

Vergaderjaar 2004–2005

29 804

Arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 september 2004

Hierbij doe ik u toekomen de notitie Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen. In de notitie schetst de regering welke overwegingen en welke doelstellingen ten grondslag liggen aan het beleid op het terrein van werk en inkomen. De notitie bevat geen concrete nieuwe beleidsdoelstellingen voor de korte termijn; veeleer schetst zij een perspectief op werk en inkomen voor de toekomst. Met de notitie komt het kabinet tegemoet aan de toezegging aan de Kamer om nog deze kabinetsperiode een bouwstenennotitie op te stellen waarin het kabinet zijn visie presenteert op een toekomstbestendige Nederlandse verzorgingsstaat.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

NOTITIE

Inhoud	blz.
Voorwoord	5
0. Afbakening en beknopte weergave verkenning	7
1. Context verkenning	9
2. Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen	17
3. Een schets van mogelijke beleidsrichtingen	23

VOORWOORD

De verzorgingsstaat zoals wij die kennen, heeft veel van zijn huidige gedaante gekregen in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig. Destijds leek de wereld stabiel en overzichtelijker dan nu. Nederland was een land met een relatief jonge bevolking, met betrekkelijk eenvoudige huishoudens en met een nagenoeg uniforme etnische achtergrond. Mensen wisselden minder snel van baan. Zij waren daarnaast ook minder hoog opgeleid, en beduidend minder welvarend dan nu. De huidige verzorgingsstaat is nog goeddeels ontworpen met die samenleving en de daarbij behorende maatschappelijke patronen voor ogen – leren op jonge leeftijd, daarna werken (voor mannen) of zorgen (voor vrouwen) en rusten in de derde levensfase. Veel regelingen zijn daardoor echter minder geschikt voor de maatschappij van vandaag. De burgers van vandaag zijn mondiger geworden, beter opgeleid en welvarender. Zij willen hun eigen keuzes maken als het gaat om leren, werken, zorgen en rusten. Niet zelden leidt dit tot spanning. Vrouwen stellen het krijgen van kinderen steeds langer uit – om veel redenen, maar ook omdat arbeid en zorg niet goed samengaan. Scholing is geconcentreerd aan het begin van de levensloop, terwijl de samenleving vraagt om permanente educatie. Ook mensen die hun ouders op hun oude dag extra zorg willen of moeten geven lopen tegen knelpunten aan. Zulke spanningen maken duidelijk dat een structurele aanpassing van regelingen in de verzorgingsstaat nodig is. Burgers moeten de ruimte én de verantwoordelijkheid hebben om hun bestaan in te richten volgens hun eigen keuzes.

Dit alles mag echter niet ten koste gaan van de kwetsbare groepen in de samenleving. De nieuwe accenten moeten dus zó worden gekozen, dat het draagvlak wordt versterkt om de solidariteit met de zwaksten in de samenleving ook op langere termijn zeker te stellen. Dat betekent dat de nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen tevens een antwoord moeten geven op de vergrijzing, die – bij ongewijzigd beleid – het economische draagvlak voor de collectieve voorzieningen zal gaan bedreigen. Om die reden is het van belang dat het stelsel van werk en inkomen bijdraagt aan een goed functionerende arbeidsmarkt. Dit vereist op zijn beurt het wegnemen van participatiebelemmerende factoren, bijvoorbeeld op het terrein van arbeid en zorg, en een toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt, onder meer door een goede samenhang tussen het ontslagstelsel en de circulatiefunctie van de sociale zekerheid. Draagvlak vereist tevens een goede betrokkenheid van sociale partners bij de veranderingsprocessen die noodzakelijk zijn geworden door de veranderingen in economie en samenleving.

In de achterliggende notitie schetst de regering welke overwegingen en welke doelstellingen ten grondslag liggen aan het beleid op het terrein van werk en inkomen. Met de notitie komt het kabinet tegemoet aan de toezegging aan de Kamer om nog deze kabinetsperiode een bouwstenennotitie op te stellen waarin het kabinet zijn visie presenteert op een toekomstbestendige Nederlandse verzorgingsstaat.¹ De notitie bevat geen concrete nieuwe beleidsdoelstellingen voor de korte termijn; veeleer schetst zij een perspectief voor de toekomst. Door transparant te zijn als het gaat om haar beleidsfilosofie, beoogt de regering bij te dragen aan een klimaat waarin burgers erop vertrouwen dat zorg voor de zwakkeren een centrale waarde is en blijft in het beleid van de regering. Daarnaast zal het stelsel van werk en inkomen meer ruimte moeten gaan bieden aan de

¹ Uitgesproken door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tijdens de begrotingsbehandeling van de SZW begroting 2004 naar aanleiding van een vraag van VVD-lid Weekers.

verschillende voorkeuren, verschillende keuzes, en de verschillende leefwerelden van burgers.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

O. AFBAKENING EN BEKNOPTTE WEERGAVE VERKENNING

Op het terrein van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid zijn sinds het aantreden van het eerste kabinet Balkenende belangrijke beleidskeuzes gemaakt.¹ Deze keuzes passen in een bredere samenhang, waarbij enerzijds versterking van het groeivermogen van de Nederlandse economie centraal staat, en anderzijds wordt gestreefd naar nieuwe accenten in de sociale zekerheid. Versterking van het groeivermogen is cruciaal voor het economisch draagvlak dat nodig is om ook in een vergrijpde samenleving een volwaardig niveau van collectieve voorzieningen te kunnen waarborgen. Niet alleen in Nederland, maar ook in EU-verband staat versterking van het groeivermogen hoog op de agenda. In het kader van de Lissabonstrategie heeft de EU zich ten doel gesteld om de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden, met meer en betere banen.

Daarnaast zijn nieuwe accenten in de sociale zekerheid nodig én gewenst. Nodig zijn zij vanwege langetermijnontwikkelingen als de internationalisering van de economie en opnieuw de vergrijping. Deze ontwikkelingen dreigen de welvaartsstaat in het defensief te drukken. Zij brengen met zich mee dat economisch draagvlak geen vanzelfsprekendheid is, maar meer dan ooit moet worden verdiend. Dat vereist dat iedereen die kán werken dat ook doet, en daarbij zo productief mogelijk is. Beide trends vragen dus om een hogere arbeidsparticipatie en een hogere arbeidsproductiviteit, teneinde een adequaat niveau van collectieve voorzieningen te kunnen bieden. Het kabinet wil daarbij een open oog en oor hebben voor wat er in de samenleving speelt, en wil werken aan een klimaat van samenwerking met sociale partners. Sociale partners hebben een belangrijke functie in de zoektocht naar nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen. De economische en maatschappelijke trends, alsook de veranderde preferenties van burgers en bedrijven brengen met zich mee dat ook sociale partners positie zullen kiezen ten opzichte van nieuwe vraagstukken. Sociale partners schakelen reeds naar flexibele afspraken op decentraal niveau ten aanzien van werkmethoden en vormen van zeggenschap.

De nieuwe accenten in de welvaartsstaat worden niet alleen afgedwongen onder druk van buitenaf. Veranderingen zijn ook gewenst vanuit ontwikkelingen in de samenleving zelf. De instituties van de verzorgingsstaat reflecteren de samenleving waarin zij destijds zijn ontstaan. Die samenleving is sindsdien echter sterk veranderd. Centraal bij die veranderingen staat de groeiende rol van de burger. Grote groepen burgers hebben in de afgelopen decennia een betere opleiding gekregen, zijn welvarender geworden, zijn mondiger geworden en zijn meer, vooral ook meer uiteenlopende, eisen gaan stellen aan hun directe leefomgeving. Door nieuwe accenten te leggen in de sociale zekerheid kan aan deze burgers de ruimte én de verantwoordelijkheid worden geboden om hun bestaan in te richten volgens hun eigen keuzes. Dit alles mag echter niet ten koste gaan van de kwetsbare groepen in de samenleving. De nieuwe accenten moeten dus zo worden gekozen, dat het economische én het maatschappelijke draagvlak worden versterkt om de solidariteit met de zwaksten in de samenleving ook op langere termijn zeker te stellen. Tegen een achtergrond van economische en maatschappelijke veranderingen wordt daarom in deze verkenning gezocht naar een toekomstbestendig stelsel op het terrein van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid². Centraal daarbij staat enerzijds een verhoging van de arbeidsparticipatie³, anderzijds een nieuwe inrichting van de sociale zekerheid, met nieuwe

¹ Bijvoorbeeld rond VUT/prepensioen/ levensloop, het WAO-complex, de afspraken uit het Najaarsakkoord 2003, de Wet werk en bijstand, de reïntegratiemarkt, de Wet Kinderopvang en het arbeidsmarktbeleid.

² Voor een vergelijkbare verkenning op het terrein van de gezondheidszorg kan worden verwezen naar de brief van de bewindslieden van VWS over de AWBZ (*Modernisering AWBZ*, vergaderjaar 2002–2003, 26 631, nr. 56) en de brief over het stelsel van curatieve zorg (*Hoofdlijnen herziening stelsel curatieve zorg*, vergaderjaar 2003–2004, 23 619, nr. 21).

³ Het thema productiviteit staat centraal in de groeibrief van de ministers van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kiezen voor groei*, Den Haag, 2004.

rollen voor burger en overheid. De zoektocht moet een stelsel opleveren dat zowel solide als solidair is. In deze verkenning wordt onder een toekomstbestendig stelsel van instituties en arrangementen op de arbeidsmarkt en sociale zekerheid, een situatie verstaan waarin de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid erin slagen om:

- i. zowel in goede als in slechte tijden een evenwichtige inkomensontwikkeling te waarborgen en adequate ondersteuning te bieden aan mensen die door tegenspoed worden getroffen;
- ii. bij te dragen aan de groei van de welvaart en meer in den brede aan de volledige benutting van het economische potentieel van Nederland;
- iii. zich aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen en veranderende behoeften, recht doende aan de onderscheiden verantwoordelijkheden van de individuele bedrijven en werknemers, van sociale partners en van de overheid.

Nieuwe accenten op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Om een antwoord te kunnen geven op de vragen die voortvloeien uit trends in economie en samenleving is verbetering vereist van het economisch en het maatschappelijk draagvlak voor de sociale zekerheid. In de Nederlandse context betekent dit allereerst dat een substantiële verbetering van de participatie nodig is. Deze verbetering vereist op zijn beurt het wegnemen van participatiebelemmerende factoren, bijvoorbeeld op het terrein van arbeid en zorg, en een toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt, die moet worden ondersteund door een verbetering van de circulatiefunctie van de sociale zekerheid. Een soepeler werkend ontslagstelsel kan bijdragen aan een grotere dynamiek op de arbeidsmarkt. Een betere werking van de sociale zekerheid kan worden bereikt door in de vormgeving van sociale verzekeringen rekening te houden met de mate waarin risico's door het individu kunnen worden beïnvloed. Naarmate het individu beter in staat is om risico's zelf te beïnvloeden, zou de overheid deze risico's minder of in ieder geval minder automatisch voor zijn rekening moeten nemen. Deze aanpak brengt met zich mee dat enerzijds de solidariteit in het stelsel een scherpere focus krijgt, en anderzijds dat grote groepen burgers de ruimte én de verantwoordelijkheid krijgen om zelf keuzes te maken en daarmee hun eigen sociale zekerheid vorm te geven. Tot slot is winst te behalen in de uitvoering van de sociale zekerheid, door een optimale vormgeving en door het strikt naleven van rechten en plichten.

1. CONTEXT VERKENNING

Trendmatige ontwikkelingen in economie en samenleving...

Trendmatige ontwikkelingen, zowel op het primair economische als ook op het meer maatschappelijke vlak, stellen nieuwe eisen aan de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid in Nederland. Allereerst is er de *vergrijzing*. Door de toenemende levensverwachting neemt het aantal 65-plussers toe, terwijl de beroepsbevolking de komende decennia zal gaan krimpen en bovendien verouderd. Een groeiend beroep op collectieve voorzieningen moet worden opgebracht met een verouderende beroepsbevolking. Als gevolg van *internationalisering en economische integratie* belandt de Nederlandse economie in een meer dynamische en competitieve omgeving. Steeds vaker geldt Europa of zelfs de wereld als relevante markt. Bedrijven vestigen en verplaatsen productieprocessen steeds gemakkelijker. Dit biedt enerzijds kansen voor Nederland als sterk internationaal georiënteerde economie, anderzijds zal door de grotere mobiliteit van economische activiteiten en grondslagen (bijvoorbeeld belastingen) het belang van doelmatige en doeltreffende instituties en arrangementen verder toenemen. *Technologische ontwikkelingen* leiden daarnaast tot nieuwe producten en diensten, maar beïnvloeden ook de organisatiemogelijkheden van bestaande productieprocessen. Zo kunnen steeds meer activiteiten uit verschillende sectoren geïntegreerd worden, waardoor sectorgrenzen vervagen. Tegelijkertijd worden levenscycli van producten en productieprocessen korter. Kennis en vaardigheden van werknemers verouderen daardoor sneller. Keerzijde van de technologische ontwikkelingen is dat vooral laagopgeleide werknemers het risico lopen van kwalificatieveroudering. Het CPB spreekt in dit verband van een dreigende tweedeling tussen hoger en lager opgeleiden («*skill-biased growth*»)¹. Door kwalificatieveroudering kunnen laagopgeleiden overbodig worden of terecht komen in functies waar zij in eerste instantie niet voor zijn opgeleid. Voor deze werknemers is het meer dan ooit zaak om hun kennis en vaardigheden op peil te brengen en te houden. Circa 30 procent van de beroepsbevolking heeft maximaal een diploma op VMBO-niveau en kan daarmee tot de onderkant van de arbeidsmarkt worden gerekend. Dit alles onderstreept dus nog eens de urgentie van scholing voor brede groepen werknemers.

...hebben de Nederlandse maatschappij ingrijpend veranderd.

Naast deze meer economisch getinte trends is ook de maatschappij zelf aan belangrijke veranderingen onderhevig. Een vergelijking van de samenleving van vandaag met de samenleving van pakweg veertig jaar geleden laat zien hoe ingrijpend Nederland is veranderd. Begin jaren zestig was Nederland een land met een relatief jonge bevolking, met betrekkelijk eenvormige huishoudens en met een nagenoeg uniforme etnische achtergrond. De bevolking van toen was aanzienlijk minder hoog opgeleid dan die van nu. Wie een baan had, had die baan niet zelden voor het leven. Een auto was een grote luxe, en een vliegvakantie voor velen niet meer dan een droom. In een nog breder perspectief gezien staat de westerse samenleving voor een ingrijpende verschuiving wat betreft bestaanszekerheid. Eeuwenlang was die verbonden aan grond, al of niet in combinatie met horigheid. Sinds de industriële revolutie is bestaanszekerheid verbonden met een inkomen in geld, primair via loon en secundair via sociale verzekeringen en voorzieningen. Inmiddels is (betaald) werk echter een paspoort geworden voor veel meer dan inkomen: sociale contacten, persoonlijke ontplooiing, integratie, et cetera. Daardoor is het hebben van (een vooruitzicht op) werk de centrale norm geworden ter realisatie van de waarde «bestaanszekerheid». Deze

¹ R. de Mooij en P. Tang, *Four Futures of Europe*, CPB, Den Haag, 2003.

verschuiving zal zijn vertaling moeten krijgen in de opzet en inrichting van het stelsel van sociale zekerheid. De 21e eeuw vraagt om een nieuw accent: toerusting van werknemers tot een perspectiefrijke positie op de arbeidsmarkt.

Centraal daarbij staan de toenemende multiculturaliteit...

Wie dit – gestileerde – beeld van de voormalige Nederlandse samenleving legt naast het huidige Nederland, wordt vooral getroffen door de *toegenomen heterogeniteit* van de samenleving. De samenleving van vandaag biedt een heel andere, vooral meer gedifferentieerde aanblik. Dat geldt om te beginnen in culturele zin. Nederland kenmerkt zich door toenemende *multiculturaliteit en migratie*. Het aandeel allochtonen in de Nederlandse beroepsbevolking beslaat door geboorte, immigratie en asielzoekers met name in de grote steden een flink aandeel van de Nederlandse bevolking. Het SCP geeft aan dat de groep «etnische minderheden» in Nederland inmiddels ongeveer 1,5 miljoen personen beslaat en doorgroeit naar circa 2,5 miljoen in 2015. Deze trend roept op een breed spectrum van terreinen beleidsvragen op, bijvoorbeeld als het gaat om de betekenis van de grensoverschrijdende stromen in het personenverkeer voor de arbeidsmarkt. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen laag- en hoogopgeleiden. Daarnaast brengen migranten, soms door hun handelen en soms door de waarden en normen die aan hun handelen ten grondslag liggen, vaak ook scherp aan het licht welke normen en waarden in de Nederlandse samenleving gemeengoed zijn, of zouden moeten zijn. Daarmee komt de vraag in beeld welke cultuurverschillen enerzijds Nederland kunnen verrijken, en welke verschillen anderzijds juist vragen om een reactie.

...en de grotere verscheidenheid bij behoefte aan en invulling van sociale zekerheid.

Een andere trend die bijdraagt aan de toenemende heterogeniteit is de *individualisering*. Samen met de verhoging van de welvaart, het stijgende gemiddelde opleidings- en inkomensniveau en de grotere vrouwenparticipatie vertaalt deze trend zich onder meer naar een grotere diversiteit en dynamiek in leefvormen. Zo heeft meer dan de helft van de vrouwen in de arbeidzame leeftijd nu een baan. Voor de huishoudens waartoe zij behoren betekent dit dat het inkomensrisico van karakter verandert. Ook neemt het aantal ouderen snel toe, met nieuwe typen huishoudens als gevolg. Het standaardhuishouden en de standaardlevensloop bestaan eigenlijk niet meer. Mede daardoor is een grotere verscheidenheid ontstaan aan individuele voorkeuren wat betreft de invulling van de levensloop en de behoefte aan sociale zekerheid.

De verschuiving van verantwoordelijkheden van overheid naar burger...

De ontwikkeling in de verzorgingsstaat weerspiegelt deze verandering in de maatschappij. Als de verhouding tussen de verantwoordelijkheden van burgers en overheid over de afgelopen vijftig jaar wordt gezien dan treedt eveneens naar voren dat de rol van de burger is gegroeid. Tijdens de opbouw van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog nam de overheid een centrale plaats in. De overheid had een actieve, interveniërende rol en burgers werden eerder beschouwd als richtpunten van overheidszorg dan als zelfstandig handelende en beslissende personen. Aan de eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden van (groepen) burgers werd relatief weinig betekenis toegekend. Deze verantwoordelijkheidsverdeling is tot in de jaren tachtig in Nederland actueel gebleven. Sindsdien wordt aan de burger geleidelijk een steeds meer zelfstandige rol toegekend; inmiddels vervullen zowel de overheid als de burger een

actieve rol in de verzorgingsstaat. De rollen zijn daarbij op veel terreinen zodanig verschoven dat de overheid voorwaarden schept, en de burger vervolgens daarbinnen in toenemende mate de ruimte vraagt om zijn of haar mogelijkheden te benutten. Daarnaast heeft de overheid steeds meer instrumenten in handen om burgers te sanctioneren in het kader van toezicht en handhaving. Deze veranderingen hebben ook gevolgen voor de rol van organisaties van werknemers en werkgevers in hun intermediaire positie.

...past bij de opkomst van een beter opgeleide, mondige, heterogene samenleving.

Deze verschuiving in verantwoordelijkheden past bij de opkomst en ontwikkeling van de geïndividualiseerde en mondige burger. In toenemende mate willen burgers eigen keuzes maken en zelf verantwoordelijkheid nemen voor het eigen leven. De verzorgingsstaat zal ook in de toekomst met deze ontwikkelingen gelijke tred moeten houden. Dat betekent voor de regelingen op het terrein van werk en inkomen een verdere verandering ten opzichte van de regelingen zoals wij die kenden, waarbij de overheid via de vormgeving van regelingen juist een belangrijke rol speelde bij de inrichting van de maatschappij. Deze regelingen pasten goed bij de maatschappelijke patronen waarop ze ooit waren toegesneden, zoals leren op jonge leeftijd, daarna werken (voor mannen) of zorgen (voor vrouwen) en rusten in de derde levensfase. Dat maakt die regelingen echter nog niet geschikt voor een maatschappij waarin burgers leren, werken, zorgen en rusten naar eigen voorkeur willen kunnen combineren en afwisselen. Niet zelden leidt dit tot spanning. Jongeren hebben bijvoorbeeld weinig mogelijkheden om eerst te gaan werken en later, meer doelgericht, te studeren. Vrouwen stellen het krijgen van kinderen steeds langer uit, onder andere omdat arbeid en zorg niet goed samengaan. Een soortgelijk knelpunt treft mensen die hun ouders op hun oude dag extra zorg willen geven. Zulke spanningen maken duidelijk dat de regelingen op het terrein van werk en inkomen beter zullen moeten gaan aansluiten op de verschillende leefwerelden van burgers. Deze aanpassing vormt het logische vervolg op een langdurig proces van bezinning op vorm en inhoud van de sociale zekerheid (zie ook box B in paragraaf 2).

Een diagnose van de economische en maatschappelijke trends

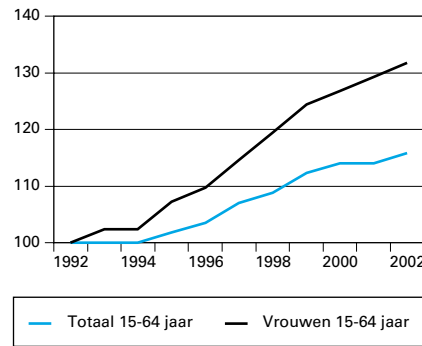
- Vergrijzing dreigt het economische draagvlak van de verzorgingsstaat aan te tasten.
- Tegelijkertijd stellen toenemende internationalisering en economische integratie, en technologische vooruitgang hogere eisen aan de prestaties van de economie.
- De toenemende heterogeniteit van de samenleving stelt nieuwe eisen aan collectieve regelingen,
- terwijl de welvarende, hoog opgeleide, mondige en veeleisende burger meer ruimte vraagt om zijn eigen keuzes en afwegingen te kunnen maken.

Economische successen uit het verleden...

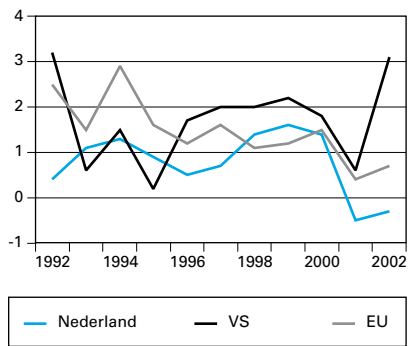
Nederland heeft in het afgelopen decennium belangrijke werkgelegenheids-successen geboekt, vooral dankzij een inhaalslag bij de participatie van vrouwen (figuur 1). Deze successen zijn behaald door een goede wisselwerking tussen het stelsel van arbeidsverhoudingen, de sociale zekerheidsarrangementen en de werking van de arbeidsmarkt. Een combinatie van maatregelen op deze beleidsterreinen – een gematigde loonkostenontwikkeling in de jaren negentig, hervormingen in de sociale zekerheid en het ontslagrecht, waaronder verruimde mogelijkheden tot het sluiten van tijdelijke contracten – ligt ten grondslag aan de werkgele-

genheidssuccessen. Er zijn in het afgelopen decennium echter niet alleen maar successen geboekt. Zo is de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit achtergebleven bij die in de EU en de VS (figuur 2).

Figuur 1 Arbeidsparticipatie (1992 = 100), 1992-2002 (bron CBS)



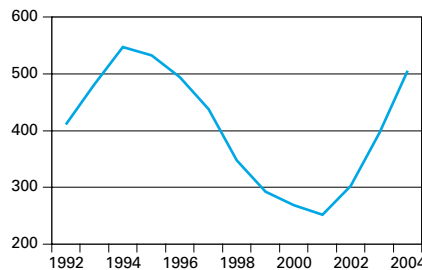
Figuur 2 Productiviteitsgroei per werknemer (in %), 1992-2002 (bron EC)



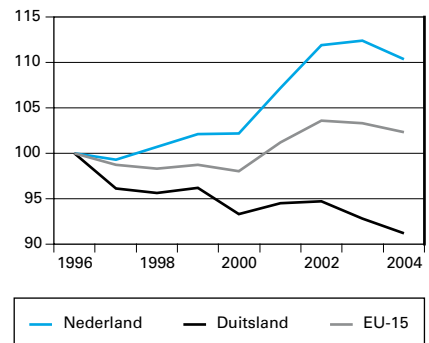
...hebben het zicht op onderliggende problemen versluierd.

Tijdens en vlak na de eeuwwisseling is het beeld van de economie een stuk minder gunstig geworden: de groei in Nederland viel sterk terug en de werkloosheid liep sinds de conjuncturele omslag in 2001 scherp op. De afname in werkloosheid die Nederland in zes jaar had weten te bereiken, is binnen 4 jaar verloren gegaan (figuur 3). Daarmee blijkt dat goede economische en werkgelegenheidsprestaties geen vanzelfsprekendheid zijn. Het terugvallen van de economische groei en de oploep van de werkloosheid hangen sterk samen met de ontwikkeling van de concurrentiepositie, die sluipenderwijs is uitgehold door een relatief sterke toename van de loonkosten sinds 2000 (figuur 4). Deze toename heeft zich voor een deel voorgedaan toen het economische tij al was gekeerd.

Figuur 3 Werkloze beroepsbevolking (in duizend personen), 1992-2005 (bron CPB)



Figuur 4 Arbeidskosten per eenheid product (1996 = 100), 1996-2004 (bron CPB)



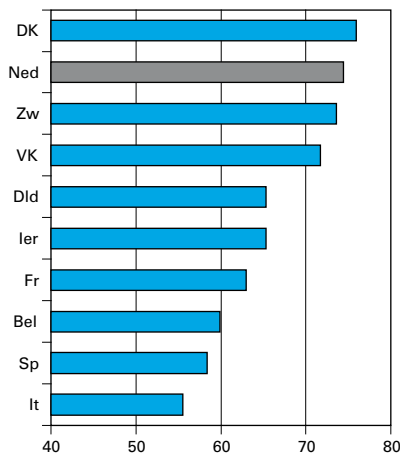
De relatief sterke toename van de loonkosten sinds 2000 hangt samen met twee factoren. Ten eerste ligt er een relatie met de wijze van loonvorming in Nederland, die wordt gekenmerkt door een vertraagde reactie op de economische ontwikkeling, de zogeheten remweg. De recente ervaringen van de ontwikkeling van de loonkosten en de werkloosheid onderstrepen het belang om te komen tot een snellere reactie van de loonvorming in Nederland. Onderzoek van de OESO toont aan dat de loonaanpassing in

de VS en de VK relatief sneller verloopt dan in Duitsland, Nederland en Frankrijk. Tegelijkertijd reageren op de langere termijn de reële lonen in deze landen wel sterker op een verandering in de werkloosheid dan in de VK en de VS.¹ Ook houden werkgevers vanwege hoge kosten en ingewikkelde procedures arbeidskrachten langer vast dan economisch wenselijk is («labour hoarding»). De tweede verklaring voor de relatief sterke toename van de loonkosten is de lage participatie in arbeidsjaren en onder specifieke groepen, die eraan heeft bijgedragen dat er rond het jaar 2000 sprake was van arbeidsschaarste. Dit terwijl er tegelijkertijd wel degelijk een latente arbeidsreserve was, gezien het beroep op de diverse socialezekerheidsregelingen.

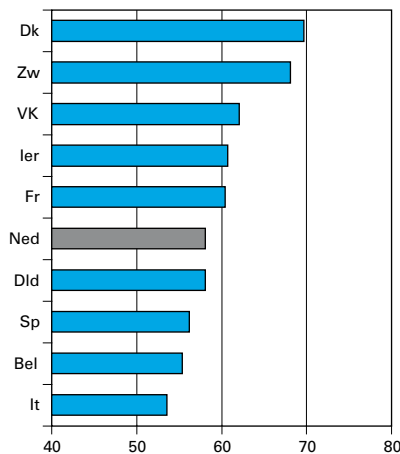
Nederland heeft een lage participatie in arbeidsjaren en uren...

Nederland heeft door de forse werkgelegenheids groei in de tweede helft van de jaren negentig in internationaal opzicht een hoge arbeidsparticipatie in *personen* bereikt (figuur 5a). De werkgelegenheids groei komt voor een belangrijk deel op conto van een forse toename van het aantal deeltijdbanen en werknemers met flexibele arbeidscontracten. Veel vrouwen hebben gekozen voor een deeltijd baan, omdat dit de mogelijkheden vergroot om betaald werk en zorgtaken in de privé-sfeer te combineren. De forse groei van het aantal deeltijd banen heeft als keerzijde dat in Nederland de participatie in arbeidsjaren achterblijft (figuur 5b). Het beeld voor Nederland verslechtert verder als de participatie in arbeidsjaren wordt vertaald naar het aantal gewerkte uren in Nederland (figuur 5c). Hiervoor is de feitelijke arbeid in uren vergeleken met het arbeidspotentieel in uren. De gemiddelde Nederlandse werknemer werkte in 2002 1338 uur per jaar. De gemiddelde Belgische werknemer werkte 1547 uur, 26 dagen meer. In de VS wordt gemiddeld zelfs 1800 uur per jaar gewerkt. De relatief korte werkweek in Nederland speelt hierbij een rol. De gemiddelde arbeidsduur in CAO's voor een voltijd-functie is 37,4 uur per week.

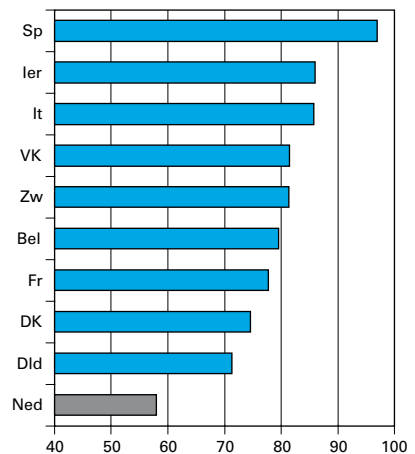
Figuur 5a Arbeidsparticipatie in personen (in %), 2002 (bron EC, OESO)



Figuur 5b Arbeidsparticipatie in fte (in %), 2002 (bron EC, OESO)



Figuur 5c Arbeidsparticipatie in uren (in %), 2002 (bron EC, OESO)



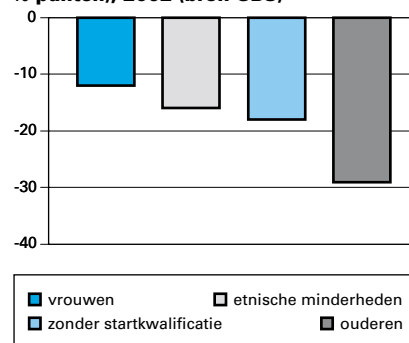
¹ Zie ook J. Swank, M. Varkevisser, H. P. van Dalen, S. A. van der Geest en B. A. M. M. Kuijpers, *Economische integratie in Europa. Een inventariserende literatuurstudie*, OCFEB, Erasmus Universiteit Rotterdam, een studie uitgevoerd in opdracht van SZW, augustus 2003.

...en onder specifieke groepen, zoals etnische minderheden en ouderen...

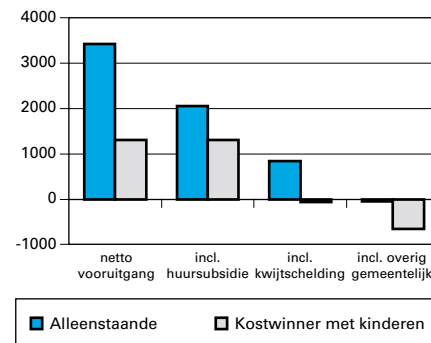
De arbeidsdeelname aan de onderkant van de arbeidsmarkt en van specifieke groepen blijft een bijzonder punt van aandacht: de arbeidsdeelname van vrouwen, etnische minderheden, laagopgeleiden en ouderen blijft substantieel achter bij de gemiddelde arbeidsdeelname van de beroepsbevolking (figuur 6). De participatie van etnische minderheden

vormt daarbij een eigenstandige, complexe problematiek, die onderstreept dat sociale zekerheid niet de fuik mag worden waarin met name de nieuwe burgers in de Nederlandse samenleving blijven vastzitten. Integratie en reïntegratie zullen in de toekomst dan ook meer en meer verknoot met elkaar raken. Ook de arbeidsdeelname van ouderen vraagt om meerdere redenen aandacht. Enerzijds zijn mensen langer onderwijs gaan genieten waardoor de gemiddelde leeftijd waarop mensen de arbeidsmarkt betreden geleidelijk is gestegen. Bovendien is de levensverwachting toegenomen. Anderzijds is de gemiddelde uittreedleeftijd in de loop van de tijd juist gedaald. Het aantal jaren dat mensen actief zijn op de arbeidsmarkt is dus ten koste gegaan van het aantal jaren dat mensen onderwijs en pensioen genieten.

Figuur 6 Achterstand groepen t.o.v. gemiddelde arbeidsparticipatie (in %-punten), 2002 (bron CBS)



Figuur 7 Werkloosheidsval (in euro's), 2003 (bron SZW)



...door onvoldoende voortgang bij het overwinnen van participatiebelemmeringen...

Enkele voorbeelden kunnen behulpzaam zijn bij de verklaring van de lage arbeidsdeelname in arbeidsjaren en onder specifieke groepen in Nederland. De voorbeelden onderstrepen het belang van de onderlinge wisselwerking tussen sociale zekerheidsarrangementen en arbeidsmarkt-instituten. Veel mensen gaan er financieel nog steeds niet of weinig op vooruit als ze gaan werken. Diverse inkomensafhankelijke regelingen belemmeren dat werken loont (figuur 7). De participatiebelemmeringen in de financiële sfeer laten zich onderverdelen in de armoedeval, de werkloosheidsval, de herintredersval en de doorstroomval. Het hardnekkige karakter van deze participatiebelemmeringen vraagt om een geïntegreerde aanpak in het kader van het inkomensbeleid.

...op bijvoorbeeld het terrein van arbeid en zorg...

Ook kan de arbeidsdeelname worden vergroot door het scheppen van de juiste randvoorwaarden op de arbeidsmarkt. Zweden kent een uitzonderlijk hoge arbeidsparticipatie van vrouwen, ook in arbeidsjaren (circa 64 procent). Belangrijke reden is dat in Zweden de kinderopvang voor ouders veel goedkoper is (vanwege de relatief grote overheidsbijdrage), waardoor 80% van de kinderen hiervan gebruik maakt ten opzichte van slechts 25 procent in Nederland. Zweden kent ook een wettelijk recht op betaald ouderschapsverlof. In Nederland betalen ouders de kosten grotendeels zelf; in Nederland bestaat alleen een recht op onbetaald verlof. Mede om deze redenen is in 2004 de Wet Kinderopvang geïntroduceerd. De arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland ligt vooralsnog lager, namelijk 42 procent in arbeidsjaren. Naar verwachting zal dit percentage aanzienlijk kunnen stijgen door de invoering van de nieuwe

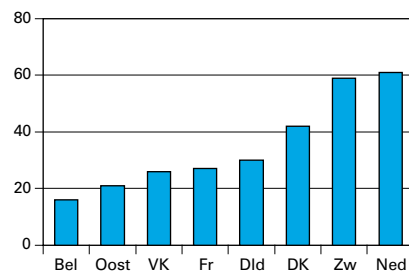
Wet Kinderopvang. Ook werkgevers zijn hierbij belanghebbend. Het is van groot belang dat zij hun aandeel in de financiering bijdragen.

...en doordat te veel mensen vast komen te zitten in de sociale zekerheid...

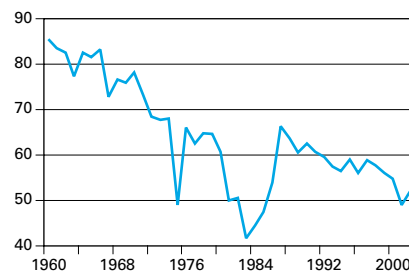
Een betere interactie tussen sociale zekerheid en arbeidsmarkt vereist echter ook een blik op de opbouw en de structuur van de sociale zekerheid zelf. Mede vanwege de armoedevalproblematiek genereert Nederland relatief weinig effectief arbeidsaanbod uit de sociale zekerheid. Al is de totale uitkeringsafhankelijkheid in Nederland niet uitzonderlijk, de verdeling over de verschillende regelingen impliceert een relatief lage circulatiefunctie van de sociale zekerheid. In Nederland bevinden relatief veel mensen zich in collectieve regelingen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, met name in de arbeidsongeschiktheid (figuur 8). In België daarentegen zitten relatief veel mensen in meer arbeidsmarktgerelateerde zekerheidsregelingen (werkloosheid).

Voor het merendeel van de werklozen vormt de WW geen belemmering om snel werk te vinden. Twee op de drie WW-ontvangers maakt minder dan 6 maanden gebruik van de WW. Van de resterende groep doen met name ouderen langer een beroep op de WW. De baanzoekduur van ouderen is driemaal hoger dan de gemiddelde baanzoekduur. Ouderen stromen dan ook relatief minder vaak uit naar werk, maar treden bijvoorbeeld uit via pensionering. Bezien over een langere termijn ontwikkelt het beeld zich dan ook niet gunstig: de uitstroom uit de WW is steeds minder vaak naar werk (figuur 9), hetgeen onder meer samenhangt met een toename van het aandeel van ouderen die geen effectieve sollicitatieplicht hebben.

Figuur 8 Aandeel ziekte en arbeidsongeschiktheid in I/A-ratio (in %), 1999 (bron OESO)



Figuur 9 Uitstroom naar werk als percentage van de totale uitstroom uit de WW, 1960-2002 (bron SZW)



...en door de invloed van migratie.

Ook de migratietrend is van grote betekenis voor de arbeidsmarkt. In recente jaren bedroeg de gemiddelde immigratie rond de 125 000 personen per jaar. Daarnaast is er een grote groep die jaarlijks uit Nederland vertrekt, tussen de 80 en 90 duizend per jaar. Voor de eerste helft van deze eeuw wordt het migratiesaldo op jaarlijks ruim 30 000 personen geschat.¹ De jaarlijkse immigratie bestaat voor bijna 50 procent uit niet-westerlingen, terwijl 75 procent van de emigranten van westerse afkomst is. Hierdoor verandert langzaam maar zeker de samenstelling van de bevolking. Naast het land van herkomst is het motief van migratie van invloed op de Nederlandse samenleving en economie. Meer dan driekwart van de immigranten bestond in 2002 uit volg- en asielmigranten, personen die veelal laag zijn opgeleid. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan dit leiden tot een cumulatie van problemen. Migratie is

¹ A. de Jong, *Bevolkingsprognose 2002-2050: anderhalf miljoen inwoners erbij*. Uit: *Bevolkingstrends* 51(1), CBS Voorburg/Heerlen, 2003 en A. de Jong en H. Hilderink, *Bevolkings-scenario's voor Nederland*. Uit: *Bevolkingstrends* 52(1) 2004, CBS Voorburg/Heerlen, 2004.

daar dan ook geen antwoord op de arbeidsmarktknelpunten; scholing en onderwijs van de reeds aanwezige beroepsbevolking staat voorop. De uitdaging is om de aanwas van immigranten op de arbeidsmarkt te accommoderen. Door de toenemende vraag naar hoger opgeleiden zijn er echter in de toekomst naar verwachting niet alleen minder banen beschikbaar voor lager opgeleiden, maar tegelijkertijd juist meer banen voor hoogopgeleiden. Voor de hogere regionen in de arbeidsmarkt is er dus de uitdaging om via het gericht toelaten van goed opgeleide immigranten een bijdrage te leveren aan het wegwerken van hardnekkige knelpunten op de arbeidsmarkt. Een vraag die aan deze arbeidsmarktproblematiek is gerelateerd is de wijze waarop immigranten een beroep kunnen doen op de sociale zekerheid.

Een diagnose van de huidige Nederlandse arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Een blik op arbeidsmarkt en sociale zekerheid leert dat:

- Nederland zijn menselijk kapitaal deels onbenut laat, gezien bijvoorbeeld de participatie in arbeidsjaren, maar ook de positie van achterstandsgroepen;
- er in Nederland verschillende participatiebelemmeringen zijn, zoals de armoedeval, de kosten van kinderopvangvoorzieningen;
- de sociale zekerheid de werking van de arbeidsmarkt nog onvoldoende ondersteunt, gezien onder meer het feit dat relatief veel mensen in sociale zekerheidsregelingen zitten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- de samenstelling van migratiestromen de Nederlandse arbeidsmarktknelpunten eerder versterkt dan verlicht.

2. NIEUWE ACCENTEN OP HET TERREIN VAN WERK EN INKOMEN

Een betere activering en een toenemende arbeidsmarktdynamiek zijn nodig...

Hoge lasten op arbeid, een hoge marginale wig, betekenen niet per definitie een lage participatiegraad van laagopgeleiden of achterstandsgroepen (zie box A). De verklaring hiervoor schuilt ook op andere terreinen dan het arbeidsmarktbeleid, bijvoorbeeld in de balans tussen rechten en plichten in het socialezekerheidsstelsel. Uitkeringsgerechtigden zijn in bijvoorbeeld de Scandinavische landen verplicht actief deel te nemen aan een reïntegratietraject; de sanctie is verlies van de uitkering. De strenge verplichting om deel te nemen aan reïntegratie mitigeert aldus de armoedevalproblematiek. Het hanteren van een strikt stelsel van rechten en plichten in de sociale zekerheid gaat samen met het bieden van kansen voor ontplooiing van individuen door middel van scholing, en dus ook kansen op werkhervatting. Voor de Nederlandse beroepsbevolking is dit een relevant voorbeeld: het aandeel laagopgeleiden is relatief hoog en het aandeel werknemers met ten minste een startkwalificatie relatief laag.

Verder is een dwingend reïntegratiebeleid gebaat bij voldoende arbeidsmarktdynamiek; een flexibele arbeidsmarkt biedt meer mogelijkheden om mensen zonder werk te reïntegreren. Van belang in dit kader is een soepel ontslagrecht: dit bevordert de uitstroom uit een werkloosheids-situatie en helpt daarmee het risico van langdurige werkloosheid terug te dringen («insider-outsider problematiek»)¹. Ook wordt hiermee voorkomen dat werkgevers vanwege hoge kosten en ingewikkelde procedures arbeidskrachten langer vasthouden dan economisch wenselijk is («labour hoarding»). Dit staat een optimale en zo productief mogelijke inzet van beroepsbevolking de weg. Gegeven de wenselijkheid vanuit sociaal oogpunt van een minimumloon op het niveau van het sociaal minimum is onvermijdelijk dat voor grote groepen laaggeschoolden niettemin de loonwaarde ligt beneden het sociaal minimum. Teneinde te voorkomen dat betrokkenen wel een inkomen doch geen werk hebben is het denkbaar deze arbeid onder condities toch mogelijk te maken.

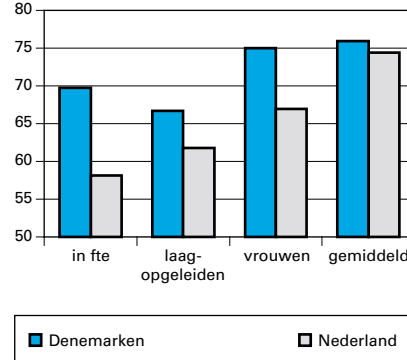
Box A – Wat kunnen we leren van anderen?

Een vergelijking tussen Denemarken en de VS laat zien de omvang van de verzorgingsstaat geen belemmering hoeft te zijn voor goede economische prestaties. Zowel Denemarken, met een omvangrijke verzorgingsstaat, als de VS, met een veel beperktere verzorgingsstaat, hebben de afgelopen jaren goede prestaties neergezet qua groei van de economie, de participatie en de productiviteit. Niet zozeer de omvang als wel de kwaliteit en de inrichting van de verzorgingsstaat spelen dus een cruciale rol bij de prestaties van de verzorgingsstaat. De «prijs» voor de gelijkwaardige prestaties is in Denemarken hoge sociale uitgaven en in de VS grote inkomensverschillen. Maatschappelijke preferenties bepalen de uiteindelijke keuze voor een specifieke combinatie. Voor de houdbaarheid van de Nederlandse verzorgingsstaat is het zaak op zoek te gaan naar een vormgeving van verschillende instituties die elkaar onderling versterken en passen bij maatschappelijke preferenties in Nederland. Niet toevallig, ook gegeven de lage arbeidsdeelname van achterstandsgroepen en de lage arbeidsdeelname in arbeidsjaren in Nederland, wendt de blik zich daarbij naar Denemarken dat juist op deze gebieden goed scoort.

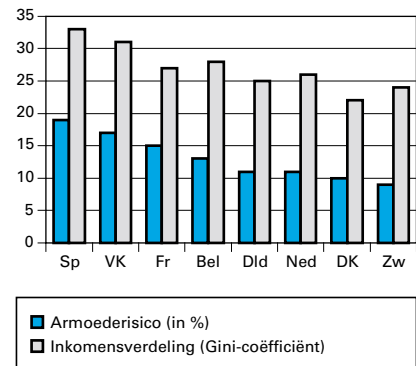
¹ Zie ook het rapport van de Employment Taskforce Kok, *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*, November 2003.

In Denemarken wordt een adequate sociale zekerheid gefaciliteerd door soepele ontslagbescherming en een stevig activeringsbeleid met daarbinnen veel aandacht voor het menselijk kapitaal. De zogenaamde «gouden driehoek» ondersteunt niet alleen de circulatiefunctie van het sociale zekerheidsstelsel, ook de insider-outsider problematiek wordt ondervangen en de dynamiek van de arbeidsmarkt wordt vergroot. Het resultaat: een hoge arbeidsdeelname in arbeidsjaren en onder achterstands-groepen op de arbeidsmarkt (figuur 10), en een hoge productiviteitsgroei met tegelijkertijd een relatief laag armoederisico en relatief evenwichtige inkomensverdeling (figuur 11). De VS bereiken dezelfde werkgelegenheidsprestaties als Denemarken, maar dan met lage en kortdurende uitkeringen. Anders gezegd, de VS slagen er niet in om activering en inkomensbescherming te combineren.

Figuur 10 Arbeidsmarktprestaties (in %) in Denemarken en Nederland, 2002 (bron EC)



Figuur 11 Armoederisico en inkomensverdeling, 2001 (bron EC)



...evenals een herbezinning van de rol van de overheid op de arbeidsmarkt.

Een zoektocht naar een houdbaar stelsel van instituties en arrangementen op de arbeidsmarkt en sociale zekerheid start met het definiëren van de rol van de overheid op de arbeidsmarkt. Door informatieproblemen (bijvoorbeeld kennis over vacatures) en de mogelijkheden voor het uitoefenen van marktmacht leidt een ongereguleerde arbeidsmarkt niet tot optimale uitkomsten. Enig ingrijpen door de overheid op de arbeidsmarkt is dan efficiënt. Naarmate de rol van de overheid op de arbeidsmarkt groter wordt neemt echter ook het risico toe dat deze zelf verstoringen veroorzaakt. Belangrijk hierbij is ook de notie dat van overheidsbeleid op andere terreinen, met name het inkomensbeleid, een allocatieve verstoring op de arbeidsmarkt kan uitgaan. Gezien het schadelijke karakter van deze verstoringen in termen van onder meer het arbeidsaanbod en daarmee op het groeivermogen, past het beleid om te komen tot integratie en stroomlijning van inkomensafhankelijke regelingen.

Een belangrijke keuze is verder die tussen rechtstreeks ingrijpen op de arbeidsmarkt zelf of het bijsturen van de uitkomsten van de markt. Voor de Nederlandse arbeidsmarkt zou als uitgangspunt kunnen gelden dat de directe regulering beperkt blijft, en dat overheidsinterventie er zich vooral op richt om de uitkomsten van de arbeidsmarkt in harmonie te brengen met maatschappelijke preferenties en doelstellingen, zonder daarmee onnodige extra verstoringen te veroorzaken.¹ In principe geldt dat hoe effectiever instituties zijn vormgegeven, des te minder er via financiële prikkels en aanvullend beleid gecorrigeerd hoeft te worden. De eenvoudigste oplossing voor een probleem is vaak het aanpakken van de institutie die het probleem veroorzaakt. Echter, soms is het aanpassen van instituties maatschappelijk ongewenst en is ander beleid nodig. Een

¹ Dit uitgangspunt sluit aan bij de nieuwe visie op het arbeidsmarktbeleid, die onlangs naar de Kamer is verzonden, *Visie arbeidsmarktbeleid*, Vergaderjaar 2003–2004, nr. 29 544, nr. 1

voorbeeld kan dit verduidelijken: de hoogte van het WML (een institutie) leidt er toe dat werkgevers worden geconfronteerd met een productiviteitsval: de productiviteit van een werknemer is lager dan het minimumloon en dus kost de werknemer de werkgever meer dan dat hij hem aan productie oplevert. De economische oplossing die aangrijpt bij de oorzaak van het probleem is een verlaging van het WML. Als dit vanuit sociaal oogpunt als onwenselijk wordt beschouwd kunnen financiële prikkels (bijvoorbeeld in individuele gevallen een tijdelijke loonkostensubsidie voor werkgevers die aansluit op de productiviteitsval van de individuele werknemer) of bijscholing van de werknemer een alternatief zijn om de negatieve effecten van de institutie te mitigeren.

De sociale zekerheid dient de werking van de arbeidsmarkt te versterken...

Sociale zekerheid dient een aantal doelen. Primair wordt met sociale zekerheidsregelingen beoogd een zekere mate van inkomensgarantie te bieden; daarnaast is er het streven om mensen zo snel mogelijk naar de arbeidsmarkt terug te leiden, ofwel de circulatiefunctie. Het stelsel van sociale zekerheid kan de arbeidsmarkt ondersteunen door extra arbeidsaanbod te genereren, het matchingsproces te verbeteren door een adequate zoekperiode te faciliteren en mobiliteit gemakkelijker te maken. Deze circulatiefunctie is zowel direct (vanwege het effect op de afstand tot de arbeidsmarkt) als indirect (vanwege het effect op de sociale zekerheidslasten) van belang. De inkomensgarantiefunctie kan echter uitkeringsparameters (voorwaarden, hoogte, duur) impliceren die vanuit arbeidsmarktperspectief suboptimaal zijn. Het stelsel van sociale zekerheid ondermijnt immers de werking van de arbeidsmarkt wanneer het teveel werknemers te lang tot inactiviteit aanzet. Er is dan een botsing tussen het bieden van inkomensgarantie enerzijds en de circulatiefunctie anderzijds. De mate waarin inkomensgarantie en circulatie een rol spelen bij de vormgeving van de verschillende regelingen varieert, omdat ook het karakter van de regelingen verschilt. Wanneer er sprake is van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid, dan gaat het met name – zo niet uitsluitend – om het bieden van inkomensgarantie. In het geval van werkloosheid spelen activering en circulatie juist een belangrijke rol. De centrale uitdaging is om elke regeling zo vorm te geven dat de ondersteunende werking van de sociale zekerheid voor de arbeidsmarkt wordt versterkt en de ondermijnende werking wordt verminderd.

...hetgeen vraagt om een kritische blik op de opbouw van de sociale zekerheid.

Het sociale zekerheidsstelsel zoals wij dat kennen is gebaseerd op het uitgangspunt dat er risico's zijn die mensen «overkomen» (externe risico's). Voor veel van deze risico's geldt echter dat individuele burgers in meer of mindere mate kunnen beïnvloeden of, en zo ja, in welke omvang, ze deze risico's lopen. In toenemende mate is het besef ontstaan dat dit ook geldt bij risico's als werkloosheid en ziekte, en uiteindelijk ook arbeidsongeschiktheid. Ook kunnen burgers vaak beïnvloeden hoe lang ze als gevolg van dat risico geen inkomen hebben. De snelheid van werkhervatting bijvoorbeeld is het resultaat van de werking van de arbeidsmarkt én het eigen gedrag.¹ Ook zijn werkenden die hun verantwoordelijkheid nemen door zich te scholen productiever; zij worden bovendien minder snel ontslagen, raken minder snel arbeidsongeschikt, en vinden sneller een nieuwe baan.² Het huidige stelsel van sociale zekerheid houdt met deze invloed geen rekening en beloont burgers dus ook niet voor het op de juiste wijze aanwenden van deze invloed. Centrale beleidsopgave voor de toekomst is dan om een grotere plaats in te ruimen voor de eigen verantwoordelijkheid van de burger, zodanig dat het

¹ G. J. van den Berg, B. van der Klaauw en J. C. van Ours, *Sancties in de bijstand vergroten de kans op werk*, ESB, 1998.

² E. Leuven en H. Oosterbeek, *Rendement op onderwijs stijgt*, ESB, 2000; J. G. Odink en J. P. J. M. Smits, *Rendement op scholing stabiliseert*, ESB, 1999.

stelsel van sociale zekerheid tegemoet komt aan de wens van burgers om gezamenlijk, met elkaar een solidair stelsel van inkomensverzekeringen in stand te houden, op een wijze die daartoe aan sociale partners de ruimte geeft zonder in de valkuil te belanden dat afwentelingmechanismen op de samenleving als geheel ontstaan en die daartoe tevens de burgers ook op hun eigen verantwoordelijkheid aanspreekt. Via een nieuwe balans tussen inkomensbescherming en eigen verantwoordelijkheid zou het activerende karakter van het stelsel kunnen worden versterkt.¹

Box B – Het stelsel van sociale zekerheid in Nederland: een historisch perspectief

A. De opbouw van het stelsel van sociale zekerheid

Grofweg zijn er in de opbouw van de sociale zekerheidsstelsels een viertal ontwikkelingsfasen te onderscheiden.² In de **eerste fase**, die duurt tot de aanvang van de Eerste Wereldoorlog, ontstaan de eerste vormen van sociale bescherming. De rol van de overheid beperkt zich tot de wettelijke bescherming van vooral specifieke risicogroepen binnen de categorie «werknemers in loondienst». Daarmee verdwijnt het vrijwillige karakter van veel negentiende-eeuwse regelingen, die op basis van particulier initiatief van werkgevers en werknemers waren ontstaan. Gedurende deze eerste fase ontstaat het idee dat het loon van de werknemer ook moet kunnen voorzien in de behoeften van de werknemer wanneer deze tijdelijk niet in staat is om arbeid te verrichten. In Nederland komt dit idee tot uitdrukking in het beginsel van «rechtvaardig arbeidsloon». Vanuit deze gedachte ontstaat in het Interbellum een **tweede fase** waarin regelingen ontstaan die werknemers beschermen tegen het risico van ziekte, werkloosheid en ouderdom. De regelingen hebben vaak nog een selectief en vrijwillig karakter; werknemers en werkgevers zijn zelf vaak verantwoordelijk voor de regelingen. Direct na de Tweede Wereldoorlog volgt een **derde fase** waarin de reikwijdte van de inmiddels ontwikkelde werknemersverzekeringen aanzienlijk wordt uitgebreid. Terwijl de regelingen in eerste instantie zijn toegespitst op sommige bedrijfstakken en laagbetaalde werknemers, en bovendien op vrijwillige leest zijn geschoeid, ontstaan in de derde fase de algemene en verplichte werknemers verzekeringen. In het midden van de jaren vijftig beschikt Nederland over de algemene verzekeringswetten ZW en WW. In de **vierde fase** wordt het stelsel van sociale zekerheid uitgebreid tot de gehele bevolking. Met de introductie van de volksverzekeringen in de jaren zestig wordt het beginsel van het rechtvaardige arbeidsloon naar de achtergrond verdrongen om plaats te maken voor het idee van «nationale solidariteit» als grondslag voor het stelsel van sociale zekerheid. Dit stelsel van volksverzekeringen is compleet als in 1976 de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet in werking treedt. Een belangrijk verschil tussen de opbouw van het stelsel in derde en vierde fase ten opzichte van de tweede fase is de verandering in verantwoordelijkheden tussen burger (werknemer en werkgever) en overheid. Na de Tweede Wereldoorlog is het vrijwillige karakter – en daarmee de eigen verantwoordelijkheid van burgers – van het stelsel van sociale zekerheid naar de achtergrond gedrongen. De rol van de overheid is daarbij navenant toegenomen.

B. De herziening van het stelsel van sociale zekerheid

Al vrij snel na de introductie van de verplichte werknemersverzekeringen en de volksverzekeringen blijkt dat het stelsel van sociale zekerheid tot beheersbaarheidproblemen leidt. Illustratief hiervoor is de snelle groei van het volume uitkeringsgerechtigden in de WAO, van 150 000 uitkeringsgerechtigden kort na de invoering van de wet in 1967, tot tegen de één miljoen begin jaren negentig. Vanaf ruwweg het eind van de jaren zeventig (tweede oliecrisis) wordt gezocht naar manieren om het stelsel van sociale zekerheid beheersbaar te krijgen en te houden. Om de beheersbaarheid te waarborgen richt de aandacht zich in de jaren tachtig aanvankelijk vooral op de werknemer. Zo worden hoogte en de duur van de uitkeringen beperkt. Het uitkeringspercentage van de WAO en WW worden teruggebracht van 80 naar 70 procent van het laatstverdiende loon. In de jaren negentig en de eerste jaren van dit decennium wordt de herziening van het stelsel vooral gericht op het handelen van werkgevers en uitvoeringsorganisaties. Belangrijke redenen hiervoor is het blijvend hoge volume in sociale zekerheidsregelingen. De vraag of, en zo ja in welke mate het stelsel zijn eigen gebruik bevordert komt meer en meer centraal te staan. Voor werkgevers worden verschillende gedragsprikkel ingevoerd, zoals de invoering van een bonus/malus-systeem in de WAO in 1992 (per 1 januari 1998 vervangen door de PEMBA) en de premiedifferentiatie in de Ziektewet in 1994 (per 1 maart 1996 vervangen door de WULBZ). In het streven naar gedragsbeïnvloeding wordt het politieke vizier ook gericht op de uitvoeringsorganisaties. Een decennium lang van discussie en reorganisatie naar

¹ F. Leijnse, K. Goudswaard, J. Plantenga en J. P. van den Toren, *Anders Denken over Zekerheid. Levenslopen, Risico en Verantwoordelijkheden*, Den Haag, Ministerie van SZW, 2002.

² C. Teulings, R. van der Veen en W. Trommel, *Dilemma's van sociale zekerheid*, Een uitgave van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het CTSV en de VNG in het kader van het Project Evaluatie van het herziene Stelsel van sociale zekerheid, september 1997.

aanleiding van het rapport van de Commissie Buurmeijer in 1993 leidt uiteindelijk tot de Wet SUWI die per 1 januari 2002 van kracht wordt.

Naast een breed palet van maatregelen om het handelen van de betrokken partijen te beïnvloeden treedt in de jaren negentig ook steeds meer het debat over het stelsel van sociale zekerheid zelf op de voorgrond. Daarbij komt ook de verantwoordelijkheid van de burger in het stelsel van sociale zekerheid meer centraal te staan. Het gaat in het debat met name om de vraag hoe de interne dynamiek van stelsel kan worden aangepast op een wijze die past bij de moderne en open Nederlandse economie en bij het handelen van de moderne, geïndividualiseerde, mondige burger.¹ Dit moderniseringvraagstuk – dat naast de beheersbaarheid ook de herkenbaarheid van het stelsel omvat – omzetten in concrete beleidsmaatregelen is een van de centrale opdrachten die dit kabinet zichzelf heeft gesteld.

Een versterking van het activerende karakter van het stelsel ligt in het verlengde van een langjarige ontwikkeling van passieve naar meer activerende verzorgingsstaten. Ook de meest recente aanpassingen op het terrein van de sociale zekerheid gaan in de richting van een verdere versterking van het activerende karakter (bijvoorbeeld de Wet Werk en Bijstand, de nieuwe WAO (WIA) en het nieuwe stelsel VUT/prepensioen/levensloop). Deze ontwikkeling betekent feitelijk een verschuiving in de doelstellingen van de sociale zekerheid en de functies die het stelsel met name beoogt te vervullen. Er is geleidelijk een zekere verschuiving aan het plaatsvinden van een systeem dat primair beoogde inkomensbescherming te bieden en waarbij activering als (zachte) randvoorwaarde gold naar een systeem waarbij activering meer voorop is komen te staan en inkomensbescherming als randvoorwaarde geldt.

Box C. Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen: de beleidsfilosofie

Een sociaal zekerheidsstelsel dat de werking van de arbeidsmarkt versterkt betekent in meer politieke bewoordingen een stelsel van instituties en arrangementen dat solide en solidair is. Soliditeit en solidariteit vormen daarmee het fundament waarop het toekomstbestendig stelsel van werk en inkomen steunt:

- *Solide*: een solide stelsel is een stelsel dat te allen tijde betaalbaar is. Zonder soliditeit is solidariteit een holle frase. Werknemers en uitkeringsgerechtigden moeten erop kunnen vertrouwen dat uitkeringen veiligheid en zekerheid bieden. Tegelijkertijd is een solide stelsel een stelsel dat optimaal aanzet tot het benutten van het beschikbare talent in de samenleving en tot het zo lang mogelijk verbonden blijven aan de arbeidsmarkt.
- *Solidair*: een solidair stelsel waarborgt bestaanszekerheid en komt tegemoet aan mensen die door onbeïnvloedbare tegenspoed worden getroffen. Het gaat daarbij ook om solidariteit met mensen die een te beperkte kans op werk hebben of mensen die hun energie even moeten bijladen. Dit vergroot de legitimiteit van het stelsel. Wel zal een beroep op solidariteit altijd gepaard moeten gaan met een beroep op eigen verantwoordelijkheid: de kansen en mogelijkheden die mensen hebben, moeten ze zelf aangrijpen en benutten.

Met de «kwaliteitscriteria» solide en solidair in het achterhoofd, berust het bouwwerk van een toekomstbestendig stelsel van werk en inkomen op de volgende vier pijlers:

- *Voorzorg*: het stelsel moet prikkelen tot een pro-actieve houding van alle betrokkenen (werknemers, werkgevers, uitvoerders sociale zekerheid) om werknemers zoveel en zolang mogelijk verbonden te houden met de arbeidsmarkt. Tijdige scholing of een overstap naar werk dat minder belastend is moet door het stelsel worden aangemoedigd. Ook het voorkomen van verzuim is van belang en kan met een pro-actieve opstelling van alle betrokkenen worden gerealiseerd.

¹ C. Teulings, R. van der Veen en W. Trommel, *Dilemma's van sociale zekerheid*, Een uitgave van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het CTSV en de VNG in het kader van het Project Evaluatie van het herziene Stelsel van sociale zekerheid, september 1997.

- *Prikkels*: versterking van de circulatiefunctie in het stelsel: activering van uitkeringsgerechtigden moet tot snelle terugkeer naar de arbeidsmarkt leiden. Dat vergt effectieve prikkels om de uitstroom te versnellen en te vergroten, ook voor de uitvoerders van de regelingen. De mensen die een beroep doen op het stelsel zouden zoveel mogelijk beschikbaar moeten blijven voor de arbeidsmarkt, ook als het economisch even tegen zit. Dat betekent zo min mogelijk instroom in regelingen die mensen al snel permanent afsluiten van de arbeidsmarkt. Bij de werkloosheidsrisico's moet arbeidsmarktbeschikbaarheid centraal staan, mensen horen daarbij slechts bij hoge uitzondering van uitgezonderd te worden.
- *Maatwerk*: het stelsel moet ruimte bieden voor verschillende behoeften van verzekerden. Tegelijkertijd moet het stelsel rekening houden met het feit dat verzekerden ook zelf invloed kunnen uitoefenen op het gebruik van uitkeringen: het risico van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid is tot op zekere hoogte zelf beïnvloedbaar, net zoals de snelheid van terugkeer naar de arbeidsmarkt. Verder dient het stelsel het ook aantrekkelijker te maken om te gaan werken voor de mensen die nu niet werken en geen uitkering hebben. Daarom zou het stelsel naast de «klassieke» risico's ook moeten inspelen op nieuwe vraagstukken, zoals levensloop.
- *Draagvlak*: het stelsel moet goed handhaafbaar zijn en voor iedereen genoeg toegevoegde waarde leveren. Mensen die kunnen werken moeten zo snel mogelijk weer terug naar de arbeidsmarkt. Misbruik van uitkeringen moet sterk worden bestreden. Daarmee versterkt het maatschappelijke draagvlak en de legitimiteit van het stelsel. Het draagvlak van het stelsel is tevens gebaat bij betrokkenheid van sociale partners bij de veranderingsprocessen die noodzakelijk zijn geworden door de veranderingen in economie en samenleving.

3. EEN SCHETS VAN MOGELIJKE BELEIDSRICHTINGEN

Draagvlak voor een solide en solidair stelsel...

Houdbaarheid van instituties en arrangementen voor de arbeidsmarkt en sociale zekerheid vereist een stelsel dat flexibel is, dat vraag naar en aanbod van arbeid stimuleert, en dat de productiviteit en kwaliteit van arbeid bevordert. Dit «economische rendement» van de verzorgingsstaat is onmisbaar om de maatschappelijke inbedding van het stelsel van arbeidsmarkt en sociale zekerheid ook in de toekomst te kunnen waarborgen. Weliswaar is deze inbedding tijd- en plaatsgebonden, tegelijkertijd hangt zij samen met waarden en normen die de waan van de dag overstijgen. De Nederlandse maatschappij heeft immers wel degelijk duurzame preferenties, zoals bijvoorbeeld de wens om solidariteit op maatschappelijk niveau te organiseren voor diegenen die onverhoeds worden getroffen door inkomensverlies, en zoals de wens om armoede waar mogelijk tegen te gaan. Nederland is geen VS en wenst dat ook niet te worden: het Nederlandse stelsel moet solide en solidair blijven.

...vergt voor alles vergroting van de arbeidsparticipatie door een integrale aanpak...

Het draagvlak dat voor zo'n stelsel nodig is, vergt vóór alles een vergroting van de arbeidsparticipatie. Doelstelling is dus een stelsel, dat een hoge participatiegraad onder alle geledingen van de bevolking combineert met een hoge productiviteitsgroei én een effectieve armoedebestrijding. Ter bevordering van employability zijn scholing en een leven lang leren noodzakelijk. Bij de zoektocht naar nieuwe beleidsrichtingen is de samenhang tussen de verschillende beleidsvelden van cruciaal belang. Het ontslagrecht kan niet los worden gezien van de vormgeving van de werkloosheidsverzekering. Een streng reïntegratiebeleid is gebaat bij arbeidsmarktinstuties die de kansen van de «outsiders» bevorderen. Het geheel van arbeidsmarktinstuties, sociale zekerheid en scholingsarrangementen zal dus te allen tijde in zijn integraliteit moeten worden gezien.

...met bijzondere aandacht voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de onderkant van de arbeidsmarkt. Niet alleen bedreigen verschillende trends, zoals technologische ontwikkelingen, de kansen voor laaggeschoolden, ook culminerend aan de onderkant van de arbeidsmarkt verschillende participatiebelemmerende factoren.

Op korte termijn gaat de aandacht uit naar de rol van arbeidsmarktinstuties...

Voor de centrale opgave, het inzetten van het onbenutte arbeidspotentieel, is het van belang de transparantie van de arbeidsmarkt in Nederland te verbeteren. De afstemming tussen vacatures en werkzoekenden moet optimaal verlopen. In deze context is noodzakelijk dat de reïntegratiemarkt goed functioneert: reïntegratiebedrijven begeleiden op basis van volledige resultaatfinanciering werkzoekenden zo snel en duurzaam mogelijk naar werk. Daartoe moeten ook mogelijke negatieve prikkels bij werkgevers worden weggenomen om mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Ingewikkelde ontslagprocedures – thans ook het gevolg van toetredingsvoorwaarden in de WW – moeten daarom worden voorkomen. Ook meer in den brede geldt dat een soepel werkend ontslagstelsel de effectiviteit van het reïntegratiebeleid vergroot: de insider-outsider problematiek wordt teruggedrongen, waardoor langdurige werklozen en toetreders (jongeren, herintredende vrouwen) sneller kunnen uitstromen naar werk. Dit vergt overigens ook dat werkgevers

ontvankelijk zijn voor het arbeidsaanbod uit deze groepen. Om werknemers zoveel en zolang mogelijk verbonden te houden met de arbeidsmarkt is het ten slotte van belang dat de contractloonontwikkeling wordt afgestemd op de veranderingen op de arbeidsmarkt (flexibele beloning), vooral bij dreiging van werkloosheid, en daarnaast veranderingen in de productiviteit accommodeert. Hier ligt een belangrijke rol voor sociale partners.

...financiële prikkels, een effectief reïntegratiebeleid...

Daarnaast moet werk lonen. Inkomensafhankelijke regelingen moeten worden afgebouwd om zodoende de armoedeval aan te pakken. Meer ambitie op dit terrein is nodig. Voor een effectieve reïntegratie zijn ook goede randvoorwaarden op de arbeidsmarkt van belang. De kwaliteit van de beroepsbevolking is cruciaal. Het aandeel mensen met ten minste een startkwalificatie moet omhoog. Belemmeringen om vrouwen (meer) te laten werken moeten worden weggenomen. Dit vraagt om adequate voorzieningen voor kinderopvang en het wegnemen van (financiële) belemmeringen voor de combinatie van arbeid en zorg. Het is van belang dat werkgevers en werknemers, bijvoorbeeld in CAO-verband, goede afspraken maken die belemmeringen wegnemen. Een effectief reïntegratiebeleid zelf ten slotte vraagt om een benadering die resulteert in op maat gesneden reïntegratietrajecten gebaseerd op persoonlijke mogelijkheden en beperkingen.

...en een werkloosheidsregeling die het functioneren van de arbeidsmarkt bevordert.

Om de circulatiefunctie van de sociale zekerheid op de arbeidsmarkt te bevorderen is het van belang werknemers het vertrouwen te geven dat wie zijn of haar baan verliest, tijdelijk voor een adequate werkloosheidsregeling in aanmerking komt. Doel daarbij is dat het verblijf in de regeling zo kort mogelijk is. Hiervoor is het van belang dat de rechten en prikkels in de sociale uitkeringsregelingen goed zijn belegd. Deelname aan een reïntegratietraject is verplicht; de sanctie is het stopzetten van de uitkering.

Een meer fundamentele herijking van de sociale zekerheid...

Onder invloed van maatschappelijke en economische veranderingen is de laatste jaren een discussie op gang gekomen over aanpassingen in het sociale zekerheidsstelsel die verder reiken dan aanpassing van uitkeringsparameters of financiële prikkels.¹ Centraal staat daarbij de notie dat individuele burgers (of werkgevers) risico's als (de duur van) werkloosheid, ziekte en ook arbeidsongeschiktheid in meer of mindere mate zelf kunnen beïnvloeden. Naarmate het zicht scherper wordt op de mate waarin mensen in staat zijn om deze «traditionele» sociale zekerheidsrisico's te beïnvloeden, liggen verdere aanpassingen van het sociale zekerheidsstelsel in de rede. Uiteraard kunnen langs deze lijnen ook de prikkels voor werkgevers worden vormgegeven.

Uitgangspunt én ijkpunt van een toekomstbestendig socialezekerheidsstelsel zou moeten zijn dat het stelsel niet alleen de gewenste inkomensbescherming biedt, maar daarnaast de burgers (en werkgevers) aanmoedigt om hun eigen risico's ten gunste te beïnvloeden, en dus vermijdbaar of onbedoeld gebruik van de sociale zekerheid terugdringt. Dit impliceert een herijking van individuele en collectieve verantwoordelijkheden.

¹ R. J. Hoekstra en A. Klink, *Zekerheid op maat. Van nazorg naar voorzorg in de sociale zekerheid*, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2004; Ministerie van SZW, *Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen*, 2002; F. Leijnse, K. Goudswaard, J. Plantenga en J. P. van den Toren, *Anders Denken over Zekerheid. Levenslopen, Risico en Verantwoordelijkheden*, Den Haag, Ministerie van SZW, 2002.

...kan via (individueel) sparen of verzekeren naast het publieke deel van het stelsel.

Binnen een volledig publiek stelsel van sociale zekerheid kan een grotere verantwoordelijkheid worden neergelegd bij de burger voor (deels) beïnvloedbare risico's. Zo kan bijvoorbeeld via een strikt stelsel van rechten en plichten de kans worden vergroot dat onbedoeld gebruik wordt gesignaleerd. Ook kunnen uitkeringsgerechtigden binnen het publieke stelsel meer prikkels krijgen om de uitkeringsduur zo kort mogelijk te houden. Deze aanpak kan gepaard gaan met een versobering van de collectieve arrangementen waarbij – in lijn met de verschuiving van verantwoordelijkheden naar de burger – tegelijkertijd spaarelementen en/of verzekeringselementen kunnen worden geïntroduceerd. Spaar- en verzekeringselementen kunnen individueel van aard zijn (een zogenaamde derde pijler benadering), maar ook georganiseerd worden door werknemers en werkgevers op CAO-niveau (een zogenaamde tweede pijler benadering).¹ Deze benadering heeft zowel economische motieven (beperken transactiekosten in de economie en verlagen van de cumulatie aan premielasten) als ideële motieven (organiseren van solidariteit, eigenstandige rol van sociale partners). Betere uitkomsten resulteren, wanneer er in een niet-publieke setting meer prikkels of mogelijkheden zijn om informatie te genereren die in de publieke setting ontbreken en/of passende acties te ondernemen. Het verschil tussen sparen en verzekeren is dat de uitkering, wanneer de verzekerde gebeurtenis zich voordoet, in het geval van sparen volledig ten laste komt van het individuele spaarsaldo. Iedere verzekering kent daarentegen een element van herverdeling, zelfs wanneer premies zijn vastgesteld op basis van volledige informatie, namelijk van degene zonder naar degene met schade. Een stelsel waarbij risico's via sparen worden gedekt wordt gekenmerkt door minder solidariteit en kan dus problematisch zijn voor mensen die een laag inkomen hebben en/of aan het begin van hun loopbaan staan. Ook de mate van publieke ondersteuning (regelgeving, fiscus) is derhalve van belang.

Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen vragen om nieuwe afwegingen...

De introductie van meer individuele elementen in of naast een publiek stelsel van sociale zekerheid brengt nieuwe afwegingen met zich mee. Belangrijke vragen zijn bijvoorbeeld welke gebeurtenissen of risico's het stelsel moet accommoderen, en hoe per gebeurtenis of risico de verdeling moet zijn tussen publieke en individuele elementen. De gebeurtenissen of risico's vallen uiteen in een categorie die de overheid zou willen voorkomen, zoals ziekte en werkloosheid, en een categorie die de overheid zou willen bevorderen, zoals scholing en het combineren van arbeid en zorg. Om de groei van arbeidsparticipatie te ondersteunen en daarbij tegemoet te komen aan wensen in de samenleving kan er bij de laatstgenoemde gebeurtenissen of risico's een reden zijn om vanuit de overheid op enigerlei wijze ondersteuning te leveren. Dat kan bijvoorbeeld gelden voor het risico dat een gevolgde opleiding niet meer adequaat is als gevolg van verschuivingen in de economie. Ook sociale partners kunnen hier een bijdrage aan leveren. Begeleiding van personeel, scholing en het onderhouden van menselijk kapitaal zijn uiteindelijk in het belang van alle partijen.

Daarnaast komen vragen aan de orde als welke mate van risicosolidariteit is gewenst, en hoe sterk respectievelijk hoe duurzaam moeten de prikkels rond het desbetreffende risico zijn, waarbij de laatste twee overwegingen tegen elkaar in werken. Iemand die om wat voor reden dan ook eenmaal

¹ In de tweede pijler worden individuele (kapitaal)rechten opgebouwd in een collectief contract op bedrijfs-, bedrijfstak of CAO-niveau. Op deze rechten kan onder bepaalde condities een beroep worden gedaan ter compensatie van diverse vormen van loonderving. De derde pijler gaat uit van individuele spaar- of verzekeringsvormen die volledig door het individu zelf worden gekozen. Onder welke condities het individu aanspraak kan maken op zijn rechten of middelen is afhankelijk van het contract dat is gesloten met de financiële dienstverlener of verzekeraar.

zijn individuele saldo heeft opgesoupeerd, ervaart daarna slechts de prikkels die in de publieke elementen van het stelsel besloten liggen. Voor al deze vragen zal telkens een antwoord moeten worden gevonden dat scherp is afgestemd op zowel de specifieke risico's als de maatschappelijke preferenties.

...maar bieden tegelijkertijd een nieuw perspectief.

Bij de zoektocht naar een nieuw perspectief is de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen van cruciaal belang. De rol van de overheid op de arbeidsmarkt is voor een belangrijk deel voorwaardenscheppend: mensen die (meer) willen en kunnen werken moeten daartoe ook worden uitgenodigd. Kinderopvang en het wegnemen van financiële belemmeringen voor de combinatie van arbeid en zorg verhogen de kans op werk voor vrouwen. Een startkwalificatie vergroot de kans op werk voor laagopgeleiden. Arbeidsmarktdynamiek door bijvoorbeeld een soepel ontslagstelsel vergroot de kansen op werk voor de «outsiders» en daarmee de effectiviteit van het reïntegratiebeleid.

Voor het individu kan de komst van individuele componenten in het sociale zekerheidsstelsel meer ruimte én meer verantwoordelijkheid betekenen om zelf zekerheid op maat te arrangeren. Daarnaast wordt in een stelsel met versterkte prikkels de solidariteit scherper gericht op de mensen die solidariteit nodig hebben, en op de situaties die om solidariteit vragen. Dat komt ten goede aan het economische draagvlak voor het stelsel. Tegelijkertijd wordt zo ook een tweedeling tussen verstrekkers en ontvangers van solidariteit voorkomen, hetgeen ten goede komt aan het maatschappelijke draagvlak voor het stelsel. Het draagvlak vereist tevens betrokkenheid van sociale partners bij de veranderingsprocessen die noodzakelijk zijn geworden door de veranderingen in economie en samenleving. Met deze waarborgen kunnen de nieuwe accenten in de sociale zekerheid eraan bijdragen, dat de solidariteit met de zwakste groepen in de samenleving ook in moeilijke tijden gehandhaafd blijft. Uitgangspunt blijft immers altijd een samenleving waarin eenieder beschikt over voldoende economische en sociale zekerheden om vorm te kunnen geven aan een eigen bestaan.