijgend opleidingsniveau bij de tweede en derde generatie). Ook de armoedepopulatie bestaat inmiddels voor een

³⁶ K. Breedveld en A. van den Broek (2004). *De veeleisende samenleving. De sociaal-culturele context van psychische vermoeidheid*. Den Haag: SCP/NWO.

groot deel uit allochtonen; ongeveer 20% van de totale groep met een laag inkomen is van allochtone herkomst. Het valt te verwachten dat in de toekomst gepensioneerden van allochtone herkomst een aanzienlijk deel van de armoedepopulatie zullen uitmaken: de groep neemt in omvang sterk toe, hun AOW-uitkering wordt vaak gekort (omdat zij veelal niet voldoen aan de eis van vijftig jaar ingezetenschap), en zij hebben gewoonlijk uiterst schamele aanvullende pensioenen opgebouwd.³⁷

Zulke veranderingen in de sociale structuur maken een reflectie op de toekomstige doelgroepen van de sociale zekerheid wenselijk. In lijn met een internationale trend³⁸ is het Nederlandse beleid er in toenemende mate op gericht de regelingen te bestemmen voor ‘degenen die het echt nodig hebben’. Het stelsel is selectiever geworden en richt zich meer op de garantie van het minimuminkomen. Een reeks van aanscherpingen van de toegangscriteria van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, de ww en de nabestaandenwet heeft het aantal uitkeringsontvangers jonger dan 65 in de jaren negentig teruggedrongen, geholpen door de gunstige economische omstandigheden in de tweede helft van dat decennium. Tegelijkertijd zijn de *replacement rates* bij de werklozen en arbeidsongeschikten met een hoger inkomen afgenomen.³⁹ Een dergelijke *targeting* op de lagere inkomens kan efficiënt zijn, maar houdt indien zij in de toekomst wordt doorgezet toch ook risico’s in. Allereerst is het de vraag of het collectieve stelsel voor de middenklasse wel voldoende aantrekkelijk zal blijven. De kans is groot dat bij hen een onevenredig en stijgend deel van de sociale zekerheidscontributies neer zal slaan: zij hebben een hoge arbeidsdeelname, en dragen verhoudingsgewijs veel belastingen en werknemerspremies af. Aan de andere kant neemt het profijt dat de groeiende middenklasse van de collectieve regelingen heeft bij een verdere *targeting* af – en het is twijfelachtig of dit via, bijvoorbeeld, levensloopregelingen afdoende zal kunnen worden gecompenseerd. Zo’n combinatie van stijgende lasten en een lager verwacht profijt kan de legitimiteit van de collectieve sociale zekerheid bij de middenklassen in de toekomst onder druk zetten. Zij kunnen snel de indruk krijgen dat ze te weinig *value for money* krijgen, en vooral betalen voor anderen, die naar hun mening soms ten onrechte een beroep doen op de uitkeringsregelingen. Dat de groep uitkeringsontvangers voor een aanzienlijk deel van allochtone herkomst zal zijn, zal de legitimiteit van het stelsel in de ogen van de contribuanten vermoedelijk niet bevorderen.

In de tweede plaats spreekt het niet vanzelf dat een sterkere *targeting* er in de

37 In 2003 ontving 7% van de in Nederland wonende AOW’ers een verlaagde uitkering (150.000 personen). Gemiddeld werd een derde daarvan met meer dan 20% gekort, maar bij sommige allochtone groepen was het aandeel met zo’n forse inhouding veel groter. Vermoedelijk doet een aanzienlijk deel van de allochtone kortingsgevallen geen beroep op aanvullende bijstand, waardoor hun inkomen beneden het sociaal minimum kan belanden.

38 Zie bv. E. Gilbert (ed.) (2001). *Targeting social benefits*. Geneva: International Social Security Association.

39 SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002; de kwaliteit van de kwartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

praktijk toe zal leiden dat uitkeringen inderdaad terecht komen bij degenen die ze het hardst nodig hebben. Vaak zal hierbij één of andere middeltoets worden toegepast. Uit de literatuur is bekend dat dit niet-gebruik door rechthebbenden in de hand kan werken, vanwege de complexiteit van de regelingen, de langdurige aanvraagprocedure, het stigma dat vaak aan zulke regelingen kleeft, en de schending van de privacy die sommigen hierbij ervaren. Zulk niet-gebruik kan doorwerken in de mate van armoede, de schuldenproblematiek, en dergelijke.

Het wegvallend moreel draagvlak

Het stelsel van sociale zekerheid is gegrondvest op onderlinge solidariteit: uitkeringsontvangers die niet meer claimen dan waar ze recht op hebben, en contribuanten die de belastingen en premies afdragen waartoe zij verplicht zijn. Dat laat echter ook mogelijkheden voor nutsmaximalisatie; naarmate voorzieningen meer als een vanzelfsprekend recht worden ervaren, neemt de kans toe dat mensen er op een berekenende manier mee omgaan. Als de sociale zekerheid met te veel heffingsontwijking te maken krijgt of mensen op grote schaal ten onrechte uitkeringen weten te verwerven, kan ze uiteindelijk onbetaalbaar blijken en dreigt een regressie naar het laagste (bijstands)niveau. Een dergelijke morele neergang zou thans al tot uiting komen in een verzwakkende oriëntatie op traditionele normen (arbeidsethos, ontoelaatbaarheid van belasting- en premieontwijking, van zwart werken en van uitkeringsfraude), in een toename van het afvallig gedrag – te veel claimen of te weinig contribueren –, en in het ontstaan van specifieke uitkeringsculturen in het grootstedelijk milieu.⁴⁰

Empirisch is de trend echter wat genuanceerder dan deze cultuurpessimistische visie veronderstelt. Uit survey-onderzoek komt inderdaad naar voren dat het aantal mensen dat vindt dat de publieke moraal achteruitgaat, de afgelopen decennia is toegenomen. Tegelijkertijd echter wordt belastingfraude in 2002 vaker afgekeurd dan in 1991, hetgeen allerm minst duidt op een morele crisis. Ook blijven vrijwel alle Nederlanders (95%) van mening dat uitkeringsfraude niet door de beugel kan – hoewel de groep die geneigd is bijstandsfraude te rapporteren, met 15% onveranderd klein blijft.⁴¹ Het is niet plausibel te veronderstellen dat een meerderheid van de bevolking of de uitkeringsontvangers in cultureel opzicht ‘rekkelijk’ is geworden ten aanzien van de arbeidsmarkt en de omgang met collectieve voorzieningen – al zullen het er stellig meer zijn dan in de tijd waarin de regelingen tot stand kwamen.

40 Vergelijk bijvoorbeeld C. Schuyt (1995). *Tegendraadse werkingen: sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*. (p. 23-36). Amsterdam: AUP.

41 P. Dekker et al. (2004). *De moraal in de publieke opinie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. In een wat oudere studie, die was gebaseerd op een beperkt aantal waarnemingen, werd geconcludeerd dat niet meer dan een derde van de langdurig werklozen geneigd was zich ‘netjes’ (conformistisch) op te stellen. Een ongeveer even grote groep werd gekenschetst als ‘calculerend’, ‘ondernemend’ of ‘autonoom’, en liet zich in de omgang met collectieve voorzieningen primair door utilitaire overwegingen leiden (G. Engbersen (1990). *Publieke bijstandsgeheimen; het ontstaan van een onderklasse in Nederland*.

Internationalisering

In de literatuur worden drie aspecten van internationalisering genoemd die de arbeidsmarkt en sociale zekerheid in de toekomst onder druk kunnen zetten. De globaliseringsthese stelt dat de economische en politieke macht geconcentreerd raakt in transnationale ondernemingen, die wereldwijd hun kapitaal daar investeren waar het rendement het hoogst is. Hierdoor wordt de natiestaat als economisch-politieke actor uiteindelijk betekenisloos, en landen met een uitgebreid sociaal stelsel zullen dat moeten herzien, omdat zij anders laag- en hooggeschoolde werkgelegenheid zien verdwijnen naar gebieden met lagere sociale heffingen. De oplopende werkloosheid die daar het gevolg van is, zou het stelsel ondergraven, en zo bezien leidt de globalisering onafwendbaar tot de ombouw van de verzorgingsstaat in een liberaal 'ministelsel'.

In de tweede plaats wordt erop gewezen dat de nationale beleidsvrijheid onder druk komt te staan door supranationale blokvorming. Voor Nederland zijn vooral de ontwikkelingen binnen de Europese Unie van belang, waar de sociale dimensie de laatste jaren een belangrijke kwestie is geworden.⁴² In theorie zou dit ertoe kunnen leiden dat een groot deel van het sociaal beleid op termijn in 'Brussel' zal worden bepaald, of dat de socialezekerheidssystemen door een groeiende consensus en vergelijkbare exogene ontwikkelingen uiteindelijk zullen convergeren tot één Europees sociaal model.

Tenslotte wordt frequent de mogelijkheid van een toenemend arbeids- en socialezekerheidstoerisme genoemd. Het is denkbaar dat de internationale migratiestromen in de toekomst verder zullen uitdijen, onder andere vanwege de toegenomen goedkope transportmogelijkheden, en zich zullen bewegen in de richting van het zwaartepunt: de landen met een relatief aantrekkelijke arbeidsmarkt en dito sociaal stelsel. In landen als Nederland zou dit leiden tot oplopende werkloosheid en hogere uitkeringsvolumes. Daardoor kunnen de regelingen te kostbaar worden en zou versoering onafwendbaar blijken.

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2004* worden bij alle drie vormen van internationale druk op het bestel kanttekeningen geplaatst. De globaliseringsthese overschat het belang van het internationale bedrijfsleven: veel ondernemingen zijn in belangrijke mate afhankelijk van één of meer thuismarkten, en opereren niet werkelijk internationaal. De stelling gaat bovendien voorbij aan het belang van de natiestaten van de

Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese). In grootschaliger en recenter onderzoek was de groep conformistische uitkeringsontvangers veelal iets groter (rond 40%) en kwamen de op het eigen belang gerichte typen minder duidelijk naar voren (S. Hoff & G. Jehoel-Gijsbers (1998). *Een bestaan zonder baan*. Den Haag: SCP).

42 Er zijn algemene afspraken gemaakt over de begrotingsdiscipline die, gezien het beslag dat de sector op de collectieve middelen legt, voor de sociale zekerheid van vergaande betekenis kunnen zijn. Maar er is ook een meer specifiek beleid tot stand gekomen, dat zich in het bijzonder richt op pensioenen, de bevordering van de arbeidsdeelname van vrouwen en oudere mannen, en de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

Eerste Wereld, die via de (supra)nationale coördinatie en wetgeving mede de ontwikkelingsgang van de wereldeconomie bepalen. En de globalisering roept mogelijk ook tegenbewegingen op, door een versterking van de gehechtheid aan de nationale en regionale tradities, wetten en organisatievormen.

De supranationale coördinatie is in Europees verband het achterliggend decennium gegroeid, maar het is zeker niet zo dat het sociaal beleid een Brusselse aanlegenschap is geworden. Dat de Europese samenwerking uiteindelijk zal leiden tot convergentie staat geenszins vast, gezien de grote structurele verschillen tussen de stelsels van de lidstaten, de uiteenlopende preferenties van de bevolking, en de geringe sociale steun die in veel landen voor 'Europa' bestaat.

Tegen de 'sociaal toerisme'-hypothese kan worden ingebracht dat migratiebewegingen niet alleen afhangen van de aantrekkingskracht van het sociale stelsel, maar ook van andere factoren, zoals de historische banden tussen landen, de geografische ligging en de economische en sociale kosten van migratie. De aantrekkingskracht van de Nederlandse sociale zekerheid is bovendien niet groter dan die van de ons land omringende verzorgingsstaten en geldt zeker niet over de gehele linie: niet bij ieder type risico waaraan men uitkeringsrechten kan ontleen (werkloosheid, ziekte, armoede, kinderen, ouderdom) scoort ons stelsel beter. De eerdere uitbreiding van de Europese Unie met enkele relatief arme Mediterrane lidstaten leidde niet tot een omvangrijk sociaal toerisme vanuit die landen, net zo min als het afschaffen van de binnengrenzen tussen de oude lidstaten. Bovenal echter is de toegang tot de arbeidsmarkt en sociale zekerheid in toenemende mate institutioneel aan banden gelegd: juridische vestigingseisen, arbeidsrestricties, beperktere socialezekerheidsaanspraken voor mensen die niet hun gehele leven in Nederland woonden, de overgangstermijn voor arbeidsmigratie vanuit nieuwe EU-lidstaten, enzovoort.

Dit neemt niet weg dat de immigratie naar Nederland de afgelopen decennia fors is toegenomen, zowel in legale als illegale vorm. Er ontstaat op zijn minst een specifiek probleem: de druk op de onderkant van het arbeidsaanbod neemt toe. Vanwege hun overwegend lage opleidingskwalificaties passen deze immigranten niet goed in een postindustriële arbeidsmarkt. De vraagverruiming door de aanstaande vergrijzingsgolf biedt voor dit deel van de arbeidsmarkt vermoedelijk maar weinig soelaas. Vanuit het functioneren van de arbeidsmarkt lijkt het daarom belangrijk om de migratie van lager opgeleiden te beteugelen: de kans dat deze groepen langdurig inactief blijven of korte perioden met werk zullen afwisselen met werkloosheid is groot.

Mogelijk heeft de internationalisering ook wijdere gevolgen voor de arbeidsmarkt. In de literatuur worden op dit terrein diverse bedreigingen gesignaleerd. De concurrentie zou toenemen, waardoor steeds hogere eisen aan werkenden wordt gesteld, niet alleen in termen van opleidingsniveau, maar ook qua flexibiliteit en mobiliteit. Verder zou de internationale arbeidsverdeling leiden tot een toenemend verlies aan (laaggekwalificeerde) werkgelegenheid; recent rapporten nuanceren dit ove-

rigens.⁴³ Voorts zouden door de internationalisering de conjunctuurgolven op de arbeidsmarkt sneller afwisselen. Ook dit doet een beroep op het aanpassingsvermogen van werkenden en werkgevers.

Analoog aan de sociale zekerheid zijn er geluiden die stellen dat Nederland door de internationalisering in de toekomst gedwongen zal zijn de arbeidsmarkt te liberaliseren, omdat ons land anders niet mee kan komen in de internationale concurrentiestrijd. Daar tegenover staat de visie dat Westeuropese arbeidsmarkten niet mee zouden moeten gaan in een *race to the bottom*, maar zich beter kunnen richten op investeringen in het onderwijs, het scheppen van een goed vestigings- en innovatieklimaat, en het zorgdragen voor goede voorzieningen op het terrein van infrastructuur, eigendomsrecht, etc.

43 Gorter et al. (2005). *Verplaatsing vanuit Nederland. Motieven, gevolgen en beleid*. CPB document 76; J. Poort et al. (2004). *Verplaatsing industrie. Hoe erg is het?* SEO-rapport 753.

4 De bevolking over de toekomst

Uit het opinie-onderzoek van het SCP blijkt keer op keer dat Nederlanders in sterke mate hechten aan collectieve, statelijke verantwoordelijkheid op het terrein van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Ook in het laatste *Sociaal en Cultureel Rapport* is dat weer naar voren gekomen.⁴⁴ Hier werd expliciet gevraagd naar de wensen en verwachtingen die mensen op dit punt voor de toekomst hadden. Er is weinig steun voor de fundamentele veranderingen van de sociale zekerheid, die in het politieke debat wel worden geopperd. Een minderheid is voorstander van een gedeeltelijk basisinkomen (8%), een op de levensloop gericht 'spaarmodel' (23%), een minustelsel dat de 'eigen verantwoordelijkheid' benadrukt (28%), of een capuccino- of 'driepijlermodel', waarin de werkgevers en vakbonden een belangrijke rol spelen (36%).

Workfare is de enige toekomstvariant die wel door een meerderheid wordt onderschreven (63%). Hierbij zorgt de overheid ervoor dat werklozen en arbeidsongeschikten een baan krijgen aangeboden waarin zij nuttig werk voor de samenleving doen, in ruil voor het minimumloon. Zo'n baan mag niet geweigerd worden, tenzij men ernstig ziek is.

Het liefst zou men de bestaande sociale zekerheid echter intact willen laten. Tweederde van de ondervraagden wil het bestaande systeem behouden, waarbij de overheid verantwoordelijk is voor de bijstand, de AOW en de werknemersverzekeringen (68%). Minder dan 10% verwacht echter dat dit in 2020 het geval zal zijn.

Die kloof tussen de verwachtingen en wensen van burgers komt ook op andere punten naar voren. Een ruime meerderheid ziet een afkalving van de collectieve pensioenen in het verschiet liggen. Men verwacht dat in 2020 de pensioenleeftijd hoger zal zijn, dat gepensioneerden ook AOW-premies moeten betalen, en dat mensen met een aanvullend pensioen niet op 70% van hun eerdere loon zullen uitkomen. Ook denkt men dat het verschil tussen uitkeringen en lonen groter zal worden. Slechts een minderheid vindt zulke ontwikkelingen echter ook wenselijk.

Met betrekking tot de toekomstige arbeidsmarkt lopen wensen en verwachtingen eveneens sterk uiteen. De Nederlandse bevolking voorziet in de komende jaren een duidelijke ontwikkeling in de richting van een meer Angelsaksisch model van de arbeidsmarkt, maar wenst dit niet. Een fors aandeel van de bevolking verwacht dat de arbeidszekerheid (meer tijdelijk werk, minder ontslagbescherming) op de toekomstige arbeidsmarkt zal verminderen en dat we meer uren moeten gaan werken. De animo voor dit alles is echter niet groot.

Meer enthousiasme is er voor een ontwikkeling in de richting van een transitionele arbeidsmarkt. In dit model zijn de schotten tussen diverse levensdomeinen

⁴⁴ SCP (2004). *In het zicht van de toekomst – Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

transpanter dan thans het geval is waardoor eenvoudiger van positie kan worden veranderd. De mogelijkheden voor het innemen van meervoudige posities, zoals werken en zorgen of studeren, nemen toe. Het hoeft niet om volledige transitie te gaan, ook de aanpassing van het aantal uren dat aan werk, zorg of opleiding wordt besteed, dient flexibeler te worden. De bevolking denkt dat in de komende decennia een dergelijke arbeidsmarkt tot ontwikkeling zal komen. Verwacht wordt dat meer personen werk zullen gaan combineren met andere activiteiten als de zorg voor kinderen of zieke familieleden en het volgen van een opleiding. De verwachting van een groot deel van de bevolking dat er in 2020 een toename is van het aantal werkenden dat een *sabbatical leave* opneemt en partiel met pensioen is, past in dit beeld. Verder voorzien forse aandelen in de bevolking een toename van de interne en externe mobiliteit. De meeste van deze ontwikkelingen worden bovendien door grote delen van de bevolking gewenst. Dit geldt in het bijzonder voor de vergrote mogelijkheden om een opleiding te kunnen volgen of zorg te bieden aan een ziek familielid en voor de combinatie van werk en zorg voor de kinderen. Ook vindt een belangrijk deel van de bevolking het wenselijk dat in de toekomst werkenden intern vaker van functie veranderen. De wenselijkheid van meer externe mobiliteit wordt veel lager ingeschat. Mogelijk associëren velen dit met een sterke mate van gedwongen mobiliteit die voortkomt uit een geringere mate van werkzekerheid in de toekomst (zie hiervoor).

De sterke gehechtheid van de burgers aan het bestaande stelsel heeft wellicht te maken met een zekere neiging tot conservatisme of met de manier waarop de huidige generaties hun belangen percipiëren. Maar misschien is er sprake van een meer fundamentele kloof tussen beleid en bevolking. Waar in het beleid het accent sterk lijkt te liggen op de negatieve economische en sociale effecten van de regelingen, hebben de burgers misschien meer oog voor de positieve functies van de collectieve sociale zekerheid in het eigen leven: een redelijk hoog bestaansminimum, een voldoende mate van inkomenscontinuïteit en collectieve steun gericht op integratie op de arbeidsmarkt en het maatschappelijk verkeer. Vanzelfsprekend is het denkbaar dat de toekomstige generaties de potentiële disfuncties van een uitgebreid sociaal stelsel zwaarder zullen laten wegen, omdat de lasten ervan bij hen zullen neerslaan. Bij de huidige jongeren is daarvan echter nog weinig te merken: zij slaan de bestaande regelingen vaak even hoog aan als ouderen en zij willen bijvoorbeeld eerder een verlaging dan een verhoging van de pensioenleeftijd.

Burgers wensen een door de overheid gegarandeerd stelsel, met relatief hoge uitkeringen voor de voornaamste traditionele risico's (ouderdom, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en behoefte). Het treffen van collectieve regelingen voor nieuwe risico's wordt niet als urgent ervaren. De invoering daarvan mag in de perceptie van velen niet ten koste van de bestaande dekking gaan, maar moet liefst een aanvullend karakter hebben.⁴⁵ Er is wel een ruim draagvlak voor een strenge con-

45 Zie ook S. Hoff & C. Vrooman (2002). *Zelfbepaalde zekerheden – individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

trole op misbruik en het naleven van sollicitatieverplichtingen. Al bij al lijken nieuwe ingrijpende herzieningen van de sociale zekerheid het risico in zich te dragen, dat zij op electoraal of maatschappelijk verzet zullen stuiten, zo luidt de conclusie in het *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*.

Een toekomstige arbeidsmarkt die neoliberale trekken gaat vertonen (minder arbeidszekerheid, meer uren, grotere kloof tussen uitkering en werk) wordt door velen met vrees tegemoet gezien. De bevolking is meer geporteerd van mogelijkheden om werk met andere activiteiten te combineren. Kennelijk zitten veel werkenden klem tussen de eisen die door het werk en vanuit andere levensdomeinen worden gesteld. Een transitionele arbeidsmarkt zou volgens grote delen van de bevolking soelaas kunnen bieden. Ten aanzien van deze voorkeur zou men de bevolking een gebrek aan een macro-visie kunnen verwijten: wat voor de individuele werkende gunstig uitpakt, hoeft nog niet te gelden voor de arbeidsmarkt als geheel. Of anders geformuleerd: wel de lusten, maar niet de lasten. Toch is het de vraag of op deze manier de opvattingen van de bevolking terzijde geschoven kunnen worden. Grote delen van de bevolking maken zich, zo blijkt uit hetzelfde onderzoek, grote zorgen over de huidige en toekomstige situatie op de arbeidsmarkt. Men kan zich dan ook afvragen of de afkeer van een neoliberale arbeidsmarkt uitsluitend door eigenbelang is ingegeven. Het is immers ook mogelijk dat de bevolking de collectieve economische voordelen van zo'n arbeidsbestel minder zwaarwegend acht dan de sociaal-culturele nadelen die zij ervan verwacht. Dit is in lijn met de voorkeur van de bevolking ten aanzien van meer algemene toekomstbeelden van de samenleving: een 'prestatimaatschappij' wordt maar door weinigen gewenst, terwijl een toekomstige maatschappij met 'gevoel voor gemeenschapszin' als aantrekkelijk wordt beschouwd.⁴⁶

46 Het Milieu- en Natuurplanbureau/RIVM ontwikkelde voor de 'concept-duurzaamheidsverkenning' in 2004 vier toekomstbeelden: de 'prestatimaatschappij', de 'besloten, veilige en leefbare samenleving', het 'internationale en nationale gemeenschappelijk welzijn' en 'een samenleving met gevoel voor gemeenschapszin'. De prestatimaatschappij kreeg zowel in een TNS/NIPO-enquête, als in het reeds behandelde scp-toekomstonderzoek weinig steun bij de ondervraagden, terwijl de samenleving met gevoel voor gemeenschapszin in beide onderzoeken het hoogst scoorde; zie scp(2004). In het *zicht van de toekomst – Sociaal en Cultureel Rapport 2004* (p. 77-79). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

5 Twee veronderstellingen in het toekomstbeleid

In recente beleidsstukken wordt vaak de indruk gewekt dat de bestaande sociale zekerheid geleidelijk overbodig wordt: de algemene toename van de welvaart, de emancipatie van de vrouw en de gestegen verdien capaciteit van het groeiende aantal tweeverdieners zouden het mogelijk maken dat mensen in grotere mate zelf verantwoordelijk zijn voor de inkomensbescherming. Door het hogere opleidingsniveau, de verscheidenheid aan leefvormen en de gegroeide mondigheid van de moderne burger zou dit ook wenselijk zijn: er wordt een grote behoefte aan keuzevrijheid verondersteld. Het stelsel van werk en inkomen zou daarom in de toekomst meer ruimte moeten bieden aan de uiteenlopende voorkeuren en leefwerelden van burgers, zeker bij risico's die mensen ten dele zelf kunnen beïnvloeden, zoals werkloosheid. Dit zou gestalte kunnen krijgen door meer gewicht toe te kennen aan semi-collectieve en individuele arrangementen (tweede en derde pijler), maar ook door de introductie van spaar- en verzekeringselementen (levensloopbenadering).

Om de arbeidsdeelname te bevorderen wordt in de beleidsdocumenten frequent aangegeven dat het, naast een versterking van de reïntegratiefunctie en het sturen van het arbeidsmarktgedrag via financiële prikkels, wenselijk is dat de arbeidsmarkt goed functioneert. Daaronder wordt vooral verstaan dat de arbeidsmarktdynamiek groter moet worden, bijvoorbeeld door een versoepeling van het ontslagrecht. De eerder besproken 'transitionele arbeidsmarkt' verwijst in de beleidsstukken niet alleen naar empirische, deels autonome trends, maar wordt ook als een als nastrevenswaardig toekomstbeeld beschouwd.

Indien deze veronderstellingen – de kiezende burger en de wenselijkheid van een transitionele arbeidsmarkt – richtinggevend worden voor de toekomstige institutionalisering, houdt dit een breuk in met de bestaande reguleringwijze van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Het is daarom zinvol er kort bij stil te staan.

De behoefte aan keuzevrijheid

Een eerste vraag die men kan opwerpen is of de maatschappelijke trends, die ten grondslag liggen aan de veronderstelde behoefte aan meer keuzevrijheid, zich daadwerkelijk voordoen. Van belang is vooral de aanname dat het inkomensrisico door de welvaartsontwikkeling en de gestegen arbeidsdeelname van de vrouw zo fundamenteel veranderd is dat dit een beperking van de collectieve dekking en een grotere eigen verantwoordelijkheid rechtvaardigt.

Ten aanzien van de *welvaartsstijging* is het van belang vast te stellen dat die voor huishoudens in het achterliggend decennium minder groot is geweest dan wel wordt verondersteld. In de periode 1990-2001 groeide het nationale inkomen reëel met 2,5% per jaar. Huishoudens hebben daar echter niet evenredig van geprofiteerd. Een deel

van de welvaartstoename is beland bij de overheid, die deze middelen vooral inzetten ter leniging van de staatsschuld. Het totale besteedbare inkomen nam in deze periode jaarlijks met 2% toe. Omdat tegelijkertijd de bevolking in omvang groeide, is de groei *per capita* echter geringer: een gemiddelde jaarlijkse toename van 1,2%. Op huishoudensniveau blijft van die welvaartstoename nog minder over, omdat tussen 1990 en 2001 ook het aandeel van alleenstaanden en eenoudergezinnen toenam. Als men rekening houdt met deze gezinsverdunding resteert een gemiddelde jaarlijkse welvaartstoename van 0,7%.⁴⁷

De arbeidsparticipatie van vrouwen is toegenomen, maar het is de vraag of daarmee het *inkomensrisico van huishoudens* duidelijk van karakter is veranderd. Het is in het beleid usance om te spreken van een groeiend aantal *tweeverdieners*. Op grond van de recente *Emancipatiemonitor* verdient die aanduiding echter nuancering. In de eerste plaats behoort in 2003 slechts iets meer dan de helft van de paren onder de 65 jaar tot de huishoudens waarin beiden werkzaam zijn. Ten tweede zijn de vrouwen in deze huishoudens veelal in deeltijd werkzaam en verdienen zij gemiddeld een lager uurloon dan de mannen. Wanneer voor paren, waarin beide partners een inkomen hebben, wordt berekend wat het gemiddeld inkomen van de vrouwen ten opzichte van hun mannen is, dan blijkt dat voor de paren met minderjarige kinderen uit te komen op circa 35% en voor paren zonder minderjarige kinderen op circa 45%. Indien de berekening zich ook uitstrekt over paren waarin de vrouw niet werkt, gaat het om een aandeel van 25% respectievelijk 33%.⁴⁸ Indien men kijkt naar de inkomensaandelen is bij paren onder de 65 jaar empirisch dus sprake van circa 1,25 respectievelijk 1,33-verdienerschap. Ook als men afgaat op de gewerkte uren zijn 'echte' tweeverdieners een zeldzaamheid: slechts bij 6% van de paren met minderjarige kinderen hebben beide partners een voltijd baan. Ook bij de paren zonder kinderen is deze groep veruit in de minderheid (21%).

Daarnaast is het de vraag in hoeverre het additionele inkomen (ten opzichte van een eenverdiener) inzetbaar is voor teruglopende inkomsten, c.q. het opbouwen van een spaarpotje of het treffen van private verzekeringen. De uitgaven zijn immers veelal afgestemd op beide inkomens. Dit speelt zeker een rol bij de huishoudens met minderjarige kinderen, waar de kosten van kinderen hoog en goeddeels onvermijdbaar zijn, en slechts gedeeltelijk door de kinderbijslag worden gedekt. Vooral bij de laag- tot middelbaar opgeleiden is het verwerven van een tweede inkomen vaak noodzakelijk om een doorsnee levenspeil te kunnen handhaven, en geen vrij

47 SCP (2003). *De sociale staat van Nederland 2003* (p. 18-19) Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Overigens gaat het hier om gemiddelden, die van jaar tot jaar sterk kunnen fluctueren. De welvaartstoename komt iets hoger uit wanneer rekening wordt gehouden met de behoeften van uiteenlopende typen huishoudens. De gemiddelde jaarlijkse groei in het besteedbaar inkomen per 'equivalent huishouden' was in de periode 1990-2001 1,0%.

48 Berekening op basis van tabel 4.8 en figuur 6.3 in: SCP/CBS (2004). *Emancipatiemonitor 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek.

besteedbaar 'extraatje', dat eenvoudig kan worden ingezet om een achteruitgang in het eerste inkomen op te vangen. Onderzoek wijst ook in die richting. Zo blijken paren met kinderen minder vaak geld over te houden dan andere huishoudensstypen, en nemen vrouwen met een partner en kinderen ook minder frequent deel aan spaarloonregelingen dan kinderloze vrouwen in een tweerelatie.⁴⁹ Zowel vanuit het beperkte aandeel van het tweede inkomen, als vanuit de uitgaven bezien, kan worden betwijfeld of het toenemend aantal huishoudens met meer inkomens ook betekent dat de bevolking in de toekomst veel beter in staat zal zijn om zelf risico's te dragen voor hun inkomenszekerheid.

Een andere vraag is of burgers daadwerkelijk *behoefte* hebben aan meer keuzevrijheid in de sociale zekerheid. Het beschikbare onderzoek duidt erop dat die wens slechts in beperkte mate leeft. Er is wel enig draagvlak voor uitbreiding van verlofregelingen, maar er zijn nauwelijks aanwijzingen dat dit gepaard zou moeten gaan met een grote mate van keuzevrijheid. Er lijkt bovendien weerstand te bestaan tegen een 'uitruil' met bestaande regelingen: nieuwe voorzieningen moeten bij voorkeur niet ten koste gaan van de oude basisdekking. Opmerkelijk is verder dat het (voorgenomen) gebruik van keuzemogelijkheden niet is gerelateerd aan de factoren die deze volgens de beleidsvisie wenselijk zouden maken. Het gebruik wordt vooral bepaald door de financiële voor- en nadelen en de inschatting over het persoonlijk nut op de korte termijn.⁵⁰

Een derde punt is de *balans tussen keuzevrijheid en solidariteit*. Het is een beleidsuitgangspunt dat een grotere mate van keuzevrijheid niet ten koste zou mogen gaan van kwetsbare groepen. Dat zal in de praktijk niet altijd eenvoudig te realiseren zijn. Keuzes maken in het zelfstandig afdekken van financiële risico's vereist toereikende middelen en inzicht in de gevolgen op korte en langere termijn. Voor laagopgeleiden, mensen met een gering inkomen, gehandicapten, ouderen, jongvolwassenen en allochtonen kan dit problematisch zijn. Bij hen is de kans groot dat het korte termijnperspectief en de huidige precaire inkomenssituatie bepalend zijn voor de keuzes die men maakt. Als er keuzemogelijkheden worden aangeboden waarbij de dekking verlaagd zou worden, in ruil voor lagere afdrachten kan dat, gezien de risico's die deze groepen lopen, resulteren in een verkeerde keuze. Dit laatste kan ook in de hand worden gewerkt doordat een aanzienlijk deel van deze kwetsbare categorieën niet over de bureaucratische competentie zal blijken te beschikken die nodig zijn om tot een verantwoorde keuze te komen.

49 S. Keuzenkamp (red.) (2004). *Een EER voor de levensloopregeling*. Doetinchem: Reed Elsevier.

50 S. Hoff & C.Vrooman (2002). *Zelfbepaalde zekerheden; individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. H. van Luijn & S. Keuzenkamp (2004). *Werkt verlof? Het gebruik van regelingen voor verlof en aanpassing van de arbeidsduur*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. C. Hillebrink et al. (2004). 'Het gebruik van een meerkeuzesysteem arbeidsvoorwaarden', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* (20) I, p. 47-60.

De wenselijkheid van een dynamischer arbeidsmarkt

Theoretisch kan men stellen dat een meer dynamische, flexibele arbeidsmarkt bepaalde voordelen biedt. Het vermindert de *insider-outsider*-tegenstelling: zittende werknemers en werkzoekenden komen vaker in concurrentie met elkaar. Ook kan de bereidheid van werkgevers om personeel aan te nemen groeien, hetgeen de arbeidsparticipatie bevordert en het beroep op de sociale zekerheid kan terugdringen. Mobiliteit kan verder de arbeidsprestaties van werknemers vergroten: het veranderen van werkgever leidt in zijn algemeenheid tot een grotere arbeidssatisfactie hetgeen, zo mag men voorzichtig aannemen, doorwerkt in een hogere arbeidsproductiviteit. Het stimuleren van mobiliteit bij categorieën die thans weinig mobiel zijn, zoals ouderen en lager opgeleiden, zou relatief grote baten kunnen opleveren.⁵¹

Een grotere dynamiek kan echter ook nadelig uitpakken. Als het aantal transities stijgt, nemen de transactiekosten toe. Werkgevers en werknemers zijn daar niet altijd bij gebaat. Werkgevers kunnen ongewild werknemers met bedrijfsspecifiek kapitaal kwijtraken, en moeten zich dan inspanningen getroosten om nieuwe werknemers te rekruteren en in te werken. Het risico dat mensen een periode minder gaan werken of uittreden, dempt bij zowel werknemer als werkgever de geneigdheid tot investeringen in training en scholing. Het waarborgen van een goed werkklimaat kan beter worden gerealiseerd in een arbeidsorganisatie met een redelijk stabiel personeelsbestand dan bij een sterk vlottende populatie. Er hoeft dan minder directe controle of supervisie plaats te vinden; autonomie en vertrouwen zijn belangrijker sturingsmechanismen, en dat past beter bij complexe functies en moderne, gedecentraliseerde arbeidsverhoudingen.

Indien men ondanks de bovenstaande kanttekeningen aanneemt dat de voordelen van een dynamische arbeidsmarkt zwaarder wegen dan de nadelen ervan, is het vanzelfsprekend van belang op welke wijze dit kan worden verwezenlijkt. In het kabinetsbeleid wordt een *versoepeling van de ontslagbescherming* belangrijk geacht. Aan de ene kant kan een beperkter ontslagbescherming de positie van degenen die het moeilijk hebben om de arbeidsmarkt te betreden – ouderen, allochtonen, arbeidsgehandicapten, en laag-opgeleiden – verbeteren. Immers, als een werkgever zijn personeel gemakkelijker kan ontslaan, zal hij eerder geneigd zijn om nieuwe werknemers aan te nemen, ook wanneer hij op voorhand minder zeker is van hun productiviteit. Diverse studies laten dan ook zien dat in landen met een soepel ontslagrecht de arbeidsparticipatie hoger is. Aan de andere kant vergroot een soepeler ontslagstelsel de kans dat werknemers met een ongunstige verhouding tussen productiviteit en loonkosten in economisch slechte tijden hun baan verliezen. Hierdoor kan een toename van de dynamiek voor de meest kwetsbare groepen vooral inhouden dat zij meer rouleren tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Ook uit onderzoek blijkt dat er geen duidelijke samenhang gevonden kan worden tussen een soepeler

51 Gesthuizen & Dagevos (te verschijnen SCP-studie).

ontslagbescherming en een lager werkloosheidspercentage.⁵² Een toename van de dynamiek maakt het beroep op de sociale zekerheid niet automatisch kleiner, al kan de grotere circulatie ook als winst worden beschouwd. Een effectieve reïntegratiepraktijk blijft in een dergelijke situatie echter zinvol.

Overigens is de positie van Nederland in termen van ontslagbescherming naar internationale maatstaven niet eenduidig, zo blijkt uit een recente OESO-studie.⁵³ Bij reguliere werknemers is de ontslagbescherming in Nederland hoog: van de 28 onderzochte landen komen alleen Portugal, Tsjechië en Slowakije hoger uit op de OESO-index. Bij tijdelijke contracten scoort Nederland juist vrij laag: 18 landen hebben een betere bescherming voor deze categorie werknemers, 9 een slechtere. Als wordt gekeken naar de bescherming bij collectief ontslag belandt Nederland in de middenmoot; 12 landen gaan ons voor wat betreft de sterkte van ontslagbescherming, 15 komen lager uit. Kortom: de institutionele belemmeringen zitten in Nederland vooral bij de reguliere werknemers. Indien dit wordt afgezet tegenover Denemarken, een land dat in het beleid nogal eens als 'best practice' wordt beschouwd, blijkt de ontslagbescherming voor reguliere werknemers daar beduidend geringer, maar die bij collectief ontslag en tijdelijke contracten juist wat groter dan in ons land. Het gevolg is dat werkgevers in Nederland vaker kiezen voor tijdelijke contracten en uitzendkrachten. De uitzendbranche is hier dan ook relatief omvangrijk.

Het is de vraag of het Deense model, dat in de praktijk een grote mate van dynamiek bewerkstelligt, afdoende wordt nagebootst indien men in ons land het accent zou leggen op een vermindering van de ontslagbescherming bij reguliere werknemers. De Deense *flexicurity*-aanpak combineert een hoge baanmobiliteit, die voortkomt uit een vrij beperkte ontslagbescherming, met een genereus stelsel van werkloosheidsuitkeringen en een actief arbeidsmarktbeleid. De *disincentives* vanwege de zeer hoge vervangingsratio's (de werkloosheidsuitkering is 90% van het voormalig inkomen) worden tegengegaan door een strenge sollicitatieplicht en voltijdse activeringsprogramma's, gericht op verhoging van kwalificaties en arbeidsmotivatie. Sinds de hervorming van 2003 kunnen mensen vanaf de eerste werkloosheidsdag worden gedwongen aan zulke programma's deel te nemen (voorheen na een jaar; jongeren na een half jaar). Het streven is niet meer gericht op algemene activeringsmaatregelen, maar beoogt rechtstreekse individuele toeleiding naar de arbeidsmarkt, met speciale voorzieningen voor jonge niet gekwalificeerde werklozen.

Er is in Denemarken bovendien een specifiek beleid voor kwetsbare groepen: mensen die niet of onvoldoende schoolbaar zijn, die niet in staat zijn zelf verantwoordelijkheid te dragen, en er daardoor niet in slagen op eigen kracht een plaats op de reguliere arbeidsmarkt te bemachtigen of te behouden. Daarom wordt gestreefd naar een 'inclusieve arbeidsmarkt': mensen die niet (altijd) kunnen voldoen aan de

52 OECD (2004). *Employment Outlook 2004*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

53 OECD (2004), zie vorige voetnoot.

geldende prestatienormen moeten volwaardige toegang tot de arbeidsmarkt hebben. Dit komt onder meer tot uiting in CAO-afspraken om mensen met beperkte arbeidscapaciteit op te nemen; het reduceren van werkgeverskosten voor bepaalde groepen werklozen en mensen met geringe kwalificaties; bij aanbesteding van publieke opdrachten als voorwaarde stellen dat langdurig werklozen of andere groepen met achterstand (o.a. etniciteit) worden ingehuurd; het uitbreiden van beschermde, gesubsidieerde arbeid en werkervaringsplaatsen; en het stimuleren van maatschappelijk ondernemerschap. Het Deense stelsel is overigens wel duur: 5% van het BBP wordt aan actief en passief arbeidsmarktbeleid besteed.

Het Deense voorbeeld leert dat een geïntegreerd systeem van arbeidsmarktregulering, uitgebreide sociale zekerheid en activering tot goede prestaties kan leiden. Het kan een dynamische arbeidsmarkt bewerkstelligen, waarbij het hoge werkloosheidsrisico voor kwetsbare groepen in economisch slechte tijden via de reïntegratiefunctie wordt beperkt. Dit model houdt echter wezenlijk meer in dan het 'sleutelen' aan de huidige Nederlandse ontslagbescherming.

6 Toekomstige ontwikkelingspaden

De vraag naar een 'toekomstbestendig stelsel' roept licht de associatie op met een orkaan die op ons land komt aanrazen, en waartegen de arbeidsmarkt en het stelsel van sociale zekerheid moeten worden gewapend. De vergrijzing en de internationalisering worden vaak gezien als de krachten die deze storm teweeg zullen brengen. Het is echter de vraag of de toekomst werkelijk zo dreigend is. De demografische ontwikkeling is, bij een verstandig financieel beleid, vermoedelijk goed hanteerbaar. De veranderende internationale context hoeft niet persé te leiden tot een *race to the bottom*. En het voornaamste knelpunt van de laatste twee decennia, het loodzware WAO-dossier, zal de besluitvorming op dit terrein de komende jaren vermoedelijk minder zwaar belasten, hetgeen ruimte biedt om eens een frisse blik op ons stelsel te werpen.

Dat betekent niet dat alle problemen zijn opgelost. Armoede en sociale uitsluiting (vooral onder allochtonen), de kwetsbare arbeidsmarktpositie van sommige groepen, en de gebrekkige uitvoeringspraktijk bij reïntegratie zullen beleidsmatig in de toekomst aandacht blijven vergen. De verhoging van de arbeidsdeelname en de ontwikkeling van een goed functionerende arbeidsmarkt vereisen vermoedelijk een minder eclecticisch beleid. Het louter wegnemen van belemmeringen – bijvoorbeeld in de vorm van de bestrijding van de armoedeval en de versoepeling van het ontslagrecht – is mogelijk niet genoeg. Het is belangrijk dat de ontwikkeling van beroepskwalificaties voor en tijdens de loopbaan structureel wordt bevorderd, omdat een adequaat scholingsniveau de sleutel zal blijven tot succes op de arbeidsmarkt. Daarnaast valt te overwegen groepen met weinig kansen op de arbeidsmarkt gericht te ondersteunen, en is het belangrijk dat wordt gezocht naar effectieve oplossingen voor de ervaren combinatiedruk.

Ook zien veel mensen de toekomst somber in. De uitspraak 'met mij gaat het goed, met ons slecht', die tijdens de presentatie van het *Sociaal en Cultureel Rapport 2004* werd gedaan om de gemoedstoestand in het land samen te vatten, werd spoedig een gevleugeld woord. Op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid heeft een groot deel van de bevolking andere aspiraties dan de huidige beleidsmatige hoofdstroom.

Toch is de uitgangspositie van Nederland niet ongunstig. Met ons 'hybride' stelsel kunnen we veel kanten op; en de beleidsuitdaging voor de toekomst ligt erin de richting te kiezen die financieel verstandig, sociaal-economisch effectief, en maatschappelijk aanvaardbaar is. Daarvoor bestaat geen blauwdruk, maar er zijn wel enkele ontwikkelingspaden aan te geven. Als we ons beperken tot de drie klassieke 'welfare regimes' die in §2 zijn besproken, dan ligt het niet voor de hand dat Nederland een traditioneel 'corporatistische' richting in zal slaan. Bepaalde corporatistische ele-

menten zullen beklijven, omdat een zekere betrokkenheid van de sociale partners in de Nederlandse poldertraditie past. Dat geldt bijvoorbeeld voor het beroepsonderwijs, waar het in de rede ligt om de in de loop van de jaren tachtig en negentig opgebouwde betrokkenheid van het bedrijfsleven in stand te houden. Voor het beleid met betrekking tot de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid lijken de nadelen van een klassiek *corporatiseringspad* daarentegen te groot. De kosten zijn hoog, de *disincentives* voor ouderen en minder productief geachten leiden tot een lage arbeidsdeelname, het menselijk kapitaal bij vrouwen wordt onderbenut, en de belangen van werkgevers en de *insiders* onder de werknemers kunnen gaan prevaleren boven het algemeen belang. Juist om deze redenen zijn in het recente verleden de directe verantwoordelijkheid van de sociale partners voor de uitvoering en het toezicht beëindigd, veel kostwinners-elementen uit de regelingen gehaald, de afzonderlijke voorzieningen voor ambtenaren goeddeels afgeschaft, en de routes voor vervroegde uittreding ter discussie gesteld. En ook in Duitsland en Frankrijk, de prominentste vertegenwoordigers van deze verzorgingsstaat-traditie, staan de klassieke corporatistische beginselen in toenemende mate onder druk.

Dat versimpelt de keuze tot die tussen een Angelsaksisch *liberaliseringspad* en een *Scandinavisch pad*. Het is vooral belangrijk dat er een duidelijke keuze voor de lange termijn wordt gemaakt. Er bestaat immers een fundamentele spanning tussen de karige voorzieningen van een geliberaliseerd stelsel en de brede solidariteit die in de Scandinavische landen wordt nagestreefd. Dat is een verschil met de huidige Nederlandse mengvorm: corporatistische en Scandinavische beginselen zijn onder één noemer te brengen, omdat ze beide uitgaan van een vrij uitgebreid stelsel van sociale zekerheid.⁵⁴ Een combinatie van liberale en Scandinavische regelgeving zal vermoedelijk uiteindelijk echter gaan wringen. Ook is de kans groot dat ‘selectief winkelen’ uit beide modellen tot suboptimale uitkomsten zal leiden. Wat het laatste betreft is het veelzeggend – hoewel niet noodzakelijk predictief – dat ook het huidige hybride stelsel van Nederland niet ‘the best of both worlds’ blijkt te zijn; uit systematische landenvergelijkingen op sociaal-economisch gebied komt ons land op veel punten als een middenmoter naar voren.⁵⁵ Het lijkt daarom wenselijk in de toekomst consistent voor één van de twee modellen te kiezen.

Beide ontwikkelingsrichtingen kunnen in bepaalde opzichten effectief zijn; waarvoor men opteert hangt af van de doelen die men nastreeft, en de politieke waardering van de te verwachten consequenties. Indien wordt gekozen voor een liberaliseringspad, zouden de volgende maatregelen voor de hand liggen:

54 Het verschil zit met name in de mate van selectiviteit in de sociale zekerheid (een ideaaltypisch corporatistische regime biedt bepaalde groepen een betere bescherming dan andere, terwijl een Scandinavisch stelsel in beginsel universalistisch is) en in het arbeidsmarktbeleid (passief versus actief).

55 Dit is o.a. uitgebreid beschreven in SCP (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport 2000 – Nederland in Europa*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- richt de collectieve dekking zoveel mogelijk op behoefte. Voor mensen beneden de pensioenleeftijd houdt dit in dat het stelsel wordt beperkt tot een bijstandsvoorziening voor noodzakelijk geachte bestaanskosten. De inkomenscontinuïteit bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid moet niet onder verantwoordelijkheid van de sociale partners vallen, maar dient een particuliere aangelegenheid te zijn;
- voor specifieke onvermijdbare kosten kunnen aan de onderkant inkomensafhankelijke regelingen in het leven worden geroepen. De doelgroepen voor de regelingen voor huursubsidie, kinderbijslag en studiefinanciering moeten betrekkelijk 'smal' worden gedefinieerd, zodat ze aan de onderkant van het inkomensgebouw kostendekkend kunnen zijn. Om armoedevalmechanismen te bestrijden moeten fiscale faciliteiten worden getroffen (toetrederskorting, arbeidskorting), gekoppeld aan strikte sancties op onvoldoende zoekgedrag;
- de pensioenleeftijd moet worden geflexibiliseerd, met een betrekkelijk hoge ondergrens (niet beneden de 65 jaar);
- te overwegen valt de collectieve pensioendekking uiteindelijk tot de bijstand te beperken, waardoor de verantwoordelijkheid voor een redelijke ouderdagvoorziening in beginsel een persoonlijke wordt. Als men deze 'Bush-variant' te ver vindt gaan, kan ook een Australisch model worden overwogen. Hierbij is sprake van een 'hoge' inkomensgrens bij de middelentoetsing. Daardoor krijgt een groot deel van de bevolking toch een collectieve uitkering, maar minder naarmate men over meer eigen middelen beschikt. Alleen de zeer rijken worden op de manier uitgesloten. Een nog minder ingrijpende variant is de ouderdagvoorziening inkomensafhankelijk te maken, bijvoorbeeld door de uitkering progressief te belasten; dat laat de soms aanzienlijke vermogens van ouderen intact;
- de arbeidsmarkt moet zoveel mogelijk worden geflexibiliseerd. Hiertoe dienen de ontslagbescherming en het minimumloon te worden afgeschaft, moet een einde worden gemaakt aan het algemeen verbindend verklaren van CAO's, en zou de arbeidsomstandighedenwetgeving zich moeten beperken tot ernstige gezondheidsrisico's;
- de uitvoering van de reïntegratiefunctie moet zoveel mogelijk worden geprivatiseerd, met een bescheiden budget uit collectieve middelen. Deze 'smeerolie' moet uitsluitend daar worden ingezet waar men kan verwachten dat dit effectief is. De aansturing, de taakstelling en de materiële en organisatorische prikkels moeten zodanig zijn dat het collectieve belang voorop komt te staan;
- in het onderwijs moet worden bevorderd dat individuen en werkgevers zelf verantwoordelijkheid dragen voor voldoende kwalificaties, c.q. een op de beroepspraktijk afgestemd arbeidsaanbod. Hiertoe kan een stelsel van initiële leerrechten worden geïntroduceerd. Voor kwetsbare groepen kan dit via *vouchers* of individuele leerrekeningen enigszins worden uitgebreid, waardoor zij ook in de post-initiële fase ruimte krijgen voor beroepsgerichte bij- en omscholing. Fiscale faciliteiten voor mensen die in hun eigen kwalificatieniveau investeren zijn wenselijk. In tijden van neergaande conjunctuur kunnen extra financiële prikkels voor werkgevers nodig zijn om voldoende plaatsen voor beroepspraktijkvorming te behou-

den. Voor het tot stand brengen van een toegankelijk, transparant en kwalitatief hoogwaardig aanbod van beroepsopleidingen zal in sommige sectoren van het beroepsonderwijs wellicht gericht moeten worden geëxperimenteerd met een open bestel.

Een dergelijk ontwikkelingspad scoort hoog op financiële houdbaarheid en de bevordering van werkgelegenheid, arbeidsdeelname en arbeidsdynamiek. Sociaal is het vermoedelijk minder effectief. De armoedeconcentraties nemen toe: er komen meer oudere armen, en beneden de pensioenleeftijd zijn er minder armen, die waarschijnlijk echter wel op grotere afstand van de werkenden komen te staan. Dit kan de maatschappelijke tegenstellingen aanscherpen, ook omdat er weinig aandacht voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt is. Onder de bevolking is het draagvlak voor dit ontwikkelingspad beperkt, en dat zal vermoedelijk zo blijven.

Wordt gekozen voor een 'Scandinavische' richting, dan liggen de maatregelen als volgende voor de hand:

- Er moeten vrij uitgebreide regelingen bestaan voor de risico's van ouderdom, ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, woonkosten, kosten van kinderen, en verlof. Vanwege het algemene belang dat hiermee gemoeid is dienen deze een collectief karakter te hebben. De regelingen moeten een hoge mate van inkomenscontinuïteit bieden. Om werken aantrekkelijk te maken, is een goede, collectief gegarandeerde, dekking van het *risque professionnel* gewenst. Middelgetoetste bijstand dient van ondergeschikt belang te zijn;
- Om de arbeidsdeelname van vrouwen te bevorderen moeten de resterende kostwinnerselementen uit de inkomensregelingen worden verwijderd. Hierbij valt te denken aan de volledige afschaffing van het (onlangs al ingeperkte) verzorgingsforfait in de werkloosheidsregeling, en aan een herziening van de huidige kinderbijslagregeling. Bij het laatste moeten op minimumniveau de feitelijke kosten van kinderen zo volledig mogelijk worden gedekt. Voor hogere inkomens kan de kinderbijslag worden omgezet in regelingen die de combinatiedruk beter hanteerbaar maken (zorg- en verloffaciliteiten);
- Om de arbeidsdeelname van ouderen te stimuleren, is het in zijn algemeenheid niet wenselijk de uitkeringsrechten van werklozen te laten oplopen met het aantal gewerkte jaren, de periode van premiebetaling, of de leeftijd;
- Mensen die tot werken in staat zijn dienen strikte verplichtingen te hebben om te solliciteren. Dit moet worden gekoppeld aan verplichte scholings- en reïntegratietrajecten, waaraan men vanaf de eerste werkloosheidsdag deel moet nemen;
- In het onderwijs wordt in de initiële fase een kwalificatieplicht ingevoerd. Het te behalen kwalificatieniveau kan variëren met de individuele capaciteiten, maar moet schoolverlaters zoveel mogelijk inpasbaar maken op de arbeidsmarkt. Zonder een beroepskwalificatie kunnen jongeren tot ca. 23 jaar de arbeidsmarkt uitsluitend in de vorm van een duaal traject betreden. Voor de post-initiële fase beschikt ieder individu over een vrij ruim quotum aan leerrechten. Die kunnen in

- perioden van werkloosheid worden benut voor deelname aan verplichte scholings- trajecten, en in werkzame perioden voor kwalificerende bijscholing;
- Voor personen die op de arbeidsmarkt uiteindelijk geen plaats kunnen vinden, is gesubsidieerde werkgelegenheid of *workfare* beschikbaar. Zoveel mogelijk moet echter worden voorkomen dat zij hier blijvend gebruik van moeten maken, zeker in tijden van hoogconjunctuur;
 - Vanwege het collectieve belang moet de reïntegratiefunctie een publieke taak zijn. Waar dit efficiënt is, kunnen uitbestedingsconstructies worden overwogen, maar ook hier is veel aandacht nodig voor de aansturing, de taakstelling en de materiële en organisatorische prikkels;
 - De hoge vervangingsratio's vergroten het risico op het ontstaan van armoedeval- situaties. Ook bij dit ontwikkelingspad kunnen fiscale faciliteiten (toetreders- en arbeidskortingen) en sancties op onvoldoende zoekgedrag een oplossing bieden. Dit wordt versterkt door de verplichte deelname aan scholings- en werkervarings- projecten;
 - Er moet enige ontslagbescherming zijn, met name voor tijdelijke dienstverbanden en bij collectieve ontslagen. De bescherming van reguliere dienstverbanden kan echter worden verminderd;
 - Flexibiliteit op de arbeidsmarkt moet vanuit de sociale zekerheid worden bevor- derd, bijvoorbeeld door gedeeltelijke reïntegratie met behoud van uitkering toe te laten.

Dit ontwikkelingspad is sociaal effectiever: het leidt tot minder armoede en maat- schappelijke tegenstellingen, en kan kwetsbare groepen beter op de arbeidsmarkt integreren. De arbeidsdeelname en de arbeidsdynamiek kunnen hoog zijn, mits men ervoor zorgt dat de werkgelegenheidsontwikkeling niet wordt ontmoedigd. Onder de Nederlandse bevolking is het draagvlak voor dit ontwikkelingspad vermoede- lijk groot, hetgeen wel begrijpelijk is, omdat het dichterbij het bestaande hybride stelsel staat en in het verlengde ligt van vrij breed gedeelden waarden (solidariteit, arbeidsethos). Een randvoorwaarde is wel dat er permanent voor moet worden gewaakt dat de kosten niet te hoog oplopen; dit kan een regelmatige herijking van het bestel noodzakelijk maken.