

# Sociale Zekerheid

*P.T. de Beer*

*N.M. van Gestel*

*M.J.S.M. van der Meer*

## 2.1 Inleiding

In een periode van economische crisis leiden het verlies aan banen en de oplopende werkloosheid tot een groeiend beroep op sociale uitkeringen, waardoor de overheidsfinanciën snel verslechteren. De sociale uitkeringen worden bovendien met enige vertraging aangepast aan de cao-lonen, die op hun beurt weer vertraagd reageren op de economische conjunctuur. Daardoor stijgen de uitkeringsniveaus nog door in een jaar waarin de economie krimpt. Hoewel de economie in 2010 weer licht aantrekt, lopen de bedoelde conjunctuurgevoelige uitgaven nog fors op. Een en ander vindt zijn weerslag in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor het jaar 2010 (tabel 2.1). Het gaat dan met name om de uitkeringen krachtens de Werkloosheidswet (WW), de uitkeringen aan oudere werklozen en arbeidsongeschikt verklaarde ex-werknemers en zelfstandigen (IAOW en IAOWZ), de bijstandsuitkeringen en de middelen voor bemiddeling en re-integratie van werkzoekenden. Ook de groei van het aantal jongeren dat met succes een beroep doet op een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid (ingevolge de Wajong) zet naar verwachting door, maar hierbij gaat het om een ontwikkeling die niet direct samenhangt met de economische crisis. Er is namelijk al langere tijd sprake van een sterke toename van het aantal Wajongers.

Tegelijkertijd lopen de belasting- en premieontvangsten tijdens een economische recessie terug. Deze terugval heeft zich vooral in 2009 voorgedaan. In 2010 nemen de belasting- en premie-inkomsten naar verwachting al weer toe.

Tabel 2.1 Begroting Ministerie van SZW, 2010 (mln euro)

	2009	2010	mutatie in %
<i>Begrotingsuitgaven</i>			
Totaal	27.061	27.284	0,8
Inkomensbescherming met activering	6.805	7.292	7,1
w.v. Wajong	2.553	2.662	4,3
WWB (bijstand)	3.950	4.095	3,7
IAOW/IAOZ	190	309	63,1
Bemiddeling en re-integratie	2.229	2.443	9,6
Wet Sociale Werkvoorziening	2.510	2.515	0,2
Bijdrage aan sociale fondsen	14.565	13.788	-5,3
Overige uitgaven	1.065	1.471	38,1
Participatiebudget gemeenten	1.751	1.894	8,2
<i>Premiegefinancierde uitgaven</i>			
Totaal	46.855	49.368	5,4
Werkloosheidswet	4.770	6.412	34,4
WIA/WAO/WAZ	9.939	9.573	-3,7
Ziektewet	1.438	1.501	4,4
Bemiddeling en re-integratie	563	521	-7,5
Algemene nabestaandenwet	1.187	1.107	-6,7
Algemene Ouderdomswet	28.956	29.492	1,9

Bron: Tweede Kamer (2009–2010)

## 2.2 Drie decennia van hervormingen

In de afgelopen drie decennia is het landschap van de sociale zekerheid onherkenbaar veranderd. Van het scala aan sociale verzekeringen en voorzieningen voor de bevolking onder 65 jaar dat Nederland kent, heeft er slechts één nog dezelfde naam als in 1980, namelijk de Werkloosheidswet, al is deze meer dan eens fors gewijzigd. De Algemene bijstandswet (Abw) is vervangen door de Wet werk en bijstand (Wwb). De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) heeft plaats gemaakt voor de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De Ziektewet (ZW) bestaat formeel weliswaar nog, maar is als collectieve verzekering grotendeels ontmanteld: werkgevers dienen het loon van hun door ziekte uitgevallen werknemers twee jaar lang door te betalen.

Ook de uitvoeringsstructuur ziet er geheel anders uit dan dertig jaar geleden. Hier hebben alleen het Ministerie van Sociale Zaken, waar in 1983 'Werkgelegenheid' aan is toegevoegd, de gemeenten en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) de tand des tijds doorstaan. De bedrijfsverenigingen, de uitvoeringsinstellingen (uvi's) en de Sociale Verzekeringsraad (SVr) hebben het veld geruimd. In de tussentijd zijn tal van nieuwe organisaties ten tonele verschenen en inmiddels alweer ter ziele gegaan of in andere organisaties opgegaan: het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica), het College van toezicht sociale verzekeringen (CTSV), het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Met één grote uitvoerder voor de werknemersverzekeringen, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), ziet het veld er nu overigens wel een stuk overzichtelijker uit.

Op basis van een uitvoerige analyse van de vele hervormingen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in de periode 1980–2009 die elders is gepubliceerd,<sup>1</sup> proberen we in dit hoofdstuk de vele veranderingen in enkele kernwoorden te typeren. Vervolgens wordt beschreven wat drie decennia van hervormingen hebben opgeleverd in termen van werkloosheid, arbeidsmarktparticipatie en uitkeringen. Daarna komt aan de orde in hoeverre de veranderingen die hebben plaatsgevonden zijn te typeren als een leerproces. In zekere zin kunnen we de hervormingen van de afgelopen decennia beschouwen als één groot experiment. De bedoeling van experimenten is echter om ervan te leren en de vraag is of dit daadwerkelijk is gebeurd. We eindigen met enkele suggesties hoe beleidsmakers en politici in de toekomst lering kunnen trekken uit ervaringen die zijn opgedaan met de hervormingen in het verleden.

### 2.3 Activering en marktsturing

De hervorming van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in de afgelopen decennia valt allerminst te kenschetsen als een rechtlijnige ontwikkeling. Integendeel, ze is langs vele grillige wegen verlopen, die ogenschijnlijk weinig logica bevatten. Toch valt, als we de gehele periode sinds 1980 overzien en enige afstand nemen tot de vele beleidswijzigingen, een aantal grote lijnen te ontwaren die de ontwikkeling in deze periode typeren. Heel kort samengevat gaat het om activering en marktsturing.

#### *Activering*

Het is niet overdreven te stellen dat bij vrijwel alle hervormingen van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in de afgelopen drie decennia het streven naar *activering* de leidende gedachte was. Het zwaartepunt moest worden verlegd van inkomensbescherming naar activering, onder de leuze ‘werk boven inkomen’. Weliswaar waren niet alle hervormingen direct gericht op activering en re-integratie van uitkeringsontvangers, maar zij werden vrijwel alle mede met een beroep op deze doelstelling gemotiveerd. Of het nu ging om de privatisering van de re-integratieactiviteiten begin deze eeuw, of de vervanging van de WAO door de WIA, of de ketensamenwerking van UWV en gemeenten in het kader van SUWI (Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen), steeds was een belangrijke overweging dat de hervorming moest bijdragen aan het terugdringen van het aantal uitkeringsontvangers en het stimuleren van de uitstroom van uitkering naar werk.

De meeste wijzigingen in de materiewetgeving van de afgelopen dertig jaar resulteerden in een *versobering van uitkeringsaanspraken*: de toetredingsdrempel werd verhoogd, de uitkering bevroren of verlaagd of de uitkeringsduur verkort. Hoewel veel van deze wetwijzigingen primair tot doel hadden om de kosten van de sociale zekerheid te beperken, speelde daarbij tevens een belangrijke rol dat minder genereuze en minder toegankelijke uitkeringen ook een stimulans zouden vormen voor preventie en re-integratie. De veronderstelling achter dit beleid was dat hoe minder aantrekkelijk de uitkering is en hoe groter de afstand tussen uitkering en loon, hoe sterker de prikkel zal zijn om aan het werk te blijven of te gaan.

Een ander uitvloeisel van de nadruk op activering was dat de uitvoeringsorganisatie van *de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening systematisch op elkaar betrokken* werden. In de jaren

<sup>1</sup> Van Gestel, De Beer en Van der Meer (2009).

tachtig vormden de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening nog twee geheel gescheiden werelden. Zelfs begin jaren negentig was dit nog het geval toen de sociale partners enerzijds een grote rol kregen in de arbeidsvoorziening, maar anderzijds de kritiek op hun rol in de uitvoering van de werknemersverzekeringen begon aan te zwellen (enkele jaren later uitmondend in de vernietigende kritiek van de parlementaire enquêtecommissie Buurmeijer in 1993). Vanaf 1995 kwamen echter initiatieven van de grond om sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening meer met elkaar te laten samenwerken in het kader van het project Samenwerking Werk en Inkomen. Sinds de Wet SUWI (2002) worden de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening feitelijk beschouwd als twee componenten van één omvattende uitvoeringsorganisatie. Het CWI werd zowel toegangspoort tot een uitkering als startpunt voor re-integratie. Het UWV verstrekt rechtstreeks opdrachten aan een groot aantal particuliere re-integratiebureaus. Met de fusie van UWV en CWI per 1 januari 2009 culmineerde dit langjarige proces. De twee beleidsvelden zijn nu ook formeel in dezelfde organisatie ondergebracht, al betekent dit nog niet dat ook de verschillen in cultuur en werkwijze daarmee zijn verdwenen. Ook in de financieringsstructuur bestaat nog nadrukkelijk onderscheid tussen middelen die bedoeld zijn voor de verstrekking van uitkeringen en middelen voor re-integratieactiviteiten.

Een ander gevolg van de toenemende nadruk op activering is dat in de uitvoering van de sociale verzekeringen het zwaartepunt niet meer uitsluitend ligt op de *rechtmatigheid* van de uitkeringsverstrekking, maar dat er steeds meer aandacht is gekomen voor *doelmatigheids*-aspecten. In 1980 was de belangrijkste taak van de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid om op rechtmatige wijze uitkeringen te verstrekken. De tijdigheid en accuraatheid van de uitkeringsverstrekking golden als hoofddoelen van de uitvoeringsorganisatie. Of de publieke middelen die daarmee gemoeid waren ook doelmatig werden besteed, speelde geen rol van betekenis. Door de explosie van de socialezekerheidsuitgaven in de jaren tachtig en de toenemende nadruk op activering kregen de uitvoeringsorganisaties geleidelijk meer aandacht voor het beperken van het beroep op de sociale uitkeringen, door strenger te toetsen bij het toekennen van een uitkering, strikter te controleren op fraude en misbruik en sterker te stimuleren dat mensen de uitkering weer verlaten. Het toezicht is op deze punten versterkt met een actieve rol voor de Algemene Rekenkamer, de Inspectie Werk en Inkomen en voor de Cliëntenraden, die zich over verschillende rapportages (mogen) uitspreken.

Activering betekende niet alleen een verandering in de taakopvatting van de uitvoeringsorganisatie, maar ook een andere benadering van de cliënt. Er vond een normatieve verschuiving plaats die kortweg valt te karakteriseren met: *werken moet!* Gold een uitkering in het verleden primair als een recht van de uitkeringsontvanger, tegenwoordig is het uitgangspunt dat daar verplichtingen tegenover staan. Zo leggen de Individuele Re-integratie Overeenkomsten (IRO's) de rechten en plichten van de werkzoekende vast. In de verschillende sociale wetten zijn de criteria voor 'passende arbeid' verruimd. Voor schoolverlaters zonder werkervaring (ook voor hoger opgeleiden) geldt dat alle arbeid als passend wordt aangemerkt. Ook worden striktere voorwaarden gesteld aan uitkeringsverstrekking dan voorheen, zoals onder andere blijkt uit de experimenten met *work first* in veel gemeenten.

### Marktsturing

De tweede grote lijn die bij de hervormingen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid valt te onderscheiden, is die van *marktsturing*. Hierbij gaat het om toepassing van aan de markt ontleende sturingsprincipes in het publieke domein. Deze trend vloeide voort uit de toenemende populariteit van het *New Public Management* (NPM).<sup>2</sup> NPM houdt in dat marktprincipes ook in het publieke domein worden toegepast, bijvoorbeeld door aansturing via financiële prikkels, vraagsturing en afrekenen op resultaat. Voorbeelden hiervan in de uitvoering van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening zijn de planning- en controlcyclus die wordt toegepast op de SUWI-organisatie, de budgettering van de bijstand voor gemeenten (WWB) en het veilen van kavels uitkeringsontvangers aan private re-integratiebureaus door het UWV. De NPM-agenda brengt een verandering in de cultuur van werken in de uitvoeringinstellingen met zich mee, die ruimte biedt voor enige beleidsvrijheid van medewerkers, zolang ze maar resultaten boeken. Tegelijk bestaat het gevaar dat de intensieve controle op resultaten in het kader van NPM leidt tot nieuwe beperkingen van de beleidsvrijheid. Te denken valt aan de toegenomen behoefte van de Tweede Kamer en het departement van SZW aan tussentijdse rapportages en cijfers in het kader van 'monitoring' en 'benchmarking'.

Het marktdenken komt ook tot uitdrukking in een proces van *decollectivisering*, waarbij de verantwoordelijkheid voor sociale risico's geleidelijk verschuift van de staat en de nationale gemeenschap naar sectoren of zelfs naar individuele werkgevers en werknemers. Voorbeelden hiervan zijn de privatisering van de Ziektewet, het al genoemde relatief achterblijven van uitkeringsniveaus en de verlenging van de minimumperiode die men gewerkt moet hebben om voor een uitkering in aanmerking te komen (de referentie-eisen). Bij de WGA (arbeidsongeschiktheidsuitkering voor gedeeltelijk en/of tijdelijk arbeidsongeschikten) kunnen werkgevers kiezen of zij de uitvoering onderbrengen bij particuliere verzekeraars of bij het UWV.

Dat er geen sprake was van een eenduidige verschuiving in de uitvoeringsorganisatie van de overheid naar de markt wordt het duidelijkst geïllustreerd door de oprichting van dit UWV als overkoepelend publiek uitvoeringsorgaan.<sup>3</sup> De overheid trekt nog steeds in belangrijke mate aan de touwtjes in de sociale verzekeringen, zowel als het gaat om de wet- en regelgeving (zoals de bepaling van de polisvoorwaarden), als bij de uitvoering.

Een belangrijke consequentie van het marktdenken is geweest dat de rol van de *sociale partners* in het domein van sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening steeds verder is teruggedrongen. In 1980 waren de vakbonden en werkgeversorganisaties vertegenwoordigd in de besturen van tal van uitvoeringsorganisaties. Begin jaren negentig kregen zij ook nog een plaats in de besturen van de arbeidsvoorziening. Maar na 2002 hebben de sociale partners hun positie op dit terrein vrijwel volledig verloren. Als pleister op de wonde hebben zij alleen nog een rol in het (advies)orgaan Raad voor Werk en Inkomen (RWI). De werkgevers ontvingen voor het verlies aan bestuurlijke invloed in de sociale zekerheid nog enige compensatie, doordat individuele bedrijven een grotere verantwoordelijkheid kregen toebedeeld en de uitzendmarkt tot grote bloei is gekomen. Voor de werknemersorganisaties betekende het simpelweg dat hun rol in de sociale zekerheid grotendeels was uitgespeeld, afgezien van hun betrokkenheid bij de vormgeving en uitvoering van aanvullende pensioenen en bovenwettelijke afspraken in cao's.

2 Osborne en Gaebler (1992).

3 Zie hierover Bekke en Van Gestel (2004).

## 2.4 Continuïteit in verandering

Uit de schets in onderdeel 2.3 mag niet worden geconcludeerd dat het stelsel van sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid – en het denken daarover – in alle opzichten radicaal veranderd is. Een vergelijking van de situatie in 1980 met die van 2010 leert namelijk dat op een aantal terreinen sprake is van opmerkelijke continuïteit.

Misschien de belangrijkste constante, die in feite al meer dan honderd jaar van toepassing is op het sociale stelsel van Nederland, is de *permanente strijd* over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en private partijen. Vanaf de eerste sociale wetten – die tot stand kwamen aan het eind van de negentiende, begin van de twintigste eeuw – is gestreden over de vraag of de hoofdverantwoordelijkheid hiervoor moest liggen bij de overheid of bij het bedrijfsleven. Omdat er zelden een politieke meerderheid bestond voor een van beide zienswijzen, leidde dit regelmatig tot stagnatie bij de invoering van nieuwe sociale wetten en bestond het eindresultaat veelal uit een ondoorzichtig compromis, waarin iedere partij voldoende van haar gading kon vinden.<sup>4</sup> Dit vormt een belangrijke verklaring voor de ingewikkelde structuur die de uitvoeringsorganisatie in 1980 kenmerkte. Ook de actuele uitvoeringsstructuur is weer de uitkomst van strijd om de verantwoordelijkheidsverdeling.

Een tweede aspect dat bij alle veranderingen hetzelfde bleef zijn de zorgen over de beheersbaarheid en *financiële houdbaarheid* van het sociale stelsel. Dit was in de jaren tachtig een nieuw element in de discussie en het bleef sindsdien een dominante rol spelen. Ook al verhoogde de aandacht in de jaren negentig steeds meer naar activering, een belangrijke randvoorwaarde bij iedere verandering in het stelsel bleef dat zij moest bijdragen aan de beheersbaarheid van de uitgaven voor sociale bescherming. Gezien de sterke daling van de uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bruto binnenlands product (zie hierna), is dit doel ruimschoots gerealiseerd. Niettemin staat ook in de huidige discussie de houdbaarheid van collectief georganiseerde sociale arrangementen op lange termijn centraal, dit maal voornamelijk vanwege de verwachte kostenstijging als gevolg van de vergrijzing.

Terwijl bij de sociale verzekeringen de financiële houdbaarheid een permanente bron van zorg is, is dat – als derde punt – bij de arbeidsvoorziening het *gebrek aan effectiviteit*. Telkens weer rijzen vragen of het vigerende arbeidsmarktbeleid wel voldoende bijdraagt aan het aan het werk helpen van werkzoekenden en uitkeringsontvangers. Opmerkelijk is dat deze twijfels zowel opkomen in economisch voorspoedige tijden als bij economische tegenwind. Tijdens iedere hoogconjunctuur wordt geconstateerd dat de arbeidsvoorziening onvoldoende in staat is vacatures te vervullen, ondanks het feit dat er nog grote aantallen werkzoekenden staan ingeschreven. In iedere laagconjunctuur luidt de kritiek dat arbeidsvoorziening niet in staat is de werkzoekenden met minder gunstige kenmerken (ouderen, laag opgeleiden, allochtonen) aan het werk te helpen. Ook de verschillende instrumenten die worden ingezet in het arbeidsmarktbeleid – scholing, training, werkervaring, loonkostensubsidies, gesubsidieerd werk – staan voortdurend bloot aan kritiek (vooral van economen), omdat de toegevoegde waarde ervan zeer gering zou zijn en zij bij een kosten-batenanalyse slecht scoren.

Samenhangend met de continue zorg over de tekortschietende effectiviteit is er, ten vierde, ook structureel kritiek op de *gebrekkige informatievoorziening* over zowel de sociale zeker-

4 Vergelijk Hoogenboom (2004).

heid als het arbeidsmarktbeleid. De beschikbare informatie is vaak onvoldoende om de doelmatigheid van het beleid te meten. Daarvoor is namelijk gedetailleerde informatie nodig over de kwaliteit van de werkprocessen en de invloed hiervan op de effectiviteit van instrumenten. Om de duurzaamheid van die effectiviteit te beoordelen, zou het tevens nodig zijn om individuele cliënten gedurende langere tijd te volgen. In de afgelopen decennia zijn de verschillende uitvoeringsorganen er niet in geslaagd een geïntegreerd informatiesysteem op te zetten dat het mogelijk maakt de doelmatigheid van het sociale stelsel vast te stellen. Daardoor staan de uitvoeringsinstanties ook vaak met lege handen als zij proberen de kritiek op hun functioneren te weerleggen.

Tot slot is er ook sprake van continuïteit als het erom gaat dat de *individuele werkzoekenden en werkgevers* in de discussie over de hervorming van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid bijna steeds buiten beeld zijn gebleven. Alle hervormingen richten zich op de uitvoeringsorganisaties zelf, dat wil zeggen op de ‘aanbodzijde’ van sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling, terwijl de ‘vragers’, de individuele werkzoekenden en werkgevers in de discussie over deze hervormingen niet rechtstreeks zijn betrokken, maar uitsluitend via de vakbonden, werkgeversorganisaties en politieke partijen. Gezien het globale niveau van belangenarticulatie en de beperkte representativiteit van deze organisaties bestaat een weinig specifiek beeld van wat degenen voor wie alle hervormingen bedoeld waren er nu zelf van vinden en waaraan zij behoefte hebben.

## 2.5 Wat hebben drie decennia hervormingen opgeleverd?

De vele veranderingen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in de periode 1980–2010 roepen onontkoombaar de vraag op wat zij per saldo hebben opgeleverd. Functioneren de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening nu beter dan drie decennia geleden? Is de uitvoering doeltreffender en doelmatiger geworden? Is er minder fraude en onbedoeld gebruik van sociale regelingen dan in 1980? Zijn de kansen van uitkeringsontvangers om weer aan het werk te gaan toegenomen? Op basis van de beschikbare gegevens – we constateerden het reeds – is het niet mogelijk hierover stellige uitspraken te doen. In dit onderdeel volstaan we daarom met een statistisch overzicht van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en bij de werknemersverzekeringen sinds 1980. We benadrukken dat aan de gepresenteerde cijfers geen directe conclusies kunnen worden verbonden over de effectiviteit en doelmatigheid van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. De geschetste trends zijn namelijk ook door tal van andere factoren beïnvloed, zoals de economische ontwikkeling, sociale en demografische veranderingen en de gewijzigde opvattingen in de maatschappij.

Tabel 2.2 vergelijkt een aantal kerncijfers van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid in 1980 en 2009. De tabel laat zien dat de arbeidsparticipatie fors is gestegen. Hierdoor is Nederland in de Europese Unie opgerukt van een plaats in de achterhoede naar de tweede positie, achter Denemarken. Omdat deze groei voor een groot deel tot stand kwam door de opmars van de (gehuwde) vrouw op de arbeidsmarkt, is het echter de vraag of en in hoeverre een (directe) relatie bestaat met de hervormingen in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening. De aanzienlijk hogere arbeidsparticipatie heeft niet geresulteerd in een lagere werkloosheid, doordat de werkgelegenheid en de beroepsbevolking ongeveer even sterk zijn gegroeid. Niettemin behoort de werkloosheid in Nederland tot de laagste van Europa.

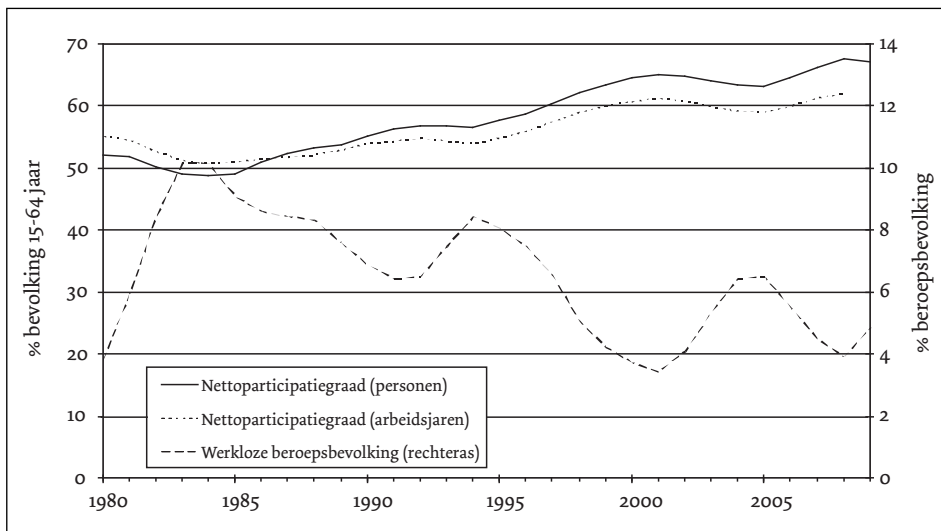
Tabel 2.2 Kerngegevens arbeidsmarkt en sociale zekerheid, 1980 en 2009

	absoluut (x 1.000)		in % bevolking 15-64		in % beroeps- bevolking		uitgaven in % bbp	
	1980	2009	1980	2009	1980	2009	1980	2008
Bevolking 15-64 jaar	9.362	10.970	100,0	100,0				
<i>Arbeidsmarkt</i>								
Beroepsbevolking	5.075	7.753	54,2	70,7	100,0	100,0		
Werkzaam	4.881	7.373	52,1	67,2	96,2	95,1		
Werkloos	194	379	2,1	3,5	3,8	4,9		
<i>Sociale zekerheid</i>								
Ziek (ZW)	293	88	3,1	0,8	5,8	1,1	1,9	0,2
Arbeidsongeschikt (AAW/WAO/WIA/WAZ/WAJONG)	661	832	7,1	7,6	13,0	10,7	3,7	1,7
Werkloos (WW/RWW)	156	270	1,7	2,5	3,1	3,5	1,0	0,7
Bijstand (ABW/RWW/WWB)	230	317	2,5	2,9	4,5	4,1	1,6	0,8
Totaal werknemersverzekeringen	1.023	1.190	10,9	10,8	20,2	15,4	6,0	2,7
Totaal	1.340	1.507	14,3	13,7	26,4	19,4	8,2	3,5

Bron: CBS (Statline); UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen; Statistische tijdreeksen 2008; UWV Kwartaal Verkenning 2010-I)

Het aantal uitkeringsontvangers in de bevolking van 15-64 jaar is tussen 1980 en 2009 in verhouding gedaald. Vooral het beslag van de uitgaven voor de werknemersverzekeringen op het bruto binnenlands product is sterk verminderd. Deze gunstige ontwikkelingen zijn wel dege-lijk voor een deel toe te schrijven aan hervormingen in de sociale zekerheid. Vooral de ingrijpende veranderingen in hoogte, duur en toekenningsvoorwaarden van de diverse uitkeringen hebben belangrijk bijgedragen aan het verlagen van de socialezekerheidsuitgaven. In kwantita-tieve zin – zowel als het om aantallen personen als om collectieve uitgaven gaat – is de situatie op de arbeidsmarkt en bij de werknemersverzekeringen in 2009 aanzienlijk gunstiger dan hij was in 1980. De externe druk om te komen tot verdere hervormingen lijkt daarmee nu aanzien-lijk kleiner te zijn. Daar staat echter tegenover dat nieuwe ontwikkelingen, in het bijzonder de vergrijzing van de bevolking, de globalisering alsmede de gevolgen van de huidige economi-sche crisis, weer nieuwe problemen en uitdagingen voor het stelsel met zich mee kunnen bren-gen. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat de periode van ingrijpende hervormingen nu achter de rug is. Integendeel, de aanpak van het houdbaarheidsprobleem van de overheidsfinanciën zal de komende jaren waarschijnlijk een nieuwe ronde van forse herzieningen inluiden.

Figuur 2.1 Arbeidsparticipatie en werkloosheid, 1980–2009

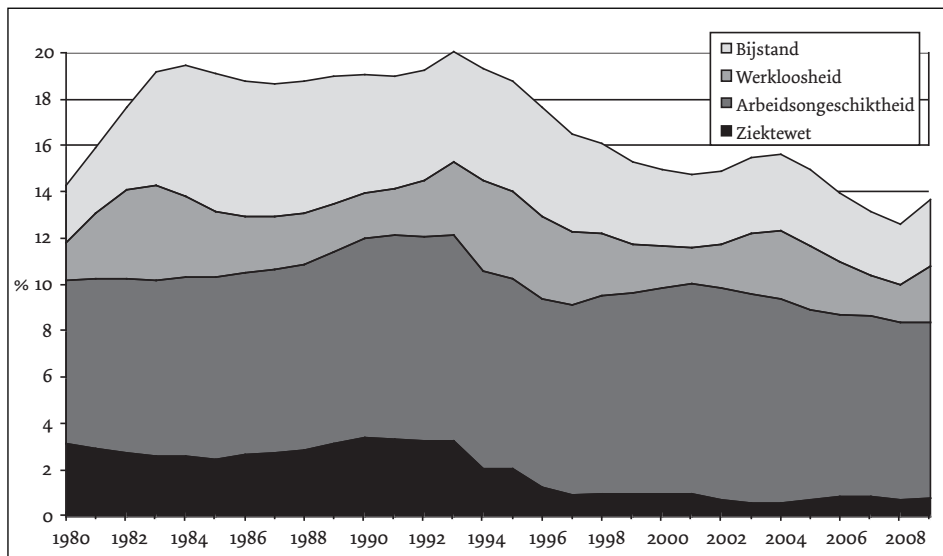


Bron: CBS (Statline)

Figuur 2.1 toont de ontwikkeling van enkele arbeidsmarktindicatoren, te weten het werkloosheidspercentage en de nettoparticipatiegraad (de werkende beroepsbevolking in procenten van de bevolking van 15-64 jaar) in personen en in arbeidsjaren. Begin jaren tachtig verslechterde de arbeidsmarktsituatie onrustbarend: de werkloosheid explodeerde en de arbeidsparticipatie daalde. Maar vanaf 1984 vertonen de Nederlandse arbeidsmarktprestaties een opgaande lijn. De nettoparticipatiegraad nam (in personen) met meer dan een derde toe (van 48 naar 67 procent). De arbeidsdeelname in fulltime equivalenten nam overigens minder sterk toe (van 50 naar 62 procent), doordat veel van de nieuwe werkgelegenheid uit deeltijdbanen bestond. Opmerkelijk is ook dat vanaf de jaren negentig tijdens iedere volgende recessie de werkloosheid minder hoog opliep dan in de vorige. De maximale werkloosheid in de drie recessies in de periode 1980–2005 was respectievelijk 10,2, 8,5 en 6,5 procent.<sup>5</sup> De diepe huidige recessie lijkt echter deze dalende trend te doorbreken. Hoewel op het moment van schrijven nog niet duidelijk is tot hoe ver de werkloosheid zal oplopen, verwacht het Centraal Planbureau voor 2010 en 2011 een gemiddeld werkloosheidspeil van eveneens 6,5 procent.

5 Deze cijfers betreffen de werkloze beroepsbevolking. Gebruiken we de geregistreerde werkloosheid als indicator, dan bedragen de pieken respectievelijk 11,7, 7,5 en 4,3 procent.

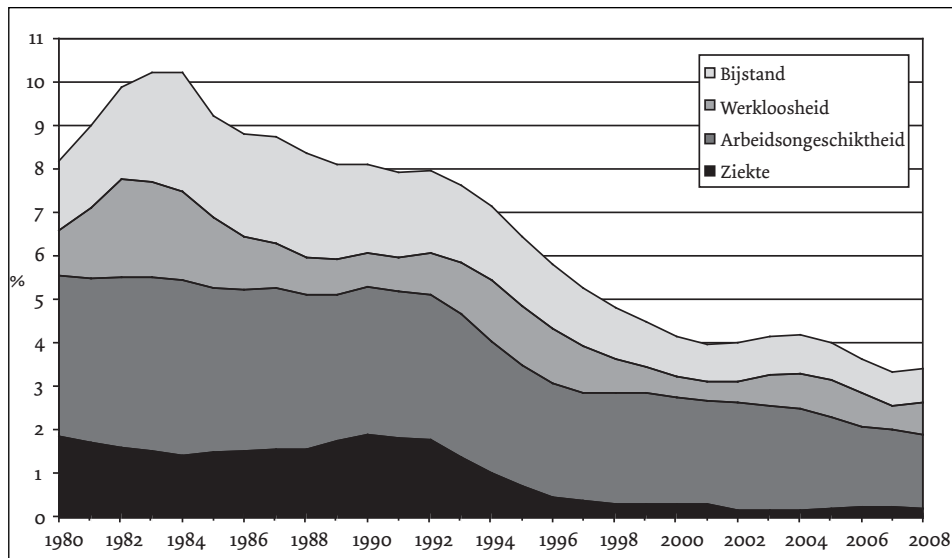
Figuur 2.2 Uitkeringsontvangers in % bevolking 15-64 jaar, 1980-2009



Bron: CBS (Statline), UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen 2007; Statistische tijdreeksen UWV 2008; UWV Kwartaalverkenning 2010-1); bewerking door de auteurs

De relatief gunstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn slechts voor een deel terug te vinden in de daling van het uitkeringsvolume (figuur 2.2). De verslechtering van de arbeidsmarkt-situatie aan het begin van de jaren tachtig resulteerde in een sterke groei van het beroep op de sociale zekerheid, maar de stijging van de arbeidsparticipatie en de daling van de werkloosheid die na 1984 inzetten, hadden aanvankelijk nauwelijks effect op het aandeel van de uitkeringsontvangers in de bevolking van 15-64 jaar. Weliswaar daalde het aantal werkloosheidsuitkeringen in de tweede helft van de jaren tachtig, maar tegelijkertijd groeide het aantal ontvangers van een arbeidsongeschiktheids- en bijstandsuitkering. De uitkeringsafhankelijkheid piekte in 1993, toen een op de vijf personen tussen 15 en 64 jaar een uitkering ontving (waarbij VUT- en pensioenuitkeringen nog buiten beschouwing zijn gelaten). Pas na 1993 begon het aandeel uitkeringsontvangers substantieel te dalen. In 2008 was dit met ruim een derde gekrompen tot 12,6 procent van de bevolking van 15-64 jaar. Een derde van deze daling is overigens het gevolg van de privatisering van de Ziektewet en is dus in zekere zin fictief. In 2009 nam het aantal uitkeringsontvangers (vooral werklozen) weer met zo'n honderdduizend toe als gevolg van de economische crisis.

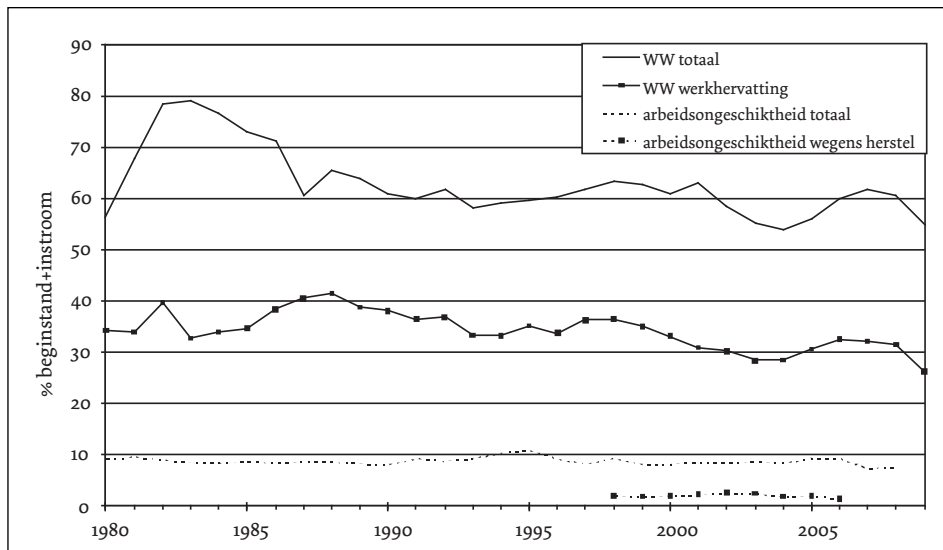
Figuur 2.3 Uitgaven sociale zekerheid in procenten bbp, 1980–2008



Bron: CBS (Statline), UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen 2007; Statistische tijdreeksen UWV 2008); bewerking door de auteurs

Terwijl het tot 1993 niet lukte het uitkeringsvolume (in relatie tot het aantal inwoners van 15-64 jaar) terug te dringen, werd wel succes geboekt bij het beperken van de uitgaven voor de sociale zekerheid. Figuur 2.3 laat zien dat deze uitgaven, als aandeel van het bbp, vanaf 1983 gestaag zijn gedaald. Terwijl in 1983 nog meer dan 10 procent van het bbp werd uitgegeven aan sociale uitkeringen voor personen onder de 65 jaar, was dit in 2008 nog slechts 3,4 procent. In 27 jaar tijd zijn de uitgaven dus met tweederde verminderd. Ook hier wordt het beeld enigszins geflatteerd door de privatisering van de Ziektewet, die een vijfde van de uitgavendaling verklaart. Dat de uitgaven veel sterker zijn teruggelopen dan het aandeel uitkeringsontvangers, betekent dat het gemiddelde uitgekeerde bedrag per ontvanger fors is verlaagd in vergelijking met de gemiddelde welvaartsontwikkeling. Simpel gezegd: de uitkeringen zijn sterk achtergebleven bij de loonontwikkeling. Dit heeft zich vooral voorgedaan tussen 1983 en 1993, toen het uitkeringsvolume per saldo groeide (figuur 2.2), maar de uitgavenquote niettemin met ruim een kwart terugliep (figuur 2.3).

Figuur 2.4 Beëindigde uitkeringen, 1980–2009



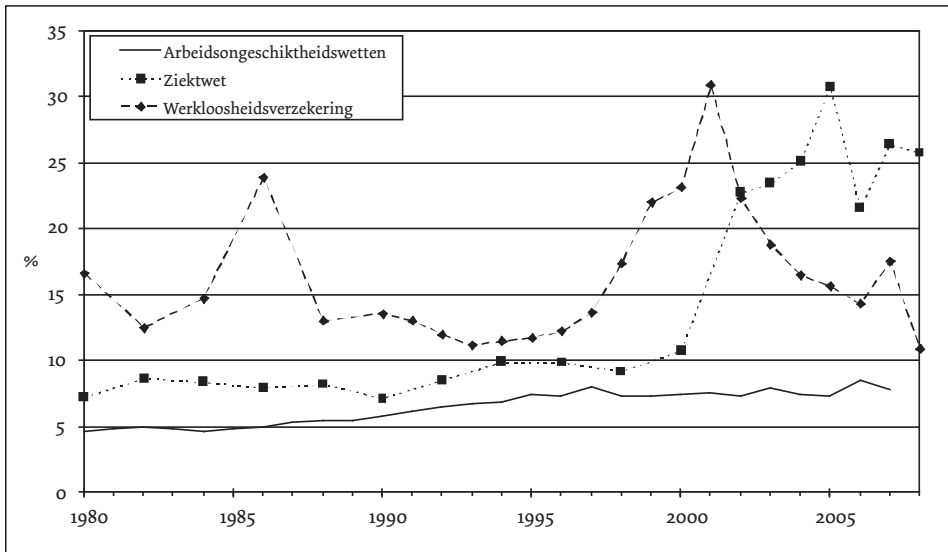
Bron: UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen 2007; Statistische tijdreeksen UWV 2008; UWV Kwartaalverkenning 2010-I), CBS (Statline); bewerking door de auteurs

De daling van het aandeel uitkeringsontvangers na 1993 kan zowel zijn veroorzaakt doordat minder personen een beroep doen op een uitkering als doordat uitkeringsontvangers sneller uitstromen, bijvoorbeeld omdat zij werk vinden. De uitvoeringsorganisatie van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening heeft in het algemeen meer invloed op de uitstroom dan op de instroom. Het is daarom interessant om na te gaan of de daling van het aandeel uitkeringsontvangers het gevolg is van een grotere uitstroom. Figuur 2.4 laat zien dat hiervoor geen aanwijzingen bestaan. De uitstroom uit de WW en de arbeidsongeschiktheidsregelingen is hier berekend als het aantal beëindigde uitkeringen in een kalenderjaar in procenten van het aantal uitkeringen aan het begin van het jaar plus het aantal in de loop van het jaar toegekende nieuwe uitkeringen. De uitstroom wordt dus gerelateerd aan het totale aantal uitkeringsontvangers dat in een jaar tijd zou kunnen uitstromen. Uit figuur 2.4 blijkt dat noch de uitstroom uit de WW noch de uitstroom uit de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tussen 1980 en 2009 per saldo wezenlijk is veranderd. Jaarlijks stroomt ongeveer 60 procent van de WW'ers en 10 procent van de arbeidsongeschikten uit de uitkering. Richtten we het zoeklicht specifiek op het percentage werklozen dat aan het werk gaat, dan lijkt er sinds de tweede helft van de jaren tachtig zelfs sprake te zijn van een dalende trend: in 1988 stroomde 42 procent van de WW'ers uit naar een baan, in 2008, vlak voor de economische crisis uitbrak, was dit nog slechts 31 procent en in 2009 daalde dit naar 26 procent. Er zijn helaas geen cijfers over het aantal arbeidsongeschikten dat weer aan het werk gaat, maar het percentage arbeidsongeschikten dat uit de uitkering stroomt vanwege 'herstel' is onverminderd zeer gering: rond 2 procent!

Uit de cijfers in figuur 2.4 valt niet zonder meer te concluderen dat de grotere nadruk op re-integratie van uitkeringsontvangers geen effect heeft gehad. Er bestaan ook andere factoren

die de kans op uitstroom beïnvloeden, zoals de samenstelling van de uitkeringspopulatie naar leeftijd, opleidingsniveau, gezondheid, en dergelijke. Als de kenmerken van het bestand uitkeringsontvangers steeds 'ongunstiger' worden, zou een constante uitstroom al op betere re-integratieprestaties duiden. Niettemin kan worden geconstateerd dat alle veranderingen in de afgelopen kwarteeuw niet hebben geleid tot grotere kansen voor werklozen en arbeidsongeschikten om aan de slag te komen.

Figuur 2.5 Uitvoeringskosten (in procenten uitgekeerd bedrag), 1980–2008



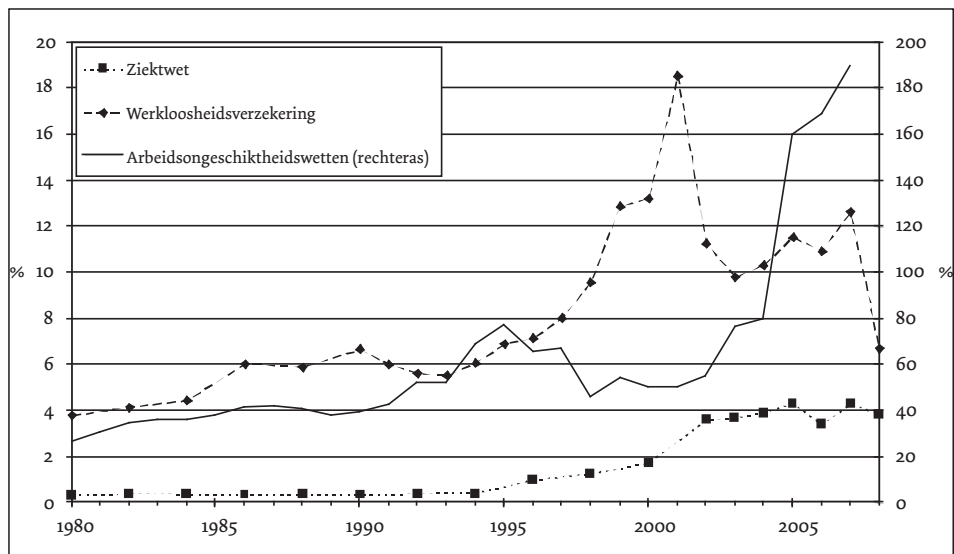
Bron: UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen 2007; Statistische tijdreeksen UWV 2008); bewerking door de auteurs

De laatste indicator voor de prestaties in de afgelopen dertig jaar betreft de uitvoeringskosten. Deze zijn te beschouwen als een indicator voor de kostenefficiëntie van de uitvoeringsorganisatie. Figuur 2.5 toont de uitvoeringskosten in procenten van het totale bedrag aan uitkeringen voor de Ziektewet, de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de werkloosheidsverzekering. De uitvoeringskosten voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn in de periode 1980–2007 gestaag gegroeid, van iets minder dan 5 procent tot 8 procent. De uitvoeringskosten van de WW vertonen een nogal grillig patroon, met scherpe pieken in 1986 en 2001, terwijl de uitvoeringskosten van de Ziektewet tot 2000 licht, maar gestaag toenemen, om daarna te exploderen. Dit laatst hangt waarschijnlijk samen met de privatisering van de Ziektewet, waardoor het bedrag dat de sociale fondsen uitkeerden sterk terugliep, terwijl de kosten van de uitvoeringsorganisatie niet evenredig daalden.

Er valt te twisten over de vraag of de uitvoeringskosten als percentage van de uitgekeerde bedragen wel een goede indicatie geven van de kostenefficiëntie van de uitvoeringsorganisatie. Het is immers aannemelijk dat de uitvoeringskosten sterker worden bepaald door de mutaties in het bestand (in het bijzonder het toekennen van nieuwe uitkeringen) dan door

het totale uitgekeerde bedrag. In figuur 2.6 zijn de uitvoeringskosten daarom berekend per nieuwe uitkering en uitgedrukt als percentage van de gemiddelde uitkering per volledig (herleid) uitkeringsjaar.

Figuur 2.6 Uitvoeringskosten (per nieuwe uitkering in % uitgekeerd bedrag per (herleid) uitkeringsjaar), 1980–2008



Bron: UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen 2007; Statistische tijdreeksen UWV 2008); bewerking door de auteurs

Deze alternatieve becijfering maakt het beeld echter allerminst gunstiger. Bij de Ziektewet zijn de relatieve uitvoeringskosten per nieuw toegekende uitkering in 2008 ruim tien maal zo hoog als in 1980 en bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zeven maal zo hoog! Bij de werkloosheidsuitkeringen vervijfvoudigden de relatieve uitvoeringskosten tot 2001, daarna zijn ze weer sterk gedaald. Een mogelijke verklaring voor de stijging van de relatieve uitvoeringskosten per nieuwe uitkering is dat de voorwaarden die aan het verkrijgen van een uitkering worden gesteld strenger zijn geworden en strikter worden gecontroleerd (denk aan de herkeuringsoperaties voor de WAO), waardoor de uitvoeringskosten per toegekende uitkering sterk zijn gestegen.

Samenvattend leveren de veranderingen die sinds 1980 plaatsvonden een gemengd beeld op. Bij arbeidsparticipatie en uitgaven voor sociale zekerheid is grote vooruitgang geboekt: de arbeidsdeelname is sterk gestegen en de socialezekerheidsuitgaven zijn als percentage van het bbp meer dan gehalveerd. Bij het uitkeringsvolume zijn de prestaties minder indrukwekkend, hoewel het aantal uitkeringen wel aanzienlijk is gedaald. Zorgelijk is dat de uitstroom uit de uitkeringen niet is gestegen, terwijl activering een van de belangrijkste doelstellingen van de vele hervormingen was. De positieve resultaten zijn dus voornamelijk geboekt door de instroom in

de uitkeringen te beperken en de uitkeringen te versoberen, in plaats van door de uitstroom te vergroten. De grotere nadruk op controle en (her)keuringen verklaart wellicht ook waarom de uitvoeringskosten verhoudingsgewijs sterk zijn gestegen: per toegekende uitkering worden meer kosten gemaakt.

## 2.6 Lessen voor de toekomst

Net zoals goede resultaten in het verleden geen garantie zijn voor de toekomst, kan omgekeerd uit de problemen in het verleden niet automatisch worden afgeleid hoe het in de toekomst beter kan. Elk tijdsgewricht kent immers andere (inter)nationale economische en politiek-maatschappelijke condities die het functioneren van de arbeidsmarkt en het sociale stelsel beïnvloeden. Bovendien veranderen ook de opvattingen van de vele partijen die in deze sectoren een rol spelen. De overheid, het maatschappelijk middenveld en de markt kunnen elk op verschillende manieren de functies van arbeidsvoorziening en sociale zekerheid vervullen. Alle actoren kampen met de vraag hoe onvolkomenheden (*failures*) te voorkomen die gevestigde belangen bevoordelen ten koste van buitenstaanders.<sup>6</sup> Opmerkelijk is dat sommige vroegere beleidsoplossingen, die al lang afgedaan leken, weer terugkeren op de politieke agenda, doordat de maatschappelijke onvrede over door het systeem geleverde prestaties groot blijft. In de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat in de jaren zeventig kende de arbeidsvoorziening bijvoorbeeld een heel uitvoerig instrumentarium dat sterk op de behoeften van individuele klanten was toegesneden. Arbeidsvoorziening begeleidde niet alleen werkzoekenden naar werk, maar besteedde ook aandacht aan scholing, beroepenvoorlichting, begeleiding bij beroepskeuzen en loopbaanoriëntatie, vakopleiding en cursussen. Deze beleidsinstrumenten werden in de jaren negentig ‘afgebouwd’, maar na de eeuwwisseling komen het ‘maatwerk’ voor de cliënt en de behoefte aan een geïntegreerde benadering van werk, opleiding en inkomen opnieuw sterk op de voorgrond te staan. Een ander voorbeeld betreft de uitvoering van re-integratie na 2002. Bij de start van SUWI in 2002 werd de lokale uitvoeringsorganisaties opgelegd om de re-integratie uit te besteden aan private marktpartijen. De laatste jaren zijn CWI en UWV echter weer zelf een deel van de re-integratie voor hun rekening gaan nemen (denk aan het WERKbedrijf van het UWV). Zo zien we dat het debat over de verantwoordelijkheidsverdeling en uitvoering zich telkens weer herhaalt.

Het is voor toekomstige hervormingen in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening van belang om na te gaan welke lessen hieruit zijn te trekken. Dit is echter niet eenvoudig. Onderzoeken wijzen niet alleen regelmatig uit dat het stelsel nog altijd niet goed werkt, maar ook – wat veel ernstiger is – dat de huidige ontwikkelingen niet goed te beoordelen zijn omdat de oude situatie alweer achterhaald is. Als het beleid steeds verandert, kan niet worden vastgesteld onder welke condities bepaalde instrumenten effectief zijn. Het gevolg is dat ondanks dertig jaar beleidshervormingen nog steeds niet duidelijk is waarom bepaalde groepen werkzoekenden voor kortere of langere tijd buiten spel staan en welke beleidsinstrumenten effectief zijn.

De permanente veranderingen in de sturingsprincipes van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening rieken naar maatschappelijke verspilling van ervaring, kennis, kapitaal en

6 De Beer *et al.* (2009); Van der Meer *et al.* (2003).

middelen, vooral ook doordat de inspanningen nooit in verband konden worden gebracht met de bereikte resultaten. Het gaat wellicht te ver om een moratorium op verdere beleidswijzigingen uit te vaardigen, maar nieuwe ingrijpende reorganisaties in de SUWI-organisatie zijn op methodologische gronden niet wenselijk zolang het rendement van de eerdere interventies niet is vastgesteld. Na de samenvoeging van CWI en UWV per 1 januari 2009 is het dan ook raadzam de eerste jaren geen grote veranderingen in de uitvoeringsorganisatie meer door te voeren, tot duidelijk is wat het effect en rendement is van de eerder doorgevoerde hervormingen in termen van uitkeringsvolume en in- en uitstroomkansen van de verschillende doelgroepen.

In het verlengde hiervan lijkt een tweede belangrijke les te zijn dat bezinning nodig is op de politieke besluitvorming in Nederland. Een terugkerend element hierin is het steeds schipperen tussen verschillende belangen en posities. Consensus en compromissen zoeken is bij uitstek een kenmerk van het poldermodel, waarin verworven rechten en opgebouwde belangen op nationaal niveau sterk vertegenwoordigd zijn, maar de stem van uitvoerders, cliënten en nieuwe (private) partijen in de sector veel minder wordt gehoord. De permanente strijd om de verantwoordelijkheid tussen staat, middenveld en markt is een historisch gegeven, dat niet zelden uitmondt in onheldere politieke compromissen waarbij verschillende sturingsmechanismen met elkaar botsen. Het bereiken van een politiek compromis gaat vaak ten koste van inzicht in en een keuze voor de effectiviteit van het resulterende beleid.

Het streven naar een voortdurend nieuw begin, een schone lei waarmee de problemen uit het verleden moeten verdwijnen, is een belangrijk kenmerk van de politieke besluitvorming in Nederland. 'Iets nieuws beginnen' komt vaak voort uit gedeelde onvrede over het bestaande, maar niet uit consensus over het alternatief daarvoor. Het gaat dan niet zelden om een sprong in het diepe met een radicale verandering van de koers. Hierdoor gaat veel kennis en ervaring verloren en komen suboptimale uitkomsten tot stand. Iedere hervorming roept weer nieuwe problemen op die misschien voorkomen hadden kunnen worden door eenvoudig fouten van het bestaande stelsel te corrigeren. Hoewel besluitvorming over hervormingen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid altijd het resultaat zal zijn van een politiek compromis, bepleiten wij om daarbij meer oog te hebben voor mogelijke nadelen van een nieuwe structuur en niet alleen voor de gebreken van de bestaande structuur. Zolang niet vaststaat dat de nieuwe structuur daadwerkelijk organisatorisch en inhoudelijk beter zal functioneren dan de oude, doet de politiek er verstandig aan geen ingrijpende hervormingen door te voeren.

Een derde les voor de toekomst ligt in de – ondanks de retoriek van marktwerking en decentralisatie – sterk centrale en *hiërarchische* aanpak van problemen, zonder de expertise, ideeën en inzichten van de werkvloer van de uitvoeringsorganisaties systematisch te benutten bij de beleidsontwikkeling. Pas recent voert SUWI op kleine schaal meer gecontroleerde experimenten met beleidsveranderingen uit.<sup>7</sup> In het huidige stelsel wordt ook onvoldoende gebruik gemaakt van informatie die beschikbaar is bij werkgevers en werkzoekenden op de arbeidsmarkt. Welke bedrijven maken gebruik van de dienstverlening en welke groepen werkzoekenden profiteren wel of niet van de interventies? Op dit punt levert de re-integratiemarkt onvoldoende inzicht op. In de afgelopen jaren is mede door het op afstand zetten van de sociale

7 Zie Van der Meer en Roes (2010) voor een bespreking van de 'parallele leerprocessen' die thans optreden op nationaal niveau en in de keten van de uitvoeringsorganisaties.

partners de vraagzijde van de arbeidsmarkt in het SUWI-stelsel uit beeld geraakt. We kunnen daarom met enig recht spreken van een hervormingsmoeras waarin de politieke besluitvorming over de organisatie en taakverdeling van de verzorgingsstaat is terechtgekomen. Elke hervorming had onbedoelde en onvoorziene gevolgen, waarbij ook de logica (bijvoorbeeld ‘concurrentie’ of ‘samenwerking’) van verschillende hervormingen die tegelijk of vlak na elkaar werden doorgevoerd botste en verwarring, onduidelijkheid en onzekerheid opriep in de uitvoering. Bij toekomstige beleidswijzigingen is het dan ook van groot belang vroegtijdig kennis te nemen en gebruik te maken van de kennis en ervaring van de uitvoerders in het veld.

In dit licht bezien is het interessant dat recent weer stemmen opgaan om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en financiering van de Werkloosheidswet gedurende de eerste periode bij de werkgever te leggen. De Commissie-Bakker heeft voorgesteld dat de werkgever bij ontslag gedurende zes maanden het loon dient door te betalen.<sup>8</sup> In de volgende zes maanden ligt in dit voorstel de verantwoordelijkheid voor de financiering op sectorniveau, waarbij de sociale partners afspraken kunnen maken over de uitvoering. Ook het ontwerpverkiezingsprogramma van het CDA pleit voor een loondoorbetalingsverplichting van de werkgever in geval van ontslag, afhankelijk van de duur van het dienstverband.<sup>9</sup> In de PvdA gaan vergelijkbare geluiden op.<sup>10</sup> De eerdere hervormingen van de Ziektewet, waardoor de werkgever in geval van ziekte nu gedurende twee jaar 70 procent van het loon moet doorbetalen, staan model voor deze plannen. Op hetzelfde niveau waar de beslissingen worden genomen die leiden tot een beroep op de uitkering, namelijk het ondernemingsniveau, wordt dan ook de verantwoordelijkheid gelegd voor de financiële consequenties. Dit kan een sterke prikkel geven om ontslagen te voorkomen en om te komen tot een actief re-integratiebeleid op ondernemings- of sectorniveau.<sup>11</sup> In de verkiezingsprogramma's van 2010 kiest een aantal politieke partijen tevens voor een beperking van de duur van de WW, waarbij GroenLinks en D66 denken aan maximaal een jaar, terwijl CDA en VVD geen precieze termijn noemen.<sup>12</sup> De PvdA en SP willen de huidige WW in stand houden.<sup>13</sup> Een eventuele beperking van de duur van de WW zou de historische lijn van bezuinigingen op de sociale zekerheid voortzetten. Het is echter zeer de vraag of de beoogde effecten (hogere arbeidsparticipatie, meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt) hiermee worden bereikt. Dat is immers voor de eerdere maatregelen niet aangetoond. Qua uitvoeringsstructuur zien de meeste politieke partijen een grotere rol voor gemeenten in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Het CDA meent dat het UWV Werkbedrijf onder financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten moet komen. De VVD wil zelfs UWV als uitkeringsinstantie opheffen (niet als keuringsinstantie), hoewel onduidelijk is waar uitkeringsgerechtigden dan terecht moeten. GroenLinks voorziet voor iedereen die langer dan een jaar werkloos is een participatiecontract met de gemeente, tegen het wettelijk minimumloon. Hoewel de gemeenten in deze plannen dus een grotere verantwoordelijkheid krijgen voor het aan het werk helpen van mensen, waaronder bijvoorbeeld ook jonggehandicapten (Wajong), willen de

8 Commissie Arbeidsparticipatie (2008), 81.

9 Christen Democratisch Appel (2010), 28.

10 Partij van de Arbeid (2010), 26.

11 Vergelijk De Beer *et al.* (2009).

12 GroenLinks (2010), 18; D66 (2010), 23; Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (2010), 13.

13 Partij van de Arbeid (2010), 26; Socialistische Partij (2010), 17-18.

meeste partijen sterk bezuinigen op het re-integratiebudget. Van het nog pas in 2002 opgerichte UWV en de gelijktijdig gecreëerde private markt voor re-integratieactiviteiten blijft in de plannen weinig over.

Los van de precieze inhoud van de hervormingsvoorstellen is er alle reden voor terughoudendheid met grote nieuwe reorganisaties, minder dan tien jaar na de vorige. Het is essentieel dat eerst niet alleen de voordelen maar ook de mogelijke nadelen van de nieuwe modellen zorgvuldig in kaart worden gebracht en worden afgewogen tegen de voor- en nadelen van het bestaande model, alvorens daadwerkelijk tot de ingrijpende hervormingen over te gaan. De ervaring met de vele hervormingen van de afgelopen drie decennia zou toch in ieder geval moeten hebben geleerd dat ieder nieuw model onvermijdelijk ook weer onbedoelde en onvoorziene gevolgen met zich meebrengt.<sup>14</sup> Wellicht moet verbetering van de uitvoering in de toekomst minder in structuurwijzigingen en in ingrijpende reorganisaties worden gezocht, en meer in het verbeteren en afstemmen van de dienstverlening op de behoeften en wensen van de 'klanten'.

## Literatuur

- Beer, P.T. de, M. Hoogenboom, L. Kok en T. Schils (2009), *Wie zorgt voor zekerheid?*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Bekke, H., en N. van Gestel (2004), *Publiek verzekerd. Voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993–2003*, Apeldoorn: Garant
- Christen Democratisch Appel (2010), *Slagvaardig en samen*. Concept-verkiezingsprogramma 2010, Den Haag: CDA
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Rotterdam: z.u.
- D66 (2010), *Anders ja*, Concept-verkiezingsprogramma D66 voor de Tweede Kamer 2010–2014, Den Haag: D66
- Gestel, N. van (2008), Omwegen naar werk, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 63(6), 267-273
- Gestel, N. van, P.T. de Beer, en M. van der Meer (2009), *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Gestel, N. van, en D. Nyberg (2009), Translating National Policy Changes into Local HRM Practices, *Personnel Review*, 38(5), 544-559
- GroenLinks (2010), *Echte keuzes voor de toekomst*, Ontwerp-verkiezingsprogramma 2010–2014, Utrecht: GroenLinks
- Hoogenboom, M. (2004), *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland (1880–1940)*, Dissertatie, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Meer, M. van der, en B. Roes (2010), Simultaan leren: beleidsleren in de keten van werk en inkomen, *Beleid en Maatschappij*, 37(2), te verschijnen
- Meer, M. van der, J. Visser, T. Wilthagen, en P.F. van der Heijden (2003), *Weg van het overleg? Twintig jaar na Wassenaar naar nieuwe verhoudingen in het Nederlandse model*, Amsterdam: Amsterdam University Press

14 Van Gestel (2008) en Van Gestel en Nyberg (2009).

- Osborne, D., and T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading MA: Addison-Wesley Publishing
- Partij van de Arbeid (2010), *Iedereen telt mee. De kracht van Nederland*, Concept-verkiezingsprogramma PvdA, Amsterdam: PvdA
- Socialistische Partij (2010), *Een beter Nederland voor minder geld*, Concept-verkiezingsprogramma SP 2011–2015, Rotterdam: SP
- Tweede Kamer (2009–2010), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2010. Memorie van toelichting bij wetslichaam*, 32 123 XV, nr. 1
- Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (2010), *Orde op zaken*, concept-verkiezingsprogramma 2010, Den Haag: VVD