

Arbeid en Sociale Zekerheid Participatie en differentiatie

P.W.C. Koning¹

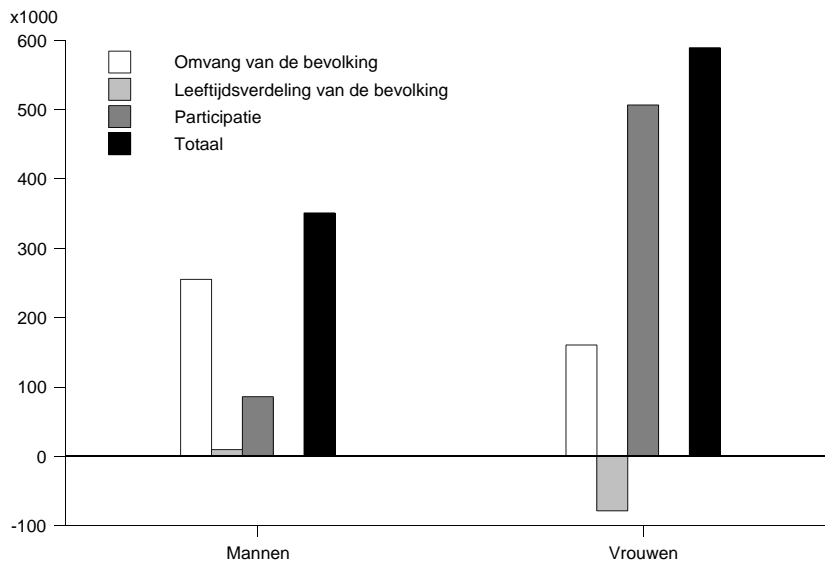
1. Inleiding en samenvatting

De laatste twee decennia is het beeld van de arbeidsmarkt sterk gewijzigd. Vooral het laatste decennium is de werkgelegenheid aanzienlijk gestegen, met ca. 1,4% per jaar. Ook in internationaal opzicht scoort Nederland hoog: in de periode van 1983 tot 1998 groeide de werkgelegenheid in Nederland gemiddeld jaarlijks meer dan 1% punt harder dan bijvoorbeeld in Duitsland, België en Frankrijk. Deze ontwikkeling heeft voor een groot deel gestalte gekregen door de toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen (zie figuur 1). Ook onder mannen is het arbeidsaanbod toegenomen, zij het dat dit voornamelijk is ingegeven door een toename van de beroepsgeschikte, mannelijke bevolking. Het arbeidsdrukkende effect van veroudering van de beroepsgeschikte bevolking heeft in de jaren '90 nog niet echt zijn beslag gekregen, maar zal het komende decennium op gang komen.

In de afgelopen periode zijn ook belangrijke hervormingen in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid tot stand gekomen. In de jaren '80 lag de nadruk op versoeringen in de hoogte en duur van uitkeringen, met als doel het stelsel betaalbaar te houden. Daarna zijn de aanpassingen meer institutioneel van aard geweest. Meer nadruk is gelegd op activering van werklozen, terwijl de kosten verbonden aan sommige risico's (ZW, WAO) meer bij werkgevers zijn gelegd. Daarnaast heeft een grootschalige reorganisatie plaatsgevonden bij de uitvoering van het stelsel van sociale zekerheid (ontwikkeling van uvi's en loskoppeling van uitvoerderstaken). In de toekomst zal, in het kader van de SUWI, een nieuwe reorganisatieronde worden ingezet. Sinds het midden van de jaren '90 vertoont het aantal uitkeringsontvangers een dalende tendens (zie figuur 2). Dit is zeker niet alleen het gevolg van beleid, het gunstige economisch gesternte heeft hieraan ook bijgedragen.

¹ Wetenschappelijk medewerker afdeling Arbeid van het CPB.

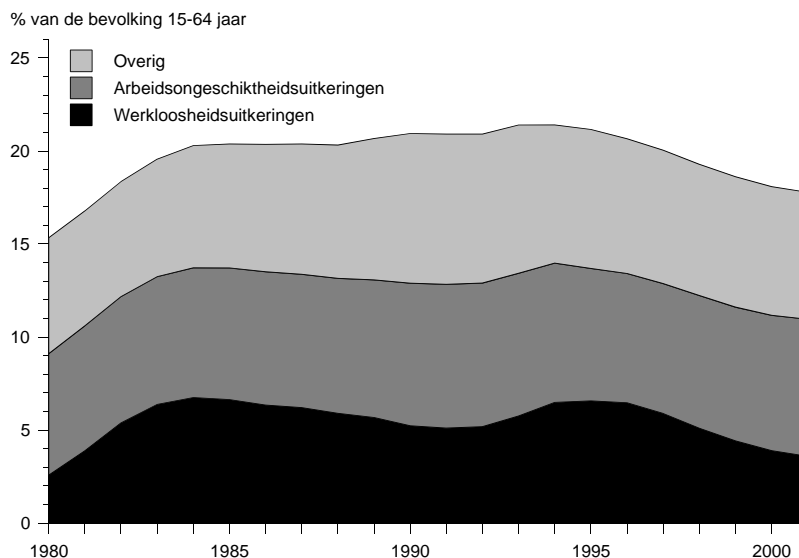
Figuur 1 Decompositie van de toename van het arbeidsaanbod 1990-2000 van mannen en vrouwen (x1000 arbeidsjaren)



Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en arbeidsinstituten is niet 'af'. In zekere zin zal een dergelijke situatie overigens nimmer bereikt worden: institutionele vormgeving is een kwestie van afwegen en door veranderende omstandigheden zullen deze afwegingen verschuiven. Welke trends zijn bepalend voor deze afwegingen en is het huidige stelsel voor deze trends voldoende toegerust? Zijn aanpassingen noodzakelijk? Dit essay zal nader ingaan op deze vragen. Daarbij zal in eerste instantie kort worden ingegaan op trends als vergrijzing, emancipatie, individualisering en flexibilisering. Deze trends worden geclusterd in twee globale groepen, met daaraan gekoppeld twee hoofdrichtingen voor beleid: meer participatie en meer differentiatie. De participatie-doelstelling richt zich vooral op de toekomstige vergrijzing en het beleid dat nodig is voor voldoende draagvlak voor de sociale zekerheid. Dit beleid richt zich in het bijzonder op vier groepen: vrouwen, ouderen, allochtonen en arbeidsongeschikten en (langdurig) werklozen.² Met differentiatie doelen we op de toenemende behoefte aan diversiteit in het aanbod van sociale zekerheid en arrangementen voor werknemers, en daaraan gekoppeld mogelijkheden tot keuzevrijheid. Voor een aantal regelingen zullen de mogelijkheden tot keuzevrijheid verkend worden, en de mate waarin dit ten koste zou

² Zie bijvoorbeeld de rapporten *In goede banen* van het Ministerie van SZW en de *Concurrentietoets 2000* van het Ministerie van EZ, beiden verschenen eerder dit jaar.

Figuur 2 Volume sociale zekerheid beneden de 65 jaar, als % van de bevolking 15-64 jaar



kunnen gaan van de solidariteit binnen het stelsel.

Bevordering van participatie roept twee – gerelateerde – vragen op: Tot hoever is dit wenselijk, en op hoe kunnen meer prikkels in de sociale zekerheid gebracht worden? Hierbij is het zaak de maatschappelijke en individuele baten van arbeidsdeelname zo veel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen. Arbeidsdeelname dient een vrijwillige keuze te zijn, waarbij eventuele kosten zo min mogelijk collectief worden afgewenteld. Dit betekent dat voor ouderen aan uittreding een individueel prijskaartje dient te hangen, terwijl vrouwen geen institutionele belemmeringen ondervinden bij hun arbeidsaanbodkeuze.

Om de reïntegratie van de ‘harde kern’ van inactieven te bevorderen kan gedacht worden aan verschillende prikkels aan de uitvoerderskant, bij de werkgevers en de inactieven zelf. In het (recente) verleden is veel aandacht uitgegaan naar de eerste twee partijen. Nu de harde kern in zicht is gekomen lijkt vooral het arbeidsaanbod zelf de meest beperkende factor voor reïntegratie. Juist voor deze groep kan het sociale zekerheidsstelsel een sterk ontmoedigende werking hebben. Motivatie-versterkend beleid, bijvoorbeeld door bestrijding van de armoedeval, kan daarom een oplossing bieden. Dit roept een belangrijk beleidsdilemma op: dient het stelsel te worden versoerd of dient werken voor lage inkomens aantrekkelijker te worden gemaakt? In het laatste geval zullen lasten (en daarmee mogelijke ondoelmatigheden) worden verplaatst naar hogere inkomens, maar kan de solidariteit tussen lage en hoge inkomens

gewaarborgd blijven. Bij het introduceren van prikkels voor oudere werknemers – als specifieke doelgroep – is een soortgelijk dilemma relevant: in hoeverre dient voor hen arbeidsdeelname een meer dwingend karakter te krijgen en het stelsel leeftijdsneutraal gemaakt te worden (*push*-factoren), en in hoeverre dient werken voor hen aantrekkelijker te worden gemaakt (*pull*-factoren)?

De toenemende behoefte aan differentiatie stelt steeds hogere eisen aan de vormgeving van het sociale zekerheidsstelsel en arbeidsvoorwaarden. Dit betreft vernieuwingen op het terrein van pensioenen, sociale verzekeringen en nieuwe arrangementen rond arbeid en zorg. Wil bij deze vernieuwingen voldoende maatwerk en concurrentie tot stand komen, dan lijkt hier vooral een rol weggelegd voor private partijen op decentraal niveau (eventueel binnen een CAO-raamwerk). Dit geldt ook bij pensionering. Hier lijkt differentiatie vooral thuis te horen in de derde pijler van (individuele) pensioenen, omdat hier de meeste mogelijkheden bestaan tot concurrentie en maatwerk. Indien – bijvoorbeeld door (informatie-)technologietrends – de nadelen ('intransparantie') van de derde pijler afnemen, zal er meer ruimte ontstaan om differentiatie op individueel niveau te realiseren.

2. Van trends naar hernieuwde afwegingen

2.1 Trends

Verschillende trends zijn bepalend voor het stelsel van sociale zekerheid. Vele van deze trends zijn niet nieuw, maar zullen in het komend decennium versneld doorzetten. In het navolgende zal kort worden ingegaan op zes trends: vergrijzing, meer arbeidsdeelname van vrouwen, meer allochtonen, een afvlakkende opleidingsstructuur, individualisering, welvaartsgroei en flexibilisering.

Vergrijzing

De komende decennia zal de Nederlandse bevolking verder verouderen. Vanaf 2010 treedt een versnelling op in dit proces. Niet alleen het aandeel 65-plussers neemt toe, maar ook de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd wordt ouder. Als de participatie van leeftijdsgroepen niet verandert, zal door veroudering van de beroepsbevolking een daling in de participatiegraad optreden van 3 à 4% punt tot 2010 (zie MEV2000). Dit leidt niet alleen tot een versmalling van het draagvlak van sociale verzekeringen, maar ook tot een groter beslag op uittredingsregelingen (VUT / FPU), de WAO en de WW.

Meer arbeidsdeelname van vrouwen

De arbeidsdeelname van vrouwen heeft lange tijd tot de laagste van Europa behoord. Sinds het begin van de jaren '70 is echter een forse inhaalslag gerealiseerd. In alle CPB-scenario's wordt verwacht dat deze ontwikkeling zich voort zal zetten. Verwacht mag worden dat een forse participatietoename plaats zal vinden bij vrouwen ouder dan 35

jaar. Dit zijn vrouwen die momenteel jonger zijn dan 35 jaar en nu al veel meer participeren dan de oudere vrouwen. Deze ontwikkeling kan fungeren als een belangrijke tegenhanger van en draagvlak voor de oplopende vergrijzing en veroudering. Vrouwen zullen echter ook meer aanspraak zullen maken op sociale verzekeringen. Dit biedt nu reeds een belangrijke verklaring voor de recente toename van de WAO-instroom.³ Daarnaast zal 'formalisering' van informele arbeid optreden: huishoudelijke en zorgtaken zullen meer worden uitbesteed.

Toenemend aandeel allochtonen

Het aandeel van allochtonen in de beroepsbevolking zal in de toekomst sterk toenemen (tot 12 à 16% in 2020).⁴ Enerzijds komt dit door een voortgezette immigratie, anderzijds door een stijgende participatiegraad van reeds aanwezige allochtonen. De arbeidsdeelname van deze groepen hangt sterk samen met het opleidingsniveau. Omdat allochtonen in het algemeen lager opgeleid zijn dan autochtonen zal het grotere belang van deze groep leiden tot een drukkend effect op de (gemiddelde) participatiegraad. Bovendien is ook bij hetzelfde opleidingsniveau de participatie van allochtonen lager dan van autochtonen.

Afvlakkende opleidingsstructuur

Ook in de toekomst ligt een verdere stijging van het opleidingsniveau in het verschiet, met als gevolg dat ook de arbeidsdeelname verder toe zal nemen. Deze toename zal echter van minder betekenis zijn dan in het verleden het geval is geweest; lange termijnscenario's gaan er van uit dat na 2010 de verdeling van opleidingsniveau's min of meer stabiel zal blijven.²

Individualisering en welvaarts groei

Een van de belangrijkste sociaal-culturele trends is die van individualisering. In de afgelopen decennia is een grote variëteit aan levenslopen ontstaan, gecombineerd met een flinke toename van het aantal alleenstaanden. Een verdere individualisering en differentiatie stelt ook eisen aan het stelsel van sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden. Een verdere welvaarts groei leiden tot een versterking en van de behoefte aan meer differentiatie, individuen zullen meer geneigd zijn om naar eigen inzicht inkomensrisico's zelf op te vangen of af te dekken.

³ Was in 1980 de WAO-instroom van mannen ruim twee maal hoger dan die van vrouwen, sinds 1996 wordt deze overtroffen door die van vrouwen (zie Lisv, 2000, Kroniek van de Sociale Verzekeringen 1999). Dit is overigens niet alleen het gevolg van een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen. Belangrijker is het feit dat de individuele instroomkans van vrouwen aanmerkelijk hoger is dan die van mannen.

⁴ Zie CBS/CPB, 1997, Bevolking en arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020, Sdu, Den Haag

Flexibilisering

De laatste decennia heeft de hoeveelheid uitzenduren een hoge vlucht genomen, en als zodanig ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de groei van de werkgelegenheid. Momenteel lijkt deze ontwikkeling – mede door de huidige krapte op de arbeidsmarkt – tot stilstand te zijn gekomen. Toch lijkt de trend van flexibilisering zich in andere richtingen voort te zetten. Zo wisselen werknemers niet alleen sneller van baan⁵, maar ook van functie bij dezelfde werkgever. Dit betekent dat het belang van ‘*employability*’ – een verhoogde inzetbaarheid van werknemers – toe zal nemen. Een meer activerend stelsel van sociale zekerheid speelt hier op in door werknemers meer ruimte voor eigen keuzes en verantwoordelijkheden te geven bij hun investeringen in *employability*. Flexibilisering kan er toe leiden dat werkgevers zich minder geroepen voelen om hun werknemers op te leiden (‘opleiden voor de concurrent’). Dit kan reden zijn om opleidingsfaciliteiten op sectoraal niveau te ontwikkelen.

2.2 Verschuivingen in afwegingen: Meer participatie en meer differentiatie

Alle geschetste trends beïnvloeden de afwegingen die ten grondslag liggen aan het stelsel van sociale zekerheid. In hoofdzaak kunnen deze trends gegroepeerd worden in twee clusters met centrale afwegingen. De eerste centrale afweging is die tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid, de tweede die tussen keuzevrijheid en solidariteit.

Doelmatigheid versus rechtvaardigheid

Vormen van herverdeling gaan veelal gepaard met een verlies aan doelmatigheid. Collectieve financiering van de sociale zekerheid kan ertoe leiden dat werkgevers en werknemers hun inspanningen verminderen. Ook kunnen *moral hazard* problemen ontstaan, wanneer burgers hun gedrag dusdanig wijzigen dat ze recht kunnen doen gelden op sociale zekerheid. Dit laatste effect zal vooral belangrijk zijn wanneer de overheid moeilijk kan bepalen wie rechthebbenden zijn. Ongewenste gedragsaanpassingen zorgen er dus voor dat de herverdelingseffecten – en daarmee mogelijk ook de ondoelmatigheid – versterkt worden: het draagvlak voor premies zal verder versmallen, terwijl het beslag op de sociale zekerheid verder toeneemt. Voor de overheid is het daarom zaak om – gegeven een zekere mate van gewenste herverdeling – een minimum aan doelmatigheidsverlies te realiseren.

Welke trends zijn van invloed op de afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid? Het is duidelijk dat trends als vergrijzing en veroudering, meer arbeidsdeelname van vrouwen, een toenemend aandeel van allochtonen en een afvlakkende opleidings-

⁵ Zie Fouarge et al., 1998, *Tendrapport: Aanbod van arbeid 1999*, OSA Publicatie A169, Servicecentrum Uitgevers, Den Haag.

structuur sterk bepalend zijn voor de omvang van het toekomstige arbeidsaanbod en de vraag naar sociale zekerheid. Lange termijnsenario's voor de Nederlandse economie⁶ laten zien dat – zonder additioneel beleid – het arbeidsaanbod zal afvlakken en zal dalen na 2015. Dit betekent dat de trendmatige toename in de arbeidsdeelname van vrouwen niet langer opweegt tegen participatieverlagende trends, vooral die van vergrijzing. Tegelijkertijd zal het beslag op de sociale zekerheid toenemen: door vergrijzing en veroudering neemt het aantal AOW-uitkeringen toe, vindt meer vervroegde uittrekking plaats en neemt ook het aantal arbeidsongeschikten en werklozen toe. De combinatie van draagvlakversmalling en hogere lasten heeft implicaties voor de afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Er zal een groter beslag worden gelegd op een geringer draagvlak, zodat de versturende werking van het stelsel toe zal nemen (meer verlies aan doelmatigheid bij dezelfde mate van rechtvaardigheid). Om dit tegen te gaan kan het beleid zich richten op een hogere participatie en/of soberder uitkeringsvoorwaarden. Daarnaast kan schuldreductie een belangrijke bijdrage leveren aan het behoud van solidariteit zonder toenemende verstoringen.

Wil de arbeidsdeelname bevorderd worden, dan roept dit de vraag op in hoeverre beleid hiertoe gericht kan worden op specifieke groepen. Specifiek beleid kan leiden tot meer maatwerk, maar dient afgewogen te worden tegenover de rechtsongelijkheid die hiervan het gevolg kan zijn. Deze rechtsongelijkheid wordt versterkt wanneer de kosten van specifiek beleid collectief worden afgewenteld, of wanneer dit leidt tot verdringing van werkgelegenheid buiten de doelgroep. Daarnaast kan het – bijvoorbeeld bij de uitvoering van reïntegratiebeleid – moeilijk zijn om vast te stellen wie voor specifieke beleidsinstrumenten in aanmerking komen. Hoe moeilijker dit is, hoe meer ruimte er voor individuen ontstaat voor oneigenlijk gebruik van specifieke regelingen.

Keuzevrijheid versus solidariteit

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid heeft grotendeels een verplicht karakter. Dit houdt in dat werknemers verplicht premies afdragen, en daarbij niet zelf kunnen beslissen over de uitkeringsvoorwaarden en de daarbij behorende premiehoogte. Het voordeel van verplichte deelname is evident: op breed niveau komt solidariteit tot stand. Zoals al eerder bleek kunnen aan herverdeling – solidariteit tussen inkomens – ook belangrijke nadelen zijn verbonden: werknemers en werkgevers kunnen hierdoor worden aangemoedigd tot ondoelmatig gedrag, met name wanneer door belasting- en premieheffing werknemers en werkgevers geremd worden in het aanbieden van arbeid en kapitaal. Daarnaast gaan verplichte verzekeringen voorbij aan het feit dat burgers verschillende behoeften hebben, zodat geen maatwerk geleverd kan worden.

⁶ We gaan hierbij uit van een 'beleidsarm' European Coordination (EC)- scenario, d.w.z. het EC-scenario waarin alleen reeds voorgenomen beleid is verwerkt.

Gegeven de geschetste trend van individualisering zal de behoefte aan keuzevrijheid en differentiatie bij de sociale zekerheid toenemen. Ook de toenemende arbeidsdeelname van vrouwen draagt hier aan bij. Door de formalisering van arbeid zal de behoefte aan kinderopvang- en verloffaciliteiten toenemen. Het is de vraag in welke mate het stelsel zal moeten voorzien in deze ontwikkeling, en op welk niveau (per CAO of individueel) mogelijkheden moeten worden geboden. Vast staat dat meer diversiteit zal leiden tot kleinere 'collectiviteiten' van verzekering. Binnen deze collectiviteiten zullen verzekeraars zich moeite moeten getroosten om averechtse risico-selectie tegen te gaan; vooral werknemers met hoge risico's zijn geneigd zich te verzekeren. Ook zullen schaalvoordelen van een groot (vast) deelnemersbestand met een eenvormige regeling minder benut kunnen worden. Keuzevrijheid is dus vooral daar wenselijk waar deze nadelen niet sterk aanwezig zijn of goed bestreden kunnen worden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij vervroegde pensionering, waarbij individuele keuzes ook individueel afgerekend kunnen worden.

3. Participatie en differentiatie

3.1 Inleiding

De noodzaak tot een participatie-bevorderd beleid is geen nieuw gegeven, en ook niet alleen van toepassing op de Nederlandse arbeidsmarkt. Recentelijk is dit nog eens onderstreept in de EU-top in Lissabon, waar afzonderlijke lidstaten – met inachtneming van hun verschillende uitgangspunten – hebben besloten tot nationale (netto-) participatie-doelstellingen. Dit zou ertoe moeten leiden dat de gemiddelde werkgelegenheidsgraad van EU-landen de komende 10 jaar met bijna 10% punt toeneemt. Ter vergelijking: In de jaren '90 nam de Nederlandse werkgelegenheidsgraad toe met ca. 6% punt. Stel dus dat Nederland een evenredige bijdrage levert aan de Europese participatie-doelstelling, dan zou dit – zeker gezien de oplopende effecten van veroudering – een opmerkelijke prestatie zijn. In het *Global Competition* scenario – waar de participatiestijging relatief hoog is – wordt een toename in de werkgelegenheidsgraad van circa 5% punt tot 2010 gehaald.

In Nederland staan verschillende groepen nog voor een groot deel buiten het arbeidsproces: ouderen, vrouwen, allochtonen, langdurig werklozen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Deels zal een overlap tussen deze groepen bestaan, bijvoorbeeld omdat allochtonen zijn oververtegenwoordigd in het werklozenbestand.

3.2 Ouderen

In een betrekkelijk korte periode van 20 jaar is de arbeidsdeelname van mannen ouder dan 55 jaar gedaald van driekwart tot minder dan de helft. Tegelijkertijd is het gebruik van verschillende uittreedingsregelingen sterk toegenomen. Dit geldt niet alleen voor de

VUT, maar ook voor de WW en WAO. Ook deze regelingen worden nogal eens gebruikt als voorportaal van de AOW. De lage arbeidsdeelname van ouderen is ontstaan tegen de achtergrond van een snel oplopende werkloosheid. Sinds begin jaren '80 is de vervroegde uittreding van ouderen bevorderd. Ook is de sollicitatieplicht voor werknemers ouder dan 57,5 jaar komen te vervallen. Deze maatregelen, gecombineerd met een sociaal-culturele beeldvorming waarbij vergroting van het arbeidsaanbod niet opportuun werd geacht, hebben geleid tot een historisch dieptepunt in de arbeidsdeelname van ouderen. Inmiddels lijkt het er op dat deze ontwikkeling is omgebogen in een lichte stijging. Het is echter de vraag in hoeverre hier sprake is van een structurele kentering, of dat dit het gevolg is van gunstige economische ontwikkelingen.

Tot hoe lang doorwerken?

Onlangs is in een aantal rapporten de noodzaak van bevordering van de arbeidsdeelname van ouderen onderstreept.⁷ Om tot een goede inschatting te komen van de voor- en nadelen van mogelijke beleidsmaatregelen voor ouderen, is het in de eerste plaats van belang te weten welke afwegingen ten grondslag liggen aan de uittredingsbeslissing van ouderen. Vervroegde uittreding kan een individuele wens zijn van werknemers. Daarenboven is het de vraag of hieraan ook maatschappelijke (positieve) externaliteiten aan verbonden zijn. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer ouderen plaats maken voor werkloze jongeren. In het verleden was dit ook de reden om middels genereuze regelingen als de VUT de uittreding van ouderen te stimuleren. Dergelijke argumenten doen inmiddels nauwelijks meer opgeld.

De maatschappelijke en individuele baten van vervroegde uittreding – met name de VUT – liggen momenteel (nog) ver uit elkaar, zodat uit maatschappelijk oogpunt te vroeg en veelvuldig wordt uitgetreden. Om dit tegen te gaan dient aan vrijwillige uittreding een individueel prijskaartje gehangen te worden, zodat afwenteling op het collectief zoveel mogelijk voorkomen wordt. Enerzijds betekent dit dat een versobering plaats zal vinden⁸, anderzijds dat meer flexibiliteit tot stand komt. De individuele kosten/batenafweging is zuiver als de uitkeringen 'actuarieel fair' vastgesteld worden: de (extra) uitkeringslasten van vervroegde uittreding en de verminderde premieopbouw worden volledig verrekend in een lager uitkeringsniveau. Gezien de te verwachten welvaarts-groei van toekomstige ouderen hoeft dit overigens niet altijd te betekenen dat ouderen later uit zullen treden dan momenteel het geval is. Het kan immers zijn dat zij deze groei aan willen wenden voor vervroegde pensionering.

Met de ombouw van VUT naar flexibele pensionering wordt een belangrijke stap gezet naar 'actuariële fairness'. De voltooiing van dit proces zal echter nog de nodige

⁷ Zie het SER-advies 99/18: 'Bevordering arbeidsdeelname ouderen' en het WRR-rapport 'Generatiebewust beleid', verschenen eerder dit jaar.

⁸ Zo ligt de 'spilleeftijd' bij flexibele pensionering gemiddeld ca. 2 jaar hoger dan bij VUT-regelingen.

tijd en inspanning kosten, omdat veel afspraken over flexibele pensionering nog niet concreet zijn uitgewerkt en/of zich nog in een verkennend stadium bevinden. Daarnaast is veelal sprake van overgangsregelingen, waar in eerste instantie alleen de VUT-gerechtigde leeftijd geleidelijk wordt opgeschroefd.

Keuzevrijheid bij de beslissing tot uittrekking – met daaraan gekoppeld een actuariële verrekening van de uitkeringshoogte – past ook in de trend van individualisering en een grotere diversiteit in preferenties. Dit roept de vraag op waar differentiatie het meest thuishoort: in de tweede pijler van (verplichte) arbeidspensioenen, of in de derde pijler van individuele pensioenregelingen.⁹ De derde pijler biedt meer mogelijkheden tot concurrentie en maatwerk dan de tweede pijler. Deze voordelen komen echter alleen tot hun recht als de private pensioenmarkt voldoende transparant is. Naar verwachting zal deze transparantie in de toekomst toenemen: door een beter ontwikkelde kapitaalmarkt en verbeteringen in de informatietechnologie kunnen de risico's en kosten van pensioenproducten verminderen. De overheid kan dit proces versnellen, bijvoorbeeld door standaard product-informatie af te dwingen.

Daarnaast kan differentiatie in principe ook in de tweede pijler plaatsvinden. Reeds bestaande schaalvoordelen – binnen zekere grenzen van keuzevrijheid – kunnen dan in stand blijven. Een belangrijke voorwaarde hierbij is wel dat sprake is van gelijkwaardige concurrentie: pensioenfondsen dienen bij aanvullende pensioenproducten onder dezelfde wet- en regelgeving te vallen als commerciële verzekeraars.

Activerend beleid voor ouderen

Behalve vrijwillige uittrekingsregelingen (VUT en flexibel pensioen) worden ook de WAO en WW door oudere werknemers als uittrekdoute gebruikt. Circa 40% van de WAO-ers is ouder dan 55, en bij de WW is circa 30% van de uitkeringsontvangers ouder dan 55. Binnen de huidige WW en WAO is de uitkeringsduur bij ouderen veelal langer dan bij jongere werknemers, zodat zij over een relatief aantrekkelijker uitkeringsalternatief beschikken. Daarnaast zijn bij ouderen veelal 'ontziemaatregelen' van toepassing: werklozen boven de 57,5 hebben geen sollicitatieplicht¹⁰, terwijl oudere arbeidsongeschikten bij reïntegratie meestal buiten beschouwing blijven. Het laatste decennium is een trend waarneembaar naar een meer activerend arbeidsmarktbeleid, maar in de praktijk blijkt dit niet of nauwelijks van toepassing op oudere werklozen en arbeidsongeschikten. Specifiek beleid voor ouderen heeft dus vooral een remmende invloed op het arbeidsaanbod.

⁹ Zie bijvoorbeeld de Laat, E.A.A., M.E.A.J. van de Ven en M.F.M. Canoy. *Solidariteit, keuzevrijheid en transparantie: De toekomst van de Nederlandse markt voor ouderdagvoorzieningen*. Centraal Planbureau / Sdu, Den Haag, 2000.

¹⁰ Inmiddels bestaat wel een inschrijf- en acceptatieplicht voor oudere werklozen: de betrokkenen zijn nog niet verplicht actief naar werk te zoeken, maar dienen wel aangeboden banen te accepteren.

Het argument voor ontsiemaatregelen bestaat hieruit dat ouderen als relatief improductief en/of als kansarm worden gezien. Het is al eerder opgemerkt dat door de oplopende vergrijzing en daarmee het grotere beslag van de sociale zekerheid dit argument relatief aan kracht zal verliezen. Toch is het niet eenvoudig vast te stellen wanneer ontsiemaatregelen, zoals ontheffing van de sollicitatieplicht, niet langer gewenst zijn. Daarbij is sprake van een kip/ei-probleem: herinvoering van de sollicitatieplicht voor ouderen wordt alleen mogelijk en rechtvaardig geacht wanneer ouderen een reële kans hebben op werk. Deze kans is in principe vast te stellen, maar wordt negatief beïnvloed door de huidige ontheffing van de plicht tot solliciteren. Hierdoor kan ontheffing van de sollicitatieplicht te lang blijven bestaan. Ook is het zo dat de werkhervattingskansen onder ouderen sterk zullen verschillen (bijvoorbeeld tussen hoog- en laag opgeleide ouderen), zodat algemene uitspraken over de baankans van ouderen moeilijk zijn. Een alternatief zou hieruit kunnen bestaan, de ontheffing van de sollicitatieplicht in huidige vorm te laten vervallen, en daarvoor in de plaats op ouderen een zo trefzeker mogelijk faseringsbeleid toe te passen. Ouderen die bemiddelbaar zijn en een reële kans hebben op werk, hebben dan de plicht tot solliciteren, terwijl onbemiddelbare ouderen ('fase 4'-werklozen) dat (nog) niet hoeven te doen.

Naast het minder ontzien van ouderen (en dus meer nadruk op *push*-factoren), kunnen ook maatregelen overwogen worden die het werken voor of het in dienst houden van ouderen aantrekkelijker maken (*pull*-factoren). Te denken valt dan aan premiereducties, specifieke afdrachtskortingen en bonussen, exclusief gericht op ouderen. Deze maatregelen hebben in principe een corrigerend karakter: door allerlei verstoringen wordt de werkgelegenheid voor ouderen als te gering beoordeeld, zodat voor deze groep extra beleid noodzakelijk zou zijn. Het voordeel hierbij is dat een zekere *fine tuning* tot stand komt: beleid wordt gericht op die groep waarvan geacht wordt dat deze het het meest nodig heeft. Het belangrijkste bezwaar van dergelijk beleid, is dat de rechtsongelijkheid tussen ouderen en jongeren wordt versterkt. Daarnaast is het natuurlijk de vraag hoe effectief dit beleid is, en in hoeverre het kan leiden tot administratieve verzwarening. Al deze nadelen dienen afgewogen te worden tegenover de mogelijke bezwaren van een stelsel dat voor ouderen een meer verplichtend karakter zal hebben, met name omdat dit voor kansarme ouderen niet sociaal wenselijk wordt geacht.

Participatie-doelstellingen

Het kabinet heeft zich tot doel gesteld dat de participatiegraad van ouderen (van 55 tot 65 jaar) over een reeks van jaren met ca. 0,75% punt per jaar toeneemt. Uit onderzoek (zie MEV2000) blijkt dat een dergelijke toename haalbaar is, mits een aantal beleidsmaatregelen voortvarend wordt uitgevoerd. Ombouw van de VUT naar actuarieel faire pensioensystemen is daarbij een belangrijk onderdeel. Daarnaast dient bedacht te worden dat de WAO de grootste groep inactieven van 55 tot 65 jaar herbergt. Effectief WAO-beleid kan dus vooral belangrijke gevolgen hebben voor de arbeidsdeelname van ouderen. Door veroudering zal het belang van de oudere WAO-ers verder toenemen,

maar op termijn geldt dat nog in veel meerdere mate voor de groep 65-plussers. Zo zullen in 2015 circa 2,9 mln. Nederlanders tot deze groep behoren (tegenover 2,2 mln in 2000). Al een bescheiden toename in de participatiegraad van 65-plussers kan daarom tot aanmerkelijke arbeidsaanbodeffecten leiden. Ook wanneer bevordering van de participatie van 65-plussers gewenst is, manifesteert zich de afweging tussen *push*- en *pull*-beleid: dient arbeidsdeelname, bijvoorbeeld door verschuiving van de pensioengerechtigde leeftijd, een meer verplicht karakter te krijgen, of dient werk voor 65-plussers aantrekkelijker te worden gemaakt, bijvoorbeeld middels fiscale maatregelen?

3.3 Vrouwen

Trends en beleid

Vergeleken met andere landen is de arbeidsdeelname van vrouwen ouder dan 35 jaar nog steeds laag. Is dit het gevolg is van sociaal-culturele factoren, of is er sprake is van institutionele belemmeringen die een optimale benutting van arbeidspotentieel in de weg staan? Wanneer sociaal-culturele factoren belangrijk zijn, betekent dit dat geen belangrijke rol is weggelegd voor participatie-bevorderend beleid; de effecten hiervan zullen gering zijn. In het tweede geval richt de discussie zich vooral op uitbreiding van kinderopvang en zorgverlof enerzijds, en belastinghervormingen anderzijds. In de MEV2000 zijn arbeidsaanbodeffecten in kaart gebracht die hier bereikt kunnen worden. In het algemeen zijn deze bescheiden. Zo zullen werknemers die van zorgverlof gebruik maken – waarvan de meerderheid uit vrouwen bestaat – minder werken, en is het de vraag in hoeverre dit gecompenseerd wordt door extra arbeidsaanbod, vooral van vrouwen met kinderen. Deze kunnen door een grotere keuzevrijheid in het opnemen van vrije dagen en – bij betaald verlof – een hoger loon aangespoord worden meer te gaan werken. Ook uitbreiding van kinderopvang en verdere individualisering van het belastingstelsel leiden tot bescheiden arbeidsaanbodeffecten. Het blijkt dat sociaal-culturele verschuivingen meer gewicht hebben dan de geschetste beleidseffecten.

Nieuwe faciliteiten

De geringe arbeidsaanbodeffecten van de geschetste ‘emanciperende’ maatregelen hoeven geen reden zijn om deze niet tot uitvoering te brengen. Ook andere overwegingen – bijvoorbeeld een meer gelijke verdeling van betaalde arbeid en zorgtaken tussen mannen en vrouwen – kunnen belangrijk zijn. Bovendien kunnen uitbreidingen in kinderopvang- en verloffaciliteiten leiden tot belangrijke verbeteringen in de kwaliteit van arbeidsvoorwaardenpakket. Door trends als individualisering en emancipatie zal hier meer behoefte naar ontstaan. Is hier een belangrijke rol weggelegd voor de overheid? En zo ja, wat is het karakter hiervan?

Bij de beantwoording van deze vraag is het inzichtelijk een onderscheid te maken tussen initiërend en accommoderend beleid. Moet de overheid het initiatief nemen om nieuwe regelingen op te zetten, of dient zij haar rol te beperken tot het scheppen van

voorwaarden? De toenemende behoefte aan kinderopvang- en verloffaciliteiten lijkt grotendeels ingegeven door exogene, sociaal-culturele factoren. Vanuit deze optiek lijkt voor de overheid vooral een accommoderende rol op zijn plaats. Eventuele belemmeringen voor het arbeidsaanbod kunnen weggenomen worden (bijvoorbeeld middels wet- en regelgeving, via CAO's, of fiscale facilitering), terwijl de feitelijke invulling van kinderopvang- en verloffaciliteiten aan de markt overgelaten kan worden.

Dit brengt ons op de vraag op welk niveau nieuwe regelingen vormgegeven dienen te worden: collectief, per CAO, of individueel? Gezien de toenemende individualisering en behoefte aan maatwerk en keuzevrijheid lijken individuele regelingen het meest voor de hand te liggen. Dit kan binnen CAO-raamwerken met individuele keuze-arrangementen, zoals *sabbatical leave*. Differentiatie kan ook gestalte krijgen door werkgevers meer vrijheid te geven in het vaststellen van hun lonen en secundaire arbeidsvoorwaarden, zodat zij beter in kunnen spelen op de behoeften van (potentiële) werknemers. De argumenten voor differentiatie zijn hier in principe dezelfde als bij vervroegde pensionering: mogelijkheden hiertoe dienen geboden te worden, maar dan op zodanige wijze dat hier een individueel prijskaartje aan komt te hangen, bijvoorbeeld door een individuele opbouw van verlofrechten.

Andere verloffaciliteiten, zoals ziekte- of calamiteitenverlof, kunnen meer een risico- en daarmee ook een verzekeringskarakter hebben. Dit hoeft niet voldoende reden te zijn om het verlofrisico binnen bepaalde collectiviteiten (overheid, CAO) te verzekeren. Het kan zijn dat een deel van het risico individueel te dragen valt, bijvoorbeeld door een flexibele besteding van vrije dagen. Dit past binnen de trend van individualisering en voorkomt *moral hazard* problemen. Grotere en/of moeilijker in te schatten verlofrisico's zouden dan wel per CAO of collectief geregeld kunnen worden. Dit biedt vooral voordelen wanneer aan verlof belangrijke maatschappelijke baten verbonden zijn, en om die reden anders onderverzekering zou plaatsvinden. Ook kan hiermee risicoselectie worden voorkomen (anders zullen werkgevers minder geneigd zijn werknemers aan te nemen die relatief veel gebruik maken van faciliteiten). Het is de vraag of deze voordelen opwegen tegen het verlies aan maatwerk, doelmatigheid en concurrentie dat bij kleinere collectiviteiten mogelijk is en waar in de toekomst meer waarde zal worden toegekend. Dit geldt niet alleen voor publieke regelingen: ook op CAO-niveau kan – gezien het beleid van algemeen verbindend verklaren – dit verlies aan maatwerk aanzienlijk zijn.

Tot slot kunnen bepaalde faciliteiten solidariteit tussen inkomens tot stand brengen. Dit is met name het geval bij het kinderopvangbeleid, dat tot doel heeft voor werknemers met lage inkomens een minimaal recht op kinderopvang te waarborgen. Dergelijk beleid kan doelmatig zijn wanneer het arbeidsaanbod van vrouwen toeneemt. Tegelijkertijd zal echter het arbeidsaanbod van hogere inkomens afgeremd worden (door een hogere marginale wig). De overheid kan kinderopvang dus hanteren als herverdelingsinstrument waaraan potentiële doelmatigheidswinsten (meer arbeidsaanbod) verbonden zijn. Dit kan bijvoorbeeld geschieden middels inkomenssubsidies. De

effectiviteit van deze instrumenten blijkt echter veelal beperkt: ze vergroten weliswaar de vraag naar kinderopvang, maar dragen veelal niet bij aan het ontstaan van extra plaatsen. De oorzaak hiervan is gelegen in het sterk gereguleerde karakter van de markt voor kinderopvang. Wil de effectiviteit van subsidies vergroot worden, dan ligt het voor de hand de markt voor kinderopvang beter te laten functioneren.¹¹ Overigens blijft het ook de vraag of kinderopvang een voldoende geschikt instrument is voor herverdeling van inkomens.

Formalisering van arbeid

In de toekomst zal onder vrouwen een verdere verschuiving optreden van informele naar formele arbeid. Dit heeft twee oorzaken. Door een hoger opleidingsniveau zal het efficiëntievoordeel van formele ten opzichte van informele arbeid (door specialisatie en professionalisering) groter worden. Daarnaast zal ook door een verdergaande emancipatie relatief meer waarde gehecht worden aan het verrichten van formele arbeid. Dit roept de vraag op, of de huidige informele arbeidsactiviteiten niet in het gedrang zullen komen. Ligt hier taak voor de overheid, of leidt formalisering ertoe dat voorheen informeel uitgevoerde taken ook formeel tot stand kunnen komen? En welke rol speelt de overheid bij de afweging tussen formele en informele arbeid?

Formalisering kan tot gevolg hebben dat bepaalde informele activiteiten, bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, wegvallen. Aan de vervulling van deze taken kunnen belangrijke maatschappelijke baten verbonden zijn, die dan verloren gaan. Indien het mogelijk is deze taken ook formeel te verrichten, kan dit reden zijn voor de overheid om deze vrij te stellen van belasting of anderszins te stimuleren.

Ook zijn er informele activiteiten waarbij maatschappelijke externaliteiten minder evident zijn, maar waar formalisering kan leiden tot welvaartswinsten (door specialisatie). Te denken valt dan aan huishoudelijke taken, of onderhoud aan het huis. De hoge marginale wig van informele naar formele arbeid (BTW, sociale lasten en belastingen) kan deze formalisering in de weg staan. Wig-effecten zouden daarom versoepeld kunnen worden (zoals bijvoorbeeld bij witte werksters).

3.4 Allochtonen

De relatief hoge inactiviteit onder allochtonen heeft verschillende oorzaken. Allochtonen zijn in het algemeen lager opgeleid, hetgeen een belangrijke verklaring vormt voor hun participatie-achterstand. Daarnaast blijkt dat ook na correctie voor het opleidingsniveau de arbeidsdeelname van allochtonen lager ligt dan die van autochtonen. Dit betekent dat mogelijk allochtonen ook met dezelfde opleiding minder productief zijn,

¹¹ Zie bijvoorbeeld: *Rapport MDW-werkgroep kinderopvang*, 1998

dat zij minder toegang hebben tot zoekkanalen of dat werkgevers vooroordelen hebben ten aanzien van allochtonen.

Bestrijding van de opleidingsachterstand van allochtonen kan op verschillende niveaus: binnen voorschoolse programma's, binnen het reguliere onderwijs, of binnen scholingsprojecten (met name bij de reïntegratie van werklozen). De meeste efficiënte inzet van middelen in die richting hangt af van het moment waarop een achterstand ontstaat. Daarnaast dient het rendement van opleidingsinspanningen te worden afgewogen tegen de rechtsongelijkheid die hier het gevolg van is (meer middelen voor allochtonen dan autochtonen).

Vooroordelen van werkgevers zijn niet eenvoudig te bestrijden. Enerzijds kunnen de negatieve effecten ervan zoveel als mogelijk gecorrigeerd worden, bijvoorbeeld middels positieve discriminatie. Anderzijds kunnen vooroordelen afnemen wanneer de arbeidsbemiddelingsmarkt transparanter is. Informatiegebreken over allochtone werknemers kunnen dan worden weggenomen, zodat er minder ruimte is voor vooroordelen.

3.5 Werklozen en arbeidsongeschikten

WW en WAO: ruimte voor differentiatie?

Niet alleen op het terrein van pensioenen, maar ook bij de WW en WAO zal op termijn de vraag naar keuze-elementen op individueel niveau toenemen. Om aan deze vraag tegemoet te komen zou de eerste (wettelijke) pijler van sociale verzekering verkleind kunnen worden, zodat meer ruimte ontstaat om verzekeringen per CAO of individueel te regelen. Dit sluit aan bij de trend naar een meer op activering gericht stelsel, waarbij werknemers een eigen verantwoordelijkheid hebben in het investeren in *employability*, daarmee hun individuele kansen op ontslag kunnen verminderen en daar door individuele premiestellingen ook een direct belang bij hebben.

Meer differentiatie roept echter ook nadelen op, waarvan de belangrijkste is dat de solidariteit tussen werknemers kan afnemen. Daarnaast is het de vraag in hoeverre een kleinere pijler van wettelijke verzekeringen daadwerkelijk leidt tot meer differentiatie. CAO-wetgeving, in combinatie met algemeen verbindend verklaringen, kan ertoe leiden dat bovenwettelijke herverzekering op een dusdanig collectief niveau plaatsvindt dat geen differentiatiewinsten optreden.

Meer participatie: prikkels voor reïntegratie

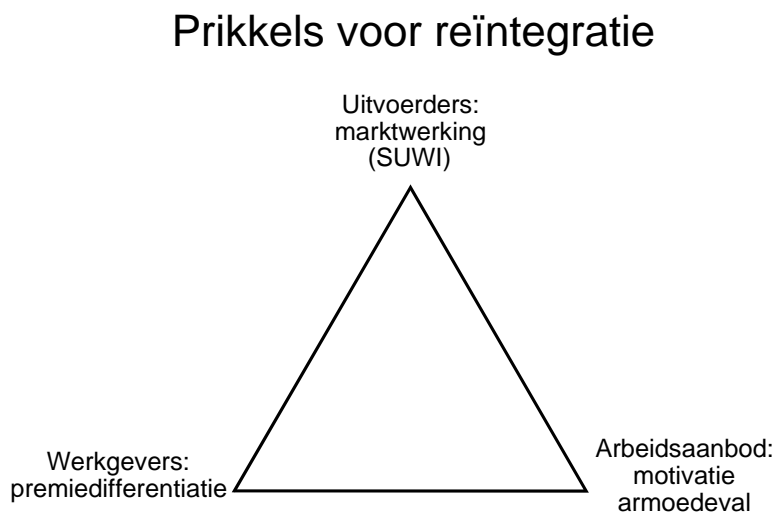
Na jaren van sterke werkgelegenheids groei lijkt de 'harde kern' van werklozen in zicht te zijn gekomen. Dit zijn vooral 'fase 4'-cliënten, die door de arbeidsbureau's vooralsnog niet als bemiddelbaar worden beschouwd. Laag opgeleiden en allochtonen

zijn oververtegenwoordigd in deze groep¹²; hun relatief lage arbeidsdeelname vertoont duidelijke samenhang met de werkloosheidsproblematiek. Ook zijn laag opgeleiden oververtegenwoordigd in de WAO.

Het probleem van langdurige inactiviteit kan voor een belangrijk deel worden gezien als een ongewenste bijwerking van het stelsel van sociale zekerheid. Deze treft vooral de werkgelegenheid van minder productieve werknemers. Door belasting- en premieheffing kunnen de loonkosten voor deze groep te hoog worden, terwijl de ontmoedigende werking van hoge *replacement rates* hier juist het sterkst is. Gezien de eerder geschetste trends neemt de druk (verder) toe om deze verstoringen tegen te gaan. De laatste jaren heeft de overheid een reeks maatregelen genomen ter bevordering van de preventie en reïntegratie van (langdurig) werklozen en arbeidsongeschikten: PEMBA, REA, de Sluitende Aanpak en de SUWI. De effecten van deze maatregelen zijn grotendeels nog onbekend, of voorgenomen beleid moet nog geëffectueerd worden.

Wil men tot succesvolle resultaten komen, dan is het zaak dat zowel werknemers, werkgevers als uitvoerders over de juiste prikkels beschikken, namelijk gericht op reïntegratie (zie figuur 3). Eén zwakke schakel in deze driehoek kan een belangrijke

Figuur 3



¹² Ouderen zijn ook oververtegenwoordigd in het werklozenbestand, maar voor hen is faseringsplicht niet of nauwelijks van toepassing, daar er voor hen geen sollicitatieplicht is.

bottleneck vormen. Zo kunnen reïntegratiebedrijven wel gebaat zijn bij de plaatsing van langdurig werklozen, maar daarin belemmerd worden indien werklozen – bijvoorbeeld door de armoedeval – weinig gemotiveerd zijn bij het zoeken naar werk. Wanneer werknemers en werkgevers voldoende prikkels tot reïntegratie ondervinden, bespoedigt dit het werk van reïntegratiebedrijven, arbo-diensten en keuringsartsen, omdat er dan minder *moral hazard* problemen optreden.

In het recente verleden is de aandacht van beleidsmakers vooral gericht geweest op prikkels voor werkgevers (WULBZ, PEMBA). In de nabije toekomst zal vooral de rol van uitvoerders de aandacht krijgen (SUWI). Dit mag echter geen reden zijn om langdurig werklozen en arbeidsongeschikten zelf buiten beschouwing te laten, zeker nu de harde kern in zicht is gekomen.

Arbeidsaanbod

Bij de reïntegratie van werklozen en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten staan twee vragen centraal: Wie behoeven hulp bij reïntegratie, en hoe kan die hulp zo efficiënt mogelijk worden ingezet? Sinds enige jaren wordt middels het faseringsbeleid en de sluitende aanpak invulling gegeven aan deze vragen. Het (beoogde) voordeel van fasering is evident: kansarme werklozen worden zo snel mogelijk geïdentificeerd, terwijl kansrijke werklozen op eigen kracht naar werk kunnen zoeken. Het succes van fasering hangt in de eerste plaats af van de vraag in hoeverre de individuele baankansen van werklozen trefzeker kunnen worden ingeschat. Hoe minder dit het geval is, hoe gevaarlijker het is om een vroege fasering als vaststaand, onomkeerbaar gegeven te zien. Ook kunnen cliënten om strategische redenen de faseringsuitkomst proberen te beïnvloeden. Specifiek gericht beleid biedt dus vooral voordelen wanneer fasering trefzeker en moeilijk beïnvloedbaar is. Zo niet, dan dient het reïntegratie-instrumentarium een meer generiek karakter te hebben. Een tweede risico grijpt aan op de aard van faseringsbeleid: het bestrijden van werkloosheid bij (reeds) kansarme werklozen. Een te eenzijdige invulling van deze benadering voorziet niet in het voorkomen van langdurige werkloosheid onder hen die in eerste instantie als kansrijk worden gezien, maar snel hun kansen op de arbeidsmarkt zien afnemen. Voor hen kan aanvullend beleid nodig zijn.

In de nabije toekomst zal – in het kader van de sluitende aanpak – de overheid meer gelden vrijmaken voor reïntegratie. Hierbij kan gedacht worden aan het gebruik van verschillende instrumenten, die tot doel hebben de kansen op werk te vergroten, bijvoorbeeld beroepskeuzetests, sollicitatietrainingen, cursussen en werkervaringsplaatsen.¹³

¹³ Reïntegratie kan ook worden bevorderd door het creëren van gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Veelal gaat dit echter gepaard met een lage uitstroom naar reguliere arbeid, of verdringing van reguliere arbeidsplaatsen. Zie hiervoor bijvoorbeeld E.L.W. Jongen *et al.* (2000), *The impact of active labour market policies*, CPB Onderzoeksmemorandum No 166.

Uit empirisch onderzoek¹⁴ blijkt dat de effectiviteit hiervan veelal gering is; het effect van motivatie op de individuele werkherlevingskans is veel groter. Hoe valt dit te verklaren? Zoals al eerder is gememoreerd is door de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt vooral de harde kern van werklozen in zicht gekomen. Juist voor hen kan het sociale zekerheidsstelsel een sterk ontmoedigende werking hebben. Dit suggereert dat een motivatie-versterkend beleid – bijvoorbeeld middels bestrijding van de armoedeval, sancties bij onvoldoende zoekinspanningen, of strengere uitkeringsvoorwaarden – relatief veel effect kan sorteren. Tegelijkertijd draagt dit bij aan de effectiviteit van instrumenten; werklozen zullen vooral gemotiveerd zijn om scholingen en trainingstrajecten te voltooien wanneer dit een baan oplevert met een duidelijke inkomensverbetering. Dit geldt tevens voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten, die bij het vinden van een baan met een inkomen boven de verdien capaciteit volledig op het meerdere gekort worden.

De armoedeval laat zich vooral daar gelden waar sprake is van een samenspel van subsidieregelingen en inkomensafhankelijke eigen bijdragen (kinderopvang, gezinsverzorging, contributies voor gemeentelijke diensten). Dit betekent dat de (negatieve) prikkel tot werkherleving per individu of per gemeente verschillend kan zijn. Bestrijding van de armoedeval kan op twee manieren: door het wegnemen van subsidies en vrijstellingen, of door een hogere arbeidskorting. De eerste oplossing vermindert de solidariteit tussen inkomens, en perkt de mogelijkheden tot maatwerk en gemeentelijke beleidsvrijheid in. Bij een arbeidskorting treden deze nadelen niet op. Wel leidt dit tot (nieuwe) ondoelmatigheden: de kosten van de arbeidskorting worden betaald door hogere inkomens, zodat het arbeidsaanbod hiervan af zal nemen.¹⁵ Ook is het de vraag in hoeverre individuele en/of gemeentelijke verschillen wenselijk zijn op het minimum-niveau. Al met al dienen de mogelijke oplossingen dus afgewogen tegen het belang dat wordt gehecht aan doelmatigheid (versus inkomenssolidariteit), en dat van maatwerk door subsidies en vrijstellingen (versus rechtsgelijkheid). Daarbij hoeft een vermindering van maatwerk (en vergroting van rechtsgelijkheid) niet noodzakelijkerwijs gepaard te gaan met een verlies aan solidariteit. Zo kunnen subsidies en vrijstellingen bij gemeenten geüniformeerd worden, zodanig dat de gemiddelde koopkracht van uitkeringsgerechtigden op hetzelfde niveau blijft.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld CPB (2000): Arbeidsbemiddeling- en reïntegratie van werklozen - Welke rol heeft de overheid te spelen?, *Werkdocument No.118*, Den Haag. Voor een internationaal evaluatie-overzicht, zie J.P. Martin (2000), What works among the active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences, *OECD Economic studies* No.30, 2000/1.

¹⁵ Bij een specifieke afdrachtkorting voor alleen de lagere inkomens zullen die kosten lager uitvallen dan bij een verhoging van de (generieke) arbeidskostenaf trek, maar zal de marginale wig sterker oplopen, waardoor bijvoorbeeld scholing wordt ontmoedigd. Hier stuiten we dus op de afweging tussen specifiek en generiek beleid.

Werkgevers

Meer dan in het verleden worden werkgevers geprikkeld om het gebruik van de WAO en ZW te ontmoedigen. Werkgevers hebben meer aandacht gekregen voor arbo- en verzuimbeleid, maar het ontbreekt nog aan een duidelijke vormgeving.¹⁶ Betekent dit dat prikkels voor werkgevers sterker en/of breder ingezet (bijvoorbeeld ook bij de WW) moeten worden? In principe past dit binnen het streven naar een doelmatiger stelsel waarbij de kosten 'bij de vervuiler' worden neergelegd. Er zijn echter ook argumenten in tegenovergestelde richting. Ten eerste is het zo dat prikkels ter beperking van de uitstroom van werknemers een belangrijke groep op de arbeidsmarkt ongemoeid laten, namelijk die van langdurig inactieven. Deze groep vormt juist de belangrijkste uitdaging voor het huidige arbeidsmarktbeleid. Het zou zelfs kunnen dat de positie van langdurig werklozen verder verzwakt wordt. Een tweede argument tegen uitstroombeperkende maatregelen is dat deze ingaan tegen de trend van flexibilisering en een toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt. Tot slot is het de vraag in hoeverre uitstroomrisico's (ziekte, arbeidsongeschiktheid of ontslag) daadwerkelijk beïnvloedbaar zijn door werkgevers. Het arbo- en verzuimbeleid van werkgevers is nog in ontwikkeling en mede afhankelijk van productvernieuwingen die arbo-diensten en verzekeraars zullen gaan bieden.

Uitvoerders

De organisatie van de sociale zekerheid is in het laatste decennium onderhevig geweest aan de nodige herzieningen, waarvan de meest recente de SUWI is. De SUWI volgt op een periode van decentralisatie en opsplitsing van uitvoerderstaken. Er bestaat onvrede over de huidige situatie, waarin verschillende instanties (uvi's, gemeenten, arbeidsvoorziening, scholingsinstituten, keuringsartsen, zorgpartijen etc.) teveel vanuit hun eigen beleidskaders, doelstellingen en belangen opereren en moeilijk controleerbaar zijn. Dit neemt niet weg dat een decentrale uitvoering het voordeel biedt dicht bij de burger te staan, en derhalve over betere informatie beschikt. Een uitweg uit dit dilemma kan er uit bestaan om de doelstellingen van decentrale uitvoerders zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met wat maatschappelijk gewenst is. Dit is ook de route die in de nabije toekomst zal worden bewandeld: door privatisering van de markt voor reïntegratie, gecombineerd met het toepassen van plaatsingsbonussen voor werklozen zullen (met elkaar concurrerende) bemiddelaars een direct belang hebben bij werkherleving. Deze plaatsingsbonussen kunnen oplopen naarmate werklozen een grotere afstand hebben tot de arbeidsmarkt, zodat de maatschappelijke baten van reïntegratie zoveel mogelijk geïnternaliseerd worden. De vaststelling van de hoogte van plaatsingsbonussen zal op centraal niveau gebeuren. Hier ligt een belangrijke uitdaging bij de

¹⁶ Zie J.J.M. Besseling, M.J. van Gent en E. Brouwers (1999): *Van TAV tot REA: bedrijfsbeleid en verzuim*, onderzoek i.o.v. het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

aansturing van beleid: hoe kunnen ook (centrale) opdrachtgevers geprikkeld worden tot reïntegratie?