

Bevordering van arbeidsparticipatie

Dr. S. Klosse



VERENIGING VOOR
ARBEIDSRECHT

Bevordering van arbeidsparticipatie

ofwel:

Werk boven 'wig' of 'wig' boven werk?

Over achtergronden, doelstelling en middelen tot bevordering van arbeidsparticipatie

**Reeks Vereniging voor Arbeidsrecht
nr. 22**

Bevordering van arbeidsparticipatie

ofwel:

Werk boven 'wig' of 'wig' boven werk?

Over achtergronden, doelstelling en middelen tot bevordering van arbeidsparticipatie

Dr. S. Klosse

met bijdragen van:

Drs. C.C.H.J. Driessen

Mr. drs. H.K. Klamer

Prof. dr. jur. J. Viaene

Samsom H.D. Tjeenk Willink Alphen aan den Rijn 1995

Aanbevolen citeertitel

Dr. S. Klosse, Bevordering van arbeidsparticipatie ofwel: Werk boven 'wig' of 'wig' boven werk, Reeks VvA 22, Alphen aan den Rijn 1995

Secretariaat VvA

Postbus 132, 3440 AC Woerden, tel.: 03480-21752, fax: 03480-18460

Colofon

Drukwerk: Alfa Base,

Alphen aan den Rijn

Omslagontwerp: Studio Anne Tryti, Haarlem

Editing: E.J. Heppner-Wentink

CIP-gegevens

ISBN 90 6092 843 1

NUGI 695

© 1995 Vereniging voor Arbeidsrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopie, opname, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijk toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912^j het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van een of meer gedeelten van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te richten tot: Samson H.D. Tjeenk Willink, Postbus 316, 2400 AH Alphen aan den Rijn.

Inhoud

Ten geleide	7
1 Inleiding	9
1.1 Het roer moet om	9
1.2 Koerswijziging in het overheidsbeleid	9
1.3 Enige consequenties	10
1.4 Keerpunt of herhaling van zetten?	11
2 De groei van het aantal niet-werkenden	
Schets van de achterliggende oorzaken	13
2.1 Ontbreken van een adequaat werkgelegenheidsbeleid	13
2.2 Onvoldoende inspelen op maatschappelijke veranderingen	13
2.3 Bestendinging via het 'kringloop-effect'	14
2.4 Vermindering van de kans op werk	15
2.4.1 Het verdwijnen van werk	15
2.4.2 Het loonniveau als belemmerende factor	16
2.5 Werking van het uitkeringssysteem	17
2.5.1 Streven naar schadebeperking	17
2.5.2 Nadruk op vergoeding	18
2.5.3 Een doeltreffende oplossing?	19
2.5.4 Ontbreken van een geïntegreerd beleid	20
2.5.5 Koerswijziging	21
3 Door Nederland gekozen oplossingen	
Van uitkering naar werk	23
3.1 Arbeidsongeschiktheid als oplossing	23
3.1.1 Instroombevorderende factoren	23
3.1.2 Uitstroombelemmerende factoren	24
3.2 Wijziging van de koers	25
3.2.1 Tweesporen beleid	25
3.2.2 Vermindering van de instroom?	25
3.2.3 Vergroting van de uitstroom?	26
3.2.4 Resultaat	27
3.3 Nieuwe ingrepen	28
3.3.1 Bevordering van arbeidsparticipatie voorop	28
3.3.2 Geen nieuw concept	29
3.3.3 Motieven en consequenties	29
4 Wegen tot bevordering van arbeidsparticipatie	
Werk 'via de markt'	33
4.1 Leidraad	33
4.2 Sleutels tot participatie-bevordering	33
4.2.1 Dynamiek en flexibiliteit	33

4.2.2	Activering en selectiviteit	33
4.3	Concrete invulling aan de aanbodzijde	34
4.3.1	Verbetering van het kwalificatieniveau	34
4.3.2	Activering van uitkeringsgerechtigden	35
4.3.3	Activering van de uitvoerende instanties	36
4.3.4	Stroomlijning werkervaringsprogramma's	37
4.4	Concrete invulling aan de vraagzijde	39
4.4.1	Verlaging arbeidskosten	39
4.4.1.1	Franchise	39
4.4.1.2	Concessiestelsel	40
4.4.1.3	Dispensatie Wet op het Minimumloon	41
4.4.1.4	Duale arbeidsmarkt	41
4.4.2	Dienstencheques	42
4.4.3	Taaksplitsing	44
4.4.3.1	Voordelen	44
4.4.3.2	Nadelen	45
4.4.4	'Trekken aan de bovenkant'	47
4.4.5	Deregulering	48
4.4.5.1	Flexibele inzet van personeel	48
4.4.5.2	Aanpassing ontslagrecht	49
4.5	Extra werkgelegenheid in de collectieve sector	50
4.5.1	Werken met behulp van uitkering	50
4.5.2	Werken met behoud van uitkering	51
5	Werk boven 'wig' of 'wig' boven werk	
	Slotbeschouwing	
5.1	Evaluatie van de doelstellingen	53
5.1.1	Meer werk in de marktsector	53
5.1.2	Kwantiteit boven kwaliteit	53
5.2	Evaluatie van de middelen	54
5.2.1	Meer werk 'via de markt'	54
5.2.2	Onzekere factoren	54
5.2.3	Neveneffecten	56
5.3	Conclusie	58
	Aangehaalde literatuur	61
Bijlagen		
	Stellingen van dr. S. Klosse	67
Werken boven 'wig' of 'wig' boven werken		
	Drs. C.C.H.J. Driessen	69
Inkomensbescherming en activering		
	Mr. drs. H.K. Klamer	77
WAT DAN? Bedenkingen bij de analyse van Saskia Klosse		
	Prof. dr. jur. J. Viaene	81

Ten geleide

De lezing die mevrouw S. Klosse in oktober 1994 voor de Vereniging voor Arbeidsrecht verzorgde over de bevordering van de arbeidsparticipatie bleek zozeer een schot in de roos te zijn, dat het bestuur besloten heeft haar samen met de reacties van de heren Driessen (FNV), Klamer (NCW) en Viaene (emeritus hoogleraar aan de KU te Leuven), te publiceren. Het bestuur dankt hen allen voor de bereidheid aan deze uitgave mee te werken en hoopt dat dit boekje een rol zal spelen bij de gedachtenvorming op dit gebied.

Prof.mr. L.H. van den Heuvel
voorzitter

Bussum, februari 1995

1 Inleiding

1.1 Het roer moet om

Een nijpend maatschappelijk vraagstuk waarmee men niet alleen in Nederland maar ook in andere West-Europese landen kampt, is de vrijwel niet te temmen toename van het aantal mensen dat wegens gebrek aan passend, betaald werk op een inkomensvervangende uitkering is aangewezen. Ten opzichte van andere landen verschilt de Nederlandse situatie in zoverre dat een groot deel van deze personen in Nederland een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid ontvangt.¹

Terugdringing van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen is reeds jaren een speerpunt in het Nederlandse overheidsbeleid. Desondanks is het aantal arbeidsongeschikten blijven stijgen. Langzaam maar zeker dreigt hierdoor een onhoudbare situatie te ontstaan. Behalve een bedenkelijke inkrimping van het economisch draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid, heeft deze ontwikkeling immers een gestage groei van de collectieve lasten tot gevolg.

Inmiddels is men ervan doordrongen geraakt dat kering van dit getij verzetting van de bakens vergt. De inschatting dat de verhouding tussen het aantal werkenden en het aantal niet-werkenden zonder een dergelijke ingreep in de nabije toekomst alleen maar zal verslechteren, sterkt dit gevoel. Ook de overtuiging dat de verdere eenwording van Europa tot beteugeling van de collectieve lasten noopt, speelt daarbij een niet onbeduidende rol. Zonder beteugeling van die lasten dreigen wij ons zelf, in economisch opzicht, uit de interne markt te prijzen, zo wordt gevreesd.

1.2 Koerswijziging in het overheidsbeleid

Bovengenoemde factoren hebben een koerswijziging in het overheidsbeleid teweeggebracht. In de Sociale Nota's 1993 en 1994 wordt dit duidelijk zichtbaar. Bevordering van de arbeidsparticipatie wordt daarin verheven tot primaire doelstelling van het overheidsbeleid, hetgeen in de Sociale Nota 1995 nader wordt geconcretiseerd.²

Op zichzelf bezien is dit een voor de hand liggend antwoord op de hierboven geschetste ontwikkeling. Bevordering van arbeidsparticipatie moet immers het aantal uitkeringsgerechtigden verminderen c.q. het aantal werkenden vergroten. Aldus wordt niet alleen een bijdrage

1 Andere West-Europese landen kampen thans eveneens met een toenemend beroep op de arbeidsongeschiktheidsregeling. Zie daarvoor: International Social Security Association (ISSA), *Responding to changing needs*, Geneva 1993, Report I, p. 5 en Part II, p. 19. Ook de OESO wijst hierop in haar rapport *Economic Outlook* (55), Parijs 1994, p. 2.

2 Zie daarvoor: Sociale Nota 1993, TK 1992-1993, 22 802 nrs 1-2, p. 3 resp. Sociale Nota 1994, TK 1993-1994, 23402 nrs 1-2, p. 2, resp. Sociale Nota 1995, TK 1993-1994, 23 902 nrs 1-2, p.6.

geleverd aan de gewenste verbreding van het draagvlak van het stelsel van sociale zekerheid, maar ook aan de noodzakelijk geachte vermindering van de collectieve lasten.

Toch is hier meer aan de hand. Toekenning van de hoogste beleidsprioriteit aan bevordering van arbeidsparticipatie wijst namelijk evenzeer op een niet onbelangrijke koerswijziging in het overheidsbeleid op het terrein van de sociale zekerheid. Verstrekking van inkomensvervangende uitkeringen aan degenen die door een buiten hun schuld optredende calamiteit niet (meer) zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien, stond daarin tot voor kort voorop.

Thans kiest de overheid uitdrukkelijk voor 'werk boven inkomensvervangende uitkeringen'. Deze keuze stoelt op de onderkenning dat het verrichten van betaalde, kwalitatief goede arbeid de beste waarborg biedt voor een duurzame sociale zekerheid. Om hieraan vorm te geven, wordt een sociale zekerheidssysteem bepleit dat rust op twee gelijkwaardige pijlers: activering en bescherming.³ Nochtans zijn die pijlers niet gelijk in gewicht: de beschermende functie dient zoveel mogelijk in dienst te staan van de activerende functie van het sociale zekerheidssysteem. Dit, om te voorkomen dat de beschermende functie de activerende functie ondermijnt, bijvoorbeeld door via bestendinging van de uitkeringsafhankelijkheid de kans op inpassing in het arbeidsproces geleidelijk te verminderen.⁴

1.3 Enige consequenties

Uit voornoemde rangorde volgt ten eerste dat het uitkeringssysteem duidelijk voelbare prikkels tot preventie en reïntegratie moet (gaan) bevatten en dat elementen die oneigenlijk gebruik in de hand werken daaruit moeten worden verwijderd. Hoewel het waarborgen van een toereikende sociale bescherming in de Sociale Nota 1995 expliciet als randvoorwaarde wordt aangeduid, houdt die rangorde tevens een legitimatie in om op de beschermende functie te bekknibbelen wanneer dat met het oog op de bevordering van de arbeidsparticipatie goed uitkomt. Evenzeer wordt het vinden van een nieuw evenwicht in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen noodzakelijk geacht. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag, dat de eigen verantwoordelijkheid om zelf in inkomen te voorzien gaandeweg door een te grote mate van overheidszorg is verstikt. Vermindering van de verantwoordelijkheid van de overheid om zijn burgers bestaanszekerheid te bieden, lijkt met het oog hierop geboden. Terwille van de activerende werking van het sociale zekerheidssysteem zal in ieder geval een deel van die verantwoordelijkheid moeten worden afgewenteld op het bedrijfsleven en/of de individuele burger.⁵

3 Sociale Nota 1994, TK 1993–1994, 23402 nrs 1–2, p. 53. Sociale nota 1995, TK 1993–1994, 23 902 nrs 1–2, p. 103.

4 Sociale Nota 1994, TK 1993–1994, 23402 nrs 1–2, p. 21; Sociale Nota 1995, TK 1993–1994, 23 902 nrs 1–2, p. 103/104.

5 Sociale Nota 1994, p. 53 en 54–59. Zie hieromtrent ook de SER-studie, Verantwoordelijkheidsverdeling sociale zekerheid, Den Haag 1994 en: L. Geleijnse, J.C. Vrooman en R.J.A. Muffels: Tussen Ministelsel en Participatiemodel, SCB, Rijswijk 1993, p. 79–98. Zie voor een

Behalve op een omslag in het overheidsbeleid wijst het bovenstaande op een gewijzigde visie op de wijze waarop de overheid gestalte wenst te geven aan haar, in art. 20 Grondwet geformuleerde, zorgplicht om burgers bestaanszekerheid te verschaffen. Kennelijk is men ervan overtuigd geraakt dat daartoe primair dient te worden bevorderd dat mensen kunnen blijven deelnemen aan het maatschappelijk leven.⁶ De inkomensbeschermende functie van het sociale zekerheidssysteem dient beperkt te blijven tot degenen die daartoe niet in staat zijn en die bescherming dientengevolge écht nodig hebben. Dit impliceert dat aan die functie niet langer een hoofdrol, maar een, weliswaar onmisbare, bijrol wordt toebedeeld.

1.4 Keerpunt of herhaling van zetten?

De hierboven geschetste accentverschuiving is op zichzelf gezien belangwekkend en van groot maatschappelijk belang. Immers, in het toekennen van prioriteit aan 'werk boven inkomensvervangende uitkeringen' ligt inderdaad een goede waarborg om de mens ook in de toekomst sociale zekerheid te kunnen bieden.⁷

Of en zo ja in hoeverre die accentverschuiving ook daadwerkelijk zal optreden, is echter voor een groot deel afhankelijk van de instrumenten die worden aangedragen om aan die accentverschuiving vorm en inhoud te geven. Zijn deze toereikend om de beoogde prioriteit van 'werk boven inkomensvervangende uitkeringen' tot stand te brengen of dienen zij, evenals voorheen, veeleer een financieel-economisch doel? Kiest men dit keer met andere woorden voor: werk boven 'wig' of als het erop aankomt toch wederom voor: 'wig' boven werk?

Deze vragen vormen het uitgangspunt van mijn betoog. Behalve een analyse van de instrumenten die de arbeidsparticipatie moeten bevorderen, vergt beantwoording daarvan evenzeer een schets van de achtergronden van het steeds maar toenemend aantal mensen dat buiten het arbeidsproces komt te staan. Om de toereikendheid van voornoemde instrumenten te kunnen beoordelen is dat van belang. Het is immers bovenal dit euvel dat die instrumenten zullen moeten te bestrijden. Vanuit dit oogpunt zal eerst een aantal achterliggende oorzaken van de gestage groei van het aantal uitkeringsgerechtigden worden belicht. Vervolgens wordt gezien in hoeverre de gekozen instrumenten daarop inspelen.

meer concrete uitwerking van deze ideeën: Sociale Nota 1995, p. 113–117.

- 6 Blijkens de toelichting op art. 19 en 20 Grondwet is deze interpretatie niet in strijd met hetgeen de wetgever voor ogen stond. Zie: TK 1974–1975, 13 873, nrs. 1–4, p. 27 resp. TK 1976–1977, 13 873, nr 7, p. 12/13 en p. 18.
- 7 Zie daarvoor nader: J. Viaene e.a., Hervorming van de sociale zekerheid: vanuit een nieuw begrippenkader?, Brugge 1990, p. 78/79, J. Berghman, De onzichtbare sociale zekerheid, Deventer 1986, p. 10 en de bijdragen van A. van Regenmortel, J. Berghman en S. Klosse in: Preventie: een solide basis voor sociale zekerheid? onder redactie van J. van Steenberge e.a., Antwerpen/Apel-doom 1994, pp. 42, 75 en 81.

Inleiding

Pas nadat hiervan een beeld is verkregen, kan worden stilgestaan bij de vraag of en zo ja in hoeverre het beleid dat de overheid voor ogen staat de gewenste vrachten zal afwerpen, en indien dat niet het geval is, op welke punten dat beleid aanpassing en/of verbetering behoeft.

2 De groei van het aantal niet-werkenden

Schets van de achterliggende oorzaken

2.1 Ontbreken van een adequaat werkgelegenheidsbeleid

Een belangrijke oorzaak van de gestage toename van het aantal uitkeringsgerechtigden ligt in een chronisch gebrek aan aandacht voor het scheppen van werkgelegenheid. Niet alleen Nederland, maar ook andere lidstaten van de Europese Unie kunnen hiervan worden beticht. Hoewel het aantal werkzoekenden sinds het begin van de jaren zeventig voortdurend is gestegen, is het aantal beschikbare banen in de lidstaten gelijk gebleven of slechts in bescheiden mate toegenomen. Dit getuigt van een inadequate reactie op de uitdaging om de groei van het aantal arbeidsplaatsen gelijke tred te laten houden met de groei van het aantal werkzoekenden.¹

Het achterwege blijven van de zorg voor voldoende arbeidsplaatsen heeft inmiddels een schade aangericht die niet meer in cijfers is uit te drukken. Behalve op de slepende budgettaire problemen en de daarmee samenhangende geleidelijke ondermijning van het sociale weefsel, kan in dit verband worden gewezen op de enorme verspilling van menselijk kapitaal en de verontrustende hoeveelheid sociale ellende die deze ommissie teweeg heeft gebracht.² De vraag rijst hoe men het zover heeft kunnen laten komen. Hoe kan het ontbreken van een toereikend werkgelegenheidsbeleid worden verklaard?

2.2 Onvoldoende inspelen op maatschappelijke veranderingen

De onevenwichtigheid tussen het aantal werkzoekenden en het aantal beschikbare arbeidsplaatsen kan voor een belangrijk deel worden teruggevoerd op het uitblijven van een doeltreffend antwoord op de ingrijpende veranderingen die technologische ontwikkelingen hebben teweeggebracht in de aard en de inhoud van arbeid. Behalve tot verhoging van de arbeidsproductiviteit hebben deze ontwikkelingen tot nieuwe vormen van arbeid geleid, waaraan andere, veelal hogere eisen worden gesteld. In het verlengde hiervan is een groeiende behoefte ontstaan aan hoger geschoold, goed opgeleid personeel. Als gevolg van deze evolutie naar een steeds kapitaal- en kennisintensiever wordende economie hebben mensen met een te lage, een verkeerde of een gebrekkige opleiding dan wel met een te lage arbeidsproductiviteit in toenemende mate het veld moeten ruimen.³

1 Commissie van de Europese Gemeenschappen, Groei, Concurrentievermogen, Werkgelegenheid. Naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen ('Witboek Delors'), Luxemburg 1993, p. 43 en 44.

2 De OESO wijst hierop onder meer in haar rapport *Employment Outlook* (55), Parijs 1994, p. 1.

3 Zie daarvoor nader: Commissie van de Europese Gemeenschappen, Groei, Concurrentie en werkgelegenheid; Naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen ('Witboek Delors'), Luxemburg 1993, p. 46.

Doordat er niet voor is gezorgd dat deze groep via gerichte scholing opnieuw zou kunnen voldoen aan de eisen die de arbeidsmarkt aan hen stelt noch op andere wijze is getracht voor hen passende arbeidsmogelijkheden te scheppen, is een kloof tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt ontstaan. Gaandeweg is het steeds moeilijker geworden deze kloof te overbruggen. Niet alleen de factor tijd speelt hierbij een rol⁴, maar ook de omstandigheid dat eenvoudige, laag produktieve arbeid waarop deze groep in principe is aangewezen, sinds het einde van de jaren zeventig in toenemende mate uit het officiële arbeidscircuit is verdwenen. In plaats van het plegen van inspanningen om deze ontwikkeling tegen te gaan, is ervoor geopteerd het aldus ontstane structurele gebrek aan passend werk af te kopen met inkomensvervangende uitkeringen. Mensen die niet (meer) kunnen 'meekomen', worden aldus eigenlijk als verouderde machines afgeschreven. In het algemeen treft dit lot met name laaggeschoolden.⁵

2.3 Bestendiging via het 'kringloop-effect'

Door de gestage groei van het aantal personen dat op de hierboven beschreven wijze buiten het arbeidsproces komt te staan, is langzaam maar zeker ook de keerzijde van dit systeem aan het licht gekomen. De toename van het aantal uitkeringsgerechtigden zet namelijk tegelijkertijd een negatieve spiraal in werking die voornoemd 'wegwerp'-mechanisme versterkt. De continue zorg voor het aantal niet werkenden drijft immers de belasting- en premiedruk op en daarmee de arbeidskosten. Dit voedt de behoefte aan nieuwe arbeidsbesparende investeringen en een verdere verhoging van de arbeidsproductiviteit.

Aldus dreigt een vicieuze cirkel te ontstaan: het opschroeven van de produktiviteitseisen bevordert de uitstoot uit het arbeidsproces; in antwoord op de daardoor stijgende loonkosten zullen de produktiviteitseisen opnieuw worden verhoogd, hetgeen leidt tot een verdere stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden.⁶

4 De Sociale Nota 1995 geeft op p. 14 aan dat de kans op terugkeer naar het arbeidsproces na 2 jaar werkloosheid nog slechts op 7% wordt geschat.

5 In dit verband zal het niet verbazen dat de werkloosheid met name de laaggeschoolden betreft en evenmin dat het percentage langdurig werklozen hoog is. Zie: Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Groei, Concurrentie en Werkgelegenheid; Naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen* ('Witboek Delors'), Luxemburg 1993, p. 44.

6 Zie hierover nader: Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Groei, Concurrentie en Werkgelegenheid; Naar de 21e eeuw, wegen en uitdagingen*, Luxemburg 1993, p. 161. Zie ook: L. Geleijnse, J.C. Vrooman en R.J.A. Muffels, *Tussen ministelsel en Participatiemodel*, Rijswijk 1993, p. 30-32.

2.4 Vermindering van de kans op werk

2.4.1 *Het verdwijnen van werk*

Behalve op de groei van het aantal uitkeringsgerechtigden heeft eerder genoemd mechanisme ook een negatief effect op de werkgelegenheid. Als gevolg van de daardoor opgedreven arbeidskosten blijken veel werkzaamheden 'onbetaalbaar' te zijn geworden. Dergelijke 'onbetaalbare' arbeid, waaronder allerlei vormen van dienstverlening, is voor een deel geautomatiseerd en voor een deel op andere wijze van het toneel verdwenen; het wordt bijvoorbeeld uitbesteed aan de zogeheten lage loon landen dan wel verricht in het grijze of het zwarte circuit.⁷

Aan de uitbesteding van arbeid respectievelijk het oneigenlijk gebruik dat door arbeidsverrichting buiten het officiële circuit van het uitkeringssysteem wordt gemaakt, is de omvang van de sociale lasten in hoge mate debet. De daarmee verband houdende heffingen drijven een 'wig' tussen de arbeidskosten die werkgevers moeten opbrengen en het netto loon dat werknemers uiteindelijk ontvangen. Met name op minimum-niveau, waarop juist een groot deel van de werkzoekenden is aangewezen, blijkt deze 'wig' een grote kloof te veroorzaken tussen de totale arbeidskosten en het netto loon.⁸

Enerzijds maakt deze kloof het doen verrichten van werkzaamheden buiten het officiële arbeidscircuit aantrekkelijk. Anderzijds stimuleert het werkgevers binnen dat circuit tot selectiviteit bij het aannemen van personeel. Wanneer zij voor hetzelfde loon in plaats van een laag opgeleide een beter opgeleide werknemer kunnen krijgen, zal de keus doorgaans snel zijn gemaakt.

Tot het voeren van een selectief personeelsbeleid kunnen werkgevers daarenboven worden aangemoedigd door maatregelen die hen verplichten tot indiensthouding van kwetsbare personen die werkgevers juist met het oog op die kwetsbaarheid liever kwijt dan rijk zijn. Behalve door verdringing kan de kans op werk derhalve ook door dit soort maatregelen negatief worden beïnvloed. Uiterekend de extra bescherming die deze maatregelen beogen te bieden, kan immers in de ogen van werkgevers een belemmering zijn voor het in dienst

7 Zie: Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Groei, Concurrentie en Werkgelegenheid; Naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen*, Luxemburg 1993, p. 153–157. Zie meer specifiek over het grijze en het zwarte circuit in Nederland: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Een Werkend Perspectief*, Den Haag 1990, p. 75–76. Zie over de uitbesteding aan de lage loon landen ook de Sociale Nota 1994, p. 28 en het rapport van de Commissie Laagste segment arbeidsmarkt, *De onderste baan boven*, Den Haag 1994, p. 13.

8 Zie over het 'wig'-probleem in Europees perspectief het OESO-rapport, *Employment Outlook* (55), Parijs 1994, p. 4. Volgens het rapport van de Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt, *De onderste baan boven*, Den Haag 1994, p. 12 is de 'wig' op minimum-niveau in geen enkele lidstaat van de Europese Unie zo groot als in Nederland.

De groei van het aantal niet-werkenden

houden of nemen van degenen die men daarbij een steuntje in de rug wil geven.⁹ In plaats van aan het werk, blijven of geraken deze personen daarmee aan de uitkering.

2.4.2 *Het loonniveau als belemmerende factor*

De omstandigheid dat het loonniveau in de laagste loonschalen van cao's veelal beduidend boven het wettelijk minimumloon ligt, blijkt de kans op terugkeer naar het arbeidsproces evenzeer te kunnen ondermijnen.

Een verklaring voor deze discrepantie ligt ten eerste in de omstandigheid dat de 'koppeling', op basis waarvan het wettelijk minimumloon telkens kan worden aangepast aan het gemiddelde cao-loon, sinds 1980 slechts enkele malen is toegepast. Het minimumloon is hierdoor minder gestegen dan het cao-loon.

Dat het cao-loon is blijven stijgen, houdt verband met de overtuiging dat verhoging van het cao-loon een adequate oplossing zou bieden voor het probleem, dat er ondanks het enorme aanbod van werkzoekenden toch vacatures zijn die maar niet kunnen worden opgevuld.

Aan deze overtuiging ligt de gedachte ten grondslag dat voornoemde paradox voornamelijk wordt veroorzaakt door de omstandigheid, dat het aanvaarden van werk op minimum-niveau voor veel uitkeringsgerechtigden niet aantrekkelijk genoeg is. Uitkeringsgerechtigden willen meer verdienen dan hun uitkering¹⁰ en wanneer zij tegen het wettelijk minimumloon gaan werken, is daarvan nagenoeg geen sprake.¹¹ Het aanbieden van een hogere beloning dan het wettelijk minimumloon lijkt hierop een gepast antwoord.

Nochtans heeft dit ook een keerzijde: juist degenen voor wie deze oplossing is bedoeld, blijken daardoor gemakkelijk uit de markt te worden geprijsd. Dikwijls zijn zij immers (net) niet produktief genoeg om een dergelijke hoge beloning waar te maken.¹² Uiteindelijk leidt deze oplossing derhalve evenzeer veeleer tot bestendiging dan tot opheffing van de uitkeringsafhankelijkheid.

9 Op deze factor wijst de OESO in haar rapport *Economic Outlook* (55), Parijs 1994, p. 4.

10 Uit onderzoek blijkt dat werklozen gemiddeld 40% meer willen gaan verdienen dan hun uitkering. Dit kan oplopen tot circa fl 850,- netto meer dan de gemiddeld ontvangen uitkering. Zie daarvoor: G. Antonides en W.F. van Raaij, *Inkomen en de voor- en nadelen van werk*, Den Haag 1990, p. 67/68 resp. *Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek*, *Trendrapport vraag naar arbeid* 1994, Den Haag 1994/nr 19, p. 33.

11 Uit onderzoek blijkt dat een werkloze kostwinner die een baan op minimumloon-niveau aanvaardt, daar maandelijks slechts fl. 20 op vooruit gaat. Worden extra kosten, zoals wervingskosten in aanmerking genomen, dan gaat hij er zelfs 7% op achteruit. Aldus het rapport van de Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt, *De onderste baan boven*, Den Haag 1994, p. 10.

12 Zie hiervoor het OESO-rapport, *Economic Outlook* (55), Parijs 1994, p. 4. Zie meer specifiek voor Nederland het rapport van de Commissie Laagste Segment Arbeidsmarkt, *De onderste baan boven*, Den Haag 1994, p. 12 en *Sociale Nota* 1994, p. 31 resp. *Sociale Nota* 1995, p. 16.

2.5 Werking van het uitkeringssysteem

2.5.1 *Streven naar schadebeperking*

Dat een groeiende groep mensen veelal definitief is veroordeeld tot een leven zonder betaalde arbeid, kan, behalve aan de hierboven beschreven factoren, evenzeer aan het uitkerings-systeem zelf worden toegeschreven. Dat systeem functioneert immers niet zoals het behoort.

In navolging van de particuliere verzekeringen streven ook de sociale verzekeringen onder meer naar het zo beperkt mogelijk houden van de kosten verbonden aan eenmaal ingetreden schade.¹³ In de sociale verzekeringen bestaan die kosten hoofdzakelijk uit inkomensvervanginge uitkeringen, die worden versterkt wanneer een bepaalde, maatschappelijk erkende calamiteit, zoals werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, intreedt en aan de overige toekenningsvoorwaarden wordt voldaan. De verantwoordelijkheid tot limitering van deze kosten rust, net als bij de particuliere verzekering, in beginsel op de verzekerden. Van hen wordt in principe verlangd, dat zij alles in het werk stellen om hun uitkeringsafhankelijkheid zo snel mogelijk te beëindigen zodat zij weer zelf in hun inkomen kunnen voorzien. Voor zover er nog een dienstverband bestaat, hetgeen zich met name bij arbeidsongeschiktheid zal voordoen, rust ook op de werkgever een verantwoordelijkheid in deze; hij dient de werknemer waar mogelijk in de gelegenheid te stellen weer aan de slag te komen en zijn pogingen daartoe te ondersteunen.

Op de wijze waarop verzekerden en/of hun werkgevers aan deze verantwoordelijkheden gestalte geven, oefent de verzekeraar c.q. de uitkeringsinstantie toezicht uit. Om aan deze functie daadwerkelijk inhoud te kunnen geven, bevatten de meeste sociale verzekeringswetten instrumenten, waarmee de uitkeringsinstantie voornoemde partijen in positieve dan wel negatieve zin kan 'helpen' hun verantwoordelijkheden na te komen. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door hulpmiddelen of financiële tegemoetkomingen te verstrekken respectievelijk door sancties toe te passen.

Uit het gestaag groeiende aantal uitkeringsgerechtigden blijkt dat het hierboven beschreven systeem in de praktijk niet naar behoren functioneert. De meeste uitkeringsgerechtigden keren immers niet terug naar het arbeidsproces. Tegen haar bedoeling in fungeert het uitkeringssysteem derhalve geenszins als een tijdelijke opvang voor het verlies van inkomen ten gevolge van het intreden een bepaalde, maatschappelijk erkende calamiteit; het biedt daarvoor veeleer vaak een definitieve oplossing.

13 Onder meer tegen deze achtergrond werd in het rapport van de Commissie van Rhijn een apart hoofdstuk gewijd aan de reïntegratie-bevordering. Dit, in navolging van het befaamde Beveridge-rapport. Zie: W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, London 1942 en A.A. van Rhijn, *Sociale Zekerheid*, Den Haag 1945, deel III.

2.5.2 *Nadruk op vergoeding*

De averechtse werking van het uitkeringssysteem kan aan diverse factoren worden toegeschreven. Een niet onbelangrijke factor is in de eerste plaats dat sociale en particuliere verzekeringen wezenlijk verschillen van aard. Immers, anders dan laatstgenoemde verzekeringen zijn sociale verzekeringen een middel waarmee de overheid gestalte geeft aan haar taak om burgers sociale zekerheid en daarmee bestaanszekerheid te bieden.

De wijze waarop de overheid invulling geeft aan deze taak fluctueert door de jaren heen. Zo huldigde men na de verschijning van het rapport van de Commissie van Rhijn in 1945 het standpunt, dat burgers primair zelf voor hun sociale zekerheid dienen te zorgen. Slechts wanneer zij daarin niet mochten slagen, vult de overheid deze lacune op.¹⁴ In de periode waarin het gestaag groeiende beroep op het uitkeringssysteem zich manifesteert, blijkt men anders tegen deze rolverdeling aan te kijken. In deze periode blijkt de overheid voornoemde verantwoordelijkheid van de burger te hebben overgenomen en wordt de overheid gezien als eerst-verantwoordelijke voor sociale zekerheid. In plaats van subject wordt de burger daarmee object van staatszorg. Dit heeft onder meer tot gevolg dat van de burger niet langer een actieve opstelling wordt verwacht; hij hoeft zijn kansen en mogelijkheden derhalve niet echt actief te benutten en wordt evenmin direct met sancties bedreigd wanneer hij op dat punt in gebreke blijft.¹⁵

Als gevolg van deze gewijzigde rolverdeling krijgt het uitkeringssysteem primair een vergoedende functie. Het opvangen van inkomensverlies door verstrekking van inkomensvervangende uitkeringen komt daarin centraal te staan en de gedachte dat inkomensverlies waar mogelijk moet worden weggenomen door de terugkeer naar het arbeidsproces te bevorderen, verbleekt. De hierboven beschreven factoren spelen deze ontwikkeling aardig in de kaart. Daaraan kan immers het in de praktijk ook veel gebruikte argument worden ontleend, dat bevordering van de terugkeer naar het arbeidsproces in veel gevallen toch vrijwel kansloos is met het oog op de minieme kans op werkhervatting van veel uitkeringsgerechtigden.

14 "De gemeenschap, georganiseerd in de staat is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en de vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen", aldus de Commissie van Rhijn. Zie: A.A. van Rhijn, *Sociale Zekerheid*, Deel II: Algemene richtlijnen voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale zekerheid in Nederland, Den Haag 1945, p. 10. Vgl. ook: W. Beveridge, *Sociale Insurance and Allied Services*, London 1942, § 9, p. 6/7.

15 Zie voor deze accentverschuiving: L. Geleijnse, J.C. Vrooman en R.J.A. Muffels, *Tussen Ministelstel en Participatiemodel*, Rijswijk 1993, p. 26/27 en p. 46.

2.5.3 Een doeltreffende oplossing?

Het voorop stellen van de vergoedende functie van het uitkeringssysteem heeft, hoe verdedigbaar dit gelet op de omstandigheden ook mag lijken, wel een aantal keerzijden. Zo wordt daarmee in de hand gewerkt dat degenen die eenmaal in het uitkeringssysteem terecht zijn gekomen daar meestal niet snel meer uitkomen. Het verblijf in het uitkeringssysteem krijgt hierdoor veelal een langdurig, zo niet een definitief karakter. Mogelijke kansen op terugkeer naar het arbeidsproces worden daardoor geminimaliseerd, zo niet tot nul gereduceerd. Dat deze 'oplossing' indruist tegen de bedoeling van het uitkeringssysteem behoeft in het licht van het bovenstaande nauwelijks betoog.

Tegelijkertijd wordt met deze 'oplossing' evenwel miskend dat het verstrekken van inkomensvervangende uitkeringen maar ten dele tegemoet komt aan de schade die door het wegvallen van de inkomensbron wordt geleden. Verlies van inkomen leidt immers veelal tevens tot verlies van andere, immateriële waarden, zoals verlies van aanzien en eigenwaarde. Waardeverlies van deze aard kan gemakkelijk gezondheidsschade veroorzaken.¹⁶

Een snelle terugkeer naar het arbeidsproces kan helpen voorkomen dat dit soort schade ontstaat.¹⁷ Blijft een daarop gericht beleid achterwege, dan is niet uitgesloten dat het immateriële waardeverlies zich geruisloos tot blijvende gezondheidsschade ontpopt, die op den duur moeilijk meer te herstellen is. Zo blijkt de kans op 'levensgevaarlijke' ziekten, zoals hartziekten, depressiviteit en levercirrhose door overmatig alcoholgebruik, toe te nemen naarmate men langduriger zonder werk zit. In het uiterste geval kan dit zelfs tot sterfte leiden.¹⁸ Uit onderzoek omtrent dit verband tussen werkloosheid en sterfte ten

-
- 16 Zie hieromtrent nader: J. Viaene e.a., *Hervorming van de sociale zekerheid: vanuit een nieuw begrippenkader?*, Brugge 1990, p. 20–26. Refererend aan de juridische definitie die de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) voor het begrip gezondheid hanteert, rekenen zij tot het begrip gezondheidsschade behalve interne aantastingen van het menselijk systeem (lichamelijke schade en schade aan de menselijk psyche), ook externe inbreuken op het sociale welzijn van het individu, waarbij bij 'welzijn' niet zozeer wordt gedoeld op een subjectieve toestand van 'zich wel voelen', maar op een 'zijn' dat objectief 'wel' (waardevol) kan worden genoemd (vgl. de latijnse term 'valere' dat zowel 'waarde hebben' als 'gezonder zijn' betekent en waarvan onze term 'invaliditeit' is afgeleid).
- 17 Zie daaromtrent J. Viaene, *Van een causale naar een preventieve benadering van arbeidsongeschiktheid*, in de bundel: *Stress en arbeidsongeschiktheid: schade vergoeden of gezondheid bevorderen*, Antwerpen/Apeldoorn 1992, p. 23–28. Met een beroep op de cybernetica wordt daarin aangetoond dat arbeid een tegenkoppeling is van gezondheidsvererving. Ook Ch.J. de Wolff wijst op deze link in zijn bijdrage: *Arbidsongeschiktheid: materiële middelen voor ontplooiing?*, in de bundel: *Preventie: een solide basis voor sociale zekerheid?*, Antwerpen/Apeldoorn 1994, p. 224.
- 18 Zie over de relatie tussen werkloosheid en sterfte ten gevolge van 'levensgevaarlijke' ziekten onder meer: M.H. Brenner en A. Mooney, *Unemployment and Health in the context of economic change*, in: *Social Science Med.* 17, 1983/16, p. 1125–1138. Op Brenners bevindingen bestaat nogal wat kritiek. Zo blijken zijn bevindingen niet universeel te gelden, doch vooral betrekking te hebben

gevolge van eerder vermelde ziekten kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de kans dat werkloosheid uiteindelijk tot sterfte leidt, groeit naarmate het uitkeringsniveau lager is.¹⁹

2.5.4 *Ontbreken van een geïntegreerd beleid*

Het toekennen van prioriteit aan de vergoedende functie van het uitkeringssysteem heeft nog een keerzijde van geheel andere aard. Die prioritering werkt namelijk evenzeer in de hand dat het uitkeringssysteem een nogal geïsoleerd bestaan gaat leiden. Door de bevordering van de terugkeer naar het arbeidsproces op het tweede plan te zetten, verdwijnt immers tegelijkertijd de stimulans om een daarvoor noodzakelijk geïntegreerd beleid tot stand te brengen. Behalve aan het gezondheidsbeleid kan in dit verband worden gedacht aan het werkgelegenheidsbeleid, het scholingsbeleid en het arbeidsomstandighedenbeleid.

Het ontbreken van een geïntegreerd beleid op al deze terreinen heeft tot gevolg dat het uitkeringssysteem niet alleen kan, maar ook gaat functioneren als een volledig op zichzelf staand, daarvan gescheiden circuit. Hieraan kleef evenwel het reëel gebleken gevaar, dat men het waarborgen van een zekere inkomensgarantie via het uitkeringssysteem gaat zien als hét in plaats van slechts een middel om sociale zekerheid te bereiken. Meer directe wegen daartoe, zoals het voeren van een geïntegreerd en samenhangend beleid op voornoemde terreinen, worden daarmee vrijwel automatisch afgesloten.

In zijn befaamde rapport voorspelde Beveridge reeds dat het uitkeringssysteem zonder een geïntegreerd en actief werkgelegenheids- en gezondheidsbeleid niet zou kunnen gedijen.²⁰ Hoewel zijn gedachtengoed een stempel heeft gedrukt op het denken over sociale zekerheid in heel West-Europa, is het belang van deze boodschap vrijwel nergens voldoende onderkend.²¹ Immers, mede door verwaarlozing van het voeren van een doeltreffend beleid op eerder genoemde terreinen worden veel landen thans geconfronteerd met een overmatig en veelal structureel beroep op het uitkeringssysteem. Om de daaruit voortvloeiende uitkeringslasten op een aanvaardbaar niveau te houden, kiest men doorgaans, min of meer verblind door de nadruk die op de vergoedende functie van het uitkeringssysteem

op de situatie in de Verenigde Staten. Zie voor deze en andere kritiek onder andere: J. van Houwelingen e.a., *Werkloosheid, gezondheid en sterfte in naoorlogs Nederland*, in: SG 1984/1, p. 9–12.

19 Zie daarvoor: J. van Houwelingen e.a., *Werkloosheid, gezondheid en sterfte in naoorlogs Nederland*, in: SG 1984/1, p. 10 en 14. Daaruit blijkt dat voornoemd verband zich niet zozeer voordoet in landen met een relatief genereus stelsel van sociale zekerheid, zoals Nederland en Denemarken, doch veeleer in de Verenigde Staten waar het uitkeringsniveau aanzienlijk lager is.

20 Zie: W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, London 1942, p. 8 en p. 163.

21 Een uitzondering hierop vormt bijvoorbeeld Oostenrijk, waar een actief werkgelegenheidsbeleid wel de nodige aandacht kreeg en (dientengevolge) thans geen sprake is van een overmatig beroep op het uitkeringssysteem. Zie daarover onder meer: J. Berghman, *De onzichtbare sociale zekerheid*, Deventer 1986, p. 20.

ligt, in eerste instantie voor vermindering van de vergoedingslast door het aanbrengen van wijzigingen in het uitkeringssysteem.

2.5.5 *Koerswijziging*

Voorspellingen dat doorgaan op deze weg op den duur tot een tweedeling in de Europese samenlevingen zal leiden, hebben inmiddels het besef doen groeien dat met sleutelen aan het uitkeringssysteem niet kan volstaan.²² In het verlengde hiervan zijn veel West-Europese landen geneigd de oplossing thans in bevordering van arbeidsparticipatie te zoeken.²³ Onderkend wordt dat de instrumenten waarover het sociale zekerheidssysteem beschikt niet toereikend zijn om een grotere arbeidsparticipatie tot stand te brengen. Daarom wordt (eerst nu) een geïntegreerde inzet van instrumenten op verschillende beleidsterreinen bepleit.²⁴ Nederland loopt op dit punt geheel in de Europese pas. Hoe de Nederlandse beleidsmakers daartoe zijn gekomen, wordt in het volgende hoofdstuk belicht.

22 Zie daarover het rapport van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Groei, Concurrentievermogen en werkgelegenheid; Naar de 21 eeuw: wegen en uitdagingen*, Luxemburg 1993, p. 161.

23 Zie daaromtrent het rapport van de International Social Security Association, *Responding to changing needs*, Report I, Geneva 1993 p.4/5 en Part II, p. 19–23. Zie ook meer specifiek: M. Berkowitz, *Forging linkages: modifying disability benefit programs to encourage employment*, in: *Rehabilitation International*, New York 1990, p. 40–47 en 72–75.

24 Zie daarvoor het rapport van de OESO, *Economic Outlook* (55), Parijs 1994, p. 3 en 4 en het rapport van de Europese Commissie, *Groei, Concurrentievermogen en Werkgelegenheid; Naar de 21 eeuw: wegen en uitdagingen*, Luxemburg 1993, p. 143–150.

3 Door Nederland gekozen oplossingen

Van uitkering naar werk

3.1 Arbeidsongeschiktheid als oplossing

3.1.1 Instroombevorderende factoren

In overeenstemming met het in het vorige hoofdstuk geschetste beeld beschikt ook Nederland niet over voldoende arbeidsplaatsen om het aantal personen dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt van een baan te voorzien. Voor een deel is dit probleem opgevangen door de minieme groei van het aantal beschikbare banen over steeds meer personen te verdelen.¹ Evenals in andere lidstaten van de Europese Unie is daarnaast echter een groeiend deel van de beschikbare beroepsbevolking 'vrijgesteld' van het verrichten van betaalde arbeid.

Voor laatstgenoemde 'oplossing' hebben vooral de Nederlandse regelingen op het terrein van arbeidsongeschiktheid gelegenheid geboden. De herziening van deze regelingen in 1967 heeft hieraan een niet onbelangrijk steentje bijgedragen. Zeker in vergelijking met andere West-Europese landen, zijn de Nederlandse regelingen op het gebied van arbeidsongeschiktheid sindsdien relatief gemakkelijk toegankelijk geworden.²

De wettelijke omschrijving van het arbeidsongeschiktheidsbegrip speelt hierbij een voorname rol. Daarin wordt immers voldoende ruimte gelaten om de arbeidsongeschiktheidsregelingen te gebruiken als afvloekkanaal voor in ieder geval een deel van het aantal personen dat niet door de arbeidsmarkt kan worden geabsorbeerd. Dat deze ruimte ook daadwerkelijk is benut, blijkt uit de enorme stijging van het aantal arbeidsongeschikten sinds de door economische neergang getekende jaren zeventig.³

1 In de periode van 1960–1993 groeide het arbeidsvolume slechts met 5%. De herverdeling van arbeid vond plaats door verkorting van de arbeidsduur en de toename van deeltijdwerk. Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociale en Culturele verkenningen 1994, Rijswijk 1994, p. 99.

2 Een beeld daarvan geeft onder meer de SER-studie, Verantwoordelijkheidsverdeling sociale zekerheid, Den Haag 1994, p. 148–151. Zie ook: R. Prins, *Sickness absence in Belgium, Germany (FR) and the Netherlands; a comparative study*, Maastricht 1990 (diss.), p. 38–41 en 162–166, het rapport van de WRR, *Een Werkend Perspectief*, Den Haag 1990 (nr. 38), p. 254–258 en L.J.M. Aarts, W.J. Dercksen en Ph.R. de Jong, *Arbeidsongeschiktheid, een internationale vergelijking*, in: SMA 1993, p. 755/756.

3 In 1970 hadden minder dan 200.000 mensen een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid. Begin 1994 was dat aantal gestegen tot ruim 900.000. Als gevolg van de in 1993 doorgevoerde wetswijziging wordt thans echter een daling zichtbaar.

N.B.: Reeds vóór de invoering van de AAW in 1976 werden de thans bekende gevolgen voorzien. Toch werd het in de WAO verankerde arbeidsongeschiktheidsbegrip in de AAW neergelegd. Dit, om ongelijke uitkeringspercentages te voorkomen in gevallen waarin beide regelingen van toepassing zouden zijn. Wel werd de motie van Leeuwen aanvaard, waarin de regering wordt uitgenodigd een diepgaand onderzoek in te stellen naar de oorzaken van de volumetoename. Dat onderzoek

Behalve de interpretatieruimte die in het arbeidsongeschiktheidsbegrip besloten ligt, is ook het verschil tussen het uitkeringsregime bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid debet geweest aan deze ontwikkeling. Met name vóór 1987 liet het uitvoeringsbeleid toe dat aan het merendeel van de WAO-ers de maximale uitkering werd toegekend, ook al waren zij slechts gedeeltelijk arbeidsongeschikt.⁴ Van deze uitkering kon in beginsel tot het 65e jaar worden genoten. Dit, terwijl werklozen naar verloop van een aantal jaren op een bijstandsuitkering zijn aangewezen. Mede met het oog op dit verschil werd afvloeiing via de ZW en de WAO in brede kring beschouwd als het sociaal en maatschappelijk meest acceptabele antwoord op de reorganisaties en ontslagen die tijden van economische neergang nu eenmaal meebrengen. Dat het politiek gezien aantrekkelijker werd geacht verborgen werkloosheid te hebben in de WAO dan hoge werkloosheidscijfers is hierbij evenzeer een factor van betekenis geweest.⁵

3.1.2 *Uitstroombelemmerende factoren*

Dat voornoemde 'oplossing' haar veelal definitieve karakter als keerzijde heeft, is in hoofdstuk 1 reeds vermeld. Aan de uit dat hoofdstuk blijkende factoren, kan in dit specifieke verband nog één uitstroombelemmerende factor worden toegevoegd: de causale omschrijving van het begrip arbeidsongeschiktheid.

Zowel in de ZW als in de WAO blijkt de wetgever bij de omschrijving van dat begrip te hebben gekozen voor een dubbele causaliteit: om voor een uitkering in aanmerking te komen, dient niet alleen sprake te zijn van inkomensverlies veroorzaakt door arbeidsongeschiktheid⁶, maar de wet vereist ook dat die arbeidsongeschiktheid zelf zijn oorzaak vindt in ziekte of gebreken.

Met name deze laatste eis kan een uitstroombelemmerend effect hebben.⁷ Deze eis zadelt artsen namelijk op met de vaak niet of lastig uitvoerbare opdracht om een bepaalde toestand van arbeidsongeschikt-zijn toe te schrijven aan een ziekte of gebrek. Wanneer

heeft evenwel veel te lang op zich laten wachten. Zie daarvoor nader: TK 1974/1975, 13231, nr 3, p. 46–48 resp. nr 33.

4 De basis hiervoor lag in art. 21, 2a WAO/12, 2a AAW, op grond waarvan gedeeltelijk arbeidsgeschikten volledig arbeidsongeschikt konden worden verklaard, wanneer de arbeid waartoe zij in staat waren, niet kon worden verkregen (verdiscontering van werkloosheid in het arbeidsongeschiktheidspercentage).

5 Zie hierover uitgebreid het rapport van de Commissie Buurmeyer, TK 1992/1993, 22 730, nrs 7–8, p. 188 ev en 196 ev. Zie ook: J. Weitenberg, Verantwoordelijkheid, een zaak van rechten en plichten, in: SMA 1993, p. 43/44.

6 Deze eis wordt ingegeven door de wens arbeidsongeschiktheid te onderscheiden van een andere oorzaak van inkomensverlies: werkloosheid. Bij verschillende uitkeringsregimes kan dit een instroombevorderend effect hebben, zoals uit § 2.1.1 is gebleken.

7 Zie hiervoor nader: D. Allewijn e.a., Gelijk in de WAO?, Deventer 1993, p. 22, 26 en 28. Zie ook: J.C. Streng, Parlementaire enquête en sociaal geneeskundige inspanningen, in: SMA 1994, p. 233.

objectieve maatstaven daarvoor ontbreken, hetgeen zich nogal eens voordoet, blijken veel artsen geneigd te zijn het niet-meer-kunnen-functioneren te benadrukken. De formulering van het arbeidsongeschiktheidsbegrip in de ZW rechtvaardigt dit. Op grond daarvan kan immers gedurende het eerste jaar van de arbeidsongeschiktheid het niet meer kunnen verrichten van het eigen werk worden benadrukt. Tegelijkertijd dwingt deze werkwijze arbeidsongeschikten echter min of meer om terwille van het behoud van hun uitkering voortdurend hun ziek-zijn te bewijzen.⁸ Naarmate de tijd verstrijkt, zal de demotiverende werking die hiervan uitgaat des te moeilijker te doorbreken zijn. De kans op terugkeer naar het arbeidsproces wordt hierdoor gaandeweg steeds kleiner.

3.2 Wijziging van de koers

3.2.1 *Tweesporen beleid*

Wanneer aan het begin van de jaren tachtig het aantal werklozen gaat toenemen, wordt het hierboven geschilderde 'evenwicht' verstoord. De prognose dat er zonder ingrepen in 1984 één miljoen mensen werkloos zullen zijn, speelt hierbij een rol. Die voorspelling schudt de politieke gemoederen wakker en voedt het besef dat er uit een ander vaatje getapt moet gaan worden.

Daaruit volgt echter geen keuze voor het voeren van een concreet volumebeleid. Weliswaar wordt onderkend dat herstel van de economische groei en toename van de werkgelegenheid noodzakelijk is, maar om dat doel te bereiken wordt het accent gelegd op terugdringing van het financieringstekort, de collectieve lasten en de rol van de overheid. Hierdoor krijgt de financiële taakstelling de overhand en komt, in plaats van een effectieve aanpak van de oorzaken van het toenemend beroep op het uitkeringssysteem, vooral het bestrijden van de gevolgen daarvan centraal te staan.

Daarbij worden twee sporen gevolgd. Het ene spoor is gericht op vermindering van de uitkeringslast, het tweede op vergroting van de kans op werk. Dat deze op symptoombestrijding gerichte kuur niet garandeert dat daarmee de kwaal verdwijnt, illustreert de in 1987 doorgevoerde stelselherziening.

3.2.2 *Vermindering van de instroom?*

Eén van de hoofddoelstellingen van de stelselherziening van 1987 was het reduceren van het beroep op de WAO door verkleining van het verschil tussen het uitkeringsregime bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid. Deze doelstelling leidde tot een uitdrukkelijk verbod aan de uitvoeringsinstanties om werkloosheid te verdisconteren in het arbeids-

8 Zie over dit mechanisme: S. Knepper, Geneeskunde en arbeidsongeschiktheidsregelingen, in: Arbeidsongeschiktheid in de spreekkamer (Mededelingen van het Hugo Sinzheimer Instituut 4), Amsterdam 1992, p. 30/31.

ongeschiktheidspercentage.⁹ Al snel bleek dat deze maatregel niet het beoogde effect had: het aantal arbeidsongeschikten bleef onverstoord toenemen.

Het feit dat een verdisconteringsverbod het beroep op de WAO niet zou verminderen, was te voorzien. Dat verbod belemmert de uitvoeringsinstanties, bestuurd door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, immers geenszins om mensen met of zonder duidelijke handicap tot de ZW en de WAO toe te laten. Het arbeidsongeschiktheidsbegrip bood daartoe nog steeds volop gelegenheid.

Dat niet werd geschroomd daarvan ook gebruik te maken, toont aan dat het belang van het uiteindelijke overheidsdoel, vermindering van de instroom in de WAO, niet als zodanig door de uitvoeringsorganen werd gevoeld. De omstandigheid dat het verdisconteringsverbod ook geen geschikt middel was om het beroep op de WAO terug te dringen, heeft hieraan uiteraard een straf handje meegeholpen. Het voornaamste effect dat van dat verbod mocht worden verwacht, was dat meer mensen dan voorheen geheel of gedeeltelijk arbeidsgeschikt zouden worden verklaard en dat gebeurde ook.

Op de keper beschouwd was het verdisconteringsverbod derhalve vooral een maatregel die de uitkeringslast beoogde te verminderen. Omdat dat verbod het beroep zelf onverlet liet, was het evenwel geen doeltreffend medicijn en woedde de kwaal verder voort.

3.2.3 *Vergroting van de uitstroom?*

Om te voorkomen dat het verdisconteringsverbod slechts een zekere verschuiving van de arbeidsongeschiktheids- naar de werkloosheidsverzekering zou opleveren, werden tegelijkertijd maatregelen getroffen om de positie van gedeeltelijk arbeidsgeschikt verklaarden op de arbeidsmarkt te versterken. Er werd dus wel degelijk onderkend dat er ook iets aan de werkgelegenheidskant moest worden gedaan.

De maatregelen die tegen deze achtergrond werden getroffen, waren echter niet zozeer gericht op het scheppen van werkgelegenheid doch veeleer op het aanscherpen van de verantwoordelijkheid van werkgevers om gedeeltelijk arbeidsgeschikten in dienst te houden of te nemen.¹⁰ Eén van de hoofdinstrumenten daartoe, de zogeheten quotumplicht, is evenwel door twijfel aan de effectiviteit daarvan nog steeds slapende en de overige instrumenten hebben in de praktijk relatief weinig resultaat opgeleverd.¹¹

9 Zie daarvoor art. 18 lid 6 WAO.

10 Zie daarvoor nader: S. Klosse, *Menselijke schade, vergoeden of herstellen?* Antwerpen/Apeldoorn, 1989, p. 510–522, p. 543–560 en p. 570–577.

11 Zie daarvoor onder meer: H.G. van der Stelt, *Reïntegratie van WAO-toetreders uit 1985 en 1987 vergeleken*, in: SMA 1991, p. 590–598; M.A.J. Groenestijn, *Artikel 30 ZW, een (on)bruikbaar instrument?*, in: SMA 1991, p. 378 ev en T.J. Veerman en M. Cavé, *Reïntegratiepogingen bij oude en nieuwe werkgevers*, in: SMA 1994, p. 80–84.

Onderzoek heeft inmiddels aangetoond dat een belangrijke reden voor het teleurstellende effect van voornoemde maatregelen ligt in de omstandigheid dat zij vooral via sancties beogen werkgevers aan te zetten tot een grotere verantwoordelijkheid jegens arbeidsongeschikten. De uitvoeringsinstanties blijken evenwel weinig gecharmeerd te zijn van het toepassen van sancties; zij blijven liever 'on speaking terms' met de werkgever, omdat zij daarvan een grotere kans op werkhervatting verwachten.¹²

Gebleken is daarenboven dat de kans op werk nauwelijks wordt vergroot door werkgevers bij tewerkstelling financieel tegemoet te komen.¹³ Dat het effect van dit soort maatregelen wel eens zou kunnen tegenvallen, had men kunnen inschatten; althans, wanneer men zich meer rekenschap had gegeven van de in hoofdstuk 1 beschreven factoren. Deze werken immers in de hand, dat de beslissing van werkgevers om mensen tewerk te stellen in de huidige tijd vooral door hun mate van produktiviteit wordt bepaald; tewerkstelling moet rendabel zijn.

De doelstelling van de overheid om werkgevers tot tewerkstelling van arbeidsongeschikten te pressen, laat zich met dit uitgangspunt moeilijk rijmen. Veel werkgevers leven immers in de veronderstelling dat juist mensen met een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid niet aan de gestelde produktiviteitseisen zullen kunnen voldoen.

Financiële tegemoetkomingen om deze mensen tewerk te stellen, zullen aan deze opvatting weinig veranderen. Dat werkgevers de collectieve lasten opdrijven door deze groep waar mogelijk buiten de deur te houden, is een probleem dat niet direct binnen hun blikveld ligt en diens gevolge nauwelijks invloed heeft op hun gedrag.

Hieruit blijkt dat het belang van door de overheid gestelde prioriteiten niet automatisch ook op lagere niveau's wordt onderschreven; zeker niet wanneer er tegenstrijdige belangen in het spel zijn en men niet kiest voor doeltreffende middelen om deze te overbruggen.¹⁴ Onderkenning van deze factoren is van groot belang. Dat kan immers voorkomen dat het in wetgeving vertaalde overheidsbeleid in de praktijk volledig voorbij schiet aan het daarmee beoogde doel.

3.2.4 *Resultaat*

Dat symptoombestrijding geen doeltreffende methode is om de beoogde vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden tot stand te brengen, blijkt onder meer uit de sindsdien

12 Zie daarover nader de rapporten van de SVr, getiteld: De WAGW in uitvoering, Zoetermeer 1990.

13 Met de genoemde financiële tegemoetkomingen wordt onder meer gedoeld op het zogeheten 'opstapje', een mogelijkheid om arbeidsongeschikten tijdelijk minder loon te betalen, en de financiële tegemoetkoming in de kosten voortvloeiend uit aanpassing van de arbeidsplaats (art. 57a AAW). Zie ook hiervoor nader de rapporten van de SVr inzake: De WAGW in uitvoering, Zoetermeer 1990.

14 Zie over deze discrepantie tussen door doorwerking van afspraken op macro-niveau naar meso- en micro-niveau nader het rapport van de Commissie Buurmeyer, TK 1992/1993, 22 730, nrs. 7-8, p. 396-398.

verder verslechterde verhouding tussen het aantal werkenden en het aantal niet-werkenden.¹⁵

Deels door personen boven 57,5 jaar niet langer als werkloos te registreren¹⁶ en deels door het optredende economisch herstel in de tweede helft van de jaren tachtig zet weliswaar een daling van het aantal werklozen in, maar deze daling is gering in verhouding tot de toename van de werkgelegenheid die in die periode plaatsvindt.¹⁷

Enerzijds onthult deze discrepantie dat zich onder de werklozen een harde kern van personen bevindt voor wie de kans op werk wegens langdurige afwezigheid uit het arbeidsproces miniem geworden is. Anderzijds ligt een verklaring hiervoor in het geringe effect van de maatregelen die de kans op werk voor arbeidsongeschikten beoogden te vergroten. Hierdoor heeft een toenemend aantal gedeeltelijk arbeidsgeschikt verklaarden een beroep moeten doen op een aanvullende werkloosheidsuitkering.

Door gebrek aan doeltreffende middelen om de instroom in de WAO te verminderen, wordt tegelijkertijd het magische getal van één miljoen arbeidsongeschikten steeds dichterbij genaderd. De combinatie van deze twee ontwikkelingen maakte nieuwe ingrepen onafwendbaar.

3.3 Nieuwe ingrepen

3.3.1 *Bevordering van arbeidsparticipatie voorop*

Om de volledig uit balans geraakte verhouding tussen het aantal uitkeringsgerechtigden en het aantal werkenden te verbeteren, wordt aan het begin van de jaren negentig aan bevordering van arbeidsparticipatie de hoogste beleidsprioriteit toegekend. De overheid kiest daarmee uitdrukkelijk voor 'werk boven inkomensvervangende uitkeringen'.¹⁸

Met deze keuze neemt de overheid afscheid van het primaat van de vergoedende functie van het uitkeringssysteem. In plaats daarvan wordt 'werk' voorop gesteld.

Dit, vanuit de verfrissende gedachte, dat 'het verrichten van betaalde kwalitatief goede arbeid niet alleen de beste waarborg biedt voor een duurzame maatschappelijke, financiële en sociale zekerheid', maar ook 'een fundament vormt voor de kwaliteit van het bestaan'.¹⁹

15 Ter illustratie: in 1970 stonden nog 16 werkzoekenden tegenover 100 werkenden; in 1993 is dat aantal gestegen tot 83.5 werkzoekenden tegenover 100 werkenden: Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociale en culturele verkenningen 1994, Rijswijk 1994, p. 100. Voor 1995 voorspelt het CPB een getal van 84.5 en tot 1998 een verdere stijging tot ruim 89. Sociale Nota 1995, Den Haag 1994, p. 12.

16 Zie het rapport van de Commissie Buurmeyer, TK 1992-1993, 22 730, nrs. 7-8, p. 388.

17 Zie daarover: Sociaal Cultureel Planbureau, Sociale en Culturele Verkenningen 1994, Rijswijk 1994, p. 95.

18 Sociale Nota 1994, p. 22.

19 Sociale Nota 1994, Den Haag 1993, p. 21 resp. Sociale Nota 1995, p. 69.

3.3.2 *Geen nieuw concept*

Ten opzichte van het gedurende de jaren zeventig en tachtig gevoerde beleid betekent het toekennen van prioriteit aan 'werk' een omwenteling. Nochtans is er, over een langere tijdspanne bezien, veeleer sprake van herleving van een oude stelregel.

Op de keper beschouwd is dit immers geen nieuw concept. In periodes van wederopbouw die volgden op oorlogen is bevordering van arbeidsparticipatie steeds met verve verdedigd én ter hand genomen. Behalve door het kostenaspect werd dat, vooral na de Tweede Wereldoorlog, ingegeven door de gedachte dat een spoedige terugkeer naar het arbeidsproces goed is voor de mens: werk biedt mogelijkheden tot zelfontplooiing, geeft zin aan het leven en het gevoel er maatschappelijk 'bij te horen'. Opdat hieraan meer dan alleen lippendienst zou worden bewezen, werd deze gedachte in diverse wettelijke regelingen geïncorporeerd. Zo is de zelfontplooiingsgedachte bij de stelselherziening van 1967 aan de arbeidsongeschiktheidsregelingen ten grondslag gelegd en gaat deze evenzeer schuil achter de in art. 19 en 20 Grondwet neergelegde sociale grondrechten.²⁰

Inmiddels is gebleken dat het belang dat in periodes van wederopbouw aan bevordering van arbeidsparticipatie wordt gehecht, in periodes van economische neergang gaandeweg verwatert. De sinds de jaren zeventig waarneembare verwaarlozing om aan de participatie-doelstelling uitvoering te geven, wijst daarop.

Tegenover deze verwaarlozing stonden echter ook voordelen, die kennelijk jarenlang meer gewicht in de schaal hebben gelegd. Zo maakte het vooropstellen van de vergoedende functie van het uitkeringssysteem het mogelijk de koopkracht redelijk op peil te houden, ondanks een enorme lozing van personeel. Daarenboven leverde het bewandelen van deze weg een hoge produktiviteit per werknemer en hoge mate van arbeidsrust op.

Desondanks is het prijskaartje dat aan deze voordelen hangt, te hoog gebleken. De gestaag groeiende groep mensen die als gevolg hiervan buiten het arbeidsproces is komen te staan, doet het stelsel van sociale zekerheid momenteel op zijn grondvesten wankelen. Bevordering van arbeidsparticipatie zal de aangerichte schade moeten herstellen. Daarmee wordt dat concept wederom ingezet als redmiddel om de gevolgen van een noodsituatie op te vangen.

3.3.3 *Motieven en consequenties*

Achter de hernieuwde belangstelling voor de bevordering van arbeidsparticipatie gaan in de eerste plaats financieel-economische motieven schuil. Ontwikkelingen op Europees gebied zijn daarbij een belangrijke drijfveer. Deze ontwikkelingen sterken de overheid in haar overtuiging dat beteugeling van de collectieve lasten c.q. verkleining van de 'wig'

20 Zie daarvoor: EK 1965/1966, 1771, nr 23a p. 3 resp. TK 1974-1975, 13 873 nrs 1-4, p. 3 en 27.

geboden is. Dit, om te kunnen voldoen aan de eisen die de Europese Monetaire Unie stelt en om het hoofd te kunnen bieden aan verscherpte concurrentieverhoudingen.

Bevordering van arbeidsparticipatie wordt gezien als een doeltreffend antwoord op deze ontwikkelingen. Verwacht wordt dat dit concept door uitkeringsgerechtigden aan het werk te helpen, tot vermindering van het beslag op het uitkeringssysteem zal leiden. Via verlaging van de premie zal dit een daling van de collectieve lasten c.q. van de arbeidskosten tot gevolg hebben. Behalve aan een gezonder economisch draagvlak wordt aldus een bijdrage geleverd aan verkleining van de 'wig'. Dit zal de economie een krachtige impuls geven en tegelijkertijd de concurrentiepositie verbeteren.²¹

Onderkend wordt dat deze kuur alleen doeltreffend zal zijn wanneer uitkeringsgerechtigden inderdaad aan het werk komen en wel in groten getale. Gebeurt dat niet, dan zal het beslag op het uitkeringssysteem immers niet noemenswaard verminderen en valt de daaraan vastgeknoopte redenering dientengevolge volledig in duigen. Om dat te voorkomen, wordt het noodzakelijk geacht vooral in de marktsector meer werkgelegenheid voor uitkeringsgerechtigden te creëren.

Behalve om financieel-economische redenen wordt het scheppen van (nieuwe) arbeidsmogelijkheden evenzeer van belang geacht met het oog op de mogelijkheden tot zelfontplooiing en maatschappelijke integratie die deelname aan het arbeidsproces biedt.²² De gedachte dat arbeid zin geeft aan het menselijk handelen wordt daarmee weer nieuw leven ingeblazen.

Tegelijkertijd houdt dit in, dat het participatiebeleid niet in elke willekeurige vorm kan worden gegoten. Neemt men de zelfontplooiingsgedachte serieus, dan zal dat beleid zich immers niet tot het scheppen van meer werk kunnen beperken. Dat werk dient tevens mogelijkheden tot zelfontplooiing te bieden en dus aan bepaalde kwaliteitseisen te voldoen. Dit betekent dat het participatiebeleid zodanig moet worden ingericht dat daardoor meer kwalitatief goede arbeidsmogelijkheden ontstaan. Dit lijkt ook te stroken met het hierboven geciteerde standpunt, dat het verrichten van kwalitatief goed werk een fundament vormt voor de kwaliteit van het bestaan en tevens de beste waarborg biedt voor een duurzame sociale zekerheid.

Uit het bovenstaande volgt, dat bij de bevordering van arbeidsparticipatie zal moeten worden gezocht naar een evenwicht tussen kwantiteit met het oog op de 'wig', de concurrentiepositie en het economisch draagvlak, en kwaliteit met het oog op de kwaliteit van het bestaan en een duurzame sociale zekerheid. Of en zo ja in welke mate men erin zal slagen dit evenwicht te vinden, is afhankelijk van de middelen die daartoe worden aangereikt. Kunnen

21 Sociale Nota 1993, p. 1 en 3, Sociale Nota 1994, p. 2 en Sociale Nota 1995, p. 6.

22 Sociale Nota 1994, p. 2 en Sociale Nota 1995, p. 6.

daarmee daadwerkelijk meer kwalitatief goede arbeidsmogelijkheden worden gecreëerd of heeft de financieel-economische doelstelling als het erop aankomt uiteindelijk toch de overhand? In het volgende hoofdstuk zal dit nader worden gezien aan de hand van een analyse van de wegen die tot bevordering van arbeidsparticipatie moeten leiden.

4 **Wegen tot bevordering van arbeids- participatie**

Werk 'via de markt'

4.1 **Leidraad**

Uit de Sociale Nota's van 1994 en 1995 blijkt, dat het wegnemen van factoren die tot dusver uitkeringsafhankelijkheid in de hand hebben gewerkt, een belangrijke leidraad is geweest bij het uitstippelen van de route die de arbeidsparticipatie moet vergroten. Anders dan gedurende de jaren tachtig heeft men zich dit keer dus niet alleen door bestrijding van de gevolgen van het toenemend beroep op het uitkeringssysteem laten leiden. Er wordt ook getracht een aantal oorzaken daarvan aan te pakken.

Uit de gemaakte analyses kan worden gedestilleerd dat de hoge mate van uitkeringsafhankelijkheid bovenal aan een al te zorgend optredende overheid wordt geweten. De overmatige hoeveelheid beschermende bepalingen die daaruit is ontsproten, heeft tot verstoring van het marktmechanisme geleid en, aldus, grote fricties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt doen ontstaan.¹ Om deze gebreken te verhelpen, worden de volgende sleutels aangereikt.

4.2 **Sleutels tot participatie-bevordering**

4.2.1 *Dynamiek en flexibiliteit*

Overbrugging van de bestaande fricties op de arbeidsmarkt vergt volgens het kabinet primair dat de overmatige hoeveelheid beschermende bepalingen naar een aanvaardbaar niveau wordt teruggebracht. De overheid dient derhalve op haar al te zorgende schreden terug te keren, opdat er met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt weer ruimte komt voor dynamiek en flexibiliteit. Versterking van de marktwerking wordt daarmee aangedragen als een hoofdmiddel om zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden weer ingeschakeld te krijgen in het arbeidsproces.²

4.2.2 *Activering en selectiviteit*

Verbetering van de werking van het marktmechanisme wordt evenwel niet voldoende geacht. Daarnaast moet ook het stelsel van sociale zekerheid zodanig worden hervormd, dat het, overeenkomstig zijn oorspronkelijke doelstelling, weer gaat functioneren als een

1 Zie: Sociale Nota 1995, p. 33, 55 en 75. Zie voor voorbeelden van bestaande fricties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt: hoofdstuk 1, 1.3 t/m 1.5.

2 Sociale Nota 1995, p. 33 en 55-61.

tijdelijke voorziening voor geleden inkomensverlies.

De oude stelregel dat de burger primair zelf verantwoordelijk is om in zijn inkomen te voorzien, dient daartoe in ere te worden hersteld. Activering moet binnen het uitkeringssysteem weer een centrale plaats gaan innemen. Volgens het kabinet vereist dat aanscherping en herijking van verantwoordelijkheden.

Opdat het uitkeringssysteem doelmatiger kan opereren en bovendien gereserveerd blijft voor degenen die het echt nodig hebben, acht men het daarenboven geboden dat de 'selectiviteit aan de poort' wordt versterkt via strakkere voorwaarden voor het recht op uitkering.³

De overtuiging dat via activering en selectiviteit tevens ruimte wordt geschapen voor lastenverlichting en daarmee voor uitbreiding van de werkgelegenheid is bij de keuze voor deze route evenzeer een factor van betekenis geweest.⁴

Uit het bovenstaande volgt, dat activering en selectiviteit, naast versterking van de marktwerking, zullen moeten dienen als sleutels waarmee de deur naar het arbeidsproces voor uitkeringsgerechtigden moet worden geopend. Daarvoor is echter wel vereist dat deze sleutels passen in het slot dat die deur vooralsnog zo stevig vergrendeld hield. Om die deur te ontgrendelen, zullen die sleutels ten minste toegesneden moeten zijn op het wegnemen van bestaande toegangsbelemmerende factoren. Of en zo ja in hoeverre dat het geval is, hangt in hoge mate af van de wijze waarop men in concreto tot meer dynamiek en flexibiliteit op de arbeidsmarkt en een actiever en selectiever werkend uitkeringssysteem beoogt te komen. Dat zal hieronder nader worden bezien.

4.3 Concrete invulling aan de aanbodzijde

4.3.1 Verbetering van het kwalificatieniveau

Een belangrijke factor die uitkeringsgerechtigden vooralsnog vaak gevangen hield in het uitkeringssysteem, ligt in de omstandigheid dat zij veelal de juiste kwalificaties voor deelname aan het huidige arbeidsproces missen. Tegen de achtergrond van het streven naar opheffing van de bestaande fricties op de arbeidsmarkt wordt aan eliminering van deze factor thans groot belang gehecht. Gerichtte scholing, al dan niet gecombineerd met het opdoen van werkervaring, zijn daartoe geschikte middelen. Aangenomen wordt dat daarmee in ieder geval een deel van de huidige uitkeringsgerechtigden weer geschikt kan worden gemaakt voor de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd wordt evenwel onderkend dat daarvoor verbetering van het huidige systeem noodzakelijk is.⁵ Om te komen tot een optimaal gebruik van

3 Sociale Nota 1995, p. 103, 106–112 resp. p. 100–102. Zie hieromtrent ook W.J.P.M. Fase, Zoals het klokje thans tikt, in: SMA 1994, p. 527.

4 Sociale Nota 1995, p. 5.

5 Sociale Nota 1995, p. 33. Zie ook: SZW, Meer werk, weer werk, TK 1993–1994, 23 406, nr 1, p. 16–19.

de mogelijkheden om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen, worden de volgende aanpassingen voorgesteld.

4.3.2 *Activering van uitkeringsgerechtigden*

Opdat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar gaan aansluiten, acht men het geboden dat uitkeringsgerechtigden sterker op hun eigen verantwoordelijkheid voor de terugkeer naar het arbeidsproces kunnen worden aangesproken. Beoogd wordt dit te bewerkstelligen door de uitkeringsinstanties te verplichten om samen met de betrokkene een inschakelplan op te stellen, waarin de stappen die tot terugkeer naar het arbeidsproces moeten leiden, worden omschreven.⁶

Om buiten twijfel te stellen dat dit geen vrijblijvende aangelegenheid is, moet de uitkeringsgerechtigde het plan ondertekenen. Het inschakelplan krijgt daardoor het karakter van een contract. Het niet meewerken aan de daarin uitgestippelde route tot wederinschakeling in het arbeidsproces komt neer op schending van het contract, hetgeen volgens het kabinet met verlies van het uitkeringsrecht behoort te worden bestraft.

Dit houdt een stringentere toepassing van het sanctiebeleid in. Volgens het kabinet vloeit dat evenwel logischerwijs voort uit de aanvaarding van het uitgangspunt dat tegenover het uitkeringsrecht een tegenprestatie dient te staan in de vorm van het plegen van inspanningen om de uitkeringsafhankelijkheid zo spoedig mogelijk te beëindigen, zodat men weer zelf in inkomen kan voorzien.⁷

Behalve op de hierboven beschreven wijze, beoogt men evenzeer nader gestalte te geven aan de activeringsgedachte door verruiming van het begrip passende arbeid in de WW. In concreto komt dit voornemen neer op het loslaten van de huidige beleidslijn op grond waarvan eerst na verloop van tijd steeds meer arbeid als passend kan worden aangemerkt. Zich beroepend op het gegeven dat de kans op terugkeer naar het arbeidsproces afneemt naarmate de tijd verstrijkt, wordt gesteld dat deze beleidslijn zich op de keper beschouwd niet met de activeringsgedachte laat rijmen. Recht doen aan het devies dat werk boven het ontvangen van een uitkering gaat, houdt in dat iedere kans op werkaanvaarding meteen moet worden aangegrepen, ook al is dat slechts op tijdelijke of flexibele basis en ook al strookt dat werk niet met het opleidingsniveau. In overeenstemming met de hierboven geschetste lijn wordt daaraan toegevoegd dat weigering van een dergelijk 'passend' arbeidsaanbod tot intrekking van de uitkering behoort te leiden.⁸

6 Ook de 'traject-bemiddeling' behoort hiertoe, op grond waarvan werkzoekenden die niet direct bemiddelbaar zijn, stapsgewijs worden teruggeleid naar het arbeidsproces, bijvoorbeeld door eerst scholing te ondergaan met behoud van uitkering (art. 75-77 WW) dan wel eerst werkervaring op te doen via de KRA of anderszins. Zie: G.M.H. Janssen, Bestrijding werkloosheid, in: PS 1994/17, p. 1351.

7 Sociale Nota 1995, p. 103/104.

8 Sociale Nota 1995, p. 106.

Uitkeringsgerechtigden worden op deze wijze min of meer tot werkaanvaarding gedwongen. Dat dit op gespannen voet staat met het recht op vrije keuze van arbeid doet kennelijk niet terzake en evenmin dat daarmee tegelijkertijd een andere stelregel wordt ontkracht, namelijk dat arbeid kwalitatief goed moet zijn met het oog op de kwaliteit van het bestaan en een duurzame sociale zekerheid.

4.3.3 *Activering van de uitvoerende instanties*

Beseft wordt dat met activering van uitkeringsgerechtigden niet kan worden volstaan. Daarnaast dienen de uitvoerende instanties te worden geactiveerd tot bundeling van hun krachten. Beoogd wordt daarmee een einde te maken aan de omstandigheid dat de uitkeringsorganen en de bureaus voor de arbeidsvoorziening nogal eens langs elkaar heen plegen te werken, hoofdzakelijk als gevolg van versnippering van verantwoordelijkheden.

Onderzoek heeft inmiddels aangetoond hoezeer dit de kans op terugkeer naar het arbeidsproces kan ondermijnen. Zo blijken uitkeringsinstanties op het terrein van scholing lang niet altijd toestemming te geven voor het volgen van een opleiding die de arbeidsvoorziening ter vergroting van de kans op werk noodzakelijk acht. Met name wanneer de uitkeringstermijn door het volgen van een opleiding moet worden verlengd, blijken uitkeringsinstanties minder snel geneigd te zijn met het volgen van die opleiding in te stemmen.⁹

Een integrale dienstverlening, die moet verrijzen uit een bundeling van krachten en verantwoordelijkheden voor de uitkeringsverstrekking enerzijds en de arbeidsbemiddeling anderzijds, moet dit soort discrepanties in de toekomst uitbannen.¹⁰

Om een meer selectieve en kostenbewuste uitvoering te bevorderen, wordt het daarenboven noodzakelijk geacht dat de uitvoerende instanties een krachtiger financieel belang krijgen bij de beheersing van volume en uitgaven. Beoogd wordt daartoe vormen van marktwerking in de uitvoeringsstructuur te introduceren.¹¹ Daarnaast wordt financiering op basis van budgettering bepleit en lijkt bovendien herijking van verantwoordelijkheden geboden.¹² De gedachte dat het overheidsoptreden complementair moet zijn aan private mogelijkheden dient daarbij als leidraad. Deze eefft het pad tot het doen van voorstellen tot decentralisatie

9 Zie daarvoor nader: art. 76 WW en A.T. Marseille, Toestemming krijgen voor scholing van een bedrijfsvereniging, in: SMA 1993, p. 31 en 39/40.

10 Sociale Nota 1995, p. 105 en 108.

11 Voorbeelden daarvan zijn: uitvoering van de uitkeringsadministratie op contractbasis en werkgevers t.a.v. de WAO de mogelijkheid geven het arbeidsongeschiktheidsrisico zelf te dragen, bij de bedrijfsvereniging te laten of over te dragen aan een particuliere verzekeringsmaatschappij, waardoor tegelijkertijd premiedifferentiatie optreedt. Geen aandacht wordt besteed aan de vraag hoe de daarmee optredende versnippering in de uitvoering en de gevolgen daarvan moeten worden opgevangen, Sociale Nota 1995, p. 109 resp. 118.

12 Sociale Nota 1995, p. 111/112. De verschillende mogelijkheden daartoe worden nog nader onderzocht. Zie ook p. 66 t.a.v. de RBA's.

en een verdere, zij het sociaal geconditioneerde, privatisering van bepaalde sociale risico's, waaronder het risico van ziekte. Van de directe beïnvloeding van kosten en van de lastenverlichting die deze voorstellen tot stand moeten brengen, wordt een gunstig effect op de werkgelegenheid verwacht.¹³

4.3.4 *Stroomlijning werkervaringsprogramma's*

Ter bevordering van de terugkeer naar het arbeidsproces wordt evenzeer gestreefd naar verbetering van de bestaande programma's die via het verrichten van additionele arbeid de kans op werk beogen te vergroten. Door overlapping van doelgroepen en soorten banen en door verschillen in uitvoeringskosten blijken deze programma's in de praktijk minder effect te sorteren dan daarvan zou mogen worden verwacht. Zo kan een langdurig werkloze zowel via de Kader Regeling Arbeidsinpassing (KRA) als via de banenpool bijvoorbeeld als stadswacht worden aangesteld.¹⁴ Daar tewerkstelling via de banenpool goedkoper is, blijkt nogal eens voor deze optie te worden gekozen.

Behalve een onnodig hoog beroep op de banenpool, werkt deze keuze onderbenutting van de KRA in de hand. Potentiële kansen op werk voor langdurig werklozen blijven hierdoor nodeloos liggen.

Het feit dat de KRA sinds 1993 is opengesteld voor personen die pas een half jaar werkloos zijn, helpt hieraan een handje mee. Hierdoor blijken vooral de meest kansrijken te profiteren van de ondersteuning die de KRA biedt. Tot op zekere hoogte blijkt deze groep zelfs werkzoekenden die (nog) niet onder de KRA vallen te verdringen. Gesubsidieerde arbeidskrachten komen hierdoor weliswaar aan het werk, maar tegelijkertijd raken andere werkzoekenden als gevolg hiervan langduriger werkloos dan strikt noodzakelijk is.

Het niet optimaal functioneren van de KRA kan daarenboven worden toegeschreven aan de omstandigheid dat in de praktijk de hand blijkt te worden gelicht met de eis dat arbeid op een werkervaringsplaats additioneel moet zijn. In de collectieve sector, het voornaamste toepassingsgebied van de KRA, blijkt deze regeling vaak te worden gebruikt voor het handhaven van reguliere arbeidsplaatsen die anders door bezuinigingen verloren zouden gaan. Tewerkstelling verwordt hierdoor gemakkelijk tot een tijdelijke aangelegenheid; zodra geen beroep meer kan worden gedaan op de KRA, blijkt de arbeidsplaats veelal wegens gebrek aan budget te verdwijnen.

13 Sociale Nota 1995, p. 113–116. Zie voor een aantal kritische kanttekeningen hierbij: W.J.P.M. Fase, Zoals het klokje thans tikt, in: SMA 1994, p. 528–530.

14 Via de KRA kan aan een werkgever een eenmalige subsidie worden toegekend voor het creëren van mogelijkheden voor het opdoen van werkervaring. Na een jaar kan op grond van de KRA nog maximaal 4 jaar vrijstelling van premiebetaling worden verleend. Van beide componenten kan ook afzonderlijk gebruik worden gemaakt. Via de banenpool kan uitsluitend additionele arbeid worden verricht in de collectieve en de non-profit sector tegen een beloning die vaak boven het minimumloonniveau ligt.

Uit het bovenstaande volgt dat de KRA, die aan de basis beoogt met name langdurig werklozen aan een reguliere baan te helpen, op verschillende punten haar doel voorbij schiet.¹⁵

Langdurig werklozen zijn als gevolg hiervan dikwijls aangewezen op tewerkstelling via de banenpools. Doordat de uitstroom daaruit gering is, zal dat voor de meesten onder hen een eindstation zijn. Nochtans blijkt tewerkstelling op deze basis door veel uitkeringsgerechtigden te worden geprefereerd boven het verrichten van reguliere arbeid in de marktsector. Met name door de baan zekerheid die de banenpool biedt, blijkt werkaanvaarding op of rond het minimumloonniveau in de marktsector vaak niet aantrekkelijk genoeg te worden gevonden.¹⁶

Afgezien van de omstandigheid dat de wederinschakeling van uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces op de hierboven beschreven wijze wordt gefrustreerd, dreigt hierdoor evenzeer een tweedeling te ontstaan tussen werkenden op additionele en op reguliere basis.

Om dit proces te doorbreken, moet stroomlijning van de verschillende programma's voor additionele arbeidsverrichting uitkomst bieden. In dit verband wordt gespeeld met de gedachte een kaderregeling tot stand te brengen, waarin alle verschillende programma's worden ondergebracht.¹⁷

Ter bevordering van de doorstroom naar het reguliere arbeidsproces lijkt het geboden werkgevers in de marktsector bewuster te maken van de financiële voordelen die voornoemde (gestroomlijnde) programma's bieden. Veel werkgevers blijken daarvan onvoldoende op de hoogte te zijn.

Daarenboven wordt het van belang geacht werkaanvaarding op of rond het minimumloonniveau voor uitkeringsgerechtigden financieel aantrekkelijker te maken. Volgens het kabinet dient daartoe de afstand tussen het uitkeringsniveau en het minimumloon te worden vergroot. Beoogd wordt dat te bewerkstelligen door het tarief van de eerste belastingschijf te verlagen, de forfaitaire arbeidskosten te verhogen en het uitkeringsniveau, in ieder geval in 1995, te bevriezen.¹⁸

15 J. de Koning e.a., Met subsidie aan het werk, Rotterdam 1993, p. 14, 15 en 17. Zie ook: Sociale Nota 1995, p. 68.

16 Sociale Nota 1995, p. 68. Volgens het 2e Kwartaalbericht Arbeidsmarkt 1994, p. 18 blijft ca 60% van de banenpoolers het liefst binnen deze constructie werkzaam. Dit, hoewel voorheen mogelijke toeslagen zijn afgeschaft.

17 Sociale Nota 1995, p. 105. In deze 'Wet op de Participatiebevordering' zou ook het idee van de instroompool kunnen worden opgenomen. Zie daarvoor het FNV-rapport, Tegen de stroom in, Amsterdam 1994, p. 23-33.

18 Sociale Nota 1995, p. 37, 43/44 en 51. Deze ontkoppeling is gebaseerd op de a/i-quote, hetgeen een van de wettelijke criteria afgeleid criterium is. Binnen de SER is deze beleidsmatige ontkoppeling in strijd met de WKA geacht. Na 1995 is toepassing van gemiddeld een halve koppeling het uitgangspunt. Zie p. 52 en 53 voor de maatregelen die men gelijktijdig wil treffen om het koopkrachtverlies zo beperkt mogelijk te houden c.q. inkomenseffecten redelijk te spreiden.

4.4 Concrete invulling aan de vraagzijde

4.4.1 *Verlaging arbeidskosten*

In aanvulling op de hierboven beschreven maatregelen, die de inzetbaarheid van uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt trachten te verhogen, wordt een pakket maatregelen voorgesteld gericht op (re)activering van de vraag naar laagproductieve arbeid, waarop velen onder hen zijn aangewezen. Ervan uitgaande dat een groot deel van dit soort arbeid uit het zicht dan wel van het toneel is verdwenen als gevolg van de hoge arbeidskosten, lijkt het zoeken naar wegen om die kosten te verlagen een voor de hand liggende optie.¹⁹

Benadrukt wordt dat deze optie loonmatiging vergt. (Re)activering van de vraag naar laag productieve arbeid via verlaging van de arbeidskosten werkt immers alleen onder de voorwaarde dat de contractlonen niet tegelijkertijd gaan stijgen. Onderkend wordt dat deze voorwaarde bij een aantrekkende economie onder druk komt te staan. Sterker dan ooit hangt het dan van de matigingsbereidheid van de sociale partners af of die voorwaarde wordt vervuld. Getracht wordt hun medewerking daaraan te bevorderen via een gemeenschap-pelijk gedragen 'sociale norm', waarmee een gezamenlijke, in een streefpercentage geconcre-tiseerde afspraak over de aanpak van de langdurige werkloosheid wordt bedoeld.²⁰ Onder-schrijving van deze norm houdt een commitment in om mee te werken aan de uitvoering van de daartoe door het kabinet voorgestelde maatregelen. Afgezien van de loonmatiging, heeft het kabinet daarbij een aantal generieke en een aantal specifieke maatregelen op het oog.

4.4.1.1 Franchise

Wat de generieke maatregelen betreft wordt geopteerd voor verlaging van het werkgeversdeel in de Ziekenfondspremie per 1 januari 1995, gevolgd door een franchise in de overhevelings-toeslag vanaf 1996. Verwacht wordt dat de 'wig'-verkleining die daardoor optreedt aan de onderkant van de arbeidsmarkt, de vraag naar arbeidskrachten in dat segment in positieve zin zal beïnvloeden.²¹ Daarbij dient evenwel bedacht te worden, dat werkgevers niet in gelijke mate van deze maatregel zullen kunnen profiteren. In bedrijven met overwegend hoger betaald personeel zal dat in mindere mate het geval zijn dan in bedrijven waarin relatief veel werknemers op minimumloonniveau werkzaam zijn. Daarenboven moet worden

19 Sociale Nota 1995, p. 16, 21 en 43.

20 Sociale Nota 1995, p. 34/35 en 50. Zie over betwijfeling van het nut van loonmatiging onder meer: A.B.F.M van Schaik, *Werk boven inkomen?*, in: ESB van 1 juni 1994, p. 511.

21 Sociale Nota 1995, p. 43/44. Voorstellen tot 'wig'-verkleining aan de onderkant die tot de categorie van mogelijke beleidsmaatregelen behoren, zijn: verlaging van het bruto-minimumloon, omzetting van voltijdibanen in banen van 32 uur en compensatie van het inkomensverlies voor werknemers door verlaging van de loonheffing op dat niveau (Mc Donalds-plan). Zie daarvoor p. 45.

afgewart of werkgevers de lastenverlichting die hen op deze wijze wordt geboden als blijvend zullen ervaren en tevens in hoeverre zij daarmee rekening zullen houden bij het werven van nieuw personeel.

4.4.1.2 Concessiestelsel

Ten aanzien van de meer specifieke maatregelen liggen diverse voorstellen ter tafel. Deze hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat zij beogen de arbeidsmarktpositie van met name langdurig werklozen en allochtonen te versterken door werkgevers onder bepaalde voorwaarden vrij te stellen van premie- en/of belastingbetaling dan wel van betaling van het wettelijk minimumloon.

Tot deze categorie behoort het 'concessiestelsel'. Enerzijds opent dat stelsel de mogelijkheid om werkgevers, onder meer via een gerichte verlaging van de arbeidskosten, te stimuleren tot indienstneming van laaggeschoolde werkzoekenden, waaronder zich veel langdurig werklozen en allochtonen bevinden.²²

Anderzijds voorziet dit stelsel in een inburgertraject. Allochtone nieuwkomers op de arbeidsmarkt moeten dat traject maximaal 3 jaar volgen. In concreto houdt dit in dat zij, ter bevordering van hun integratie in de Nederlandse maatschappij, gedurende deze periode moeten deelnemen aan gecombineerde scholings- en arbeidspools. Tijdens deze leer- en gewenningsperiode kan van deze nieuwkomers worden verlangd dat zij arbeid verrichten tegen een lagere beloning dan andere werknemers voor vergelijkbare werkzaamheden ontvangen. In de regel zal dit op een beloning onder het wettelijk minimumloon neerkomen.

Ter rechtvaardiging hiervan wordt erop gewezen dat zij, gelet op hun ervarings- en produktiviteitsniveau, verkeren in een positie die vergelijkbaar is met andere nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Zo mogen bijvoorbeeld ook (laag geschoolde) jongeren lager worden beloond op grond van de regeling van het minimum jeugdloon of wanneer zij werk combineren met een opleiding via het leerlingstelsel.²³

Gesteld wordt, dat op de hierboven beschreven wijze geen ongeoorloofde inbreuk wordt gemaakt op het beginsel dat allochtonen en autochtonen gelijk moeten worden behandeld. Ter ondersteuning hiervan wordt aangevoerd dat de tijdelijke inperking van de rechten van allochtonen een legitiem oogmerk heeft. Daarmee wordt immers beoogd hun kans op werk c.q. op integratie in de Nederlandse samenleving te vergroten. Dit doel is maatschappelijk urgent en er bestaat bovendien geen onevenredigheid tussen dat doel en het daartoe aangewende middel. Onevenredigheid bestaat evenmin tussen het individuele belang bij een gelijke behandeling en het maatschappelijk belang daar inbreuk op te maken

22 Sociale Nota 1995, p. 16/17.

23 Zie hiervoor: A. van der Zwan en H.B. Entzinger, Beleidsopvolging minderhedendebat, Den Haag 1994, p. 2 en 20.

om een schrijnend probleem in de samenleving op te lossen.²⁴

Opgemerkt zij dat deze gronden alleen dan met recht het predikaat 'rechtvaardigingsgrond' verdienen, wanneer de kans op werk c.q. op integratie in de Nederlandse samenleving voor allochtonen inderdaad wordt vergroot door werkgevers toe te staan hen tijdelijk een lagere beloning toe te kennen dan het wettelijk minimumloon. Of dat het geval zal zijn, kan, zoals hieronder zal blijken, evenwel worden betwijfeld.

4.4.1.3 Dispensatie Wet op het Minimumloon

Een variatie op het idee van het 'concessiestelsel' is het voorstel bepaalde sectoren voor een beperkte tijd dispensatie op de Wet op het Minimumloon te verlenen. Zonder het wettelijk minimumloon aan te tasten, wordt aldus een mogelijkheid gecreëerd om werkgevers gericht en tijdelijk te bevrijden van hun verplichting het minimumloon te betalen.²⁵ Verwacht wordt dat deze maatregel de vraag naar laag produktieve arbeid zal stimuleren.

Nu een soortgelijke maatregel, de Wet Loonkostenreductie op Minimumloonniveau, onlangs is afschaft, lijkt enige relativering van deze verwachting op zijn plaats. In de praktijk bleek van die regeling immers nauwelijks gebruik te worden gemaakt omdat veel werkgevers zijn gebonden aan (ver) boven het minimumloon liggende cao-lonen.

Met deze factor wordt thans in zoverre rekening gehouden, dat wordt opgemerkt dat voornoemde dispensatieverlening eventueel kan worden aangevuld met aanloopschalen voor werknemers die onvoldoende arbeidservaring hebben. Op deze wijze beoogt men perspectief te bieden aan mensen die zich al werkende weer kwalificeren voor de arbeidsmarkt.²⁶

4.4.1.4 Duale arbeidsmarkt

De mogelijkheid werknemers onder het wettelijk minimumloon te betalen, vormt tevens de drijfveer achter het voorstel om een duale arbeidsmarkt te introduceren.²⁷ Dit voorstel verschilt van de hierboven genoemde voorstellen in die zin dat het zich expliciet richt op langdurig werklozen voor wie de kans op terugkeer naar reguliere arbeid vrijwel is uitgesloten. Met behoud van hun uitkering mogen zij desondanks tegen betaling wat 'bijklassen', zij het tegen verlies van het recht op het wettelijk minimumloon.

Aldus wordt beoogd werkgevers aan te moedigen om langdurig werklozen in te zetten voor het verrichten van bepaalde diensten. Tegelijkertijd heeft dit voorstel tot doel uitke-

24 Zie daaromtrent nader het preadvies: Juridische voorwaarden voor en grenzen van inburgering, ten behoeve van de nota Beleidsopvolging Minderhedendebat, van: A.Ph.C.M. Jaspers en B. Hubeau, Utrecht 1993, p. 10.

25 Sociale Nota 1995, p. 59.

26 Sociale Nota 1995, p. 59/60.

27 Zie daaromtrent nader: J.C. Sicbrand, Pleidooi voor een duale arbeidsmarkt, in: ESB 1994, p. 572-575.

ringsgerechtigden te activeren hun diensten aan te bieden door hen toe te staan hun uitkering tot op zekere hoogte met inkomsten uit arbeid te cumuleren.²⁸

Op deze wijze snijdt het mes aan verschillende kanten. Niet alleen maakt deze regeling arbeidsverrichting zowel voor werkgevers als voor uitkeringsgerechtigden financieel aantrekkelijk, maar ook wordt op deze manier een bijdrage geleverd aan het creëren van werkgelegenheid. Het voorstel leent zich immers uitstekend voor het inspelen op maatschappelijke behoeften die momenteel niet worden vervuld omdat dat te duur is, dan wel waaraan heimelijk tegemoet wordt gekomen via het zwarte of het grijze circuit, dan wel waarin onbetaald wordt voorzien door vrijwilligers of niet-uitkeringsgerechtigde bijverdieners.

4.4.2 *Dienstencheques*

In de lijn van het voorstel van de duale arbeidsmarkt ligt het idee van de dienstencheques of vouchers. Ook daarmee wordt getracht werkgelegenheid voor langdurig werklozen te scheppen door (re)activering van de vraag naar diensten die momenteel niet meer, niet openlijk of onbetaald worden verricht. Dit geschiedt echter niet zozeer door verlaging van de arbeidskosten. Veeleer wordt met dit plan beoogd de vraag naar allerlei vormen van dienstverlening te vergroten door een andere wijze van uitbetaling van het loon. In de kern komt dit idee namelijk hierop neer dat een deel van het inkomen in plaats van in geld in de vorm van cheques wordt uitgekeerd. Met deze cheques kunnen vervolgens bepaalde, door langdurig werklozen te verrichten diensten worden 'gekocht'.²⁹

Weliswaar kan dit systeem evenzeer tot verlaging van de arbeidskosten leiden, maar slechts indirect en alleen indien ervoor wordt geopteerd werkgevers voor het aankopen van deze cheques te 'belonen' door hen tijdelijk geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van premiebetaling of, nog indirecter, door het aankoopbedrag fiscaal aftrekbaar te maken. Of men voor een dergelijke 'beloning' zal opteren en zo ja, in welke vorm, is vooralsnog evenwel onduidelijk.

Onduidelijkheid is er evenzeer op een aantal andere punten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vraag in hoeverre het systeem van de dienstencheques zich met Conventie 95 van de IOA laat rijmen. Op grond daarvan moet een werknemer immers vrij over zijn loon kunnen beschikken. Weliswaar laat de Conventie enige ruimte voor het uitkeren van loon in natura, doch daarbij heeft men op geld waardeerbare, met de arbeidsverhouding samenhangende voordelen op het oog, zoals maaltijdbonnen of het gebruik van een dienstauto. Het idee

28 Sociale Nota 1995, p. 45. Dit idee lijkt sterk op de Belgische Plaatselijke Werkgelegenheidsagent-schappen (PWA's), ook wel 'klusjesdiensten' genoemd. Zie daarvoor nader: R. Delarue, Dienstencheque: verhitte discussies in het schemerduister, in: De gids op maatschappelijk gebied, 1994, p. 796-802.

29 Sociale Nota 1995, p. 45. Zie hieromtrent ook: G.H.O van Maanen, Bijstand, kan het anders?, in: SMA 1994, p. 570-573.

van de dienstencheque kan strikt genomen niet onder deze noemer worden gebracht. Naar de letter laat de Conventie evenmin een algemene verplichting toe om een deel van het loon of een loonsverhoging in dienstencheques uit te keren. Wel kan tot een dergelijke wijze van betaling worden overgegaan wanneer de werknemer daarmee instemt. Werknemers kunnen derhalve niet worden verplicht solidair te zijn met langdurig werklozen via de omzetting van een deel van hun loon in dienstencheques.

Een kwestie die tevens om verduidelijking vraagt, is of langdurig werklozen voornoemde diensten ook met behoud of met behulp van hun uitkering kunnen verrichten. In het eerste geval behouden zij hun status als werkloze en ontstaat een situatie die vergelijkbaar is met het hierboven beschreven systeem van de duale arbeidsmarkt. Daar het inkomen dat in deze situatie mag worden bijverdiend, is gelimiteerd, is ook het aantal werkuren begrensd, hetgeen nadelige consequenties voor de sociaalrechtelijke bescherming kan hebben. Aan verrichting van voornoemde diensten met behulp van uitkering is daarentegen de status van werknemer verbonden, met alle positieve consequenties van dien.³⁰

Afgezien van dit 'status-aspect' dient evenzeer nader te worden uitgekristalliseerd hoever de activeringsgedachte in dit verband reikt. Moet een langdurig werkloze iedere willekeurige dienst die hij aankan, verrichten op straffe van verlies van zijn uitkering?

Wordt de activeringsgedachte consequent toegepast, dan zal deze vraag bevestigend moeten worden beantwoord. Of de dienst met behulp of met behoud van uitkering wordt verricht, maakt daarbij in principe geen verschil. Aanvaarding van de activeringsgedachte houdt immers in, dat ook degenen die op een uitkering zijn aangewezen daarvoor een tegenprestatie moeten leveren door zich maatschappelijk nuttig te maken.³¹

Met deze vorm van 'sociale' activering wordt beoogd te voorkomen dat deze groep tot een perspectiefloos bestaan wordt veroordeeld. Hoewel dit op zichzelf bezien een nobel streven is, moet ervoor worden gewaakt, dat het geven van uitvoering daaraan niet zover wordt doorgevoerd dat dit streven tot een vorm van 'asociale' activering verwordt. Met het oog hierop dient bij de invulling van de activeringsgedachte rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat een deel van de langdurig werklozen reeds maatschappelijk nuttig bezig is, bijvoorbeeld als vrijwilliger. Aan hen behoort de keuze te worden gelaten zich al dan niet op andere wijze met behulp of behoud van uitkering maatschappelijk nuttig te maken.

30 Zie hierover nader: R. Delarue, De dienstencheque: verhitte discussies in het schemerduister, in: De gids op maatschappelijk gebied, 1994, p. 797-799. Daaruit blijkt onder meer dat de dienstencheque in Frankrijk tevens dienst doet als arbeidscontract. Het onderscheid tussen werken met behulp of met behoud van uitkering komt nader aan de orde in 4.5.

31 Sociale Nota 1995, p. 106.

4.4.3 *Taaksplitsing*

Een andere methode om meer werkgelegenheid te creëren in het onderste segment van de arbeidsmarkt is taaksplitsing. Daarmee wordt het opsplitsen van bestaande functies in lager- en hoger gekwalificeerde taken bedoeld. De sociale partners zullen hieraan vorm en inhoud moeten geven. Het is de bedoeling dat zij, bij het maken van afspraken omtrent de beloning voor de lager gekwalificeerde functies die aldus ontstaan, de ruimte tussen het laagste cao-loon en het wettelijk minimumloon benutten.³² Dit, om te bevorderen dat uitkeringsgerechtigden een gerede kans maken voor die functies in aanmerking te komen. Wordt het laagste cao-loon tot uitgangspunt genomen, dan is dat veelal niet het geval, zo heeft de praktijk aangetoond. Gebleken is immers, dat veel uitkeringsgerechtigden niet produktief genoeg worden geacht om een dergelijke hoge beloning waar te maken.

4.4.3.1 Voordelen

Op het eerste gezicht lijkt taaksplitsing een positieve bijdrage te kunnen leveren aan de oplossing van het werkloosheidsprobleem. Taaksplitsing heeft namelijk de potentie in zich nieuwe arbeidsmogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden te scheppen op een beloningsniveau, dat voor de werkgever niet al te hoog is en voor uitkeringsgerechtigden dubbel aantrekkelijk, omdat het boven het wettelijk minimumloon ligt, zodat zij er ten opzichte van hun uitkering voldoende op vooruit gaan, en onder het laagste cao-loon, zodat zij niet direct uit de markt worden geprijsd.

Daarenboven kan taaksplitsing doorstroming van hoger geschoold personeel bevorderen. Daardoor komen door dat personeel bezette arbeidsplaatsen vrij, die eigenlijk van meet af aan al voor lager geschoolden waren bestemd. Via het creëren van mogelijkheden tot doorstroming kan taaksplitsing derhalve evenzeer bijdragen aan het oplossen van het in de praktijk spelende probleem dat laag geschoolden vaak door hoger geschoolden worden verdrongen.

Opdat deze gunstige effecten niet door algemeen verbindend verklaring van daaromtrent gemaakte cao-afspraken worden ondergraven, neemt het kabinet zich voor deze afspraken niet algemeen verbindend te verklaren.³³ Beoogd wordt daarmee kleinere en startende ondernemingen de ruimte te laten om op hun eigen situatie toegesneden maatregelen te treffen en dit niet te frustreren door hen via algemeen verbindend verklaring te binden aan cao-afspraken die met gevestigde grote(re) ondernemingen zijn gemaakt.³⁴

Kennelijk wordt het niet terzake doende geacht dat een dergelijk selectief gebruik van de algemeen verbindend verklaring zich niet verdraagt met het in internationale verdragen

32 Sociale Nota 1994, p. 70 en Sociale Nota 1995, p. 33 en 58.

33 Sociale Nota 1995, p. 58.

34 Zie daarvoor nader: G.M.H. Janssen, Bestrijding werkloosheid, in: PS 1994/17, p. 1331.

verankerde recht op collectieve onderhandelingen.³⁵ Bovendien kleeft aan voornoemd voornemen het bezwaar, dat het volledig voorbij lijkt te gaan aan de daaraan verbonden gevaren van concurrentievervalsing, destabilisering van arbeidsverhoudingen en verstoring van de arbeidsrust.³⁶ Daarenboven druist dit voornemen tot inperking van het gebruik van de algemeen verbindend verklaring in tegen een recent arrest van de Hoge Raad, waarin aan het bereik van dat instrument juist een uitbreiding is gegeven.³⁷ Met het oog op deze bezwaren ligt het in de rede dat voornoemd voornemen niet, dan wel niet anders dan met de grootste mate van omzichtigheid, ten uitvoer wordt gebracht.

4.4.3.2 Nadelen

Ondanks eerder genoemde voordelen, blijkt het in de praktijk niet eenvoudig te zijn taaksplitsing tot stand te brengen. Afgezien van organisatorische barrières spelen hierbij andere factoren een rol, die de mogelijkheden om aan taaksplitsing concreet gestalte te geven, kunnen beperken.³⁸ De mate waarin dat het geval is, hangt af van het gewicht dat aan die factoren wordt toegekend door de partijen die over de concrete invulling van taaksplitsing beslissen.

Een eerste factor die in dit kader kan worden genoemd, is dat taaksplitsing een verdere segmentering op de arbeidsmarkt bevordert. Niet uitgesloten is namelijk, dat hierdoor sterker dan reeds het geval is twee segmenten binnen ondernemingen gaan ontstaan.

Het ene segment wordt bevolkt door degenen die de hoger gekwalificeerde taken verrichten. In de regel zullen dat tevens degenen zijn met een hoger opleidingsniveau, een goede gezondheid en een vaste baan.

In het andere segment zitten degenen die de lager gekwalificeerde taken verrichten tegen een beloning die tussen het minimumloon en het laagste cao-loon ligt. Op grond van verschillende theorieën over de interne arbeidsmarkt, het investeren in menselijk kapitaal en job competition, mag worden aangenomen dat deze personen binnen de onderneming een positie innemen die aanzienlijk kwetsbaarder is dan die van de eerstgenoemde groep.

Dit hangt samen met de omstandigheid dat lager gekwalificeerde arbeid rond het

35 Op strijd met art. 6 lid 2 ESH, de IAO-Verdragen 87, 98 en 154 is reeds eerder gewezen door: M.G. Rood, in: TVVS 1992, p. 293, P.F. van der Heyden, in: NJB 1992, p. 345 en door M.M. Olbers, in: SR 1994, p. 3.

36 Zie daarvoor nader: W.P.J.M. Fase, De algemeen verbindend verklaring van cao-bepalingen opnieuw gewogen, in: SMA 1992, p. 708/709.

37 Zie daarvoor: Hoge Raad 28 januari 1994, JAR 1994, 47 (Beenen/Vanduho) en C.G. Boot, Hoge Raad Beenen/Vanduho: nawerking toegekend aan de algemeen verbindend verklaring?, in: SR 1994, p. 199 en 202.

38 Zie: N. van Eck e.a., Verkennend onderzoek taaksplitsing, Den Haag 1994.

minimumloon dikwijls op basis van flexibele contracten wordt verricht.³⁹ Taaksplitsing werkt dat in zoverre in de hand, dat het soort werk dat op deze wijze kan worden gecreëerd zich veelal voor een flexibele inzet van personeel zal lenen. Dit, omdat bijvoorbeeld de omvang of de aard van de werkzaamheden niet toelaten dat men daarmee onafgebroken bezig is gedurende 8 uur per dag c.q. 40 uur per week.

Werken op flexibele basis heeft evenwel een aantal nadelen. Het betekent doorgaans dat de kans om hoger op te komen miniem is. Dat werkgevers niet geneigd zijn te investeren in scholing van werknemers die op flexibele contracten werken, speelt hierbij een rol van betekenis.⁴⁰

Bovendien gaat werken op deze basis vaak gepaard met onzekerheid over de mate waarin aanspraak kan worden gemaakt op de bescherming die het arbeids- en het sociale zekerheidsrecht biedt. Weliswaar ontkomt de werkgever op grond van de rechtspraak niet zo gemakkelijk aan de bescherming die het arbeidsovereenkomstenrecht biedt, maar daarvoor moet achteraf worden vastgesteld dat iemand al gedurende een zekere tijd met een zekere regelmaat op flexibele basis arbeid verricht.⁴¹ De rechterlijke tussenkomst die een dergelijke vaststelling vereist, kan een behoorlijke bedreiging vormen voor een goede arbeidsverhouding en daarmee voor de werkzekerheid. Daarenboven is ook bij een positieve uitspraak van de rechter niet uitgesloten dat desondanks geen aanspraken aan het sociale zekerheidsrecht kunnen worden ontleend, bijvoorbeeld omdat niet aan de referte-eis wordt voldaan.

Een tweede gevaar dat bij verwezenlijking van taaksplitsing kan opdoemen, is dat daarmee functies worden gecreëerd die niet voldoen aan de criteria die bijvoorbeeld de Arbeidsomstandighedenwet stelt aan de kwaliteit van arbeid. Op grond van die criteria dient arbeid mogelijkheden tot verbreding en verrijking te bieden, teneinde daarmee, onder meer via de multi-inzetbaarheid van personeel, de kwaliteit en het innovatief vermogen van ondernemingen te bevorderen.

Op het eerste gezicht lijkt het kabinet dit te onderschrijven. Het eerder genoemde standpunt dat arbeid kwalitatief goed moet zijn met het oog op een duurzame sociale zekerheid en de kwaliteit van het bestaan geeft hiervan blijk.⁴²

Nader onderzoek wijst echter uit dat dit slechts tot op zekere hoogte het geval is. In de Sociale Nota 1995 wordt namelijk evenzeer benadrukt, dat moet worden voorkomen dat het streven naar kwaliteitsverbetering het scheppen van eenvoudige functies aan de

39 Zie hiervoor: A.Ph.C.M. Jaspers, J.J. Schippers en J.J. Siegers, Vaste en flexibele arbeidsrelaties in Nederland: het voorkomen van en de tevredenheid over uiteenlopende arbeidscontractvormen, in: SMA 1989, p. 8/9; M. de Bruyn-Hundt, Flexibele arbeidsovereenkomsten: een structureel gegeven, in: SMA 1989, p. 39 en 41 en C.E. Passchier, Flexibele arbeidsrelaties: van mist en dode muizen, in: SMA 1992, p. 639.

40 Dat volgt uit voornoemde theorieën. Daarop wijst ook de Sociale Nota 1995, p. 62.

41 Zie daarvoor onder meer: HR 8 april 1994, NJ 1994, 704 m.n. PAS (Agfa-Schoolderman).

42 Zie daarvoor Sociale Nota 1995, p. 69 en Sociale Nota 1994, p. 21.

onderkant van de arbeidsmarkt belemmert.⁴³ Daarmee wordt de mogelijkheid geopend via taaksplitsing functies te creëren die niet aan bovengenoemde criteria voldoen.

Of die mogelijkheid daadwerkelijk zal worden benut, hangt van de sociale partners af. Het is immers uiteindelijk aan hen om te beslissen wat zwaarder moet wegen: het scheppen van zoveel mogelijk banen, ongeacht de aard en de kwaliteit daarvan, omdat alleen op die manier zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden een plaats kunnen krijgen op de arbeidsmarkt, of genoeg nemen met de totstandkoming van minder banen door bovengenoemde kwaliteitscriteria serieus te nemen, met als consequentie dat een groot deel van de uitkeringsgerechtigden buiten het arbeidsproces blijft staan wegens gebrek aan voldoende werkgelegenheid. Met het oog op de 'sociale norm' waaraan de sociale partners moeten voldoen, is niet uitgesloten dat zij bij deze afweging de kwantiteit zullen laten prevaleren boven de kwaliteit. Zoals hieronder zal blijken, houdt dit een keuze in voor 'wig boven werk', met alle gevolgen van dien.

4.4.4 *'Trekken aan de bovenkant'*

Met 'trekken aan de bovenkant' wordt bedoeld op maatregelen die de werkgelegenheid beogen te vergroten door te investeren in innovatiebevordering en in de versterking van hoogwaardige, kennisintensieve arbeid c.q. van de technologische infrastructuur.

Dit wordt ten eerste uit concurrentieoverwegingen noodzakelijk geacht. Om de internationale concurrentiestrijd aan te kunnen, moet snel en adequaat kunnen worden ingespeeld op veranderende omstandigheden.

Behalve een snelle omschakeling naar een meer kennisintensieve produktie vergt dat onder meer dat het investeren in research en development fiscaal aantrekkelijk wordt gemaakt en dat de toegankelijkheid van technologische instituten, instellingen voor hoger onderwijs en innovatiecentra voor het midden- en klein bedrijf wordt verbeterd.

Daarnaast wordt het van belang geacht het pad dat toegang tot dit circuit moet verlenen, te effenen door het onderwijssysteem op deze ontwikkeling te laten aansluiten. Daartoe wordt onder andere versterking van de praktijkcomponent in het beroepsonderwijs en het leerlingwezen noodzakelijk geacht.

Opdat de kwalificaties die aldus worden verkregen niet verouderen of verloren gaan, zullen werkenden voortdurend opleidingen moeten blijven volgen, zodat zij geschikt blijven voor de arbeidsmarkt. Volgens het kabinet ligt de verantwoordelijkheid daarvoor primair bij het bedrijfsleven.⁴⁴ De mate waarin voornoemde doelstelling zal worden gerealiseerd, wordt daarmee conjunctuurgevoelig gemaakt. Bij een neergaande conjunctuur blijken

43 Sociale Nota 1995, p. 71.

44 Sociale Nota 1995, p. 32/33 en 49.

bedrijven immers geneigd te zijn scholingsactiviteiten op een laag pitje te zetten.⁴⁵ Met het oog hierop had het meer voor de hand gelegen wanneer de overheid juist op dit terrein een actieve taak was toebedeeld. De aan bovengenoemde doelstelling verbonden voordelen, zoals de mogelijkheid werkloosheid te voorkomen, doorstroming binnen de organisatie te bevorderen en vestigingsvoorwaarden aantrekkelijk te maken, zouden dan minder risico lopen bij de eerste de beste tegenwind als sneeuw voor de zon te verdwijnen.

'Trekken aan de bovenkant' biedt de huidige uitkeringsgerechtigden niet direct soelaas. Weliswaar zal het kwalificatieniveau van een deel onder hen via scholing zodanig kunnen worden verbeterd dat ook zij in beginsel toegang tot de 'bovenkant' kunnen krijgen, maar dat neemt niet weg dat het grootste deel van hen toch op de onderkant van de arbeidsmarkt zal zijn aangewezen. Desondanks wordt verwacht dat zij van het 'trekken aan de bovenkant' zullen profiteren. Wanneer de 'bovenkant' floreert, zal immers de koopkracht toenemen en dat zal op zijn beurt leiden tot een grotere vraag naar dienstverlening in het onderste segment van de arbeidsmarkt.⁴⁶ Het mes snijdt op deze manier, die met het fenomeen van een 'trekkende schoorsteen' wordt vergeleken, opnieuw aan twee kanten.

4.4.5 *Deregulering*

Tot slot wordt, in navolging van een aantal aanbevelingen van de OESO, ook deregulering noodzakelijk geacht ter vergroting van de werkgelegenheid.⁴⁷ Daaraan ligt de overtuiging ten grondslag dat een overmatige hoeveelheid beschermende bepalingen de werkgelegenheidsontwikkeling vooralsnog heeft tegengewerkt. Volgens het kabinet vergt doorbreking van dit proces verhoging van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Om dat te bereiken, zullen bepalingen die de marktwerking onnodig belemmeren, moeten worden afgeschaft en wordt de sociale partners op het hart gedrukt geen afspraken te maken die een flexibele werking van de arbeidsmarkt kunnen frustreren. Behalve het geven van een impuls aan de werkgelegenheidsontwikkeling, beoogt men op deze wijze tegemoet te komen aan een behoefte die zowel door werkgevers als door werknemers wordt gevoeld.⁴⁸

4.4.5.1 *Flexibele inzet van personeel*

Het bovenstaande heeft geleid tot allerlei voorstellen die een (meer) flexibele inzet van de factor arbeid mogelijk moeten maken. Tegen deze achtergrond wordt niet alleen geopteerd voor verruiming van de Winkelsluitingswet, maar ook voor vereenvoudiging van de

45 Zie : A.M.M.A. Coenegracht en A.F.M. Nieuwenhuis, Scholing van werknemers, in: Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken, 1994/2, p. 122. Zie voor andere knelpunten: 129/130

46 Sociale Nota 1995, p. 33.

47 Zie daarvoor: The OECD Job Study; Evidence and Explanations, Parijs 1994.

48 Sociale Nota 1995, p. 55. Op p. 57/58 worden voorbeelden genoemd van flexibiliteit beperkende cao-afspraken.

Arbeidstijdenwet en versoepeling van de regeling voor uitzendarbeid. Daarnaast wordt eveneens overwogen hoe een meer flexibele regulering van de proeftijd en het ontslagrecht tot stand kan worden gebracht.⁴⁹

4.4.5.2 Aanpassing ontslagrecht

Wat dit laatste betreft worden nieuwe voorstellen tot aanpassing van de preventieve ontslagtoets aangekondigd. Het door het vorige kabinet ingediende wetsvoorstel tot afschaffing van die toets is hiermee van de baan.⁵⁰

Hoewel de precieze invulling die het huidige kabinet aan voornoemde aanpassing zal geven, nog moet worden afgewacht, is wel duidelijk dat men daarbij streeft naar een systeem dat soepel werkt en tegelijkertijd werknemers en werkgevers de nodige bescherming biedt. Onder meer door verkorting van de ontslagprocedure, vermindering van de daarbij in acht te nemen formaliteiten en beperking van de ontbindingsmogelijkheid tot gevallen waarin reguliere opzegging niet (meer) mogelijk is, overweegt men aan deze doelstellingen gestalte te geven.⁵¹

Of dit soort ingrepen ter verhoging van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt daadwerkelijk tot vergroting van de werkgelegenheid zal leiden, kan overigens worden betwijfeld. Een recent rechtsvergelijkend onderzoek naar de vraag in hoeverre ontslagbeschermende bepalingen een flexibel werkende arbeidsmarkt belemmeren, heeft namelijk aangetoond dat de Nederlandse bepalingen op dat terrein niet extreem strikt zijn en, daarenboven, dat veronderstelde belemmerende werking daarvan in Nederland ruimschoots wordt gecompenseerd door het gebruik van flexibele contracten.⁵²

Aangenomen mag worden dat gebruikmaking van deze contracten in de toekomst eerder zal toenemen dan afnemen. Het lijkt onwaarschijnlijk dat versoepeling van het ontslagrecht hierin verandering zal brengen. Omzeiling van de ontslagbescherming en de daarmee samenhangende kosten is immers niet de enige drijfveer achter de inzet van flexibele contracten. Daarachter gaat evenzeer de behoefte aan een flexibele inzet van personeel schuil,

49 Sociale Nota 1995, p. 50, 58, 59 en 60. Zie voor de Arbeidstijdenwet nader: SR 1994, p. 235–257 (themanummer).

50 Zie voor de redenen daarvoor de nadere informatie van de minister van SZW aan de Tweede Kamer van 23 november 1994, ABA/AV/BVA/94/5863, p. 1/2.

51 Zie daarvoor de nadere informatie van de minister van SZW aan de Tweede Kamer van 23 november 1994, ABA/AV/BVA/94/5863, p. 4–7. Tot de voorgenomen verkorting van de ontslagprocedure behoort ook een versoepeling van de ontslagbescherming bij ziekte voor gevallen waarin iemand zich na aanvraag van de ontslagvergunning ziek meldt. Beoogd wordt het effect van het opzegverbod, voortzetting van het dienstverband, in zo'n situatie op te heffen dan wel te beperken, om de daaraan verbonden kosten voor werkgevers te verminderen.

52 D.G. Mayes en S. Soteri, *The right of dismissal and labour flexibility*, OSA-werkdocument W 121, Den Haag 1994, p. 115.

die op zijn beurt wordt gevoed door het streven naar winstmaximalisatie en verhoging van de produktiviteit.⁵³

Vanuit dit oogpunt wordt bij voorkeur gewerkt met een harde kern goed geschoold personeel in vaste dienst, die al dan niet wordt aangevuld met veelal laag geschoolde werknemers die op flexibele contracten werken. Uitgaande van deze praktijk, die door het huidige kabinetsbeleid veeleer wordt versterkt dan afgeremd⁵⁴, mag worden verwacht dat versoepeling van het ontslagrecht vooral laatstgenoemde groep zal treffen. Hun kans op duurzame deelname aan het arbeidsproces wordt daarmee eerder verkleind dan vergroot, met alle gevolgen van dien.

Dat deze consequentie haaks staat op de doelstelling juist voor laaggeschoolden meer arbeidskansen te scheppen, behoeft nauwelijks betoog. Hetgeen met de ene hand wordt gegeven, dreigt aldus met de andere hand te worden weggenomen. Om dit soort averechtse effecten te voorkomen, lijkt het raadzaam zich bij een eventuele aanpassing van het ontslagrecht niet blind te staren op de veronderstelde heilzame werking van meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt, waarin via flexibele contracten reeds voor een deel wordt voorzien.

4.5 Extra werkgelegenheid in de collectieve sector

4.5.1 *Werken met behulp van uitkering*

Hoewel uitbreiding van de werkgelegenheid in de marktsector wordt beschouwd als het belangrijkste instrument om de werkloosheid terug te dringen, wordt beseft dat langs deze weg niet allen die reeds langdurig aan de kant staan aan werk kunnen worden geholpen. Om te voorkomen dat deze groep dientengevolge tot ledigheid wordt veroordeeld, wordt ook vergroting van het aantal arbeidsmogelijkheden in de collectieve sector noodzakelijk geacht. Beoogd wordt hieraan gestalte te geven door tenminste 40.000 extra banen te scheppen in de sfeer van de bejaardenzorg, de thuiszorg, de kinderopvang, de veiligheid en het openbaar toezicht.

De bedoeling is dat langdurig werklozen deze banen gedurende vier dagen per week gaan bezetten met behulp van hun uitkering. Hiermee wordt bedoeld dat de uitkering dient als financieringsbron waaruit een deel van de loonkosten kan worden gedekt. Tegenover de geleverde arbeidsprestatie staat namelijk een beloning die op of iets boven het minimumloon ligt.⁵⁵

53 Zie daarvoor nader: D.G. Mayes en S. Soteri, *The right of dismissal and labour flexibility*, OSA-Werkdocument W 121, Den Haag 1994, p. 118.

54 In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de voorgenomen versoepeling van de regulering rond uitzendarbeid en tevens aan het voornemen de ZW te privatiseren, hetgeen kostenverhogend kan werken voor werkgevers.

55 Sociale Nota 1995, p. 67.

Deze constructie heeft als voordeel dat daarmee het idee van inschakeling in het arbeidsproces wordt benaderd. Het gevoel er maatschappelijk 'weer bij te horen', zal hierdoor worden versterkt. Daarenboven laat de omstandigheid dat de arbeid gedurende maximaal vier dagen per week wordt verricht ruimte over voor scholing, hetgeen de kans op doorstroming naar het arbeidsproces kan vergroten.

Tegenover deze voordelen staat evenwel ook een aantal nadelen. Zo is bijvoorbeeld een nadeel dat met de uitkeringsgelden slechts een deel van de tewerkstellingskosten kan worden gefinancierd. Als gevolg hiervan zal een aanvulling uit de belastinggelden noodzakelijk zijn, met alle gevolgen van dien voor de collectieve lastendruk.⁵⁶ Daarnaast ligt, evenals bij andere tewerkstellingsprojecten, het gevaar op de loer dat arbeidsverrichting via deze constructie reguliere arbeid verdringt. Tot slot wordt op deze wijze eigenlijk een apart segment op de arbeidsmarkt gecreëerd. Behalve stigmatisering, kan daarmee ook een (verdere) tweedeling tussen werkenden op reguliere arbeidsplaatsen en werkenden op additionele of anderszins gesubsidieerde arbeidsplaatsen in de hand worden gewerkt.

4.5.2 *Werken met behoud van uitkering*

Onderkend wordt dat ook met het scheppen van extra werkgelegenheid in de collectieve sector niet alle uitkeringsgerechtigden aan het werk zullen komen. Om hen desondanks perspectief te bieden, wordt de mogelijkheid van werken met behoud van uitkering geïntroduceerd. Daarmee heeft men een vorm van 'sociale activering' op het oog, die hierop neerkomt dat uitkeringsgerechtigden maatschappelijk nuttige activiteiten gaan verrichten bij wijze van tegenprestatie voor het ontvangen van hun uitkering. Anders dan bij het werken met behulp van uitkering gaat het hierbij niet om arbeidsverrichting op arbeidsplaatsen, maar om anderszins georganiseerde en begeleide werkactiviteiten.

Behalve het bestrijden van sociale uitsluiting, is het oppakken van maatschappelijk nuttige activiteiten die anders zouden blijven liggen het oogmerk en tevens het voordeel van deze vorm van 'tewerkstelling'.

Daar staat tegenover dat met het verrichten van deze activiteiten in principe geen inkomen wordt verdiend; de uitkering moet als het ware als beloning dienen. Of deze vorm van 'tewerkstelling' uitkeringsgerechtigden metterdaad uit hun isolement zal verlossen, kan worden betwijfeld. Niet uitgesloten is immers, dat op deze wijze het gevoel er juist maatschappelijk niet bij te horen, wordt versterkt. Daarenboven dreigt op deze wijze aan bovengenoemde tweedeling een nieuwe dimensie te worden toegevoegd. Naast werkenden op de arbeidsmarkt met of zonder subsidie ontstaat hierdoor namelijk een groep die met behoud van uitkering veelal buiten die markt werkzaam zal zijn.

Gelet op hun neiging van werkaanvaarding op de arbeidsmarkt af te zien omdat dat

56 Deze aanvulling wordt geraamd op 1.600 miljoen gulden. Sociale Nota 1995, p. 67.

te weinig 'oplevert', komt de vraag op hoe men uitkeringsgerechtigden tot het verrichten van die maatschappelijk nuttige activiteiten denkt te motiveren. Gaat de daarmee beoogde 'sociale activering' zover dat men zich maatschappelijk nuttig moet maken op straffe van verlies van het uitkeringsrecht? Vooralsnog is niet duidelijk of het kabinet voornemens is een dergelijke vergaande strekking aan het wederkerigheidsstreven te geven. Onduidelijk is evenzeer in hoeverre men bij de invulling van dat streven rekening zal houden met het feit dat een deel van de huidige uitkeringsgerechtigden zich reeds als vrijwilliger of anderszins maatschappelijk nuttig maakt. Raadzaam lijkt dit als zodanig te erkennen en deze groep niet te verplichten deze activiteiten op te geven door hen op straffe van verlies van hun uitkering andere activiteiten op te dragen die de overheid maatschappelijk nuttig(er) acht. Het idee van 'sociale activering' schiet dan immers haar doel voorbij.

5 Werk boven 'wig' of 'wig' boven werk

Slotbeschouwing

5.1 Evaluatie van de doelstellingen

Nu de concrete middelen tot bevordering van arbeidsparticipatie bekend zijn, rijst tot slot de vraag of de doelstelling dat werk boven een inkomensvervangende uitkering moet gaan daarmee kan worden gerealiseerd. Zijn die middelen zodanig gekozen dat daarmee daadwerkelijk meer kwalitatief goede arbeidsmogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden kunnen worden gecreëerd of heeft de financieel-economische doelstelling uiteindelijk toch de overhand?

5.1.1 *Meer werk in de marktsector*

Uit het bovenstaande is gebleken dat ter verwezenlijking van de doelstelling dat werk boven een inkomensvervangende uitkering moet gaan, primair wordt gekozen voor het creëren van meer reguliere banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Achter deze keuze gaat de gedachte schuil dat alleen op deze manier kan worden bewerkstelligd dat zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden aan het werk komen. Enerzijds zal het beslag op het uitkeringssysteem daardoor verminderen, hetgeen, via verkleining van de 'wig', zal leiden tot verbetering van de concurrentiepositie en een gezonder economisch draagvlak. Anderzijds wordt uitkeringsgerechtigden daardoor (meer) mogelijkheden tot zelfontplooiing geboden, hetgeen de kwaliteit van hun bestaan zal verhogen. Aldus snijdt het mes aan twee kanten.

5.1.2 *Kwantiteit boven kwaliteit*

Opdat het mes inderdaad aan deze twee kanten snijdt, zal zowel aan voornoemde sociale als aan voornoemde financieel-economische doelstelling recht moeten worden gedaan. Dit voert onvermijdelijk tot de vraag wat uiteindelijk het zwaarste moet wegen. Tegemoetkoming aan beide doelstellingen brengt immers beperkingen mee; recht doen aan de kwaliteitsdoelstelling betekent dat op de kwantiteit en de daarmee samenhangende doelstellingen moet worden ingeleverd en vice versa.

Wil het mes aan beide zijden snijden, dan zal voor eerstgenoemde situatie moeten worden geopteerd. Dit betekent dat het participatiebeleid zich niet alleen op het scheppen van meer betaald werk zal moeten richten, maar dat dit werk ook aan bepaalde kwaliteitseisen moet voldoen. Men kiest dan in feite voor werk boven 'wig'.

Aan deze keuze kleeft het risico dat een deel van de uitkeringsgerechtigden niet aan de slag zal komen wegens gebrek aan voldoende werkgelegenheid. De financieel-economische doelstelling komt als gevolg hiervan in het gedrang. Deze consequentie kan de weegschaal

Werk boven 'wig' of 'wig' boven werk

doen doorslaan naar een keuze voor 'wig' boven werk. Met het oog op de financieel-economische doelstelling laat men dan uiteindelijk de kwantiteit prevaleren.

Uit het voorafgaande kan worden gedestilleerd dat het kabinet per saldo voor deze laatste optie kiest. Zowel het standpunt dat het streven naar kwaliteit de totstandkoming van nieuwe arbeidsmogelijkheden niet moet belemmeren als de invulling die aan de activeringsgedachte wordt gegeven, wijzen hierop.

5.2 Evaluatie van de middelen

5.2.1 Meer werk 'via de markt'

Uit hoofdstuk 4 kan worden opgemaakt, dat de beoogde uitbreiding van de werkgelegenheid primair via de werking van het marktmechanisme tot stand zal moeten worden gebracht. Hieruit volgt dat de oplossing voor het werkloosheidsprobleem in eerste instantie in verbetering van de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt wordt gezocht. Het uitgangspunt dat er vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waarop veel uitkeringsgerechtigden zijn aangewezen, meer ruimte moet komen voor dynamiek en flexibiliteit, geeft hiervan blijk.

Met het oog op het bovenstaande richt men zich in de eerste plaats op (re)activering van de vraag naar laag produktieve arbeid. Prijsprikkels en deregulering worden daartoe aangereikt als hoofdmiddelen, naast functiesplitsing, 'trekken aan de bovenkant' en het systeem van de dienstencheques.

Aan de aanbodzijde zal een actiever en selectiever werkend uitkeringssysteem uitkomst moeten bieden. Beoogd wordt daarmee te bereiken dat eenieder die kan werken, meewerkt aan de terugkeer naar het arbeidsproces, ook al is dat slechts op tijdelijke basis of (ver) onder iemands niveau. Bij wijze van stimulans daartoe zal het niet meewerken aan de terugkeer naar het arbeidsproces met verlies van het uitkeringsrecht worden bestraft. Vergroting van de afstand tussen het uitkeringsniveau en het minimumloon moet werkaanvaarding tegelijkertijd lonend maken.

5.2.2 Onzekere factoren

Met de primaire keuze om uitkeringsgerechtigden 'via de markt' weer aan de slag te krijgen, kiest het kabinet voor een glibberige route om de hierboven genoemde doelstellingen te realiseren. Deze keuze impliceert immers dat het vooral van de marktpartijen zal afhangen of en zo ja hoeveel nieuwe arbeidsplaatsen daardoor zullen ontstaan.

Om een aantal redenen is twijfelachtig in hoeverre prijsprikkels hieraan een positieve bijdrage zullen leveren. Afgezien van verdringingseffecten, heeft onderzoek namelijk meer dan eens aangetoond, dat de vraag naar arbeid niet alleen door de prijs wordt bepaald. Daarnaast spelen ook andere factoren een rol, zoals leeftijd, geslacht, gezondheid en herkomst.

Aangenomen mag worden dat deze factoren wel degelijk gewicht in de schaal zullen leggen bij de beslissing uitkeringsgerechtigden tewerk te stellen. Een aanzienlijk deel van hen is immers allochtoon of gedeeltelijk arbeidsgeschikt.¹

Of en zo ja in welke mate het prijsvoordeel dat de werkgever kan behalen door hen aan te nemen, zal opwegen tegen bijvoorbeeld de factor gezondheid of herkomst, is volledig afhankelijk van zijn gevoeligheid voor prijsprikkels. Andere maatregelen kunnen die gevoeligheid, zo die aanwezig is, op hun beurt verstikken. Zo kan de beslissing om een gedeeltelijk arbeidsgeschikte in dienst te nemen bijvoorbeeld afstuiten op de financiële risico's die de werkgever daarmee tegenwoordig loopt. Allochtonen blijkt, naast taal- en aanpassingsproblemen, een bij werkgevers levende vooringenomenheid parten te spelen.² In hoeverre prijsprikkels voldoende kracht hebben dit weg te nemen, is echter de vraag.³

Of met deregulering de kans op werk voor bovengenoemde groepen zal worden vergroot, kan om dezelfde redenen in twijfel worden getrokken.

Het zijn echter niet alleen deze op werving en selectie van personeel betrekking hebbende factoren die het onzeker maken in welke mate er via voornoemde maatregelen meer arbeidsmogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden zullen ontstaan. Bepalend daarvoor is evenzeer dat de sociale partners aan de uitvoering van die maatregelen meewerken. Ook op dit terrein speelt evenwel een aantal onzekerheden.

Zo is inmiddels gebleken dat met name de werknemersorganisaties vooralsnog niet geneigd zijn uitvoering te geven aan alle prijsprikkels die het kabinet voor ogen staan. Vooral tegen de voorstellen om via beloning onder het minimumloonniveau de vraag naar laagproductieve arbeid te (re)activeren, bestaan principiële bezwaren. Het scheppen van meer werkgelegenheid voor uitkeringsgerechtigden langs deze weg, wordt hierdoor aanzienlijk bemoeilijkt.

Dientengevolge zal de beoogde vergroting van de werkgelegenheid, naar het zich laat aanzien, vooral tot stand moeten worden gebracht via het systeem van de dienstencheques, het 'trekken aan de bovenkant' en de mogelijkheid tot taaksplitsing. Het systeem van de dienstencheques moet evenwel nog nader worden uitgekristalliseerd en of het 'trekken aan de bovenkant' tot vergroting van de werkgelegenheid aan de onderkant zal leiden, is, mede tegen de achtergrond van de voorgenomen bezuinigingen op het technologiebeleid, nog maar de vraag.

1 Zo blijkt uit de Sociale Nota 1994, p. 62/63 c.q. Sociale Nota 1995, p. 16.

2 Ook de Sociale Nota 1995 wijst daarop. Zie p. 17.

3 Datzelfde geldt overigens voor de Wet Bevordering Evenredige Arbeidskansen Allochtonen die werkgevers hoofdzakelijk via een 'schandpaal-werking' over hun vooringenomenheid beoogt heen te helpen. Mede met het oog op de administratieve rompslomp die deze regeling vraagt, is twijfelachtig of met deze wet de mentaliteitsverandering die nodig is, kan worden bewerkstelligd.

Het bovenstaande voert tot de slotsom dat taaksplitsing voorlopig overblijft als vrijwel de enige reële mogelijkheid om nieuwe arbeidsmogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden te creëren. In hoeverre de sociale partners bij de invulling daarvan rekening zullen houden met kwaliteitsnormen is echter evenmin met zekerheid te zeggen. Nochtans is bepaald niet uitgesloten dat zij, als het erop aankomt, de kwantiteit zullen laten prevaleren boven de kwaliteit. Dit om, al dan niet onder druk van de overheid, aan de 'sociale norm' te kunnen voldoen.

Opgemerkt is reeds dat dit een keuze voor 'wig' boven werk impliceert. Deze keuze opent weliswaar de mogelijkheid om meer banen voor uitkeringsgerechtigden te scheppen, maar dat eist tegelijkertijd zijn tol. Veronachtzaming van kwaliteitsnormen bij het creëren van nieuwe arbeidsmogelijkheden gaat namelijk met een reeks ongewenste neveneffecten gepaard.

5.2.3 *Neveneffecten*

Het toekennen van prioriteit aan vergroting van het aantal arbeidsmogelijkheden, ongeacht de kwaliteit daarvan, opent in beginsel de mogelijkheid ook allerlei eentonig of anderszins onaantrekkelijk, kwaliteitsarm werk tot arbeidsmogelijkheid te bestempelen. Op straffe van verlies van hun uitkering kunnen uitkeringsgerechtigden min of meer worden gedwongen dit werk te aanvaarden. Uitgangspunt is immers dat ook dit soort werk boven het ontvangen van een inkomensvervangende uitkering gaat.

Of de invulling die op deze wijze aan eerder genoemde doelstelling wordt gegeven zich wel laat rijmen met het recht op vrije arbeidskeuze, is een vraag die niet wordt gesteld. Kennelijk doet evenmin terzake dat deze invulling haaks staat de onderkenning dat arbeid kwalitatief goed moet zijn met het oog op een duurzame sociale zekerheid en de kwaliteit van het bestaan.

Daarenboven wordt volledig voorbij gegaan aan de omstandigheid dat het creëren van arbeidsmogelijkheden op bovengenoemde manier de kans op ziekteverzuim vergroot. Dit, zowel aan de bovenkant als aan de onderkant. Enerzijds kan het elimineren van eenvoudige, kwaliteitsarme taken immers een te hoge belasting voor mensen aan de bovenkant betekenen. Anderzijds kan het moeten verrichten van dergelijke werkzaamheden de gezondheid van mensen aan de onderkant gemakkelijk schaden.

Niet uitgesloten is bovendien dat velen onder hen, ondanks de maatregelen die werkaanvaarding financieel lonend beogen te maken, dit soort arbeid met een zekere tegenzin zullen verrichten. Geen rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat dit, in combinatie met de kans op ziekteverzuim, een negatieve invloed kan hebben op de animo van werkgevers om de nieuwe arbeidsplaatsen met uitkeringsgerechtigden te bezetten.

Evenmin wordt kennelijk van belang geacht, dat dit nog eens wordt versterkt doordat tewerkstelling op deze basis, afgezien van het soort werk, ook om een andere reden voor

uitkeringsgerechtigden bepaald niet aantrekkelijk is. Zo werkgevers al geneigd zijn hen in dienst te nemen, zal dat immers veelal op basis van flexibele contracten geschieden, hetgeen de kans op ontslag vergroot. Uitkeringsgerechtigden lopen daarmee het risico in een situatie van sociale onzekerheid terecht te komen. Terwille van een selectiever werkend uitkeringssysteem zullen de toekenningsvoorwaarden voor het recht op een werkloosheidsuitkering namelijk worden aangescherpt.⁴ Als gevolg hiervan dreigen zij ofwel meteen in de RWW ofwel geheel buiten het uitkeringssysteem te vallen. Daar dit laatste impliceert dat zij ook van alle arbeidsmarktversterkende maatregelen verstoken zullen zijn, moeten zij in die situatie geheel op eigen kracht weer aan het werk zien te komen. De kans daarop is klein, daar zij onder meer met hun voormalige collega-uitkeringsgerechtigden zullen moeten concurreren, die daarbij allerlei vormen van ondersteuning kunnen krijgen. Deze consequenties maken werkaanvaarding, zo zover er al werk is, niet lonend, maar een riskante aangelegenheid.

Tegelijkertijd wordt op deze wijze afbreuk gedaan aan een aantal andere doelstellingen. Zo wordt met deze 'selectiviteit' geenszins bereikt dat het uitkeringssysteem gereserveerd blijft voor degenen die het echt nodig hebben.

Daarenboven is niet uitgesloten, dat het besef van voornoemde aan werkaanvaarding verbonden consequenties, de doorstroom uit tewerkstellingsprogramma's naar de marktsector verder zal blokkeren. Op deze manier wordt de huidige neiging om werken via de banenpool te prefereren boven werkaanvaarding in de marktsector versterkt. Op zijn beurt werkt dat evenwel een verdere segmentering tussen werkenden op reguliere basis en werkenden met behulp of behoud van uitkering in de hand.

Tot slot druist het hierboven beschrevene in tegen het streven naar het minimaliseren van inkomensverschillen en een rechtvaardige verdeling van arbeid en inkomen. Dat kan niet alleen schadelijk zijn voor de economische groei en daarmee voor de werkgelegenheidsontwikkeling, maar, via de ondermijnende invloed van de reflecterende werking van schade, zelfs een bedreiging vormen voor de gehele samenleving.⁵

4 Om aanspraak te kunnen maken op een werkloosheidsuitkering zal (binnenkort) moeten worden aangetoond dat men in de 9 maanden voorafgaande aan de werkloosheid tenminste een half jaar heeft gewerkt en, daarenboven, dat men in de 5 jaar voorafgaande aan de werkloosheid tenminste 4 jaar heeft gewerkt. Wordt hieraan niet voldaan, maar wel aan de referte-eis, dan kan gedurende 6 maanden aanspraak worden gemaakt op een uitkering die 70% van het minimumloon bedraagt. Wordt ook niet aan de referte-eis voldaan, dan valt men meteen in de RWW en zal men dientengevolge alleen voor enige geldelijke ondersteuning in aanmerking komen, indien de inkomens- en vermogenstoets wordt doorstaan. Zie hiervoor: Sociale Nota 1995, p. 101.

5 Zie daarvoor nader: J. Viaene e.a, Hervorming van de sociale zekerheid: vanuit een nieuw begrippenkader?, Brugge 1990, p. 63.

5.3 Conclusie

Het toekennen van prioriteit aan werk boven het verstrekken van inkomensvervangende uitkeringen kan, gelet op het grote maatschappelijke belang daarvan, niet anders dan met instemming worden begroet. Nochtans gebiedt het bovenstaande enige kanttekeningen te plaatsen bij de wijze waarop wordt beoogd daaraan invulling te geven.

Dat geldt ten eerste voor de doelstelling die achter voornoemde prioritering schuil gaat. De voornaamste drijfveer daarachter is immers de financieel-economische noodzaak het beslag op het uitkeringssysteem te verminderen. Via de daarmee gepaard gaande 'wig'-verkleining wordt daarvan een gunstige uitwerking op de concurrentiepositie verwacht. De wederinschakeling van zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces dient als middel om deze doelstelling te bereiken.

Hoewel dit op zichzelf bezien een nobel streven is, rijst desondanks de vraag in hoeverre het mogelijk is daaraan gestalte te geven. Wegens gebrek aan de juiste kwalificaties zijn uitkeringsgerechtigden in het verleden in groten getale min of meer als verouderde machines afgeschreven. Dientengevolge staan velen onder hen reeds langdurig buiten het arbeidsproces. In hoeverre daarin nu ineens verandering kan worden gebracht, is de vraag. Het is immers een bekend gegeven dat de kans op terugkeer daarin aanzienlijk afneemt naarmate de tijd verstrijkt. Na twee jaar wordt die kans nog maar op zeven procent geschat. Een groot deel van de huidige uitkeringsgerechtigden staat echter al langer dan twee jaar aan de kant. Wanneer aan dit gegeven de voorgenomen bezuiniging op de arbeidsvoorziening wordt toegevoegd, lijkt het gerechtvaardigd de haalbaarheid van de doelstelling zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden weer in het arbeidsproces ingeschakeld te krijgen, op voorhand reeds in twijfel te trekken.

Voornoemde twijfel wordt nog eens versterkt doordat de oorzaak van de lage participatiegraad niet primair wordt gezocht in de evolutie naar een steeds kapitaal- en kennisintensiever wordende economie, maar in de verstoring van het marktmechanisme. Dit heeft tot gevolg dat men zich bij de keuze van de middelen waarmee bovengenoemde doelstelling moet worden verwezenlijkt, primair door verbetering van de werking van het marktmechanisme laat leiden.

Of deze glibberige route tot wederinschakeling van zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces zal leiden, is, zoals hierboven is aangegeven, discutabel. Voorzover dat al het geval is, moet daarbij bovendien een aantal averechts uitwerkende neveneffecten op de koop toe worden toegenomen. Daarenboven vergt het bewandelen van deze op lastenverlichting gerichte route bezuinigingen die op hun beurt de beoogde groei van de werkgelegenheid kunnen ondermijnen. Dit, terwijl dubieus is in hoeverre die lastenverlichtende maatregelen de daarvan verwachte resultaten zullen opleveren.

Gelet op de onzekere uitkomst van de gekozen beleidslijn en de daaraan verbonden neveneffecten ware het verkieslijker geweest wanneer men zich bij de invulling van het

participatiebeleid niet op het verleden, maar op de toekomst had gericht. In plaats van de fouten uit het verleden te willen herstellen, had men zich beter kunnen voornemen daarvan te leren opdat die fouten in de toekomst niet opnieuw worden gemaakt.

Dit houdt een keuze in voor een actief optredende overheid die het waarborgen van stabiliteit in de samenleving hoog in zijn vaandel heeft staan. Behalve investeringen in scholing en innovatie vergt dit een voortdurende zorg dat mensen geschikt blijven voor deelname aan het arbeidsproces, zodat zij niet, of niet langer dan strikt noodzakelijk is, hoeven terug te vallen op het uitkeringssysteem.

Daarnaast verdient de wijze waarop allochtonen kunnen worden ingeburgerd in de Nederlandse samenleving speciale aandacht. Het voorstel tot het creëren van 'inburgertrajecten' kan daarbij als leidraad dienen met dien verstande dat daarbij de ideeën omtrent betaling onder het minimumloon worden losgelaten. In plaats daarvan dient hun integratie bij voorkeur te worden bevorderd door positieve maatregelen, zoals een doelmatig gebruik van de KRA.

Een toekomstgerichte benadering kan niet anders dan gepaard gaan met de onderkenning, dat er altijd een groep zal zijn die ondanks voornoemde maatregelen niet zal kunnen voldoen aan de normen die deelname aan het steeds veeleisender wordende arbeidsproces stelt.

Tot die groep behoort ook een deel van de huidige uitkeringsgerechtigden. Bij de invulling van het participatiebeleid behoort rekening te worden gehouden met de diversiteit van deze doelgroep. Daaronder bevinden zich jongeren en ouderen, kansrijken en kansarmen c.q. mensen die relatief nog maar kort en mensen die relatief reeds lang buiten het arbeidsproces staan.

Voor zover de terugkeer naar het betaalde arbeidsproces in de rede ligt, dient het participatiebeleid daarbij alle ondersteuning te bieden. In de regel zal dat betekenen dat die ondersteuning zich vooral op jongeren en de meest kansrijken zal richten.

Een dergelijke invulling van het participatiebeleid impliceert dat wordt geaccepteerd dat een deel van de huidige uitkeringsgerechtigden niet meer zal kunnen worden ingeschakeld in het arbeidsproces, althans niet op een acceptabele manier. Velen van hen maken zich evenwel reeds maatschappelijk nuttig buiten het betaalde arbeidsproces. Dit illustreert dat het verrichten van arbeid zich niet per definitie tot het betaalde arbeidsproces hoeft te beperken. Buiten het betaalde arbeidsproces bevindt zich evenzeer een arbeidsmarkt, waarop mensen voor wie deelname aan het betaalde arbeidsproces niet in de rede ligt, met behulp of met behoud van uitkering werkzaam kunnen zijn. Daar zij op deze wijze evenzeer participeren in de samenleving behoort nadere ontginning van laatstgenoemde arbeidsmarkt eveneens tot het participatiebeleid. Dit begint met de erkenning dat ook op deze arbeidsmarkt arbeid wordt verricht en dat dit zelfs te verkiezen is boven het creëren op de betaalde arbeidsmarkt van veelal kwaliteitsarm werk, dat min of meer onder dwang moet worden uitgeoefend. Vanuit deze erkenning dienen de ideeën omtrent het werken met behoud of behulp van uitkering nader te worden uitgekristalliseerd.

Het bewandelen van deze weg houdt een keuze in voor werk boven 'wig'. Aan deze keuze kleeft het bezwaar dat daarmee de beoogde vermindering van het beslag op het

uitkeringssysteem niet of nauwelijks zal worden gerealiseerd. Dientengevolge zal ook de daarvan verwachte positieve uitwerking op de concurrentiepositie, via de daardoor optredende 'wig'-verkleining, niet optreden.

De vraag rijst echter hoe zwaar deze bezwaren moeten wegen. Zo is uit het bovenstaande gebleken, dat het bewandelen van de weg die het kabinet voor ogen staat evenmin garandeert dat voornoemde doelstellingen worden verwezenlijkt. Zeker is wel dat daarmee grote maatschappelijke schade kan worden aangericht. Daarenboven is het maar de vraag of de keuze voor werk boven 'wig' wel zo schadelijk is voor de concurrentiepositie als wordt verondersteld. Bedacht dient te worden dat de meeste West-Europese landen kampen met een vrijwel niet te remmen toename van het aantal uitkeringsgerechtigden. Daarenboven zijn de arbeidskosten niet alleen bepalend voor de concurrentiepositie. Andere factoren spelen daarbij evenzeer een rol, zoals de stand van de wetenschap en de techniek, de mate van innovatie, het scholingsniveau en een goed en betrouwbaar stelsel van sociale zekerheid. Om de concurrentiestrijd het hoofd te bieden, verdient het op peil houden van deze factoren zelfs de voorkeur boven een beleid dat zich op verlaging van de arbeidskosten concentreert, omdat daarmee, anders dan bij een concentratie op de arbeidskosten, de stabiliteit in de samenleving kan worden gewaarborgd, zoals hierboven reeds is aangegeven.

Het bovenstaande voert tot de slotsom dat aan de beoogde bevordering van arbeidsparticipatie slechts op een verantwoorde manier inhoud kan worden gegeven, wanneer wordt gekozen voor een beleid dat, vanuit een bredere visie op 'werk', uitgaat van werk boven 'wig'. Om te voorkomen dat grote maatschappelijke schade zal worden aangericht en het beleid dientengevolge voortdurend zal moeten worden bijgesteld, rest het kabinet geen andere oplossing dan de moed op te brengen zijn koers te wijzigen.

Aangehaalde literatuur

- Aarts, L.J.M., Dercksen, W.J., Jong, Ph.R. de, Arbeidsongeschiktheid, een internationale vergelijking, in: SMA 1993.
- Allewijn, D., e.a., Gelijk in de WAO?, Deventer 1993.
- Antonides, D., Raaij, W.F. van, Inkomen en de voor- en nadelen van werk, Den Haag 1990.
- Berghman, J., De onzichtbare sociale zekerheid, Deventer 1986.
- Berghman, J., Het moderne sociale zekerheidsbegrip: operationaliseerbaar en beleidsgeëldig?, in de bundel: Preventie: een solide basis voor sociale zekerheid?, red. Steenberge, J., van, e.a., Antwerpen/Apeldoorn 1994.
- Berkowitz, M., Forging linkages: modifying disability benefit programs to encourage employment, in: Rehabilitation International, New York 1990.
- Beveridge, W., Social Insurance and Allied Services, London 1942.
- Brenner, M.H., Mooney, A., Unemployment and Health in the context of economic change, in: Social Science Med. 17, 1983/16.
- Boot, C.G., Hoge Raad Beenen/Vanduho: nawerking toegekend aan de algemeen verbindend verklaring?, in: SR 1994.
- Bruyn-Hundt, M. de, Flexibele arbeidsovereenkomsten: een structureel gegeven, in: SMA 1989.
- Coenegracht, A.M.M.A., Nieuwenhuis, A.F.M., Scholing van werknemers, in: Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken, 1994/2.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, Groei, Concurrentievermogen, Werkgelegenheid. Naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen ('Witboek Delors'), Luxemburg 1993.
- Commissie Laagste segment arbeidsmarkt, De onderste baan boven, Den Haag 1994.
- Delarue, R., Dienstencheque: verhitte discussies in het schemerduister, in: De gids op maatschappelijk gebied, 1994.
- Eck, N. van, e.a., Verkennend onderzoek taaksplitsing, Den Haag 1994.
- Fase, W.P.J.M., De algemeen verbindend verklaring van cao-bepalingen opnieuw gewogen, in: SMA 1992.
- Fase, W.P.J.M., Wederzijds begrip, Deventer 1993.
- Fase, W.P.J.M., Zoals het klokje thans tikt, in: SMA 1994.
- FNV-rapport, Tegen de stroom in, Amsterdam 1994.
- Geleijnse, L., Vrooman, J.C., Muffels, R.J.A., Tussen Ministelsel en Participatiemodel, SCB, Rijswijk 1993.
- Groenestijn, M.A.J., Artikel 30 ZW, een (on)bruikbaar instrument?, in: SMA 1991.
- Heyden, P.F. van der, Verbindend verklaren van cao's: geen speelbal van de politiek, in: NJB 1992
- Houwelingen, J. van, e.a., Werkloosheid, gezondheid en sterfte in naoorlogs Nederland, in: SG 1984/1.
- International Social Security Association, Responding to changing needs, Report I, Geneva 1993 & Part II.

- Janssen, G.M.H., Bestrijding werkloosheid, in: PS 1994/17.
- Jaspers, A.Ph.C.M., Schippers, J.J., Siegers, J.J., Vaste en flexibele arbeidsrelaties in Nederland: het voorkomen van en de tevredenheid over uiteenlopende arbeidscontractvormen, in: SMA 1989.
- Jaspers, A.Ph.C.M., en Hubeau, B., Preadvies: Juridische voorwaarden voor en grenzen van inburgering, ten behoeve van de nota Beleidsopvolging Minderhedendebat, Den Haag 1994.
- Klosse, S., Menselijke schade, vergoeden of herstellen?, Antwerpen/Apeldoorn, 1989.
- Knepper, S., Geneeskunde en arbeidsongeschiktheidsregelingen, in: Arbeidsongeschiktheid in de spreekkamer (Mededelingen van het Hugo Sinzheimer Instituut 4), Amsterdam 1992.
- Koning, J. de, e.a., Met subsidie aan het werk, Rotterdam 1993.
- Leede, L.J.M., de, Sociaal recht, makro en micro, Zwolle 1994.
- Maanen, G.H.O. van, Bijstand, kan het anders?, in: SMA 1994.
- Marseille, A.T., Toestemming krijgen voor scholing van een bedrijfsvereniging, in: SMA 1993.
- Mayes, D.G., Soteri, S., The right of dismissal and labour flexibility, OSA-werkdocument W 121, Den Haag 1994.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Nota 1993, TK 1992-1993, 22802, nrs 1-2.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Nota 1994, TK 1993-1994, 23 402, nrs 1-2.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Nota 1995, TK 1994-1995, 23 902, nrs 1-2.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Meer werk, weer werk, TK 1993-1994, 23 406.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kwartaalbericht Arbeidsmarkt 1994.
- OECD Job Study; Evidence and Explanations, Parijs 1994.
- OECD, Economic Outlook (55), Parijs 1994.
- Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, Trendrapport Vraag naar arbeid 1994, Den Haag 1994.
- Passchier, C.E., Flexibele arbeidsrelaties: van mist en dode muizen, in: SMA 1992.
- Prins, R., Sickness absence in Belgium, Germany (FR) and the Netherlands; a comparative study, Maastricht 1990 (diss.).
- Rapport van de Commissie Buurmeyer, TK 1992/1993, 22 730.
- Regenmortel, A. van, Sociale zekerheid en preventie: een begrippenkader, in de bundel: Preventie: een solide basis voor sociale zekerheid? red. Steenberge, J. van, e.a., Antwerpen/Apeldoorn 1994.
- Rhijn, A.A. van, Sociale Zekerheid, Deel II: Algemene richtlijnen voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale zekerheid in Nederland, Den Haag 1945.
- Rhijn, A.A. van, Sociale Zekerheid, Den Haag 1945, deel III.
- Rood, M.G., Ser-advies algemeen verbindend verklaring van cao-bepalingen vastgesteld, in: TVVS 1992

- Schaik, A.B.F.M. van, Werk boven inkomen?, in: ESB van 1 juni 1994 (nr 3964).
SER-studie, Verantwoordelijkheidsverdeling sociale zekerheid, Den Haag 1994.
- Siebrand, J.C., Pleidooi voor een duale arbeidsmarkt, in: ESB 1994.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociale en Culturele verkenningen 1994, Rijswijk 1994.
- Sociale Verzekeringsraad, WAGW in uitvoering, Zoetermeer 1990.
- Stelt, H.G. van der, Reïntegratie van WAO-toetreders uit 1985 en 1987 vergeleken, in: SMA 1991.
- Streng, J.C., Parlementaire enquête en sociaal geneeskundige inspanningen, in: SMA 1994.
- Veerman, T.J., Cavé, M., Reïntegratiepogingen bij oude en nieuwe werkgevers, in SMA 1994.
- Viaene, J., e.a., Hervorming van de sociale zekerheid: vanuit een nieuw begrippenkader?, Brugge 1990.
- Viaene, J., Van een causale naar een preventieve benadering van arbeidsongeschiktheid, in de bundel: Stress en arbeidsongeschiktheid: schade vergoeden of gezondheid bevorderen, Antwerpen/Apeldoorn 1992.
- Weitenberg, J., Verantwoordelijkheid, een zaak van rechten en plichten, in: SMA 1993.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Een Werkend Perspectief, Den Haag 1990, p. 75-76.
- Wolff, Ch.J. de, Arbeidsongeschiktheid: materiële middelen voor ontplooiing?, in de bundel: Preventie: een solide basis voor sociale zekerheid?, Antwerpen/Apeldoorn 1994.
- Zwan, A. van der, Entzinger, H.B., Beleidsopvolging minderhedendebat, Den Haag 1994.

Bijlagen

Stellingen en co-referaten

Stellingen voor de bijeenkomst van de Vereniging voor Arbeidsrecht op 14 oktober 1994

Dr S. Klosse

1. Een beleid dat werk via de markt wil creëren en tegelijkertijd inkomensverschillen zo beperkt mogelijk wil houden, steunt op tegenstrijdige uitgangspunten en is daarom een doodlopende weg.
2. Selectiviteit in de sociale zekerheid garandeert geenszins dat het stelsel van sociale zekerheid gereserveerd blijft voor degenen die het echt nodig hebben.
3. Bezuinigen op het stelsel van sociale zekerheid is een schijnoperatie die slechts leidt tot een verschuiving zo niet tot verhoging van de overheidsuitgaven.
4. Het banenplan van de overheid beoogt de positie van de werklozen te verbeteren, maar maakt hun positie tegelijkertijd sociaal onzekerder.
5. Doordat het kabinet zich bij het bestrijden van de werkloosheid primair laat leiden de 'wig' staat bij de bevordering van de werkgelegenheid veeleer de kwantiteit dan de kwaliteit voorop.

Werken boven 'wig' of 'wig' boven werken

Drs. C.C.H.J. Driessen

Graag wil ik nader ingaan op de volgende kernpunten uit het betoog van mevrouw Klosse.

In de eerste plaats wil ik stilstaan bij de vraag, of de 'wig' moet worden verkleind en of dat mogelijk is binnen de randvoorwaarde van een sociaal beleid. Mijn conclusie zal daarbij zijn, dat de 'wig' kan worden verkleind, zonder te bezuinigen op allerlei essentiële collectieve voorzieningen.

Vervolgens wil ik ingaan op het arbeidsmarktbeleid. Het vorige kabinet heeft een fors pakket van flexibiliserings- en dereguleringsmaatregelen voorgesteld, dat door het huidige kabinet tot nog toe slechts in heel geringe mate is bijgesteld. Mijn conclusie is dat deze voorstellen niet alleen geen bijdrage leveren aan het oplossen van de werkloosheidsproblematiek, maar bovendien ook grote sociale schade dreigen te veroorzaken.

Tenslotte kom ik tot een beoordeling van de voorstellen van het huidige kabinet ten aanzien van wig en arbeidsmarkt.

De wigproblematiek

Eigenlijk iedereen in Nederland is ervan overtuigd, dat het gewenst is dat de 'wig' – dat wil zeggen het verschil tussen bruto en netto inkomen – wordt verkleind.

Arbeid is in Nederland het zwaarst belaste 'produkt' dat we kennen. Arbeid wordt misschien wel zwaarder belast dan alcohol, sigaretten of pure luxe goederen. Op die manier wordt arbeid uit de markt geprijsd. Verkleining van de 'wig' dient de arbeidsparticipatie. Bevordering van de arbeidsparticipatie is vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt een nijpend probleem, gezien het grote aantal laaggeschoolde werknemers dat langdurig werkloos is. De wig op laag betaalde arbeid is hoog te noemen.

CPB-berekeningen wijzen uit dat wigverkleining positief uitwerkt op de werkgelegenheid. Daarbij kan overigens als relativiserende kanttekening worden opgemerkt, dat het empirisch materiaal vooral gebaseerd is op de relatie tussen wigvergroting en werkgelegenheid.

Het blijft de vraag of wigverkleining tot dezelfde effecten zal leiden, maar dan met een omgekeerd teken. Ik denk dat hierbij enige twijfel op zijn plaats is, omdat een wigvergroting psychologisch toch anders doorwerkt dan een wigverkleining.

Als gevolg hiervan zouden de positieve effecten van wigverkleining wel eens kunnen blijken te zijn overschat. Los hiervan is de vraag vervolgens hoe de wig moet worden verkleind. Op dat punt lopen de meningen heel fors uiteen.

Twee kampen

Ik zou daarbij twee kampen willen onderscheiden. Het ene kamp wordt aangevoerd door werkgevers, vooral door de grote werkgevers van het VNO en de NCW en vindt ook veel aanhangers binnen de VVD. Dat kamp wil de wig verkleinen door een zwaar accent

te leggen op bezuinigingen op allerlei essentiële collectieve voorzieningen. Vooral wordt daarbij gewezen op het stelsel van sociale zekerheid dat te duur zou zijn.

Het andere kamp wordt aangevoerd door de vakbeweging, vooral door de FNV en vindt ook veel aanhangers binnen de PvdA en ook binnen Groen Links. Dat kamp wil de wig verkleinen door accent te leggen op een scala van andere maatregelen. In de eerste plaats door het voeren van een actief werkgelegenheidsbeleid, waarvan verdergaande herverdeling van arbeid, actief bevorderd door de overheid, een onderdeel dient te zijn. Het arbeidsongeschiktheidsberoep kan worden teruggedrongen door een actief preventie- en reïntegratiebeleid, dat wordt versterkt door grotere financiële incentives te leggen bij werkgevers, die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van een goed volumebeleid.

Op die manier kan op een sociaal verantwoorde wijze de afwenteling van verantwoordelijkheden naar collectieve regelingen worden ingedamd. Daarnaast wil dat kamp de wig verkleinen door lastenverschuivingen. Verlaag de loon- en inkomstenbelasting, maar verhoog tegelijkertijd de belasting op milieuvervuilende activiteiten, verhoog de BTW maar ontzie daarbij de arbeidsintensieve diensten. Kortom, plaats arbeid als het om belasting gaat niet langer in een rijtje samen met tabak en alcohol. Twee kampen dus die verdeeld zijn over de wijze waarop wigverkleining moet worden bereikt.

In het betoog van mevrouw Klosse komen de bezwaren die verbonden zijn aan wigverkleining door te bezuinigen op essentiële collectieve voorzieningen ook terug. Voor de volledigheid herhaal ik ze hier nog eens in mijn eigen woorden.

Bezwaren

Mijn eerste bezwaar is dat bezuinigingen op het stelsel van sociale zekerheid de zwakste groepen treffen. Degenen die toch al het slachtoffer zijn van het feit, dat ze uit het arbeidsproces zijn gestoten, dat de arbeidsmarkt voor hen een gesloten, zo goed als onneembaar bastion is. Daarbij moet worden bedacht dat sinds 1982 het bruto minimumloon al met meer dan 20% bij de loonontwikkeling is achtergebleven en dat de minimum uitkeringen al 13% in pure koopkracht zijn achtergebleven bij het modale inkomen van de alleenverdiener en dus nog veel meer bij het inkomen van de groeiende groep tweeverdieners, waar het tweede inkomen een steeds substantiële element is gaan vormen. Voorts moet worden bedacht dat allerlei specifieke bezuinigingen, die bijvoorbeeld gehandicapten en chronisch zieken hebben getroffen, niet in deze koopkrachtcijfers tot uitdrukking komen. Er moet daarom een halt worden toegeroepen aan het steeds verder uithollen van de inkomens en de voorzieningen voor de lager betaalden.

Mijn tweede bezwaar is dat bezuinigingen vaak helemaal niet leiden tot een wigverkleining maar tot een wigvergroting of een wigverschuiving. Een goed voorbeeld van wigvergroting is de bezuiniging op de WAO-uitkeringen in 1993. Voor deze maatregel heeft op geen enkel moment een voldoende maatschappelijk draagvlak bestaan. Toch heeft de politiek de bezuinigingen op de uitkeringshoogte doorgezet, gevangen als ze was in de zelf

aangemeten dwangbuis van volumecijfers en stringente begrotingsregels. Op de resultaten van een langere termijn volumebeleid wilde men niet wachten.

Gevolg was een brede reparatie van het WAO-gat via het arbeidsvoorwaardenbeleid als uitdrukking van het feit dat werknemers sterk hechten aan een 70%-uitkering in geval van arbeidsongeschiktheid. Dit leidde tot hogere kosten door versmalling van het draagvlak, extra risicopremies en overgang van omslagfinanciering naar rentedekking. De premiedifferentiatie die het gevolg was, had men ook binnen het wettelijk stelsel kunnen vormgeven.

Kortom, een dom korte termijnbeleid waarbij de ideologie helaas zwaarder heeft gewogen dan zakelijke argumenten. Een voorbeeld om nooit meer te herhalen.

Mijn derde bezwaar is dat een beleid gericht op wigverkleining door te bezuinigen dikwijls ook de produktieve overheidsuitgaven treft. Nederland moet kiezen voor een kwaliteitsstrategie, die mikt op verbetering van de concurrentiepositie op de hoog technologische markten, daar ligt de concurrentiekracht.

Dat vergt van de overheid een ondersteunend beleid, gericht op versterking van de produktiestructuur. Kortom, uitwerking van een industriebeleid. Daarvoor is versterking van de kennisinfrastructuur en versterking van het technisch onderwijs nodig. Tenslotte vergt deze kwaliteitsstrategie een versterking van de fysieke infrastructuur, om onze distributiefunctie optimaal te kunnen benutten. Een beleid dat zich eenzijdig richt op collectieve lasten, zal snel leiden tot het onderschatten van de collectieve opbrengsten, die de keerzijde van de medaille van de collectieve lasten zijn.

Deze drie bezwaren wil ik samenvatten in de stelling, dat een beleid dat zich te eenzijdig richt op terugdringing van de wig door te bezuinigen op collectieve voorzieningen, de sociale samenhang aantast en daarmee een zware wissel op de toekomst trekt.

Een beleid dat zich daarentegen richt op wigverkleining door het bevorderen van duurzame economische groei, door herverdeling van arbeid, door lastenverschuiving en door het voeren van een consequent volumebeleid in het stelsel van sociale zekerheid, draagt deze bezwaren niet in zich en verdient derhalve verre de voorkeur.

Arbeidsmarktbeleid

Daarmee kom ik toe aan het tweede deel van het drieluik dat ik wil behandelen. Dat betreft het arbeidsmarktbeleid. Het vorige kabinet heeft in de Miljoenennota van 1994 een aantal flexibiliserings- en dereguleringsmaatregelen voorgesteld, waarop ik graag nader wil ingaan.

De voornaamste maatregelen in dit kader zijn:

- het sterk inperken van het algemeen verbindend verklaren van c.a.o.'s (a.v.v.);
- het ongedaan maken van de preventieve ontslagtoets. Inmiddels is dit voornemen van de baan, zie de brief van de Minister van SZW aan de Tweede Kamer van 23 november 1994, ABA/AV/BVA/94/5863 (red.);
- het opheffen van het vergunningenstelsel uitzendwezen.

Op dereguleren is zware kritiek mogelijk. Zo zal het laten vervallen van de preventieve ontslagtoets leiden tot een stortvloed van dure juridische procedures, die de arbeidsverhoudingen verstoren met mogelijk zware financiële consequenties voor de werkgever. Kortom een situatie die contrair is aan wat het vorige kabinet beoogde. Er zijn dan ook maar heel weinig, economen die aan dit voorstel grote positieve werkgelegenheidseffecten toedichten.

Dit geldt zeker ook voor het opheffen van het vergunningstelsel uitzendwezen. Dit voorstel noopt tot extra fraudebestrijdingsmaatregelen in deze sector, die dan ook onder de Wet Ketenaansprakelijkheid gaat vallen. De ene inflexibiliteit wordt zo voor de andere ingeruild.

De verruiming van de Arbeidstijdenwet dreigt de combinatie van arbeid en zorgtaken ernstig te bemoeilijken en kan daarmee de arbeidsparticipatie van met name vrouwen belemmeren. Het flexibiliseringspakket bevat kortom te veel ideologie en te weinig no nonsense.

Dat geldt ook voor het vergroten van de inkomensverschillen tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden. Het vorige kabinet hanteerde flexibilisering en deregulering steeds sterker als een eigenstandige doelstelling in plaats van een instrument. De voornaamste kritiek is dan ook, dat de voorstellen wel grote sociale schade aanrichten, terwijl ze geen bijdrage leveren aan de gewenste terugdringing van de werkloosheid.

Zo zal de a.v.v.-inperking leiden tot veel minder afspraken over goede doelen, omdat het arbeidsvoorwaardenoverleg veel sterker in het teken komt te staan van brood en boter. Uit onderzoek van de economen Hartog, Teuling en Van Opstal blijkt dat de insider-outsider problematiek – dat wil zeggen de mate waarin de zittende werknemers door middel van verworven rechten de toegang tot de arbeidsorganisatie bemoeilijken voor nieuwe werknemers – veel sterker in de V.S. speelt dan in Nederland. Dat komt omdat in het Nederlandse arbeidsvoorwaardenoverleg de werkgelegenheidsdoelstelling veel meer aandacht en gewicht krijgt. Door de grote insider-outsider problematiek in de V.S. worden daar te weinig kwaliteitsbanen gecreëerd en vindt een te groot deel van de werkgelegenheidsgroei plaats in de vorm van pulparbeid, met als gevolg een groeiende groep werknemers met een inkomen onder het bestaansminimum.

Degenen die wigverkleining willen bereiken door te bezuinigen op sociale uitkeringen voeren wel aan, dat een groter verschil tussen uitkering en loon goed zou zijn voor de werking van de arbeidsmarkt. Daarbij wordt voortdurend gewezen op het te geringe verschil tussen minimumloon en minimum uitkering. Wat mij enorm stoort in dit verhaal is, dat daarbij voor het gemak voorbij wordt gegaan aan het feit, dat het minimumloon sinds 1982 al meer dan 20% is achtergebleven bij de loonontwikkeling. Ten opzichte van de verdiende lonen ligt de achterstand zelfs eerder in de buurt van de 25 à 30%.

De arbeidsmarktproblematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt door een veelheid van factoren veroorzaakt. De ruime arbeidsmarkt heeft geleid tot een proces van verdringing

met als gevolg, dat degenen aan de onderkant het sterkst door werkloosheid worden getroffen. Daarbij komt dat veel laaggeschoolde werkgelegenheid is verdwenen door de technologische ontwikkeling en de "lean production".

Voorts blijft sprake van discriminatie van allochtone, oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers. Drie categorieën die dan ook zijn oververtegenwoordigd in de werkloosheidscijfers. Deze brede problematiek vraagt om een brede aanpak. Flexibilisering zoals door het vorige kabinet voorgesteld en wigverkleining door te bezuinigen op de uitkeringen zijn in dat verband ineffectieve en sociaal ongewenste instrumenten.

Beter is het om de arbeidsmarktproblematiek aan te pakken door herverdeling van arbeid, door scholing, door een effectievere bemiddeling van werkloze werknemers en door c.a.o.-afspraken, die meer oog hebben voor het creëren van meer banen vooral ook voor langdurig werkloze werknemers. Daarmee sluit ik het arbeidsmarktluik af en kom ik toe aan de beoordeling van het beleid van het paarse kabinet.

Het kabinetsbeleid

Hoe beoordeel ik nu in dit kader het kabinetsbeleid? Het huidige paarse kabinet kiest voor een middenpositie. Sterker dan het vorige kabinet lijkt men te willen inzetten op een actief werkgelegenheidsbeleid, waarvan herverdeling onderdeel uitmaakt. Of men werkgevers daarbij echt een duw in de goede richting zal willen geven, moeten we echter nog afwachten.

Ook maakt dit kabinet een, zij het uitermate bescheiden, begin met lastenverschuivingen door invoering van een beperkte energiebelasting op kleingebruikers. De VVD lijkt in de Tweede Kamer zelfs nog tegen te strijden tegen deze bescheiden operatie. De FNV had verwacht en gehoopt dat het kabinet op dit punt meer daadkracht aan de dag zou leggen.

Tenslotte wordt de 'wig' door het paarse kabinet vooral verkleind door de bezuinigen op allerlei essentiële collectieve voorzieningen.

Die bezuinigingen hebben intussen veel kritiek in de samenleving opgeroepen. Ik wijs daarbij op het inkomensafhankelijk maken van de AOW-toeslag, het bevriezen van de uitkeringen in 1995 en het toepassen van een halve koppeling in de jaren daarna, de zware bezuiniging op de AWW, de bezuinigingen op het hoger onderwijs en het verder op achterstand zetten van de werknemers bij de overheid en de gepremieerde en gesubsidieerde sector.

Kortom, een lange tot weinig vrolijkheid stemmende bezuinigingslijst.

Ook werkt in de periode 1995–1998 heel sterk het effect van de gewijzigde WAO door. Vooral de wijziging in het arbeidsongeschiktheidsbegrip leidt ertoe, dat een grote groep werknemers met ernstige handicaps niet langer arbeidsongeschikt maar werkloos wordt verklaard. Voor de oude WAO-ers die worden herkeurd, leidt dat tot een uitzichtloze situatie, waarin de kansen op ander werk in de huidige arbeidsmarkt nihil zijn. Dat betekent dat men op termijn aangewezen raakt op de bijstand of op het inkomen van de partner.

De FNV heeft vooral voor deze groep oude WAO-ers grote bezwaren tegen het toepassen

van een arbeidsongeschiktheidsbegrip en verdien criterium dat geen recht doet aan de realiteit van de arbeidsmarkt.

Overigens is mede door deze ontwikkeling en door het groeiende besef dat een goed verzuimbeleid moet worden gevoerd het aantal arbeidsongeschikte werknemers in een niet eerder voorzien tempo aan het dalen. Verwacht wordt dat in 1995 de volumedoelstelling zal worden gerealiseerd die het vorige kabinet zich voor 1994 stelde. De uitspraak van dr. Klosse dat het aantal arbeidsongeschikten is blijven stijgen, is derhalve dit jaar door de feiten achterhaald geraakt. De daling is nog wat sterker als we de arbeidsongeschiktheid uitdrukken in een percentage van de beroepsbevolking. Dan valt de daling nog wat groter uit.

Er tekent zich dan ook een belangrijke meevaller af in de volumesfeer van ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Ik vind dat deze meevaller niet alleen moet worden aangewend voor wigverkleining, maar zeker ook om de te harde gevolgen van de herkeuring van de oude WAO-gerechtigden te mitigeren door een soepeler invulling van het arbeidsongeschiktheidsbegrip en het verdien criterium. Het paarse kabinet zal op korte termijn hiertoe stappen dienen te zetten.

Daarmee kom ik toe aan het arbeidsmarktbeleid dat het kabinet voorstelt. Vastgesteld kan worden, dat het kabinet een aantal flexibiliseringsvoornemens van het vorige kabinet wil bijstellen. Zo wil men de a.v.v.-inperking richten op de lonen tussen het minimumloon en de laagste schaallonen. Ook deze variant ondergraaft de fundamenteën onder de Wet A.V.V.

De c.a.o.-bescherming voor de allerkwetsbaarste werknemers vervalt. Deze variant dreigt daarmee het overleg over het bevorderen van meer werkgelegenheid in het loongebied tussen laagste schaallonen en minimumloon te belemmeren. De FNV heeft dan ook geen enkele behoefte aan een dergelijke variant.

De FNV waardeert het dat het kabinet besloten heeft tot handhaving van de preventieve ontslagtoets. Wel wil het kabinet het feitelijk ontslag vooruitlopend hierop laten ingaan, hetgeen beslist niet participatie bevorderend uitwerkt.

Tenslotte heeft het kabinet aangekondigd de wijziging in de Arbeidstijdenwet nader te bezien op de consequenties voor een combinatie van betaalde arbeid en onbetaalde zorgtaken. De FNV acht een dergelijk nader beraad zeker gewenst en wacht de uitkomsten daarvan belangstellend af.

Overigens lijkt het kabinet het flexibiliseringspakket van het vorige kabinet over te nemen. Het kabinet heeft bovendien een mogelijke verlaging van het minimumloon voor bepaalde groepen werknemers in bepaalde sectoren voor ogen. Dit voornemen verbaast de FNV ten zeerste. In de eerste plaats omdat daardoor groepen werkenden op de bijstand aangewezen kunnen blijven. In de tweede plaats omdat uit allerlei onderzoek blijkt, dat iets dergelijks geen extra werkgelegenheid creëert.

Het kabinet studeert nog op de vraag, hoe het herverdeling van arbeid zou kunnen

stimuleren door maatregelen in de belasting- en premiesfeer. Voorts zal het kabinet 40.000 banen in onder meer de zorg en de veiligheid realiseren met inzet van uitkeringsgelden.

Tot slot

Al deze voorstellen wegend kan worden vastgesteld, dat het nieuwe kabinet het beleid iets meer lijkt te willen richten in de door de FNV voorgestane richting, maar dat op vele onderdelen een uitermate kritische beoordeling op zijn plaats blijft.

Daarmee kom ik toe aan een afsluiting. Het paarse kabinet zal zich in de komende jaren gesteld zien voor de vraag, hoe het de werkloosheidsproblematiek wil gaan aanpakken. Ik heb uiteen gezet welke weg ik daarbij prefereer. Dat is een weg met zowel oog voor de werkgelegenheid als ook voor voldoende sociale samenhang.

Aan de hand van deze beide toetspunten heb ik het kabinetsbeleid beoordeeld, hetgeen op belangrijke onderdelen tot een kritische benadering leidt. Ik concludeer dan ook dat er voor de vakbeweging in de komende jaren een belangrijke taak zal zijn weggelegd, om zowel via het arbeidsvoorwaardenbeleid als ook in de politieke lobby het beleid bijgesteld te krijgen in de gewenste richting.

Inkomensbescherming en activering

Mr. drs. H.K. Klamer

In deze tijd is aan het verzoek om te opponeren naar aanleiding van de inleiding van dr. Klosse niet zo gemakkelijk te voldoen. Oppositiepartijen blijken het bij nader inzien immers vaak meer met elkaar eens te zijn dan ieder kon vermoeden. Zie het verhaal van het paarse kabinet.

Ommezwaai of accentverschuiving?

Dr. Klosse is van mening dat met paars sprake is van een ommezwaai in het denken over arbeidsparticipatie. Daarvoor citeert zij veelvuldig de recente Sociale nota van minister Melkert. Daarbij wil ik een kanttekening plaatsen. Ik denk dat bestudering van beleidsnota's van eerdere kabinetten zou leren dat bevorderen van werkgelegenheid en bestrijding van werkloosheid al kabinetten lang boven aan het prioriteitenlijstje staan. Wél is sprake van accentverschuivingen. Sinds enkele jaren wordt steeds duidelijker ingezien dat vergroting van arbeidsparticipatie ook eisen stelt aan de sociale zekerheid. Dat is wel eens anders geweest.

Deze ontwikkeling in het beleidsdenken wil ik toelichten aan de hand van een korte schets:

- in de jaren 70 lag de nadruk op baanbescherming en overheidssteun voor noodlijdende bedrijven. Werkloosheid zag men als tijdelijk verschijnsel. Activering van werklozen door aanpassingen in de sociale zekerheid was absoluut niet aan de orde. Iedere suggestie als zou de sociale zekerheid zelf een oorzaak kunnen zijn van werkloosheid, was a-sociaal. Van die periode hebben wij geleerd dat banenplannen en steun aan bedrijven maar beperkt nut hebben. Misschien is dit jammer maar het is wel waar;
- dan de jaren 80. Toen waren de belangrijkste instrumenten loonmatiging en arbeidsduurverkortung. Begin van de jaren 80 hebben werkgeversorganisaties, vakbeweging – onder leiding van de toenmalige FNV-voorzitter Kok – en kabinet hierover afspraken gemaakt. Dat beleid is succesvol gebleken. De werkgelegenheid heeft zich juist in Nederland vergeleken met het buitenland redelijk voorspoedig ontwikkeld. Ook al bleef de omvang van de groep mensen met een uitkering groter worden, vooral door het groeiende arbeidsaanbod;
- in de jaren 90 komen voor het eerst de uitkeringsrechten écht in discussie. Het taboe is nu doorbroken. Was Kok als voorzitter van de FNV vroeger furieus tegenstander van aanpassingen in de Ziektewet, in het kabinet Lubbers-Kok werkt hij mee aan aanpassingen in de Ziektewet en de WAO. De vrij breed aanvaarde idee is nu dat de sociale zekerheid zelf een oorzaak is van inactiviteit, doordat er te weinig financiële prikkels zijn bij werkgevers, werknemers en uitvoeringsorganisatie en doordat de verschillen tussen werken en niet-werken te klein zijn geworden. De sociale zekerheid is te veel een hangmat geworden in plaats van een trampoline. De veranderingen in Ziektewet en WAO hebben behoorlijk succes. De herziening van de Ziektewet door

invoering van een grotere financiële verantwoordelijkheid voor werkgevers, heeft geleid tot een behoorlijke daling van het verzuim. De invoering van het begrip 'gangbare arbeid' in de WAO lijkt vruchten af te werpen. Het aantal arbeidsongeschikten daalt voor het eerst sinds jaren. De grotere selectiviteit in de WAO werkt zuiverend en vermindert inactiviteit. Oneigenlijk gebruik van de WAO wordt sterk ontmoedigd. Ook al ontken ik niet dat enige verschuiving optreedt van WAO naar WW.

- in de komende jaren zal de nadruk liggen op de uitvoeringspraktijk. Jammer genoeg komen ook de oude banenplannen weer in volle omvang uit de kast. Kunstbanen zijn vaak lapmiddelen. Kunstbanen leiden vaak tot verdringing van regulier werk – in 70 % van de gevallen – en tot concurrentievervalsing. Additioneel werk is moeilijk af te grenzen van gewoon werk. Het gaat erom structurele maatregelen te treffen, met name forse verkleining van de 'wig', verlaging van het minimumloon, vergroting van het verschil tussen werken en niet-werken.

Concluderend: het beleid van de overheid is al jaren gericht op verbetering van de arbeidsparticipatie, maar de instrumenten veranderen of krijgen andere accenten. Het is niet zo dat met paars opeens de wereld van kleur is veranderd.

Dr. Klosse schetst een tegenstelling tussen inkomensbescherming en activering. Ten onrechte, denk ik. Voor mensen is de beste inkomensbescherming in het algemeen dat zij worden geactiveerd om zelf hun eigen inkomen te verdienen. Uitkeringen mogen geen armoedeval – 'poverty trap' – worden doordat het verschil tussen werken en niet-werken te klein wordt en door een te beperkt begrip van passende arbeid of een toegeeflijk sanctiebeleid. Ook banenplannen kunnen werken als een poverty trap. In het Jeugdwerkgarantieplan blijken jongeren te zitten die het gemak van een beschermde baan verkiezen boven reguliere arbeid.

Er is geen tegenstelling tussen inkomensbescherming en bevordering van arbeidsparticipatie. Als er in een land te weinig mensen werken, komen de uitkeringen in gevaar. Omgekeerd, als er veel mensen werken, kan een land het zich permitteren om hoge uitkeringen te betalen en uitkeringen te koppelen.

De werkloosheid zit vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt; bij de lage loonschalen en het eenvoudige werk. Bij mensen met weinig opleiding. Er is te weinig eenvoudig werk. En het eenvoudige werk is te duur. De mensen zijn vaak niet bereid om voor het minimumloon aan het werk te gaan. Daarom liggen de laagste cao- schalen fors boven het minimumloon. Verlaging van het minimumloon zal leiden tot lagere cao-schalen.

De inkomensverschillen tussen werkenden en niet-werkenden aan de onderkant van het loongebouw zijn te klein, ontbreken of zijn zelfs negatief. Daar zijn inkomensprikkels zeer noodzakelijk. Dat durft men nog onvoldoende onder ogen te zien.

Wij hebben veel behoefte aan kwalitatief eenvoudige arbeid, gelet op onze beroepsbevolking. Daar is niets verkeerd aan, zoals dr. Klosse suggereert. Het is altijd

nog beter om inkomen te verdienen met eenvoudig werk dan helemaal geen werk te hebben. Het welzijns criterium van de Arbowet moet niet te ruim worden opgevat, ook al blijven er minimumnormen. Wij moeten streven naar een pluriforme arbeidsmarkt met meer verschillen in functies; zowel high-tech als eenvoudig werk hebben daar een plaats.

Verschuiving van verantwoordelijkheden

Nodig zijn een herijking en herverdeling van verantwoordelijkheden. Veel te lang heeft solidariteit een te collectief karakter gehad waardoor bedrijven en burgers risico's konden afwentelen naar het anonieme collectief.

Belangrijk is om een veel nauwere band te creëren tussen premiebetaling, preventie en de sociale uitkering. Grotere verantwoordelijkheden van bedrijven en individuen zijn gewenst want juist op het niveau van de bedrijven kunnen preventie van ziekte en arbeidsongeschiktheid het beste gestalte krijgen. Als bedrijven zelf de kosten moeten betalen van verzuim en arbeidsongeschiktheid, zullen zij veel meer geneigd zijn om preventieve maatregelen te treffen.

De overheid behoudt zeker essentiële verantwoordelijkheden, maar er worden in toenemende mate verantwoordelijkheden gelegd bij bedrijven en individuen. Zie bijvoorbeeld de voorstellen in de Ziektewet voor een eigen risicodragerschap en de premiedifferentiatie in de WAO. Juridisch betekent dit dat de sociale zekerheid mede het karakter krijgt van vrijwillige privaatrechtelijke arrangementen in plaats van dwingend recht. Solidariteit wordt minder georganiseerd in de vorm van een nationaal collectief als in kleinschaliger collectiviteiten, die worden georganiseerd per bedrijf of groep van bedrijven, al dan niet met tussenkomst van bedrijfsverenigingen of verzekeringsmaatschappijen.

De zorgplicht van de overheid in het kader van de sociale zekerheid in deze tijd is een beperkter dan twee decennia terug. Maar de overheid blijft tenminste verantwoordelijk voor minimumnormen voor arbeidsbescherming, kwaliteit van de arbeid en voor het sociaal minimum. Een minimum- of basisstelsel in de sociale zekerheid hoeft niet te leiden tot afbraak. Zie het pensioenmodel. Daar is de overheid via de AOW verantwoordelijk voor het minimum. Sociale partners vullen dit aan met pensioenregelingen. Daarboven komen dan de individuele arrangementen. De overheid blijft verantwoordelijk voor het creëren van randvoorwaarden. De overheid zal kaderregelingen moeten maken zoals de Pensioen- en Spaarfondsenwet voor de pensioenen.

De noodzaak van vernieuwing

Voor verschuiving van sociale lasten van arbeid naar milieugebruik valt in theorie veel te zeggen, maar absolute voorwaarde moet zijn dat milieuheffingen in internationaal verband worden overeengekomen, teneinde concurrentievervalsing te voorkomen.

Er blijft een groot probleem met de sociale zekerheid. Ondanks de aanpassingen in de sociale wetgeving zal het aantal mensen met een uitkering in de komende jaren nog flink blijven toenemen. Aldus recente prognoses van het Sociaal Cultureel Planbureau. Oorzaken zijn de vergrijzing en werkloosheid. Dat betekent dat de grotere nadruk op

arbeidsparticipatie onherroepelijk is. En de discussie over de aanpassingen van de sociale zekerheid krijgt een permanent karakter.

Dit is misschien jammer, maar het is nu eenmaal niet te vermijden. Dat betekent niet dat wij alles maar moeten afbreken, maar wél dat wij moeten durven vernieuwen.

Wat dan?

Bedenkingen bij de analyse van Saskia Klosse

Prof. dr. jur. J. Viaene

Van een kritische reactie op de zeer gedegen analyse van Saskia Klosse zal er bij mij niet veel in huis komen, want haar uitspraken zijn mij uit het hart gegrepen. Zij maakte een indringend, overzichtelijk en voor iedereen begrijpelijk werkstuk, waarin ze de actuele Nederlandse problematiek systematisch uit de doeken doet. Haar studie illustreert tevens de ommezwaai van het sociale zekerheidsbeleid naar een bijna zuiver economisch discours. In heel Europa overigens hebben de economen plots de sociale zekerheid ontdekt. Ze gaan er als neofieten op los, op de onsamenvattende en ideologische wijze die eigen is aan heel wat fanaten van de economische wetenschap. Om tegenspraak en mislukkingen zitten ze zelden verlegen, want als het moet beschikken ze razend snel over nieuwe toverformules, zij het onvermijdelijk met de bijhorende nieuwe tegenspraak en ernstige risico's op nieuwe mislukkingen. Een samenhangend economisch denken is de minste van hun bekommernissen, maar misschien is zulk denken niet te bereiken en dan kan hen veel vergeven worden.

Ik beperk me dan ook tot enkele aanvullingen op het betoog van Saskia Klosse, mij ingegeven door zeer recente literatuur uit dezelfde hoek, al ware het maar om te onderstrepen dat het economisch arsenaal verre van uitgeput is. Er liggen inderdaad enkele betere werken voor mij, die nieuwe inzichten aanbrengen welke het discours een heel andere wending geven.

Ik begin bij het nieuwe, uiterst interessante boek van de befaamde Leuvense econoom en politicus (oud Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken) Prof. Dr. Mark Eyskens, "De grote verjaring. Van de twintigste eeuw naar het derde millennium."

Één van zijn leidmotieven is de vaststelling dat ingevolge de Derde Industriële Revolutie (DIR) – die na de laatste wereldoorlog inzette en ondertussen het karakter van een "permanente revolutie" aannam – de doorbraak van de noösfeer in het economisch leven dermate ver gevorderd is dat niet langer het kapitaal maar de kennis als de eerste en bijzonderste produktiefactor te aanzien is.¹ "Niet langer de machine en het kapitaal maar wel kennis en informatie domineren het socio-economische en daardoor het hele maatschappelijke gebeuren. *Dit is de belangrijkste mutatie aller tijden.* Zij speelt zich voor onze ogen af" (p. 49).

1 Eyskens, M. – De grote verjaring. Van de twintigste eeuw naar het derde millennium, Tielt, Lannoo, pp. 46–63.

Vanzelfsprekend moest zulke fundamentele verandering ook enorme gevolgen hebben voor de tewerkstelling, de hete brei waar rond het verhaal van Saskia Klosse draait. En dit schouwspel speelde zich inderdaad in een bliksemsnel tempo voor onze ogen af. De tewerkstelling is in twintig jaar tijd helemaal anders geworden dan vroeger en zal nooit dezelfde meer zal zijn als ze in de voorbije, afgesloten, moderne tijd was. Wat voor mij reeds lang een evidentie was die mij bekommerde, maar een taboe leek te zijn waarover ernstige mensen niet mochten piekeren, spreekt Mark Eyskens nu zonder aarzeling uit. "De DIR bevordert de tewerkstelling van hoog gekwalificeerd personeel, dat voldoende creatief en flexibel is. Tegelijkertijd versnelt zij de uitstoting uit het productieproces van laag geschoolden, die *repetitieve* taken vervullen... Maar ook specialisten die zijn tewerkgesteld in bedrijven die de mededinging niet aankunnen, worden onbarmhartig geëlimineerd" (pp.49–50). En iets verder: "De DIR wijzigt de sociale strata in alle samenlevingen waarover ze vaardig wordt. In een aantal nieuwe industrielanden (NIC's), vooral in Azië, leidt ze tot de snelle opkomst van een industriële en financiële elite en tot zeer hoge economische groei in een sfeer van flexibiliteit en lage sociale kosten. Er ontstaat een omgekeerd trechter-effect met een opwaarts gerichte zuigkracht wat inkomen en sociale status betreft van een weinig talrijke bovenlaag. In de westerse maatschappij, die zich in een verder gevorderd stadium van economische ontwikkeling bevindt – dat van de postindustrialisering – doet zich aan het einde van de eeuw een tegengesteld verschijnsel voor, namelijk een fenomeen van toenemende maatschappelijke *uitsluiting*, die sterk verschilt van de sociale *uitbuiting* van het einde van de 19de eeuw. Het *trechter-effect* zal steeds meer mensen uitrangeren die zich intellectueel noch psychisch kunnen aanpassen aan de veeleisendheid van het beroepsleven" (p. 56).

Het is bijgevolg niet enkel "het verstand" dat in onze welvarende gewesten het laken volledig naar zich aan het toehalen is, maar de supermens: de slimme, creatieve, evenwichtige, werkzame, flexibele, teamgerichte, communicatieve arbeidskracht (cfr. het arbeidsaanbod in de week-end-kranten). Met een karakterieel gestoord genie valt in een bedrijf evenmin iets aan te vangen als met een ongeschoolde. Alleen sommige universitaire laboratoria weten er nog blijf mee.

Eyskens ziet zeer klaar het enorme gevaar dat dergelijke evolutie meebrengt, maar zegt zelf er geen antwoord op te hebben: "*De dictatuur van het IQ* is een uitdaging voor een democratische en billijke samenleving. Verschillen van inkomen, vermogen, afstamming, sociaal en familiaal milieu kunnen dankzij een aangepast socio-economisch beleid grotelijks worden weggewerkt of gecompenseerd. Dit werd bewezen gedurende de hele 20ste eeuw. Maar een maatschappij waarvan de functionele klassenindeling steunt op de Gauss-curve van de *spreiding van zuiver intellectuele vermogens* dreigt een uiterst onverbiddelijk karakter te krijgen. 'Hoe het verstand en de kennis rechtvaardig verdelen?' is een vraag die steeds meer aan de orde zal worden gesteld, ook als op de voorgaande vraag: 'Kunnen het verstand en de kennis worden herverdeeld?' geen antwoord is gegeven" (p. 57).

In haar analyse komt Saskia Klosse herhaaldelijk uit bij de vraag of de paarse stortvloed van economische maatregelen in Nederland wel zal uitmonden in het scheppen van genoegzaam kwalitatief goede arbeidsplaatsen voor de honderdduizenden "zwakke broeders (en zusters)", die sinds jaren uit de arbeidsmarkt gerangeerd zijn en ondergebracht in dure sociale zekerheidssystemen, waaruit men ze nu poogt weg te halen. Wanneer Eyskens het bij het rechte eind heeft, moet het antwoord ondubbelzinnig neen zijn. Ik ben het met deze prognose eens en verwacht dat er in Nederland, evenmin als in België en elders in Europa, economische wonderen zullen gebeuren, waardoor zou kunnen voldaan worden aan zulke enorme behoeften. Dat de Nederlandse bedrijfswereld gedurende de komende jaren in staat zou zijn heel veel "kwalitatief goed maar eenvoudig werk te scheppen", zoals bij de bespreking van Klosse's analyse werd beweerd, is een wensdroom waarmee we onszelf en de medeburgers alleen een rad voor de ogen draaien en regelrecht op nog grotere problemen afstevenen. Zulk werk wordt vaak geautomatiseerd of voeren we steeds vlugger uit naar de lage loonlanden.

Saskia Klosse stelt bijgevolg zeer terecht en met aandrang de angstaanjagende vraag: wanneer niettegenstaande de genomen en nog te nemen paarse maatregelen niet genoeg kwalitatief goed en eenvoudig werk beschikbaar komt, **wat dan?**

Gesteld de niet te nemen hindernis van de steeds maar hoger schuivende IQ-lat, hoe kunnen we **dan** nog ooit van de aanzwellende massa "zwakke broeders en zusters" af? Mark Eyskens raakt heel even de gentechnologie als eventuele oplossing aan, maar wijst ze zonder meer en terecht af. De euthanasie wordt nog niet vernoemd, maar dit taboe wordt, vrees ik, vroeg of laat ook wel bespreekbaar. Dan maar verder het onderwijs opvoeren? Dat doen we sinds de tweede oorlog op steeds intensievere wijze. Systematisch pompen de jonge leerkrachten hun aan de universiteiten en hogescholen verworven wetenschap door naar het middelbaar en zelfs basisonderwijs. "Aan het einde van de 20ste eeuw weet iedereen veel meer op vele domeinen, kent hij meer van het heelal, de verst afgelegen sterrenstelsels, van de natuur, het eigen lichaam, zijn psychisme...dan de vorige generaties. Onze kinderen kunnen meer kennis vergaren in het middelbaar onderwijs dan Erasmus, Leonardo da Vinci, De Cartes en Pico de le Mirandola verzameld in één groot kennis-syndicaat" schrijft Mark Eyskens. Meteen wijst hij er evenwel op dat er ook aan het opvijzelen van de kennis grenzen zijn. Hij trekt de aandacht op "de wet van de afnemende relatieve kennis", die hij als volgt formuleert: "Het gekende stijgt volgens een rekenkundige reeks: lineair; het kenbare daarentegen evolueert volgens een meetkundige reeks: exponentieel. Daardoor ontstaat een gapende kloof, een *gap*, tussen het gekende en het kenbare. De absolute kennis neemt toe, terwijl de relatieve kennis afneemt" (p. 61).

Zelfs boven de best opgeleide supermens trekken er zich bijgevolg ook donderwolken samen. Hoe kan in zulke omstandigheden de zwakkere en labielere mensheid nog aan haar trekken komen? Wordt bij het voortdurend hoger leggen van de IQ-lat in het onderwijs de uitwijzing uit de arbeidsmarkt niet groter in plaats van kleiner? Erger nog: worden de zwakken nu reeds niet in steeds grotere getallen in het basis- en middelbaar onderwijs

uitgestoten, nog vóór ze toegang krijgen tot de markt? Veroorzaakt en versterkt de industrialisatie van het onderwijs het trechtereffect? Zo ja, **wat dan** kleine man?

Bij deze oefening in doemdenken mag het vanzelfsprekend niet blijven. Ook wanneer de avond vrij donker valt, zijn er altijd lichtpunten te bespeuren, indien althans de uil, met kaars en bril, maar zoeken wil. Zo zien we persoonlijk een vrij geruststellend antwoord op de prangende vraag naar de herverdeling van het verstand en van de andere even noodzakelijke ideale menselijke kwaliteiten. Niet zo vlug zullen de super-ouders er inderdaad op kunnen rekenen dat al hun kinderen en kleinkinderen (én hun respectievelijke partners) steeds supermensen zullen zijn of worden, die gemakkelijk aan de bak zullen komen.² Zolang de gentechnologie niet volwassen is, zal de natuur gelukkig zelf voor een billijke herverdeling en broodnodige solidariteit blijven zorgen, wat nog eeuwen kan duren.

Ook beleidsmatig zijn er maatregelen mogelijk die een andere wereldwereld vermogen te scheppen, waar de zwakkere broer of zuster een nuttige plaats vindt en zijn brood kan verdienen. Mag ik even wijzen op het rapport van de Groep van Lissabon, die in de voetsporen van de Club van Rome, gewezen heeft op de "Grenzen aan de concurrentie". Onder voorzitterschap van de Italiaanse professor Ricardo Petrella, kwam een groep eminente wetenschappers en topindustriëlen in 1991 in Lissabon bijeen, die de actuele allesoverheersende "kankergezwellen" onderzochten. Zij kwamen tot de conclusie dat deze drift een "kankergezwellen" is, waaraan de wereldeconomie kan ten ondergaan en waarschuwd met klem tegen de uitwassen van deze politiek.³ Hun alternatief is een wereldwijd samenwerkingsproject, gebaseerd op solidariteit. Wat mij betreft is dit een overtuiging, die ook objectief kan begrond worden op de wet van de reflectie van schade. Verlies lijdt men immers nooit alleen en ook de winst is nimmer een zuiver individueel fenomeen. Over negatieve zakelijke banden (die functioneren als geleiders) tussen mensen, waaruit de concurrentie in wezen bestaat, zet elke schade toegebracht aan de concurrent zich inderdaad wetmatig om tot winst voor diegene die met hem dergelijke banden bezit; anderzijds reflecteert elke winst die de concurrent boekt over dezelfde negatieve zakelijke banden als een verlies. Echter, bij het bestaan van positieve geleiders, wat steeds het geval

-
- 2 De vrees voor het lot van de kinderen en kleinkinderen, die aan de dictatuur van het IQ ten prooi dreigen te vallen (omdat ze het opgevijsd onderwijs van vandaag niet meer aankunnen of de kansen niet meer krijgen om dit onderwijs te volgen), kan beter dan vele andere overwegingen de broodnodige solidariteit in onze ik-zuchtige maatschappijen helpen aanscherpen. Voor zulke probleemkinderen durven de ouders veel te weinig opkomen. Ze worden, zoals vroeger het geval was met de fysiek gehandicapte kinderen, vaak zo lang mogelijk binnen het gezin opgesloten en weggestoken.
 - 3 Groep van Lissabon, Grenzen aan de concurrentie, Brussel, Vubpress, 1993, 198 blz. Zie ook het interview van Johan RASKING met R. Petrella in De Standaard, 29-30 okt. 1994. Petrella doceert in Louvain-la-Neuve en leidt het zogenaamde FAST-programma van de EU (Forecast and assesment in science and technology).

is bij samenwerking, blijft verlies of winst voor de ene ook verlies en winst voor de andere; uit goed begrepen eigenbelang ontstaat daardoor ook solidariteit en veiligheid. In een homogene groep van solidair verbonden mensen wordt niemand uitgesloten noch van de winst weerhouden; binnen zulke groep heerst veiligheid onder de socii (m.a.w. sociale zekerheid). Binnen een scherp concurrerende groep personen of instellingen daarentegen is zakelijke schade toebrengen aan de andere steeds een te bereiken doel, want dit betekent per definitie winst voor zichzelf.⁴ Zulke negatieve instelling kan uiteraard geen solidariteit of veiligheid scheppen, noch betere vruchten opleveren dan samenwerking, waarin ook positieve wedijver en het lopen van goede risico's nagestreefd kan worden.

Vanzelfsprekend predikt de Groep van Lissabon op dit ogenblik in de woestijn, maar dit was ook het geval voor de Club van Rome die twintig jaar geleden waarschuwde voor de vernietiging van ons natuurlijk milieu. Naar zulke stemmen wordt op de duur wel geluisterd. Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour perséverer.

Een tweede preek in de woestijn, die ik met Oranje's leus voor ogen zelf al enkele jaren herhaal, kan even nuttig zijn om een einde te maken aan de dictatuur van het IQ.

Wanneer we morgen, met de eminente Nederlandse arbeidsfilosoof R.C. Kwant⁵, zouden aanvaarden dat elke manifestatie van "nuttig zijn" ten bate van een medemens, waarbij we niet meer beschikbaar zijn voor ons zelf, een produktie is van economische waarde, dan ontstaat een arbeidspotentieel die meer dan twee en een half maal zo groot is als deze waarover we nu klassiek spreken. Uit een grondige en omvangrijke studie van het tijdsgebruik van de West-Duitsers, waarvan de eerste resultaten onlangs gepubliceerd werden⁶, blijkt dat zij 47 miljard uren besteden aan betaalde arbeid en maar liefst 77 miljard aan onbetaalde arbeid (waarvan 3/4 huishoudelijke arbeid). Met "betaalde" arbeid bedoelt deze studie: werken als werknemer of zelfstandige op de arbeidsmarkt, terwijl alle buiten deze markt

4 Over de wetmatigheid van de schadereflectie als grondslag van veiligheid en van solidariteit: Justaert, M., Viaene, J., Particuliere verzekering en Sociale verzekering, in *De mutualiteit vandaag en morgen, Wettelijke kader, opdrachten en uitdagingen*, Brussel, L.C.M.-Kluwer, 1991, p. 385-406, Viaene, J., Sociale zekerheid voor een egocentrische maatschappij, in *De Sociale Zekerheid Her-Dacht*, 25 jaar Instituut Sociaal Recht, K.U. Leuven, Gent, Nijs & Breesch, Leuven, Universitaire pers, 1992, p. 99-106, Viaene, J., Alle recht is sociaal recht, maar het ene is socialer dan het andere, in *Sociaal recht: de grenzen verkend*, Liber amicorum Prof. Mr. L. De Leede, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1994, pp. 477-486.

5 Kwant R.C., *Filosofie van de Arbeid*, Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1964.

6 Bundesministerium für Familie und Senioren und das Statistisches Bundesamt, *Wo bleibt die Zeit? Die Zeitverwendung der Bevölkerung in Deutschland*, Wiesbaden, 1994. In België ondernam het OIVO een gelijkaardige doch meer bescheiden studie, waarvan de resultaten niet zo ver van de Duitse lijken af te wijken (althans voor zover ze vergeleken kunnen worden): Viaene, J., Francier, A., Roodhooft, J., *De extra-agorale arbeid in de sociale zekerheid, vandaag en morgen*, in *Algemene Arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, Brugge, Die Keure, 1991, p. 165-190

verrichte arbeid "onbetaalde" arbeid wordt genoemd. Aangezien sommige sociale uitkeringen de vergoeding van huishoudelijke activiteiten als bestemming hebben (denk aan de kinderbijslagen) is het onderscheid tussen "betaald en onbetaald" eerder ongelukkig en spreek ik liever over "agorale" (van het grieks "agora"=markt) en "extra-agorale" arbeid.⁷

Alhoewel ook bij ons veel meer arbeidsuren gepresteerd worden buiten de markt dan erop, vertoont bijna iedereen de neiging om enkel de arbeid op de markt als de echte, de volwaardige te beschouwen. Dit is een cultureel verschijnsel, dat niet steeds en overal aanwezig geweest is. Bij de Romeinen was arbeiden op de markt gedurende vele eeuwen verfoeilijk, het was immers een bezigheid van slaven. Nu is het precies andersom. We kunnen dus vragen stellen naar het waarom van de onderwaardering van de extra-agorale arbeid in onze tijd.

Een van de bijzonderste redenen is dat de extra-agorale nutswaarde niet rechtstreeks in geld geëvalueerd wordt zoals de agorale nuttigheid van werknemers⁸. Dit wil helemaal niet zeggen dat de extra-agorale nutsproduktie geen geldwaarde zou bezitten of niet in geld zou kunnen geëvalueerd worden. Wel integendeel, alle arbeid die buiten de markt wordt gepresteerd kan ook door werknemers tegen de betaling van een loon verricht worden op de markt (bedden opmaken, koken, schoenen poetsen, enz. gebeurt ook in de hotels; zieken verzorgen, kinderen opvoeden, in ziekenhuizen en scholen; schilderen, de auto nakijken, kan zowel thuis voor zichzelf als in dienst van een werkgever; enz.), zodat vergelijking mogelijk is. Zo werd de totale waarde van het "onbetaalde" werk in West-Duitsland voor 1991 op 17.200 miljard mark geraamd, wat drie kwart vertegenwoordigde van alle brutolonen samen voor hetzelfde jaar. Het extra-agorale arbeidsloon blijkt dus in West-Duitsland – zoals ook bij ons in België – gevoelig lager uit te vallen dan het gemiddeld agorale arbeidsloon, maar men mag niet vergeten dat het een nutsproduktie is waarop geen bijdragen of belastingen te betalen vallen. En waarom zou dit laatste niet kunnen?⁹ Als daarmee de financiële en sociale status van dit werk zou verbeteren en veel zwart werk zou verdwijnen, zouden we een enorme stap vooruit zetten in de richting van het scheppen van honderdduizenden kwalitatief goede arbeidsplaatsen, waarin de extreme

7 Cfr. noot 6.

8 Bij de geldelijke evaluatie van de agorale arbeid van een zelfstandige duiken er reeds grote moeilijkheden op (bv. bij toebrenge van letsel door onrechtmatige daad). De winst die een zelfstandige (bv. een boer) maakt, komt vaak niet alleen uit zijn arbeid maar ook uit zijn kapitaal en/of grond voort, zodat het moeilijk wordt het aandeel van elke factor te berekenen. Ook de tijd speelt een grote rol. Wanneer de boer of de boerin ziek of gekwetst wordt gedurende een tijd dat er weinig op het veld of in de stallen te doen is, verliest hij of zij praktisch geen inkomen uit arbeid op de markt.

9 Een Nederlandse studie gewijd aan de evaluatie van de geldwaarde van de huishoudelijke arbeid opperde in 1972 reeds deze mogelijkheid: Nederlandse Gezinsraad, De economische waarde van het voeren van een gezinshuishouding. Een verkennende studie, Den Haag, maart 1972.

konkurrentiedrift en de overmatige stress ontbreekt en de IQ-lat heel wat lager kan en mag liggen. Gehandicapten, arbeidsongeschikten, werkzoekenden, VUT-gepensioneerden, kunnen in deze arbeid beter hun nodig en nuttig zijn beleven als in kwalitatief slechte, onaangepaste of onderbetaalde arbeid op de markt, waarvan velen overigens na enkele jaren balen en waaraan ze zich vaak zo vlug of zo veel mogelijk pogen te ontmaken.

De extra-agonale arbeid wordt zowel door het liberale kapitalisme als het marxisme van oudsher gedoodverfd als verslavend, als onwaardige menselijke arbeid. Een verwonderlijk bondgenootschap als men beseft dat het aantrekken van zoveel mogelijk arbeidskrachten naar de markt volgens de zuiverste economische redenering er op de eerste plaats om te doen was zoveel mogelijk arbeidskrachten permanent op de arbeidsmarkt ter beschikking van de werkgevers te houden, ten einde het arbeidsaanbod zo hoog mogelijk te maken en de lonen zo fel mogelijk te drukken.

Niettegenstaande de chronische hoge werkloosheid in onze tijd en de machteloosheid om een groot deel van de actieve bevolking nog op de arbeidsmarkt verhuurd te krijgen, blijft de politiek van het laagdunkend neerkijken op de extra-agonale arbeid onverminderd voortduren. Onlangs nog is in België heel wat denigrerend krakeel ontstaan omtrent pogingen van de Minister van Tewerkstelling om langdurig werklozen in te zetten voor het uitvoeren van "klusjes" in de huishoudelijke sfeer, zoals deze activiteiten smalend door zowel de linkse als de rechtse pers werden omschreven. Volgens Van Dale is een klus "een karwei", een pejoratief geladen term, die aan de feodale tijd herinnert, waarin de horigen voor hun heer enkele dagen per jaar man, paard en kar moesten leveren om gratis aan zijn vervoerbehoefden te voldoen. Opnieuw zullen we ons verwonderen over dergelijk taalgebruik, wanneer men er zich rekenschap van geeft dat zelden of nooit in zulke neerbuigende termen over de naargeestige bedoening van vele laag bezoldigde werknemers wordt gesproken, alhoewel daartoe dagelijks redenen te over zijn.

Toen ik nog een kind was, werd ons door onze leraars op het hart gedrukt dat we respect moesten opbrengen voor elke arbeid, hoe nederig ook. Waarom niet tot deze fundamentele waarheid teruggekeerd teneinde de problemen van morgen beter het hoofd te kunnen bieden? Nu de grenzen tussen de agonale en extra-agonale arbeid toch sterk aan het vervagen zijn (cfr. ondermeer de talrijke formules van deeltijdse tewerkstelling op de markt) en de agonale arbeidstijd meer en meer inkrimpt (cfr. brug- of VUT-pensioenen, teneinde de jeugd aan werk te helpen), zodat velen de gelegenheid krijgen om zich buiten de markt verdienstelijk te maken, blijven er niet veel argumenten meer over om de mogelijkheden van de extra-agonale nutsproduktie nog langer uit het arsenaal te houden van het sociale zekerheidsbeleid. Voeding, hygiëne, verzorging, wonen, nachtrust, onderwijs, opvoeding, studie, inkopen doen, zijn basisbezigheden van het leven, die zware inspanningen vergen zonder dewelke het industriële bedrijf gewoon ondenkbaar is. Dit laatste profiteert ruimschoots en volledig gratis van deze karweien, wat niet zo evident is en sterk naar industriële feodaliteit riekt. Een staking van de honderdduizenden arbeidsters en arbeiders,

Wat dan? Bedenkingen bij de analyse van Saskia Kłosse

die op het extra-~~agorale~~ terrein met de extra-~~agorale~~ klussen bezig zijn, zou binnen de week de hele economie lam leggen. Waarop wachten de vakbonden om dit groeiend arbeidspotentieel te organiseren en slagvaardig te maken? Wanneer ze er niets aan doen blijven ze straks met een clubje supermensen zitten. Wat dan met onze democratie?

Ter bestrijding van werkloosheid is de bevordering van arbeidsparticipatie sinds de jaren negentig beleidsprioriteit van de overheid.

Dr. Saskia Klosse, verbonden aan de sectie sociaal recht van de Universiteit Utrecht, onderwerpt in dit boek het overheidsbeleid aan een kritische beschouwing. Daarbij stelt zij het realiteitsgehalte van het beleid aan de orde en vraagt zich af of de uitgestippelde wegen vanuit juridisch en maatschappelijk oogpunt verantwoord zijn. Zij besteedt aandacht aan de vraag in hoeverre uitkeringsgerechtigden nog reëel inzetbaar zijn in het reguliere arbeidsproces en welke keerzijden de fixatie op hun terugkeer daarin heeft. De door haar geconstateerde keerzijden weegt zij af tegen de financieel economische noodzaak om het beslag op het uitkeringssysteem te verminderen.

ISBN 90-6092-843-1



9 789060 928431