

Brede heroverweging sociale zekerheid en arbeidsmarkt

K.P. Goudswaard*

Samenvatting

De heroverwegingsrapporten over mensen op afstand van de arbeidsmarkt en over werkloosheid bieden veel hervormingsopties. Daarbij staat, naast de verplichte besparing van 20%, het verder bevorderen van de activerende werking van de sociale zekerheid centraal. Relevante maatregelen in dat verband zijn: aanpassing van de Wajong en de WSW, integratie van minimumregelingen, versterking van de arbeidsmarktfunctie van de WW en aanpassing van de ontslagbescherming. De geschetste besparingsopties tellen op tot zelfs meer dan 20%, maar daarvoor zouden zeer drastische ingrepen voor de sociale minima moeten plaatsvinden.

Trefwoorden: brede heroverweging, sociale zekerheid, arbeidsmarkt

Inleiding

De uitgaven aan sociale zekerheidsregelingen en arbeidsmarktbeleid beslaan een flink deel van de totale collectieve uitgaven. Deze terreinen nemen dan ook een belangrijke plaats in bij de brede heroverwegingsoperatie. In deze bijdrage zal worden ingegaan op de rapporten van twee werkgroepen: werkgroep 9, "Op afstand van de arbeidsmarkt" (Ministerie van Financiën, 2010a) en werkgroep 10, "Werkloosheid" (Ministerie van Financiën, 2010b). De belangrijkste regelingen die onder het thema "op afstand van de arbeidsmarkt" vallen zijn: de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)/de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong), de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en de bij deze regelingen behorende uitvoeringskosten en re-integratiemiddelen. Bij elkaar genomen gaat het om een budgettair beslag van circa 20 miljard in 2015. Bij het onderdeel "werkloosheid" gaat het vooral om de Wet op de werkloosheidsverzekering (WW) en de daarbij behorende uitvoeringskosten en re-integratiemiddelen. Het budgettair beslag daarvan bedraagt 4,5 miljard in 2015. Maar ook de ontslagbescherming wordt door de werkgroep onder de loep genomen; een logische zaak, gezien de samenhang met de werkloosheidsverzekering. Hoewel deze rapporten betrekking hebben op verschillende regelingen is er een duidelijke samenhang. Voor werklozen kunnen zowel de WW (werkgroep 10) als de WWB (werkgroep 9) van toepassing zijn. De beide werkgroepen hanteren – naast uiteraard de verplichte besparing van 20%; een zelfde uitgangspunt bij de keuze van maatregelen: een bevordering van de arbeidsparticipatie.

In dit artikel zal eerst aandacht worden geschonken aan dit gemeenschappelijke uitgangspunt. Vervolgens worden enkele belangrijke opties voor besparingsmaatregelen in de twee rapporten besproken. Ten slotte worden enige conclusies getrokken.

Uitgangspunten

Beide rapporten hanteren als uitgangspunt dat de beschreven maatregelen moeten bijdragen aan een activerende sociale zekerheid, waarbij participatie voorop staat en talenten volop worden benut. Daarbij wordt aangehaakt bij het door de SER (2006)

geïntroduceerde concept van de activerende participatiemaatschappij. Veel recente hervormingen hebben overigens al in dit teken gestaan. Werkgroep 10 voegt aan dit uitgangspunt nog toe dat de arbeidsmarkt in een aantal opzichten niet goed functioneert. Wat de arbeidsmarkt als geheel betreft, valt dat overigens reuze mee. De arbeidsparticipatie is de afgelopen decennia fors toegenomen en de werkloosheid in Nederland behoort tot de laagste ter wereld. Ook de stijging van de werkloosheid sinds de kredietcrisis – in 2010 zal de werkloosheid naar verwachting op zo'n 6 procent uitkomen – is in Nederland duidelijk geringer dan in de meeste andere landen, ook al kan dat enigszins worden gerelativeerd doordat veel klappen zijn opgevangen door mensen die niet als werkloze staan geregistreerd, zoals zzp-ers. De problematiek op de arbeidsmarkt is veel meer specifiek en betreft vooral de zogeheten kwetsbare groepen (laagopgeleiden, allochtonen, mensen met een handicap) en in het bijzonder ouderen. Er is nauwelijks een functionerende arbeidsmarkt voor ouderen (Euwals et al, 2009). Verder is van groot belang dat het beeld van de arbeidsmarkt sterk zal gaan veranderen. Het perspectief van toenemende krapte op de arbeidsmarkt, dat al pregnant werd geschetst door de Commissie Bakker (2008) is, ondanks de gevolgen van de kredietcrisis, voor de middellange en lange termijn nog steeds relevant. De potentiële beroepsbevolking zal tot 2040 met circa 900.000 mensen afnemen. Daarbij komt dat de vraag naar arbeid, vooral in de gezondheidszorg, nog fors zal toenemen (in de orde van grootte van 500.000). Een verdere bevordering van de arbeidsparticipatie is dus een zeer belangrijke prioriteit voor het functioneren van de Nederlandse economie en voor het creëren van voldoende draagvlak voor de financiering van collectieve voorzieningen in tijden van vergrijzing. Ook in kwalitatieve zin zal de arbeidsmarkt vermoedelijk een ander beeld gaan vertonen. Er zullen flinke verschuivingen tussen sectoren gaan plaatsvinden, in de richting van de meer arbeidsintensieve dienstverlening. Voldoende mobiliteit en scholingsmogelijkheden worden dus steeds belangrijker. Verder ontstaat, zoals werkgroep 10 signaleert, een flinke kloof tussen het vaste en het flexibele segment van de arbeidsmarkt. De insiders met een vaste aanstelling hebben veel betere sociale zekerheid en pensioenen en veel betere ontslagbescherming. De outsiders, flexwerkers, degenen met een tijdelijke aanstelling en zzp-ers, hebben veel minder gunstige regelingen en vangen de klappen op bij een economische neergang, zoals in de afgelopen periode. Deze groep neemt flink in omvang toe en het perspectief op doorstroming naar een vaste positie is dikwijls niet gunstig. Dit zal een toenemende druk kunnen geven op aanpassing van de relevante instituties in de sfeer van sociale zekerheid en arbeidsmarkt.

Op afstand van de arbeidsmarkt

De werkgroep "Op afstand van de arbeidsmarkt" schetst een groot aantal besparingsopties die, bij elkaar genomen, zouden optellen tot een bezuiniging van aanzienlijk meer dan 20 procent. De belangrijkste maatregelen worden gebundeld in twee beleidsvarianten. Variant A levert een structurele bezuiniging van 5,5 miljard, maar in 2015 komt de bezuiniging niet verder dan 1,1 miljard. Variant B levert structureel ook 5,3 miljard op, maar in 2015 reeds 3,9 miljard.

WIA

De kwantitatief belangrijkste regeling onder de noemer op afstand van de arbeidsmarkt is de arbeidsongeschiktheidsverzekering. In deze sfeer zijn de afgelopen 15 jaar al een reeks hervormingen doorgevoerd, waaronder de loondoorbetaling bij ziekte, de premiedifferentiatie in de WAO en de Wet verbetering poortwachter. De prikkels voor werkgevers zijn aanzienlijk versterkt en de re-integratieverplichtingen zijn flink verzwakt. Sluitstuk is de vervanging van de WAO door de WIA per 2006. Aan de WIA ligt de filosofie ten grondslag dat de nadruk moet liggen op de arbeidsgeschiktheid van mensen in plaats van op de arbeidsongeschiktheid. De niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikten worden gestimuleerd, hun resterende arbeidscapaciteit in te zetten. Dat gebeurt vooral door de loonaanvulling als onderdeel van de Werkhervattingsregeling gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA). Die loonaanvulling leidt ertoe dat betrokkenen met (gedeeltelijk) werken een duidelijk hoger inkomen kunnen realiseren dan met een uitkering.

Afgemeten aan de volumeontwikkeling zijn deze hervormingen zonder meer succesvol te noemen. Bedroeg de jaarlijkse instroom in de WAO gedurende een lange periode circa 100.000 personen, in de WIA gaat het nog maar om een instroom van circa 25.000 personen (UWV, 2010).

De belangrijkste besparingsoptie die de werkgroep in dit verband noemt vraagt (her)invoering van het onderscheid tussen beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid (risque professionnel) en niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid (risque social). Voor het risque social worden twee opties genoemd: de eerste is dat de uitkering wordt verlaagd naar AOW-niveau (d.w.z., een minimumuitkering zonder inkomens- of vermogenstoets), de tweede is dat de duur van de uitkering voor risque social wordt beperkt tot 5 jaar, waarna een uitkering op bijstandsniveau volgt (met partnertoets, maar zonder vermogenstoets). Dit zou een forse besparing van 1,4 miljard opleveren. Eén van de problemen met deze optie is dat het onderscheid tussen risque professionnel en risque social lastig te maken is. Problemen met het bewegingsapparaat of psychische problemen kunnen zowel worden veroorzaakt door het werk als door oorzaken daar buiten. In landen waar men dit onderscheid hanteert wordt het risque professionnel meestal beperkt tot een klein aantal duidelijk omschreven beroepsziekten. In dat geval blijft er in de optie van de werkgroep nauwelijks nog een loongerelateerde arbeidsongeschiktheidsverzekering over. Een dergelijke fundamentele ingreep ligt niet voor de hand gezien de vele recente hervormingen en gezien het feit dat de instroom in de WIA, en daarmee het arbeidsongeschiktheidsvolume, thans veel beter wordt beheerst. Andere opties die de werkgroep noemt in het kader van de WIA zijn: verlaging van de uitkering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten van 75% naar 70% en beperking van de loonaanvulling voor gedeeltelijk arbeidsongeschiktheid tot diegenen die hun volledige resterende verdien capaciteit inzetten (thans moet minimaal 50% van de verdien capaciteit worden benut). Deze laatste maatregel zou op zichzelf activerend kunnen werken, maar het is de vraag hoeveel gedeeltelijk arbeidsongeschikten daadwerkelijk hun volledige restcapaciteit kunnen inzetten. Als dat slechts een kleine groep betreft wordt de stimulerende werking van de loonaanvulling juist weer geringer.

Wajong

Bij de Wajong bestaat er veel meer aanleiding voor aanpassingen. De instroom in de Wajong is de afgelopen periode sterk toegenomen. Het totale uitkeringsvolume bedraagt nu bijna 200.000 en zal, bij ongewijzigd beleid, naar schatting oplopen tot 400.000 in 2040. Dat is niet alleen in economisch en budgettair opzicht, maar ook in sociaal opzicht een groot probleem. De Wajong vertoont kenmerken die erg lijken op die van de WAO destijds: een relatief toegankelijke regeling, met tamelijk vage criteria en weinig aandacht voor participatiemogelijkheden van betrokkenen. In het heroverwegingsrapport worden verschillende maatregelen genoemd. Aanpassing van de polisvoorwaarden kan door de Wajong te beperken tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (circa 40% van het huidige bestand), de anderen vallen onder het WWB-regime, inclusief de daarbij behorende inkomens- en vermogenstoets. Inclusief het gedragseffect (meer arbeidsaanbod) levert dit 900 miljoen op. Andere optie is harmonisering van de polisvoorwaarden van de Wajong met de WWB. Dit levert structureel een miljard op. In feite zou de Wajong hiermee afgeschaft worden. Zeer belangrijk, zo onderschrijft ook de werkgroep, is ondersteuning van participatie van jonggehandicapten. Naar schatting circa 60% van de Wajongpopulatie zou kunnen werken, terwijl slechts circa 10% reguliere arbeid verricht. In 2010 zijn, mede naar aanleiding van een SER-advies (2007), door het kabinet al maatregelen genomen om de participatie te ondersteunen, zoals een participatieplan en loondispensatie. Maar dit is nog niet genoeg om de volumegroei te beheersen. Verdere maatregelen zullen nodig zijn, waaronder een betere aansluiting tussen onderwijs (voor betrokkenen meestal speciaal onderwijs) en arbeidsmarkt.

Bundeling van regelingen

In navolging van onder meer de Commissie de Vries beschrijft de werkgroep ook de mogelijkheid om toe te gaan naar één regeling voor mensen op afstand van de arbeidsmarkt (met uitzondering van de WIA). Het gaat daarbij om de WWB, de Wajong en de WSW. Argument hiervoor is dat de verschillen in polisvoorwaarden en aanpak tussen de verschillende regelingen moeilijk te rechtvaardigen zijn en dat het uiteindelijk gaat om de mate van afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij kan aangetekend worden dat de afstand van een (jong)gehandicapte tot de arbeidsmarkt soms groter kan zijn dan voor iemand in de bijstand. De integratie zou onder regie en verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. De ratio hiervan is een meer integrale afweging en betere prikkels. Het volledig financieel verantwoordelijk maken van gemeenten voor de WWB heeft volgens onderzoek een positief volume-effect van circa 10% gehad (Bosselaar et al, 2007). Wel heeft er afwenteling plaatsgevonden van de WWB naar de Wajong, die immers niet ten laste komt van de gemeenten. Voor de geïntegreerde regeling zouden de polisvoorwaarden van de bijstand gelden. Dat betekent een versobering van de Wajong (cf. de optie die hierboven al is besproken).

De opzet van de WSW zou fundamenteel veranderen. De werkgroep geeft aan dat de omvang van de beschutte arbeid in Nederland verhoudingsgewijs groot is (bijna 100.000) en de gemiddelde subsidie hoog (27.000 euro per plaats). De beloning is relatief hoog, soms flink boven het minimumloon. Daarmee zijn de prikkels voor uitstroom naar regulier werk gering. Die uitstroom is ook zeer laag. De werkgroep schetst als meest radicale optie het afschaffen van de WSW als aparte voorziening voor de nieuwe instroom. In plaats daarvan komt een systeem van loondispensatie. Dat wil

zeggen dat werkgevers betrokkenen betalen naar hun productiviteit (keuring is dus noodzakelijk). Dat kan onder het minimumloon zijn. Dit loon wordt dan zodanig aangevuld dat betrokkene er nog wel op vooruit gaat ten opzichte van de uitkerings situatie, conform het beginsel 'werk moet lonen'. De huidige begeleidingskosten van WSW-ers (6000 euro) kunnen ook worden ingezet. Gemeenten kunnen naar eigen inzicht wel gebruik blijven maken van de sociale werkvoorzieningsbedrijven om mensen ervaring op te laten doen als opstap naar gewoon werk. Deze omvorming van de WSW zou een structurele besparing van 0,95 miljard opleveren.

De systematiek van de loondispensatie zou in deze integratievariant ook gelden voor de WWB en de Wajong. Dat betekent dat voor alle betrokkenen via keuring de loonwaarde moet worden vastgesteld. Die keuring zal nogal bepalend zijn voor de kansen van mensen op afstand van de arbeidsmarkt op regulier werk.

In totaal zou de samenvoeging van regelingen, met uitkeringen op het niveau van de bijstand, volgens de CPB-doorrekening een verhoging van het arbeidsaanbod met 35.000 tot gevolg hebben. Dit is het gecombineerde effect van de lagere uitkering en de sterkere prikkels voor de gemeente.

Sociaal minimum

Om aan het voorgeschreven besparingsbedrag te komen ontkomt de werkgroep niet aan verlaging van het sociaal minimum. Ook deze maatregel wordt gemotiveerd vanuit de activerende werking. De komende 15 jaar wordt de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (de 'aanrechtssubsidie') geleidelijk afgeschaft. Bij de minimumuitkering wordt echter nog twee keer de algemene heffingskorting toegepast. Dat zou ertoe leiden dat mensen met een partner er na de overgangstermijn zelfs op achteruit gaan als ze vanuit de bijstand werk aanvaarden. Om een dergelijke vergroting van de werkloosheidsval te voorkomen wordt de afbouw van de aanrechtssubsidie doorvertaald naar de minimumuitkering. Dat levert, inclusief gedragseffect, een structurele besparing op van 850 miljoen. Wel daalt de bijstanduitkering geleidelijk met 14% (aangegeven op blz. 14) dan wel 10% (aangegeven op blz. 44). Het arbeidsaanbod neemt met 13.500 toe. Andere opties die genoemd worden zijn verlaging van de uitkeringsnorm voor alleenstaande ouders en van paren zonder kinderen met 10%-punt.

De geleidelijke verlaging van het sociaal minimum heeft weliswaar een hoge structurele besparingsopbrengst, maar de besparing in 2015 is gering. Daarom heeft de werkgroep in beleidsvariant B ook nog de optie opgenomen om de uitkeringen voor 4 jaar te ontkoppelen. Dat levert een snelle besparing op van bijna 2 miljard in 2015. De werkgroep meldt echter niet dat het cumulatieve inkomenseffect voor de sociale minima in die variant uiteindelijk ongeveer -25% bedraagt. Daarmee staat deze variant wel erg ver buiten de (politieke) realiteit.

Werkloosheid

In het heroverwegingsrapport Werkloosheid wordt het accent bij de WW verschoven van de inkomensvervangende functie naar de arbeidsmarktfunctie. De WW zou moeten dienen als de overbrugging tussen twee banen. Dat daarvoor enige tijd kan worden genomen leidt tot een betere allocatie van arbeid. De huidige maximale WW-duur van 3 jaar en 2 maanden wordt hiervoor echter duidelijk te lang geacht. De meeste uitstroom uit de WW vindt plaats gedurende de eerste maanden. Na een jaar is er nauwelijks nog

uitstroom (slechts circa 5%), zodat de arbeidsmarktfunctie van de WW dan lijkt uitgespeeld. Internationaal gezien is de huidige duur van de WW ook relatief lang. De werkgroep beperkt zich echter niet tot de WW alleen. Terecht wordt de samenhang met het ontslagstelsel benadrukt. Daar is het rapport zeer kritisch over. Het ontslagstelsel wordt gekwalificeerd als weinig transparant (een ingewikkeld duaal systeem), kostbaar (hoge ontslagvergoedingen), leidend tot rechtsongelijkheid (UWV-route versus kantonrecht route, insiders versus outsiders) en niet bijdragend aan participatie (onder meer vanwege de hoge ontslagvergoedingen). Dat laatste is overigens niet op voorhand duidelijk. Ontslagbescherming heeft een negatief effect op de werkgelegenheid omdat mensen minder snel worden aangenomen, maar ook een positief effect, omdat mensen minder gemakkelijk worden ontslagen. Per saldo is het effect waarschijnlijk neutraal tot licht negatief (De Mooij, 2006). Maar een sterke ontslagbescherming leidt er ook toe dat werknemers minder snel van baan veranderen en beperkt dus de mobiliteit op de arbeidsmarkt.

Basisvariant

In de basisvariant wordt de duur van de WW beperkt tot maximaal 1 jaar. Daarna is er nog een vervolgitkering van een half jaar op minimumniveau, zonder partnertoets en vermogenstoets. Hiervoor gelden dezelfde referentie-eisen als nu: per gewerkt jaar wordt een maand WW-recht opgebouwd. Dat wil zeggen dat men 18 jaar arbeidsverleden moet hebben om de maximale duur van WW plus vervolgitkering te kunnen benutten. De vervolgitkering voor oudere werknemers – de IOAW – wordt geschrapt, omdat die regeling in belangrijke mate als vervroegde uittredingsroute fungeert. Eerder WW-gebruik wordt in mindering gebracht op het WW-recht in de toekomst voor na de eerste drie maanden.

De ontslagvergoeding wordt gemaximeerd op 1 jaarsalaris, met een maximum van 75.000 euro. Opmerkelijk is dat deze maatregel voorzichtiger is dan het voorstel van de Commissie-Bakker, die helemaal van de ontslagvergoedingen af wilde.

Verder bevat de basisvariant nog twee maatregelen die de inzetbaarheid van werknemers moeten vergroten. Er wordt een loonverzekering geïntroduceerd. Iemand die minstens een half jaar in de WW heeft gezeten een baan tegen een lager loon dan voorheen aanvaardt, heeft gedurende een jaar recht op loonaanvulling. Hiervoor moet hij wel 20 jaar arbeidsverleden hebben. Het is dus vooral een regeling die ouderen moet stimuleren om een lager betaalde baan te aanvaarden.

Daarnaast zou er een individueel trekkingsrecht op scholing moeten komen. Dat is een belangrijke maatregel, onder meer om de mobiliteit tussen sectoren te vergroten, want juist dan is financiering van scholing dikwijls een probleem (Goudswaard en Caminada, 2008). De O&O-fondsen worden maar weinig voor dit doel gebruikt. Helaas geldt het voorstel alleen voor ontslagen werknemers met 20 jaar arbeidsverleden. Dat betekent dat dit instrument nauwelijks gebruikt kan worden door flexwerkers, voor wie een betere scholing ook van groot belang is. De Commissie-Bakker koos hier voor een ambitieuzer opzet en stelde een individueel werkbudget voor iedereen voor, waaruit scholing, maar ook verlof, het starten van een eigen bedrijf e.d., gefinancierd zouden kunnen worden. In plaats van ontslagvergoedingen zouden werkgevers aan dit werkbudget moeten bijdragen.

De basisvariant levert, inclusief gedragseffecten, een structurele besparing op van 1,2 miljard (27% van de grondslag) en 900 miljoen in 2015 (20%) van de grondslag. Daarnaast treedt er een kostenbesparing voor werkgevers op van 400 miljoen. Zowel het aanbod als de vraag naar arbeid neemt toe. Het zoekgedrag wordt intensiever en er wordt sneller een baan geaccepteerd. Wetenschappelijk onderzoek ondersteunt dat een versterking van de prikkels in de werkloosheidsverzekering een flink effect heeft op de werkloosheid (Lalive et al, 2006). Daarnaast treedt er een lichte loonmatiging op. In totaal daalt de werkloosheid volgens de doorrekening van het CPB structureel met 60.000.

Andere varianten

In een tweede variant worden de ontslagkosten verder beperkt. Het duale ontslagstelsel vervalt en de ontslagvergoeding wordt beperkt tot maximaal een half jaarsalaris, zonder leeftijdsafhankelijkheid. De besparing die dit oplevert voor werkgevers wordt aangewend om de kosten van de WW voor de eerste maanden (maximaal 6 maanden) bij de werkgevers te leggen. Dit komt op hetzelfde neer als premiedifferentiatie op bedrijfsniveau in plaats van de huidige differentiatie op sectorniveau. Daardoor worden werkgevers sterker geprikkeld om werkloosheid te voorkomen dan wel eraan bij te dragen om de duur van de werkloosheid te beperken door de werknemer te begeleiden naar ander werk. Hier ligt een analogie met de loondoorbetaling bij ziekte, die een duidelijk gunstig effect heeft gehad op het ziekteverzuim. Daar staat tegenover dat het werkloosheidsrisico soms lastig beïnvloedbaar is voor een individueel bedrijf. Per saldo lijkt een eigen risico voor werkgevers wel een beter instrument om de WW-instroom te beperken dan ontslagvergoedingen, omdat de flexibiliteit van de arbeidsmarkt wordt vergroot.

In een derde variant blijft de werkgever verantwoordelijk voor de eerste zes maanden WW, maar daarna moet de werknemer terugvallen op een spaartegoed. Voor deze spaar-WW wordt jaarlijks verplicht ongeveer 2 procent van het loon gespaard. Na 24 jaar is er dan voldoende gespaard voor een half jaar gebruik. Er bestaat ook een leenmogelijkheid voor het geval er nog onvoldoende is opgebouwd. Overschotten of tekorten op de WW-spaarrekening aan het eind van de carrière komen ten goede aan respectievelijk ten laste van het pensioen. Het belangrijkste motief voor een spaar-WW, en sociaal sparen in het algemeen, is dat het morele risico vermindert en de arbeidsparticipatie wordt gestimuleerd. Er zitten ook nadelen aan; zo worden welvaartsvoordelen en de solidariteit verbonden aan het delen van risico's gemist. Een combinatie van sparen en verzekeren kan wel leiden tot een verbetering van de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid (Bovenberg en Sorensen, 2004). Een gedeeltelijke spaar-WW zou overigens kunnen worden geïntegreerd met de oude levensloopregeling en een individueel scholingsfonds (zie hiervoor) tot een levensloopregeling 'nieuwe stijl' (Goudswaard en Nijboer, 2008). Deze variant met spaarelementen leidt tot veruit de grootste daling van de werkloosheid: die zou afnemen met 105.000. De besparing voor de overheidsfinanciën is ook zeer groot: 2,2 miljard in 2015 en 3,1 miljard, ofwel 69% van de grondslag, structureel.

De werkgroep laat ook nog een variant zien die er op gericht is de flexibele schil van de arbeidsmarkt beter te laten functioneren en de verschillen tussen insiders en outsiders te verkleinen. Werknemers met een tijdelijk contract zijn met 50% sterk

oververtegenwoordigd in de WW-instroom. De duur van de WW is voor hen echter meestal zeer kort. De referte-eisen worden daarom in deze variant aangepast ten gunste van flexwerkers. Daar staat tegenover dat de vervolguikering uit de basisvariant wordt geschrapt, omdat die minder van belang is voor flexwerkers. Kanttekening is dat het beperken van de WW-duur bij herhalingswerkloosheid wel gehandhaafd blijft en dat pakt juist weer erg nadelig uit voor flexwerkers en andere werknemers met tijdelijke contracten. Verder wordt flexibele arbeid meer geprijsd. De WW-premies worden gedifferentieerd op basis van de contractduur van het personeel van een bedrijf. Dat wil zeggen, dat werkgevers met relatief meer tijdelijke contracten meer premie gaan betalen. Dat is een goede manier om de maatschappelijke kosten van meer flexibele arbeid toe te rekenen.

Conclusie

Beide heroverwegingsrapporten bieden goede analyses en enkele interessante hervormingsopties. Het gemeenschappelijke uitgangspunt dat maatregelen moeten bijdragen aan verdere versterking van de activerende werking van de sociale zekerheid is terecht, gezien de te verwachten ontwikkeling van de arbeidsmarkt op middellange en lange termijn.

Niet bij alle sociaalzekerheidsregelingen bestaat evenveel aanleiding tot aanpassing. Zo zijn bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen de afgelopen 15 jaar al vele veranderingen doorgevoerd en die hebben geleid tot een aanzienlijke daling van de instroom. Een hervorming van de WIA, die er nog pas vier jaar is, ligt daarom minder voor de hand. Daarentegen heeft aanpassing van de Wajong, waarin het volume zeer snel groeit, een hoge urgentie. Het is een interessante optie om regelingen voor mensen op afstand van de arbeidsmarkt te integreren en daarbij Wajong-ers en WSW-ers meer te stimuleren en ondersteunen om voor zover mogelijk reguliere arbeid te verrichten.

Werkgroep 10 zet fors in op verkorting van de WW, in combinatie met een beperking van de ontslagbescherming. De doorrekening van die voorstellen laat zien dat het arbeidsaanbod substantieel zou toenemen. De werkgroep legt veel nadruk op beperking van de nazorg bij werkloosheid, maar besteedt minder aandacht aan versterking van de voorzorg. Er wordt wel een individueel trekkingsrecht op scholing geïntroduceerd, maar dit instrument lijkt maar een beperkte reikwijdte te hebben. Modernisering van de sociale zekerheid vraagt ook om veel aandacht voor vergroting van de inzetbaarheid van mensen. Dit zou mede kunnen worden vormgegeven door middel van een meer substantieel individueel werkbudget, zoals gesuggereerd door de Commissie Bakker, of door een levensloopregeling 'nieuwe stijl'.

Bij de regelingen voor mensen op afstand van de arbeidsmarkt is het erg lastig om al in 2015 tot een besparing van 20% te komen. De werkgroep schetst een variant die daar in de buurt komt, maar die variant bevat zowel een verlaging van het sociaal minimum als vier jaar ontkoppeling. Daarmee zouden de inkomenseffecten op minimumniveau uiteindelijk op circa -25% uitkomen. Dat staat wel erg ver naast de realiteit. De kansen om op de WW tot een besparing van 20% te komen lijken groter.

Tot slot kan worden opgemerkt dat de AOW en de aanvullende pensioenen geen object van onderzoek vormden in de brede heroverwegingsoperatie. Dat is wel begrijpelijk gelet op het feit dat er bij de start van de operatie al een wetsontwerp op dit terrein lag. Dat wetsontwerp is echter van tafel. En de urgentie van aanpassing van de AOW en de

aanvullende pensioenen is hoog, zowel vanuit financieel perspectief (kosten vergrijzing) als vanuit het perspectief van bevordering van de arbeidsdeelname.

Kees Goudswaard

*Hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid, Universiteit Leiden.

Literatuur

- Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen en W. Trommel (2007), *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*, Beleidsdoorlichting begroting SZW, Den Haag.
- Bovenberg, A.L. and P.B. Sorensen (2004), Improving the equity-efficiency trade-off: mandatory savings accounts for social insurance, *International Tax and Public Finance*, 11(4), pp. 507-529.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Rotterdam, 2008.
- Euwals, R., R. de Mooij en D. van Vuuren (2009), *Rethinking Retirement*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Goudswaard, K.P. en H. Nijboer (2008), 'Sociaal sparen als hervormingsoptie', *Economisch Statistische Berichten*, 16 mei, pp. 294-297.
- Goudswaard, K.P. en C.L.J. Caminada (2009), 'Het belang van scholing', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, nr. 1, pp. 45-71.
- Lalive, R., J. van Ours and J. Zweimuller (2006), How changes in financial incentives affect the duration of unemployment, *Review of Economic Studies*, 73, pp. 1009-1038.
- Ministerie van Financiën (2010a), *Op afstand van de arbeidsmarkt*, Rapport brede heroverwegingen, Werkgroep 9, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2010b), *Werkloosheid*, Rapport brede heroverwegingen, Werkgroep 10, Den Haag.
- Mooij, R. de (2006), *Reinventing the Welfare State*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- SER (2006), *Welvaartsgroei voor en door iedereen*, Advies 06/08, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.
- SER (2007), *Meedoen zonder beperkingen*, Advies 07/06, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.
- UWV (2010), *Kwartaalverkenning 2010-II*, Amsterdam.