

Agenda voor de toekomst Sociale zekerheid en arbeidsmarkt



C.W.J. Wevers
J. van Genabeek

*Agenda voor de toekomst
Sociale zekerheid en arbeidsmarkt*

TNO Kwaliteit van Leven

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

T 023 554 93 93
F 023 554 93 94
www.tno.nl/arbeid

Deze publicatie is te bestellen bij TNO

Fax: 023 554 93 94

E-mail: receptie@arbeid.tno.nl

Prijs: EUR 21 excl. BTW

ISBN-nummer 90-5986-157-4

© 2005 TNO

Auteurs: C.W.J. Wevers, J.van Genabeek

Druk: PlantijnCasparie Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Woord vooraf

TNO Kwaliteit van Leven richt zich op het bevorderen van een gezonde en duurzame arbeidsparticipatie van de bevolking. Meer dan ooit is (betaald) werk een paspoort voor veel meer dan inkomen: sociale contacten, persoonlijke ontplooiing en perspectief, integratie etc. De ingrijpende veranderingen die zich voltrekken in economie, arbeidsmarkt en samenstelling van de bevolking dwingen tot grote investeringen in Nederland en Europa, zowel op het materiële als immateriële vlak. Diversiteit is het sleutelwoord: burgers moeten flexibel en effectief in uiteenlopende levenssferen kunnen optreden. Sociale zekerheid speelt hier niet alleen op in, maar helpt ook het vertrouwen te hebben deze uitdagingen aan te kunnen.

Met deze publicatie wil TNO een bijdrage leveren aan de gedachtevorming over het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid door een wenkend perspectief te bieden voor de toekomst. Dat doen wij door de belangrijkste doelen van het beleid en daarbij behorende voorwaarden samen te vatten in 10 geboden. Kern van het toekomstige beleid is het bewerkstelligen van een evenwichtige balans tussen solidariteit, eigen verantwoordelijkheid en ontwikkeling.

Deze publicatie is een weerslag van lopend onderzoek naar de toekomst van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Eerder brachten wij een publicatie uit over de relatie tussen sociale zekerheid en gezondheidszorg: Balanceren.

Bij onze gedachtevorming hebben wij ons laten inspireren door de vele recent verschenen publicaties in binnen- en buitenland. Bovendien hebben wij een aantal personen geïnterviewd uit de wereld van wetenschap, onderzoek, overheid en bedrijfsleven, die opzienbarende toekomstvisies hebben ontvouwd. Wij zijn hen zeer erkentelijk voor hun inspirerende bijdragen. Wij vertrouwen erop dat deze publicatie op haar beurt weer een inspiratiebron zal zijn voor mensen die betrokken zijn met de voorbereiding en uitvoering van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid.

Joost van Genabeek
Cees Wevers

Inhoudsopgave

- 1 Perspectieven voor de toekomst — 9**
 - 1.1 Notitie ‘Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen’ — 9
 - 1.2 Denken over de toekomst — 9
 - 1.3 Voorwaarden voor toekomstig beleid — 10
 - 1.3.1 Succes met schaduwzijde — 10
 - 1.3.2 Nu investeren voor de toekomst — 11
 - 1.3.3 Voorwaarden voor succes — 12
 - 1.4 10 geboden voor de toekomst — 13
 - 1.4.1 Vergroot participatie door werk breed te definiëren — 13
 - 1.4.2 Verbind eigen verantwoordelijkheid aan maatschappelijke solidariteit — 13
 - 1.4.3 Neem de levensloop als uitgangspunt: opvoeden, allocatie talent en employability — 14
 - 1.4.4 Laat uitvoerings- en transactiekosten kernargumenten zijn voor herontwerp — 14
 - 1.4.5 Stem het beleid af op de diversiteit aan arbeid — 15
 - 1.4.6 Geef werkgevers, werknemers en zelfstandigen een sleutelrol — 16
 - 1.4.7 Leer van opgedane ervaringen — 17
 - 1.4.8 Leg openbare verantwoording af over de kwaliteit en stel realistische doelen — 17
 - 1.4.9 Laat de overheid een volwaardige rol spelen — 18
 - 1.4.10 Zoek aansluiting bij bestuurlijke vernieuwing — 18
 - 1.5 Agenda voor de toekomst — 19
 - 1.5.1 Het seminar — 19
 - 1.5.2 Scandinavisch model? — 20
 - 1.5.3 Reïntegratiemarkt — 20
 - 1.5.4 Bijdrage TNO — 21
 - 1.6 Leeswijzer — 22
- 2 Trends en ontwikkelingen in relatie tot de sociale zekerheid — 25**
 - 2.1 Trends in ingrijpen in sociale zekerheid — 25
 - 2.1.1 Aanpassingen of fundamentele veranderingen? — 25
 - 2.1.2 Beheersmaatregelen in zekere mate succesvol — 25
 - 2.1.3 Introductie van prikkels — 26
 - 2.2 Individualisering — 28
 - 2.2.1 Individualiseren en consumeren — 28
 - 2.2.2 Individualisering en solidariteit — 29
 - 2.2.3 Individualisering en levensloop — 29
 - 2.3 Vergrijzing — 30
 - 2.3.1 Probleem met lichtpunten — 30
 - 2.3.2 Gevolgen van vergrijzing — 31
 - 2.4 Globalisering — 32
 - 2.5 Divergentie boven- en onderkant arbeidsmarkt — 33
 - 2.5.1 Hooggeschoold versus laaggeschoold — 33
 - 2.5.2 Arbeidsmarkt 2020 — 34

3 Ontwikkeling in kwaliteit van dienstverlening — 37

- 3.1 In de uitvoering veel veranderd — 37
 - 3.1.1 Reorganisatie door wijzigingen materie- en organisatiewetten — 37
 - 3.1.2 Veranderingen door privatisering en decentralisatie — 37
 - 3.1.3 Veranderingen in besturingsfilosofie — 38
- 3.2 Maar ook veel verbeterd? — 39
 - 3.2.1 Effectiviteit nog steeds schimmig — 39
 - 3.2.2 Kwaliteitsverbetering primaire proces gefragmenteerd — 40
- 3.3 Vraagsturing: cliënt centraal? — 41
 - 3.3.1 Verschillende vormen van vraagsturing — 41
 - 3.3.2 Maximaal of optimaal? — 42
 - 3.3.3 De kunst van het aanbesteden — 42
- 3.4 Waarden en normen — 43
- 3.5 De ‘derde weg’ van de WRR — 44
 - 3.5.1 Maatschappelijk middenveld weer in de belangstelling — 44
 - 3.5.2 Probleemanalyse van de WRR — 44
 - 3.5.3 Het nieuwe perspectief van de WRR — 45
- 3.6 Kwaliteit essentieel voor de toekomst — 46

4 Toekomst van arbeidsmarktbeleid — 49

- 4.1 Activerend arbeidsmarktbeleid onder druk — 49
 - 4.1.1 Effectiviteit onduidelijk — 49
 - 4.1.2 Iedereen in reguliere arbeid? — 49
- 4.2 Arbeidsmarktbeleid, werkgelegenheidsbeleid, industriebeleid — 51
 - 4.2.1 Industriebeleid weer in de belangstelling — 51
 - 4.2.2 Industriebeleid betekent arbeidsmarktbeleid? — 52
 - 4.2.3 Regionaal arbeidsmarktbeleid en werkgelegenheidsbeleid — 52
- 4.3 Vier toekomstscenario's — 54
 - 4.3.1 Fundamentele beleidskeuzes — 55
 - 4.3.2 Concurrerende sturing — 56
 - 4.3.3 Activerende sturing — 57
 - 4.3.4 Veilige sturing — 57
 - 4.3.5 Passieve sturing — 57
- 4.4 Arbeidsmarkt in drie domeinen — 58
 - 4.4.1 Inkomensgarantie en circulatie — 58
 - 4.4.2 Differentiatie in beleid — 59
 - 4.4.3 Marktarbeid — 59
 - 4.4.4 Voorwaardenscheppende arbeid — 61
 - 4.4.5 Ondersteunende arbeid — 62
 - 4.4.6 Nieuwe rol van de overheden en vakbeweging — 63
 - 4.4.7 Herverdeling van middelen en opbrengsten — 64
- 4.5 Baan, loopbaan, levensloop: transitionele arbeidsmarkten — 64
 - 4.5.1 Het concept transitionele arbeidsmarkt — 64
 - 4.5.2 Transitionele arbeidsmarkt als verzekeringsvraagstuk — 65
 - 4.5.3 Uitgangspunten voor verzekering — 66
 - 4.5.4 HRM, allocatie van talent en langer doorwerken — 68
 - 4.5.5 Onderwijs, scholing, levenlang leren — 69

Literatuur — 73

Lijst van gebruikte afkortingen — 81

Over de auteurs — 83

1 Perspectieven voor de toekomst

1.1 Notitie ‘Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen’

In september vorig jaar heeft de regering in een notitie ‘Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen’ overwegingen en beleidsdoelen beschreven voor een perspectief op werk en inkomen voor de toekomst¹. In deze notitie worden arbeidsmarkt en sociale zekerheid in nauwe samenhang gezien. Onder meer naar aanleiding hiervan en de diverse toekomstverkenningen die de planbureaus recent hebben uitgevoerd² heeft de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een seminar georganiseerd³. De thema’s van dit seminar waren de opbouw van een toekomstig (activerend) sociaal zekerheidsstelsel, de relatie met een effectief arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid en vergroting van de arbeidsparticipatie. Dit zijn prominente thema’s in het kennis-investeringsprogramma en de activiteiten van TNO Kwaliteit van Leven. Met dit boek willen wij graag onze bijdrage aan de discussie leveren.

1.2 Denken over de toekomst

Het denken over de toekomst van de sociale zekerheid wordt sterk beïnvloed door te verwachten ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving en de (internationale) economie. Bij deze ‘herijking’ spelen ook veranderende politieke en morele opvattingen een duidelijke rol. Het afgelopen jaar hebben het Centraal Planbureau (CPB) en het Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP) toekomstverkenningen uitgebracht in de vorm van scenariostudies⁴. Daarnaast zijn recentelijk tal van interessante publicaties met visies over de toekomst tot stand gekomen die voor dit brede thema relevant zijn. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) bepleit bijvoorbeeld een wisseling van perspectief op de organisatie van maatschappelijke dienstverlening.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 804, nr. 1.

² De bedoelde toekomstverkenningen zijn: R. de Mooij en P. Tang, *Four futures of Europe*, Den Haag: CPB, 2004; A.J. Soede, J.C. Vrooman, P.M. Ferraresi, G. Segre, *Unequal Welfare States. Distributive consequences of population ageing in six European countries*, Den Haag: SCP, 2004.

³ Seminar Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen, Den Haag 18 april 2005.

⁴ De Mooij, 2004; Soede, 2004, zie noot 2.

De Raad raakt daarmee ook de kern van de organisatie van sociale zekerheid en maatschappelijke participatie⁵. Het Wetenschappelijk Instituut van het CDA heeft eveneens hierover geschreven⁶. Er zijn de nodige academische publicaties waarin toekomstige beleidsuitdagingen worden verkend⁷. Ook meer concrete ideeën zijn geformuleerd, bijvoorbeeld in het zogenaamde Baliemanifest dat onlangs veel aandacht heeft gekregen⁸. Door deze publicaties zijn verschillende toekomstprojecties gemeengoed geworden. Dat geldt speciaal voor de grote lijnen van de demografische ontwikkelingen (met name vergrijzing en ontgroening) en de economische ontwikkelingen (met name globalisering en mobiliteit van kapitaal en arbeid).

In deze notitie leggen wij eigen accenten bij de breed gedragen opvattingen over de gevolgen van vergrijzing en globalisering. Wij bekijken welke gevolgen de toekomstige ontwikkelingen hebben voor de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid en analyseren vervolgens welke beleidsuitdagingen daaruit voortvloeien. Hierbij houden wij ook rekening met aanverwante beleidsterreinen als het industriebeleid, de zorg en het onderwijs, omdat deze naar verwachting steeds meer met het arbeidsmarktbeleid en het sociale zekerheidsbeleid verstrengeld zullen raken.

1.3 Voorwaarden voor toekomstig beleid

1.3.1 *Succes met schaduwzijde*

De afgelopen decennia zijn de levensomstandigheden van een groot gedeelte van de Nederlandse bevolking substantieel verbeterd. Mensen worden steeds ouder, zijn gezonder en ook welvarender. Grote groepen zijn succesvol in het vinden van geschikt werk en profiteren vaak van gunstige arbeidsvoorwaarden. Deze verbeteringen zijn in belangrijke mate toe te schrijven aan de langdurige economische bloei in de periode na de tweede wereldoorlog en een stevige economische groei in de jaren negentig. Dit in combinatie met een in grote lijnen succesvol sociaal be-

⁵ Bewijzen van goede dienstverlening. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam University Press. Amsterdam 2005.

⁶ Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Den Haag 2005.

⁷ Zoals bijvoorbeeld: N. Barr, *The Welfare State as Piggy Bank*. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State. Oxford: Oxford University Press, 2001; G. Esping Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economics*. Oxford: Oxford University Press, 1999; W.A. Arts, H.B. Entzinger, R. Muffels (red.), *Verzorgingsstaat vaar wel*. Assen: Van Gorcum, 2004; Willem Trommel, Romke van der Veen (red.), *De herverdeelde samenleving: de ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1999.

⁸ Piet Leenders, Ivo Kuipers, *Het Baliemanifest sociale zekerheid*. De Balie Amsterdam 2004. Reacties onder meer van Michiel van Hasselt. www.basisinkomen.nl. 2005.

leid. De aspiraties van burgers, zowel materieel als immaterieel, hebben met deze grote welvaartstijging gelijke tred gehouden.

Deze hooggespannen verwachtingen bergen echter ook de paradox in zich van teleurstelling, wanneer deze aspiraties in werkelijkheid niet (geheel) bereikbaar blijken. Een substantieel gedeelte van de bevolking profiteert namelijk over de lange termijn bekeken veel minder van de welvaartsstijging. Dit komt mede doordat relatief veel mensen buiten het arbeidsproces staan, of afhankelijk zijn van laagproductieve banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt met een hoger werkloosheidsrisico. Zo heeft de economische recessie van de afgelopen tijd geleid tot een relatief grote stijging van de werkloosheid onder allochtone groepen, omdat zij relatief vaak aan de onderkant van de arbeidsmarkt actief zijn. Daarnaast blijven de vele voortijdige schoolverlaters, de lage arbeidsdeelname van gehandicapten/chronisch zieken en van 55-plussers én de geringe arbeidsparticipatie in uren van vrouwen hardnekkige verschijnselen.

Hoe langer buiten het arbeidsproces, hoe meer kans op de vicieuze cirkel van verlies aan zelfvertrouwen en achterblijvende ontwikkeling in kennis en vaardigheden. In Nederland wordt de echte materiële armoede in gezinssituaties nog enigszins op afstand gehouden, maar een perspectief op ontwikkeling en een stabiele werkkring is voor grote groepen reëel afwezig. Tijdelijk kansarm wordt structureel kansarm. Dit klemt temeer, omdat de Nederlandse maatschappij de komende jaren geconfronteerd wordt met ontwikkelingen die de arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit – en daarmee ook een voorspoedige welvaartsontwikkeling – kunnen ondermijnen. In dat verband wordt vaak vergrijzing en migratie genoemd. Maar ook de toenemende uitstoot van eenvoudig werk vormt een serieus probleem.

1.3.2 Nu investeren voor de toekomst

Gezien de huidige en de te verwachten toekomstige ontwikkelingen is er een grote uitdaging voor overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties weggelegd om arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit te bevorderen. Deze uitdaging vergt evenwel forse investeringen in arbeid: veilige arbeidsomstandigheden en effectieve voorzieningen van activering, reïntegratie, scholing en onderwijs. Nederland staat hier zeker niet alleen in. Ook in internationaal verband wordt gepleit voor investeren in ‘social policy’⁹.

⁹ Zie bijvoorbeeld: The active Social Policy Agenda, Paris: OECD, 2005; How active social policy can benefit us all. Paris, OECD, 2005.

De positieve effecten van deze investeringen zijn legio:

- zij vergroten namelijk zowel de omvang als de kwaliteit van de werkgelegenheid,
- verminderen de afhankelijkheid van overdrachtsuitgaven,
- beperken de inkomensongelijkheid en armoede,
- gaan het sociale isolement en de uitsluiting van mensen tegen
- en dragen uiteindelijk bij aan een hogere economische groei.

In feite zijn effectieve investeringen in arbeid de enige manier om de arbeidsparticipatie van de beroepsbevolking structureel te vergroten zonder dat dit gepaard gaat met meer inkomensongelijkheid en armoede.

Nu is het gemakkelijker om beleidsdoelstellingen op te stellen dan deze te verwezenlijken. We hebben te maken met een complexe omgeving (het bedrijfsleven, de arbeidsmarkt en het stelsel van sociale zekerheid) die op verschillende vaak tegenstrijdige manieren reageert op beleidsmaatregelen. Bovenal is een effectief beleid van activering, reïntegratie, scholing en onderwijs duur, terwijl de opbrengsten ervan soms pas in de verre toekomst te verwachten zijn. Het komt erop neer dat de huidige overheden en maatschappij dubbel moeten ‘dokken’: reparatie van ‘mislukkingen’ uit het verleden en investeren om deze mislukkingen voor de toekomst te vermijden. Maar met name door de vergrijzing is men bij elk uitstel op termijn duurder af.

1.3.3 *Voorwaarden voor succes*

Voor een effectief beleid is het onontbeerlijk rekening te houden met eventuele bijwerkingen voor andere groepen, andere omstandigheden en andere beleidsdoelen¹⁰. Een discussie over de hervorming van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt kan dan ook niet beperkt blijven tot het opstellen van beleidsdoelstellingen alleen. Minstens zo belangrijk is om zicht te krijgen op de voorwaarden voor de effectuering van deze beleidsdoelstellingen. Met dit boek willen wij de discussie ondersteunen door zowel de belangrijkste beleidsdoelstellingen als de voorwaarden voor de effectuering ervan uit de doeken te doen.

Een inkleuring van een arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid voor de komende 5 tot 10 jaar kan niet in de vorm van een blauwdruk. Wel zijn de ontwikkelingen in de 21^{ste} eeuw samen te vatten met het woord ‘diversiteit’: burgers moeten flexibel en effectief in uiteenlopende levenssferen kunnen optreden. Sociale zekerheid speelt hier niet alleen op in, maar helpt ook het vertrouwen te hebben deze uitdagingen aan te kunnen: de ‘diversiteit te organiseren’¹¹. In het navolgende wijzen wij

¹⁰ Het CPB analyseert in de notitie ‘Naar een toekomstbestendig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid’ (2005/7) een aantal bijwerkingen van beleidsmaatregelen op het terrein van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt.

¹¹ H. van de Horst. Het beste land van de wereld. Waar komen onze normen en waarden vandaan? Uitgeverij Bert Bakker. Amsterdam 2005.

dan ook op het grote belang om experimenten en diversiteit in het arbeidsmarkt- en het sociale zekerheidsbeleid tot stand te brengen.

1.4 10 geboden voor de toekomst

Hieronder hebben wij de belangrijkste beleidsdoelstellingen en de daarbij behorende voorwaarden samengevat in 10 geboden. Ten behoeve van het debat is de toonzetting meer polemisch, maar de argumentaties zijn in het vervolg van dit boek terug te vinden. In de 10 geboden schemert een ‘heilige drie-eenheid’ door: de balans tussen solidariteit, eigen verantwoordelijkheid en ontwikkeling.

1.4.1 Vergroot participatie door werk breed te definiëren

Kern van de sociale zekerheid van de toekomst is dat deze bijdraagt aan een maximale (arbeids)participatie, ‘allocatie van talent’ en ontwikkeling/employability. Dit is een ambitieuzer doel dan de regering verwoordt als ‘de circulerende functie’ van de sociale zekerheid, waarbij alleen naar betaalde arbeid wordt gekeken. Grond hiervoor is dat ook een vergrijzende maatschappij een vitale maatschappij moet zijn, waaraan elke burger uitgedaagd wordt naar vermogen deel te nemen. Het trekken van een grens bij 65 jaar en loonvormende arbeid is niet effectief. Ook ouderen moeten in staat worden gesteld om te participeren. Dit is zeer wel mogelijk als ook het niet-reguliere, niet-betaalde of informele werk erbij betrokken wordt en ook naar nieuwe vormen van zelfstandig ondernemerschap wordt gekeken.

1.4.2 Verbind eigen verantwoordelijkheid aan maatschappelijke solidariteit

Uitkeringen met uitzondering van de AOW worden niet langer gekoppeld aan inactiviteit maar aan activiteit. Dit is levensloopbestendig en betreft ook ouderen bij (maatschappelijk nuttige) arbeid. Straffer geformuleerd: geen uitkering zonder tegenprestatie. Een dergelijke polis (contract) kan niet zonder uitsluitingsgronden: rechten zijn op een gegeven moment opgesoupeerd. Hierover dient maximale duidelijkheid te bestaan. In een samenleving waarin een ieder naar vermogen bijdraagt past geen ‘recht’ op luiheid. En daarin past dus ook geen basisinkomen zonder tegenprestatie. Een zekere vorm van dwang en sancties zijn onvermijdelijk. Hier blijft dan ook de onvermijdelijke spanning bestaan tussen (maximale) eigen verantwoordelijkheid en de druk tot (maximale) maatschappelijke deelname. Toch zal er een groter maatschappelijk draagvlak zijn voor een echt activerende (dwingende) sociale zekerheid, dan voor het huidige stelsel. Solidariteit met werkenden is namelijk gemakkelijker op te brengen dan solidariteit met niet-werkenden.

Ontheffing van dit ‘contract’ is alleen mogelijk als uit een objectieve beoordeling blijkt dat gezondheidsproblemen enige vorm van arbeid onmogelijk maken. Meer dan ooit zal een goede borging van de kwaliteit van deze beoordelingen geboden zijn.

1.4.3 Neem de levensloop als uitgangspunt: opvoeden, allocatie talent en employability

De grondslag van de sociale zekerheid gaat uit van een levensloopbenadering en het concept van de transitionele arbeidsmarkt: Naast reguliere betaalde arbeid participeert men (gelijktijdig) in activiteiten van onderwijs, (bij)scholing, opvoeding, zorg, vrijwilligerswerk, maatschappelijke organisaties; maar kan men ook genieten van pensioen of rust. Over de hele levensloop heen ontstaan verschillende combinaties en transitieën. Het doel is een optimale productiviteit over de hele levensloop heen te bewerkstelligen voor mannen én vrouwen, waar uitdrukkelijk ook een optimale opvoedingsituatie voor kinderen bij hoort. Talentontwikkeling, ‘gezonde’ inzetbaarheid (employability) en keuzemogelijkheden zijn hierbij voorwaarden. De grootste winst voor verhoging van de arbeidsparticipatie is te vinden bij vrouwen die meer, langer en in grotere deeltijdbanen werken. De simpelste enkelvoudige maatregel hiertoe is gemakkelijk toegankelijke, betaalbare, en goede kinderopvang.

Sociale zekerheid, zorg, onderwijs en scholing moeten dus niet gezien worden als kostenposten, maar als investeringen die macro-economisch bijdragen aan een stijging van de welvaart. Dit betekent dat een effectieve organisatie van trekkingsrechten voor voorzieningen voor talentontwikkeling/allocatie het primaire uitgangspunt is; trekkingsrechten voor inkomensondersteuning zijn hiervan een afgeleide¹². Voor de bekostiging van trekkingsrechten geldt ook een levensloopperspectief, waarbij de balans van kosten-baten over de hele levensloop wordt opgemaakt. Bijdragen aan eigen employability of aan de gemeenschap (bijv. vrijwilligerswerk, ‘sociale dienstplicht’) worden beloond met bonuspunten op het spaarbankboekje van trekkingsrechten.

1.4.4 Laat uitvoerings- en transactiekosten kernargumenten zijn voor herontwerp

Bij de ontwikkeling van nieuwe regelingen en instituties moet uitdrukkelijk vanaf het begin naar uitvoerings- en transactiekosten gekeken

¹² Trekkingsrechten zijn begrensde rechten op een (scholings)voorziening of uitkering volgens een contract of een polis. Deze rechten kan men sparen en/of verdienen, dan wel kunnen ze als een soort ‘rugzakje’ vanwege het algemeen belang aan het individu worden meegegeven. Ze kunnen ook als ‘vouchers’ worden opgevat, die verzilverd kunnen worden, bijvoorbeeld door een werkgever die een stageplaats ter beschikking stelt aan de persoon in bezit van vouchers.

worden. Deze zijn tot op heden bijzonder weinig transparant en over zeer veel publieke en private regelingen verspreid. Uitvoerings- en transactiekosten kunnen zeer snel oplopen naarmate regelingen specifiek en rechten en plichten nauwer omschreven worden (veel controle, toezicht en beroepsprocedures). Dit zou een goede reden kunnen zijn om *wel* een basisinkomen te introduceren. Zodra echter de eenvoud van een basisinkomen teniet wordt gedaan door additionele regelingen, verdwijnt dit voordeel. Positieve en negatieve prikkels moeten gecombineerd in een polis/contract voorkomen en zo min mogelijk in gescheiden instituties (dus niet sancties bij het ene loket en ondersteuning bij het andere).

Als alle prikkels zoveel als mogelijk richting maximale participatie wijzen, wordt de organisatie (het stelsel) van de bekostiging een minder principiële vraag. De efficiency van de uitvoering wordt dan bepalend voor de mix tussen:

- sparen (ik bouw mijn eigen trekkingsrechten op voor levensloopvoorzieningen),
- verzekeren (de boffers ondersteunen de pechhebbers)
- en overdrachtsuitgaven (‘rijken’ betalen meer voor voorzieningen dan ‘armen’).

In deze zin is het klassieke driepijlermodel, waarbij de overheid verantwoordelijk is voor een uitkering op minimumniveau (ministelsel) en collectiviteiten en het individu kunnen bijverzekeren en sparen, nog onvoldoende uitgewerkt. Er kan veel meer synergie bereikt worden als voorzieningen voor opleiding en talentontwikkeling in dat model worden opgenomen.

1.4.5 *Stem het beleid af op de diversiteit aan arbeid*

In plaats van het huidige generieke arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid pleiten wij voor een driedeling met elk een eigen regime wat betreft sociale zekerheid, arbeidsmarktregelingen en andere relevante beleidsmaatregelen. Het gaat er dan om het overheidsbeleid te differentiëren naar drie wezenlijk verschillende typen van arbeid: marktarbeid, voorwaardenscheppende arbeid en ondersteunende arbeid.

- *Marktarbeid*, motor van de economie, is sterk internationaal georiënteerd. De nationale overheid speelt een geringe rol in de organisatie van sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen, faciliteert vooral vestigingsklimaat voor kenniswerkers. Beleidsverantwoordelijkheid gaat meer en meer in de richting van de EU.
- *Voorwaardenscheppende arbeid*, de smeerolie en brandstof van de markteconomie, houdt zich vooral bezig met de productie van diensten die marktarbeid faciliteren, zoals onderwijs, gezondheidszorg, veiligheid, cultuur. Beleidsverantwoordelijkheid ligt op nationaal

niveau en is vooral gericht op het borgen van kwaliteit en het garanderen van een goede toegankelijkheid. Ook is een koppeling met de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid van belang, omdat juist de genoemde sectoren onder druk staan door vergrijzing en ontgroening.

- *Ondersteunende arbeid*, (de motorophanging om in de beeldspraak te blijven) omvat de eenvoudige en nuttige productie van goederen en diensten, vooral in de schoonmaak, de persoonlijke dienstverlening, de thuiszorg en in de ondersteuning van de zorg en het onderwijs. Beleidsverantwoordelijkheid ligt vooral op regionaal en gemeentelijk niveau. Ook hier is een sterke koppeling tussen sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid, die vooral gericht moet zijn op activering en mobiliteit.

Met name bij de ondersteunende arbeid hebben loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid, in het spectrum van tijdelijk tot (semi)permanent, een essentiële brugfunctie naar de sociale zekerheid. Ongeacht de vorm van deze subsidies (van negatieve inkomstenbelasting tot gemeentefonds) speelt de lokale overheid een sleutelrol in de allocatie, de (her)indicatie en de opbrengst voor de regionale werkgelegenheid en arbeidsmarktpolitiek. De subsidies moeten zodanig worden vormgegeven dat deze nuttige arbeid waardering krijgt. Voor de individuele werknemer moet arbeid 'lonen'.

1.4.6 *Geef werkgevers, werknemers en zelfstandigen een sleutelrol*

Hoofdbestanddeel van iemands levensloop blijft loongerelateerde arbeid of het ondernemerschap, hoe belangrijk de eerder genoemde transitionele kenmerken ook zijn. Zoals in de eerder genoemde kabinetsnota staat: (Betaald) werk is een paspoort geworden voor veel meer dan inkomen (contacten, ontplooiing, integratie etc). Daarom is het hebben van (voorzicht op) werk de centrale norm geworden ter realisatie van de waarde 'bestaanszekerheid'. Daarom ook zijn de meeste risico's die via de sociale zekerheid worden opgevangen gebonden aan werk. Verlies van werk geeft immers recht op een werkloosheids- of bijstandsuitkering, en het niet kunnen werken door ziekte of arbeidsongeschiktheid geeft recht op loondoorbetaling of een uitkering. Werkgevers, werknemers en zelfstandigen kunnen deze risico's het beste beïnvloeden omdat zij er dicht op zitten. Zij kunnen bij uitstek preventief optreden tegen uitval uit het arbeidsproces. Voor deze partijen is daarom een sleutelrol weggelegd binnen de gezichtsbepalende keten in de sociale zekerheid: preventie, verzuim, sociale verzekering, reïntegratie en arbeidsgerelateerde zorg. Niet alleen decentralisatie van het arbeidsmarktbeleid, maar ook de de-

centralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg, nieuwe employee benefits en scholingsafspraken zullen tot andere rollen leiden voor de sociale partners. Het zal leiden tot meer diversiteit in regelingen met maatwerk als voordeel en gebrek aan transparantie als schaduwzijde. De overheid heeft een faciliterende en toetsende rol, die verschillend wordt uitgewerkt voor de drie onderscheiden arbeidstypen, maar het meest intensief is voor de ondersteunende arbeid.

Er is echter wel haast geboden bij de verdere cultuuromslag in de bedrijven en instellingen (overheidsorganisaties niet in de laatste plaats) naar levensloopbestendige arbeidsverhoudingen van diversiteit en mobiliteit. Er moet veel gebeuren: meer arbeidsgehandicapten aan het werk, meer ouderen, meer werkaanpassingen, meer stageklanten, meer arbeidspools, meer zorg- en studieverlof, meer zij-instromers, langer werken/bijscholen enz. enz.!

1.4.7 Leer van opgedane ervaringen

Een effectieve uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid en maatschappelijke dienstverlening staat of valt met de inzet van professionals. Om die reden is de uitvoering en de inrichting van het werk van de professionals geen sluitpost maar een belangrijk aandachtspunt bij het ontwerpen van regelgeving. Er is een herwaardering van de ervaringen van de 'front office' nodig en minder bureaucratie en regelzucht. Veel meer ruimte voor goed gemonitorde experimenten levert de gewenste differentiatie op en ontwikkelt het leervermogen van de organisaties. Vermijd hierbij structurele ongelijkheid ('postcodezorg', ongelijke toegankelijkheid) en stimuleer creatieve ongelijkheid door vernieuwingsexperimenten. Vraagsturing door de cliënt is geen generiek leidend principe voor *alle* vormen van dienstverlening, wel voor specifieke soorten dienstverlening. Bij complexe dienstverlening geldt ook de paradox van de keuzevrijheid: meer is niet altijd beter. Bij de toename van keuzemogelijkheden komt een wet van afnemende tevredenheid om de hoek kijken. Boven een bepaalde drempel betekent hoe meer keus, hoe minder men met de feitelijke keuze tevreden is.

1.4.8 Leg openbare verantwoording af over de kwaliteit en stel realistische doelen

Richtlijnen zijn nodig voor de verslaglegging en informatievoorziening over de kwaliteit van de diensten. Verantwoording afleggen is effectiever dan het stapelen van toezicht op toezicht. Naast informatieplicht voor instellingen is er een informatierecht voor cliënten. Daarnaast zijn er voor en door professionals kwaliteitsverbeterende methoden nodig, zoals visitaties e.d. Het externe toezicht is aanvullend en moet selectief zijn in

plaats van algemeen, waarbij alle organisaties worden geïnspecteerd. Het is gericht op ondermaats- én bovenmaats presterende organisaties en het is onafhankelijk. Organisaties in de sociale zekerheid en maatschappelijke dienstverlening zijn door hun aard belangrijke dragers van normen en waarden; dit moet tot uitdrukking komen in de besturingsmodellen. Aan de sociale zekerheid en dienstverlening worden welhaast per definitie conflicterende eisen gesteld en hierover moet open gecommuniceerd worden. Beide worden sterk beïnvloed door belangenbehartiging en politieke afwegingen. Er is altijd een spanning tussen de logica en de belangen van de wet-en regelgeving, de logica en de belangen van de instellingen/professionals en de logica en de belangen van de cliënt. Dit, omdat innovaties sneller gaan dan aanpassingen in wet- en regelgeving, omdat vragen en wensen van cliënten veranderen en individualiseren, en omdat professionals eisen stellen als ‘eigenaren’ van het primaire proces. En tenslotte maken politici hun eigen ideologische afwegingen en keuzes.

1.4.9 Laat de overheid een volwaardige rol spelen

De rol van de overheid (overheden) zal in de toekomstige sociale zekerheid een gedifferentieerde zijn, maar een terugtrekkende rol is het niet. Als het om transities gaat en dus om de hele ‘levensloopbaan’ kan de sociale verzekering niet slechts op één specifieke arbeidsrelatie betrekking hebben. Dit betekent de noodzaak van regie, waarvoor waarschijnlijk alleen de overheid die ook door de burger als dé verantwoordelijke partij zal worden aangesproken, de legitimiteit heeft. Iets dat overigens past in de Nederlandse verhoudingen. De klassieke uitspraak van de Commissie van Rhijn uit 1945 kan nog steeds op brede instemming rekenen:

‘De gemeenschap georganiseerd in de staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar burgers, op voorwaarde dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen’.

Los van de eindregie door de overheid zijn er wat de uitvoering betreft vele modaliteiten denkbaar, die ook naast elkaar kunnen bestaan. Ook bij private uitvoering zal het meestal blijven gaan om quasi-markten, waarin voor de overheid (overheden) een essentiële regulerende rol blijft voorbehouden.

1.4.10 Zoek aansluiting bij bestuurlijke vernieuwing

De ambitie voor een nieuwe sociale zekerheid voor het komende decennium die gebaseerd is op bovenstaande ‘geboden’, overstijgt niet alleen het beleidsterrein van het ministerie van SZW, maar zal ook taakopvatting en ‘raison d’être’ van het ministerie zelf beïnvloeden. In de kiem is deze ontwikkeling al gaande:

- decentralisatie van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid naar gemeenten,
- differentiatie van deelcollectiviteiten door privatisering van collectieve verzekeringen met een nieuwe rol voor sociale partners,
- ‘ontschotting/verknoping’ van beleid richting onderwijs en zorg,
- toenemende gevaren van administratieve lastendruk en tegenstrijdige regelgeving.

Een serieuze uitwerking van de beleidsagenda om de concurrentiekracht van de Nederlandse samenleving structureel op een hoger peil te brengen, houdt grenzen tussen bestaande departementen en beleidsterreinen tegen het licht en lokt bestuurlijke innovatie uit. Voor de onderkant arbeidsmarkt en gesubsidieerde arbeid betekent dit ook nieuwe vormen van publiek-privaat ondernemerschap.

1.5 Agenda voor de toekomst

1.5.1 Het seminar

In het begin van dit hoofdstuk is al melding gemaakt van het seminar van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 18 april 2005. Dit seminar diende ter voorbereiding op het kamerdebat met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over diens notitie ‘Nieuwe accenten op het terrein van Werk en Inkomen’. De commissieleden lieten zich door wetenschappers en deskundigen informeren en inspireren over mogelijke toekomstige varianten van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid.

Heeft deze ontmoeting tussen politiek en wetenschap nu geleid tot een meer uitgewerkte agenda voor de toekomst? Het Europees perspectief was in elk geval niet ver weg. Volgens Peter van Lieshout doet Nederland het zo slecht nog niet; het consensusmodel blijkt voor kleine landen met een open economie (zie ook Ierland en Zwitserland) goed bruikbaar. De grote landen Frankrijk en Duitsland hebben meer moeite met het vormgeven van nieuwe arrangementen. Grote overeenkomst in alle landen is de moeizame weg naar een effectievere uitvoeringsorganisatie als voorwaarde voor succes; een element dat in onze tien geboden ook benadrukt wordt. Herman Wijffels zag goede mogelijkheden voor een offensieve Europese identiteit met het organiseren van solidariteit en collectiviteiten op een lager niveau dan dat van de staat. Hierbij zouden ‘levensloopregelingen’ op termijn wel eens een essentieel ‘participatieciment’ kunnen zijn.

Concreter waren de suggesties voor het benutten van het potentieel bij vrouwen (hoog én laag opgeleid). Henriëtte Prast van de Universiteit van Tilburg (en de Nederlandsche Bank) gaf originele praktische tips die

meer vliegen in één klap slaan. Zoals de moderne variant op gratis schoolmelk: Schoollunches leren kinderen met mes en vork én gezond eten, creëren werk in de lokale dienstverlening en geven vrouwen de gelegenheid meer uren te werken. Overheidssubsidie is hier zeer kosten-effectief. Zij introduceert hiermee het motto: (collectieve) regelingen laten vrijheid en verantwoordelijkheid waar het kan en nemen uit handen waar het moet – soms op onverwachte plekken. Met gedragseconomisch onderzoek onderbouwde zij ook de stelling dat de voorkeur voor collectieve regelingen niet zozeer luiheid of ontlopen van eigen keuze/verantwoordelijkheid betekent. Eerder is het een rationele daad van ‘gedelegeerde planning’, omdat het individu de zelfkennis heeft dat hij zelf geneigd is tot verkeerde beslissingen bij de lange termijn van sociale zekerheid en zorg. Een ondersteuning voor onze visie dat (meer)keuze vrijheid geen doel op zich is in de organisatie van de sociale zekerheid en zorg.

Het bijzonder grote belang van (initieel) onderwijs voor economische groei werd door Henriëtte Maassen van den Brink van de Universiteit van Amsterdam benadrukt.

1.5.2 *Scandinavisch model?*

Bovengenoemde bijdragen, maar ook de syllabus van dit seminar wijzen vrij eenduidig in de richting van een intensivering van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid voor het komende decennium. Als ontwikkelingspad lijkt het Scandinavische model het meest met de preferenties van de Nederlander overeen te stemmen. In dit model wordt een streng activerend arbeidsmarktbeleid gecombineerd met een grote mate van inkomenszekerheid. Het CPB neemt hierin een meer afwijkend standpunt in, omdat men twijfelt aan de effectiviteit van (dure) arbeidsmarktmaatregelen en meer vertrouwen heeft in financiële inkomensprikkels.

Het seminar leverde één glasheldere conclusie op. Om het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid te vormen naar het Scandinavische model is er aanzienlijk meer nodig dan het leggen van nieuwe accenten in het huidige beleid, zoals de Minister voorstelt. De deelnemers aan het seminar waren het roerend met elkaar eens dat in de komende jaren ingrijpende maatregelen nodig zijn om de arbeidsvaardigheden van mensen te verbeteren. Sleutelwoorden die daarbij herhaaldelijk werden uitgesproken waren onderwijs, scholing en reïntegratie.

1.5.3 *Reïntegratiemarkt*

Voor de reïntegratiemarkt begint de toekomst nu: hier moet het arbeidsmarktbeleid handen en voeten krijgen. En juist hier zijn recent de discussies over de effectiviteit van zowel de publieke opdrachtgever als de

private opdrachtnemer weer opgelaaid, zie ook het zojuist aangehaalde standpunt van het CPB.

De bovenstaande lijnen doortrekkend zien wij toch een duidelijk perspectief voor de reïntegratiemarkt. Het tijdperk van de kale ‘trajecten’ van luttele duizenden euro’s zal ongetwijfeld ten einde lopen. Werkverschaffing (‘work first’), doorstroming en scholing gaan de centrale uitgangspunten vormen. Het doorbreken van het monopolie van de ROC’s (Regionale Opleidingscentra) bij inburgering en tweede taalverwerving (NT2) en de recente voorstellen van de RWI¹³ voor participatiebanen (de bijstandsuitkering als loon) wijzen ondubbelzinnig deze kant op. Met zijn plan voor leerwerkplekken wil de RWI de roep om betere startkwalificaties concretiseren.

Reïntegratiebedrijven zullen de ondernemers zijn die dit alles met publiek en privaat geld gestalte moeten geven. Bovenal zal er meer differentiatie komen in vraag en aanbod van de reïntegratiedienstverlening. Door veranderingen in de zorgsector liggen ook combinaties met therapeutische interventies (bijv. psychotherapie) voor de hand. Zo komt er meer ruimte voor experimenten in regio’s, waarbij de risico’s gezamenlijk gedragen worden door de (publieke) opdrachtgever en de private (reïntegratie)onderneming. Ook de Individuele Reïntegratie Overeenkomst (IRO) zal bijdragen aan de toenemende differentiatie omdat deze ruimte geeft voor sturing door de individuele cliënt.

Meer differentiatie in de reïntegratiedienstverlening maakt het bevorderen van transparantie extra belangrijk. Cliënten en opdrachtgevers moeten immers een *exit-optie* hebben. Zijn zij niet tevreden dan kunnen ze naar een ander bedrijf. Voor de *reïntegratiebedrijven* betekent dit dat zij een grotere openheid wat betreft hun bedrijfsvoering en resultaten moeten betrachten dan gebruikelijk is in het bedrijfsleven. Van de kant van de *overheden* betekent dit het doorzetten van bestuurlijke vernieuwing en ‘ontschotting’ van beleid (bijvoorbeeld met de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning). Terugkeer naar volledige publieke uitvoering van de reïntegratiedienstverlening is ondenkbaar, hoe de SUWI-evaluatie in 2006 ook mag uitvallen en al zijn wij in Nederland dol op stelselherzieningen en –discussies.

1.5.4 Bijdrage TNO

TNO wil met dit boek een richting aangeven waarin de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid zich kunnen ontwikkelen. Over een aantal achterliggende concepten wordt al een tijd in brede (internationale) kring gediscussieerd, andere zijn nog nauwelijks uitgewerkt. Sommige ontwikkelingen zullen uitgebreide politieke discussie en besluitvorming

¹³ RWI. Advies aan Minister van SZW: ‘Omdat iedereen nodig is’. Den Haag 19 april 2005.

vereisen, andere ideeën kunnen in de bestaande systemen geïmplementeerd worden en vereisen ‘slechts’ enthousiaste en deskundige uitwerking. In elk geval ziet TNO het als zijn opdracht zijn kennisopbouw zo goed mogelijk op deze ontwikkelingen af te stemmen.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk 2 leggen we eigen accenten in de interpretatie van te verwachten demografische, sociaal culturele en economische ontwikkelingen in relatie tot de sociale zekerheid. In hoofdstuk 3 bepleiten we een vermindering van de fixatie op blauwdrukken voor instituties en structuur en meer aandacht voor de professionaliteit van de uitvoerder (de ‘frontoffice’). In hoofdstuk 4 doen we een voorstel voor een arbeidsmarktpolitiek in relatie tot de sociale zekerheid.

Hoe het in de toekomst zal uitpakken: enkele voorbeelden (I)

Leerkracht (46 jaar) wacht al 6 jaar op donormier; 3 maal per week dialyse; voelt zich 2 dagen per week min of meer fit. Houdt toch employability op peil door hand en span diensten op school; heeft ICT bijgespijkerd en bijna opleiding RT afgerond, waar hij langer dan gemiddeld over heeft mogen doen (afspraken met HBO en school). Kan na transplantatie in principe als beter opgeleide leerkracht weer aan de slag in eigen dan wel andere school.

SZ-arrangement 2012: Heeft weliswaar door ziekte inkomensachteruitgang, maar deze is gemaximeerd om afglijden te voorkomen (hypotheek!). Zekerheid geeft zelfvertrouwen. Werken aan employability geeft een bonus in geld nu, dan wel in trekkingsrechten later. De keuze zal onder meer afhangen van de gezinssituatie.

Situatie in 2005: Het is zeer waarschijnlijk dat deze persoon thuis zit en geen opleiding volgt. Er wordt ingewikkeld gedaan of hij/zij volledig dan wel gedeeltelijk arbeidsgeschikt is en 'gangbare' arbeid kan verrichten. De band met school en het vak is al lang verwaterd.

Enkele scholieren hebben met hakken over de sloot hun VMBO examen gehaald. Wat nu? Verder studeren? Nu even niet! Een baan? Moeilijk iets interessants te vinden en bovendien hebben ze tijdens school al wat baantjes gehad, maar dat hun verdere leven? Ze kunnen tekenen voor 'sociale dienstplicht'. Het verdient niet veel, maar je doet ervaring op, je hoeft voorlopig niet te kiezen en bovendien wonen ze toch nog bij hun ouders. Voor de avontuurlijksten onder hen is er ook een internationaal uitwisselingsprogramma. Als andere mogelijkheid kunnen ze deelnemen aan een 2 jarig traineeprogramma (een duaal traject). Ze zijn in loondienst en de werkgever incasseert hun vouchers.

SZ-arrangement 2012: Met sociale dienstplicht kunnen zij extra trekkingsrechten/bonuspunten verdienen. Deze zijn te verzilveren doordat bijvoorbeeld bij toekomstige werkloosheid referentie-eisen versoepeld worden of extra stagemogelijkheden bestaan. Ook kunnen zij sparen voor ouderschapsverlof. Met het traineeprogramma besteden zij juist hun trekkingsrechten.

Situatie in 2005: Zij staan bij het CWI ingeschreven en maken in deze kwetsbare periode demotiverende sollicitaties mee. Zij beginnen te laag gekwalificeerd met hun beroepsleven, al dan niet na maanden werkloosheid en richtingloosheid.

Hoe het in de toekomst zal uitpakken: enkele voorbeelden (II)

Werknemers van een schoonmaakbedrijf doen mee aan een scholingsprogramma voor personen die slecht kunnen lezen en schrijven. Het programma wordt ondersteund door het O&O-fonds. Het programma betreft ook de direct leidinggevenden bij de scholing, zodat er betrokkenheid is met de resultaten. Soms blijken de cursisten onvermoede talenten te hebben en werkt het bedrijf actief mee aan verdere scholing en outplacement naar geschiktere functies. Dit alles lijkt niet direct in het bedrijfsbelang, maar dit is schijn. De bedrijfsleiding ontwikkelt een sterk extern netwerk, zeer tevreden klanten, hoeft nooit te adverteren, kan selecteren uit de meest betrokken nieuwe instroom en heeft een uiterst laag ziekteverzuim voor deze branche.

SZ-arrangement 2012: Het betreft de categorie van de 'ondersteunende arbeid'. Belastingfaciliteiten ondersteunen het bedrijf. O&O-fonds helpt mee aan het ontwikkelen van de leerprogramma's. Ook hier worden deelnemende werknemers beloond met vouchers of toekomstige trekkingsrechten.

Situatie in 2005: Er zijn weinig voorzieningen voor employability en competentie-ontwikkeling van mensen die laaggekwalificeerde arbeid verrichten. Het ziekteverzuim is hoog.

Vluchteling uit Irak probeert als civiel ingenieur aan het werk te komen. Zijn afgeronde universitaire opleiding aan de universiteit van Bagdad wordt in Nederland erkend als een bachelor opleiding civiele techniek op HTNO-niveau. Het lukt hem echter niet om werk te vinden als HTNO-er. De overwegende theoretische kennis die hij op de universiteit heeft opgedaan blijkt slecht aan te sluiten op de meer toepassingsgerichte kennis van het HTNO. Als hij na een jaar nog steeds geen werk heeft gevonden, meldt hij zich aan bij de faculteit civil engineering aan de TU in Delft voor het opwaarderen van zijn Iraakse opleiding naar het Nederlandse master niveau. TU Delft gaat al snel akkoord met zijn aanvraag en stelt voor hem een verkort curriculum op van een jaar. Tevens lukt het hem een beurs te bemachtigen van het UAF (University Assistance Fund) voor de vergoeding van de studiekosten (collegegeld, boeken en hulpmiddelen).

SZ-arrangement 2012: De persoon heeft bij het verkrijgen van zijn vluchtelingenstatus trekkingsrechten toebedeeld gekregen en kan bovendien aanspraak maken op een lening. Als hij deze inzet kan hij tijdens de studie in zijn levensonderhoud voorzien.

Situatie in 2005: De gemeentelijke sociale dienst weigert hem gedurende zijn opleiding een bijstandsuitkering te verstrekken. Als reden wordt gegeven dat hij zich gedurende het studiejaar onvoldoende zou kunnen inzetten voor het verkrijgen van werk. Wel komt hij in aanmerking voor een reïntegratietraject waarvoor overigens een wachtlijst bestaat. Na een jaar wachten kan hij nog steeds niet met het beloofde reïntegratietraject beginnen. In deze tijd had hij ook zijn academische opleiding kunnen opwaarderen waardoor zijn positie op de arbeidsmarkt aanzienlijk zou zijn verbeterd.

2 Trends en ontwikkelingen in relatie tot de sociale zekerheid

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de gevolgen van te verwachten demografische, sociaal culturele en economische ontwikkelingen in relatie tot de sociale zekerheid. We leggen onze eigen accenten bij enkele breed gedragen opvattingen over de gevolgen van vergrijzing en globalisering.

2.1 Trends in ingrijpen in sociale zekerheid

2.1.1 *Aanpassingen of fundamentele veranderingen?*

Een veel gehoorde mening over de noodzaak tot verandering van de sociale zekerheidsarrangementen is dat deze regelingen niet meer passen in de huidige (en toekomstige) samenleving. Deze verandert snel en ingrijpend onder invloed van trends als individualisering, gemiddeld hoger opleidingsniveau, behoefte aan keuzevrijheid, deelname van vrouwen aan betaalde arbeid, etc. In de jaren 80 van de vorige eeuw ging de discussie vooral over de houdbaarheid of beheersbaarheid van de verzorgingstaat: kunnen we het betaalbaar houden, kan het efficiënter? Eind jaren 90 werd de verzorgingstaat fundamenteeler ter discussie gesteld, waarbij in dit moderniseringsperspectief de verzorgingstaat zelf als oorzaak van sociale en economische problemen werd gezien. Trommel en van der Veen merken daarbij op dat de sterke trends van individualisme en economische zelfstandigheid zijn juist ten dele mogelijk zijn gemaakt door de arrangementen van de verzorgingstaat¹⁴. Zo ontstaat de paradox dat de moderne anonieme en geprofessionaliseerde zorgbureaucratieën enerzijds een uiting zijn van nationale solidariteit (en emancipatie mogelijk maken), maar anderzijds de bereidheid van de burgers bedreigen om voor elkaar te zorgen en de neiging stimuleren tot calculerend gedrag. Het is in deze zin dus begrijpelijk dat men niet langer tevreden is met 'lapmiddelen' en ingrepen voor het behoud van het bestaande stelsel. Men wil echt op zoek naar nieuwe fundamenten om genoemde paradox te overkomen.

2.1.2 *Beheersmaatregelen in zekere mate succesvol*

Wanneer we terugkijken over een wat langere periode blijken overigens de beleidsmaatregelen om de houdbaarheid/beheersbaarheid te verbeteren succesvoller dan menigeen denkt. Wanneer we de kosten van het politieke gekrakeel en van de opeenvolgende reorganisaties van de uitvoeringsorganisaties even buiten beschouwing laten, blijkt de daling van het

¹⁴ Willem Trommel en Romke van der Veen (red.) De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingstaat. Amsterdam University Press. Amsterdam 1999.

aantal uitkeringsgerechtigden en het uitkeringsvolume aanzienlijk. Zo is het WAO-uitkeringsvolume als percentage van het BNP en het aantal WAO-ers als percentage van de beroepsbevolking weer terug op het niveau van omstreeks 1980 en beweegt zich anno 2005 nog steeds in dalende lijn.

Voor de mannelijke werknemers was de daling nog pregnanter: de nieuwe instroom als percentage van de beroepsbevolking lag in 2003 ruim onder die van 1971 (niet in grafiek)¹⁵.

Overigens is er in de WAO nog een andere interessante tendens opgetreden, wanneer we het over de samenhang tussen arbeidsmarktinstrumentarium en sociale zekerheid hebben. Zo blijkt het aandeel gedeeltelijk arbeidsongeschiktverklaarden gestegen tot tegen de 50%, waar dit 25 jaar geleden praktisch nihil was. Driekwart van deze groep is aan het werk in betaalde arbeid, zodat de gedeeltelijke WAO-uitkering als een loonkostensubsidie voor de werkgever beschouwd zou kunnen worden ter compensatie van een verminderde productiviteit van de werknemer¹⁶.

Interessant is de gestage daling van het aantal bijstandgerechtigden in de periode 1983 tot 1993 die vervolgens tot een abrupt einde komt mogelijk in verband met de aanscherping van WW-toelatingseisen. De WW volgt verder vanzelfsprekend de economische conjunctuur.

Wat de WAO betreft kunnen we de ontwikkeling voor een deel toeschrijven aan de maatregelen die neerkomen op aanpassingen in hoogte en duur van de uitkeringen en strengere toelatingcriteria: beheersing van de kosten zonder dat er getornd wordt aan het systeem en uitgangspunten van het sociale zekerheidsstelsel.

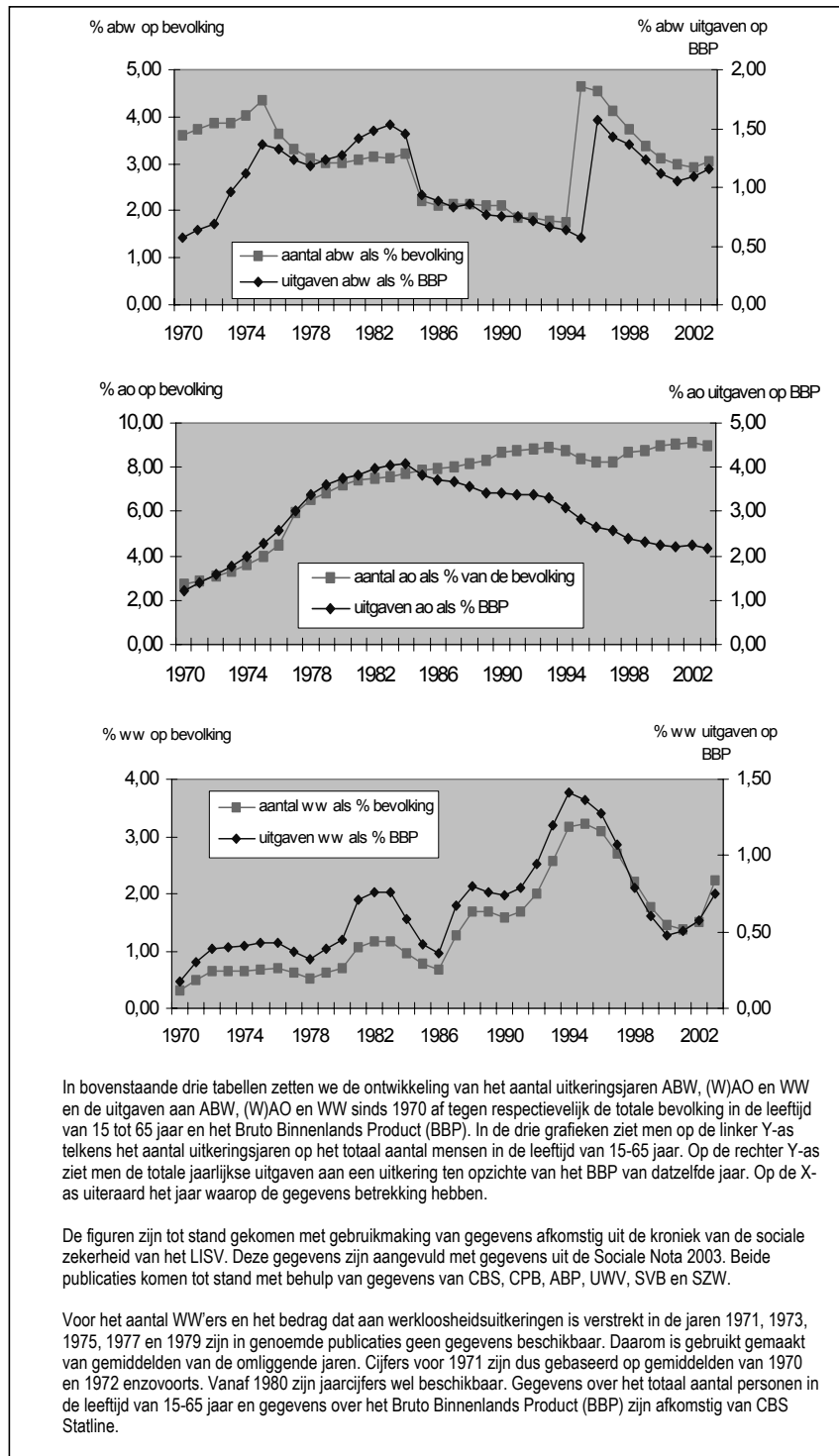
2.1.3 *Introductie van prikkels*

Er is echter een groep maatregelen doorgevoerd die op een meer fundamentele paradigmawisseling wijzen en meer in het moderniseringsperspectief voor de toekomst passen. Het instrument 'financiële prikkels' is steeds centraler komen te staan¹⁷. 'Het idioom van de sociale rechten en plichten wordt verlaten om over te schakelen op dat van de economische

¹⁵ Voor vrouwelijke werknemers die in 1971 een uitgesproken lage instroom kenden, is het beeld het laatste decennium minder uitgesproken.

¹⁶ J. Besseling, W. de Boer, B. Fermin. Donner versus Veldkamp. Uitvoering schattingsbesluit of ondersteunen van het reïntegratieproces bij gedeeltelijke werkhervatting. TBV. 2003, nr. 6. Philip de Jong en Vincent Thio. 'Donner versus Veldkamp'. APE report Den Haag 2002. De auteurs suggereren tevens dat gedeeltelijke uitkeringen vaak gebruikt worden om oudere werknemers lichtere arbeidscondities te bieden dan wel een gedeeltelijk vroegpensioen.

¹⁷ T. Veerman en J. Besseling. Prikkels en privatisering. Elsevier Bedrijfsinformatie Doetinchem 2001.



calculatie'¹⁸. De homo economicus doet zijn intrede en financiële prikkels zijn in vele gedaanten geïntroduceerd voor werkgevers, werknemers en uitkeringsgerechtigden.

Hiermee hangt de voor de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid relatief nieuwe gedachte samen dat risico's (op ziekte of werkloosheid) door het individu kunnen worden beïnvloed en hem of haar niet zomaar 'overkomen'. Deze lijn doortrekkend komt men op de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de burger, hetgeen beleidsprioriteit van de regering is geworden. Gevaar van verschraling van dit paradigma tot de homo economicus ligt daarbij op de loer, zeker wanneer de cliënt zich meer en meer als klant en consument beschouwt.

2.2 Individualisering

2.2.1 *Individualiseren en consumeren*

De lange termijn trend van het 'consumentisme' in het publieke domein hangt samen met de sociaal-culturele ontwikkeling die samen te vatten is onder de noemer 'individualisering'. Individualisering heeft betrekking op de grotere autonomie van individuen om het leven naar eigen goeddunken in te richten¹⁹. Op het terrein van de (im)materiële levensstijl is de keuzevrijheid enorm toegenomen:

- welvaartstijging heeft financiële drempels geslecht,
- ontkerkelijking verminderde het verzuilde karakter van de Nederlandse samenleving,
- informalisering betekende lossere omgangsvormen,
- en door stijging van het onderwijsniveau zijn mensen beter geïnformeerd en mondiger geworden.

Consumentengedrag is hierdoor steeds individueler geworden, meer gefragmenteerd en grillig. Dat merkt men in aankoopgedrag, hoe huishoudens er uit zien, hoe media functioneren en in politieke meningsvorming en stemgedrag.

Deze lange termijn ontwikkeling is vanzelfsprekend ook van invloed op de arrangementen in de sociale zekerheid; in paragraaf 2.1 is dit al aangestipt. Keuzevrijheid, meer keus kunnen hebben en marktwerking worden in één adem genoemd. Keuzemogelijkheid en transparantie (een consument die goed geïnformeerd is) zijn de basisvoorwaarden voor een goede en efficiënt functionerende markt, die als vanzelf tendeert naar een optimale prijs/kwaliteit verhouding. Voor publieke dienstverlening, zoals gezondheidszorg en onderwijs, wordt dan ook meer marktwerking be-

¹⁸ Willem Trommel en Romke van der Veen, zie noot 1.

¹⁹ Zie onder meer: Karel Vuursteen, Pieter Adriaans, Hein Albeda, Ton van Asseldonk. Het Nieuw consumeren. Ministerie van EZ Den Haag 2003. SCP. Het nieuwe consumeren, een vooruitblik vanuit demografie en individualisering. Werkdocument 72. Den Haag 2001.

pleit. Zo probeert het UWV in zijn aanbestedingsprocedure voor reïntegratie te bewerkstelligen dat de cliënt in elke regio uit verschillende aanbieders kan kiezen. In dit kader worden ook wel de termen ‘vraagsturing’ en ‘cliënt centraal’ gehanteerd. In het volgende hoofdstuk over kwaliteit van de dienstverlening wordt op deze vraagsturing nader ingegaan.

2.2.2 *Individualisering en solidariteit*

Al is de trend van individualisering duidelijk, veel minder duidelijk is hoe dit zich verhoudt tot de wijze waarop solidariteit wordt vormgegeven en beleefd. Voor ontwikkelingen binnen de sociale zekerheid is dit wel een essentieel vraagstuk. Het is goed mogelijk dat (groep)solidariteit niet minder wordt, maar zich op meer verschillende manieren zal gaan uiten. Nederlanders zijn massaal aangesloten bij maatschappelijke organisaties en met Zweden en Noorwegen telt Nederland van alle Europese landen het hoogste percentage vrijwilligers. In de meeste surveys vertoont de bereidheid tot deelname aan vrijwilligerswerk over de afgelopen decennia bezien ook een opvallende stabiliteit (mogelijk is er de laatste jaren sprake van enige teruggang). Ook wat betreft de bijdrage aan informele hulpverlening is er grote continuïteit, al lijkt de geïnvesteerde tijd per persoon wel af te nemen²⁰. Daarnaast blijkt uit onderzoek van het SCP dat Nederlanders een voorkeur hebben en houden voor collectieve arrangementen in de sociale zekerheid²¹.

2.2.3 *Individualisering en levensloop*

De van oorsprong eenzijdige rolpatronen van mannen die werken en vrouwen die voor de kinderen zorgen zijn meer en meer verdrongen door allerlei combinaties van werk en zorg. Gelijktijdig is het inkomen per leefverband geleidelijk vervangen door individuele inkomens uit betaalde arbeid. Er is sprake van een groeiende diversiteit aan levenspatronen die voortkomen uit de emancipatiestrijd of de meer nadrukkelijke aanwezigheid van bepaalde minderheidsgroepen (homoseksuelen, arbeidsgehandicapten, moslims, burgers met een buitenlandse afkomst, etc.). Dit alles leidt ertoe dat burgers voorzieningen op maat wensen c.q. nodig hebben, waar publieke voorzieningen, het sociale zekerheidsstelsel en het arbeidsmarktbeleid (nog) onvoldoende in voorzien.

Dit komt goed tot uiting in de groeiende behoefte aan levensloopvoorzieningen die de ongunstige verdeling van arbeid, zorg en inkomen over

²⁰ K. Breedveld, M. de Klerk, J. de Hart. Ouderen en maatschappelijke inzet. De betekenis van toenemende arbeidsparticipatie onder ouderen voor de betrokkenheid bij politiek activisme, vrijwilligerswerk, informele hulp en zorg voor kleinkinderen. SCP i.o.v. Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling Den Haag 2004.

²¹ S.J.M. Hoff, J.C. Vrooman. Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten. SCP Den Haag 2002.

de levensloop compenseren. Deze ongunstige verdeling leidt er namelijk toe dat dertigers en veertigers onevenredig zwaar worden belast met werk, zorg en scholing (het spitsuur van het leven). De gebrekkige tussen- en naschoolse opvang voor de kinderen is slechts één voorbeeld. Tegelijk ondervindt deze generatie een teruggang in inkomen in verband met de kinderen (het gezinsdal). In paragraaf 4.5 gaan we hier nog dieper op in.

De ouderen van dit moment daarentegen kunnen rekenen op een betrekkelijk grote inkomenszekerheid zonder dat zij daarvoor nog een substantiële productieve bijdrage moeten leveren aan de maatschappij (de renteniergeneratie). Deze situatie kan de komende jaren verscherpen. Uit berekeningen van het Ministerie van SZW blijkt bijvoorbeeld dat grote groepen gepensioneerden de komende jaren een grotere inkomensstijging zullen ondervinden dan werkenden²². Inmiddels werkt het kabinet aan een nieuwe levenslooptegeling in de vorm van fiscale faciliteiten voor sparen, die de huidige prepensioenregelingen en spaarloonregelingen moet vervangen²³. In paragraaf 2.4 komen we op de toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen terug.

2.3 Vergrijzing

2.3.1 *Probleem met lichtpunten*

De meest zekere lange termijn ontwikkeling in een groot deel van de wereld is de vergrijzing. De komende decennia gaat de bevolking van de EU sterk vergrijzen. In 2000 was in de EU 15 procent van de bevolking 65 jaar of ouder. De verwachting is dat dit percentage in 2020 is gestegen tot circa 23 procent, om in 2050 een hoogtepunt te bereiken van circa 30 procent. Tegelijkertijd krimpt het aandeel van de bevolking in de leeftijden waarop men doorgaans actief is op de arbeidsmarkt. Het aandeel 20- tot en met 64-jarigen (de potentiële beroepsbevolking) op de totale bevolking bedroeg in 2000 62 procent, is voor 2020 geraamd op 58 procent, en komt in 2050 waarschijnlijk uit op slechts 54 procent. Het gevolg is dat de demografische druk in een groot aantal Europese landen fors zal toenemen²⁴. In de meeste West-Europese landen moeten momenteel 10 personen uit de potentiële beroepsbevolking gemiddeld 5 inactieve 65-plussers en 0-19 jarigen onderhouden, in 2050 is deze verhou-

²² De inkomenspositie van ouderen: toekomstige ontwikkelingen en de fiscalisering van de AOW-premie. SZW Werkdocument 230 Den Haag 2002.

²³ Zie begroting van het Ministerie van SZW 2005, Den Haag 2004.

²⁴ De demografische druk is de verhouding tussen het aantal 65-plussers en 0-19-jarigen ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking van 20 tot en met 64-jarigen. Deze verhouding geeft een indruk van de druk van het niet-werkende deel van de bevolking op het werkende deel van de bevolking.

ding veranderd in 10 op 8²⁵. Overigens zijn dergelijke grote demografische trends niet alleen aan West Europa voorbehouden. Zo kampt bijvoorbeeld ook de spreekwoordelijke ‘wereldmacht to be’ China met een ernstig vergrijzingvraagstuk om van Japan nog maar te zwijgen. De demografie in sommige Oost Europese landen en Rusland is een probleem door zeer lage geboortecijfers in combinatie met een teruglopende levensverwachting en gezondheid. Bovendien bestaan er grote verschillen tussen regio’s in Europa, ook wanneer kortere tijdshorizonten dan 40 jaar worden bekeken. Zo blijken de Nederlandse bevolkingsgroei prognoses van het CBS de laatste jaren steeds naar beneden te moeten worden bijgesteld, met name omdat emigratie en immigratie moeilijk voorspelbaar zijn. Het positieve emigratiesaldo blijkt zich in 2004 sterker te hebben doorgezet. Kortom, wanneer de vergrijzing op het wereldtoneel een belangrijke concurrentiefactor is, dan hebben vele en uiteenlopende landen ermee te maken.

Daar komt voor Nederland nog het lichtpuntje bij dat de vergrijzing hier vergeleken met andere West Europese landen later op gang is gekomen en minder extreem zal zijn. Ook de betaalbaarheid van de pensioenen is in Nederland waarschijnlijk geen struikelblok, omdat al lang geleden een solide spaarsysteem is opgezet. Hoe laat het vraagstuk van de vergrijzing zich dan omschrijven?

2.3.2 *Gevolgen van vergrijzing*

De vergrijzing heeft tot gevolg dat de Europese samenleving met een drievoudige belasting komt te zitten. De snel in omvang toenemende groep gepensioneerden levert namelijk nauwelijks meer een bijdrage in de vorm van arbeid, maar profiteert vaak wel van hun pensioenopbouw. Bovendien gaan ouderen door het grote aantal personen en de stijgende leeftijdsverwachting een zware belasting vormen voor de zorgsector. Medisch-wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen maken veel meer mogelijk (cure), maar er is ook meer zorg en aandacht nodig (care). En daar hangen forse prijskaarten aan.

Deze drievoudige belasting zal naar verwachting de solidariteit tussen generaties op de proef stellen. In een vergrijzde samenleving vormen ouderen een electorale en financiële machtsfactor van betekenis. De ouderen gaan aansturen op het handhaven en mogelijk zelfs uitbreiden van de ouderdoms- en zorgvoorzieningen. Van jongere generaties wordt verwacht dat zij een productiviteitstijging verwezenlijken, waarmee de stijgende kosten van de vergrijzing zonder al te groot welvaartsverlies kan

²⁵ Gegevens ontleend aan: Dragana Avramov and Miroslava Maskova, *Active ageing in Europe volume I*. Population studies, no. 41. Directorate General III – Social Cohesion. Strasbourg, Council of Europe, September 2003, 110-111, 139-140 (Appendix 2.1 and 2.8).

worden opgevangen. Mochten de jongere generaties daarin niet slagen dan is het waarschijnlijk dat zij zich gaan verzetten tegen de almaar stijgende lasten ten gevolge van de vergrijzing. Een ander mogelijk gevolg is dat met name talentvolle jongeren zullen wegtrekken naar landen (regio's) waar het vergrijzingsprobleem minder groot is. Een dergelijke leegloop van jongere werknemers pakt over het algemeen slecht uit voor de productiviteitsontwikkeling en leefbaarheid, met als gevolg dat de vergrijzde West-Europese landen of regio's in een neerwaartse spiraal terechtkomen.

Het kan dan ook niet anders of de arbeidsparticipatie van de actieve beroepsbevolking zal fors omhoog moeten, als we het huidige welvaartsniveau in de toekomst veilig willen stellen en spanningen tussen generaties willen voorkomen. De verhoging van de arbeidsparticipatie maakt het noodzakelijk dat ook langdurig werklozen, chronisch zieken en gehandicapten aan het werk komen en blijven. Bovenal zullen meer vrouwen moeten werken en dat voor meer uren in de week dan thans het geval is. Gezien de ontwikkelingen van de afgelopen jaren is het de vraag of het arbeidsmarktbeleid deze uitdaging aankan.

Kortom het beleidsvraagstuk van de vergrijzing ligt in het bewerkstelligen van een voortgaande stijging van productiviteit en arbeidsparticipatie met als doel dat zoveel mogelijk mensen zo productief mogelijk werken. De technologische ontwikkelingen zullen voor het verwezenlijken van dit doel van grote betekenis zijn. Het gaat om het bewerkstelligen van een paradigmawisseling dat een vergrijzende samenleving ook een productieve, vitale en innoverende samenleving kan zijn.

2.4 Globalisering

De Europese samenleving kenmerkt zich door een toenemende internationale gerichtheid. Buitenlandse invloeden werken door in het bedrijfsleven en de overheid en reiken zelfs tot in de persoonlijke levenssfeer van mensen. ICT en andere moderne communicatietechnieken stellen mensen in staat van minuut tot minuut op de hoogte te raken van buitenlandse producten, gebruiken, modes en trends. Bedrijven opereren steeds vaker en in grotere aantallen op internationale product- en kapitaalmarkten. Zij staan in toenemende mate bloot aan de internationale concurrentie die hen noopt om voortdurend te innoveren en te reorganiseren. Ook de mobiliteit van arbeid neemt alsmaar toe, hetgeen resulteert in omvangrijke migratiebewegingen. De overheden ten slotte stuiten bij de voorbereiding en uitvoering van beleid steeds vaker op regels, voorschriften en gebruiken van supranationale organisaties (EU, GATT, IMF,

etc.). Alleen al de invoering van de euro heeft de beleidsruimte van nationale overheden aanzienlijk ingeperkt.

Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat overheden hun grip op de nationale of plaatselijke arbeidsmarkten kunnen verliezen. In het verlengde hiervan zouden dan ook de mogelijkheden van overheden om mensen met verminderde arbeidsmogelijkheden te activeren en te reïntegreren naar regulier werk beperkter kunnen worden.

Overigens is de algemene trend van globalisering minder eenduidig dan uit het zojuist geschetste beeld zou kunnen worden opgemaakt. Met de sterke economische groei van de opkomende industrielanden, zullen de prijzen van de fossiele brandstoffen hoog blijven, waarbij de eindigheid van met name de aardolievoorraden in zicht komt. De transportkosten zijn een natuurlijke rem op een te grote afstand tussen productie en consumptie. De lonen in de nieuwe industrielanden stijgen onvermijdelijk. De maakindustrie zal dan ook niet uit Nederland of West Europa verdwijnen (zie ook paragraaf 4.2.1). Sommige auteurs vinden de economische infrastructuur binnen de drie grote blokken Verenigde Staten, Azië en Europa en de regionalisering daarbinnen een beter uitgangspunt dan globalisering. Zij kennen dan aan Europa een veel grotere economische en sociaal-culturele invloed toe. Dit maakt een specifiek Europese invulling van economische groei, solidariteit met economisch zwakkere bevolkingsgroepen en sociale zekerheid mogelijk en wenselijk²⁶. In de voedselketen zien we daarnaast een opkomende trend naar regionaal bewustzijn: minder gesleep met dieren over grote afstanden en aandacht voor regionale producten. Ook cultuurhistorisch treden regio's weer meer naar voren.

2.5 Divergentie boven- en onderkant arbeidsmarkt

2.5.1 *Hooggeschoold versus laaggeschoold*

De globalisering leidt er ook toe dat de boven- en onderkant van de arbeidsmarkt meer gaan divergeren. Hoogwaardige productie van goederen en diensten winnen aan belang vanwege de relatief grote toegevoegde waarde. Tegelijkertijd vindt laagwaardige productie steeds vaker plaats in Tweede en Derde Wereldlanden (Brazilië, China en India zijn in opkomst). Het gevolg is dat de vraag naar hooggeschoolde werknemers groeit, terwijl de vraag naar laaggeschoolde werknemers stagneert.

²⁶ Zie bijvoorbeeld D. Kalf. Onafhankelijkheid voor Europa. Het einde van het Amerikaanse ondernemingsmodel. Business Contact Amsterdam/Antwerpen 2004. J. Rifkin. The European dream. Polity Press Oxford 2004.

Uit prognoses komt naar voren dat het aanbod van hooggeschoolde werknemers in Europa steeds langzamer toeneemt, omdat er nu eenmaal grenzen zijn aan de mogelijkheden om mensen te scholen.

Voor Nederland is berekend dat de groei van het aanbod van hooggeschoolde werknemers al sinds de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw aan het afnemen is. Lag de jaarlijkse groei van het aanbod van geschoolde werknemers in de periode 1969-2000 op gemiddeld 4,1 % per jaar, voor de periode 2000-2020 wordt slechts een jaarlijkse groei verwacht van 0,6 %²⁷. De snel toenemende vraag in combinatie met een stagnerend aanbod van hooggeschoolde werknemers zal leiden tot schaarste aan hooggeschoolde werknemers.

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal het arbeidsaanbod waarschijnlijk toenemen vanwege de voortdurende toestroom van on- en laaggeschoolde migranten. Het grote dilemma is dat beperking van deze toestroom enerzijds beleidsmatig gewenst is, maar anderzijds een parallelle economie van illegaliteit in de hand werkt.

Daarnaast is er een gestage groei van 'mindervalide' werknemers. In de EU is de laatste jaren sprake van een reële stijging van het aantal chronisch zieken en arbeidsgehandicapten; een trend die zich naar verwachting de komende jaren zal voortzetten²⁸. Voor zover chronisch zieken en arbeidsgehandicapten in staat zijn arbeid te verrichten komen zij meestal terecht aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Door het overvloedige aanbod van arbeidskracht aan de onderkant van de arbeidsmarkt zullen zij veel problemen ondervinden om aan regulier werk te komen.

Ten slotte dreigt een devaluatie van banen op het middensegment van de arbeidsmarkt (zorg en persoonlijke dienstverlening), omdat deze de productiviteitsstijging van de bovenkant onvoldoende kunnen bijhouden. Het gaat betrekkelijk vaak om functies met een middelbaar opleidingsniveau. Tegelijk worden de eisen die aan deze werknemers gesteld worden, wat betreft flexibiliteit en employability hoger, zodat door uitval het risico op verder 'afglijden' aanwezig is.

2.5.2 *Arbeidsmarkt 2020*

Hoe zal de arbeidsmarkt er als gevolg van deze trend uit zien? De grafiek op de volgende pagina geeft een beeld van de vraag en aanbod verhoudingen op de arbeidsmarkt tussen 2002 en 2020. De grafiek is een

²⁷ Bas Jacobs, 'The Lost Race Between Schooling and Technology', *CPB Discussion Paper*, no. 25, November 2003, 25-26.

²⁸ Op grond van de European Community Household Panel (ECHP) heeft in Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Nederland en Spanje tussen 1997 en 2001 een stijging plaatsgevonden van het aantal chronisch zieken en gehandicapten. Voor de overige lidstaten is de ontwikkeling minder eenduidig. Zie: Eurostat, *Hampered in daily activities because of chronic conditions 15 years and over (1997-2001)*.

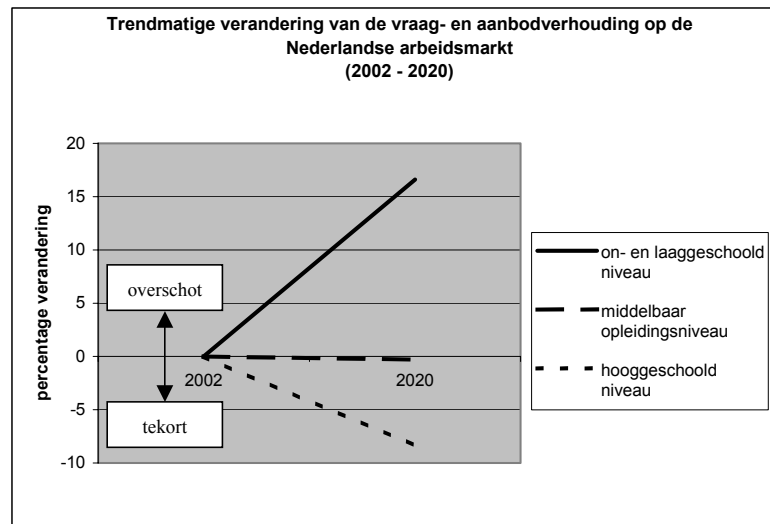
eigen bewerking van de arbeidsmarktprognose van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt in Maastricht (ROA)²⁹. Op grond van de ROA-prognose tot 2008 zijn de ontwikkelingen doorgetrokken tot 2020. Daaruit komt naar voren dat er tussen 2002 en 2020 een groeiend overschot is van laag- en ongeschoolden, terwijl er een groeiende tekort is aan hooggeschoolden. De aanbod- en vraagverhouding van werknemers met een middelbaar opleidingsniveau blijft ongeveer in evenwicht. Dit laatste is in belangrijke mate te danken aan het toenemend tekort aan hoger geschoolden. Werkenden met een middelbaar opleidingsniveau gaan op grond van een verdergaande functiedeling taken overnemen van hoger opgeleiden.

We zullen steeds vaker geconfronteerd worden met klassen-assistenten, doktersassistenten, zij-instromers etc.

Het CPB voorspelt in zijn berekeningen dat in 2020 de inkomensverschillen tussen hoger geschoolde en on- of laaggeschoolde werknemers gemiddeld met circa 30 % kunnen toenemen³⁰.

Een dergelijke omvangrijke loondivergentie heeft ongetwijfeld grote gevolgen voor de arbeidsverhoudingen en de sociale zekerheid.

Figuur 1: Trendmatige verandering van vraag en aanbod verhoudingen op de Nederlandse arbeidsmarkt (2002 – 2020)



n: eigen bewerking gegevens ROA (2003)

Bro

De verwachting is dat in de komende twintig jaar het arbeidsvoorwaardenoverleg meer naar functie en scholingsgraad zal plaatsvinden. Sociale

²⁹ ROA, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2008*, Universiteit Maastricht, 2003.

³⁰ Jacobs, 2003, 27-28.

zekerheidsregelingen zullen hier deel van uitmaken. Hoogopgeleiden gaan daarbinnen betere secundaire arbeidsvoorwaarden bedingen dan laagopgeleiden. Zij zullen aanspraak maken op gunstige regelingen en voorzieningen. Zij zullen ook in de gelegenheid worden gesteld om zich regelmatig bij te scholen, opdat zij kunnen voldoen aan de steeds hogere functie-eisen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt. Voor de lagere inkomensgroepen worden deze regelingen en voorzieningen onbereikbaar, tenzij door overheidsingrijpen deze voorzieningen beschikbaar blijven. In die zin vergroot de toenemende loondivergentie de afstand tussen de bovenkant en onderkant van de arbeidsmarkt.

Met deze toenemende tweedeling nemen de mogelijkheden af om vanuit de onderkant door te groeien naar de bovenkant van de arbeidsmarkt. Veel werklozen, zieken en gehandicapten zullen aangewezen blijven op eenvoudige banen waaraan steeds minder behoefte is. Hun kans op regulier werk en een stevige arbeidsmarktpositie wordt daarmee kleiner. In hoofdstuk 3 komen we uitgebreider terug op het arbeidsmarktbeleid van de toekomst.

3 Ontwikkeling in kwaliteit van dienstverlening

In dit hoofdstuk worden de hiervoor geschetste ontwikkelingen beschouwd vanuit het perspectief van de uitvoeringsorganisaties op het terrein van maatschappelijke dienstverlening, zorg en sociale zekerheid. Welke lessen zijn er uit de ontwikkelingen in het recente verleden te trekken voor de toekomst wat betreft de kwaliteit van hun dienstverlening?

3.1 In de uitvoering veel veranderd

3.1.1 *Reorganisatie door wijzigingen materie- en organisatiewetten*

De afgelopen 15 jaar en wanneer we de zorgsector erbij betrekken ook nog de komende 10 jaar, hebben de uitvoeringsorganisaties in de (semi)publieke dienstverlening te maken met voortdurende reorganisaties. Deels vloeien deze reorganisaties voort uit de elkaar snel opvolgende veranderingen in wet- en regelgeving (materiewetten). Vanaf de wetten TAV en Amber, die nog slechts een vaag gevoel van herkenning oproepen, de vorig jaar ingevoerde WWB tot de nog te implementeren WIA en WGA. Deze veranderingen werken soms diep door in de werkprocessen en vereisen steeds weer veranderingen in professionaliteit, kennis en ervaring van de ‘werkvloer’. Hierbij komt dat deze wetten meermalen op het laatste nippertje onder invloed van het politieke debat worden goedgekeurd door de Tweede en Eerste Kamer en er in het kielzog van wetgeving vaak nog een baaierd aan ‘lagere’ uitvoeringsregelingen moet worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

Tezelfdertijd hebben de organisatiewetten elkaar in snel tempo opgevolgd met de SUWI-wetgeving als voorlopig eindpunt in de sociale zekerheid. Dit geldt niet alleen voor het UWV met zijn talrijke voorlopers, maar ook voor de Arbeidsvoorziening die sinds de ‘tripartitisering’ in 1991 tot de huidige CWI een aantal gedaantes heeft gehad.

Er is sprake geweest van een directere bemoeienis van de overheid en terugdringen van de rol van de sociale partners, terwijl – als de voortekenen niet bedriegen – we aan de vooravond staan van weer een teruggaande beweging.

3.1.2 *Veranderingen door privatisering en decentralisatie*

Naast de vele veranderingen in de materie- en organisatiewetten is er een derde element dat bijdraagt aan het voortdurend reorganiseren. Door privatisering en decentralisatie zijn er private uitvoeringsorganisaties in een private markt ontstaan (arbodiensten, reïntegratiebedrijven) en hebben gemeenten een veel zelfstandiger rol gekregen. Ook deze ontwikkelingen

vereisen snelle veranderingen in de werkwijze en professionaliteit van de werkvloer. Afdelingen 'Inkoop' zijn opgezet en aanbestedingsprocedures zijn ontwikkeld. Na drie aanbestedingsrondes die steeds zijn geëvalueerd en aangepast is er nu een UWV-model dat door de diverse partijen bevredigend wordt gevonden³¹. Na de invoering van de WWB zijn ook de gemeenten volop bezig om het beleid van werk en inkomen vorm te geven, waarbij ze soms al anticiperen op de invoering van de WMO. Oorspronkelijk werd als beleidsdoel ook deregulering in één adem genoemd met privatisering en decentralisatie, maar dit bleek al snel niet het geval te kunnen zijn. Het organiseren van marktwerking in het publieke domein en de maatschappelijke dienstverlening bracht juist extra regelgeving met zich mee: marktwerking vereist een sterke overheid om de spelregels op te stellen en te handhaven. Er is sprake van quasi-markten³². Van der Veen noemt deze trend 'geregisseerde liberalisering'. Er is geen sprake van een terugtrekkende overheid die meer vrijheid laat aan maatschappelijke actoren. De staat tracht juist meer greep te krijgen op het handelen van individuen en organisaties dit is de regie – en maakt daarbij gebruik van een liberaal instrumentarium – marktwerking, incentives/financiële prikkels en eigen risico's³³.

3.1.3 *Veranderingen in besturingsfilosofie*

Naast de bovengenoemde 'veranderdruk' voor de uitvoeringsorganisaties, heeft er een deels hiermee verband houdende 'cultuuromslag' in aansturing van deze organisaties plaatsgevonden. Met de introductie van de markt is men zich vanaf de jaren 80 van de vorige eeuw ook nadrukkelijk beginnen te spiegelen aan de managementpraktijken in de private markt. De maatschappelijke organisaties hebben zich getransformeerd in 'klantgerichte, ondernemende, flexibele etc.' organisaties. Zij zijn lucratieve klanten geworden van consultancyfirma's die hen bij deze transformatie begeleiden. Bestuurlijk vanuit politiek en overheid, zijn deze operaties gestimuleerd door de Angelsaksisch georiënteerde stroming 'new public management'³⁴. Hierin wordt een duidelijke scheiding bepleit tussen beleid en uitvoering. De beoogde winst is dat de vrijheid van uitvoering bij de uitvoerders ligt die midden in de praktijk staan en dat de beleidsdiscussies en politieke besluitvorming weer meer over de hoofd-

³¹ Zie bijvoorbeeld de evaluatierapportages van TNO en de tweejaarlijkse rapportage over de reïntegratiemarkt in opdracht van SZW door bureau Regioplan. Zie ook paragraaf 3.3.3.

³² Julien Le Grand and Will Bartlett, *Quasi-markets and social policy*. Basingstoke Macmillan 1993.

³³ R. J. van der Veen. Een geregelde toekomst. Over veranderingen in de inrichting van het publieke domein. Oratie. Universiteit van Twente. 27 november 1997.

³⁴ Zie onder meer: J. Clarke and J. Newman. *The managerial State. Power, Politics and Ideology I the Remaking of Social Welfare*. London 1997.

lijnen kunnen gaan. Controle op de uitvoering gebeurt via een systeem van verantwoording (accountability).

3.2 Maar ook veel verbeterd?

3.2.1 *Effectiviteit nog steeds schimmig*

Sinds de werkgroep 'Toekomst van het arbeidsmarktbeleid' in 2001 constateerde dat er nauwelijks of geen inzicht is in de effectiviteit van beleid – in termen van de verhoging van de uitstroomkansen naar regulier werk en duurzaamheid van de bereikte resultaten – is er weinig veranderd. Betrouwbare gegevens ontbreken en voor zover er zicht is op effectiviteit zijn de uitkomsten van onderzoek tegenstrijdig³⁵. Doordat recent de mogelijkheden bij het CBS voor koppeling van databestanden op micro-niveau sterk zijn verbeterd, zijn in de nabije toekomst betere analyses mogelijk. Toch blijft inzicht in de netto-effectiviteit (wat is nu echt de toegevoegde waarde van een reïntegratietraject ten opzichte van alternatieven of 'niets doen') in termen een lastig vraagstuk³⁶.

Processen zijn onvoldoende efficiënt georganiseerd: lange doorlooptijden, met name op de overdrachtsmomenten tussen instanties, cliënten die steeds opnieuw hetzelfde verhaal moeten vertellen³⁷. Wachtlijsten zijn spreekwoordelijk: van UWV tot de GGZ en jeugdzorg. De rapporten van Rekenkamer, IWI en Ctsv van de afgelopen jaren blijven lezen als afleveringen van Goede Tijden Slechte Tijden met veel 'déjà vu'³⁸. Processen zijn niet op orde, prestatienormen worden gedeeltelijk niet gehaald, ketensamenwerking is onvoldoende etc. Waarop de Minister en uitvoeringsorganisaties reageren, dat men toch hard met verbeterlagen in de weer is, dat de beschreven situatie alweer achterhaald is, dat er immers nieuwe wetgeving te implementeren is, etc. En dat is óók waar.

Tenslotte valt te constateren dat effectiviteit van de gehele keten werk en inkomen niet optimaal is vanwege de moeizame implementatie van ICT, hoewel hier al jaren fors in geïnvesteerd wordt. Er is geen geautomatiseerd cliëntvolgsysteem voor zowel CWI, UWV als gemeenten, al hebben betrokken partijen hun ambities in die richting wel aangegeven.

³⁵ Zie Werkgroep toekomst van het arbeidsmarktbeleid. 'Aan de slag'. Ministerie van SZW Den Haag 2001. De Vos (red.) Daadwerkelijk effectief. TNO Hoofddorp 2002. en De Vos (red.) Verraderlijk effectief. TNO Hoofddorp (in voorbereiding).

³⁶ Zie noot 33 en: Beleidskader Werk en Inkomen 2004. RWI Den Haag 2004.

³⁷ Zie onder meer: Bunt S., J. van der Veer, M. Engelen. Samen aan het werk; de praktijk van SUWI-ketensamenwerking. Research voor Beleid. Leiden 2004.

³⁸ Zie voor de laatste aflevering de rapportage van de Algemene Rekenkamer: 'Bemiddeling en reïntegratie van werklozen'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 855, nrs 1-2, extra reactie van de minister, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 26 448, nr 187.

SUWI-net functioneert nog niet goed en het UWV is zelfs nog bezig de systemen van de voormalige uitvoeringsinstellingen te integreren.

3.2.2 *Kwaliteitsverbetering primaire proces gefragmenteerd*

Als er al onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van reïntegratietrajecten, wordt de aanpak en inhoud vaak opgevat als een black box. Inzicht ontbreekt in de concrete uitvoering van trajecten: Welke gegevens worden verzameld over/met de cliënt en hoe worden deze gebruikt bij de vormgeving van trajecten? Hoe wordt de ontwikkeling van een werknemer in gesubsidieerde arbeid gemeten? Welke interventies zijn bij welke cliëntgroepen succesvol en welke niet? Kortom het 'evidence based' werken, gebaseerd op experimenteel onderzoek, dat in de gezondheidszorg geleidelijk vaste grond onder de voeten heeft gekregen, is praktisch afwezig in de reïntegratiemarkt³⁹. De door Arbeidsvoorziening ontwikkelde intake-instrumenten als Kansmeter en Kwint werden beschouwd als geleider voor de interne processen, niet als instrument dat door valideringsonderzoek en follow up tot een gevalideerd diagnose-instrument kon uitgroeien. Ook het (gebruik van) instrumentarium van UWV (CBBS en FML) is niet wetenschappelijk of althans voor de buitenwacht toetsbaar onderzocht. Alleen een goede diagnostiek of klantprofilering en professionele uitvoering leiden tot effectieve inzet van instrumenten: geen overbodige of te dure interventies of omgekeerd te lang uitstel van interventies⁴⁰. Doelgerichte campagnes ter verbetering van de kennis en kundigheden van de professional laten zich ook niet gemakkelijk rijmen met marktwerking vanwege de concurrentiegevoeligheid. Zo heeft het bijvoorbeeld veel voeten in de aarde en actieve financiële ondersteuning van de overheid nodig gehad, voordat een organisatie als Stichting Expertisecentrum Reïntegratie opgericht kon worden, waarin op precompetitieve wijze arboprofessionals hun kennis konden delen. Een kwaliteitskeurmerk als van BOREA of de reïntegratiemonitor van RWI betreft met name klanttevredenheid en werpt onvoldoende licht op de professionaliteit en professionaliteitsgroei van medewerkers. Het biedt ook nog weinig inzicht in de effectiviteit van individuele reïntegratiebedrijven, waardoor zij onvoldoende geprikkeld worden zich te onderscheiden. Zeer recent is er een convenant gesloten tussen de diverse actoren ter be-

³⁹ Zie onder meer: A. Hazelzet, M. Penninga, F. Bennenbroek. Gesubsidieerde arbeid: van blackbox naar whitebox en wat daar voor nodig is. Werk en Inkomen. Kluwer maart 2005. R. Blonk en V. Brenninkmeijer. Experimenteren in activering. In: E. de Vos e.a. (red.) Verraderlijk effectief. TNO Hoofddorp 2005 (in voorbereiding). J. de Koning e.a. Effectiviteit van reïntegratie, literatuuronderzoek. SEOR Rotterdam 2005.

⁴⁰ Zie Werkgroep toekomst van het arbeidsmarktbeleid. 'Aan de slag'. Ministerie van SZW Den Haag 2001.

vordering van de transparantie van de markt voor reïntegratie en arbo-dienstverlening⁴¹.

3.3 Vraagsturing: cliënt centraal?

3.3.1 *Verschillende vormen van vraagsturing*

Temidden van alle beleidsmatige aandacht voor institutionele veranderingen, beheersmatige kwesties en structuurveranderingen, is er het afgelopen decennium een sturingsparadigma opgekomen dat wél rechtstreeks verband legt met de inhoud en kwaliteit van de uitvoering: vraagsturing door cliënten. Vraagsturing is ‘hot’ in de sociale zekerheid, gezondheidszorg en in de maatschappelijke dienstverlening in het algemeen⁴². Bij vraagsturing door de cliënt beschikt deze over een eigen budget, dat hij/zij naar eigen goeddunken kan besteden, zodat hij/zij daadwerkelijk de inhoud van de dienstverlening naar eigen preferentie kan inrichten.

Er moet dus ook een ‘exit-optie’ zijn: de cliënt moet naar en andere dienstverlener kunnen, er moeten diverse keuzemogelijkheden zijn. Naast vraagsturing wordt onderscheid gemaakt in sturing *op* de vraag en sturing *van* de vraag. Bij sturing *op* de vraag gaat het om de inkoop van diensten door allerlei bemiddelaars. Bij inkoop wordt er in het algemeen rekening gehouden met preferenties van cliëntengroepen, maar de cliënt zit niet aan het stuur. Dit geldt ook voor sturing van de vraag oftewel vraaggericht werken. Hierbij worden organisaties en professionals uitgedaagd de dienstverlening klantvriendelijker te maken en de noden en wensen van klanten zichtbaar te maken.

De WWR geeft aan dat de posities van cliënten in de maatschappelijke dienstverlening sterk verschillen en dus ook de toepasbaarheid van de verschillende vormen van vraagsturing⁴³. Zo hebben hangjongeren die problemen in een buurt veroorzaken, meestal geen vraag naar welzijnsdiensten en wordt in de gezondheidszorg bij spoedeisende hulp de vraag niet anders gearticuleerd dan als ‘snel’, waarbij de invulling geheel aan de professionals wordt overgelaten. Bij langdurige zorg daarentegen zijn er mogelijkheden voor sturing door cliënten. Daar is al meer ervaring opgedaan. In de reïntegratiemarkt zijn er enkele experimenten gaande.

Vraagsturing veronderstelt een aantal voorwaarden, met name een markt, keuzevrijheid, voldoende informatie, stabiele en niet te hoge transactie-

⁴¹ Convenantpartijen zijn: werknemersorganisaties, werkgeverorganisaties, VNG, UWV, LCR, Borea, BOA, RWI.

⁴² Hans Bosselaar. De vraag als antwoord. Vraagsturing en sociaal beleid; voorwaarden en risico's. Proefschrift. Reed Business Information Den Haag 2005.

⁴³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Bewijzen van goede dienstverlening. Amsterdam University Press Amsterdam 2005.

kosten en erkende en legitieme voorkeurverschillen van cliënten⁴⁰. Deze condities zijn echter met beperkingen realiseerbaar omdat het in de maatschappelijke dienstverlening veelal gaat om quasi-markten⁴⁴. Kwaliteitsverbetering door vraagsturing zal dus zeer divers tot stand komen: doelgroep, tijd- en plaatsgebonden.

3.3.2 *Maximaal of optimaal?*

Geen zinnig mens zal er tegen zijn dat een cliënt een keuze heeft uit enkele reïntegratiebureaus, maar juist in de publieke dienstverlening moeten we constateren dat er grenzen zijn in de keuzevrijheid (en mogelijk dus ook de marktwerking). Dit houdt niet alleen verband met bovengenoemde condities en de kosten. Bosselaar wijst er op dat vraagsturing op gespannen voet staat met enkele andere normatieve beginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel en ‘objectiviteit’: bij vraagsturing prevaleren individuele (subjectieve) keuzes en afwegingen boven ‘objectieve’ afwegingen van adequaatheid⁴⁰. Nu heeft zeker het gelijkheidsbeginsel juist door de individualisering sterk aan belang ingeboet, maar de vraag is in hoeverre ongelijkheid in het gebruik van diensten geaccepteerd zal worden. Als in Amsterdamse stadsdelen de reinigingsrechten meer dan 100 euro gaan verschillen, zoals nu het geval is, begint de Amsterdammer zich toch achter de oren te krabben. Patiënten zitten er waarschijnlijk ook niet op te wachten om surfend op internet te moeten ontdekken dat je voor een gecompliceerde botbreuk in Groningen moet zijn (lag hij nou net in Enschede!), maar voor kostbare kankermedicijnen in Rotterdam (‘post-codezorg’).

Schwartz⁴⁵ noemt dit de paradox van de keuzevrijheid: meer is niet beter. Er geldt de wet van de afnemende meeropbrengst bij toename van keuzemogelijkheden. Hoe meer keus, hoe minder men met de feitelijke keuze tevreden is. Dit zou bij uitstek wel eens kunnen gelden voor publieke dienstverlening en collectieve arrangementen in hun verschillende gedaanten.

3.3.3 *De kunst van het aanbesteden*

Het optimum van keuzemogelijkheden, sturing van en op de vraag wordt vormgegeven via aanbesteding; dit is herhaaldelijk al aan de orde gekomen. Hiermee is de aanbesteding één van de cruciale draaipunten voor kwaliteit en effectiviteit en de afweging van kosten en baten. Ook internationaal is hier veel belangstelling voor en Nederland loopt na Australië

⁴⁴ Julien Le Grand and Will Bartlett, *Quasi-markets and social policy*. Basingstoke Macmillan 1993.

⁴⁵ Barry Schwartz. *The Paradox of choice. Why more is less*. New York Ecco/HarperCollins 2004.

voorop als het gaat om ervaring met het aanbesteden van reïntegratiedienstverlening, maar er valt nog veel te leren. Uit internationaal vergelijkend onderzoek komen suggesties voor Nederlands beleid⁴⁶. Kwaliteitsverbetering kan bereikt worden door het werken met preferred suppliers en langdurige contracten, waarbij er toch ruimte gecreëerd wordt voor nieuwkomers en er gewerkt wordt met een mix van output en outcome financiering. In Australië is er een systeem van Star Ratings, monitoring gericht op het meten van de kwaliteit, waarbij rekening gehouden wordt met lokale arbeidsmarktomstandigheden en kenmerken van de cliënt. Na invoering zijn plaatsingscijfers spectaculair gestegen. Prikkels in de contracten moeten voor alle partijen (aanbieders, opdrachtgevers en cliënten) dezelfde kant op werken en een goede relatie van de aanbieder met de vraagkant van de arbeidsmarkt is essentieel. Al met al blijft een stevige rol voor overheden in deze quasi-markt eveneens cruciaal voor kwaliteit.

3.4 Waarden en normen

De vice-voorzitter van de Raad van State Tjeenk Willink legt in navolging van de WRR sterk de nadruk op de betekenis van maatschappelijke instituties bij de ontwikkeling en overdracht van morele waarden⁴⁷. Dat geldt voor staatkundige instituties en evenzeer voor instituties en instellingen die maatschappelijke taken vervullen. Tjeenk Willink constateert dat, terwijl de aandacht in ‘Den Haag’ voor maatschappelijke normen en waarden toenam, de instituties steeds meer werden gereduceerd tot organisatiestructuren, tot louter uitvoering. In de ambtelijke organisatie werd onvoldoende onderkent dat ‘bedrijfsmatig werken’ geen inhoudelijke ijkpunten oplevert. Van der Veen noemt dit in navolging van Pollitt ‘managerialism’⁴⁸. Zo past deze verzakelijking goed bij de morele waarde van de ‘calculerende burger’, de ‘homo economicus’ van paragraaf 2.2, maar was het gevolg ook een zekere stuurloosheid en pragmatisme. Een meer fundamenteel debat over ‘eigen verantwoordelijkheid’ of ‘solidariteit’ en hoe dit in de uitvoering vorm te geven, wordt weggedrukt door een ad hoc pragmatische kwestie als: al dan niet sollicitatieplicht boven de 57,5 jaar of geen herkeuringsoperatie boven de 50 jaar.

⁴⁶ W.S. Zwinkels, J. van Genabeek, I. Groot. Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten. RWI 2004.

⁴⁷ H.D. Tjeenk Willink. Algemene beschouwingen. Raad van State. Jaarverslag 2003. WRR. Waarden, normen en de last van het gedrag. Amsterdam University Press. Amsterdam 2003.

⁴⁸ C. Pollitt. Managerialism and the Public Services. Oxford 1993.

3.5 De ‘derde weg’ van de WRR

3.5.1 *Maatschappelijk middenveld weer in de belangstelling*

Het voorgaande is kernachtig samen te vatten als: de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening staat of valt met de kwaliteit van de uitvoeringsorganisaties. Deze bevinden zich in het maatschappelijk middenveld dat van oudsher in Nederland hybride en complex is met verschillende organisatievormen in publieke, private en statelijke sfeer. Een recent rapport van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA en van de SER benadrukken dit belang van het maatschappelijk middenveld voor de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening⁴⁹. Overeenkomstig de vanouds grote aandacht in Nederland voor stelseldiscussies gaan beide rapporten vooral in op de publiek private positionering en toezicht: ‘corporate governance’ voor het middenveld.

Het al eerder geciteerde WRR-rapport ‘Bewijzen van goede dienstverlening’ onderstreept dit belang, maar start uitdrukkelijk bij de kwaliteit van de uitvoering en bepleit een meer fundamentele paradigmawisseling. Dit nieuwe perspectief stelt de dienstverlening, de zorg en het engagement van de professionals en de instellingen centraal, vanuit een probleem-analyse die uitgaat van de huidige stagnatie in kwaliteitsontwikkeling.

3.5.2 *Probleemanalyse van de WRR*

Cliënten, dienstverleners, instellingen en overheden zijn van elkaar afhankelijk bij de bepaling en uitvoering van publieke taken. Diensten komen tot stand in de interactie tussen cliënt en professionele dienstverleners. De maatschappelijke dienstverlening heeft dus een gemengd en relationeel karakter, aldus de WRR. Niet alleen relationeel maar ook immaterieel en gericht op zorg voor de medemens, zo kunnen we nog toevoegen. In het politieke en wetenschappelijke debat komt deze complexiteit onvoldoende uit de verf, omdat te veel in dichotomieën wordt gedacht. Behoren sectoren en instellingen nu tot de staat/overheid of tot de markt? Ligt in de instellingen de verantwoordelijkheid voor de dienstverlening nu bij het management (uit zich in verantwoording en controle) of bij de professionals (uit zich in discretionaire ruimte).

Wat de cliënt betreft is er de discussie of in zijn behoefte moet worden voorzien door vraagsturing of aanbodsturing. Hiermee hangen nog meer dichotomieën samen zoals de scheiding tussen beleid en uitvoering, tussen claimbeoordeling (publiek) en interventie (privaat), tussen behande-

⁴⁹ Investeren in de samenleving. Een verkenning van de missie en positie van de maatschappelijke onderneming. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Den Haag 2005. SER ontwerpadvies: Ondernemerschap voor de publieke zaak 2005.

ling en controle (in de arbo-curatieve zorg) of de scheiding tussen toezicht en de follow up van toezicht door correctie.

Als negatieve gevolgen van dit ‘of-of-denken’ noemt de WRR:

- Kennisvernietiging. Door scheiding van beleid en uitvoering gaat kennis verloren. De overheid gaat sturen op resultaat en omdat alleen het meetbare telt, leidt dit tot perverse effecten.
- Dictatuur van de middelmaat. De afrekencultuur leidt tot risicobeperking. Op zijn best worden slechte presteerders richting middelmaat gedwongen, maar met uitblinkers en hun kennis gebeurt niets. Innovaties en experimenten worden geremd.
- De illusie van de soevereine consument. Naast de groep cliënten die inderdaad de diensten kunnen sturen naar hun preferentie, is er weinig oog voor cliënten die niet aan dit beeld (kunnen) voldoen. En ook bij de eerste groep zijn normatieve dilemma’s aanwezig.
- Verdwijning van het politiek-normatieve debat. De politieke sturing van maatschappelijke dienstverlening is omgeslagen in overmatige aandacht voor beheren en beheersen in plaats van de normatieve/ideologische aspecten ervan. Normatieve kwesties spelen echter een grote rol in de dagelijkse praktijk van de professional.
- Stapeling van toezicht en verantwoording. Toezicht lijkt een doel op zichzelf geworden en ondermijnt het bestuur. Aan perfectionering van toezicht en controle zijn onverantwoord hoge kosten verbonden.

3.5.3 *Het nieuwe perspectief van de WRR*

De WRR wil naar een systeem van ‘checks and balances’, dat enerzijds recht doet aan het gemengde en relationele karakter van de maatschappelijke dienstverlening en inspeelt op het aanwezige verbeterings- en vernieuwingspotentieel, maar dat anderzijds ook effectieve correctiemechanismen bevat. De raad wil de positie en mogelijkheden van de professionals en hun organisaties versterken door het belonen van vernieuwingen en kwaliteitsverbeteringen die zij weten door te voeren en door deze tot voorbeeld te stellen. Uitblijven van kwaliteitsverbeteringen zou daarentegen moeten leiden tot harde correctie. Het betekent een radicale keuze voor bewezen vernieuwing en het versterken van leerprocessen. De raad formuleert als het ware spiegelbeeldig aan de genoemde negatieve ontwikkelingen, vijf richtinggevende principes voor de toekomst.

- Organiseren van kennisallianties. Kennis is op verschillende plaatsen en op verschillende niveaus aanwezig en men moet investeren in systemen/manieren van kennisuitwisseling (groei en toegankelijkheid van de ‘body of knowledge’). Brancheorganisaties en sectorale adviesorganen moeten hierin een bredere rol gaan spelen.

- Investeren in innovatie en innovatieve praktijken. Dienstverleners moeten adequaat kunnen reageren op veranderende maatschappelijke eisen. Inspanningsverplichtingen worden geformuleerd voor innovatie gericht op kwaliteit en maatschappelijke opbrengsten met een rapportage aan de Tweede Kamer. Een experimenteerstatus kan tijdelijk blokkerende regelgeving opheffen.
- Organiseren van actieve en betrokken tegenspelers. Dit dient te gebeuren in de uitvoerende organisatie, bij overheden en in de politiek. De positie van de cliënt moet op verschillende manieren worden versterkt. Daarnaast is het onontbeerlijk dat sectoren beschikken over laagdrempelige mechanismen voor conflictbeslechting op individueel niveau.
- Zorgen voor gepaste openbare verantwoording. Het gaat hier om richtlijnen voor verslaglegging, informatievoorziening over de kwaliteit van de diensten. Naast informatieplicht voor de instellingen is er een informatierecht voor cliënten. Daarnaast zijn er voor en door professionals kwaliteitsverbeterende methoden, zoals visitaties e.d.
- Toezicht samenhangend, sober en selectief maken. Er moet meer samenhang worden gebracht in het stelsel van toezicht met als fundament het integrale interne toezicht op het niveau van de organisatie. Het externe toezicht is aanvullend wat betreft de kwaliteit en de doelmatige en rechtmatige besteding van publieke middelen. Het systeem moet selectief zijn in plaats van algemeen, waarbij alle organisaties worden geïnspecteerd. Het is gericht op ondermaats- en bovenmaats presterende organisaties en het is onafhankelijk.

3.6 Kwaliteit essentieel voor de toekomst

In de eerder aangehaalde notitie ‘Arbeidsmarkt en sociale zekerheid’ geeft de Minister aan een drastische verhoging van de arbeidsparticipatie en een meer flexibele arbeidsmarkt na te streven, waarbij burgers de ruimte en de verantwoordelijkheid hebben om hun bestaan in te richten volgens hun eigen keuzes. En waarbij dit alles niet ten koste mag gaan van de kwetsbare groepen in de samenleving, zodat het draagvlak voor solidariteit moet worden versterkt.

Het zou heel goed kunnen zijn dat voor de realisatie van deze doelen – een flexibele en productieve en kennisintensieve arbeidsmarkt – juist de kwaliteit en betrokkenheid van de maatschappelijke dienstverlening doorslaggevend is. Een maatschappelijke dienstverlening die reikt van het organiseren van leer-werkplekken en vrijwilligerswerk tot reïntegratie en thuiszorg.

Met het oog op de vergrijzing geeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling aan hoe essentieel investeren is in een sterke sociale infrastructuur; dus in een maatschappelijk middenveld dat zich verantwoordelijk voelt de helpende hand te bieden⁵⁰. De toenemende arbeidsparticipatie van 55plussers zal er toe leiden dat hun maatschappelijke inzet in vrijwilligerswerk en informele hulp zal dalen. De vergroting van de maatschappelijke participatie in het algemeen – ook en vooral van kwetsbare ouderen – vereist veel creativiteit die grenzen van beleidsdomeinen doorbreekt (welzijn, zorg, huisvesting). Hier komt verbetering van kwaliteit en vernieuwing om de hoek kijken, die niet alleen is voorbehouden aan ‘high tech’ sectoren. Dit is in lijn met de kennismaatschappij (een levenlang leren), de voortgaande technologische ontwikkelingen en toenemende differentiatie van de samenleving. Innovatie is des te noodzakelijker omdat volgens de wet van Baumol de productiviteit in de maatschappelijke dienstverlening per definitie zal achterblijven bij die van de industrie en commerciële dienstverlening. Dit omdat de kern van deze dienstverlening menselijke aandacht en tijd is. Des te spijtiger is het te constateren dat op die onderdelen waar nog wel forse productiviteitswinst is te behalen, zoals in backoffice-activiteiten in de sociale zekerheid, informatiebeheer en efficiënte netwerken de ontwikkelingen traag verlopen; of te moeten ervaren dat de administratieve overhead in de gezondheidszorg steeds grotere vormen aanneemt.

⁵⁰ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Mogen ouderen ook meedoen (advies 33) en Ouderen tellen mee (advies 34). Den Haag december 2004.

4 Toekomst van arbeidsmarktbeleid

4.1 Activerend arbeidsmarktbeleid onder druk

4.1.1 *Effectiviteit onduidelijk*

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is in het arbeidsmarktbeleid van de verschillende West-Europese landen de nadruk komen te liggen op activering en reïntegratie van werklozen, zieken en gehandicapten. Centraal in dit zogenaamde activerende arbeidsmarktbeleid staat de reïntegratie naar regulier werk van mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie (herintredende vrouwen, langdurig werklozen, chronisch zieken en gehandicapten). Het doel is om de arbeidsparticipatie te vergroten en het aantal inactieve uitkeringsgerechtigde werknemers te verkleinen.

Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat het activerend arbeidsmarktbeleid niet in alle opzichten succesvol is, dit is al eerder gememooreerd⁵¹. Het beleid zou te veel aanbodgericht zijn (hoe krijgen we de doelgroepen aan het werk?) en te weinig vraaggericht (hoe vervullen we de vraag op de arbeidsmarkt?). Zo blijken veel mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie niet te voldoen aan de vaak hoge eisen die werkgevers aan arbeid stellen. Daarnaast kampen deze werklozen met een imago probleem waardoor het lastig is om zich als capabele werknemer te bewijzen. Voor veel werkgevers vormt langdurige werkloosheid of inactiviteit vaak de aanleiding om kandidaten af te wijzen. Lukt het toch om aangenomen te worden dan ondervinden veel mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie hindernissen om in een baan door te groeien. In de praktijk verliezen zij gemakkelijk hun moeilijk verkregen baan. Zeker wanneer er sprake is van ‘conjuncturele tegenwind’.

4.1.2 *Iedereen in reguliere arbeid?*

Daarnaast is het niet duidelijk wat de nagestreefde reguliere arbeid precies inhoudt. De afgelopen decennia is de arbeidsmarkt meer en meer divers geworden. Werkgevers zijn onder invloed van de opkomende diensteneconomie, de internationalisering en de technologische veranderingen uiteenlopende eisen gaan stellen aan werk.

Tegelijkertijd zijn de arbeidsmogelijkheden en wensen van werknemers steeds gevarieerder geworden. Veel mensen zijn niet meer op zoek naar

⁵¹ Zie bijvoorbeeld: Transforming disability into ability: policies to promote work and income security for disabled people, OECD, Paris, 2003; Stefanos Grammos, *Illness, Disability and Social Inclusion*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2003.). J. de Koning e.a. Effectiviteit van reïntegratie, literatuuronderzoek. SEOR Rotterdam 2005.

een baan voor het leven, maar naar een baan die het beste bij hun levenssituatie past. Zo zijn vooral veel vrouwen maar ook mannen in deeltijd gaan werken om het werk met zorgtaken of andere levensuitdagingen te kunnen combineren.

De diversiteit op de arbeidsmarkt uit zich ook in kortdurende en flexibele relaties die partijen met elkaar aangaan. In verschillende EU-landen (Italië, België en Nederland) is het aantal tijdelijke arbeidsovereenkomsten tussen 1990 en 2000 verdubbeld⁵². Daar komt bij dat er tussen de reguliere arbeidsovereenkomsten van werkgevers en werknemers en het zelfstandige ondernemerschap allerlei mengvormen ontstaan⁵³. Veel actieve mensen werken niet meer uitsluitend in dienst van een werkgever maar (gedeeltelijk) ook als freelancer in opdracht van opdrachtgevers.

De begripsverwarring over reguliere arbeid raakt de kern van het activerende arbeidsmarktbeleid. Overheden hebben in de loop van de jaren allerlei reïntegratievoorzieningen, fiscale regelingen, subsidieregelingen en aangepaste werkvormen in het leven geroepen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen en te houden. Het is niet altijd helder of de banen die door dergelijk overheidsmaatregelen tot stand komen, beschouwd kunnen worden als reguliere arbeid. In feite is er een groot schemergebied op de arbeidsmarkt ontstaan waarin mede door toedoen van overheden allerlei hybride vormen van arbeid tot stand zijn gekomen.

In het Nederlandse arbeidsmarktbeleid worden deze hybride vormen van arbeid veelal als tijdelijke oplossingen gezien. Het uiteindelijke doel is en blijft doorstroming naar reguliere arbeid, het liefst bij een particuliere werkgever. Zelfs voor de Wsw-geïndiceerden heeft het kabinet de wens uitgesproken dat zij moeten werken in een zo regulier mogelijke omgeving⁵⁴. Andere EU-lidstaten daarentegen stimuleren de laatste jaren juist bewust een meer duurzame toepassing van niet of niet geheel reguliere vormen van arbeid. Zo zijn in België onder de noemer Sociale Economie mogelijkheden geschapen om met behulp van overheidssubsidie speciale banen te creëren voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Bijzonder daarbij is dat in tegenstelling tot het meer verkokerde Nederlandse arbeidsmarktbeleid, de Belgische Sociale Economie een geïntegreerd beleidsonderwerp is met economische, sociale en ecologische invalshoeken. Vanuit verschillende beleidsterreinen kunnen subsidies ge-

⁵² Eurostat, Free data, 2004.

⁵³ Zwinkels, W.S. en M.H.H. van Lin, Tussenvormen op het spectrum werknemerschap ondernemerschap, paper voor TVA-WESWA congres 12 oktober 2000.

⁵⁴ Brief van staatssecretaris Van Hoof aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de hoofdlijnnotitie vervolg modernisering Wsw d.d. 29 september 2004, publicaties Ministerie van SZW, ABG/GA/04/63323.

combineerd worden om maatschappelijk zinvolle arbeid te creëren voor mensen die op de reguliere arbeidsmarkt geen of weinig kansen maken⁵⁵.

4.2 Arbeidsmarktbeleid, werkgelegenheidsbeleid, industriebeleid

4.2.1 *Industriebeleid weer in de belangstelling*

Aan globalisering of internationale arbeidsverdeling worden in het algemeen positieve effecten voor welvaartstijging toegeschreven, zoals uit de diverse CPB-studies (o.m. de voornoemde scenariostudie) en de recente regeringsnota⁵⁶ blijkt. Bedrijfsactiviteiten naar lagelonenlanden verplaatsen (offshoring) is de trend. Zonder hieraan af te doen gaan er ook stemmen op om hieruit niet de conclusie te trekken dat de maakindustrie en verwante dienstverlening voor de toekomst van Nederland niet belangrijk blijft, integendeel. Begin december vorig jaar richtten de economen Brakman en Garretsen onder de toepasselijke titel 'China blijft niet eeuwig sinterklaas' de blik wat verder naar de toekomst. Investeer in China vanwege de interessante grote markt, maar niet vanwege de slechts tijdelijk lage loonkosten. In een rapportage van SEO worden dan ook al de eerste spijtoptanten gesignaleerd die lagelonenlanden weer de rug toekeren⁵⁷. Ook de lonen in Oost-Europa zijn inmiddels aan het stijgen. Fundamenteel is de kritiek dat lage loonkosten op termijn minder relevant worden, omdat op steeds meer productieterreinen techniek een goedkopere en betrouwbaardere productiefactor is dan mensenhanden. Dit maakt investeren in technologie voor Europa nog belangrijker⁵⁸. Als onderdeel van het nationaal industriedebat gaan Van Sinderen en Theeuwes in op het Nederlandse industriebeleid⁵⁹. Ook zij betogen dat, al staat Nederland vanouds bekend als handelsnatie, de industrie in het verleden en in de toekomst belangrijk blijft voor de welvaart van Nederland. Al loopt de laatste decennia de industriële werkgelegenheid terug, deze tendens is niet meer of minder sterk dan in de andere geavanceerde industrielanden. De Nederlandse industrie heeft zelfs op wereldniveau een sterkere exportpositie dan die van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Nederland trekt ook veel buitenlandse investeringen aan. In alle vier eerder genoemde CPB-scenario's is de verwachting dat

⁵⁵ M. Frans, K. Seynaeve, J. Vranken red., *Balanceren op een slappe koord: Spanningsvelden in de sociale economie*, Garant, Antwerpen – Apeldoorn, 2002; *Nieuwe kracht aan het werk. Sociale economie in beweging*, Brussel: Federale Cel Sociale Economie, 2003.

⁵⁶ Ministerie van Economische Zaken. *Industriebrief 'Hart voor de industrie'* Den Haag 2004.

⁵⁷ J. Poort, C. Zijdeveld, N. Brouwer. *Verplaatsing industrie : hoe erg is het?* SEO Amsterdam 2004.

⁵⁸ Rifkin J. *The European dream*. Polity Press Oxford 2004.

⁵⁹ Jarig van Sinderen, Jules Theeuwes. *Beschouwingen over het industriebeleid in Nederland*. Nationaal Industriedebat Amsterdam, 8 december 2004.

er een relatief verlies van werkgelegenheid in de industrie zal optreden gekoppeld aan een duidelijke productiviteitsgroei van 1,5 tot 2 procent per jaar. Hierbij tekent het CPB aan dat het onderscheid tussen industrie en diensten steeds minder relevant wordt. Met andere woorden: groei van industrie en diensten houden onderling verband⁶⁰.

4.2.2 *Industriebeleid betekent arbeidsmarktbeleid?*

Van Sinderen en Theeuwes betogen dat in de industrie en daaraan gelieerde sectoren een substantieel deel van de allochtonen een baan vindt, hetgeen een reden te meer is de industriële werkgelegenheid scherp in de gaten te houden. Tevens is de industriële werkgelegenheid geconcentreerd in de hogere leeftijdscategorieën. Wanneer deze werknemers in de komende jaren uitstromen is het bepaald niet zeker dat er voldoende gekwalificeerde jongeren en herintreders de vervangingsvraag kunnen afdekken.

In plaats van fixatie op lage loonkosten zou het in Nederland moeten gaan om verhoging van de arbeidsproductiviteit door innovatie, investeren in (beroeps)onderwijs (bèta en techniek) en een flexibele arbeidsmarkt ofwel betere match van vraag en aanbod. Voor het eerst in decennia staat industriebeleid in deze zin weer op de agenda⁶¹, nu de relatie met arbeidsmarktbeleid nog. Boonstra stelt in het Nationaal Industriedebat eind 2004 dat de Nederlandse industriële uitgangspositie goed is, maar voor de toekomst bedreigd wordt door ondermaatse investeringen in onderwijs, onderzoek en arbeidsmarkt⁶². Een positief vestigingsklimaat is meer dan lage loonkosten. Vooral omdat zij in hun regio niet de juiste mensen kunnen vinden, overwegen ondernemers in het MKB naar het buitenland te gaan, dan wel buitenlanders als werknemer in te huren. Het zijn minder de loonkosten dan de 'mismatch' tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt die hen hiertoe dwingt.

4.2.3 *Regionaal arbeidsmarktbeleid en werkgelegenheidsbeleid*

Werd in paragraaf 2.1 de vraag opgeworpen hoe fundamenteel de veranderingen in de sociale zekerheid zijn geweest, wat betreft de WWB, die per 1 januari 2004 is ingevoerd geldt dat de consequenties in elk geval ingrijpend zijn. Werkgelegenheid- en arbeidsmarktbeleid staan ineens hoog op de gemeentelijke agenda. De meeste gemeenten hebben zich in

⁶⁰ Hierbij kan worden opgemerkt dat waar nu de omvang van de industrie wordt onderschat omdat verbonden dienstverlening onder een andere noemer wordt geregistreerd, het voorheen werd overschat, omdat allerlei dienstverlening binnen de industriële onderneming plaatsvond.

⁶¹ Ministerie van Economische Zaken. Industriebrief 'Hart voor de industrie' Den Haag 2004.

⁶² W. Boonstra, Rabobank. Nationaal Industriedebat, Amsterdam 1 december 2004.

het recente verleden niet intensief met de vraagkant van de arbeidsmarkt beziggehouden. Contacten met ondernemers waren het domein van de wethouder van economische zaken en niet die van sociale zaken. Dit verandert in snel tempo hetgeen tot uitdrukking komt in uiteenlopende initiatieven⁶³. Sociale en economische zaken zitten regelmatig in dezelfde portefeuille, onder het motto: meer werk door samenwerking⁶⁴.

Via 'contractcompliance' kunnen gemeenten bijvoorbeeld bij hun aanbesteding van opdrachten bedingen dat een bepaald percentage van de door de opdrachtnemer in te schakelen werknemers gerekruteerd wordt uit hun bestand bijstandsgerechtigden. Bij toewijzing van bedrijventerreinen kunnen vergelijkbare regelingen getroffen worden. Met gesubsidieerde arbeid en het inschakelen van reïntegratiebedrijven kunnen gemeenten dit verder ondersteunen. Via de sociale werkvoorziening en begeleid werken kan werkgelegenheid gecreëerd worden voor werknemers met beperkingen. Voorheen zagen lokale werkgevers de sociale werkvoorziening vaak als (valse) concurrentie. Steeds meer echter ziet men mogelijkheden tot samenwerking om de regionaal gevoelde vraag/aanbodproblematiek van bepaalde groepen werklozen op te lossen. Sommige gemeente introduceren de 'work first' aanpak: eerst maar eens zien wat je kan voordat een uitkering wordt verstrekt. Maar dit werk moet er wel zijn, waarbij bovendien de doorstroming moet worden georganiseerd. Anders kloppen de kandidaten na een jaar 'work first' toch weer bij de bijstand aan, zonder dat hun situatie wezenlijk veranderd is. Ook zien gemeenten steeds meer mogelijkheden doelstellingen van verschillende beleidsterreinen te combineren. Zo kunnen bijvoorbeeld doelen op het gebied van milieu (kringloopwinkel), veiligheid (stadswachten), woonklimaat (conciërges), onderwijs (stages, schooldrop-outs) samenlopen in een arbeidsmarkt en activeringsbeleid. In het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) zullen de gemeenten een belangrijke rol vervullen in de zorg voor ouderen en ook hier zijn werkgelegenheidseffecten in het geding in het laaggeschoolde segment van de regionale arbeidsmarkt. Deze dienstverlening kan de vorm aannemen van de in paragraaf 4.1.2 genoemde hybride vormen van arbeid en werkgelegenheid. Hiermee en in combinatie met de uitvoering van de WWB zijn de lokale overheden een hoofdrolspeler in de sociale zekerheid geworden.

⁶³ Zie onder meer Bert Otten, Anton Revenboer. *Bouwstenen voor een nieuwe sociale stad. Sociaal Bestek februari 2005*. T. van Nieuwkerk, B. Wiendels. *Participatie. Gemeentelijk arbeidsmarktbeleid gericht op participatie van iedereen*. VNG Den Haag 2003. *Stimulansz. Work first (2) Van model naar praktijk*. Den Haag 2003.

⁶⁴ A. Smit, S. Andriessen, J. Sanders. *Meer werk door samenwerking. Aanbevelingen en praktijkvoorbeelden voor gemeenten die (meer) willen samenwerken met werkgevers bij het arbeidsmarktbeleid*. TNO Hoofddorp 2004.

Waar gemeenten belang hebben in plaatselijke werkgelegenheid, sociale cohesie/activering en vermindering van uitkeringslasten, zijn zij partner en soms regievoerder in de regionale samenwerkingsverbanden gericht op een beter functioneren van de arbeidsmarkt. Hier organiseren de regionale platforms van arbeid (RPA) en het CWI kennisuitwisseling tussen de vele actoren – van individuele werkgevers tot het ROC – ter verbetering van de match van vraag en aanbod in de regio's. De SUWI-partners in deze platforms kennen sinds kort het regionaal ketenoverleg (REKO). Er zijn behoorlijke regionale verschillen in de manier waarop de 'ketenpartners' elkaar vinden al dan niet in bedrijfsverzamelgebouwen of in speciale arbeidsmarktprojecten⁶⁵. Regie en het organiseren van publiek-private initiatieven zijn de steeds terugkerende kwesties, waar nog veel winst voor de arbeidsmarkt te behalen is. Overigens zijn er in het (recente) verleden een aantal succesvolle regionale werkgelegenheid/arbeidsmarkt/ontwikkelingsprogramma's uitgevoerd, zoals in de regio's Eindhoven, Maastricht, Eindhoven. In Eindhoven werd de zogenaamde Arbeidsmarktceirkel ontwikkeld om de human resources en de economische structuur op elkaar te betrekken⁶⁶.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het zwaartepunt van arbeidsmarktbeleid steeds meer op regionaal/lokaal niveau komt te liggen. Wellicht wordt deze tendens nog versterkt omdat decentralisatie zich ook doorzet in het georganiseerd overleg tussen werkgevers en werknemers. In CAO's komt er steeds meer 'maatwerk' en daar kunnen de regionale omstandigheden in gaan doorklinken. O&O-fondsen kunnen een grotere rol spelen in regionale scholingsprojecten. Dit alles maakt regionaal overleg en afstemming zoals in een RPA nog belangrijker om synergie in dit complexe netwerk te bewerkstelligen.

4.3 Vier toekomstscenario's

In het begin van dit boek gaven wij al aan dat het CPB en SCP in 2004 omvangrijke scenariostudies hebben gepresenteerd over de toekomst van de verzorgingsstaat⁶⁷. Deze studies bevatten interessante informatie over de mogelijke toekomstige ontwikkelingen van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Zowel het CPB als het SCP hebben geprobeerd verschillende trends in een samenhangend model te exploreren. Beide plan-

⁶⁵ In de recente nota Groen en Grijs Werkt geven de RPA's hun plannen aan wat betreft jeugdwerkloosheid en ouderenparticipatie. Zie LORPA 2004.

⁶⁶ H. Havekes. De Arbeidsmarktceirkel van Stimulus. In: T. van Nieuwkerk, B. Wiendels. Participatie. Gemeentelijk arbeidsmarktbeleid gericht op participatie van iedereen. VNG Den Haag 2003. Stimulansz.

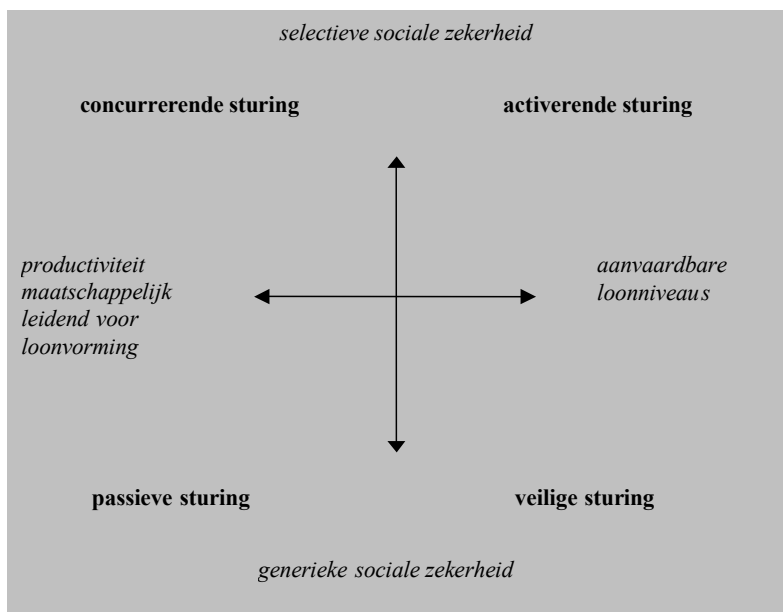
⁶⁷ De Mooij e.a., 2004; Soede e.a., 2004.

bureaus benadrukken in hun scenariostudies de positieve effecten van een activerend arbeidsmarktbeleid, maar geven niet aan hoe dit beleid het beste gestalte kan krijgen. TNO wil in deze leemte voorzien door een korte beschrijving te geven van vier mogelijke toekomstscenario's voor de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid.

4.3.1 *Fundamentele beleidskeuzes*

Net zoals het CPB heeft gedaan voor de scenariostudie *Four futures* onderscheidt TNO twee onzekerheden in het beleid, welke voortvloeien uit actuele debatten over de sociale zekerheid en het activerend arbeidsmarktbeleid. De eerste onzekerheid heeft betrekking op de ontwikkeling van de sociale zekerheid die nog steeds verschillende richtingen op kan gaan: naar een generieke sociale zekerheid of naar een selectieve sociale zekerheid. Een generieke sociale zekerheid kenmerkt zich door een stelsel van collectieve regelingen waarbinnen alle deelnemers min of meer dezelfde rechten en plichten hebben. Sleutelwoorden hierbij zijn solidariteit en publieke verantwoordelijkheid. Een selectieve sociale zekerheid richt zich primair op individuele burgers die in vergaande mate de mogelijkheid krijgen om regelingen en voorzieningen af te stemmen op de eigen levenssituatie en behoeften. Sleutelwoorden daarbij zijn individuele keuzemogelijkheid en private verantwoordelijkheid.

De tweede onzekerheid in het beleid heeft betrekking op het loon- en arbeidsmarktbeleid. Ook dit beleid kan komende jaren verschillende richtingen opgaan. De ene richting is dat arbeidsproductiviteit het leidend principe wordt voor de loonvorming. De hoogte van het loon wordt dan primair bepaald door de geleverde productiviteit van de werknemer; het minimumloon wordt in principe losgelaten. Het arbeidsmarktbeleid richt zich dan op arbeidsinschakeling zonder dat er voorwaarden worden gesteld aan de loonhoogte. De andere richting is dat maatschappelijk aanvaardbare loonniveaus leidend zijn voor de loonvorming. Overheid en sociale partners stellen dan minimum lonen vast die in een aantal gevallen niet corresponderen met de geleverde productiviteit. Het arbeidsmarktbeleid zal er dan op gericht zijn om de loonkosten van de verminderd productieve werknemers te compenseren. Als we deze twee fundamentele onzekerheden in een matrix met elkaar in verband brengen kunnen daaruit vier scenario's worden onderscheiden: een concurrerende sturing, een activerende sturing, een veilige sturing, en een passieve sturing (zie onderstaande figuur).



4.3.2 Concurrerende sturing

De concurrerende sturing is erop gericht dat zoveel mogelijk mensen maximaal productief in het arbeidsproces worden ingezet. Er zal een grote druk zijn om aan het werk te gaan, omdat de inkomensbescherming vanuit de sociale voorzieningen uiterst sober is. Het meeste werk wordt gecreëerd in de particuliere sector.

Werkgevers krijgen de ruimte om werknemers zo productief mogelijk in te zetten. Er wordt veel van werknemers gevraagd in de zin van hoge opleidingseisen, flexibele inzet, en aantal werkuren per week. De ongelijkheid tussen de boven- en onderkant van de arbeidsmarkt zal groot zijn. Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt zullen de lonen hoog zijn en de secundaire arbeidsvoorwaarden riant. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt daarentegen dreigt armoede. Veel on- en laaggeschoolden komen moeilijk aan een baan. Veel van deze mensen zien zich gedwongen om tegelijkertijd verschillende laagwaardige baantjes uit te oefenen, soms in het informele circuit ('working poor'). Evenmin kunnen zij terugvallen op goede sociale voorzieningen. Voorts dreigt er een onderconsumptie van de marginaal productieve diensten (gezondheidszorg en onderwijs). Of er zal een neerwaartse druk zijn op de lonen waardoor er een tekort aan arbeidskracht dreigt. Of de kosten van deze diensten lopen dermate hoog op dat deze buiten het bereik komen van een aanzienlijk gedeelte van de bevolking.

4.3.3 *Activerende sturing*

Activerende sturing is erop gericht dat de gehele potentiële beroepsbevolking arbeid verricht tegen maatschappelijk aanvaardbare loonniveaus. Uitgangspunt hierbij is dat solidariteit met werkenden gemakkelijker is te organiseren dan solidariteit met uitkeringsgerechtigden. De overheid stimuleert werkgevers banen te creëren aan de onderkant van de arbeidsmarkt door het geven van loonkostensubsidies. Ook schept de overheid een groot aantal banen in de publieke sector (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg en het onderwijs). Als personen er ondanks het ruime aanbod aan werk niet in slagen een baan te vinden dan komen zij in aanmerking voor reïntegratie- en scholingsvoorzieningen. Bovendien wordt de mobiliteit op de arbeidsmarkt bevorderd door een soepele ontslagwet. De regelingen voor inkomensbescherming in de sociale zekerheid zijn uiterst selectief. Buiten een zeer sobere bijstandsuitkering, bestaan er alleen sociale verzekeringen voor volledig en duurzame gehandicapten. Desondanks zullen hoge collectieve lasten onvermijdelijk zijn. De uitgebreide collectieve sector, de vele gesubsidieerde banen en de reïntegratie- en scholingsvoorzieningen vergen namelijk hoge publieke uitgaven.

4.3.4 *Veilige sturing*

Veilige sturing bestaat uit een uitgebreid generiek sociaal zekerheidsstelsel in combinatie met een goede bescherming van de loonhoogte voor degenen die werken. De overheid stimuleert de werkgelegenheid door het verstrekken van loonkostensubsidies in de gevallen dat lonen de baten van de geleverde productiviteit overstijgen. Mensen die er niet in slagen een baan te vinden komen bovendien in aanmerking voor reïntegratie- en scholingsvoorzieningen. Desondanks staat een grote groep buiten het arbeidsproces omdat de generieke sociale zekerheid ertoe leidt dat de prikkels tot werkhervatting nauwelijks voelbaar zijn. Ook de hoge collectieve lastendruk die nodig is om de uitgebreide sociale zekerheid te financieren belemmert het scheppen van banen in de particuliere sector. Het tekort aan werk wordt gedeeltelijk gecompenseerd doordat de sociale zekerheid mogelijkheden geeft om maatschappelijk te participeren, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk.

4.3.5 *Passieve sturing*

Bij passieve sturing ligt de nadruk op inkomensbescherming door middel van een generiek sociale zekerheidsstelsel. Een actief loonbeleid is afwezig en het arbeidsmarktbeleid beperkt zich tot schadelastbeperking in de vorm van kortdurende reïntegratietrajecten. Bij- en omscholing is een taak van werkgevers; de overheid bemoeit zich daar niet mee. Net zoals bij een concurrerende maatschappij zullen de meeste banen gecreëerd

worden in de particuliere sector. Werkgevers zullen streven naar een productieve inzet van personeel, maar worden daarin gehinderd door de goede rechtsbescherming van werknemers. Daarnaast zal het scheppen van banen belemmerd worden door de hoge sociale lasten die nodig zijn om de sociale zekerheid te financieren. Daar komt bij dat de sociale voorzieningen de prikkel verkleinen om aan het werk te gaan (armoedeval). Een groot gedeelte van de beroepsbevolking zal langdurig buiten het arbeidsproces staan. Dat geldt vooral voor laag- en ongeschoolden en voor ouderen.

4.4 Arbeidsmarkt in drie domeinen

4.4.1 Inkomensgarantie en circulatie

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schetst in de notitie *Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen* de overwegingen en doelstellingen die ten grondslag liggen aan het kabinetsbeleid op het terrein van werk en inkomen⁶⁸. Op pagina 19 van de notitie omschrijft hij twee basale functies van de sociale zekerheid: het bieden van een inkomensgarantie (de inkomensgarantiefunctie) en het zo snel mogelijk terugleiden van mensen naar de arbeidsmarkt (de circulatiefunctie). In de praktijk blijken deze twee functies nogal eens met elkaar te botsen. Zo werkt het stapelen van verschillende inkomensbeschermende regelingen bij werkloosheid barrières in de hand om weer aan het werk te gaan. Uitkeringsgerechtigden verliezen bij het krijgen van een baan niet alleen het recht op een uitkering, maar ook op huursubsidie, goedkope kinderopvang, stadspas, etc., met als gevolg dat zij er per saldo in inkomen op achteruit kunnen gaan (de zogenaamde armoedeval). De uitdaging voor het sociale zekerheidsbeleid en het arbeidsmarktbeleid is dan ook om met behoud van een bepaalde inkomensgarantie de barrières voor werk weg te halen, zodat arbeidsparticipatie substantieel kan toenemen. Kijken we naar de vier hierboven beschreven scenario's dan komen de inkomensgarantiefunctie en de circulatiefunctie van de sociale zekerheid gecombineerd het beste tot hun recht in de activerende maatschappij. In dit scenario gaat namelijk een hoge arbeidsparticipatie hand in hand met een betrekkelijke grote inkomenszekerheid, ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarmee vergeleken kent de concurrerende maatschappij een geringe inkomenszekerheid, terwijl de veilige en de passieve maatschappijtypen ongunstig uitpakken voor de arbeidsparticipatie.

⁶⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 804, nr. 1.

4.4.2 *Differentiatie in beleid*

Hoe zal het beleid in een actieve (en vergrijzende) maatschappij eruit kunnen zien? Kernopdracht van het overheidsbeleid zal zijn om arbeid zodanig te (laten) organiseren dat alle ingezetenen, dus ook degenen met beperkte arbeidsmogelijkheden, een productieve bijdrage kunnen leveren aan de samenleving. Voor de uitvoering van deze kernopdracht is het cruciaal om een passend antwoord te vinden op de drievoudige dreiging van de vergrijzende arbeidsmarkt zoals we die eerder in hoofdstuk 2 van deze notitie hebben beschreven:

- het tekort aan hoogopgeleiden,
- de devaluatie van banen op het middensegment van de arbeidsmarkt,
- en het overschot aan laag- en ongeschoolden.

Voor een passend antwoord moet naar onze mening het huidige generieke arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid gedifferentieerd worden. Wij pleiten dan ook voor een driedeling met elk een specifiek regime wat betreft sociale zekerheid, arbeidsmarktregelingen en andere relevant beleidsmaatregelen. Het overheidsbeleid zal hierbij worden gedifferentieerd naar drie wezenlijk verschillende typen van arbeid: marktarbeid, voorwaarde scheppende arbeid en ondersteunende arbeid. Het gaat om typen van arbeid en niet om afgebakende sectoren in het bedrijfsleven. In grote ondernemingen zijn meestal alle drie typen arbeid vertegenwoordigd, in het MKB en niet-commerciële ondernemingen meestal één of twee. Het onderscheid in drie regimes kan regelgeving en administratieve lastendruk ordenen en helpen verminderen.

4.4.3 *Marktarbeid*

De marktarbeid heeft betrekking op de productie van goederen en diensten die op (internationale) markten worden verhandeld. Uitgangspunt hierbij is dat er sprake is van volkomen en vrije mededinging, die desnoods afgedwongen wordt door de overheid (het uitvaardigen en toepassen van mededingingsregels). De prijzen komen tot stand bij een vrije werking van vraag en aanbod. Er zijn voldoende vragers en aanbieders aanwezig die in gelijke mate toegang hebben tot informatie (informatiesymmetrie of markttransparantie). Daarnaast spelen externe effecten (effecten die niet in de prijs van het eindproduct zijn te verrekenen) een ondergeschikte rol.

De verwachting is dat de volkomen en vrije mededinging onder invloed van de globalisering en de technologische ontwikkelingen forse prikkels zullen geven voor productiviteitsstijging. De internationale concurrentie is op dit niveau hevig. Werkgevers gaan op de prikkels reageren door fors te investeren in efficiënte productievormen en in innovatie. Daar

Hieronder volgt een nadere uitleg van de drie arbeidstypen.

<i>Marktarbeid</i>	<i>Voorwaarde scheppende arbeid</i>	<i>Ondersteunende arbeid</i>
Kenmerken <ul style="list-style-type: none"> • hoog- en middelbaar opgeleide werknemers • geavanceerde producten en diensten • internationale markten • hoge productiviteit 	Kenmerken <ul style="list-style-type: none"> • hoog- en middelbaar opgeleide werknemers • hoogwaardige dienstverlening • collectieve sector • nationale organisatie • achterblijvende productiviteit 	Kenmerken <ul style="list-style-type: none"> • laagopgeleide werknemers en wn zonder startkwalificatie • eenvoudige producten en diensten • locale markten • geringe productiviteit
Speerpunten beleid <ul style="list-style-type: none"> • onderwijs en scholing • innovatie • toepasbaar maken wetenschappelijke kennis • investerings- en vestigingsklimaat • bestrijden negatieve externe effecten productie w.o. milieuverontreiniging 	Speerpunten beleid <ul style="list-style-type: none"> • onderwijs en scholing • innovatie • toepasbaar maken wetenschappelijke kennis • kwaliteit en toegankelijkheid dienstverlening • beschermen arbeidsvoorwaarden 	Speerpunten beleid <ul style="list-style-type: none"> • werk boven uitkering (work first) • onderwijs en scholing • scheppen banen onderkant arbeidsmarkt (loonkostensubsidies e.d.) • sociale werkvoorziening • Inkomensbescherming
Beleidsverantwoordelijkheid <ul style="list-style-type: none"> • EU 	Beleidsverantwoordelijkheid <ul style="list-style-type: none"> • Regering & parlement 	Beleidsverantwoordelijkheid <ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten

voor hebben zij goedopgeleide werknemers nodig die bereid zijn zich voortdurend bij en om te scholen, flexibel inzetbaar zijn, en lange werkdagen of werkweken willen maken. In ruil voor de hoge eisen aan werknemers zullen werkgevers goede primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden bieden. De snelle stijging van de arbeidsproductiviteit stelt hen daartoe economisch in staat.

Voor de overheid zal een belangrijke rol zijn weggelegd om gunstige randvoorwaarden te creëren voor het aangaan van de internationale concurrentie. Dat kan door innovatie te stimuleren en door te zorgen voor een gezond investerings- en vestigingsklimaat: het realiseren van goede onderwijs- en scholingsmogelijkheden, bereikbaarheid wat betreft infrastructuur, gemakkelijke vestigingsregels en een cosmopolitisch cultureel klimaat. De overheid dient daarbij op te treden tegen negatieve externe effecten van de productie zoals milieuverontreiniging. Dit alles maakt dat de beleidsverantwoordelijkheid vooral op Europees niveau ligt.

Aan de andere kant kan de overheid zich grotendeels terugtrekken uit de organisatie van de sociale zekerheid. Verwacht mag worden dat werk-

nemers zelf, eventueel met hulp van werkgevers, hun sociale risico's en gezondheidsrisico's kunnen verzekeren.

4.4.4 *Voorwaardenscheppende arbeid*

Het tweede arbeidstype heeft betrekking op de levering van goederen en diensten waarmee de overheid voorwaarden probeert te scheppen voor een goed functionerende maatschappij. In een aantal gevallen kan er voor de overheid reden zijn om de productie daarvan te reguleren of zelfs geheel of gedeeltelijk naar zich toe te trekken. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren bij de levering van:

- Collectieve goederen die niet of moeilijk op de markt te verhandelen zijn (bijvoorbeeld het bieden van veiligheid).
- Goederen of diensten waarbij maatschappelijke kosten en baten optreden die niet in de marktprijs opgenomen kunnen worden (de zogenaamde externe effecten). Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij de verstrekking van onderwijs.
- Goederen en diensten waarvan de toegankelijkheid beperkt wordt door hoge prijzen of te hoge risico's voor bepaalde groepen (de zogenaamde verdelingseffecten). Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de levering van gezondheidszorg, huisvesting en sociale zekerheid.

Daarnaast hebben veel vormen van voorwaardenscheppende arbeid last van een achterblijvende productiviteitstijging. Dat komt omdat kapitaalinvesteringen minder goed mogelijk zijn dan bij marktarbeid. Je kunt de productiviteit in de zorg vaak alleen laten stijgen door per zorgverlener meer patiënten of cliënten te plaatsen. Deze oplossing is echter strijdig met de maatschappelijke behoefte aan hooggekwalificeerde zorg. Door de algemene welvaartstijging en de voortschrijdende vergrijzing zal deze behoefte voortdurend groter worden. Op dit moment is het niet waarschijnlijk dat zodanige technologische vooruitgang geboekt wordt dat arbeid in de zorg en het onderwijs in belangrijke mate kan worden gesubstitueerd.

Gezien het belang dat de maatschappij hecht aan een gegarandeerd goede kwaliteit van de geleverde producten en diensten, dienen de capaciteiten van de werknemers echter min of meer in de pas te lopen met de werknemers die marktarbeid verrichten. Om dit mogelijk te maken zal de ontwikkeling van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden van de voorwaardenscheppende arbeid die van marktarbeid moeten volgen. Omdat tegelijkertijd de productiviteitstijging achterblijft bij die van marktarbeid, zullen de productiekosten van de voorwaardenscheppende arbeid onevenredig toenemen. De overheid zal dit zogenaamde Baumol-effect (vernoemd naar de gelijknamige econoom) proberen te compense-

ren door extra middelen ter beschikking te stellen of te genereren (zoals premies, bijdrages en belastingteruggaven). Slagen de overheden er onvoldoende in om de achterblijvende productiviteitsstijging te compenseren, dan dreigt devaluatie van de banen en daarmee een uitholling van de voorwaardenscheppende arbeid.

Daarnaast zal voor de overheid een belangrijke rol zijn weggelegd om de toegankelijkheid in samenhang met de kwaliteit van de dienstverlening te garanderen. Dat kan bijvoorbeeld door middel van kwaliteitsborging, het stimuleren van innovatie en ontwikkeling en het voeren van de regie over de tarifiering en de inkoop.

Een goed vestigingsklimaat voor de marktarbeid en onze internationale concurrentiepositie hangt mede af van de kwaliteit en toegankelijkheid van de arbeid in de voorwaardenscheppende sfeer.

4.4.5 *Ondersteunende arbeid*

Het derde arbeidstype omvat de productie van eenvoudige goederen en diensten. De verwachting is dat in de komende jaren een fors gedeelte van de laaggeschoolde arbeid in de industrie vervangen zal worden door kapitaal of verplaatst zal worden naar lagelonenlanden. Daartegenover zal door de stijgende arbeidsparticipatie (meer mensen werken voor meer uren) en de toenemende vergrijzing een grotere behoefte ontstaan aan eenvoudige diensten. Het gaat dan in de eerste plaats om de aloude functies in de zorg, persoonlijke dienstverlening en onderhoud (thuiszorg, huishoudelijk werk, onderhoud tuinen en plantsoenen etc.). Daarnaast zullen er nieuwe intermediaire dienstverlenende functies komen die een deel van de taken overnemen van de hooggeschoolde dienstverlenende beroepsbeoefenaren (onderwijsassistenten, doktersassistenten etc.). Ten slotte zal waarschijnlijk de productie van huishoudelijke goederen zich verder gaan verplaatsen van intra-huishoudenproductie naar marktproductie. Zo is in het verleden het zelf bereiden van eten gedeeltelijk vervangen door geprepareerde maaltijden (fast food restaurants, selfservice restaurants). Nieuwe ontwikkelingen in dit verband zijn bijvoorbeeld de boodschappenservices via het internet. De marktpartijen die zich op de levering van dergelijke diensten storten zullen hoofdzakelijk een beroep doen op relatief laaggeschoolde arbeid (zoals bijvoorbeeld koeriersdiensten). De toekomstige ontwikkeling van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden van ondersteunende arbeid is weinig hoopvol. De kans is namelijk groot dat een neerwaartse loondruk zal plaatsvinden als gevolg van een toename van minder valide werknemers (langdurig werklozen, zieken en gehandicapten) en de instroom van laagopgeleide migranten. Het gevolg zal dan zijn dat de lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt in het gunstigste geval constant blijven, maar vermoedelijk

zullen dalen. Ook secundaire arbeidsvoorwaarden dreigen in ernstige mate versoberd te worden.

Voor overheden is een belangrijke rol zijn weggelegd om betere condities te scheppen voor ondersteunende arbeid. Dit overheidsingrijpen dient een tweeledig doel: het beschermen van werknemers en het veiligstellen van de productie. Het overheidsbeleid zal zich richten op inkomensbescherming, garanderen van een goede sociale zekerheid, en het zorgen van voldoende werkgelegenheid, door middel van gesubsidieerde en beschutte arbeid en loonkostensubsidies.

4.4.6 *Nieuwe rol van de overheden en vakbeweging*

De voorgestelde differentiatie van het beleid naar arbeidstype vergt veel van de overheid. In plaats van het huidige verkokerde arbeidsmarkt- en sociale-zekerheidsbeleid zal er een zorgvuldige afstemming moeten komen van de verschillende relevante beleidsterreinen: sociale zekerheid, arbeidsmarkt, belastingen, zorg, economie, milieu, buitenlandse zaken, etc. Bovendien moeten de verantwoordelijkheden gelegd worden bij die instanties die het gemakkelijkst invloed kunnen uitoefenen. Zo zou het beleid voor de marktarbeid primair een aangelegenheid kunnen worden van de EU, omdat dit type sterk onderhevig is aan internationale verhoudingen en gebeurtenissen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat de EU naast het mededingingsbeleid, ook verantwoordelijkheid krijgt voor het hoger (beroeps)onderwijs en het wetenschapsbeleid. Het beleid voor de voorwaarde scheppende arbeid zou bij de nationale overheid gelegd kunnen worden, omdat de relevante regelgeving en verhoudingen sterk nationaal georiënteerd zijn. De gemeenten ten slotte zouden de verantwoordelijkheid kunnen dragen voor het beleid en (deels) de uitvoering ten aanzien van de ondersteunende arbeid, omdat lokale omstandigheden daarvoor meestal bepalend zijn.

De differentiatie van beleid naar arbeidstype schept ook voor de vakbeweging nieuwe mogelijkheden om de arbeidsverhoudingen te individualiseren, bijvoorbeeld in de vorm van meer maatwerk in CAO's (CAO à la carte of cafetaria CAO)⁶⁹. Dit is nodig om voorzieningen op het terrein van sociale zekerheid en zorg (zoals de eerder besproken employee benefits) gemakkelijker voor de verschillende groepen werknemers uit te werken. Hiermee zal ook de positie van de vakbeweging drastisch veranderen. Het is zeer wel mogelijk dat de vakbeweging zich de komende jaren gaat ontwikkelen van zaakwaarnemer voor alle werknemers tot primair belangenbehartiger van haar leden. Nagelkerke en Wilthagen opperen in dit verband zelfs de afschaffing van art. 14 van de Wet CAO, zo-

⁶⁹ Huiskamp M.J., J. de Leede, J.C. Looise, *Arbeidsrelaties op maat: naar een derde contract?* Van Gorcum Assen 2002.

dat werknemers die geen lid zijn van een vakorganisatie niet meer kunnen mee profiteren van (een aantal afspraken) die in CAO's zijn vastgelegd.⁷⁰ Om voldoende maatwerk te kunnen leveren in de belangenbehartiging kan ook de vakbeweging er veel baat bij hebben haar beleid specifiek af te stemmen op de drie bovengenoemde arbeidstypen. Voor een deel zal zij moeten regionaliseren en voor een deel juist internationaliseren.

4.4.7 *Herverdeling van middelen en opbrengsten*

Het differentiëren van het arbeidsmarktbeleid naar de drie arbeidstypen creëert kansen om tot een gunstiger herverdeling van middelen en opbrengsten te komen. Via belastingen en heffingen op de opbrengsten van marktarbeid wordt het overheidsbeleid ten aanzien van de andere twee arbeidstypen financieel ondersteund. In ruil daarvoor profiteren degenen die marktarbeid verrichten van de positieve externe effecten van zorg, onderwijs en veiligheid. Bovendien kunnen bedrijven uit een groter arbeidsreservoir putten, doordat meer mensen betere mogelijkheden krijgen om hun employability door scholing en arbeidsvaardigheden via werkgelegenheidsvoorzieningen te verbeteren. Ook ontstaat er een bredere uitruil van middelen en opbrengsten doordat het overheidsbeleid een positieve uitwerking op het algemene welvaartsniveau zal hebben.

De ordening van het arbeidsmarktbeleid in drie arbeidstypen kan bovendien een ordening van regelgeving opleveren en vermindering van de administratieve lastendruk voor bedrijven en individuele werknemers.

In de navolgende paragraaf tenslotte willen we de cruciale rode draad door het stelsel van Werk en Inkomen in de actieve maatschappij – employability, mobiliteit, productiviteit en eigen verantwoordelijkheid – nog nader uitwerken in het concept van de 'transitionele arbeidsmarkt'.

4.5 **Baan, loopbaan, levensloop: transitionele arbeidsmarkten**

4.5.1 *Het concept transitionele arbeidsmarkt*

Met het concept van transitionele arbeidsmarkten wordt uitgedrukt dat mensen die op de arbeidsmarkt participeren als regel ook een voet hebben in andere levenssferen⁷¹. Ze zorgen, leren, bereiden zich voor op een andere baan, op een bestaan als zelfstandige, of op het leven na de be-

⁷⁰ Nagelkerke A., T. Wilthagen. Een nieuw mozaiek van arbeidsverhoudingen? In: A. Nagelkerke en T. Wilthagen (red.). *Arbeidsverhoudingen in ontwikkeling; eenheid en verscheidenheid van sectoren*. Kluwer Deventer 2002.

⁷¹ G. Schmid. Transitional labour markets. A new European employment strategy. In: B. Marin, D. Meulders, D.J. Snower eds. *Innovative Employment Initiatives*. Ashgate Aldershot 2000. T. Korver en P. Oeij. Van baan tot loopbaan. In: P. van den Heuvel, T. van der Lippe, J. Schippers (red.). *Diversiteit in levenslopen; consequenties voor de arbeidsmarkt*. Reed Business Information. Den Haag 2003.

roepsarbeid en vaak doen ze dat in combinatie met een baan. Transitio-
nele arbeidsmarkten hebben zowel een gelijktijdig (combinatie) aspect en
een volgtijdelijk (verschillende accenten in verschillende fasen c.q. bij
verschillende gebeurtenissen) aspect. Deeltijdarbeid, nu voornamelijk
aan vrouwen toebedeeld, is een vorm van arbeid die gaat afhangen van
levensfase en levensgebeurtenis. Op de langere termijn (in het perspec-
tief van de levensloop) zijn bepaalde fasen en gebeurtenissen waarschijn-
lijk of onvermijdelijk. In deze fasen zal de nadruk op loonarbeid minder
zijn en de nadruk op bijvoorbeeld het gezin, op zorg voor naasten of op
het voorbereiden van een nieuwe stap in de carrière (in bijscholing of
vervolgstudie) zwaarder. Zeker in het huidige tijdperk waarin de arbeids-
participatie niet meer per gezin maar per individu wordt bemeaten en eco-
nomische zelfstandigheid voor allen wordt nagestreefd, is niet zonder
meer te verwachten dat andere gezins/familieleden dergelijke transitie-
of combinaties zullen faciliteren of financieren. Noch het huidige ar-
beidsmarktbeleid, noch de sociale zekerheid, noch hun combinatie zijn
hier bovendien op afgestemd. Lang niet altijd zijn de combinaties die
worden nagestreefd realiseerbaar, door financiële beperkingen en beper-
kende regelgeving, maar ook door beperkingen die de arbeidsrelatie op-
werpt. Combinatie van levenstaken levert tal van interessante productivi-
teitsvraagstukken op, zoals het inmiddels bekende spitsuur in het leven
van de werkende ouders met jonge kinderen en bijbehorende stress-
klachten. Of hoe kinderdagverblijven of naschoolse opvang georgani-
seerd moet worden. Het huidige regeringsbeleid speelt hier wel op in,
zoals in de Wet arbeid en zorg, die verlofrechten biedt voor specifieke
situaties of door middel van de activiteiten van de commissie daginde-
ling. Het is nog maar een begin, omdat de relatie met onderwijs en em-
ployability nog niet gelegd wordt (zie volgende paragrafen). Bovendien
is nog lang niet duidelijk hoe levensloopregelingen, die betere combina-
tiemogelijkheden en een betere spreiding van arbeid, andere activiteiten
en inkomen door de tijd heen beogen, zo kunnen worden ingericht dat
zekerheid kan worden geboden voor toekomstige 'trekkingsrechten' en
dat macro-economisch kan worden bijgedragen aan stijging van de wel-
vaart.

4.5.2 *Transitionele arbeidsmarkt als verzekeringsvraagstuk*

Schmid stelt een differentiatie van regelingen voor naargelang de aard
van het risico dat dient te worden afgedekt, maar elke regeling dient
steeds ook een eigen functie te hebben in het stimuleren van de partici-
patie van de betrokkenen. De functies gaan verder dan alleen loonder-
ving bij werkloosheid. Ze hebben ook en vooral betrekking op employa-

bility, ‘allocatie van talent’ en flexibiliteit. De functies zijn gebonden aan de *transities* waarvan ze het risico beheersbaar maken⁷²:

- Behoud en de versterking van de *inkomenscapaciteit* (financiering opleiding en training gericht op inzetbaarheid).
- Garanderen van *inkomenszekerheid* (financiering aanpassing arbeidsduur, overgangen van en naar zelfstandig ondernemen).
- Voorzien in *inkomensondersteuning* (het financieel haalbaar maken van tijd voor zorg).
- Verzekeren van *inkomensbehoud* (financiering in het geval van werkloosheid).
- Voorzien in *inkomensvervangings* (financiering in het geval van arbeidsongeschiktheid dan wel pensionering).

De twee laatstgenoemde risico’s zijn van een andere orde dan de eerste drie. De laatste twee risico’s zijn meer onvermijdelijk dan wel onvrijwillig. Risico is hier een *gevaar*, waartegen je je verzekert. Bij de drie eerstgenoemde risico’s ligt dat anders. Hier wordt de gebeurtenis mede gekleurd door een beslissing van de betrokkene, die alleen verantwoord kan worden gemaakt als er een redelijk uitzicht bestaat op een goede afloop. Hier is risico meer *vertrouwen*. Je verzekert je van een goede afloop. Het nieuwe aan dit ‘ex ante risicomangement’ is dat het waar mogelijk voorrang verleent aan regelingen in het kader van *vertrouwensrisico’s*⁷³. Niet alleen vanuit employability-oogpunt is deze voorrang begrijpelijk. Want het is inmiddels wel duidelijk dat ook de twee laatste risico’s positief beïnvloed worden – al worden ze vaak door de persoon in kwestie als onvermijdelijk gezien – door adequaat gedrag ten aanzien van de drie eerste punten. Preventie loont. Het verzekeringsstelsel dient als het ware uit te nodigen tot mobiliteit en ontwikkeling, waarbij risico’s van baanwisselingen geminimaliseerd worden. Schmid stelt voor een werkloosheidsverzekering om te zetten in een werkgelegenheids (employability)verzekering en hij baseert zich hierbij ondermeer op ideeën van de Amerikaanse rechtsfilosoof Dworkin⁷⁴.

4.5.3 *Uitgangspunten voor verzekering*

Uit de voorgaande gedachtegang zijn een aantal kenmerken te destilleren.

⁷² Zie noot 69.

⁷³ Over risico, gevaar en vertrouwen zie N. Luhmann 1988.

⁷⁴ R. Dworkin. Sovereign virtue. The Theory and Practice of Equality. Harvard University Press. Cambridge Mass, Lodon UK. 2000. G. Schmid. Risk Management Through Transitional Labour Markets: From Unemployment to Employment Insurance. Paper SASE-congres Amsterdam juni 2001.

- Zorg, onderwijs en scholing maken deel uit van de sociale zekerheid, die daarmee niet slechts een kostenpost voor de samenleving is, maar veel meer een investering, die kan bijdragen aan economische groei en ontwikkeling. Dit is ook een van de centrale stellingen in het eerder genoemde Baliemanifest⁷⁵. Vanuit dit principe zijn er interessante mogelijkheden trekkingsrechten (vouchers) voor bijvoorbeeld scholing of verlof, te verbinden met uitkeringsrechten of spaarregelingen. In dit kader kunnen zelfs oude ideeën als sociale dienstplicht gerevitaliseerd worden. Het voordeel van dergelijke vouchers is dat ze de beslissingsverantwoordelijkheid voor het individu voelbaar maken, ook richting de toekomst.
- Sparen en verzekeren lopen samen op, of het nu om trekkingsrechten in natura gaat of uitkeringsrechten; trekkingsrechten of vouchers die persoonlijk zijn en niet verhandelbaar. Dat de regelingen omtrent het ‘vertrouwensrisico’ voorrang hebben, betekent dat hiermee ook een mogelijk nadeel van het vaak geopperde driepijler of cappuccino-model⁷⁶ duidelijk wordt. Hierbij is de publieke sector cq de overheid verantwoordelijk voor de basiszekerheid (het gevaarrisico), sociale partners voor pensioen- en verlofachtige regelingen en kan men individueel sparen. Is door deze compartimentering de onder 1 genoemde synergie nog wel haalbaar?
- Verzekerde en verzekeraar of burgers en de overheid gaan een contract aan. Dworkin spreekt van een polis; rechten en plichten in de woorden van onze regering. De verzekerde die een claim legt op een uitkering, is verplicht werk te zoeken en werk niet te weigeren. Dworkin maakt een onderscheid tussen de strenge, de genereuze, de optioneel-interventionistische en de verbindend-interventionistische polis. Wanneer in de eerstgenoemde polis het maximaal vastgestelde aantal uitkeringsjaren in een levensloop opgesoupeerd is, dan geldt op is op. De tweede kent deze beperking niet. Vanuit employability-oogpunt zijn de interventionistische polissen interessanter, omdat zowel verzekeraar als verzekerde zich al dan niet verbindend committeren scholing/training aan te bieden, respectievelijk te volgen. Dit betekent tevens sancties bij niet nakomen van deze verplichtingen (zowel voor verzekeraar als verzekerde) en eventueel uitsluiting. Daarom past in deze gedachtegang ook niet het basisinkomen, waar in principe geen tegenprestatie aan verbonden is.

⁷⁵ Empirische ondersteuning hiervoor is ook te vinden bij een recent OESO-rapport, waaruit blijkt dat staten met hoge sociale uitgaven, qua economische groei niet onderdoen voor staten met lagere uitgaven.

⁷⁶ F. Leijnse, K. Goudzwaard J. Plantenga, JP. Van den Toren. Anders denken over zekerheid, levenslopen, risico en verantwoordelijkheid. Ministerie van SZW, directie coörganatie emancipatiebeleid. Den Haag 2002.

- Als het om transities gaat en dus de hele ‘levensloopbaan’ kan de sociale verzekering niet slechts op één specifieke arbeidsrelatie betrekking hebben. Dit betekent dat de overheid waarschijnlijk de eindregie in handen zal hebben. Iets dat overigens past in de Nederlandse verhoudingen. De klassieke uitspraak van de Commissie van Rhijn uit 1945 kan nog steeds op brede instemming rekenen: *De gemeenschap georganiseerd in de staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar burgers, op voorwaarde dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen*. Los van de eindregie door de overheid zijn er wat de uitvoering betreft vele modaliteiten denkbaar, die mogelijk ook naast elkaar kunnen bestaan.

4.5.4 HRM, allocatie van talent en langer doorwerken

Verzekeren is één ding, uiteindelijk is het denken in levensloop, kansen voor een soms verre toekomst mensenwerk in de huishoudens en op de werkvloer. Het leven van de werknemer wordt er in een stelsel van transitionele arbeidsmarkten niet eenvoudiger op. Het leven van de werkgever en ondernemer ook niet. Transities houden meer beweging en dus mobiliteit van mensen in. Dus ook meer planning en administratie, meer overleg over tijden en verlopen, meer werving en selectie, meer inwerken en opnieuw inwerken, meer afstemming binnen teams en een gedurige aanpassing van die afstemming, en meer uitstroombegeleiding en de voorbereiding daarop. De bijdrage aan de welvaarts groei zit hem er in dat de productiviteit over de hele levensloop bezien van mannen én vrouwen, van autochtonen én allochtonen toeneemt doordat er meer uren gewerkt wordt tot op hogere leeftijd. De onontkoombaarheid zit hem in de toenemende vergrijzing en diversiteit van de bevolking in Nederland⁷⁷. Overigens heeft het arbeidsmarktbeleid in Nederland recent al een verschuiving in focus laten zien richting belemmering van de uitstroom uit het arbeidsproces van met name ouderen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten, waar voorheen de nadruk vooral lag op arbeidstoeleiding van werklozen. Dit alles betekent een grote druk op het HR-beleid van ondernemingen. Zij krijgen te maken met een soort ‘verstopping’ in hun organisaties; mobiliteit kan juist geremd worden. Tot nog toe is het arbeidsmarktbeleid van de overheid voor deze groepen werknemers vooral gericht op negatieve financiële prikkels die uittrede moeten afschrikken. Er is echter nog een baaiert aan maatregelen nodig die een positief prikkeleffect hebben, in aanpassing van pensioenregelingen en in arbeidsinhoud, omstandigheden en voorwaarden; arbeidscondities die ‘meebewe-

⁷⁷ Zie ook H. van der Horst, *Het beste land van de wereld. Waar komen onze normen en waarden vandaan?* Uitgeverij Bert Bakker. Amsterdam 2005.

gen' met de ouder wordende werknemer⁷⁸. Waar het financiële prikkels betreft van de kant van de overheid voor het in dienst nemen en houden van werknemers, blijkt uit internationaal literatuuronderzoek dat dergelijke prikkels in principe wel zouden kunnen werken. Helaas is er bitter weinig bekend over de mate van het effect en over onbedoelde of ongewenste effecten; a fortiori geldt dit voor de oudere werknemerpopulatie⁷⁹.

De regel zou hier kunnen zijn dat bedrijven hun instroomcapaciteit kunnen versterken en zichzelf als werkgever aantrekkelijker maken door veel meer dan nu gebruikelijk is een 'pro-actief' uitstroombesluit te voeren en dat niet alleen voor de mensen die ze toch al wilden lozen maar tevens voor hun mensen van wie ze kunnen weten dat die hun 'life-time employability' serieus nemen en dus ook hunnerzijds weinig behoefte hebben aan 'life-time employment'. De uitdagingen voor een transitionele arbeidsmarkt zijn vooral ingegeven door de onontkoombaarheid van een vergrijzende beroepsbevolking en de noodzaak een florerende kennis-economie op te bouwen.

Het gehele takenpakket echter, is voor de grotere organisatie al een zware belasting, voor een kleinere kan het een last opleveren die het ondernemen zelf gaat bedreigen. Het ligt uit transactiekostenoverwegingen voor de hand dat organisaties op zoek gaan bedrijfsoverstijgende vormen van arbeidsvoorziening en arbeidsbemiddeling⁸⁰. Het poolen van arbeidskrachten, in de vorm van employability- of competentiepoolen naar beroep en regio, zou soelaas kunnen bieden voor de arbeidsvoorziening van de aangesloten organisatie en tegelijkertijd de administratie en planning, en de kosten en moeite rond werving, selectie en uitstroom beheersbaar kunnen houden. Het biedt kansen in nieuwe dienstverlening voor de uitzendbranche en reïntegratiebedrijven.

4.5.5 *Onderwijs, scholing, levenlang leren*

In het voorgaande zijn onderwijs en scholing op verschillende plaatsen aangeduid als zeer belangrijke factoren voor de maatschappelijke en economische ontwikkeling van Nederland. Over onderwijs wordt veel gepubliceerd en in het kader van dit boek kunnen we er slechts een paragraaf aan wijden. De globale indruk is dat het Nederlandse onderwijs – wat investeringen en opbrengsten betreft – achterop begint te raken bij

⁷⁸ Zie: Gründemann, Rob, Erik Jan van Dalen, Sjiera de Vries, HRM in de toekomst. Hoofddorp TNO Arbeid 2003.

⁷⁹ VOS K de. Financiële prikkels voor het in dienst houden of nemen van werknemers: een literatuuronderzoek. CentER Applied Research Faculteit der Economische Wetenschappen Universiteit van Tilburg, 2004.

⁸⁰ Korver en Oeij 2003. Het arbeidsvoorwaardenoverleg voor de meeste werknemers en werkgevers is al bedrijfsoverstijgend. Ook daar zijn transactiekosten een belangrijke factor. We hoeven het wiel dus niet helemaal opnieuw uit te vinden.

zijn West-Europese burenen⁸¹. In Nederland wordt minder dan 5% van het BBP aan onderwijs uitgegeven, minder dan Duitsland, Frankrijk of Italië en veel minder dan in de Scandinavische landen. Het aantal voortijdig schoolverlaters ligt hoog en omdat hier specifieke bevolkingsgroepen in het geding zijn (geografisch en qua afkomst) geeft dit ook veel maatschappelijke problemen. Maatschappelijke achterstand wordt via voortijdig schoolverlaten van ouders op kinderen overgedragen. ‘Life-time employability’ en arbeidsmarktbeleid begint als het ware bij goed basis-onderwijs en de voorschoolse periode⁸². Uit de literatuur komen tegenstrijdige bevindingen over de effectiviteit van scholing bij werklozen, heeft men eenmaal de beroepsleeftijd bereikt. Wanneer men echter naar specifieke achterstandsgroepen in Nederland kijkt, is dit beeld toch positiever⁸³. Bovendien blijkt – en hier is het verband met het concept van een transitionele arbeidsmarkt nog duidelijker – dat scholingsprogramma’s voor werkenden duidelijke opbrengsten hebben: de kans op ontslag en werkloosheid wordt verkleind en die op doorstroom vergroot. Deze combinatie van werken en leren (duale trajecten) lijkt voor laagopgeleiden ook van grote betekenis, maar het aanbod en de kennis loopt sterk achter bij die voor hoogopgeleiden⁸⁴. In bedrijven ontbreekt het aan draagvlak voor werkplekleren. Er is onvoldoende inbedding in het onderwijs. Financiering is vaak complex en komt uit meerdere bronnen, terwijl er op lokaal/regionaal niveau er veel partijen bij betrokken kunnen zijn. Een systeem van trekkingsrechten en vouchers zou ook hier kunnen helpen. Een WW/WWB-uitkering kan worden omgezet in vouchers die de werkgever van de betrokken werknemer kan verzilveren. Kortom wat synergie betreft tussen arbeidsmarktbeleid, sociale zekerheid, onderwijs en scholing is nog veel werk te verzetten. Moeten studenten nu zo snel mogelijk afstuderen of anderzijds hun deeltijdbanen benutten om werkervaring op te doen? Onderzoek laat trouwens zien dat laatstgenoemde handelswijze hun latere baankansen doet verbeteren. Moeten uitkeringstrekkers eerst een half jaar werkloos zijn voordat scholing mogelijk is. Waarom komen leer-werk-trajecten voor jongeren met geringe startkwalificaties nog zo moeilijk tot stand? Waarom sluiten vele post-HBO-opleidingen nog zo weinig aan bij de rijke werkervaring van

⁸¹ OECD. Education at a glance 2004.

⁸² Zie ook Groot W., H. Maasen-van den Brink, S. Dobbelsesteen, N. van Mierlo. The economics of early childhood education: a survey. In: C. Sofer (ed.), Human Capital over the Life Cycle. Edgar Elgar Publishers 2004.

⁸³ J. de Koning e.a. Effectiviteit van reïntegratie; De stand van zaken, literatuuronderzoek SEOR Rotterdam 2005.

⁸⁴ Regioplan. Duale trajecten in de praktijk. Successen en knelpunten. Amsterdam 2003. A. Smit en S. Andriessen S. Weer op de rails! Handreiking duurzame arbeidsinpassing van langdurig werklozen. Hoofddorp: TNO Arbeid, 2003.

de cursisten (zie de moeizame gang van zaken bij de zij-instromers in het onderwijs)?

Van toekomstscenario naar toekomstscène: Van Jan Modaal naar Jan Moraal

Jan wil korter gaan werken; hij wil vaker dan zondag het vlees komen snijden in zijn gezin. Zijn situatie beoordelend aan de hand van deze nieuwe vleessnij-norm komt Jan tot de conclusie dat hij een gedeeltelijke transitie moet maken van het domein werken naar het domein zorgen/huishouden. Hij besluit elke dag een uur korter te gaan werken om te kunnen koken. Jan kan het zich permitteren want op z'n levensloopspaarregeling staat genoeg om dit mogelijk te maken. In relatie tot deze transitie wenst de werkgever van Jan, de arbeidspool 'Het Mes Snijdt Aan Twee Kanten', zijn arbeidsbehoefte op peil te houden en opent een vacature. Ook een arbeidspool heeft zo z'n norm. Omdat de pool medewerkers kan plaatsen bij meer bedrijven kan een vacature worden aangeboden van 24 uur per week. De werkgever ziet mogelijkheden voor het vervullen van de vacature door personen uit het domein reïntegratie, een gedeeltelijk arbeidsgeschikte volgens de WGA. Jantina de vrouw van Jan ziet nu haar kans schoon om haar scholingsvouchers te verzilveren: ze gaat haar vervolgstudie weer oppakken. Haar werkgever geeft haar een dag onbetaald verlof per week.

Literatuur

Algemene Rekenkamer: 'Bemiddeling en reïntegratie van werklozen'. Tweede Kamer, 29 855, nrs 1-2 vergaderjaar 2004-2005.

ARTS WA, ENTZINGER HB, MUFFELS R. (red.) Verzorgingsstaat vaar wel. Van Gorcum, Assen 2004.

AVRAMOV D, MASKOVA M. Active ageing in Europe volume I. Population studies, no. 41. Directorate General III – Social Cohesion. Strasbourg, Council of Europe, 110-111, 139-140 (Appendix 2.1 and 2.8), September 2003.

BARR N. The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State. Oxford University Press, Oxford 2001.

BESSELING JJM, BOER W de, FERMIN B. Donner versus Veldkamp. Uitvoering schattingsbesluit of ondersteunen van het reïntegratieproces bij gedeeltelijke werkhervatting. TBV. 2003, nr. 6.

BLONK R, BRENNINKMEIJER V. Experimenteren in activering, in: EL de Vos e.a.(red.), Verraderlijk effectief, TNO, Hoofddorp 2005, 141-163.

BOONSTRA W. Rabobank. Nationaal Industriedebat, Amsterdam 1 december 2004.

BOSSELAAR H. De vraag als antwoord. Vraagsturing en sociaal beleid; voorwaarden en risico's. Proefschrift. Reed Business Information, Den Haag 2005.

BREEDVELD K, KLERK M de, HART J de. Ouderen en maatschappelijke inzet. De betekenis van toenemende arbeidsparticipatie onder ouderen voor de betrokkenheid bij politiek activisme, vrijwilligerswerk, informele hulp en zorg voor kleinkinderen. SCP i.o.v. Raad voor Maatschappelijk ontwikkeling, Den Haag 2004.

BUNT S, MEER J van der, ENGELEN M. Samen aan het werk; de praktijk van SUWI-ketensamenwerking. Research voor Beleid, Leiden 2004.

CLARKE J, NEWMAN J. The Remaking of Social Welfare. The managerial State. Power, Politics and Ideology I, London 1997.

Centraal Planbureau. Naar een toekomstbestendig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid. CPB notitie 28 februari 2005 (2005/7), Den Haag 2005.

DWORKIN R. Sovereign virtue. The Theory and Practice of Equality. Harvard University Press. Cambridge Mass, London 2000.

ESPING ANDERSEN G. Social Foundations of Postindustrial Economics. Oxford University Press, Oxford 1999.

Eurostat. Free data, 2004.

Eurostat. Hampered in daily activities because of chronic conditions 15 years and over (1997-2001).

FRANS M, SEYNAEVE K, VRANKEN J. red., Balanceren op een slappe koord: Spanningsvelden in de sociale economie, Garant, Antwerpen, Apeldoorn 2002.

GRAMMEROS S. Illness, Disability and Social Inclusion. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2003.

GROOT W, MAASEN- VAN DER BRINK H, DOBBELSTEEN S, MIERLO N van. The economics of early childhood education: a survey. In : C. Sofer (ed.), Human Capital over the Life Cycle. Edgar Elgar Publishers, 2004.

GRÜNDEMANN R, DALEN EJ van, VRIES S de, HRM in de toekomst. TNO Arbeid, Hoofddorp 2003.

HAZELZET A, PENNINGA M, BENNENBROEK F. Gesubsidieerde arbeid: van blackbox naar whitebox en wat daar voor nodig is. Werk en Inkomen. Kluwer, maart 2005.

HEUVEL P van den, LIPPE T van der, SCHIPPERS J. (red.). Diversiteit in levenslopen; consequenties voor de arbeidsmarkt. Reed Business Information. ibid.: 5-6, 24 Den Haag 2003.

HOFF SJM, VROOMAN JC. Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten. SCP, Den Haag 2002.

HORST H van der. Het beste land van de wereld. Waar komen onze normen en waarden vandaan? Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam 2005.

HUISKAMP MJ, LEEDE J de, LOOISE JC, Arbeidsrelaties op maat: naar een derde contract? Van Gorcum, Assen 2002.

JACOBS B. 'The Lost Race Between Schooling and Technology, CPB Discussion Paper, no. 25, 25-26. JACOBS, 2003, 27-28. November 2003.

JONG P de, THIO V. 'Donner versus Veldkamp'. APE report, Den Haag 2002.

KALFF. D. Onafhankelijkheid voor Europa. Het einde van het Amerikaanse ondernemingsmodel. Business Contact, Amsterdam/Antwerpen 2004.

KONING J de. e.a. Effectiviteit van reïntegratie, literatuuronderzoek. SEOR Rotterdam 2005.

KORVER A, OEIJ P. Van baan tot loopbaan. In: P. van den Heuvel, T. van der Lippe, J. Schippers (red.). Diversiteit in levenslopen; consequenties voor de arbeidsmarkt. Reed Business Information, Den Haag 2003.

LE GRAND J, BARTLETT W. Quasi-markets and social policy. Basingstoke Macmillan, 1993.

LEENDERS P, KUIPERS I. Het Baliemanifest sociale zekerheid. De Balie Amsterdam 2004. Reacties onder meer van Michiel van Hasselt. www.basisinkomen.nl. 2005.

LEIJNSE F, GOUDZWAARD K, PLANTENGA J, TOREN JP van den. Anders denken over zekerheid, levenslopen, risico en verantwoordelijkheid. Ministerie van SZW, directie coörganatie emancipatiebeleid, Den Haag 2002.

LORPA. Groen èn Grijs Werkt. Plannen wat betreft jeugdwerkloosheid en ouderenparticipatie. LORPA 2004.

LUHMANN N. Over risico, gevaar en vertrouwen 1988.

MARIN B, MEULDERS D, SNOWER DJ. eds. Innovative Employment Initiatives. Ashgate, Aldershot 2000.

MATEMAN S, KOREVAAR S. Duale trajecten in de praktijk. Successen en knelpunten. Regioplan, Amsterdam 2003.

Ministerie van SZW. Begroting 2005, Ministerie van SZW, Den Haag 2004.

Ministerie van SZW. De inkomenspositie van ouderen: toekomstige ontwikkelingen en de fiscalisering van de AOW-premie. SZW Werkdocument 230, Den Haag 2002.

Ministerie van SZW. Brief van staatssecretaris Van Hoof aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de hoofdlijnennotitie vervolg modernisering Wsw d.d. 29 september 2004, publicaties Ministerie van SZW, ABG/GA/04/63323 2004.

Ministerie van Economische Zaken. Industriebrief 'Hart voor de industrie' Den Haag, 2004.

MOOIJ R de, TANG P. Four futures of Europe, Den Haag: CPB, 2004. Nieuwe kracht aan het werk. Sociale economie in beweging, Federale Cel Sociale Economie, Brussel 2003.

NAGELKERKE A, WILTHAGEN T. Een nieuw mozaïek van arbeidsverhoudingen? In: A. Nagelkerke en T. Wilthagen (red.). Arbeidsverhoudingen in ontwikkeling; eenheid en verscheidenheid van sectoren. Kluwer, Deventer 2002.

NIEUWKERK T van, WIENDELS B. Participatie. Gemeentelijk arbeidsmarktbeleid gericht op participatie van iedereen. VNG Den Haag 2003.

OECD. Education at a glance, 2004.

OECD. How active social policy can benefit us all. Paris 2005.

OECD. The active Social Policy Agenda, Paris 2005.

OTTEN B, REVENBOER A. Bouwstenen voor een nieuwe sociale stad. Sociaal Bestek, Februari 2005.

POLLITT C. Managerialism and the Public Services. Oxford 1993.

POORT J, ZIJDERVELD C, BROUWER N. Verplaatsing industrie : hoe erg is het? SEO, Amsterdam 2004.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Mogen ouderen ook meedoen (advies 33) en Ouderen tellen mee (advies 34). Den Haag december 2004.

Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Beleidskader Werk en Inkomen 2004. Den Haag 2004.

Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Advies aan de Minister van SZW. 'Omdat iedereen nodig is'. Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Den Haag 19 april 2005.

RIFKIN J. The European dream. Polity Press, Oxford 2004.

ROA. De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2008, Universiteit Maastricht, 2003.

SCHMID G. Transitional labour markets. A new European employment strategy. In: B. Marin, D. Meulders, D.J. Snower (eds.) Innovative Employment Initiatives. Ashgate, Aldershot 2000.

SCHMID G. Risk Management Through Transitional Labour Markets; From Unemployment Insurance to Employment Insurance. Paper SASE-congres, Amsterdam june 2001.

SCHWARTZ B. The Paradox of choice. Why more is less. Ecco/HarperCollins, New York 2004.

SER. Ontwerpadvies: Ondernemerschap voor de publieke zaak. Den Haag 2005.

SINDEREN J van, THEEUWES J. Beschouwingen over het industriebeleid in Nederland. Nationaal Industriedebat Amsterdam , 8 december 2004. Ministerie van Economische Zaken. Industriebrief 'Hart voor de industrie' Den Haag, 2004.

SMIT AA, ANDRIESEN S. Weer op de rails! Handreiking duurzame arbeidsinpassing van langdurig werklozen. TNO Arbeid, Hoofddorp 2003.

SMIT AA, STARK KJM. (2004). Inzetbaarheid van lageropgeleiden. Ervaringen van branches en organisaties met employability, werkgeverschap op afstand en gesubsidieerde arbeid. TNO Arbeid, Hoofddorp 2004.

SMIT AA, ANDRIESEN S, SANDERS J. Meer werk door samenwerking. Aanbevelingen en praktijkvoorbeelden voor gemeenten die (meer) willen samenwerken met werkgevers bij het arbeidsmarktbeleid. TNO, Hoofddorp 2004.

SOEDE AJ, VROOMAN JC, FERRARESI PM, SEGRE G. Unequal Welfare States. Distributive consequences of population ageing in six European countries, SCP, Den Haag 2004.

Stimulansz. Work first (2) Van model naar praktijk. Den Haag 2003.

TJEENK WILLINK HD. Algemene beschouwingen. Raad van State. Jaarverslag 2003.

Transforming disability into ability: policies to promote work and income security for disabled people, OECD, Paris 2003.

TROMMEL W, VEEN R van der (red.). De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingstaat. Amsterdam University Press, Amsterdam 1999.

Tweede Kamer, 26 448, nr 187. Vergaderjaar 2004-2005.

Tweede Kamer, 29 804, nr. 1. Vergaderjaar 2004-2005.

Tweede Kamer, Syllabus seminar 'Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen, vaste commissie voor SZW van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 18 april 2005.

VEEN RJ van der. Een geregelde toekomst. Over veranderingen in de inrichting van het publieke domein. Oratie. Universiteit van Twente. 27 november 1997.

VEERMAN T, BESSELING JJM. Prikkel en privatisering. Elsevier Bedrijfsinformatie, Doetinchem 2001.

VOS EL de. e.a. (red.) Verraderlijk effectief. TNO, Hoofddorp 2005.

VOS EL de.(red.) Daadwerkelijk effectief. TNO, Hoofddorp 2002.

VOS K de. Financiële prikkels voor het in dienst houden of nemen van werknemers: een literatuuronderzoek. CentER Applied Research Faculteit der Economische Wetenschappen Universiteit van Tilburg, 2004.

VUURSTEEN K, ADRIAANS P, ALBEDA H, ASSELDONK T van. Het Nieuw consumeren. Ministerie van EZ Den Haag 2003. SCP. Het nieuwe consumeren, een vooruitblik vanuit demografie en individualisering. Werkdocument 72. Den Haag 2001.

Werkgroep toekomst van het arbeidsmarktbeleid. 'Aan de slag'. Ministerie van SZW, Den Haag 2001.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Den Haag 2005. Investeren in de samenleving. Een verkenning van de missie en positie van de maatschappelijke onderneming. Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag 2005.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Waarden, normen en de last van het gedrag. Amsterdam University Press, Amsterdam 2003.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Bewijzen van goede dienstverlening. Amsterdam University Press, Amsterdam 2005.

ZWINKELS, WS. en LIN MHH van, Tussenvormen op het spectrum werknemerschap – ondernemerschap, paper voor TVA-WESWA congres 12 oktober 2000.

ZWINKELS WS, GENABEEK J van, GROOT I. Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten. RWI, Den Haag 2004.

Lijst van gebruikte afkortingen

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ABW	Algemene Bijstandswet
AKO	Algemeen Ketenoverleg
Amber	Wet Afschaffing Malus en Bevordering Reïntegratie
BBP	Bruto binnenlands product
BNP	Bruto nationaal product
BOA	Brancheorganisatie Arbodiensten
BOREA	Brancheorganisatie Reïntegratiebedrijven
CBBS	Centraal Beoordelings- en Borgings Systeem
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
Ctsv	College van toezicht sociale verzekeringen
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
EU	Europese Unie
FML	Functionele mogelijkheden lijst
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Handelsakkoord tussen de VS en Europese staten)
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
LCR	Landelijke Cliëntenraad
OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
REKO	Regionaal ketenoverleg
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
ROC	Regionaal Opleidingencentrum (Scholengemeenschap voor mbo, leerlingwezen, vormingswerk en volwassenonderwijs)
RPA	Regionaal Platform Arbeidsmarkt
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SCP	Sociaal-Cultureel Planbureau
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAV	Wet Terugdringing ArbeidsongeschiktheidsVolume
UWV	Uitvoeringsorganisatie Werknemers Verzekeringen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WGA	Wet Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand

Over de auteurs

Drs. C.W.J. Wevers (Cees)

Cees Wevers geeft leiding aan een groep enthousiaste en ervaren adviseurs en onderzoekers die zich bezighouden met de duurzame arbeidsparticipatie van personen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Thema's zijn onder meer kwaliteit en effectiviteit van de 'SUWI-keten' (CWI, UWV, gemeenten, reïntegratiebedrijven, etc). en de onderkant van de arbeidsmarkt. Als voormalig bedrijfsarts ligt zijn inhoudelijke expertise vooral op het terrein van effectief reïntegratiebeleid. Direct betrokken was hij onder meer bij de evaluatie van de Wet REA, onderzoek naar reïntegratie en arbeidsmarktpositie van chronisch zieken en (arbeids)gehandicapten, de indicatiestelling Sociale Werkvoorziening, inkoop en aanbesteding van reïntegratietrajecten door UWV/gemeenten en toekomstverkenningen van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid.

Dr. J. van Genabeek (Joost)

Joost van Genabeek legt zich toe op onderzoek ten behoeve van de beleidsvorming en de uitvoering van wet- en regelgeving in de sociale zekerheid. Hij heeft economische geschiedenis gestudeerd aan de Universiteit Utrecht en is in 1999 bij de Vrije Universiteit in Amsterdam gepromoveerd op een onderzoek naar particuliere regelingen van sociale zekerheid in de negentiende en twintigste eeuw. De afgelopen jaren heeft hij onder andere onderzoek gedaan naar de uitvoering van de Wsw en de werking en effectiviteit van de reïntegratiemarkt. Momenteel is hij betrokken bij onderzoek naar de toekomst van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid en tevens naar de geschiedenis van de claimbeoordeling in Nederland.

