

## Op de plaats rust

K.P. Goudswaard\*

### Samenvatting

Maatschappelijke en economische ontwikkelingen vragen om een ambitieus beleid ten aanzien van arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Het regeerakkoord van CDA en VVD biedt dit niet. Hervormingen op de arbeidsmarkt blijven uit, er wordt weinig gedaan aan versterking van de inzetbaarheid van mensen en de aanpassing van de AOW is niet toereikend.

Trefwoorden: regeerakkoord, sociale zekerheid, arbeidsmarkt

### 1 Inleiding

Waar het regeerakkoord van VVD en CDA (2010) op een aantal terreinen nogal uitvoerig is, komt het terrein Werk en sociale zekerheid er bekaaid af. De relatief geringe aandacht voor sociale zekerheid spoort met de beperkte ambitie om hervormingen tot stand te brengen die het stelsel beter toekomstbestendig maken. De uitgangspunten die in het regeerakkoord worden genoemd zijn op zich logisch. Het kabinet wil bevorderen dat iedereen naar vermogen participeert in de samenleving. Het draagvlak voor de sociale zekerheid moet worden versterkt en de dreigende personeelstekorten moeten worden bestreden. Het kabinetsbeleid moet bijdragen aan herstel van de werkgelegenheid. En verder moet solidariteit van werkenden met uitkerings- en pensioengerechtigden in stand blijven. Dat zijn uitgangspunten die ook goed zouden passen bij een coalitie met een geheel andere samenstelling. Het probleem is dat de vertaling naar beleid op belangrijke punten ontbreekt. Verder valt op dat de sociale zekerheid maar een relatief beperkte bijdrage levert aan het totale ombuigingspakket van 18 miljard. De sociale zekerheid draagt daar voor een bedrag van 2,2 miljard aan bij (exclusief de beperking van de zorgtoeslag). Het blijft een stuk rustiger op dit front dan de verkiezingsprogramma's van de VVD en in mindere mate het CDA suggereerden.

### 2 Pensioenen

De AOW-leeftijd wordt in 2020 verhoogd naar 66 jaar. Dat is nogal laat, maar dat gold ook voor het wetsvoorstel van het vorige kabinet en voor het pensioenakkoord van sociale partners (Stichting van de Arbeid, 2010). Het Centraal Planbureau rekent hiervoor geen bijdrage aan verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, omdat de ingangsdatum zo ver weg ligt en de maatregel daarmee "onvoldoende verankerd" is (CPB, 2010b, p.3). Voor jongeren overheerst het beeld dat de huidige generatie 55-plussers op deze manier wordt ontzien. Daar staat het argument tegenover dat mensen wel de tijd moeten krijgen om te anticiperen op een dergelijke wijziging. Alternatief is om sneller te beginnen met leeftijdsverhoging, maar in kleinere stappen. Voor na 2020 zijn er geen afspraken gemaakt. Er wordt in het regeerakkoord aangekondigd dat het kabinet een voorstel zal doen om de AOW-leeftijd op den duur te koppelen aan de levensverwachting, conform het Pensioenakkoord. Maar het betreft dus geen besluit, omdat daarover blijkbaar geen overeenstemming kon worden bereikt. En

dat is dan een belangrijke stap terug ten opzichte van het pensioenakkoord en ten opzichte van het wetsontwerp van minister Donner, waar al een ruime meerderheid voor was in de Tweede Kamer: dat de pensioenleeftijd (minstens) naar 67 zou moeten gaan werd al breed geaccepteerd. Het regeerakkoord levert op dit punt dus een slechte bijdrage aan het inspelen op de vergrijzing en de aanstaande krapte op de arbeidsmarkt terwijl dat juist genoemd wordt als één van de uitgangspunten van het beleid. Verder is het geen aantrekkelijk vooruitzicht dat er wellicht weer een moeizame politieke en maatschappelijke discussie zou moeten worden gevoerd over de pensioenleeftijd. Snelle helderheid hierover is dringend gewenst.

Hoewel de coalitie aangeeft het pensioenakkoord te willen volgen, rept het regeerakkoord niet over andere belangrijke voorstellen van sociale partners ten aanzien van de AOW. Het betreft de flexibilisering van de AOW-leeftijd (voorwaarts en achterwaarts) en de koppeling van de AOW-uitkering aan de feitelijk verdiende lonen in plaats van aan de regelingslonen. De reden dat deze "koppeling-plus" niet wordt overgenomen is wellicht dat de kosten van de AOW hierdoor zouden oplopen. Het argument vóór deze koppeling-plus is dat daardoor het effect van de leeftijdsverhoging voor lagere inkomensgroepen, die een aanzienlijk kortere levensverwachting hebben, wordt verzacht.

Wat betreft de tweede pijler gaat het regeerakkoord er vanuit dat de pensioenleeftijd (voor de nieuwe opbouw) al eerder wordt verhoogd. In verband daarmee wordt de fiscale bijdrage aan de pensioenopbouw via het Witteveen kader in 2013 beperkt. Ook de maximale jaarlijkse opbouwpercentages zullen worden aangepast. Deze aanpassing van het fiscale pensioen kader leidt tot een lastenverzwaring van 0,7 miljard euro.

### 3 WW en ontslagrecht

Gezien de ambities met betrekking tot werkgelegenheid en arbeidsmarkt mochten afspraken om de WW en het ontslagrecht te hervormen worden verwacht. De heroverwegingswerkgroep Werkloosheid (2010) heeft laten zien dat met aanpassingen op dit terrein – met name een verkorting van de duur van de WW – niet alleen een forse bezuiniging kan worden geboekt, maar ook een forse winst op de arbeidsmarkt. De werkloosheid zou, afhankelijk van de gekozen variant, kunnen dalen met 60.000 tot 100.000 personen. Door een beperking van de ontslagbescherming, in combinatie met maatregelen om de duurzame inzetbaarheid van mensen te bevorderen kunnen flexibiliteit en mobiliteit op de arbeidsmarkt aanzienlijk worden versterkt. Het regeerakkoord rept er niet over, omdat ook hierover geen overeenstemming kon worden bereikt in de formatiebesprekingen. Maatregelen om scholing te bevorderen (met name van oudere werknemers en flexwerkers) ontbreken eveneens. Het enige dat op dit punt wordt genoemd is dat alleen cao's die aandacht besteden aan leeftijdsbewust personeelsbeleid en aan duurzame inzetbaarheid (scholing) algemeen verbindend worden verklaard. Verder wordt aangegeven dat premiekortingen voor werkgevers die ouderen in dienst nemen of houden worden gehandhaafd. Al met al is dit een zeer magere invulling van de hiervoor genoemde uitgangspunten op het terrein van werk en inkomen.

### 4 Eén regeling voor de onderkant

De belangrijkste maatregel die wel in het regeerakkoord staat is de samenvoeging van de WWB, de WSW en de Wajong. De heroverwegingswerkgroep Op afstand van de arbeidsmarkt (2010) heeft deze optie naar voren gebracht. Een argument hiervoor is dat

de verschillen in regelingen en polisvoorwaarden voor mensen met een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt moeilijk te rechtvaardigen zijn. De gemeenten worden, net als nu voor de bijstand en de sociale werkvoorziening, financieel verantwoordelijk. Achterliggende gedachte is dat zo een meer samenhangend beleid van de grond komt, waarbij de uitvoerder een prikkel krijgt om op de kosten te letten. Het volledig financieel verantwoordelijk maken van de gemeenten voor de verstrekking van bijstandsuitkeringen levert volgens evaluatieonderzoek een structurele daling van het aantal bijstandsklanten van circa 10 procent op, in vergelijking met de situatie dat de WWB niet zou zijn ingevoerd (Bosselaar et al, 2007). Wel was sprake van afwenteling van de WWB naar de Wajong. De Wajong komt immers niet ten laste van de gemeenten, maar van het Rijk. Dat verklaart een deel van de toegenomen instroom in de Wajong. Bij bundeling van de genoemde regelingen op gemeentelijk niveau zou deze vorm van afwenteling niet langer aan de orde zijn. In deze situatie zouden voor alle betrokken uitkeringsontvangers de regels van de bijstand gelden. Dat komt neer op een flinke versobering van de Wajong, die nu gunstiger polisvoorwaarden kent. De Wajong zou in de plannen van de coalitie wel moeten blijven bestaan voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Deze aanpak komt overeen met de Inkomensvoorziening voor volledig arbeidsongeschikten (IVA) als onderdeel van de WIA. Hiervoor wordt een structurele bezuiniging van 0,9 miljard euro ingeboekt.

Voor arbeidsgehandicapten met een beperkte verdien capaciteit wordt zo veel mogelijk ingezet op reguliere arbeid met behulp van loondispensatie. Dat geldt ook voor de nieuwe instroom van WSW'ers. Daarbij moet de loonwaarde (productiviteit) van betrokkene worden vastgesteld en die wordt aangevuld tot maximaal het minimumloon. Er blijven regelingen voor begeleid werken en voor persoonlijke voorzieningen, maar overigens worden de re-integratiemiddelen sterk beperkt. Dit is een kwetsbaar punt. De coalitiepartners verwachten dat gemeenten hun budgetten effectiever kunnen gaan inzetten en kosten besparen. Het is echter zeer twijfelachtig of – ondanks het voordeel van de integrale financiële verantwoordelijkheid – de uitvoering van de Wajong werkelijk goedkoper kan worden als die door honderden gemeenten zal moeten worden gedaan, die daarvoor thans de benodigde expertise nog niet hebben. Het is op zichzelf logisch dat getracht wordt de enorme instroom in de Wajong (en in mindere mate de WSW) in te dammen, maar het sociale en economische belang is vooral om mensen met een beperking daadwerkelijk in reguliere arbeid in te schakelen. En daarvoor is veel meer nodig. De SER (2007) heeft daartoe een reeks van aanbevelingen gedaan, waaronder meer systematische aandacht voor de mogelijkheden van betrokkene, een veel betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en een meer op het individu gerichte begeleiding en ondersteuning. Deze aanbevelingen zijn nog steeds actueel (SCP, 2010).

## 5 Andere maatregelen

Om te voorkomen dat het onaantrekkelijker wordt om vanuit de bijstand werk te aanvaarden wordt de dubbele heffingskorting voor mensen in de bijstand geleidelijk afgebouwd. 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 aanrechtsubsidie doorvertaald naar de minimumuitkering. Dat levert een bezuiniging van 0,2 miljard euro op. Verder wordt de vrijstelling van de sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar in de bijstand beperkt. De toets op het partnerinkomen wordt veranderd in een toets op het huishoudinkomen. Bij fraude in de bijstand wordt een hardere aanpak aangekondigd.

Het kindgebondenbudget en de kinderopvangtoeslag worden enigszins beperkt, vanuit de gedachte dat de eigen verantwoordelijkheid van de ouders iets moet worden versterkt. Het regeerakkoord meldt verder dat de levensloopregeling en het spaarloon worden geïntegreerd in een nieuwe vitaliteitsregeling. Deze regeling moet ondersteuning bieden aan zorgtaken, het volgen van scholing, het starten van een bedrijf en demotie of deeltijdpensioen. De vitaliteitsregeling kan niet worden gebruikt voor vervroegde pensionering. Deze voorstellen vormen een poging om de levensloopregeling nieuw leven in te blazen. De samenvoeging met spaarloon vormt daarvoor inderdaad een belangrijke voorwaarde. De gedwongen keuze tussen de levensloopregeling en de voor velen fiscaal aantrekkelijker spaarloonregeling vormt een belangrijke oorzaak voor de tegenvallende belangstelling voor de levensloopregeling (Goudswaard, 2009). Een verbod op gebruik voor vervroegde uittreding is logisch vanuit het perspectief dat vrije tijd niet moet worden gesubsidieerd en langer doorwerken juist moet worden bevorderd. Te vrezen valt echter dat deze bepaling de animo voor de vitaliteitsregeling niet ten goede zal komen. Alternatief zou kunnen zijn om gebruik bij vervroegde pensionering wel toe te staan, maar dan zonder toepassing van een fiscale subsidie (verlofkorting).

## 6 Inkomens- en werkgelegenheidseffecten

De maatregelen uit het regeerakkoord hebben een gemiddeld jaarlijks koopkrachteffect van -1/2%. Dat lijkt mee te vallen, maar de spreiding rond dit gemiddelde is fors. Specifieke groepen worden aanzienlijk harder getroffen. Voor uitkeringsgerechtigden en 65-plussers zijn de effecten wat negatiever. Mensen in de bijstand worden hard getroffen. Door de dubbele heffingskorting te schrappen wordt het sociaal minimum over een periode van 20 jaar uiteindelijk met ongeveer 2000 euro op jaarbasis verlaagd, ofwel circa 15%. Ook Wajongers kunnen met een forse koopkrachtdaling te maken krijgen, want de polisvoorwaarden van de WWB zijn aanzienlijk ongunstiger dan van de (huidige) Wajong.

Het werkgelegenheidseffect (in arbeidsjaren) van het regeerakkoord is voor de periode 2011-2015 -0,4% per jaar, de werkloosheid neemt met 1,4%-punt toe. Dat is voornamelijk te wijten aan de bezuinigingen en lastenverzwaringen die worden ingezet. De maatregelen in de sociale zekerheid, en met name de verlaging van de bijstandsuitkering en de versoering van de Wajong, hebben een structureel werkgelegenheidseffect in 2040 van ongeveer +0,8%, als gevolg van de versterking van de financiële prikkels die daarvan uitgaan. Als gevolg van het totale financiële pakket in het regeerakkoord neemt de werkgelegenheid structureel met 1% toe. Dat is een zeer matig resultaat vergeleken met de verkiezingsprogramma's van de beide regeringspartijen. Bij uitvoering van het CDA-programma zou de werkgelegenheid structureel met 4% toenemen en bij uitvoering van het VVD-programma zelfs met 5,75% (CPB 2010a, blz. 31). Dat komt vooral doordat deze partijen in hun

verkiezingsprogramma's veel verder gaande hervormingen op het terrein van werk en inkomen hadden aangekondigd.

## 7 Slot

Nederland staat de komende jaren voor grote uitdagingen op het terrein van arbeidsmarkt, sociale zekerheid en pensioenen. De kosten van de vergrijzing lopen op, de arbeidsmarkt wordt veel krappere door een teruglopende beroepsbevolking en de eisen ten aanzien van kennisniveau en aanpassingsvermogen van mensen nemen toe. Zoals al langer breed wordt onderkend vragen deze ontwikkelingen om een ambitieus beleid, maar dat biedt het regeerakkoord niet. De WW en de ontslagbescherming worden ongemoeid gelaten, er wordt nauwelijks beleid ontwikkeld om de inzetbaarheid van mensen te versterken en op het punt van de AOW-leeftijd wordt zelfs een stap terug gezet. Dit gebrek aan ambitie is terug te vinden in teleurstellende structurele effecten op de arbeidsmarkt in de doorrekening van het CPB.

Er wordt wel flink ingegrepen bij de regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De WWB, de WSW en de Wajong worden gebundeld. De bijstandsuitkering wordt verlaagd en de Wajong wordt flink versoberd. Het terugdringen van de grote stijging van het aantal Wajongers is inderdaad een belangrijke prioriteit. Maar uiteindelijk gaat het er om dat mensen met een beperking meer aan reguliere arbeid kunnen deelnemen. Het is sterk de vraag of het voorgenomen beleid daar toereikend voor is.

Kees Goudswaard

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

## Referenties

- Centraal Planbureau (2010a), *Keuzes in kaart 2011-2015*, CPB, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2010b), *Analyse economische effecten financieel kader*, CPB Notitie 2010/33, Den Haag.
- Goudswaard, K.P. (2009), 'De Nederlandse levensloopregeling: ervaringen en lessen', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 51(4), pp. 727-740.
- Regeerakkoord VVD-CDA (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad (2007), *Meedoen zonder beperkingen*, Advies 07/06, Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2010), *Beperkt aan het werk*, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid (2010), *Pensioenakkoord voorjaar 2010*, Den Haag.
- Werkgroep Op afstand van de arbeidsmarkt (2010), *Op afstand van de arbeidsmarkt. Rapport brede heroverwegingen 9*, Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Werkgroep Werkloosheid (2010), *Werkloosheid. Rapport brede heroverwegingen 10*, Ministerie van Financiën, Den Haag.