

TNO schetst vier scenario's voor toekomst sociale zekerheid

De arbeidsmarkt raakt gepolariseerd

Hoe ziet ons stelsel van sociale zekerheid er in 2020 uit? Onderzoeksinstituut TNO ziet vier scenario's, afhankelijk van de manier waarop de participatie van de burger wordt ingevuld. Maar alle vier gaan ze gepaard met polarisatie op de arbeidsmarkt. Er zullen winnaars en verliezers zijn.

Joost van Genabeek

De toekomst van de sociale zekerheid is een heet hangijzer. Zowel in politiek Den Haag als in de wetenschappelijke wereld breken velen zich het hoofd over de vraag hoe we de bestaanszekerheid en solidariteit van de verzorgingsstaat op de middellange en lange termijn in stand kunnen houden.

Dat is ook niet zo eenvoudig. De vergrijzing trekt de verhouding tussen actieven en inactieven steeds schever, en bovendien biedt onze kenniseconomie aan lang niet iedereen werk. Het niveauverschil tussen de oude industrie en de moderne dienstensector is vaak simpelweg te groot om door middel van om- of bijscholing te kunnen worden overbrugd. De kenniseconomie geeft dan ook een beeld te zien van polarisatie, van winnaars en verliezers op de arbeidsmarkt.

In het sociaal-economisch kabinetsbeleid van de laatste jaren stonden participatie en individuele verantwoordelijkheid van de burger centraal. Om de gevolgen van de naderende vergrijzing op te vangen, zullen er meer mensen aan het werk moeten gaan en moeten de werkenden langer actief blijven. De regelingen voor vervroegde uittreding zijn al zo goed als afgeschaft, de voorzieningen voor arbeidsongeschiktheid

zijn aangescherpt en de werkloosheidsuitkeringen versoerd. Daarbij is de overheid steeds meer verantwoordelijkheden bij de individuele burger gaan neerleggen. Dit brengt automatisch een verhoogd persoonlijk risico met zich mee, en dat kan ten koste gaan van de maatschappelijke solidariteit.

De participatiemaatschappij is een gegeven, het is in zekere zin de opvolger van de verzorgingsstaat waarin de bestaanszekerheid van iedere burger was gegarandeerd. Maar het is de vraag hoe het in de toekomst moet gaan met de participatie. Zal bijvoorbeeld het recht op bestaanszekerheid worden vervangen door een recht op deelname aan de samenleving?

Op basis van studie hebben wij een viertal scenario's ontwikkeld. In alle vier de scenario's staat de participatie van burgers centraal. Er bestaan echter grote verschillen in de manieren waarop deze participatie in elk van de scenario's wordt bewerkstelligd.

Scenario 1: nationale participatiestaat

In het scenario voor de nationale participatiestaat is de overheid geheel verantwoordelijk voor de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Het recht

op arbeid is in de grondwet verankerd en de participatie van burgers wordt gestimuleerd door middel van inkomensprikkels – verlaging van uitkeringen en afschaffing van gemeentelijke subsidieregelingen voor uitkeringsgerechtigden – en hulp bij het vinden van werk. Iedere burger krijgt volgens dit scenario het wettelijk recht op verlof en scholing. Voor hen die in de reguliere economie geen baan kunnen vinden, creëert de overheid gesubsidieerde arbeidsplaatsen.

Van werkgevers wordt in dit scenario weinig verwacht. Zij hebben geen zin in het scholen van hun personeel en ontslaan medewerkers die niet kunnen meekomen. De vakbonden zijn door ledenverlies dermate verzwakt dat ze aan deze ontwikkeling geen tegenwicht kunnen bieden. Ook bij onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden staan de vakbonden buitenspel; werkgevers en werknemers regelen het arbeidscontract op individuele basis onderling.

Scenario 2: collectieve participatiestaat

In de collectieve participatiestaat zijn het de overheid en de sociale partners die in innige samenwerking de regie voeren over het stelsel van sociale zeker-

heid. De overheid treft een aantal basisvoorzieningen en werkgevers komen met vakbonden in cao's tot overeenstemming over een groot aantal aanvullende regelingen. De nationale overheid regelt de premieheffing en uitkeringsverstrekking van de sociale verzekeringen, de werkgevers zijn verantwoordelijk voor preventie en re-integratie. Iedere burger heeft uitgebreide rechten op verlof en scholing, maar daar staat tegenover dat de pensioenge-rechtigde leeftijd is opgerekt naar 70 jaar. De rianterege-lingen zorgen er bovendien voor dat mensen niet snel van baan veranderen, zodat de arbeidsmobiliteit beperkt is en starters op de arbeidsmarkt het moeilijk hebben. De verantwoordelijkheid voor de sociaal zwakken aan de onderkant van de arbeidsmarkt komt in dit scenario geheel bij de gemeenten te liggen. Zij creëren gesubsidi-eerde arbeidsplaatsen met het doel doorstroming naar regu-lier werk mogelijk te maken, maar dat blijkt in de praktijk – nog altijd – niet te werken. Veel mensen blijven dus vastzitten aan gesubsidieerde arbeid, zonder uitzicht op een echte baan.

Scenario 3: particularistische maatschappij

Van rianteregelingen en gesubsidi-eerde arbeid is in het scenario van de particularistische maatschappij geen enkele sprake. De overheid heeft zich grotendeels teruggetrokken uit de sociale zekerheid en beperkt zich tot het financieel prikkelen van werkgevers en

werknemers, met als doel de werkloosheid binnen de perken te houden. De uitkeringseisen zijn enorm verzwaaard; voor een bijstandsuitkering geldt bijvoorbeeld een wachttijd van een half jaar. Gemeentelijke subsidieregelingen voor uitkeringsgerechtigden zijn wet-telijk verboden.

De vakbonden krijgen binnen organisa-ties nauwelijks voet aan de grond. Hun ledental is zodanig geslonken dat cao's nog slechts bij hoge uitzondering alge-meen verbindend worden verklaard. Collectieve afspraken worden nauwe-lijks nog gemaakt; werkgevers en werk-nemers regelen de arbeidsvoorwaarden



Illustratie: Marc Kolle

onderling. Daarbij slagen de mensen met de beste positie op de arbeidsmarkt erin om bij hun werkgevers de beste regelingen te bedingen. De kloof tussen arm en rijk groeit hierdoor snel. Aanvullende verzekeringen bij private partijen worden voor veel werknemers onbetaalbaar; mensen met een modaal inkomen kunnen slechts een beetje sparen om een periode van kortdurende werkloosheid te overbruggen.

In deze situatie wint de onderlinge steunverlening van burgers aan importantie. Er ontstaan netwerken van mensen die elkaar helpen met zaken als kinderopvang en kredietverlening. Om de ernstigste nood van de armoedeval te lenigen, wordt er een systeem van particuliere armenzorg opgezet.

Scenario 4:

maatschappij van collectiviteiten

In de maatschappij van collectiviteiten heeft de overheid haar verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid geheel gedelegeerd aan de bedrijven en de werknemersvertegenwoordigers. De overheid prikkelt bijstandsgerechtigden om aan het werk te gaan door hun uitkeringen te verlagen, maar houdt zich verder grotendeels afzijdig. De vakbonden en beroepsverenigingen zetten in dit scenario de toon. Ze hebben samen met het bedrijfsleven talrijke regelingen opgetuigd die zelfs over de landsgrenzen heen gaan. Er bestaan ruime mogelijkheden voor scholing en verlof van werknemers en zelfstandigen, en velen nemen aan deze vrijwillige regelingen deel.

Toch bestaat ook hier een tweedeling: mensen die een groot risico lopen op uitval, ziekte of arbeidsongeschiktheid kunnen moeilijker gebruik maken van de regelingen dan mensen die een gering risico lopen. Zijn mensen bovendien langdurig ziek of arbeidsongeschikt, dan verliezen ze na verloop van tijd hun recht om nog langer aan de collectiviteit deel te nemen. De onder-

linge solidariteit is dus uiterst beperkt en de mensen die buiten de collectieve regelingen staan, hebben het moeilijk. Particuliere verzekeringen zijn slechts bereikbaar voor mensen met een modaal inkomen of hoger.

Verontrustend

Het valt uiteraard niet te zeggen welk van deze scenario's de toekomstige werkelijkheid het dichtst benadert, maar verontrustend is dat ze alle vier gepaard gaan met toenemende polarisatie op de arbeidsmarkt. Het doorbreken van deze polarisatie is de belangrijkste toekomstige uitdaging en daarbij is een forse maatschappelijke investering in de inzetbaarheid van alle burgers onvermijdelijk.

Fors investeren in verhoging van inzetbaarheid

Daarbij is een viertal speerpunten van belang: onderwijs, levenslang leren, de combinatie van werk en zorg en de effectieve verdeling van risico's.

Het eerste punt, onderwijs, vergt een grote investering in kleinere klassen, intensieve begeleiding van achterstandsleerlingen en goede arbeidsvoorwaarden voor docenten – allemaal niet nieuw, maar broodnodig. Het is raadzaam om bij het bepalen van effectiviteit van een onderwijsopleiding uit te gaan van het bereikte niveau en niet van het aantal leerjaren. Bovendien zou er een mogelijkheid moeten zijn om de schoolopleiding tijdelijk te onderbreken voor bijvoorbeeld een werkstage of beroepsoriëntatie.

Willen we op de lange termijn een maximale arbeidsparticipatie bewerkstelligen, dan is alleen een goede schoolopleiding niet voldoende. Iedere burger zal gedurende zijn hele loopbaan moeten blijven investeren in zijn eigen inzetbaarheid: levenslang leren dus. Voor de mensen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt

zal dat niet zo veel problemen opleveren, aangezien een werkgever naar verwachting wel bereid zal zijn te investeren in de optimale ontwikkeling van de talenten binnen zijn organisatie. Anders is dat aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hier moet de overheid bijspringen, bijvoorbeeld door iedere burger een aantal leerrechten toe te kennen dat tijdens de loopbaan kan worden aangesproken.

Het derde aandachtspunt spitst zich toe op de effectieve combinatie van werk en zorg. De praktijk laat zien dat van de levensloopregeling weinig heil kan worden verwacht; goede en betaalbare kinderopvang is een betere optie. Daarbij is de huidige verplichte naschoolse opvang door basisscholen niet voldoende. Professionele kinderopvang dreigt namelijk een schaars goed te worden. En dat maakt het nodig dat er wordt gekeken naar flexibilisering van werktijden in combinatie met onderlinge steunverlening: babysitten bij de bureaus.

Voor de verhoging van de arbeidsparticipatie is het absoluut noodzakelijk dat er een goede mix komt van risicosolidariteit en eigen verantwoordelijkheid. Dat is lastig, want de twee zijn communicerende vaten: veel solidariteit betekent dus automatisch weinig eigen verantwoordelijkheid en omgekeerd.

Slagen we er met z'n allen in om de bovengenoemde speerpunten in succesvol beleid om te zetten, dan twijfelen wij er niet aan dat de arbeidsparticipatie in 2020 hoger zal liggen dan nu. Het is echter onvermijdelijk dat er een (grote) groep mensen zal zijn voor wie geen werk is. Daarom zou de overheid deze mensen door middel van gesubsidieerde arbeid aan een baan moeten helpen. Dat heeft echter alleen zin als er uitzicht is op een reguliere baan. En laat dit laatste nu net een les zijn die de overheid tot dusver maar moeilijk heeft willen leren.

Joost van Genabeek is werkzaam bij TNO Kwaliteit van Leven