

# Kennisagenda 2013

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

juni 2013

## **Eindredactie**

Pierre Koning

## **Auteurs**

Eva Berkhuisen  
Teun Eikelboom  
Marcel Einerhand  
Geralt Nekkens  
Anne van Putten  
Elise Splint  
Judith Vissers  
Els Vogels

# Inhoudsopgave

## Voorwoord

### Hoofdstuk 1 | Kennis voor beleid

- 1.1 Doel van de Kennisagenda
- 1.2 Totstandkoming van de Kennisagenda
- 1.3 Benutting van de Kennisagenda

### Hoofdstuk 2 | Kennisthema's

- 2.1 Meer mensen aan het werk
- 2.2 Regionale samenwerking op het domein van werk en inkomen
- 2.3 Flexibiliteit en sociale zekerheid
- 2.4 Zorg-werkcombinaties onder druk?
- 2.5 Mobiliteit in een globaliserende economie
- 2.6 Financieringsmodaliteiten bij ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen

## Literatuurlijst

## Voorwoord

Nederland staat de komende jaren voor een aantal grote sociale en economische uitdagingen. De financiële crisis heeft zich verdiept tot een Europese schulden crisis en beïnvloedt de economische ontwikkeling negatief. Het overheidsbeleid moet daarop inspringen: het moet zuiniger en doelmatiger. Op belangrijke terreinen zijn ook stappen voorwaarts mogelijk: in de handhaving van het beleid en in de ordening van de arbeidsmarkt. Tegelijk verandert de beleidsomgeving in rap tempo. De voor Nederland zo belangrijke wereldmarkt is in beweging. Nederland vergrijsst maar wel met een steeds beter opgeleide beroepsbevolking. De arbeidsverhoudingen schuiven. En Nederland is voor grote groepen buiten de landsgrenzen een aantrekkelijk land om te komen leven en werken.

Deze uitdagingen liggen voor een belangrijk deel op het terrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en haar partners. Om hierop goed voorbereid te zijn, wil SZW zich een helder beeld vormen van relevante ontwikkelingen en de mogelijke gevolgen hiervan. 'Kennis' is het sleutelwoord. Wat weten we al? Waar zitten onzekerheden? En welke verschillende toekomstbeelden zijn mogelijk?

De Kennisagenda van SZW zet de kennisbehoefte van het ministerie op een rij. De Kennisagenda laat zien wat de belangrijkste strategische kennisthema's zijn voor SZW in de komende jaren en welke vragen SZW heeft. Het zijn geen vragen van SZW alleen, het zijn vragen van de gehele samenleving. Het vinden van antwoorden op deze vragen kan SZW uiteraard ook niet alleen. Met deze Kennisagenda hoop ik adviesraden, planbureaus, andere onderzoeksinstituten en de partijen die in het Kennisplatform Werk en Inkomen samenwerken, te inspireren bij hun onderzoek en bij het opstellen van hun werkprogramma's. Zo dat we de noodzakelijke kennis gezamenlijk kunnen opbouwen en ons een goed beeld kunnen vormen van toekomstige ontwikkelingen.

De eerste editie van de Kennisagenda is verschenen in 2008. De Kennisagenda 2013 bouwt voort op vier kennisthema's van de versie uit 2012, en voegt hier twee nieuwe thema's aan toe: "Regionalisering werk en inkomen" en "Financieringsmodaliteiten ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Ik hoop op een waardevolle dialoog met u!

### **Ton Annink**

Secretaris-Generaal

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

# Hoofdstuk 1 | Kennis voor beleid

## 1.1 Doel van de Kennisagenda

Het doel van de Kennisagenda SZW is te verkennen waar naar de toekomst toe de belangrijke maatschappelijke vraagstukken voor SZW liggen en welke kennisvragen er bij SZW rond die vraagstukken bestaan. Het voeren van beleid is een kennisintensieve activiteit en het is van belang dat de kennis- en informatiestroom op orde is. De Kennisagenda vervult gezien vanuit het departement een functie naar buiten en naar binnen toe. Naar buiten toe is de Kennisagenda bij uitstek het document waarin met een accent op de verdere toekomst de kennisvraag van SZW valt na te lezen. Als zodanig beoogt de Kennisagenda een ijkpunt te geven voor het werk van de planbureaus en van het adviesstelsel alsmede voor de op het SZW beleidsterrein georiënteerde academisch onderzoek. Intern is de Kennisagenda een resultaat van discussie tussen verschillende geledingen binnen het departement en bevordert zo de convergentie. Tegelijk vormt de Kennisagenda binnen het departement een oriëntatie voor het denken zowel over de kennisvraag in de breedte als voor de verdieping op specifieke thema's. De Kennisagenda SZW geeft mede richting aan de onderzoeksprogrammering van SZW.

De Kennisagenda is gericht op kennis en niet op beleid. Deze bundel is dan ook geen uiting van kabinetsbeleid. De Kennisagenda is bedoeld als katalysator voor debat en onderzoek op het beleidsterrein van SZW. Daartoe signaleert de Kennisagenda veranderingen in de maatschappelijke omstandigheden en snijdt een aantal thema's aan waar zich mede als gevolg van die veranderingen in de omstandigheden een problematiek ontwikkelt. Aan de hand van een bondige bespreking van die thema's worden kennisvragen geïdentificeerd. De gewonnen inzichten vormen een kader voor de ontwikkeling en de beoordeling van nieuw beleid.

De Kennisagenda weerspiegelt de ambitie van SZW om het departement naar zijn kennisomgeving te openen en de samenwerking op te zoeken. Werken 'van buiten naar binnen' heet dat bij SZW. SZW wil in een open dialoog met de wereld van de wetenschap, de kennisinstellingen en de adviesraden kennis en inzichten over fundamentele maatschappelijke, economische, technologische en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen 'naar binnen' halen en daar in samenwerking gebruik van maken. Wat betreft het adviesstelsel sluit dit aan bij een beweging naar meer vraagsturing.

## 1.2 Totstandkoming van de Kennisagenda

In de Kennisagenda 2013 is voortgebouwd op de vijf inhoudelijke thema's die voor de editie van 2011 zijn vastgesteld. Een thema is echter geschrapt en twee nieuwe thema's zijn erbij gekomen. Bij de selectie van de thema's is grote zorgvuldigheid betracht. Er is naar wetenschappelijk en ambtelijk draagvlak gezocht. Er is gelet op aansluiting met de beleidsagenda. En er is gekeken of de thema's verbinding leggen tussen de verschillende geledingen binnen het departement. Een dergelijke zorgvuldigheid is van belang omdat deze thema's in beginsel voor een periode van drie jaar de inhoud van de Kennisagenda bepalen. Naast de inhoudelijke thema's behandelt de Kennisagenda de maatschappelijke veranderingen in de beleidsomgeving. Voor de beschrijving hiervan is de Rijksbrede Kennisagenda, die is opgesteld door het Strategiebeeraad Rijksbreed, een belangrijke inspiratiebron geweest. Evenals de Kennisagenda SZW richt de Rijksbrede Kennisagenda zich op middellange termijn ontwikkelingen.

De kern van de Kennisagenda 2013 bestaat uit zes brede kennisthema's:

1. Meer mensen aan het werk
2. Regionale samenwerking op het domein van werk en inkomen
3. Flexibiliteit en sociale zekerheid
4. Zorg-werkcombinaties onder druk?
5. Mobiliteit in een globaliserende economie
6. Financieringsmodaliteiten bij ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen

Hierbij zijn de thema's "Regionale samenwerking op het domein van werk en inkomen" en "Financieringsmodaliteiten bij ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen" als nieuw aan te merken. Voor wat betreft de overige thema's geldt dat de paragrafen ongewijzigd zijn gebleven ten opzichte van de versie van 2012.

De uitwerking van de thema's in de Kennisagenda is bij SZW decentraal georganiseerd. Voor elk thema is een directie als trekker aangewezen. Andere directies die affiniteit met het thema hebben

kijken mee. Schotten worden geslecht. Op deze manier is getracht de binnen het departement aanwezige kennis zo goed mogelijk te benutten. En ook wordt op deze manier optimaal gebruik gemaakt van bestaande netwerken waarlangs kennis van buiten kan worden gemobiliseerd. Voor deze Kennisagenda is dankbaar gebruik gemaakt van langs deze weg verkregen commentaar van externe personen.

### 1.3 Benutting van de Kennisagenda

De Kennisagenda SZW speelt een rol bij de onderzoeksprogrammering van SZW. Met het aantreden van de *Chief Science Officer* in 2011 heeft de coördinatie van het onderzoek meer gestalte gekregen. Het onderzoek dat SZW extern laat verrichten is decentraal aangestuurd. De Kennisagenda biedt mogelijkheden om tot onderzoek te inspireren. Dat betreft dan aan de ene kant het onderzoek in de 'vrije ruimte', dat wil zeggen onderzoek waartoe vanuit het beleidsproces geen verplichtingen bestaan. Aan de andere kant bestaat de ambitie van de Kennisagenda SZW om aan te sluiten bij het lopende kennisdebat in wetenschap, politiek en samenleving en om ook daarin te inspireren.

De kennisagenda op het beleidsterrein van SZW wordt door verschillende partijen gezet, onder meer door het Kennisplatform Werk en Inkomen. SZW draagt daar met zijn eigen Kennisagenda aan bij. Vanuit de interne expertise die in het proces van totstandkoming van de Kennisagenda SZW wordt gemobiliseerd, is SZW beter in staat niet alleen om te zenden maar ook om te ontvangen. Het is van belang om interessante geluiden in het kennisdebat snel op te vangen, goed te verstaan en een plek te geven in de beleidsafweging. Tegelijkertijd is het van belang om het kennisdebat binnen SZW scherp te houden en vanuit die scherpste te participeren en desgewenst te sturen in het nationale en internationale kennisdebat.

De Kennisagenda SZW is een levend document. Het proces houdt niet op bij het formuleren van kennisvragen. SZW benut zijn Kennisagenda als agenda voor het verzamelen van kennis. Die kennis draagt bij aan de politiek bestuurlijke behendigheid van het departement en staat uiteindelijk in dienst van de ambtsdragers. De agenda voor het verzamelen van kennis is gevarieerd en deels gestructureerd. Het verrichten van strategische beleidsanalyses ten behoeve van interne discussies is een vruchtbare werkwijze. Ontbrekende kennis kan ook worden verzameld door gebruik te maken van de capaciteit van de planbureaus (inclusief het CBS) en van het adviesstelsel. Het is daarvoor nuttig wederzijds inhoudelijke contacten te onderhouden. En ten slotte haalt SZW nieuwe kennis binnen door via de externe netwerken aan een stroom van externe deskundigen de gelegenheid te bieden hun geluid binnen het departement te laten horen.

## Hoofdstuk 2 | Kennisthema's

### 2.1 Meer mensen aan het werk

#### Terugblik

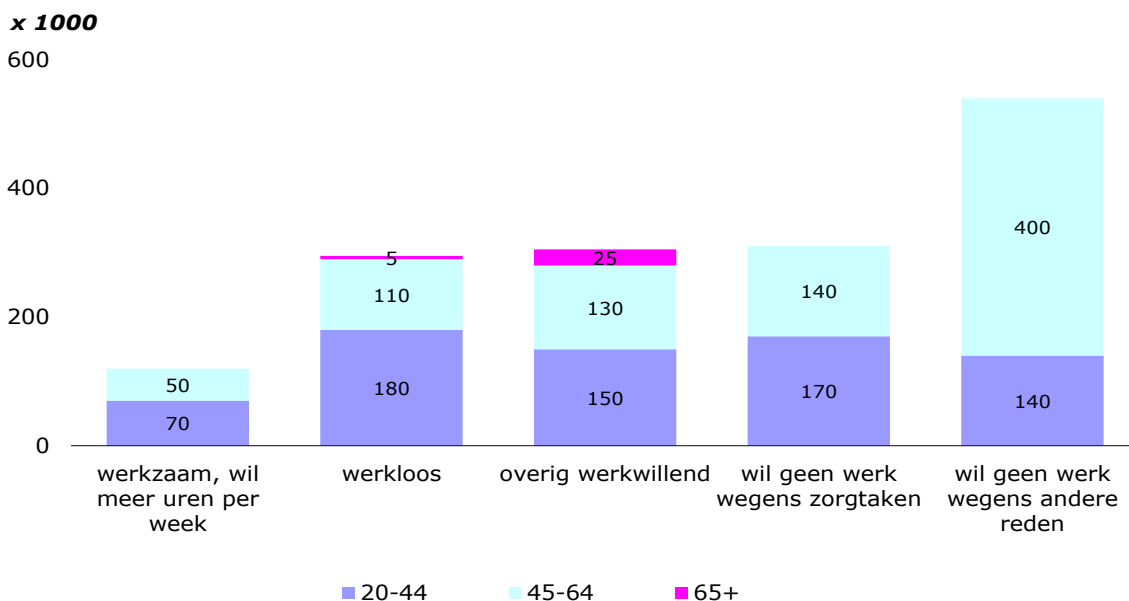
In de kennisagenda 2011 was "Meer mensen aan het werk" een van de kernthema's. De centrale vraag bij het thema was: "op welke manieren en met welke specifieke instrumenten kunnen toekomstige generaties, waaronder vooral laagopgeleiden, mensen met langdurige aandoeningen, ouderen, deeltijders en mensen met (mantel)zorgtaken, beter op de arbeidsmarkt integreren?" Een belangrijke (sub)vraag hierbij was *hoe het onbenut arbeidspotentieel ingeschakeld kan worden*. Deze vraag wordt in de editie 2012 van de Kennisagenda en opnieuw in die van 2013 centraal gesteld. De aandacht gaat vooral uit naar het aanbod van arbeid.

#### Arbeidspotentieel van personen in een uitkering

##### Indicatie omvang

Naar schatting behoren 1,5 miljoen personen tot het onbenut arbeidspotentieel: zij werken niet of zij werken weinig uren, maar zouden onder bepaalde voorwaarden of omstandigheden wel (gedurende meer uren) kunnen en willen werken.<sup>1</sup> De samenstelling van het arbeidspotentieel verandert geleidelijk. Op de korte termijn zijn de veranderingen echter beperkt. Daarom is het zinvol om een snapshot van het onbenut arbeidspotentieel te geven. Een groot deel van het onbenut arbeidspotentieel bestaat uit personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze personen stromen niet snel uit naar werk.<sup>2</sup> Het gaat vooral om personen in de bijstand en in de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

**Figuur 2.1a** Indicatie onbenut arbeidspotentieel 20 jaar en ouder naar leeftijd<sup>a</sup>



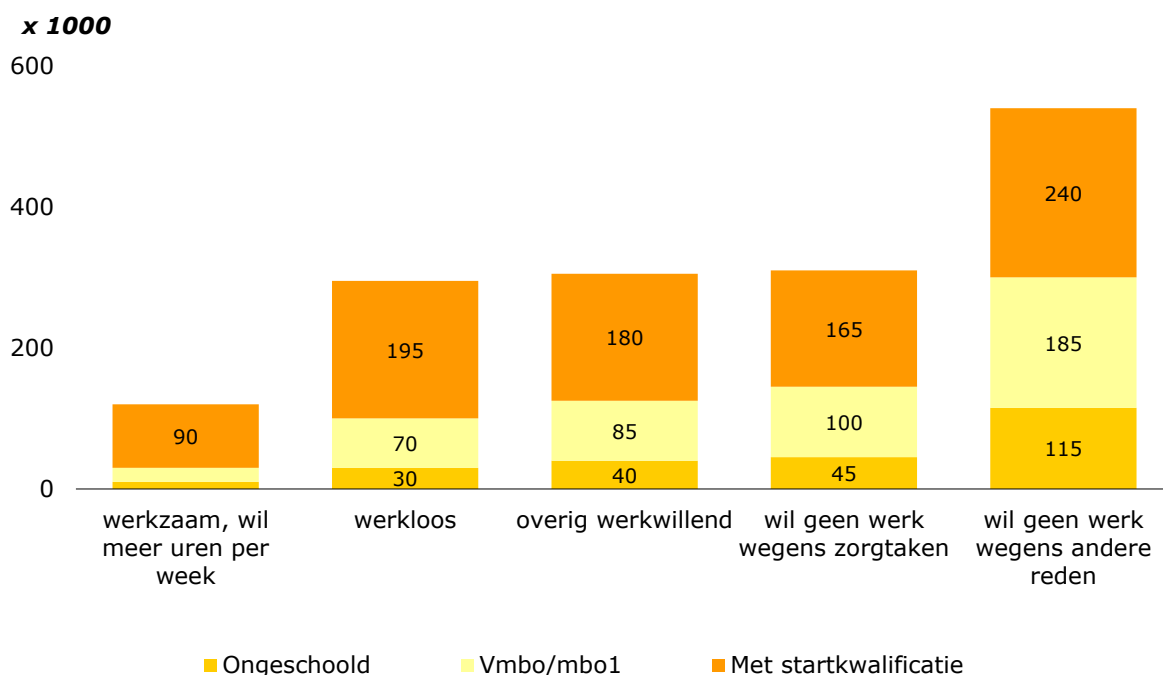
<sup>a</sup> Niet-onderwijsvolgenden, exclusief personen met VUT/pensioen of AO-uitkering die niet willen/kunnen werken. Gemiddeld willen de werkenden die een grotere baan wensen, 9 uur per week langer werken. Omgerekend naar voltijdwerkers zijn dat 120 duizend personen.

Bron: SZW, op basis van CBS (2011b)

<sup>1</sup> Ruwe schatting SZW op basis van CBS cijfers 2009 (CBS 2011b).

<sup>2</sup> Van de 1,6 miljoen huishoudens met een uitkering in 2010 is ruim de helft al vier jaar of langer van de uitkering afhankelijk (Bierings en Bos 2011).

**Figuur 2.1b Indicatie onbenut arbeidspotentieel 20 jaar en ouder naar opleidingsniveau<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Niet-onderwijsvolgenden, exclusief personen met VUT/pensioen of AO-uitkering die niet willen/kunnen werken. Gemiddeld willen de werkenden die een grotere baan wensen, 9 uur per week langer werken. Omgerekend naar voltijdwerkers zijn dat 120 duizend personen.

Bron: SZW, op basis van CBS (2011b)

#### *Verschillende groepen onbenut arbeidspotentieel*

Het onbenut arbeidspotentieel bestaat uit diverse groepen, zoals personen die meer uren willen werken, personen met een uitkering die een baan wensen en personen die geen aanspraak kunnen maken op een uitkering en een baan zoeken (Figuur 2.1). In deze paragraaf zijn alleen personen met WW, bijstand en arbeidsongeschiktheidsregelingen meegenomen. Van hen vormen er circa 500 duizend het onbenut arbeidspotentieel: zij willen en kunnen werken voor minimaal 12 uur per week.

De arbeidsmarktpositie van het onbenut arbeidspotentieel verschilt. De een heeft recente werkervaring, de ander is laagopgeleid en weer een ander kampt met fysieke belemmeringen. Hierbij is het essentieel te weten of voor de cliënt re-integratie-instrumenten ingezet moeten worden. Uit onderzoek blijkt, dat bijvoorbeeld de inzet van re-integratie-instrumenten voor hoogopgeleiden die net in de WW zitten als gevolg van een bedrijfssluiting, niet zinvol is, omdat een groot deel van hen op eigen kracht een baan vindt. Indien toch een re-integratietraject wordt ingezet, leidt dit tot onnodige kosten (*deadweight loss*) en een langere uitkeringsduur (het *lock-in* effect). Een effectief re-integratiebeleid vereist dus inzicht in wie wat voor soort re-integratie nodig heeft en voor wie je niets hoeft te doen.

#### **Criteria voor de inzet van het re-integratie instrumentarium**

Diverse criteria zijn denkbaar op basis waarvan het arbeidspotentieel in groepen kan worden verdeeld. Sol et al. (2011) komen op basis van knelpunten tot een indeling in zes groepen. Groot (2009) kijkt naar de mate van potentiële productiecapaciteit. SEO (2011)<sup>3</sup> heeft dit criterium in verschillende onderzoeken gehanteerd. In essentie gaat het er om te komen tot een goede maatstaf waarmee de afstand tot de arbeidsmarkt van cliënten kan worden vastgesteld. De gedachte is dat op basis van een indeling een gerichte en meer effectieve inzet van middelen voor re-integratie mogelijk is.

#### *Verdien capaciteit en de keuze van de interventie*

<sup>3</sup> Zie ook het onderzoek van de Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (2011).

De potentiële productiviteit c.q. verdien capaciteit is een criterium dat vaker wordt gebruikt om de uitkeringsgerechtigden in groepen in te delen. Daarom is hier gekozen voor de verdien capaciteit als criterium. Op basis van dit criterium kunnen vier groepen personen worden gevormd, waarvan de laagste groep niet tot het onbenut arbeidspotentieel wordt gerekend. De laagste groep (groep 1) bestaat uit twee subgroepen. Enerzijds personen die niet kunnen functioneren op een reguliere arbeidsplaats onder reguliere arbeidsverhoudingen. Zij zijn aangewezen op voorzieningen, zoals dagbesteding. Anderzijds een groep die ook niet kan werken op reguliere plaatsen. Maar zij kunnen wel meer dan de vorige groep. Voor hen zijn beschermde arbeidsplaatsen die niet in concurrentie staan met overeenkomstige werkgelegenheid nodig (zoals sociale werkplaatsen of volledig gesubsidieerde banen). Groep 2 bestaat uit personen met een verdien capaciteit structureel lager dan het wettelijk minimumloon (WML). Groep 3 bestaat uit personen met een verdien capaciteit die tijdelijk onder het WML ligt. Voor deze groep is dus de afstand tot de arbeidsmarkt overbrugbaar. Bij groep 4 ligt de verdien capaciteit op of boven het WML. Zij hebben geen afstand tot de arbeidsmarkt maar kunnen vanwege andere redenen (gebrekkige vraag, allocatieproblemen, persoonlijke belemmeringen) niet aan de slag. Voor hen moeten geen re-integratie-instrumenten worden ingezet, doch uitsluitend specifieke hulp worden verleend, zoals bemiddeling naar regulier werk of sollicitatietrainingen, zo laat Tabel 2.1 zien. Tabel 2.1 is samengesteld op basis van literatuuronderzoek over de effectiviteit van re-integratie instrumenten.

**Tabel 2.1 Welke re-integratie instrumenten kunnen geschikt zijn voor wie?**

Re-integratie instrumenten	Instrument geschikt voor de doelgroep?			
	Groep 1	Groep 2	Groep 3	Groep 4
<b>Instrumenten gericht op de werkgever</b>				
• Kortdurende loonkostensubsidie	NEE	NEE	JA	NEE
• Langdurende loondispensatie	NEE	JA	NEE	NEE
• Kortdurende loondispensatie	NEE	NEE	JA	NEE
• Gesubsidieerde arbeid	NEE	NEE	NEE	NEE
• Garantie ziekteverzuimkosten	NEE	NEE	JA	NEE
<b>Instrumenten gericht op de werkzoekende</b>				
• Aanpak belemmeringen maatschappelijke participatie	JA	JA	JA	NEE
• Sociale activering	JA	JA	JA	NEE
• Vakgerichte training en scholing	NEE	NEE	JA	NEE
• Werkervaringsplaatsen	NEE	JA	JA	NEE
• Proefplaatsing	NEE	NEE	JA	NEE
• Verplichte activiteiten, zoals Work First	NEE	JA	JA	JA
• Volledig gesubsidieerde baan	NEE	NEE	NEE	NEE
• Werken met behoud van uitkering	NEE	JA	JA	JA
• Coaching	NEE	NEE	NEE	JA
<b>Instrumenten gericht op aansluiting vraag en aanbod</b>				
• Bemiddeling naar regulier werk	NEE	NEE	JA	JA
• Sollicitatietraining	NEE	NEE	JA	JA
• Controle uitkeringsvoorwaarden	NEE	JA	JA	JA
• Financiële prikkels en sancties	NEE	JA	JA	JA
• Diagnose	JA	JA	JA	JA

Toelichting: groep 1 = personen met een negatieve arbeidsproductiviteit; groepen 2 en 3 = personen met een positieve arbeidsproductiviteit die blijvend respectievelijk tijdelijk onder het WML ligt; groep 4 = personen met een arbeidsproductiviteit op of boven het WML.

Er kunnen meerdere instrumenten gelijktijdig worden ingezet, zoals sancties in combinatie met loondispensatie en vaardigheidstrainingen. Belangrijk is te komen tot de juiste mix van instrumenten voor hen die dat nodig hebben.

De meeste instrumenten per doelgroep uit Tabel 2.1 spreken voor zich. Twee korte toelichtingen:

- In de tabel staat dat voor de laagste groep geen controle op de uitkering nodig is. De reden is dat van deze personen niet wordt verwacht dat zij een baan zullen vinden. Wenselijk is wel dat op termijn gecontroleerd wordt of betrokkenen nog steeds tot de laagste groepen horen.
- Bij groep 4 is bij "Work First" en "werken met behoud van een uitkering" "JA" ingevuld, omdat het noemen ervan de betrokken werklozen kan aansporen snel een baan te gaan zoeken.

#### *Professionele ondersteuning en beoordeling door de uitvoering*

Met vaststelling van geschikte re-integratie-instrumenten zijn we er nog niet. Deze moeten vervolgens in de uitvoeringspraktijk worden gebruikt. Dit is niet altijd eenvoudig. Het kan voor medewerkers bij sociale diensten lastig zijn om uit wetgeving, gemeentelijke regels en jurisprudentie af te leiden wat een geëigende reactie is op een bijstandsontvanger die niet



meewerkt, tegenwerkt, geen werk wil, zich niet voldoende wil inspannen etc. Sancties worden doorgaans weinig opgelegd, omdat klantmanagers soms huiverig zijn deze toe te passen vanwege negatieve neveneffecten (schade vertrouwensband, financiële situatie gezinnen met kinderen, cliënten in schuldsanering etc.) (IWI 2012). Deze dilemma's zijn volgens de RWI (2011) redenen waarom de uitvoering geprofessionaliseerd moet worden. Door professionalisering kunnen de kwaliteit, efficiëntie en de effectiviteit van de dienstverlening worden vergroot. Met de recent gelanceerde impuls Vakmanschap wordt een verdergaande professionalisering beoogd. De komende tijd worden hiertoe o.a. werkwijzers ontwikkeld voor klantmanagers – op basis van bewezen effectieve methodieken - over o.a. handhaving, selectie en diagnose en re-integratie van personen met beperkingen.

#### **Kennisvragen**

- Welke criteria zijn geschikt om mensen met het oog op re-integratie in groepen in te delen?
- In hoeverre zijn klantmanagers bij zo'n indeling in staat relevante factoren (zoals motivatie, gedrag, vatbaarheid voor sancties en bonussen etc.) op waarde te schatten?
- In welke mate zijn klantmanagers op basis van een indeling van werklozen gewoon om te kiezen voor bewezen effectieve instrumenten?

#### **Duurzaamheid**

Hoe is het te beoordelen als werklozen na enkele maanden hun baan verliezen en langdurig werkloos blijven? Is de re-integratie-inspanning dan zinvol geweest of is sprake van verspild geld? Is het wenselijk dat het resultaat bestaat uit duurzame in plaats van tijdelijke plaatsingen? In deze bijdrage is duurzaamheid een belangrijk thema.

Het officiële criterium voor het succes van een re-integratietraject is 6 maanden. Aan de inzet op dit halfjaarcriterium kleven bezwaren. Ten eerste bevat dit korte tijdbestek geen prikkel voor werkgevers om binnen de Wet werken naar vermogen te streven naar banen met een baanduur die langer is dan zes maanden. Daarnaast is deze tijdsperiode zeer kort gezien de potentiële draaideurproblematiek. Bovendien wordt de uitvoeringspraktijk minder gestimuleerd langdurige banen voor hun cliënten binnen te slepen. En betrokkenen worden regelmatig met de onzekerheid van werkloosheid geconfronteerd. Ten tweede zijn tijdelijke banen van minder dan 6 maanden niet zonder belang. Tijdelijke banen hebben zowel voor werkgevers als werknemers voordelen. Bij werkgevers voorzien tijdelijke banen in de behoefte om flexibel te zijn. Flexibiliteit is voor werkgevers onmisbaar om adequaat te kunnen inspelen op de voortdurend veranderende omgeving en schommelingen in de vraag naar goederen en diensten. Door flexibiliteit te creëren via flexibele arbeidsrelaties kunnen kosten bespaard worden.

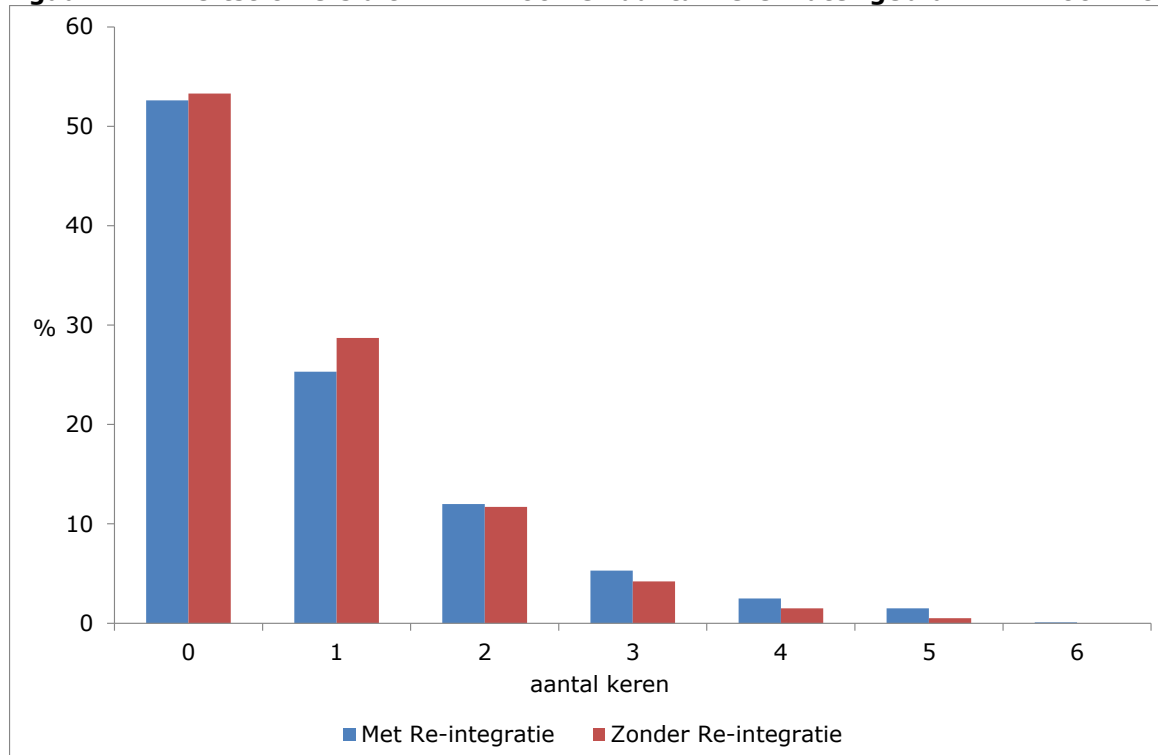
Tijdelijke en flexibele banen bieden een mogelijkheid om werkervaring op te doen en zich in de kijker te spelen voor een vaste baan (CBS 2011a). Ze kunnen een opstap zijn naar een vaste baan. Illustratief zijn uitzendbanen (Kenniscentrum UWV 2012). Bijna drie op de vier werkzoekenden (72 procent) die direct na werkloosheid een uitzendbaan hebben genomen, zijn één jaar later nog steeds aan het werk. Van deze 72 procent is 41 procent doorgestroomd naar de reguliere sector. Uitzendbanen zijn dus erg belangrijk om de werkloosheid te verminderen. En ze bieden werkzoekenden een baan die langer dan zes maanden duurt. Verder kan een tijdelijke of flexibele baan belangrijk zijn omdat deze de mogelijkheid biedt maatschappelijk mee te doen. Werk is doorgaans voor mensen belangrijk; bij veel personen neemt werk een centrale plaats in hun leven in. Weliswaar gaat werk ten koste van vrije tijd, het is echter een bron van inkomen, en het biedt sociaal contact, waardering en erkenning, en zelfontplooiing.

Herhalingswerkloosheid is altijd opgevat als een indicator voor gebrek aan de duurzaamheid van de re-integratie. In de praktijk zien we dat als personen met re-integratiesteun in latere jaren herhaaldelijk werkloos worden, de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette re-integratiemiddelen in twijfel worden getrokken. Uit onderzoek van CBS blijkt dat herhalingswerkloosheid optreedt bij werknemers met en zonder re-integratiesteun. De verschillen tussen beide groepen zijn klein (zie Figuur 2.2). Zeker als rekening wordt gehouden met het feit dat de arbeidsmarktpositie van personen met steun zwakker is dan die van de andere groep. De figuur toont dat ongeveer de helft van de personen die in 2002 de WW is uitgestroomd ook in

latere jaren een of meerdere keren werkloos worden. Een groep personen wisselt dus perioden van werk af met perioden van werkloosheid. De gemiddelde duur van het later gebruik van de WW in 2002-2007 was 5,2 maanden (CBS 2009).

Vooraf ouderen worden getroffen door herhalingswerkloosheid. Bijna 60 procent van de 55-64 jarigen die instroomden in de WW in de 6 jaren daarvoor, had al eerder gebruik gemaakt van de WW. Een kwart van de 55-64 jarigen kwam voor de derde keer in zes jaar in de WW terecht. Dit herhaald gebruik van de WW suggereert een instabiel arbeidspatroon en illustreert een draaideurproblematiek.

**Figuur 2.2 Uitstromers uit WW in 2002 en aantal keren later gebruik WW 2002-2007**



Bron: CBS (2009)

Herhalingswerkloosheid op zich is geen goede reden om de effectiviteit van re-integratie-instrumenten negatief te beoordelen. Door werkervaring op te doen, afgewisseld met werkloosheid, wordt de arbeidsmarktpositie van betrokkenen sterker. Dit kan ertoe leiden dat herhalingswerkloosheid alleen de eerste jaren optreedt. Naar verwachting stijgt de herhalingswerkloosheid de komende jaren. De reden hiervoor is de groei van het aantal tijdelijke en flexibele banen.

De officiële norm van zes maanden voor de vaststelling dat een re-integratietraject geslaagd is heeft een functie. Maar het is daarnaast van belang om na te gaan waarom mensen er niet in slagen hun baan te behouden. Wat gaat er mis? Schieten uitkeringsgerechtigden tekort? Lopen uitkeringsgerechtigden tegen belemmeringen aan? Is er voldoende vraag vanuit de arbeidsmarkt?

### Kennisvragen

- Wat is de bijdrage van tijdelijke banen om voor gere-integreerde personen de kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt te verbeteren?
- Hebben werklozen voor de versterking van hun lange-termijn arbeidsmarktpositie voldoende aan tijdelijke banen of is daar verdere ondersteuning bij nodig, bijvoorbeeld scholing?
- Kan een nieuw duurzaamheidscriterium ontwikkeld worden op basis van de gecumuleerde duur van de werkloosheid en rekening houdend met de zelfredzaamheid om recht te doen aan situaties met opeenvolgende werkgevers?
- Wat betekent duurzaamheid voor werkgevers in het kader van de wet Werken naar vermogen?

## Duurzaamheid en motivatie

Motivatie is een belangrijke succesfactor voor (duurzame) werkhervatting. Motivatie bevordert dat mensen zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun re-integratie. In dit verband wordt de term zelfsturing gebruikt. In de voorbereiding van de nieuwe wet Werken naar vermogen komt de focus meer te liggen op wat personen kunnen; op de verdien capaciteit. In de verdien capaciteit is de motivatie van de werkzoekende verrekend.

### *Intrinsieke motivatie*

Mensen zijn van buitenaf te motiveren bijvoorbeeld door beloningen maar voor een deel ligt de motivatie bij de mensen zelf. Deze intrinsieke motivatie is gebaseerd op uitdagingen en de behoefte aan sociale contacten en zelfontplooiing. Bij de re-integratie wordt dit aspect onvoldoende meegenomen. Dat is opmerkelijk gezien het feit dat de invloed van intrinsieke motivatie op de baankans groter is dan die van scholingsinstrumenten (Van Rhenen 2011). Uit werkgeversonderzoeken, waaronder die rond proefexperimenten voor loondispensatie, blijkt dat de motivatie van de werkzoekende voor werkgevers de belangrijkste factor is om iemand aan te nemen. Werkgevers willen vooral intrinsiek gemotiveerde personen die zin hebben in hun werk, betrouwbaar zijn, proactief handelen op het werk en hun handen laten wapperen. Dit vertaalt zich in goede arbeidrelaties en dat is voor veel werkgevers belangrijker dan een optimale productiviteit.

Ook op andere wijze profiteren werkgevers van goed gemotiveerde werknemers. Een grote betrokkenheid, of zelfs bevlogenheid, is dé manier om werkdruk, verzuim en arbeidsongevallen te voorkomen en blijvende inzetbaarheid te borgen. Om tot bevlogen werknemers te komen zijn elementen zoals autonomie, groei en ontwikkeling en verbondenheid/sociale steun zeer belangrijk.

Gemotiveerde werklozen zoeken intensiever naar werk en worden vaker voor een sollicitatiegesprek uitgenodigd (Van Rhenen 2011). Ook wordt met re-integratie instrumenten meer bereikt indien de deelnemers gemotiveerd zijn. Een deel van het onbenut arbeidspotentieel – vooral langdurig werklozen – is niet gemotiveerd en zoekt derhalve nauwelijks naar een baan. Zij zitten al jaren in een uitkering en hebben hun leven hierop afgestemd. Bij (een deel van) deze groep is de motivatie verminderd doordat men niet wordt uitgenodigd voor sollicitatiegesprekken en doordat de kans op het vinden van een baan laag is. Bij hen is de intrinsieke motivatie verdwenen om de eigen situatie te veranderen. Zij nemen doorgaans geen initiatieven meer en zijn daar ook niet meer toe in staat. Dit belemmert de terugkeer naar de arbeidsmarkt.

De vraag is wat er gedaan kan worden wanneer de intrinsieke motivatie zeer laag is. Geprobeerd is deze motivatie te vergroten door werkzoekenden vanaf de start van de re-integratie actief bij het proces te betrekken, hen te laten meedenken en waar mogelijk inspraak te geven bij het re-integratietraject (RWI 2010). Hoewel dit de kans op een succesvolle afronding van het traject vergroot is succes niet gegarandeerd. Sinds 2004 geeft het UWV personen met een uitkering de mogelijkheid om zelf in hoge mate de inhoud van hun re-integratietraject te bepalen. Dit gebeurt met de Individuele Re-integratie Overeenkomst (IRO). De IRO is een vorm van zelfsturing, maar is niet erg succesvol.

De conclusie is dat er een positief verband bestaat tussen intrinsieke motivatie en de kans om aan het werk te komen en duurzaam aan het werk te blijven. Ook blijkt dat er wel voorbeelden zijn van het vergroten van de intrinsieke motivatie wanneer die ontbreekt, maar dat het vergroten van de intrinsieke motivatie niet zo makkelijk te sturen is.

### *Extrinsieke motivatie*

Mensen laten zich ook leiden door prikkels die van invloed zijn op de extrinsieke motivatie, in dit geval door sancties en beloningen. Negatieve prikkels helpen om uitkeringsontvangers aan het werk te krijgen (Van der Klaauw en Van Ours 2004, 2010). Negatieve financiële prikkels benadrukken de eigen verantwoordelijkheid van cliënten. Onderzoek laat zien dat de uitstroom vanuit de uitkering naar werk verdubbelt na het treffen van een financiële maatregel. Ook blijkt een maatregel langdurig dus ook na afloop van de maatregel door te werken in een hogere uitstroomkans. Daarnaast hebben negatieve financiële prikkels een ex-ante effect. Lalive et al. (2005) laten zien dat de uitstroom naar werk van uitkeringsgerechtigden toeneemt door de aanwezigheid van een systeem met maatregelen.

Werklozen willen het risico op een maatregel voorkomen (Abbring en Van den Berg 2003). Maar hoewel duidelijk is dat sancties prikkelen om werk te hervatten, is nog niet aangetoond dat sancties een gebrek aan motivatie kunnen ombuigen. Er is onvoldoende bekend over de duurzaamheid van werkhervatting na sancties. Ook al gaan uitkeringsontvangers na een sanctie

werken, dat wil nog niet zeggen dat ze betrouwbare en gemotiveerde werknemers zijn. Daarom is het mogelijk dat ze na een paar maanden weer werkloos zijn. Aannemelijk is dat inzetten op maatregelen om mensen meer zelfsturend te maken in combinatie met sanctionering van oneigenlijk gebruik van de uitkering het meest effectief is. Er is echter nauwelijks informatie over de duurzaamheid van de werkhervatting.

Naast negatieve prikkels is het denkbaar dat werkzoekenden ook gemotiveerd worden met positieve prikkels, zoals een bonus. Van der Klaauw en Van Ours (2010) laten echter zien dat bonussen minder effect hebben dan sancties. Een waarschijnlijke verklaring is dat sancties direct in de portemonnee worden gevoeld terwijl een bonus een in het vooruitzicht gestelde beloning is.

De vraag rijst verder hoe kosteneffectief de verschillende interventies zijn. Het gaat vooral om het onderscheid tussen interventies om via gesprekstechnieken de motivatie te stimuleren, interventies door financiële prikkels zowel aan werkgeverskant (loondispensatie) als aan werknemerskant (sancties) en interventies om vaardigheden aan te leren (beroepsgerichte scholing). Wat werkt, tegen welke kosten, voor wie en onder welke omstandigheden?

### **Kennisvragen**

- Wat is bekend over de betekenis van intrinsieke en extrinsieke motivatie van werknemers (verzuim, baanzekerheid, werkplezier, sancties etc.)?
- Hoe zijn werkgevers te stimuleren om meer mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen?
- In hoeverre is sanctionering een effectief instrument voor duurzame werkhervatting?
- Wat levert zelfsturing op in termen van duurzame werkhervatting en hoe succesvol zijn re-integratietrajecten waarbij zelfsturing is toegepast?
- In welke mate kunnen personen in een uitkering zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun re-integratie? Kunnen langdurig werklozen die eigen verantwoordelijkheid nemen? En hoe ligt dat voor andere groepen, zoals laagopgeleiden?

## 2.2 Regionale samenwerking op het domein van werk en inkomen

### Probleemstelling

Gemeenten zoeken in toenemende mate samenwerking bij de vormgeving van beleid en uitvoering op het gebied van werk en inkomen. Zo kan sprake zijn van samenwerking met de sociale diensten van andere gemeenten (vorm gegeven door Intergemeentelijke sociale diensten waarvan er circa 30 zijn), maar ook op aanpalende terreinen binnen dezelfde gemeente, zoals onderwijs, maatschappelijke ontwikkeling, jeugdzorg en zorg. De leidende gedachte is dat samenwerking kan bijdragen aan minder uitkeringsafhankelijkheid, maatschappelijke activering voor mensen waarvoor reguliere arbeid niet haalbaar is, kostenbesparingen in de uitvoering, versterking van de bestuurskracht en ook een kwalitatief betere dienstverlening. Daarnaast voeren gemeenten als reden aan dat samenwerking de strategische positie in de regio kan versterken.

Samenwerking in deze vormen is zeker niet nieuw, maar door verschillende beleidswijzingen is het de laatste jaren in een duidelijke stroomversnelling geraakt. Decentralisatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de jeugdzorg, delen van de AWBZ, en – *last but not least* – de invoering van de Participatiewet dragen er allen toe bij dat nieuwe doelgroepen (Wajongers met verdiencapaciteit) onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komen te vallen. De zogenoemde 'verticale coördinatie' vanuit het Rijk maakt aldus plaats voor 'horizontale coördinatie' tussen gemeenten. Vooral voor de kleinere gemeenten is het daarbij niet eenvoudig om zelfstandig de slag te maken naar een groter takenpakket, zeker als (specifieke) doelgroepen relatief dun gezaaid zijn en de lokale arbeidsmarkt te klein is om werkloze cliënten te bedienen.

Ondanks deze ontwikkelingen leeft het besef dat samenwerking momenteel nog een zeker 'trial and error' karakter heeft: er is geen brede kennisbasis over samenwerkingsvormen en de effecten daarvan. Deels is dit de resultante van het feit dat te weinig ervaringen met samenwerking worden opgetekend, maar deels ook omdat er geen systematische analyse van resultaten plaatsvindt en daardoor moeilijk lessen te trekken zijn. Hierdoor is het niet eenvoudig om te bepalen wat de optimale schaal of vorm voor samenwerking is. Het gevolg is dat gemeenten soms kansen zullen missen, maar soms ook juist te ambitieus kunnen zijn en samenwerking vast loopt. Samenwerking tussen gemeenten is immers niet meer dan een instrument om tot optimaal beleid te komen. Ergens houden schaalvoordelen op en beginnen de kosten van verlies aan maatwerk te domineren.

Dit hoofdstuk voor de Strategische Kennisagenda heeft daarom primair als doel een basis te leggen in de kennis die nu beschikbaar is over samenwerking. De focus ligt daarbij op samenwerking op het terrein van werk en inkomen; voor zover aanpalende terreinen aan de orde komen, gaat het er uiteindelijk steeds om de vraag hoe cliënten zo snel mogelijk naar werk zijn te begeleiden of maatschappelijk te activeren.

In eerste instantie hebben de vragen die we stellen in de volgende paragraaf een beschrijvend karakter: Wat zijn de feitelijke motieven die gemeenten aandragen om samen te werken, wat zijn de verschijningsvormen van samenwerking? En op welke thema's werken gemeenten samen? Geleidelijk aan willen we echter ook meer zicht krijgen op de achtergronden: wat maakt dat samenwerking soms wel of niet goed van de grond komt, en wat zijn de feitelijke resultaten ervan? Als vervolg op deze vragen constateren we belangrijke resterende kennislacunes. Zoals zal blijken liggen deze kennislacunes vooral bij de vraag wat nu de winst is die samenwerking tussen gemeenten oplevert. Maar daarnaast resteren er ook belangrijke kennisvragen voor het Rijk: hoe scheidt deze het juiste kader voor gemeenten om tot optimale beslissingen te komen?

### Bestaande kennis

Gemeenten kunnen verschillende motieven hebben voor samenwerking en – gerelateerd hieraan – kiezen voor verschillende samenwerkingsvormen. In het navolgende brengen we die motieven en samenwerkingsvormen in kaart. Vervolgens richten we de blik op de ervaringen en knelpunten bij en succesfactoren voor samenwerking.

#### *Motieven voor samenwerking*

Door de decentralisatie van de Wmo in 2007 is het takenpakket van gemeenten sindsdien uitgebreid. Een verdere uitbreiding ligt in het verschiet als gevolg van de voorgenomen decentralisatie van jeugdzorg en van delen van de AWBZ. Bovendien zorgt de invoering van de Participatiewet (2015) ervoor dat de Wajongers die (voor een beperkt aantal uren per week) kunnen werken onder de verantwoordelijkheid van gemeenten gaan vallen. Deze ontwikkelingen, maar ook bezuiniging op het participatiebudget, brengen fundamentele veranderingen met zich

mee in het gemeentelijk takenpakket, de te bedienen doelgroepen en de financiering van het aanbod. Bovendien krijgen gemeenten te maken met opschaling, zoals vermeld in het Regeerakkoord "Bruggen bouwen".

Gemeenten kunnen op verschillende wijze reageren op de decentralisaties en de Participatiewet. Zij kunnen hun eigen arbeidsorganisatie aanpassen aan de veranderde omstandigheden en wel zodanig dat het takenpakket goed uitvoerbaar is. Maar gemeenten kunnen ook buiten de gemeentelijke grenzen oplossingen zoeken. Via intergemeentelijke samenwerking, herindeling of fusies met andere gemeenten, kunnen gemeenten hun schaal vergroten en hun takenpakket verminderen. Intergemeentelijke samenwerking is in de kern het gezamenlijk optrekken van gemeenten om lokale en gemeenschappelijke belangen te behartigen.

Gemeenten gaan samenwerking met andere gemeenten (en maatschappelijke organisaties) aan uit eigen belang. Samenwerkingpartners zullen dan een deel van hun autonomie moeten opgeven, in het vertrouwen dat zij er meer voor terugkrijgen (Kaats en Opheij 2012). Zij verwachten dat samenwerking voor hen profijtelijk is, maar er zijn geen garanties dat dit altijd zal gebeuren.

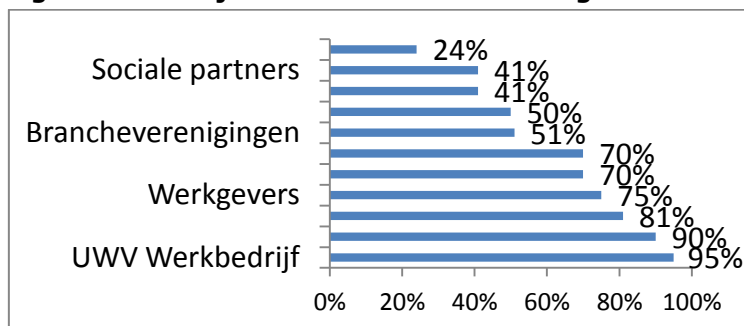
Het meest gangbare motief voor intergemeentelijke samenwerking is dat van *kostenbesparingen* die de resultante zijn van schaalvoordelen. Dit geldt vooral voor kleine gemeenten. De kleine gemeenten kunnen de uitvoering van de decentralisatie van jeugdzorg en delen van de AWBZ niet altijd aan, maar hebben de hulp nodig van andere gemeenten en/of andere partijen. Andere belangrijke motieven voor intergemeentelijke samenwerking die gemeenten aangeven zijn (KPlusV 2012):

- *Kwaliteit* dienstverlening aan burgers en aan werkgevers verbeteren
- *Kwetsbaarheid* van de gemeente verminderen en bestuurskracht vergroten; gemeenten kunnen hierbij doelen op de (gezamenlijke) machtspositie die zij zo kunnen ontwikkelen in de regio.
- Betere *afstemming* van werkzaamheden en professionaliseren van diensten, taken en personeel.

Bij de beslissing om te gaan samenwerken kunnen ook persoonlijke motieven van bestuurders een belangrijke rol spelen, zie Kaats en Opheij (2007). In gesprekken met bestuurders kwamen diverse motieven naar voren, zoals "Ik geniet van het spel van samenwerken", "Samenwerken is nodig om een maatschappelijk vraagstuk op te lossen" en "Door samenwerking verschaf ik een unieke machtspositie in de regio".

Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om samen te werken met maatschappelijke organisaties (zie Figuur 2.3). Bovenop de motieven voor intergemeentelijke samenwerking komen er dan nieuwe motieven bij. Met samenwerking met onderwijsinstellingen bijvoorbeeld, wordt beoogd vermindering van kwalitatieve discrepanties van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en/of een vermindering van de voortijdige schooluitval. Een ander voorbeeld is samenwerking met uitzendbureaus. Voor uitzendbureaus worden gemeenten steeds belangrijker, omdat zij steeds meer taken krijgen. En voor gemeenten zijn uitzendbureaus belangrijk, omdat bezuinigingen op het participatiebudget uitstroom naar werk – via uitzendbureaus – belangrijker maakt. De branchevereniging ABU en VNG hebben daarom de inspiratiegids "Duurzaam werken aan werk" gelanceerd om nog meer gemeenten aan te moedigen samen te gaan werken met uitzendbureaus. Weer een andere, recentere partner voor samenwerking zijn de zorgverzekeraars. Door Research voor Beleid (2011) zijn de motieven van beide partijen benoemd. Voor zorgverzekeraars spelen vooral de behoefte tot kostenbeheersing door preventies, het verkleinen van gezondheidsverschillen, en zien dat het zorg- en welzijnsbeleid van gemeenten daarbij een cruciale schakel is. Dit geldt vooral voor regio's en gemeenten waarin zorgverzekeraars een hoog marktaandeel hebben; zorgverzekeraars kunnen dat aandeel ook vergroten door zich te profileren met samenwerkingsverbanden met de gemeenten. Tegelijkertijd hebben gemeenten ook sterke motieven tot samenwerking. Voor een groot deel komen die overeen met de zorgverzekeraars, vooral waar het gaat om projecten tot preventie.

**Figuur 2.3 Partijen die samenwerken met gemeenten**



Bron: Cap Gemini (2010), *De regio's in kaart*.

De motieven voor samenwerking tussen gemeenten zijn samen te vatten als de "drie K's": (i) **K**ostenbeheersing; (ii) **K**waliteitsverbetering en (iii) vermindering **K**wetsbaarheid. Bij kostenbeheersing gaat het vooral om het verminderen van kosten van overhead. Kwaliteitsverbetering kan langs meerdere dimensies optreden: meer plaatsing in werk, en meer klanttevredenheid over de dienstverlening. En kwetsbaarheid richt zich op het gevaar dat de positie binnen de regio anders in het geding komt. Bij alle drie de K's geldt natuurlijk ook dat de winst van samenwerking ergens stopt: schaalvoordelen zijn eindig, een te grote opschaling kan maatwerk in gevaar brengen en de lokale autonomie en politieke controle kunnen in het geding komen (KPlusV 2012).

*Samenwerkingsvormen op het terrein van werk en inkomen*

Hoe intergemeentelijke samenwerking vorm gegeven moet worden is afhankelijk van *wat* de samenwerking beoogt en het thema/beleidsveld waarop men wil samenwerken. Samenwerken in *shared services* voor losse onderdelen lijkt de oplossing waarnaar het meest wordt gegrepen. Vooral bij een gemeentegrootte vanaf 20.000 inwoners is dit aan de orde. Tot 20.000 inwoners zijn ambtelijke fusie en gemeentelijke herindeling veel toegepaste vormen. Andere vormen van samenwerking zijn o.a. netwerksamenwerking, matrixsamenwerking, zorgnetwerken en vrijwillige centrumconstructie. Tabel 2.2 geeft een overzicht van al deze samenwerkingsverbanden, voor een uitgebreide beschrijving verwijzen we naar de studie van de VNG "Grip op samenwerken" (2012).

**Tabel 2.2 Motieven keuze samenwerkingsvorm**

Samenwerkingsvorm	Redenen voor keuze
Netwerksamenwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>Om schaalvoordelen te bereiken</li> <li>Bundeling van krachten</li> </ul>
Matrix samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kosten- en schaalvoordelen</li> <li>Zeer efficiënte samenwerkingsvorm</li> <li>Maakt specialisatie op bepaalde taken mogelijk.</li> </ul>
Schaalvergroting algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Om de bestuurskracht te vergroten en kwetsbaarheid te verminderen</li> <li>Om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren</li> <li>Om een meer professionele ambtelijke organisatie te creëren</li> </ul> <p><i>Als gevolg en onder druk van:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Decentralisatie van taken vanuit Rijksoverheid</li> <li>Uitkomsten en conclusies van bestuurskrachtonderzoek</li> <li>Actief optreden van de provincie door bestuurlijke notities en de mogelijkheid van het spelen van de "herindelingskaart"</li> </ul>
Bestuurlijke fusie of gemeentelijke herindeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>Om een krachtig bestuur te creëren</li> <li>Om de balans tussen gemeenten in de regio te waarborgen</li> <li>Omdat ambtelijke fusie slechts een tussenvorm is en men wil doorpakken en meteen goed wil doen</li> </ul> <p><i>Als gevolg en onder druk van:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aandringen van de provincie op herindeling in de regio</li> <li>Schaalvergroting van omliggende gemeenten</li> </ul>
Ambtelijke fusie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Om een gemeentelijke herindeling te voorkomen</li> <li>Om de zelfstandigheid en identiteit van gemeente te behouden</li> <li>Behoud kleine afstand tussen de inwoners, bestuurders en de politici</li> <li>Kostenreductie</li> </ul> <p><i>Als gevolg en onderdruk van:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aandringen van provincie op herindeling in de regio</li> <li>Schaalvergroting van de omliggende gemeenten</li> </ul>

- *Netwerksamenwerking*: dit is de meest lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten. Meestal strekt de samenwerking zich uit op diverse deelterreinen, met als doel elkaar op die terreinen te versterken en aan te vullen ten gunste van de cliënt. Deze samenwerking is vooral gedreven op inhoud (Bratti van der Werf en Slots 2012). Voorbeelden van netwerksamenwerking zijn Netwerkstad Zwolle-Kampen, Drechtsteden en Netwerkstad Twente.
- *Matrixsamenwerking*: dit is in essentie een intensivering van het netwerkconcept. Gemeenten nemen elk één of meer beleidsterreinen voor alle deelnemende gemeenten voor hun rekening. Voorbeelden van gemeenten met matrixsamenwerking zijn het Friese Middelsee, Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen en verder Krimpenerwaard.
- *Ambtelijke integratie*: de ambtelijke organisaties van alle betrokken gemeenten worden samengevoegd, maar de afzonderlijke gemeenten blijven met hun besturen en raden autonoom bestaan. Voorbeelden van ambtelijke integratie zijn de intergemeentelijke sociale diensten (ISD) en werkpleinen. Er zijn ook gemeenten met ambtelijke integratie, namelijk Wassenaar met Voorschoten en Amstelveen met Aalsmeer. Ambtelijke integratie komt tot stand als gevolg van schaalvergroting van omliggende gemeenten en/of aandringen van de provincie op herindeling in de regio. Doel is om zo een gemeentelijke herindeling te voorkomen, om zelfstandigheid en identiteit van de individuele gemeente te behouden, de afstand tussen bestuurders en politici voldoende klein te houden en tegelijkertijd kostenreductie te realiseren.
- *Vrijwillige centrumgemeente constructie*: deze vorm van samenwerking kan zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk. Bij deze samenwerkingsvorm voeren grote gemeenten taken uit voor één of meer omliggende kleinere gemeenten. De bevoegdheden van bestuurders worden overgedragen aan een andere gemeente, maar de verantwoordelijkheid voor de beslissingen blijft liggen bij de gemeente alwaar cliënten woonachtig zijn.
- *Shared service*: het gaat hierbij om gezamenlijk de volledige bedrijfsvoering of onderdelen van de bedrijfsvoering uit te oefenen. Illustratief is Almelo. Deze gemeente heeft een *Shared Service Centre* (Gemeente Almelo 2008). Dit is gericht op taken die geen direct klantcontact vereisen. Het gaat vooral om administratieve taken die efficiënt en zorgvuldig moeten worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld de administratieve behandeling van uitkeringsaanvragen en het formeel werkgeverschap in de Wsw. Volgens de VNG is het *shared service* model vooral geschikt om schaal- en kostenvoordelen te realiseren, de dienstverlening te professionaliseren en de kwetsbaarheid van de organisatie te beperken (VNG 2012).
- *Gemeentelijke herindeling* is de meest extreme variant waarvoor gemeenten kunnen kiezen. Hierdoor ontstaat één krachtig bestuur en een sterkere positie in de regio.

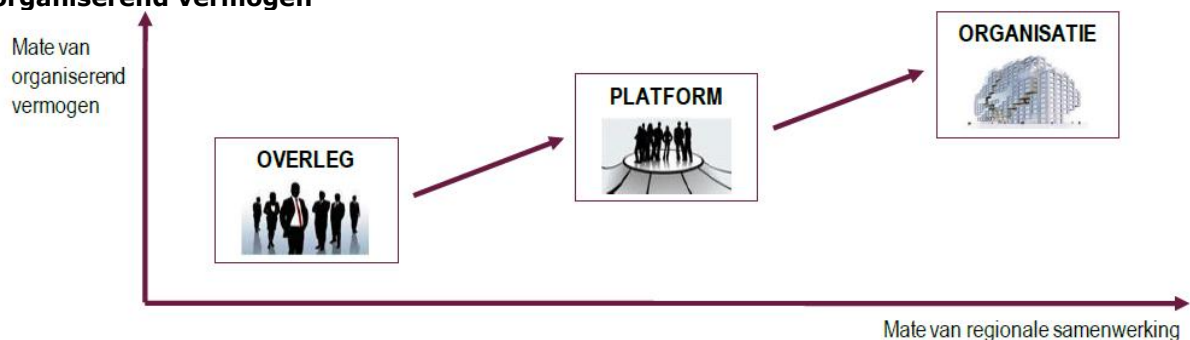
De reikwijdte van samenwerking is overigens niet alleen het resultaat van de formele vorm die gekozen wordt, maar ook de mate van "volwassenheid". Dit is vooral van belang bij netwerk- en matrixsamenwerking. De minst zware invulling daarbij is die van overleg, daarna is te denken aan platforms, en de meest volwassen samenwerkingsvorm is er al sprake is van één organisatie (zie Figuur 2.4).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Intergemeentelijke samenwerking kan ook verschillen in de rechtspositionele vorm: (i) Publiekrechtelijk, ook wel 'verlengd lokaal bestuur'; (ii) publiek-privaat, zoals bijvoorbeeld "Baanbrekend Drechtsteden" waarin gemeenten, UWV en Randstad Groep Nederland samenwerken; en (iii) publieke samenwerking, zoals de werkpleinen en Regionale Platforms Arbeidsmarkt (RPA's).



**Figuur 2.4 Verschijningsvormen van regionale samenwerking geordend naar organiserend vermogen**



Bron: Cap Gemini 2010.

#### *Succesfactoren en knelpunten*

Samenwerking luistert nauw. Vertrouwen, respect, duidelijke afspraken – het zijn enkele voorwaarden waaraan voldaan moet worden om tot een goede samenwerking te komen. Het management van de samenwerkende partijen moet elkaar vertrouwen, een stabiel team vormen en een gezamenlijke visie uitstralen. Wederzijds respect voor elkaar en voor elkaars competenties, taken en de wijze van uitvoering daarvan, is van belang. Maar een voorwaarde voor succes is ook dat gemeenten in gelijke mate profiteren van samenwerking. Verder behoeven eenmaal tot stand gekomen samenwerkingsverbanden continu onderhoud, omdat de maatschappij/omgeving continu aan veranderingen onderhevig is. Dit betekent dat de samenwerkingspartijen moeten investeren in onderlinge contacten. Het samenwerkingsverband kan dus nooit als “af” worden beschouwd.

Voorwaarden voor succesvolle samenwerking betreffen de inhoud, relatie en de structuur. Wanneer deze drie invalshoeken op evenwichtige wijze aan bod komen bij de samenwerkingspartners, zal intergemeentelijk samenwerking gunstige resultaten opleveren. Tabel 2.3 laat zien welke succesfactoren tot deze drie invalshoeken behoren.

**Tabel 2.3 Voorwaarden en succesfactoren voor samenwerking**

<b>Inhoud</b>	<b>Relatie</b>	<b>Structuur</b>
Partijen onderschrijven noodzaak en urgentie van het vraagstuk.	Actoren beschouwen elkaar als gelijkwaardige gesprekspartner en handelen daar ook naar.	De samenwerkingsstructuur is een afgeleide van de inhoudelijke doelen en motieven.
De inhoudelijke doelen van de samenwerking zijn helder en realistisch geformuleerd.	Actoren “geven en nemen”: actoren zien in dat individueel nadeel soms nodig is voor een regionaal voordeel.	Er wordt in de structuur een onderscheid gemaakt tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.
De motieven voor deelname aan samenwerking zijn voor alle partijen helder	Er is sprake van commitment tussen en binnen betrokken actoren op alle niveaus.	Alle partijen committeren zich aan een procesplan gericht op gefaseerde besluitvorming.
Er is in de aansluiting een onderscheid tussen bestuur (strategie/beleid) en organisatie (uitvoering/beheer)	Politiek-bestuurlijk en ambtelijk draagvlak wordt vastgesteld, bewaakt en op gezette tijden gezamenlijk herbevestigd.	Er zijn voldoende financiële middelen voor het kunnen bereiken van de resultaten door samenwerking.
De beleidsmatige taken worden programmatisch aangestuurd op basis van heldere spelregels.	Het besef en de wil is bij alle actoren aanwezig om elkaar doorlopend te informeren en problemen op te lossen	Er is voldoende ambtelijke capaciteit om de resultaten te kunnen realiseren, inclusief sterk management.
De uitvoeringstaken worden op contractbasis aangestuurd op basis van heldere spelregels	Vanuit de samenwerking is sprake van professioneel relatiebeheer, waarbij dit ook aan de kant van de gemeenten is geborgd.	De gemeente wordt een bestuurlijk en ambtelijk trekker met mandaat aangesteld. Er is een structuur van overleg voor deze mandaathouders
Er is continu aandacht binnen de samenwerking voor nieuwe kansen als gevolg van de veranderende omgeving.	Wethouders opereren open en gelijkwaardig, maar wel als initiatiefnemer richting de eigen achterbannen (Raad en College)	De Raad organiseert de eigen rol zodanig en eventueel met andere gemeenteraden, dat kaderstelling en controle actief plaatsvindt.

Bron: KplusV (2012)

Samenwerking is geen nieuw verschijnsel. Diverse samenwerkingsverbanden bestaan al jaren. De bestaansduur van een samenwerkingsverband zegt iets over de effectiviteit. Succesvolle samenwerkingsverbanden hebben doorgaans een *lange geschiedenis* van gezamenlijk optrekken. De organisaties zijn stapje voor stapje naar elkaar toegegroeid. Dit doorgaans organisch proces laat zich niet forceren (Van Delden 2009). De beste resultaten worden behaald als de

samenwerking ook leidt tot structurele onderlinge aanpassingen van organisaties. Procedures, professionele methoden, informatiesystemen en structuur sluiten dan op elkaar aan (*vervlochten van organisaties*). Het kost doorgaans jaren om zo'n situatie te bereiken.

### **Spel ondersteunt samenwerking rond participatie kwetsbare inwoners**

Hans Bosselaar (VU Amsterdam)

Veel gemeenten nemen initiatief om de samenwerking rond kwetsbare inwoners te verbeteren. Samenwerking tussen gemeentelijke diensten onderling (WWB, Wmo) en ook van diensten met maatschappelijke organisaties. Maar samenwerking is niet makkelijk. Bijvoorbeeld omdat organisaties verschillende visies, doelen en werkwijzen hanteren.

De afdeling bestuurskunde van de VU doet onderzoek naar de voorwaarden voor de samenwerking tussen de verschillende lokale sociale domeinen. De eerste opbrengst voor de praktijk is het spel "van verzorgingsstaat naar activeringsstad". Het spel ondersteunt organisaties in gemeenten bij het tot stand brengen van samenwerking en levert kennis op over de praktische mogelijkheden en belemmeringen in dit proces. In het spel wordt gefocust op de samenwerking rond de inschakeling van mensen met een uitkering of voorziening in het vrijwilligerswerk. Op dit terrein is de noodzaak om samen te werken evident.

**Fase 1:** op zoek naar gedeelde opvattingen. Het spel begint met de bespreking van concrete voorbeelden van inwoners. In de eerste ronden zoeken de verschillende organisaties uit voor wie ze gezamenlijk aan de slag willen. Dat levert interessante discussies op, omdat werkers uit verschillende domeinen uiteenlopende opvattingen hebben. Bijvoorbeeld over de zorgrol van de gemeente of het belang van vrijwilligerswerk. Doel van deze ronden is niet dat de organisaties elkaar overtuigen, maar inzicht krijgen in elkaars opvattingen. Vervolgens gaan de deelnemers aan het spel aan de slag voor de inwoner over wie de meeste overeenstemming bestaat.

**Fase 2:** organiseren van samenwerking. Als duidelijk is voor welke inwoner men gezamenlijk aan de slag wil, maakt het spel de omschakeling naar de organisatorische inspanning die daarvoor nodig is. Dit is de kern van het spel. Het gaat om de vraag wat de organisaties al doen voor de betreffende persoon, waar overlap en witte vlekken zitten en vooral hoe die laatste opgevuld kunnen worden. Het spel mondt uit in het opstellen van de contouren van een gezamenlijk actieplan om de witte vlekken daadwerkelijk weg te werken. Met het actieplan kunnen de deelnemers in hun dagelijkse werk aan de slag.

**Onderbouwing.** Het spel is gebaseerd op wetenschappelijke inzichten over institutionele vernieuwingen. Deze vernieuwingen verlopen traag en moeizaam, juist omdat de oude regels en de rollen van organisaties zo diep zijn ingesleten. Het inrichten van nieuwe werkwijzen of samenwerkingsverbanden naast de al bestaande ('layering') kan bijdragen aan het bereiken van institutionele verandering. In het spel gaat het vooral om het nadenken over een concrete nieuwe gezamenlijk werkwijze (routine) voor een doelgroep waar (te) weinig voor gebeurt. Bijvoorbeeld doordat organisaties inzicht gaan geven in elkaars klantenbestand of de kennis van professionals van andere organisaties in hun (gemeenschappelijke) werkwijze gaan inbouwen.

**Eerste resultaten.** Inmiddels is het spel gespeeld in 10 gemeenten: Amersfoort, Bunschoten-Spakenburg, Leusden, Loon op Zand, Noordoostpolder, Rotterdam, Schagen, Schiedam, Weesp en Venray, met in totaal zo'n 200 vertegenwoordigers van organisaties uit de verschillende domeinen. De resultaten zijn even eenvoudig als opmerkelijk. Veel deelnemers geven aan door het spel veel meer inzicht en begrip te hebben voor de organisaties uit het andere domein. Dit is volgens velen een belangrijke stap in het tot stand brengen van concrete samenwerking. Daarnaast formuleren veel organisaties voor zichzelf, tijdens de laatste ronde van het spel, concrete stappen om de samenwerking op gang te brengen of te verbeteren. Het ontwikkelen van een gezamenlijke routine voor een moeilijke doelgroep blijkt niet bedreigend, maar eerder inspirerend. Het gaat dan bijvoorbeeld om het idee om klantmanagers van de sociale dienst deel te laten nemen aan een wijkteam of begeleidingsorganisatie MEE (AWBZ) in te schakelen bij de begeleiding van WWB-cliënten naar vrijwilligerswerk.

Het spel kan overal spelen waar organisaties uit verschillende systeemwerelden samenwerken. Daartoe kan het spel aangepast en doorontwikkeld worden. De eerste doorontwikkeling zou volgens de VU kunnen liggen op het terrein van de samenwerking tussen gemeenten en werkgevers. Ook hier kan vanuit de institutionele theorie veel winst worden geboekt.

De nieuwe taken voor gemeenten vragen om een omslag in het denken van gemeenten; eigen verantwoordelijkheid van burgers staat centraal. Cultuurverschillen en de verhouding tussen samenwerkingspartners zijn belangrijk om gezamenlijk hier de schouders onder te zetten. Het bovenstaande tekstkader geeft een voorbeeld van hulpmiddelen om het pad naar samenwerking te effenen, in dit geval in de vorm van een spel voor medewerkers uit verschillende domeinen.

Maar ook speelt de caseload en inzet van re-integratiemiddelen een rol. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat de caseload van een klantmanager dusdanig hoog is, dat hij geen tijd heeft om werklozen uit de andere gemeente te begeleiden naar werk. Gelijke inspanningen en een gelijke inzet van middelen zijn cruciaal voor een succesvolle samenwerking. Al met al zijn er verschillende factoren die samenwerking kunnen belemmeren (zie ook Tabel 2.4):

**Tabel 2.4 Knelpunten intergemeentelijke samenwerking**

<b>Knelpunten</b>
1. Opgelegd (herindeling of fusie)
<b>Cultuurverschillen:</b>
2. Communicatie vanuit de eigen organisatie
3. Communicatie tussen samenwerkingsverbanden
4. Verschil in beslissingsbevoegdheid en initiatief
<b>Verhouding tussen samenwerkingspartners:</b>
5. Ongelijke inzet van personeel en middelen
6. Positie van de backoffice
<b>Operationele zaken:</b>
7. ICT en Huisvesting
8. Caseload
9. Inzet re-integratie instrumenten
10. Keten prestatie-indicatoren
11. Verschil in handhaving en sanctionering
<b>Overig:</b>
12. Toenemende bureaucratie
13. Verlies van beleidsautonomie en transparantie
14. Vertraagd besluitvormingsproces

- *Ad 1: Opgelegde schaalvergroting:* gemeenten kunnen gedwongen worden samen te werken via herindeling of fusie. Een opgelegde samenwerking heeft doorgaans veel meer tijd nodig om effectief te zijn dan vrijwillige samenwerking.
- *Ad 2 t/m 4 Cultuurverschillen:* Er zijn verschillen die nauw samenhangen met de "cultuur" van klantmanagers binnen een gemeenten. Dit kan zich op verschillende manieren uiten. Klantmanagers van verschillende gemeenten spreken niet allemaal "dezelfde taal". Zij laten zich bij de uitvoering van het re-integratiebeleid ook leiden door eigen opvattingen, de ene gemeente kan daardoor meer activerend zijn dan de andere gemeente. Ook kan het knellend werken als sommige gemeenten wel het initiatief naar zich toetrekt bij het naar werk helpen van cliënten, en de ander niet.
- *Ad 5 t/m 11 Verhouding tussen samenwerkingspartners en operationele zaken:* Samenwerking is gedoemd te mislukken als de ene gemeente zich meer inzet voor goede prestaties dan de andere gemeente. Het kan hierbij gaan om inzet van re-integratiemiddelen en van personeel. Ook moet het re-integratiebeleid vergelijkbaar zijn. Het kan niet zo zijn dat in de ene gemeente niet solliciteren niet leidt tot een sanctie en in een andere gemeente wel. Verder geldt dat van de samenwerking gemeenten in gelijke mate moeten profiteren. En hun inzet moet vergelijkbaar zijn, om de samenwerking productief te doen zijn.
- *Ad 12 t/m 14 Overige punten spreken voor zich.* Door de samenwerking kunnen allerlei nieuwe regels opgesteld worden (meer bureaucratie). Dit kan ten koste gaan van de transparantie. Ook kan door samenwerking het besluitvormingsproces trager worden. En het is mogelijk dat er "machtverschillen" ontstaan als een gemeente beleidsautonomie en/of beslissingsbevoegdheid moet opgeven.

## Kennislacunes

Samenwerking op het terrein van werk en inkomen kent een breed, veelkleurig palet aan verschijningsvormen, variërend van netwerksamenwerking tot *shared services*. Ook kunnen de

thema's van samenwerking nogal verschillen. Soms gaat het primair om kostenbesparingen, soms de dienstverlening rond re-integratie, en soms is de reikwijdte verbreed naar onderwijs, werkgevers en andere regelingen ('integraal beleid'). In algemeen geldt dat die reikwijdte groter wordt als ook de motieven verstrekkender zijn.

Gemeenten nemen vaak verregaande besluiten over samenwerking. Tal van knelpunten kunnen het vertrouwen echter beschadigen en de slagkracht van samenwerking ondermijnen. Hierdoor kunnen gemeenten kansen missen. Het zou helpen als gemeenten over een zekere kennisbasis kunnen beschikken over welke vorm van samenwerking bij hen past. Hoe veel documenten en rapporten ook de revue passeren, de overheersende vraag bij intergemeentelijke samenwerking blijft welke effecten dit oplevert. Hoe meer informatie over effecten voor handen is, hoe minder koudwatervrees en hoe beter de beslissingen zijn die gemeenten nemen.

De effectiviteitsvraag bij samenwerking richt zich in essentie op de drie eerder genoemde "drie K's": kostenbesparingen, kwaliteit en vermindering van kwetsbaarheid. Voor wat betreft de eerste doelstelling zijn snel *quick wins* te halen: het is zaak dat gemeenten actief voor- en nametingen verrichten van de uitvoeringskosten, en daarbij de blik niet beperken tot sociale diensten alleen. Tot dusver zijn er echter nog geen studies voor handen waarin systematisch dergelijke metingen zijn verricht. Het is lastiger om het effect van samenwerking op uitkeringsbesparingen vast stellen, maar zeker niet minder noodzakelijk. Zo is het niet eenvoudig om het effect van samenwerking goed te scheiden van andere belangrijke factoren, met name de lokale conjunctuur. Gezien de omvang van mogelijke besparingen is onderzoek dat hiermee rekening houdt echter geboden. Hetzelfde geldt voor de effecten op de kwaliteit van dienstverlening.

Naast deze vragen die gericht zijn op de effectiviteit van samenwerking is ook nog een tweede belangrijke kennislacune te ontwaren. De vraag is namelijk of gemeenten – ook als de informatievoorziening op orde is – elkaar daadwerkelijk weten te vinden. De ervaringen tot dusver geven aan dat samenwerking niet vanzelf tot stand komt. Gemeenten moeten elkaar vertrouwen en een gemeenschappelijke *sense of urgency* hebben. De eerste kennisvraag die dit oproept is waarom gemeenten soms juist niet samenwerken; dit is een nog relatief onderbelicht fenomeen in de literatuur. Zijn de redenen hiertoe gebalanceerd en weloverwogen, of sterk op koudwatervrees gebaseerd?

Een hier aan gerelateerde kennisvraag richt zich op de rol van het Rijk: als samenwerking om verkeerde redenen niet van de grond komt, welke rol is dan hiervoor weggelegd? Zou het Rijk een faciliterende rol moeten spelen om bepaalde barrières – met name bij de transitie naar samenwerking – te slechten? En zo ja, hoe dan? In beginsel dient het Rijk als 'systeemverantwoordelijke' zorg te dragen voor de randvoorwaarden voor samenwerking. Te denken valt dan aan het coördineren en standaardiseren van informatiestromen van cliënten, zodat gemeenten en instanties makkelijker met elkaar kunnen samenwerken. Ook is het mogelijk de infrastructuur voor de regionale arbeidsmarkt meer sturing te geven, zoals door het stimuleren van de opzet van 35 werkbedrijven in het recent gesloten Sociaal Akkoord. De vraag is onder welke voorwaarden deze initiatieven het beste zullen werken. Maar ook andere 'systeemvragen' blijven relevant: hebben onderwijsinstellingen bijvoorbeeld in het huidige systeem te weinig belang om samen met gemeenten te werken aan het voorkomen van voortijdige schooluitval? En hebben werkgevers nu te weinig prikkels en ervaren zij te veel belemmeringen om probleemgroepen aan te nemen, zodat samenwerking met gemeenten niet van de grond komt? Deze vragen zullen zowel gemeenten als het Rijk de komende jaren blijven beroeren.

### **Kennisvragen**

- In welke mate worden doelstellingen van intergemeentelijke samenwerking gerealiseerd voor de verschillende vormen van samenwerking (netwerk- matrixsamenwerking, etc)? Dit geldt voor alle drie de K's die samenwerking beoogt: kostenbeheersing, kwaliteitsverbetering (vermindering uitkeringen en klanttevredenheid) en vermindering kwetsbaarheid.
- Waarom komt samenwerking soms niet van de grond of mislukt deze? Zijn daar gegronde redenen voor, of is sprake van onnodig koudwatervrees?
- Zijn er meer resultaten te bereiken als samenwerking tussen gemeenten door de Rijksoverheid (beter) wordt gefaciliteerd? Te denken valt daarbij aan initiatieven om de gegevensuitwisseling van cliënten te coördineren en uniformeren, of het stimuleren van een vaste infrastructuur voor regionale samenwerking. Hoe zou dit alles moeten gebeuren, met het Rijk daarbij in de rol als 'systeemverantwoordelijke'?

## 2.3 Flexibiliteit en sociale zekerheid

### De kennisagenda 2011

Flexibele arbeid roept steeds vaker discussie op. Worden de lasten van aanpassing aan de economische dynamiek onevenredig neergelegd bij een deel van de beroepsbevolking? Groeit Nederland toe naar een duale arbeidsmarkt? Wat is de rol hierbij van de instituties zoals het algemeen verbindend verklaren van cao's, het verzuim en arbeidsongeschiktheidsbeleid en de ontslagbescherming en WW? Welke rol is er voor de overheid weggelegd op een arbeidsmarkt met een omvangrijk aandeel van flexibele arbeidskrachten?

Deze vragen zijn niet nieuw, maar worden steeds pregnanter. De kern van de kennisvragen in de Kennisagenda 2011 lag dan ook al in de weging van de sociaaleconomische kosten en baten van flexibele arbeid gegeven de instituties rond de arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Meer specifiek zijn toen drie centrale perspectieven rond flexibele arbeid geformuleerd:

- Het macro-economisch perspectief: Wat is de functie van flexibele arbeid voor de ontwikkeling en groei van de economie?
- Het arbeidsmarktperspectief: Wat is de betekenis van flexibele arbeid voor de werking van de arbeidsmarkt; werken de instituties op de arbeidsmarkt in de richting van een tweedeling?
- Het sociale zekerheid perspectief: Leidt flexibele arbeid tot afwenteling van kosten op de sociale zekerheid?

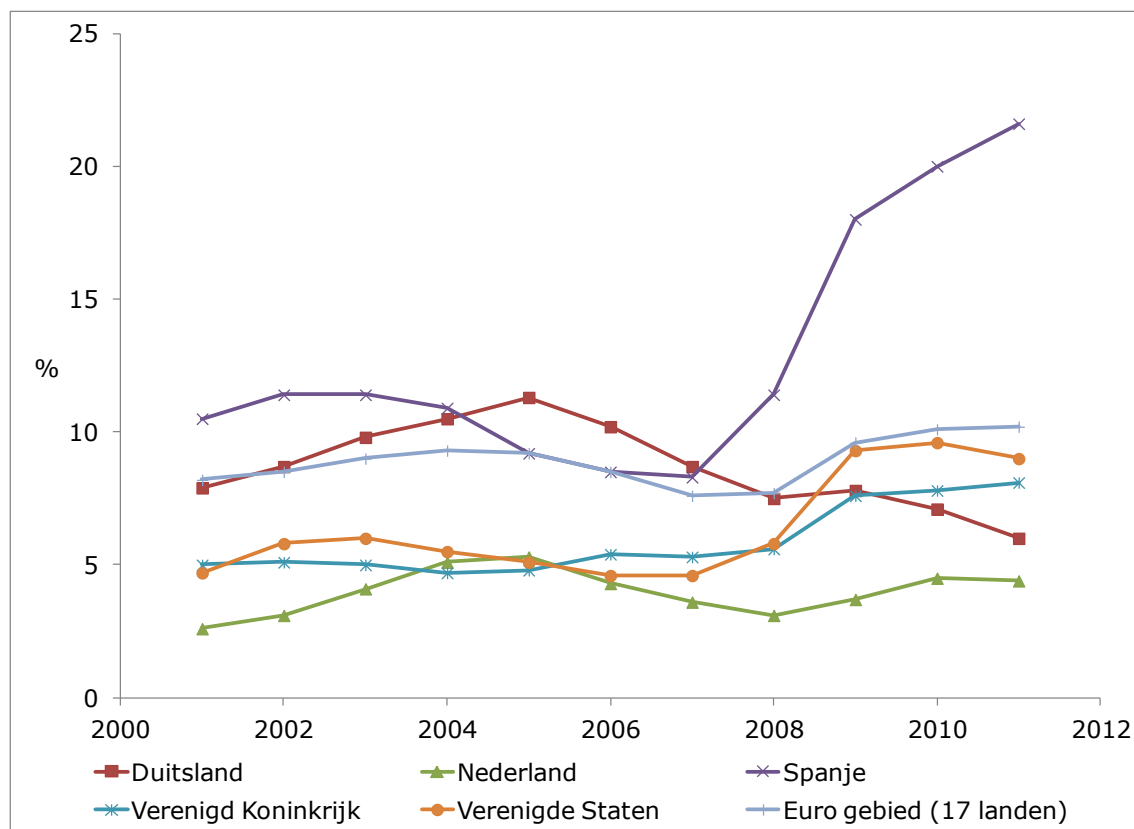
In de nu voorliggende Kennisagenda 2013 pakken wij deze vragen weer op en verbinden ze met de macro-economische schommelingen van de laatste jaren. De recente economische problemen bieden een inkijk in de werking van de Nederlandse arbeidsmarkt. Ze geven een goede gelegenheid om beleidsvragen op te werpen en kennisvragen te stellen en te beantwoorden. De Grote Recessie is te zien als een 'stresstest' voor de arbeidsmarkt. Onderzoek naar de recente ontwikkelingen kan duidelijk maken waar de inrichting van de arbeidsmarkt al dan niet voldoet. We stellen twee vragen:

- Wat voor rol heeft flexibele arbeid gespeeld bij het opvangen van de effecten van de recessie?
- En welke functie van de sociale zekerheid is passend ten aanzien van flexibele arbeid?

### Recente studies

De Employment Outlook 2011 van de OESO geeft een overzicht hoe de verschillende lidstaten van deze organisatie er in zijn geslaagd de financiële crisis van 2009 door te komen. Welke van deze lidstaten kampen met een langdurige werkloosheid en welke niet? De verschillen zijn groot, zelfs onder de lidstaten die met een vergelijkbare teruggang in het BNP zijn geconfronteerd. De reden waarom de gevolgen van de financiële crisis over het geheel genomen beperkt zijn gebleven, ligt in een adequate reactie van het monetair beleid. Bovendien zijn bedrijven op ongebruikelijke schaal overgegaan tot het hamsteren van arbeid en het voorkomen van massaontslagen. Bedrijven hebben dit mede kunnen doen vanwege een reductie in de arbeidsduur. De analyse van de OESO heeft flexibele arbeid niet expliciet in de analyse betrokken. Het is opmerkelijk dat flexibele arbeid in die analyse buiten beschouwing kon blijven. Immers bij sommige flexibele arbeidsmarkten is de klap van de financiële crisis hard aangekomen. Zo zijn de arbeidsmarkten in de Verenigde Staten en Ierland zwaar getroffen, terwijl dat voor arbeidsmarkten die eerder als star worden aangemerkt, zoals die in Duitsland, in mindere mate het geval was (zie Figuur 2.4 voor werkloosheidcijfers volgens internationale definitie). De reden dat de Verenigde Staten en Ierland zwaarder getroffen zijn is dat hier de bankencrisis dieper was en dat deze vergeld ging van een vastgoedcrisis. Dat geldt ook voor de bij uitstek duale arbeidsmarkt van Spanje. De conclusie kan niet zijn dat een minder flexibele arbeidsmarkt een voorwaarde is om beter te presteren.

**Figuur 2.4 Werkloosheid in vergelijkend perspectief**



Bron: OESO, geharmoniseerde werkloosheid (2012).

Het CPB (2010) stelt dat de geringe toename van de werkloosheid tijdens de financiële crisis ten opzichte van eerdere projecties van het CPB vooral te verklaren is uit het feit dat bedrijven arbeid hebben gehamsterd. Bedrijven hadden voor de crisis moeite om gekwalificeerd personeel te vinden. Daarnaast heeft zelfstandige arbeid een deel van de klappen van de recessie opgevangen. Een recentere analyse op basis van completer gegevens trekt de laatste bewering in twijfel (Erken et al. 2011). Zelfstandige arbeid heeft minder inkomensverliezen geleden dan op basis van de terugval van het BNP verwacht kon worden. Los van de projecties van het CPB ziet het SCP (2011) dat ondanks dat arbeid gehamsterd is, veel personeel is afgevoerd. Vanwege het verdwijnen van de verwijtbaarheidstoets konden werkgevers hun personeel in vaste dienst sneller inkrimpen dan bij vorige recessies. Doordat bedrijven meer flexibele arbeid in dienst hadden was inkrimping van het personeelsbestand ook in meer gevallen mogelijk door contracten niet te verlengen. Ten opzichte van de vorige recessie is daar ook meer gebruik van gemaakt. Flexibele arbeid heeft het aanpassingsvermogen van bedrijven aan conjuncturele schokken dus versterkt. Daarnaast heeft het verdwijnen van de verwijtbaarheidstoets hier aan bijgedragen.

### Flexibiliteit en conjunctuur

#### *Macro-economische invalshoek*

Het beeld bestaat dat het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie overwegend voortkomt uit het arbeidsmarktsegment van flexibele arbeid (inclusief zelfstandige arbeid). Dat is echter geen toereikend beeld. Ook mobiliteit in het zogenaamde vaste segment van de arbeidsmarkt draagt bij aan het aanpassingsvermogen van de economie. En verder is er aanpassing door de dynamiek in de toetreding (schoolverlaters) en de uitreding (pensioenering). Meer algemeen geformuleerd gaat het er om dat markten – waaronder de arbeidsmarkt – het vermogen hebben zich aan te passen aan veranderende omstandigheden, in die zin dat de continuïteit van de economie gewaarborgd is. Deze definitie berust op verschillende pijlers. Het is ten eerste nodig om te kunnen aanpassen aan veranderende prijsverhoudingen van productiefactoren zoals arbeid en kapitaal. Ten tweede moeten schommelingen in de vraag naar goederen en diensten kunnen worden opgevangen. En ten derde moet de economie in staat zijn zich door innovatie te vernieuwen. Onrendabele activiteiten moeten verdwijnen en plaats maken voor nieuwe rendabele activiteiten.

Flexibele arbeid levert dus niet meer dan een deel van het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt. In economisch opzicht ligt het belang vooral in de bijdrage aan contractflexibiliteit. Conjunctuurgevoelige sectoren (industrie en bouwnijverheid) en sectoren met seizoenafhankelijkheid (horeca) hebben er baat bij om snel arbeid te kunnen aantrekken of afstoten. Tegelijk vormt flexibele arbeid een arbeidsreserve met een beperkte afstand tot de arbeidsmarkt. Dit is in doorsnee echter niet het arbeidsmarktsegment waar het meeste 'specifiek menselijk kapitaal' is verzameld. Flexibele arbeid wordt vaak ingezet voor werkzaamheden met korte inwerkperiodes.

Een belangrijke vraag is of flexibele arbeid ook bijdraagt aan de loonflexibiliteit van de arbeidsmarkt. Daar zijn geen aanwijzingen voor. Wel zijn er aanwijzingen dat flexibele arbeid minder goed beloond wordt dan arbeid in vaste dienst (CPB en ROA 2011). Dat geldt ook voor bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt (postmarkt, thuiszorg) waar veel zelfstandige arbeid werkzaam is. Voor zelfstandigen zonder personeel kunnen beloningen ook hoger zijn; fiscale voorzieningen dragen hiertoe bij.

Een andere vraag is of flexibele en met name zelfstandige arbeid bijdraagt aan de innovatie. Zelfstandige arbeid wordt vaak verbonden met ondernemerschap en met innovatie. Maar onderzoek bevestigt dit beeld niet altijd (Van Praag en Stevens 2012).

#### *Sociale zekerheid, flexibiliteit en sociale bescherming*

Een interessante vraag is of de contractflexibiliteit van flexibele en zelfstandige arbeid ook om andere redenen benut wordt dan om schommelingen en onzekerheden in de vraag naar arbeid op te vangen. Om institutionele redenen kan het voor individuele bedrijven aantrekkelijker zijn om gebruik te maken van flexibele en zelfstandige arbeid dan van arbeid met een vast dienstverband.

Vanwege de institutionele bescherming die arbeid met een vast dienstverband geniet is flexibele of zelfstandige arbeid per saldo vaak goedkoper en minder risicovol voor de individuele werkgever. Denkbaar is dat om die reden banen in het dominante segment van de vaste dienstverbanden tijdens perioden van conjuncturele onzekerheid vervangen worden door tijdelijke dienstverbanden of door opdrachtverbanden. Redenen waarom deze laatste verbanden minder kosten met zich meebrengen is de beperking van de werkgeverslasten in verband met ziekte, werkloosheid, oudedagsvoorziening en ontslagbescherming. Niet alleen de feitelijke structurele kosten samenhangend met de institutionele bescherming (zoals premies) spelen hier een rol, maar ook de onzekerheid over het daadwerkelijk optreden van kosten. Voor veel werkgevers zal de huidige crisis zich uiten in onzekerheid over de economische ontwikkelingen en mogelijkheden van het eigen bedrijf. In combinatie met onzekere kosten in verband met de sociale bescherming van vaste krachten, kan dit reden zijn om uit te wijken naar flexibele arbeid. Flexibele arbeid biedt bedrijven de mogelijkheid om deze onzekerheden het hoofd te bieden en kan zo bijdragen aan een hogere aanpassingsvermogen van individuele bedrijven.

Dit impliceert wel dat de kosten van sociale bescherming meer collectief worden afgewenteld. Flexibele werknemers doen namelijk een groter beroep op de sociale zekerheid dan vaste krachten. Dat geldt zowel voor de werkloosheidsuitkeringen als voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Zoals is te zien in Tabel 2.5 is het risico voor instroom in de WW voor flexibele arbeid veel groter dan voor werknemers met een vast contract. Wanneer een vergelijking wordt gemaakt met de resultaten van de analyse over 2007-2008, dan zien we in de analyse voor 2009-2010 het effect van de crisis. Duidelijk is dat voor zowel tijdelijke als vaste werknemers het risico in 2009-2010 is gestegen ten opzichte van 2007-2008, maar dat deze stijging voor werknemers in vaste dienst relatief groter is dan voor werknemers in tijdelijke dienst. In absolute zin zijn echter flexibele werknemers zwaarder door de crisis geraakt. Flexibele arbeid wordt mogelijk meer verricht door werknemers met een grotere kans op uitval. Werkgevers zijn kieskeurig met het aanbieden van vaste contracten. Verder vervult flexibele arbeid een opstapfunctie. Veel personen met een flexibel contract hebben nog weinig ervaring en zijn daarom kwetsbaar op de arbeidsmarkt.



**Tabel 2.5 Instroomrisico van werknemers met een vast en een tijdelijk contract in de WW voor 2007-2008 en 2009-2010.**

	WW-risico tijdelijk personeel		WW-risico vast personeel	
	2007-2008	2009-2010	2007-2008	2009-2010
Landbouw, visserij, voeding	6,0%	8,6%	1,5%	2,9%
Bouw en hout	6,4%	21,1%	1,3%	9,5%
Industrie	5,8%	11,8%	1,5%	4,7%
Winkelbedrijf en groothandel	4,1%	6,4%	1,8%	3,6%
Transport	4,3%	8,6%	1,1%	2,6%
Zakelijke dienstverlening	7,0%	12,9%	2,0%	4,5%
Uitzendbranche	9,6%	13,1%	12,7%	15,9%
Gezondheid	4,0%	5,8%	1,0%	1,3%
Onderwijs	5,9%	8,2%	0,5%	0,6%
Overheid	2,7%	3,4%	0,2%	0,2%
Overig bedrijf en beroep	4,8%	7,8%	1,8%	3,0%
<b>Totaal</b>	<b>5,9%</b>	<b>9,1%</b>	<b>1,4%</b>	<b>3,1%</b>

Bron: Kenniscentrum UWV (2010)

Zal na de huidige recessie het gebruik van de sociale zekerheid door flexibele arbeid toenemen of biedt flexibele arbeid voor uitkeringsgerechtigden juist meer kansen op werk? Wat betekent dit voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale zekerheid? Moeten de hogere uitkeringskosten rond flexibele contracten voor een groter deel worden neergelegd bij werkgevers of komt daarmee het aanpassingsvermogen van bedrijven in geding? En zijn aanpassingen in de sociaal zekerheid mogelijk die de dynamiek op de arbeidsmarkt ondersteunen?

### Kennisvragen

De economische problemen sinds 2008 zijn te zien als een 'stresstest' voor de economie in de lidstaten van de EU en de OESO. Elke economie heeft zijn eigen samenspel van instituties. De rol die arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsinstituties voor het aanpassingsvermogen van de economie spelen valt te analyseren. Daarbij is internationale vergelijking voor de beoordeling van verschillen in prestaties en van de effecten van de gekozen instrumentele mix van belang. De kennisvragen betreffen dan ook de rol van de arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsinstituties bij het opvangen de conjuncturele schokken.

#### Kennisvragen "Flexibiliteit en sociale zekerheid"

- Draagt een grotere flexibele schil bij aan het aanpassingsvermogen van de economie op korte en op lange termijn?
- Welke rol heeft het aandeel flexibele en zelfstandige arbeid in Nederland gehad wat betreft het opvangen van de economische crisis?
- Welke rol speelt flexibele arbeid meer specifiek wat betreft elementen als dynamiek op de arbeidsmarkt, arbeidsmobiliteit loonflexibiliteit, kosten per eenheid product of innovatie?
- Is het gelet op het aanpassingsvermogen van de economie wenselijk om individuele bedrijven meer de kosten door te berekenen voor de kosten van sociale zekerheid vanuit flexibele arbeid?
- Hoe moet de sociale zekerheid ingericht worden met het oog op een toenemend gebruik daarvan door flexibele arbeid?

## 2.4 Zorg-werkcombinaties onder druk?

### Terugblik SKA 2011

In het hoofdstuk van de SKA 2011 "*Zorg-werkcombinaties onder druk?*" is geconstateerd dat een mogelijke spanning ontstaat tussen de toenemende arbeidsparticipatie en de noodzaak tot langer doorwerken enerzijds en de stijgende informele zorgbehoefte in de nabije toekomst. De hoofdvraag was hoe de overheid dient om te gaan met de spanning tussen het bevorderen van arbeids-, en zorgparticipatie, waarbij de aandacht met name uitging naar mantelzorgers. Ook is er een spanningsveld tussen de keuzevrijheid van de burger (tijdsbesteding) en de rol van de overheid op verschillende beleidsterreinen.

Het toenemende beroep van de overheid op burgers, zowel op de arbeidsmarkt als in de (mantel)zorg en op school, kan de tijdsdruk die werkenden ervaren doen toenemen. Niet alleen mantelzorgers krijgen hiermee te maken. Vanuit het levensloopperspectief cumuleert de tijdsdruk op verschillende momenten in het werkende leven, bijvoorbeeld wanneer er jonge kinderen in het gezin zijn, als er voor ouders gezorgd moet worden, of wanneer de zorg voor een partner of kleinkind opspeelt. De combinatie van arbeid en zorg wordt zowel positief als negatief beïnvloed door verschillende beleidsterreinen, maar er is niet altijd sprake van een gecoördineerde beleidsinzet.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de rol van de overheid en dan meer specifiek op *de balans tussen formele en informele arrangementen met het oog op de combinatie van arbeid en zorg*. We kijken vanuit een breder perspectief naar de combinatie van arbeid en zorg, waarbij in tegenstelling tot vorig jaar ook de zorg voor kinderen wordt meegenomen. Deze verbreding sluit aan bij de beleidsmatige ontwikkelingen van dit moment. Waar de zorg in de afgelopen jaren op verschillende terreinen is geformaliseerd, zien we nu een terugtrekkende beweging van de overheid. Dit werpt vragen op over de maatschappelijke consequenties van formele dan wel informele arrangementen, de manier waarop formele arbeid, de zorg voor (klein)kinderen en het verlenen van (mantel)zorg aan ouders of partners met elkaar interacteren en tot welke gedragseffecten dit leidt.

### Actuele ontwikkelingen

Het kabinet heeft in zijn reactie op het SER advies "Tijden van de Samenleving" aangegeven het van groot maatschappelijk belang te achten dat mensen enerzijds een goede balans vinden tussen betaalde arbeid, zorgtaken en vrijwilligerswerk en anderzijds hun arbeidsduur de komende jaren kunnen uitbreiden. Er wordt dan ook ingezet op het vergroten van de arbeidsparticipatie en het doorbreken van de deeltijdparadox<sup>5</sup> zonder dat dit gepaard gaat met een toename van de ervaren tijdsdruk. Daarnaast vindt het kabinet het van groot belang dat ook mantelzorg en vrijwilligerswerk gecombineerd kunnen worden met betaalde arbeid. In de hiertoe geformuleerde initiatief wetsvoorstellen Modernisering verlof en arbeidstijden en Flexibel werken is gekozen voor meer flexibiliteit in tijd en plaats van arbeid en het stimuleren van sluitende dag arrangementen voor 4-12 jarigen.

#### *Tijdsbesteding*

Nederlanders besteden het grootste deel van hun tijd aan betaald werk en verplichtingen (onderwijs, huishouden en zorg). Toch hebben Nederlanders het minder druk dan de meeste andere Europeanen. Hoewel de arbeidsparticipatie hoger ligt dan het Europese gemiddelde, besteden wij minder tijd aan werk en verplichtingen. Van de 5,2 uur vrije tijd die we gemiddeld hebben wordt 4,0 uur aan ontspanning besteed en slechts 1,2 uur aan het onderhouden van noodzakelijke sociale contacten en vrijwilligerswerk. Meer dan in andere landen, zien we in Nederland duidelijke piekmomenten in het tijdsbestedingspatroon. Iedereen begint vrijwel tegelijk met werken en stopt ongeveer tegelijk. Verder is er een duidelijke avondpiek in de zorg voor kinderen (Cloin 2011).

De relatief grote hoeveelheid vrije tijd van Nederlanders is een interessant gegeven in de discussie over het combineren van arbeid en zorg. Gezien de beperkte tijdsbesteding aan mantelzorg en

---

<sup>5</sup> Momenteel wordt gekozen voor deeltijdwerk om ervaren tijdsknelpunten het hoofd te bieden, Maar deze strategie houdt juist het traditionele patroon van tijdsverdeling (een van de oorzaken van tijdsknelpunten) mede in stand.

vrijwilligerswerk is het allerminst evident dat een hogere arbeidsparticipatie zal leiden tot een evenredig kleinere maatschappelijke participatie.

#### *Gebruik van verlofregelingen*

Om het combineren van betaalde arbeid met mantelzorgtaken en vrijwilligerswerk te faciliteren heeft de overheid in de loop der jaren verschillende wettelijke verlofregelingen in het leven geroepen: calamiteitenverlof (en ander kort verzuim), kortdurend zorgverlof, langdurig zorgverlof en ouderschapsverlof. Uit onderzoek van het SCP (Meester en Keuzekamp 2011) blijkt dat opvallend weinig gebruik wordt gemaakt van deze verlofregelingen. Van de rechthebbenden in een langdurende zorgsituatie neemt slechts 15,6 procent verlof op. In een kortdurende zorgsituatie is dit 30,8 procent. Uit cijfers van het CBS over 2010 blijkt dat ongeveer een derde van de werknemers met recht op ouderschapsverlof dit ook daadwerkelijk opneemt. Bijna 60 procent kreeg het verlof geheel of gedeeltelijk doorbetaald. Vooral vrouwen maken hiervan gebruik (43 procent tegenover 23 procent van de mannen). De trend is dat het ouderschapsverlof over een langere periode wordt uitgesmeerd (Van der Mooren en De Vries 2011).

De belangrijkste reden voor werknemers om geen verlof op te nemen, is dat het werk het niet toelaat of men collega's niet wil belasten. Daarnaast spelen de onbekendheid met de regelingen en de financiële haalbaarheid en rol. De discrepantie tussen behoefte aan en gebruik van verlof is het grootst bij langdurige zorgsituaties. Bijna 20 procent van de werknemers die langdurig een zieke naaste verzorgen en geen verlof opnemen, zegt daar wel behoefte aan te hebben. In een kortdurende zorgsituatie en bij ouderschapsverlof is deze discrepantie veel minder groot (Meester en Keuzekamp 2011).

Bij voorspelbare en langdurige zorgtaken (zoals kinderen) zoeken werknemers eerder naar structurele oplossingen (deeltijdwerken) dan naar incidentele oplossingen, zoals ouderschapsverlof. Incidentele oplossingen worden volgens het SCP gebruikt bij onvoorspelbare en/ of onvrijwillige zorgsituaties.

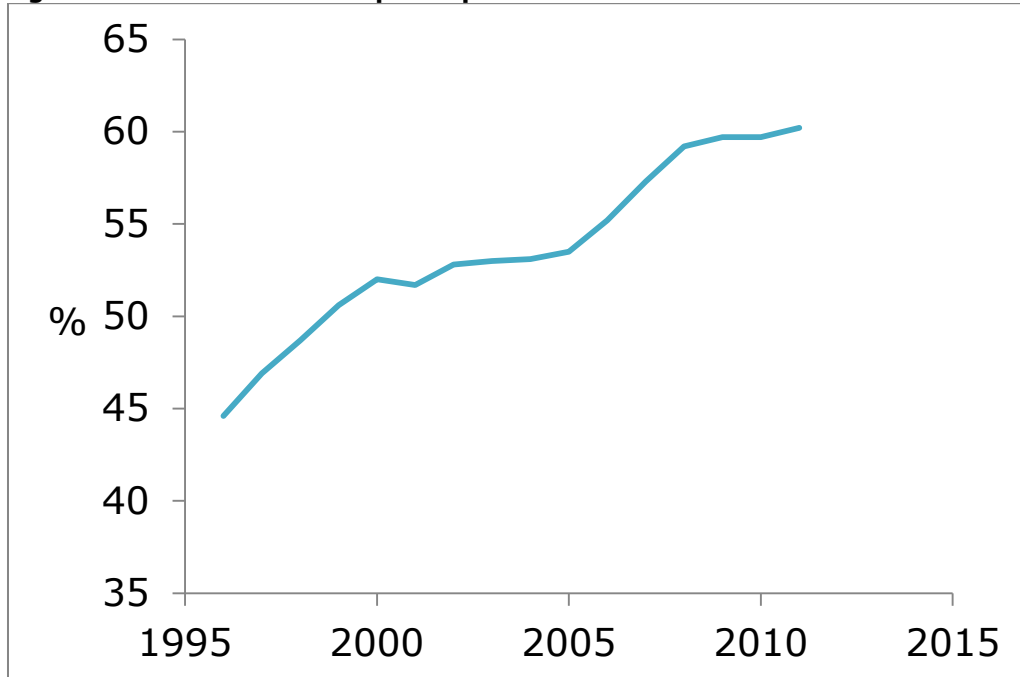
### **Arbeidsparticipatie**

#### *Arbeidsparticipatie van vrouwen*

De overheid heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op het verhogen van de arbeidsparticipatie van zowel vrouwen als ouderen. De arbeidsparticipatie van vrouwen gemeten in personen ligt hoog in Nederland, ook in internationaal perspectief (Figuur 2.5) en neemt nog steeds toe. Steeds meer vrouwen werken door na de geboorte van hun eerste kind. Wel valt op dat het aantal uren dat vrouwen werken achterblijft en zelfs is gedaald ten opzichte van de jaren negentig (Figuur 2.6). Die daling is vooral gesitueerd in de leeftijdsgroep van 15 tot 25 jaar. Vrouwen uit een ouderpaar zijn juist iets meer gaan werken. Ook mannen zijn iets minder gaan werken (1,6 uur) maar deze daling wordt voornamelijk veroorzaakt door mannen in de leeftijd 45-65 jaar.

Recent onderzoek wijst uit dat financiële prikkels om het aantal gewerkte uren van vrouwen te verhogen maar beperkt effectief zijn. Het CPB concludeert dat met name jonge moeders en laagopgeleide alleenstaanden reageren op financiële prikkels om meer te gaan werken (Jongen 2011). Financiële prikkels hebben vooral invloed op het aantal werkenden en veel minder op het aantal uren per werkende. Meer flexibiliteit en het opheffen van andere belemmeringen in de combinatie van werk en zorg lijken een zinvollere manier om een verdere verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen te faciliteren. Het aantal mogelijkheden voor thuiswerken en het zelf indelen van de werktijden is weliswaar gegroeid, maar het aantal werknemers dat regelmatig thuis werkt is niet navenant toegenomen (Josten et al. 2012). Dat wijst er op dat flexibel werken nog niet is ingeburgerd in het arbeidsproces.

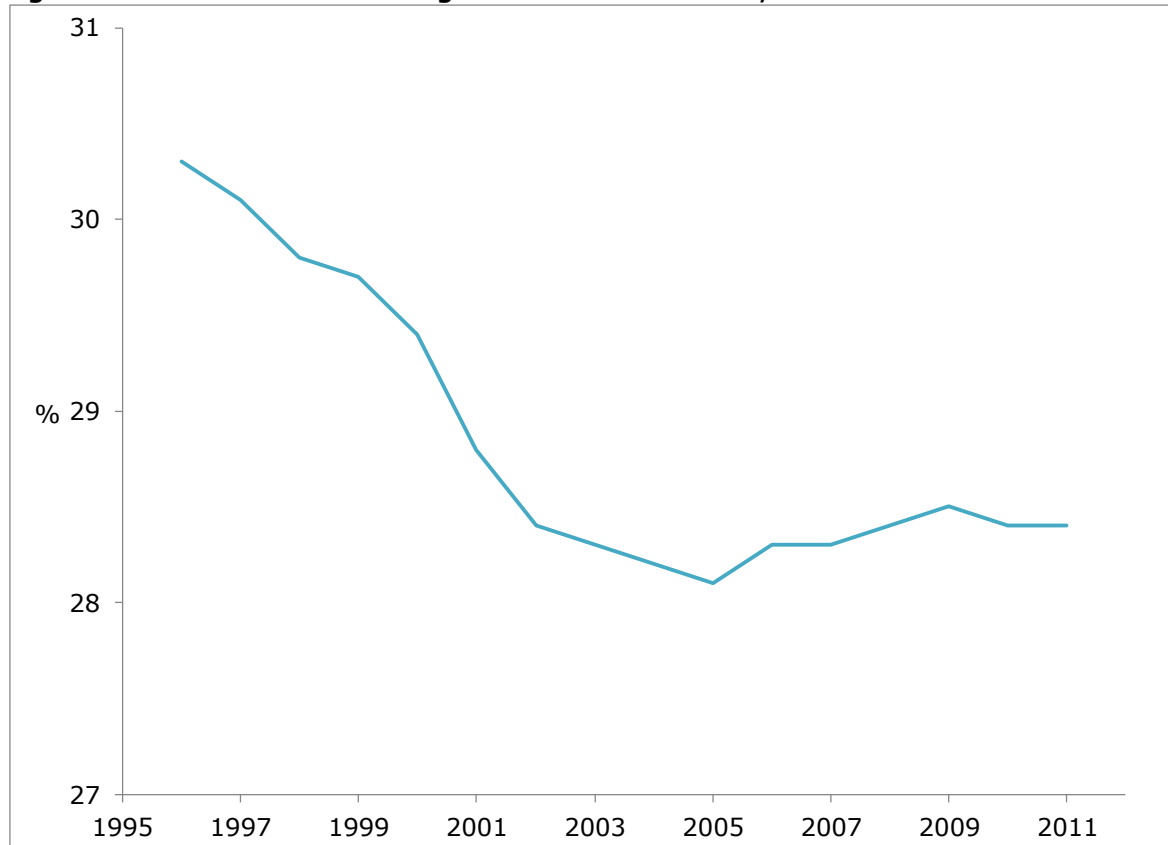
**Figuur 3.5 Netto arbeidsparticipatie vrouwen 1996-2011**



Bron: CBS Statline

Ook blijft er, zelfs onder jonge vrouwen zonder kinderen, een zeer duidelijke voorkeur voor werk in deeltijd bestaan. We zien dat een hoger loon voor mannen leidt tot een daling van de arbeidsparticipatie van hun vrouwelijke partners. Een hoger loon voor vrouwen heeft vrijwel geen effect op de arbeidsparticipatie van hun mannelijke partners (Jongen 2011). Het lijkt onwaarschijnlijk dat hierin op korte termijn een 'cultuuromslag' plaats zal vinden. Het stijgende opleidingsniveau onder vrouwen zal het aantal gewerkte uren wel in beperkte mate doen toenemen. Het is de vraag in hoeverre een verdere beleidsinzet om de participatie in uren te stimuleren de komende jaren effect zal sorteren en welke maatschappelijke consequenties dit heeft, met name als het gaat om informele (zorg)taken.

**Figuur 2.6 Gemiddeld aantal gewerkte uren vrouwen, 1996-2011**



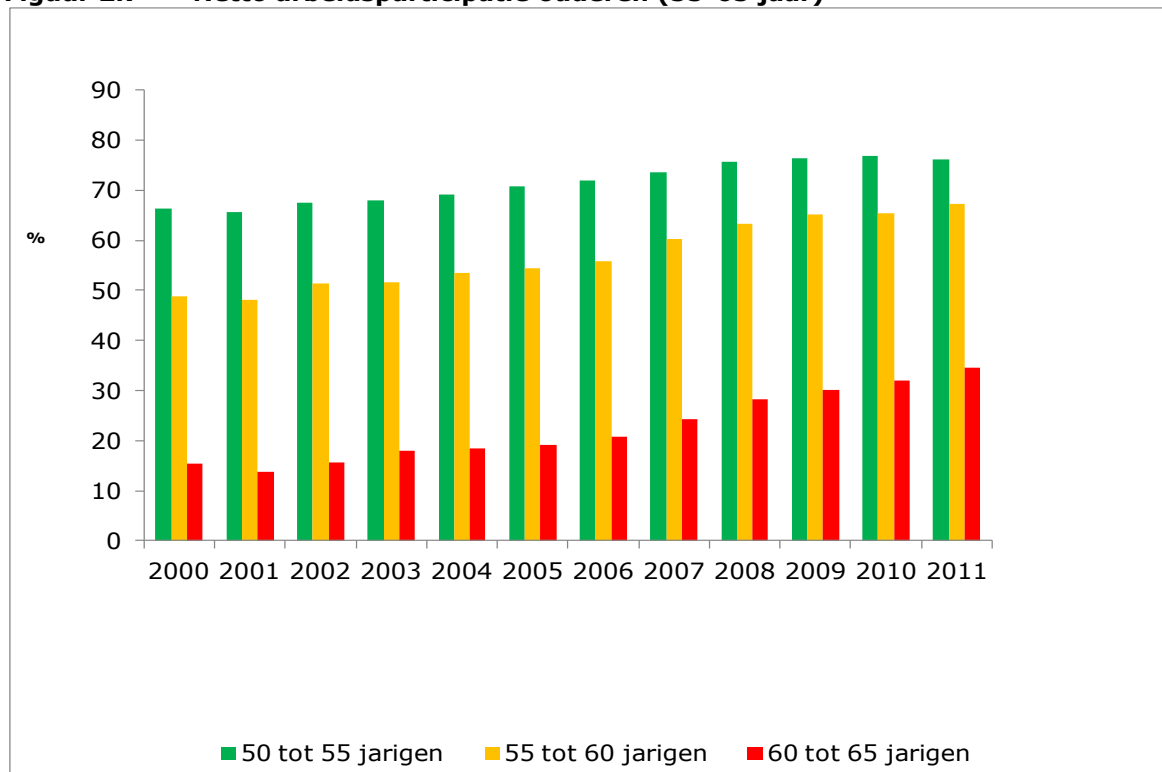
Bron: CBS Statline

#### *Arbeidsparticipatie ouderen*

De arbeidsparticipatie van oudere werknemers is het afgelopen decennium snel gestegen. De laatste jaren zien we dat vooral de arbeidsdeelname van 60-65 jarigen sterk toeneemt (Figuur 2.7). In 2011 was de netto arbeidsparticipatie van 60-65 jarigen 34,6 procent. De gemiddelde leeftijd waarop werknemers met pensioen gingen liep in datzelfde jaar op tot ruim 63 jaar (61 jaar in 2006). Het aantal werknemers dat 65 jaar of ouder is op het moment van pensionering verdubbelde in vijf jaar tijd tot 30 procent. Zowel werknemers als werkgevers zijn een stuk positiever gaan denken over 'doorwerken na 60 jaar'.

Het is nog onduidelijk welk effect deze toenemende formele participatie van ouderen heeft op de informele participatie van deze groep. De informele zorg voor kleinkinderen is met de uitbreiding van de kinderopvangvoorzieningen grotendeels geformaliseerd. Toch spelen opa's en oma's nog altijd een belangrijke rol in de zorg voor kleinkinderen. Daarnaast wordt met toenemende belangstelling gekeken naar de groep 55+ als verleners van mantelzorg. Het ministerie van VWS wil de toenemende vitaliteit van ouderen ook binnen het zorgstelsel benutten. Bevordert langer doorwerken ook de informele participatie van ouderen of wordt deze hierdoor juist beperkt?

**Figuur 2.7 Netto arbeidsparticipatie ouderen (55-65 jaar)**



Bron: CBS Statline

## Kinderopvang

De afgelopen jaren zijn veel meer vrouwen met jonge kinderen gaan werken en ze zijn ook meer uren gaan werken. In 2005 werkte 72 procent van de vrouwen met jonge kinderen, in 2009 was dit 79 procent. Die ontwikkeling komt onder meer doordat de overheid goede regelingen heeft gecreëerd voor verlof, deeltijdwerken en kinderopvang. Volgens het CPB is de arbeidsparticipatie van vrouwen met jonge kinderen als gevolg van het beleid op het terrein van de kinderopvang en de IACK met 2,5 procentpunt toegenomen in de periode 2004-2009. Dat komt neer op 30duizend extra vrouwen met kinderen die werken (Jongen et al. 2011). Daarnaast hebben de maatregelen ook een positief effect gehad op het aantal gewerkte uren van vrouwen. Deze toename houdt echter geen gelijke pas met de stijging van de overheidsuitgaven aan kinderopvang. Dat komt omdat er een sterke formalisering heeft plaatsgevonden van informele kinderopvang.

Sinds de invoering van de Wet Kinderopvang in 2005 is het gebruik van formele opvang sterk toegenomen. Het aantal kinderen in de opvang verdubbelde naar 851 duizend in 2011. Het aantal opvanglocaties is fors uitgebreid en hiermee is ook de toegankelijkheid van de kinderopvang verbeterd. Het belang van de kinderopvang als facilititeit die ouders in staat stelt om arbeid en zorg te combineren is enorm toegenomen. 61 procent van de kinderen tussen de 0-4 jaar en 25 procent van de kinderen tussen de 4 en 12 jaar gaat momenteel naar de kinderopvang.

De sterke groei van de kinderopvang is niet zonder gevolg gebleven voor de overheidsuitgaven. Die zijn tussen 2005 en 2011 verdrievoudigd, mede als gevolg van de extra intensivering in de jaren 2006 en 2007. Zonder maatregelen zullen de overheidsuitgaven aan kinderopvang in 2015 verviervoudigen ten opzichte van 2005. In de huidige financieel economische context is een dergelijke stijging van de uitgaven niet houdbaar.

In 2011 en 2012 heeft het kabinet bezuinigd op de kinderopvangtoeslag en in 2013 zal de toeslag nog verder worden beperkt, met name ouders in de hogere inkomensklasse krijgen hiermee te maken. De bezuinigingen zijn zo vormgegeven dat de effecten op de participatie zo klein mogelijk zijn. Hoe ouders in de praktijk reageren op deze kostenstijgingen zullen de komende jaren moeten uitwijzen. Het is onduidelijk in hoeverre weer sprake zal zijn van informalisering van opvang en evenmin welke maatschappelijke consequenties dit heeft. De op dit moment beschikbare participatiecijfers van het CBS laten zien dat in 2011 nog sprake was van een stijging van de

arbeidsparticipatie van vrouwen met kinderen. Ook het gebruik van de formele kinderopvang steeg in 2011 door.

Naast de kinderopvangtoeslag is voor werkende ouders ook de samenhang tussen kinderopvang en onderwijs van groot belang. In samenwerking met OCW lopen er verschillende initiatieven om te komen tot sluitende dagarrangementen. In twee gemeenten start dit jaar een pilot waarin op alle scholen sluitende dagarrangementen worden aangeboden, daarnaast zijn middelen ter beschikking gesteld aan het landelijk steunpunt brede scholen. Het idee is dat ouders hierdoor meer flexibiliteit en minder tijdsdruk ervaren, waardoor betere mogelijkheden ontstaan voor het combineren van arbeid en zorg.

## **Mantelzorg**

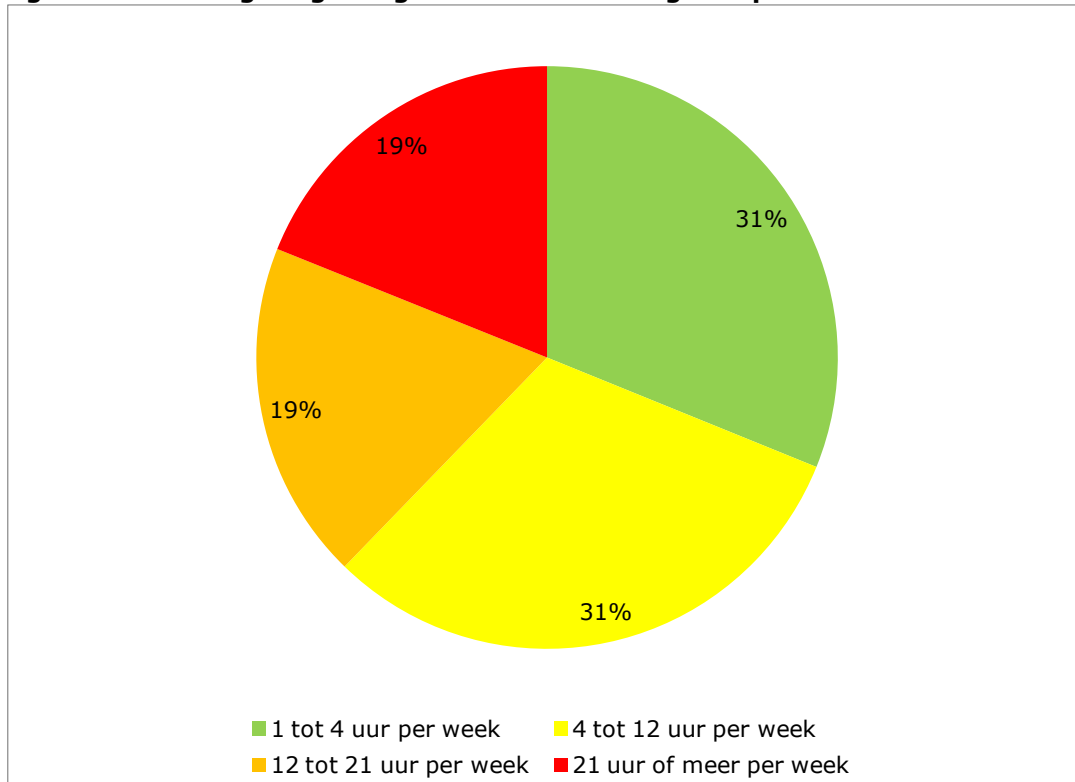
Met het oog op de vergrijzing en stijgende kosten van de zorg wordt in toenemende mate belang gehecht aan het verlenen van mantelzorg. De informalisering van delen van het zorgstelsel wordt gezien als deeloplossing voor het betaalbaar houden van het stelsel en de verwachte arbeidsmarktkrapte in deze sector. In 2009 verleende een op de tien personen tussen de 25 en 65 jaar langdurige zorg aan hun partner, een kind of een ouder (circa 900 duizend personen). Het totaal aantal mantelzorgers wordt geschat op 3,5 miljoen. De meeste mantelzorg wordt verleend aan ouders. Een belangrijke ontwikkeling in dit verband is de toenemende 'verticalisatie' van families en het effect op het verlenen van hulp aan ouders. Onder verticalisatie wordt verstaan dat er steeds minder broers en zussen zijn om de zorg mee te delen. Hierdoor komt het vermogen om ouders te ondersteunen onder druk te staan. Bovendien wonen ouders en kinderen vaak ver uit elkaar, waardoor de mogelijkheden tot het verlenen van informele zorg beperkt zijn.

Toch hoeven we volgens het SCP niet te vrezen voor een toekomstige kloof tussen de vraag en aanbod van mantelzorgers (Sadiraj et al. 2009). Naar verwachting zal het totaal aantal mantelzorgers de komende jaren licht stijgen maar het aandeel mantelzorgers jonger dan 65 jaar daalt. Simulaties laten zien dat een betere verdeling van taken binnen het huishouden het aantal mantelzorgers verder kan doen groeien. Anderzijds vermindert een stijging van het aantal gewerkte uren het aanbod van mantelzorg.

Bijna 70 procent van deze mantelzorgers heeft een baan en krijgt dus te maken hebben met een 'dubbele belasting'. Voor het merendeel zal die dubbele belasting niet tot problemen leiden, 62 procent van de mantelzorgers verleende minder dan 11 uur zorg per week. Toch is er ook een aanzienlijke groep waar sprake is van zware belasting of zelfs overbelasting. Figuur 2.8 geeft een overzicht van het aantal zorguren per week (De Vries en Van der Mooren 2010).

Evenals bij de zorg voor kinderen, komen mantelzorgtaken nog steeds onevenredig vaak bij vrouwen terecht. Vrouwen ervaren hierdoor ook meer 'tijdsdruk' dan mannen. Klassieke rolopvattingen spelen hierbij een belangrijke rol, maar Kruijswijk (2010) verklaart de onevenwichtige zorgverdeling ook vanuit een proces van 'zorgvernaauwing'. Vrouwen zien zichzelf als de beste zorgverlener en nemen de regie van het zorgproces in handen (de zogenaamde *zorgclaim*). Hiermee wordt de *excuusruimte* voor andere mensen in het netwerk groter. Deze processen versterken elkaar waardoor vrouwen een steeds grotere zorgrol krijgen en kwetsbaarder worden voor overbelasting, terwijl mannen vaak onbedoeld op afstand komen te staan. Wel vervullen mannen vaak ondersteunende taken waarmee ze bijdragen aan de netwerkelasticiteit van het zorgnetwerk rondom hulpbehoevende en mantelzorger.

**Figuur 2.8 Langdurige zorgsituatie: aantal zorguren per week**



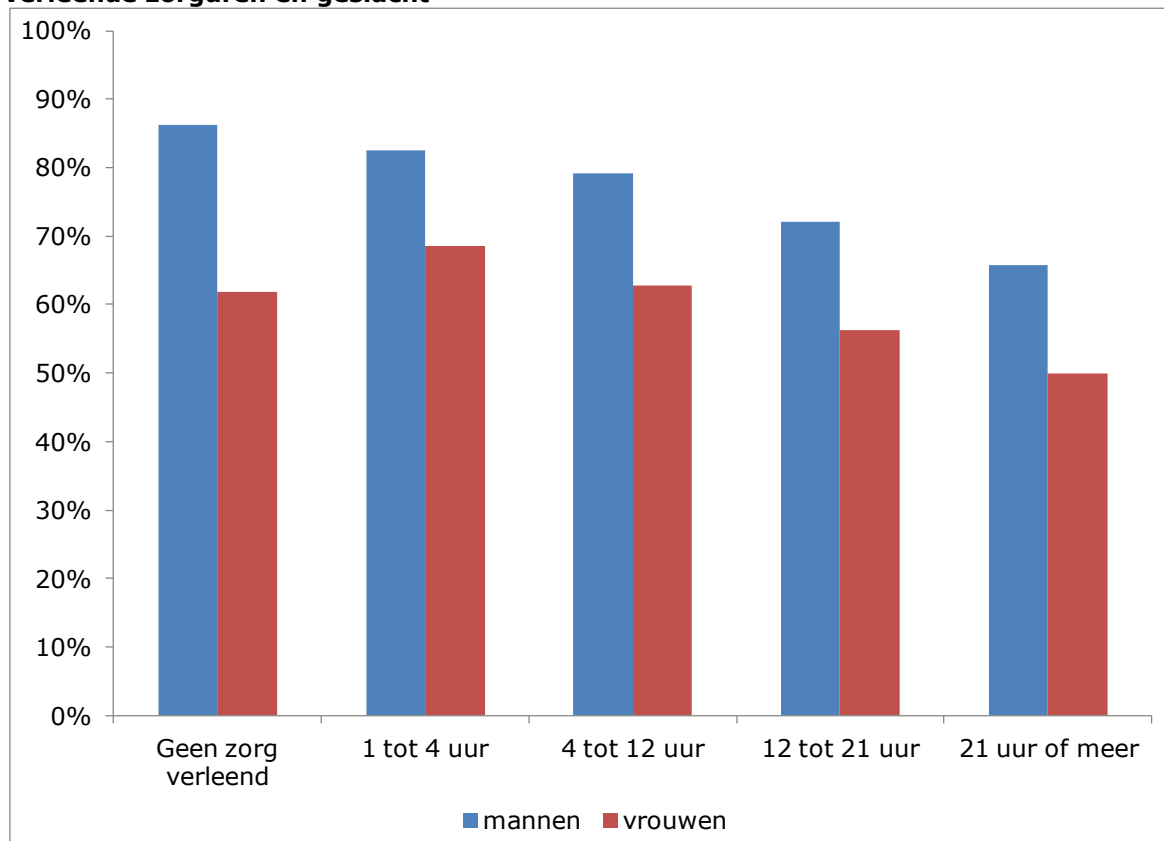
Bron: CBS Statline

Het beeld over de samenhang tussen arbeids-, en zorgparticipatie is niet eenduidig. Zo is het aandeel niet-werkenden onder mantelzorgers hoger dan onder de gemiddelde bevolking, maar dit beeld wordt vertekend door het hoge aandeel ouderen en vrouwen in de populatie mantelzorgers. Onder mannen en vrouwen van 55 tot 64 jaar ligt de arbeidsparticipatie van zorgverleners hoger dan die van niet-zorgverleners, hetgeen een indicatie geeft dat er een selectie effect is: relatief gezonde personen van 55 tot 64 jaar zijn in staat mantelzorg te verlenen en door te werken. Over de hele linie lijkt er een negatieve samenhang te bestaan tussen de bruto arbeidsparticipatie en het verlenen van veel zorguren (12 uur of meer per week).

Het is de vraag wat de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en van ouderen betekent voor het toekomstige aanbod van mantelzorgers en andere vrijwilligers. Welke voorzieningen zijn nodig om ervoor te zorgen dat de processen van toenemende arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie elkaar kunnen versterken? Ouderen zullen in de toekomst langer door moeten werken in een formele baan, maar het toenemend aantal 'gezonde jaren' na pensionering biedt juist ook kansen voor mantelzorg en vrijwilligerswerk.



**Figuur 2.9 Arbeidsparticipatie van personen in een langdurige zorgsituatie naar verleende zorguren en geslacht**



Bron: De Vries en Van der Mooren (2010)

### Formele versus informele arrangementen

Nederland is een land van taakcombineerders geworden. De arbeidsparticipatie van vrouwen is hoog en de participatie van ouderen neemt verbazingwekkend snel toe. Met de stijgende arbeidsparticipatie is ook het aantal personen dat werk combineert met een of meerdere zorgtaken snel toegenomen. In circa 1 miljoen huishoudens wordt werk gecombineerd met de zorg voor kinderen jonger dan 12 jaar. In veel gezinnen met kinderen worden daarnaast ook mantelzorgtaken verricht. Van de in totaal circa 3,5 miljoen mantelzorgers in Nederland verleent er bijna 1 miljoen langdurig en intensief zorg.

Werkenden ervaren in toenemende mate tijdsdruk en tijdsgebrek. De SER constateert dat deeltijdwerken in Nederland vooralsnog de oplossing is voor het combineren van verschillende verantwoordelijkheden, terwijl er kansen liggen in het vergroten van de mogelijkheden tot flexibel werken en een betere afstemming van de maatschappelijke voorzieningen op de behoeften van werkenden (SER 2011).

Tegelijkertijd is de stijging van de arbeidsparticipatie gepaard gegaan met een sterke formalisering van zorgtaken, denk aan de kinderopvang en de persoonsgebonden budgetten in de zorg. Dit is mede een gevolg van de door de overheid getroffen maatregelen. Inmiddels is er een omgekeerde beweging zichtbaar. Ingegeven vanuit een budgettaire noodzaak, zien we dat de (financiële) verantwoordelijkheid voor allerlei zorgarrangementen wordt teruggelegd in de samenleving. Of dit ook daadwerkelijk leidt tot informalisering van de zorg en welk effect dit heeft op de arbeidsparticipatie, zal de komende jaren moeten blijken. Mogelijk staan een hogere arbeidsparticipatie van ouderen, een toenemend aantal alleenstaande ouders en de grotere afstand tussen de woonplaats van ouders en grootouders de informalisering van de zorg in de weg.

Dit alles leidt tot de meer fundamentele vraag hoe de verantwoordelijkheidsverdeling (ook in financiële zin) tussen burger en de overheid op de verschillende beleidsterreinen wordt vormgegeven. Wat zijn de maatschappelijke effecten en kosten van formele of informele zorgarrangementen en is er een optimum in de mix van formeel en informeel?

Buiten de verantwoordelijkheidsverdeling op de verschillende beleidsterreinen, speelt de vraag hoe de ontwikkelingen op de deelterreinen van arbeidsparticipatie, mantelzorg en de zorg voor kinderen op elkaar inspelen. Hoe verhoudt het toenemende beroep op de verantwoordelijkheid van burgers bij zorgtaken en in het onderwijs zich tot de toenemende arbeidsparticipatie? Leidt een hogere arbeidsparticipatie tot lagere maatschappelijke participatie of kunnen de verschillende vormen van participatie complementair aan elkaar zijn? Hoe kan de overheid dat zo goed mogelijk faciliteren? Bestaat er een zeker optimum in de combinatie van formele en informele arrangementen op de verschillende terreinen van werk, zorg en onderwijs?

Wanneer we zoeken naar een optimum dan speelt ook de vraag welke criteria daarbij spelen. Streven we bijvoorbeeld naar een zo hoog mogelijke arbeidsparticipatie dan is de vraag welke prijs daar tegenover mag staan, zowel in termen van overheidsuitgaven als vanuit een breder welvaartspectief (keuzevrijheid, aandacht voor de ontwikkeling van kinderen)? Is het streven naar formele participatie vanuit een maatschappelijke kosten en baten perspectief in alle situaties een uitgangspunt, of zijn er groepen binnen de potentiële beroepsbevolking waarbij het stimuleren van informele participatie meer voor de hand ligt?

#### **Kennisvragen "Zorg-werk combinaties onder druk?"**

- Wat zijn de maatschappelijke effecten en kosten van formele dan wel informele (institutionele) arrangementen op het gebied van arbeid en zorg?
- Waar ligt het optimum tussen formele en informele arrangementen en welke criteria kunnen we hanteren om dit optimum te definiëren?
- Wat zijn de bijbehorende optimale institutionele arrangementen?
- In hoeverre sluiten de optimale arrangementen aan op de huidige arrangementen?

## 2.5 Mobiliteit in een globaliserende economie

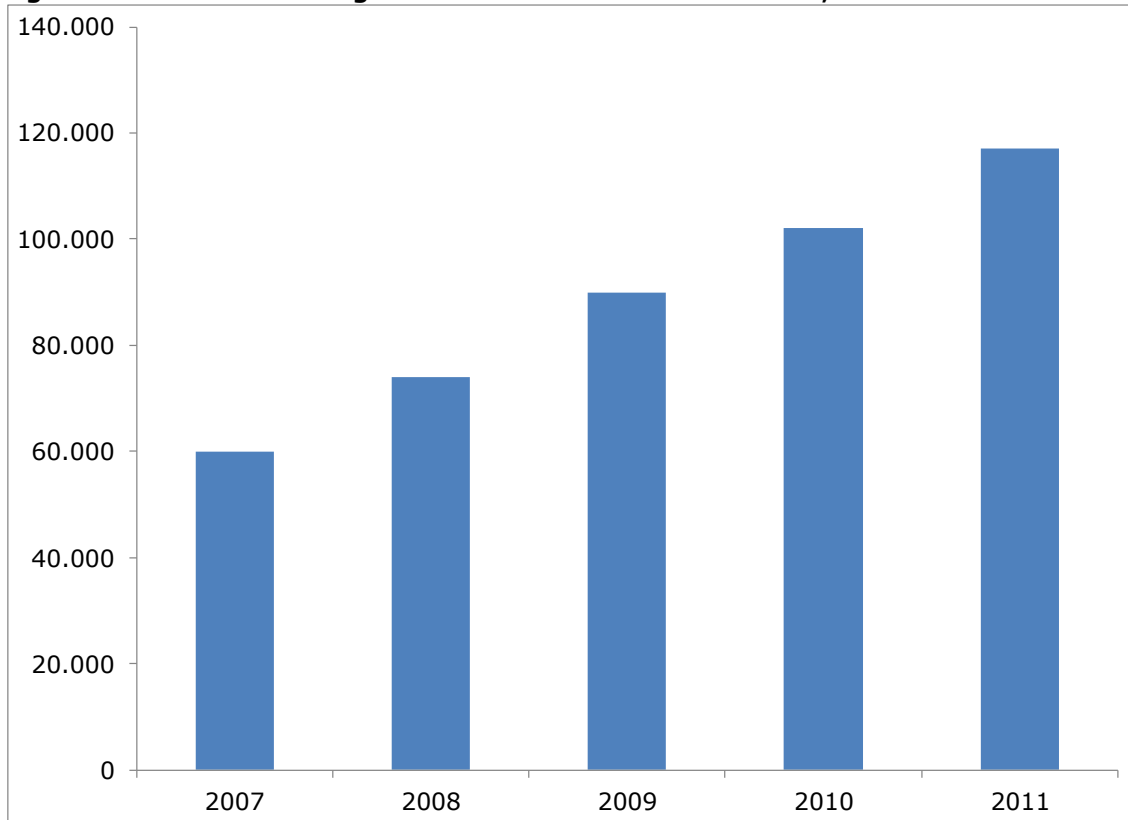
### Inleiding en terugblik

Het belang van mobiliteit voor het goed functioneren van de arbeidsmarkt behoeft weinig betoog. Mobiliteit leidt in z'n algemeenheid tot een betere matching van vraag en aanbod en daardoor tot een hogere werkgelegenheid, een lagere werkloosheid en dus meer welvaart. Ook macro-economische schokken worden sneller geabsorbeerd in een arbeidsmarkt waarin sprake is van veel mobiliteit, met dezelfde gunstige effecten op werkgelegenheid, werkloosheid en welvaart. Tot slot is mobiliteit een belangrijke pijler onder de duurzame inzetbaarheid van werkenden, zeker in een globaliserende wereld waarin veranderingen op de arbeidsmarkt zich in een steeds sneller tempo voltrekken.

Mobiliteit op de arbeidsmarkt kent verschillende gedaanten. Vaak wordt daarvoor het beeld van de transitionele arbeidsmarkt gebruikt. Mobiliteit wordt daarin weergegeven als een transitie tussen twee arbeidsmarktsituaties, bijvoorbeeld van werkloos naar werkend of van werkend naar niet-participerend (zorg, pensioen e.d.). In veel gevallen is mobiliteit ook ruimtelijk van aard, in de zin van geografisch. Dat kan zowel betrekking hebben op bewegingen binnen als tussen landen. In het laatste geval gaat het dan bijvoorbeeld om grenspendel (waarbij personen in het ene land wonen en in het nabijgelegen buurland werken), intra-EU mobiliteit of mobiliteit van en naar landen buiten de EU.

In de editie 2011 van de kennisagenda waren de vragen voor het thema mobiliteit geconcentreerd rond drie clusters: 1) de gevolgen van bestaande trends voor de arbeidsvraag, en het aanpassingsvermogen van het arbeidsaanbod; 2) de rol van instituties bij competentiemobiliteit en 3) arbeidsmigratie. Deze bijdrage biedt zowel een verbreding als verdieping van de kennisvragen voor het thema migratie. Hoewel het inzicht in migratiepatronen, de motieven van migranten en de sociaaleconomische en maatschappelijke gevolgen van migratie gaandeweg toeneemt, is een aantal belangrijke vragen op dit terrein nog onvoldoende beantwoord. Dat terwijl migratie een dagelijkse realiteit is en bovendien van toenemende betekenis. Illustratief daarvoor is de ontwikkeling van het aantal MOE-landers in Nederland in de afgelopen jaren (zie Figuur 2.10). Er is echter niet alleen sprake van meer migratie, ook het karakter van migratie is in de loop van de tijd veranderd; van de (naar uiteindelijk bleek) "klassieke" vestigingsmigratie van met name Turken en Marokkanen in de jaren zestig en zeventig via de Zuidafrikaanse verpleegsters naar de huidige flexibele vormen van migratie. Denk bijvoorbeeld aan de Polen die als zzp'er of via een detachingsconstructie in de Nederlandse bouw of land- en tuinbouw werken.

**Figuur 2.10 Ontwikkeling aantal MOE-landers in Nederland, 2007-2011** <sup>6</sup>



Bron: rapport van de commissie "Lessen uit recente arbeidsmigratie" (LURA)

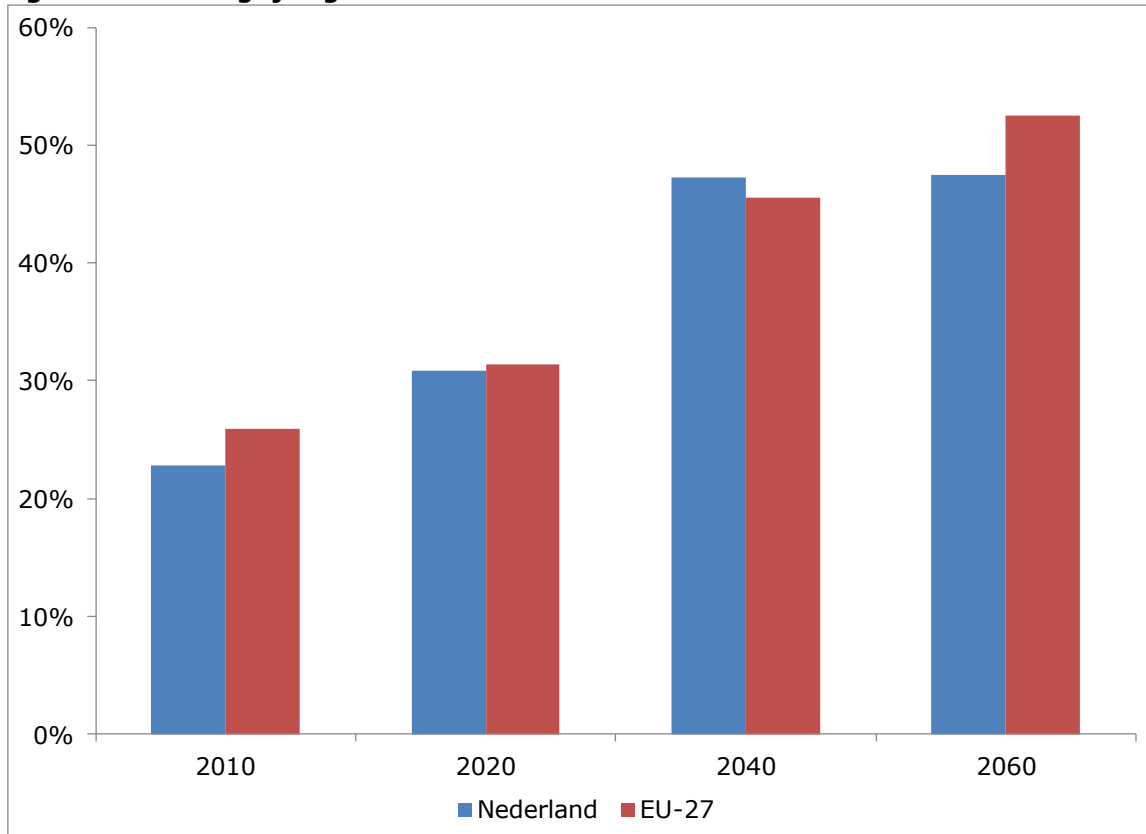
Migratie staat in het politieke en publieke debat de laatste jaren volop in de belangstelling, waarbij de toon soms kritisch is. Doordat 'misstanden' het meest in het oog springen en vaak het nieuws regeren, raken meer fundamentele vragen op de achtergrond. Dan gaat het bijvoorbeeld om vraagstukken rond vergrijzing, flexibilisering en productiviteit, en meer in het bijzonder de vraag welke rol (mobiliteit en) migratie daarbij kunnen spelen. Centraal staat dan de vraag of migratie het draagvlak onder de verzorgingsstaat kan versterken en de schokbestendigheid van onze economie kan vergroten. Deze paragraaf poogt meer licht te werpen op de samenhang tussen migratie aan de ene kant en vergrijzing, flexibilisering en productiviteit aan de andere kant. Daarbij is er op onderdelen sprake van samenhang met het SZW-onderzoeksthema 'optimale flexibiliteit'.

### **Migratie en vergrijzing**

Nederland vergrijst, zoals Figuur 2.11 laat zien. Met name tussen 2020 en 2040 leidt dit tot een sterke afname van het binnenlands arbeidsaanbod. Wanneer de arbeidsvraag zich trendmatig positief blijft ontwikkelen, ontstaat hierdoor krapte op de arbeidsmarkt. Deze kan in principe worden verminderd door het aantrekken van arbeidskrachten uit andere EU-lidstaten. Echter, deze landen vergrijzen eveneens, en vaak nog sterker dan Nederland. Ter illustratie: terwijl in Nederland de verhouding van 65-plussers tot 15 tot 64 jarigen in 2060 iets meer dan 47 procent bedraagt (zie Figuur 2.11), is dit percentage in een aantal Midden- en Oosteuropese landen beduidend hoger. Bulgarije, Roemenië, Polen, Slowakije en Letland scoren alle boven de 60 procent. Sommigen (zoals de Europese Commissie) pleiten dan ook voor (grootschalige) immigratie van personen van buiten de EU.

<sup>6</sup> Het betreft uitsluitend het aantal MOE-landers dat is ingeschreven bij gemeenten (GBA). Daarnaast is er een aanzienlijk aantal niet-ingeschrevenen.

**Figuur 2.11 Vergrijzing in Nederland en EU-27<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Personen van 65 jaar en ouder als percentage van het aantal personen van 15-64 jaar, Nederland en gemiddelde EU-27, 2010-2060

Bron: Eurostat

Hoewel Nederland en Europa dus onmiskenbaar vergrijzen, is de conclusie dat immigratie van buiten de EU noodzakelijk is waarschijnlijk voorbarig. Arbeidsmarktkrapte is geen structureel verschijnsel, maar roept vanuit zichzelf al krachten op die de krapte doen verdwijnen of op z'n minst verminderen. Krapte leidt immers tot hogere lonen. Deze hogere lonen kunnen ten minste vier effecten hebben: ten eerste vindt er vervanging plaats van arbeid door kapitaal, omdat kapitaal in relatieve zin goedkoper wordt. Ten tweede kunnen hogere lonen leiden tot bedrijfsverplaatsing naar het buitenland. In beide gevallen daalt de arbeidsvraag, tot het punt waarop deze weer overeenkomt met het arbeidsaanbod. Dit nieuwe evenwicht wordt gekenmerkt door een lagere werkgelegenheid en hogere lonen. Gelet op de internationale concurrentiepositie zijn hogere lonen overigens ongunstig, tenzij deze uitkomst ook voor andere landen geldt. Ten derde leiden hogere lonen tot meer investeringen in arbeidsbesparende technologieën, waardoor de arbeidsproductiviteit toeneemt. En als laatste leiden hogere lonen tot een hoger arbeidsaanbod, dat wil zeggen meer arbeidsparticipatie.

Immigratie betekent een vergroting van het arbeidsaanbod en kan daardoor een potentiële toename van de lonen vanwege vergrijzing tegengaan. Verlies van arbeidsvraag kan daarmee worden voorkomen, maar daar staat tegenover dat de prikkel om te investeren in arbeidsbesparende technologieën niet toeneemt. Daardoor neemt ook de arbeidsproductiviteit niet extra toe. Het is op voorhand niet duidelijk wat per saldo het totale effect op de economie is.

Overigens behoeft het voorgaande nuancering omdat het een beschrijving is van de verwachte ontwikkeling op macroniveau. Verschillen tussen bijvoorbeeld sectoren, banen en opleidingsniveaus worden dan niet waargenomen, terwijl deze wel kenmerkend zijn voor allerlei ontwikkelingen die zich op de arbeidsmarkt voordoen. Een fijnmaziger benadering is dan ook op z'n plaats, waarbij (voor zover mogelijk) moet worden nagegaan waar en op welke niveaus zich eventuele tekorten zullen voordoen. Daarbij zal ongetwijfeld een voorkeur voor bepaalde typen migranten naar voren komen. De vraag die dan aan de orde is of sturing op type migrant mogelijk is en, zo ja, hoe deze het beste kan worden vormgegeven.

### **Kennisvragen "migratie en vergrijzing":**

- Wat zijn de economische effecten van vergrijzing? Leiden vergrijzing en krapte tot een zodanige toename van de lonen dat het hierdoor uitgelokte extra arbeidsaanbod (zowel in aantallen als door extra arbeidsproductiviteit) de vergrijzing "als vanzelf" oplost?
- Is naast deze evenwichtsherstellende werking van het marktmechanisme migratie noodzakelijk? En van wie dan? Zal het arbeidspotentieel uit Midden- en Oost-Europa "opdrogen" door nog sterkere vergrijzing dan in Nederland? Of zullen deze migranten blijven komen zolang er sprake is van verschillen in welvaart en werkloosheid? En zo ja, is er dan nog behoefte aan migranten van buiten de EU?

### **Migratie en flexibilisering**

Migratiepatronen in de EU (maar ook elders) hangen sterk samen met verschillen in welvaart en de situatie op de arbeidsmarkt. Hierover bestaat een uitgebreide literatuur (Borjas 2008). Er is grosso modo een beweging zichtbaar van armere lidstaten met een hogere werkloosheid naar rijkere lidstaten met een lagere werkloosheid, dus zowel van oost naar west als – zij het in mindere mate – van zuid naar noord. Maar niet alleen het niveau van werkloosheid is bepalend, het gaat ook om de mate waarin de "ontvangende" arbeidsmarkt open is. Daarmee bedoelen we niet in eerste instantie of de arbeidsmarkt in letterlijke zin al dan niet voor buitenlandse werknemers is afgesloten (zoals thans nog voor Roemenen en Bulgaren), maar of de arbeidsmarkt zo is ingericht dat deze toetreding door buitenstaanders in de praktijk vergemakkelijkt.

De Nederlandse arbeidsmarkt kan in Europees perspectief als gematigd flexibel worden gekenmerkt, met een aanzienlijk aandeel flexibele arbeid maar tegelijkertijd een verhoudingsgewijs sterke bescherming van vaste contracten.<sup>7</sup> Afhankelijk van de gekozen definities kan tussen een vijfde en een derde van de werkende beroepsbevolking tot het flexibele deel van de arbeidsmarkt worden gerekend. Het gaat dan om personen met een tijdelijke aanstelling, uitzendwerk, 0-uren contracten, oproepcontracten, payrolling etc.

Met betrekking tot de relatie tussen migratie en flexibilisering kunnen twee denkrichtingen worden onderscheiden. Ten eerste zou de toegenomen flexibilisering in Nederland (maar niet alleen hier) – in combinatie met EU-richtlijnen (o.a. de Dienstenrichtlijn) – het voor werkgevers eenvoudiger kunnen hebben gemaakt om (binnen de grenzen van het arbeidsrecht) arbeidskostenarbitrage toe te passen ten aanzien van werknemers uit andere EU-lidstaten. Werkgevers trekken dan dus goedkope buitenlandse krachten aan in plaats van dure binnenlandse krachten. De flexibilisering op de Nederlandse arbeidsmarkt heeft volgens deze redenering buitenlands arbeidsaanbod als vanzelf "uitgelokt". Ten tweede – en tegengesteld daaraan – zou het zo kunnen zijn dat flexibilisering niet de oorzaak is van migratie, maar juist het gevolg daarvan. Doordat bijvoorbeeld MOE-landers bereid zijn tegen minder gunstige voorwaarden te werken dan autochtone Nederlanders, zet migratie van deze groep druk op ons arbeidsbestel (CAO's, loonvorming). De vraag is welke van deze twee mechanismen dominant is.

### **Kennisvragen "migratie en flexibilisering":**

- Wat is de relatie tussen (arbeids)migratie en flexibilisering? Leidt flexibilisering tot migratie of juist omgekeerd, of versterken beide mechanismen elkaar?
- Zijn er verschillen zichtbaar tussen sectoren, naar de mate waarin flexibilisering in deze sectoren is doorgedrongen?
- In hoeverre zet migratie het Nederlandse arbeidsbestel onder druk?

<sup>7</sup> Voor een internationale vergelijking van de mate van contractbescherming (EPL; employment protection legislation), zie bijvoorbeeld OESO, *Employment Outlook* (diverse jaargangen), Parijs.

## **Migratie en productiviteit**

Uit onderzoek komt naar voren dat de generositeit van de verzorgingsstaat invloed heeft op de samenstelling van de migrantenstroom.<sup>8</sup> Landen met ruimhartige sociale voorzieningen trekken in het algemeen een groter aandeel laaggekwalificeerde migranten dan landen met een sobere welvaartsstaat (vergelijk bijvoorbeeld Nederland en Canada). Bijkomend gevolg is dat laaggekwalificeerde migranten de schatkist per saldo geld kosten, terwijl voor hoogopgeleiden het omgekeerde geldt; hoogopgeleiden maken minder vaak gebruik van sociale voorzieningen en zijn bovendien in hun baan productiever. Daardoor dragen ze zowel direct (via hun productiviteit) als indirect (via hun hogere loon waardoor ze meer belastingen en premies betalen) meer bij aan onze welvaart. Het mag dan ook niet verbazen dat veel landen (in Nederland via de kennismigrantenregeling) proberen met name hooggekwalificeerde migranten aan te trekken ("war for talent"). Daarbij doet zich een interessante vraag voor, namelijk naar de samenhang tussen migratie van hoogopgeleiden en de productiviteitsontwikkeling op macroniveau en innovatie.

Men kan veronderstellen dat hoogopgeleiden niet alleen aantrekkelijk zijn vanwege hun hoge individuele productiviteit, maar ook vanwege de positieve invloed die zij kunnen hebben op de productiviteit van anderen en de innovatiegeneidheid van bedrijven (zogenoemde spillovereffecten). De causaliteit is echter niet op voorhand duidelijk. Leidt de "import" van hoogopgeleide migranten ertoe dat een land op een hoger productiviteits- en innovatiepad terecht komt? Of is een zeker minimumniveau van productiviteit en innovatie noodzakelijk voordat hoogopgeleide migranten bereid zijn in het betreffende land te gaan werken? En voor zover migratie van hoogopgeleiden gunstige spillovereffecten heeft, hoe kunnen deze hoogopgeleiden dan worden aangetrokken? Gaat het dan om hoge lonen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt in combinatie met een lage belasting- en premiedruk (evt. vormen van fiscale begunstiging)? Om loopbaanmogelijkheden? Om de openheid van de (werk-)cultuur? Om deze vragen te kunnen beantwoorden is inzicht nodig in de migratiemotieven van hoogopgeleiden, met name of er daarbij overwegend sprake is van pull- of pushmotieven. In het laatste geval immers is de kans kleiner dat er een positieve bijdrage wordt geleverd aan innovatie en productiviteit.

### **Kennisvragen "migratie en productiviteit"**

- Wat zijn de economische effecten van (im)migratie van hoogopgeleiden? Leidt het tot een toename van innovatie en een stijgende arbeidsproductiviteit? Is hiervoor noodzakelijk dat hoogopgeleide migranten zich permanent in een land vestigen, of volstaat tijdelijke migratie?
- Hoe kan immigratie van hoogopgeleiden worden bevorderd? Wat zijn migratiemotieven van hoogopgeleiden? Is er overwegend sprake van pull- of juist van pushfactoren?
- Wat is vanuit kosten-batenperspectief de beste strategie: "make or buy?", of anders geformuleerd: moeten we investeren in excellentie van het eigen onderwijs of hoogopgeleide immigranten binnenhalen?

---

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld A. Razin en J. Wahba (2011).

### 3.6 Financieringsmodaliteiten bij ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen

#### Aanleiding

Sinds 1994 zijn er financiële prikkels voor werkgevers ingebouwd in de financiering van ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, met als doel het beroep op deze regelingen te beperken. Deze prikkels zijn vormgegeven in de vorm van premiedifferentiatie en de mogelijkheid tot eigenrisicodragerschap (veelal gepaard met herverzekering bij private verzekeraars). Deze werkgeversprikkels hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het beperken van de instroom en het bevorderen van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking. Het behoud van de werkingskracht die uitgaat van deze prikkels is van groot belang; dit vereist een financieringssysteem die duurzaam is, en die indien nodig meebeweegt met veranderende omstandigheden. Dit laatste betreft vooral de herpositionering van verzekeraars op de WGA-markt en de invoering van de Wet Modernisering Ziektewet, waar de WGA en ZW-lasten van flexkrachten toegerekend worden aan de werkgevers. Tegelijkertijd is ook de arbeidsmarkt aan het veranderen, met meer nadruk op flexibele arbeidsrelaties.

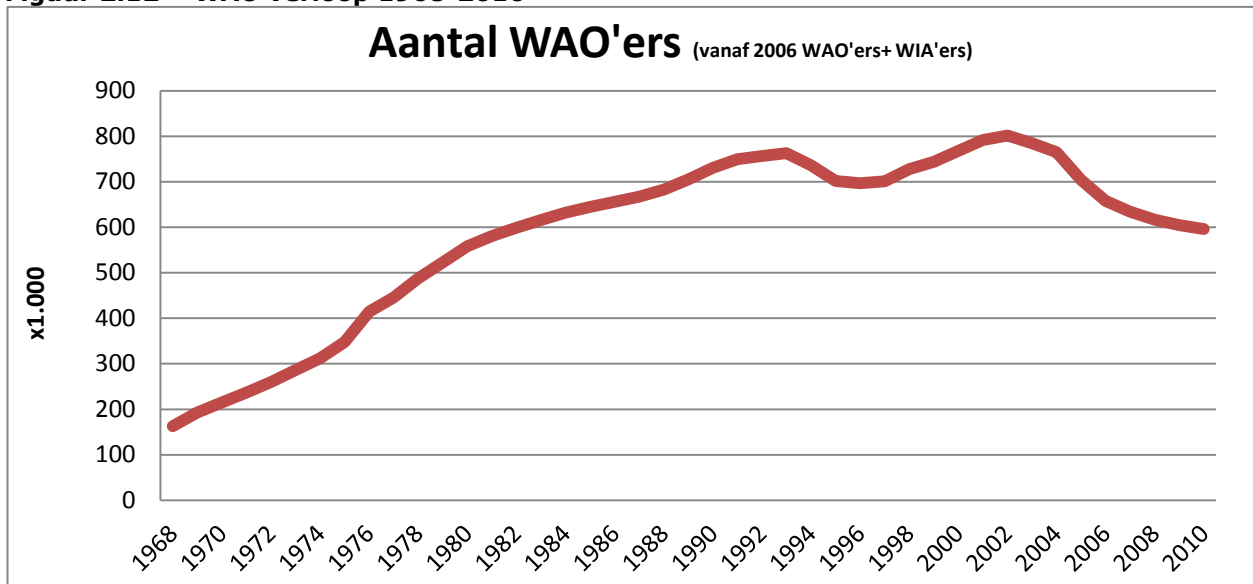
Er zijn dus meerdere kennisvragen over werkgeversprikkels die de komende jaren op de beleidsagenda staan – vragen die veelal complex zijn en het daarom wenselijk maken dit onderwerp in de kennisagenda op te nemen. De kernvraag daarbij is dus hoe bestendig het huidige financieringsmodel is tegen deze veranderingen, hoe het huidige model van prikkels door kan worden ontwikkeld, en of er mogelijkheden zijn om de effectiviteit en doelmatigheid van het stelsel te verbeteren. Allereerst zal hiervoor een overzicht gegeven worden van de huidige wet- en regelgeving rond ziekte, arbeidsongeschiktheid en de vormgeving van werkgeversprikkels tot preventie en re-integratie. Zoals gebruikelijk gaan we vervolgens in op de vraag wat reeds bekend is over dit thema, en eindigen met kennisvragen.

#### Huidige instituties

##### *Hervormingen gericht op werknemers en werkgevers*

Nederland kent al meer dan 100 jaar een vorm van ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkering. In 1967 werd de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) ingevoerd. Het aantal WAO'ers steeg snel. Dit resulteerde in 1990 dan ook in de uitspraak 'Nederland is ziek' uit van de toenmalige minister-president Lubbers.

**Figuur 2.12 WAO verloop 1968-2010**



Bron: FEZ (vanaf 2006 WAO+WIA)

In 1993 concludeerde de toenmalige commissie Buurmeijer dat de WAO veelal voor oneigenlijke doeleinden was gebruikt, bijvoorbeeld als afvloeiingsregeling bij reorganisaties of als goedkope VUT-regeling. Sociale partners hadden er weinig belang bij om de WAO-instroom te beperken. Dit betekende de start van verschillende maatregelen in de afgelopen twintig jaar. Grosso modo zijn daarbij drie typen maatregelen te onderscheiden: werknemersrechten en -plichten werden



aangescherpt, werkgevers kregen meer (financiële) verantwoordelijkheden en de uitvoering van deze regelingen werd onafhankelijk van de sociale partners.

Voor werknemers werd de toegang tot de WAO strenger. Arbeidsongeschikten werden herkeurd en het begrip passende arbeid werd verruimd, waardoor meer functies als voorheen als geschikt worden beschouwd. Werknemers zijn nu verplicht om na ziekte ander passend werk te aanvaarden. Met de invoering van de WIA in 2006 werd het minimale percentage van arbeidsongeschiktheid opgerekt van 15 naar 35 procent, waardoor minder mensen in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Werkgevers werden verplicht om een verzuimbeleid op te stellen en een arbodienst in te schakelen. Daarnaast introduceerde de wet Pemba premiedifferentiatie in de WAO. Werkgevers moesten naast een vaste basispremie een gedifferentieerde premie betalen, waarvan de hoogte afhankelijk is van het aantal werknemers in de WAO. Verder is er een loondoorbetalingplicht ingevoerd. Voorheen kon vanaf de eerste ziektedag een beroep worden gedaan op de collectieve regelingen. Werkgevers werden verplicht om het loon voor ten minste 70 procent door te betalen bij ziekte. De loondoorbetalingperiode werd verlengd van een paar weken (wel met stapjes) naar twee jaar. Daarnaast introduceerde de Wet verbetering poortwachter (WVP) in 2002 nieuwe regels betreft het melden en begeleiden van langdurige zieke werknemers. Hiermee werden de re-integratieverplichtingen van zowel werkgevers als werknemers aangescherpt. De WVP stimuleert werkgever en werknemer om alle denkbare re-integratiemogelijkheden te benutten als langdurig ziekteverzuim dreigt. Deze maatregelen samen hebben geleid tot een daling van het aantal arbeidsongeschikten van 802 duizend personen in 2002 naar ongeveer 580 duizend personen in 2012 (zie tevens Figuur 2.12). De verwachting is dat dit aantal nog verder zal dalen, tot circa 525 duizend personen in 2040.

#### *Financiering eerste twee jaar bij ziekte*

Zoals al eerder gesteld richt deze verkenning zich op de financiering van ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Concreet betekent dit dat vooral de rol van werkgevers en (het gelijke speelveld tussen) UWV en private verzekeraars centraal staat.<sup>9</sup> Een eerste belangrijk gegeven daarbij is dat werkgevers bij ziekte verplicht zijn om twee jaar lang 70% van het loon van hun zieke werknemer (met een vast contract) door te betalen. Daarnaast hebben zij re-integratieverplichtingen om te voorkomen dat deze werknemers langdurig uitvallen. Indien werkgevers zich niet aan deze verplichting houden, kan het UWV hen dwingen om één jaar langer 70% van het loon door te betalen, op basis van de Wet verbetering Poortwachter.<sup>10</sup> Bij flexibele arbeidscontracten zijn werkgevers verplicht om 70% van het loon door te betalen zolang het arbeidscontract loopt.<sup>11</sup> Wanneer de tweejaarsperiode nog niet is verstreken, stromen deze zieke werknemers de Ziektewet in.

De ziektewetuitkering kent een 'hybride' financieringsstelsel. Naast de publieke verzekering bij het UWV hebben werkgevers sinds 1998 de mogelijkheid tot eigenrisicodragerschap, in de praktijk veelal gecombineerd met een private herverzekering. De publieke verzekering heeft een sectorale premie. Vanaf 2014 betalen grote werkgevers een individuele premie, middelgrote werkgevers een deels sectorale en deels individuele premie en kleine werkgevers betalen een sectorale premie. Private verzekeringen kennen ook premiedifferentiatie, doordat verzekeraars op individuele basis de premie vaststellen. Mocht de vaste of tijdelijke werknemer na twee jaar nog steeds niet in staat zijn om terug te keren op de werkvloer, dan komt hij aan de poort van de WIA (de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen).

#### *Na twee jaar de WIA*

De WIA bestaat uit twee aparte regelingen: inkomensvoorziening voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (IVA) en werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA). Zieke werknemers die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn, stromen de IVA in. De IVA wordt collectief gefinancierd uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof). De WGA is gericht op werknemers die volledig, maar niet duurzaam arbeidsongeschikt zijn of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn. De WGA heeft als doel om zieke werknemers weer aan de slag te laten gaan en hun resterende verdien capaciteit volledig te benutten. Daarbij bevat de WGA ook re-integratieprikkels voor werkgevers. In de financiering van de WGA wordt tot 2014 onderscheid gemaakt tussen

<sup>9</sup> Directe regelgeving over werknemersrechten en -plichten valt buiten dit domein, maar indirect kan de vormgeving hiervan gevolgen hebben voor werknemers.

<sup>10</sup> Indien een werknemer niet voldoende meewerkt, kan hij worden ontslagen, de toegang tot de WIA worden ontzegd of zijn loondoorbetaling verliezen.

<sup>11</sup> Deze verplichting duurt maximaal twee jaar.

werknemers met een vast contract en werknemers met een tijdelijk contract. Vanaf 2014 wordt het onderscheid tussen deze twee groepen kleiner.

Voor vaste arbeidskrachten kunnen werkgevers zich publiek verzekeren bij het UWV of ervoor kiezen om eigenrisicodrager (ERD) te worden met een herverzekering bij een private verzekeraar. Hierdoor is sprake van een 'hybride' financieringsstelsel. Momenteel worden alle publieke WGA-premies voor vaste werknemers individueel vastgesteld. Vanaf 2014 komt hierin verandering. Om meer aan te sluiten bij de private premiestelling en risico's voor kleine werkgevers beter beheersbaar te maken, gaan kleine werkgevers een sectorale premie betalen. Grote werkgevers betalen nog steeds een individuele premie en middelgrote werkgevers gaan een deels sectorale en deels individuele premie betalen.

De WGA-lasten van flexkrachten worden momenteel collectief gefinancierd uit sectorfondsen waarvoor een sectorale premie wordt geheven. Vanaf 2014 worden de WGA-lasten van flexkrachten toegerekend aan hun werkgevers. De premies worden dan niet langer in de sectorfondsen gestort, maar in de Werkhervattingskas (net als 'WGA-vast'). Voor de WGA-flex zijn werkgevers in 2014 en 2015 verplicht verzekerd bij UWV. De premiedifferentiatie voor flexibel personeel komt overeen met die van WGA-vast. Vanaf 2016 worden WGA-vast en WGA-flex aan elkaar gekoppeld met de optie om eigenrisicodrager te worden, waardoor er een hybride stelsel voor de volledige WGA ontstaat.

### **Wat weten we al?**

Wat is de rol geweest van werkgeversprikkel bij het aanmoedigen van preventie en re-integratie? Hoe stabiel is het huidige systeem, zijn er ook onbedoelde effecten? En hoe verhouden de resultaten zich tot die in andere landen? Inmiddels is hier – mede door onderzoek in opdracht van SZW – al het nodige over bekend in de literatuur.

#### *Werkgeversprikkel effectief in bewerkstelligen preventie en re-integratie*

De introductie van meer werkgeversverantwoordelijkheden en -prikkel beperkte de instroom in de arbeidsongeschiktheidregelingen WAO/WIA sterk en vergrootte de arbeidsparticipatie van mensen met een ziekte of aandoening, zo blijkt uit verschillend onderzoek. Van de afname in de instroomkans tussen 1999 en 2009 van in totaal 71 procent is 13 procentpunt toe te dichten aan premiedifferentiatie (Van Sonsbeek en Gradus 2010).<sup>12</sup> Werkgevers reageren sterk op een premieverhoging (Koning 2009). De verlenging van de loondoorbetalingplicht van één naar twee jaar heeft samen met de introductie van de wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) de instroom met nog eens 23 procent verlaagd. Door de instroombeperkende werking van het gevoerde beleid zal op termijn jaarlijks €3,2 miljard minder aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden uitgegeven dan zonder het gevoerde beleid het geval zou zijn geweest.

**Tabel 2.6 Effecten van maatregelen ter beperking van de WAO/WIA-instroom<sup>13</sup>**

<b>Jaar</b>	<b>Maatregel</b>	<b>Effect op instroom</b>	<b>Effect op volume instroom</b>	<b>Besparing (€ mld)</b>
1998	Invoering premiedifferentiatie	-13%	-11.300	0,6
2002	Wet verbetering Poortwachter	-22%	-19.100	1,0
2004	Aanscherping Schattingsbesluit	-13%	-11.300	0,6
2005	Verlengde loondoorbetaling bij ziekte	-12%	-10.400	0,5
2006	Invoering wet WIA	-11%	-9.500	0,5
		-71%	-61.500	3,2

<sup>12</sup> De poortwachterverplichtingen zijn gekoppeld aan de duur van de loondoorbetalingsperiode en kennen een sanctie voor de werkgever in de vorm van een extra jaar doorbetaling van 70% van het loon. Een deel van het effect van de poortwachterverplichting is dus ook toe te rekenen aan de werkgeversprikkel.

<sup>13</sup> De cijfers in Tabel 2.6 zijn afkomstig van Van Sonsbeek en Gradus (2010) en komen redelijk overeen met andere onderzoeken (Van Deursen en Mulders 2009, Koning 2004 en De Jong e.a. 2005). Het volume-effect is een jaarlijks effect. Het budgettaire effect is een jaarlijks effect in de structurele situatie.

### *Prestaties van het hybride stelsel*

In 2009 is er een evaluatie over het hybride WGA-stelsel uitgevoerd. De evaluatie kon niet aantonen dat publieke, dan wel private partijen beter presteren met betrekking tot het beperken van het instroomrisico (Cuelenaere e.a. 2009). Een ander belangrijk aandachtspunt van het hybride stelsel is de stabiliteit. Uit recent onderzoek blijkt dit momenteel in redelijke balans. Echter, in het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst (Cuelenaere e.a. 2009). SZW blijft daarom de ontwikkelingen nauwgezet volgen.

### *Arbeidsmarkteffecten*

Werkgeversprikkel, zoals loondoorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, leiden zowel tot gewenste gedragsreacties (preventie en re-integratiebeleid) als ongewenste gedragsreacties (risicoselectie en afwenteling). Vooral kleine werkgevers voelen de prikkels sterk (Cuelenaere en Veerman 2011b, Kok e.a. 2012). Deze reacties hebben gevolgen voor de arbeidsmarkt. De prikkels hebben er namelijk toe geleid dat minder mensen in een uitkerings situatie belanden en de arbeidsparticipatie van mensen met een beperking of ziekte is toegenomen. De prikkels maken het echter ook minder aantrekkelijk om vaste contracten aan te bieden en aantrekkelijker om risicoselectie toe te passen bij de sollicitatieprocedure. Tijdelijke contracten fungeren als een verlengde proefperiode. Met een tijdelijke contract is het makkelijker om van werknemers af te komen, indien zij wegens verzuim niet bevallen (Andriessen e.a. 1995). Tot dusver zijn er echter geen aanwijzingen dat deze ongewenste effecten erg groot zijn.

### *Internationale ervaringen*

Ook in het buitenland zijn werkgeversprikkel ingevoerd in de financiering van regelingen voor arbeidsongeschiktheid. De meest onderzochte prikkel is die van premiedifferentiatie. Neuhauser e.a. (2012) laten zien dat prikkels een preventieve werking hebben. De Amerikaanse staat Californië kent premiedifferentiatie in haar arbeidsongeschiktheidsregeling, met een uitzondering voor kleine werkgevers. Zodra deze kleine werkgevers boven de drempel uitkwamen en een gedifferentieerde premie gingen betalen, daalde het aantal werkgerelateerde ongelukken bij hen. Deze preventieve werking wordt bevestigd in andere studies. Voor literatuuroverzichten, zie Hyatt en Thomason (1998), Mansfield e.a. (2012), Thomason (2005) en Tompa e.a. (2007).

Naast internationaal onderzoek naar gewenste effecten is die er ook naar ongewenste effecten. Zo geldt in de VS en Canada dat bij de *Workers Compensation* werkgevers hun premies laag kunnen houden door: hun werknemers te ontmoedigen een claim in te dienen; (legitieme) claims van hun werknemers te bestrijden<sup>14</sup>; gevaarlijke activiteiten te outsourcen; en werknemers te dwingen eerder terug te keren naar de werkvloer of werknemers met een (gepercipiëerde) hoger risico niet aan te nemen (Harcourt e.a. 2007, Kralj 1994 en Mansfield e.a. 2012). Uit onderzoek van Hyatt en Kralj (1995) en Thomason en Pozzebon (2002) blijkt ook dat Canadese werkgevers met een gedifferentieerde premie vaker in beroep gaan bij een schadeclaim dan werkgevers die geen gedifferentieerde premie betalen. Daarnaast vinden Harcourt e.a. (2007) voor Nieuw-Zeeland dat de kans groter is dat werkgevers risicoselectie toepassen in hun aannamebeleid, naarmate hun gedifferentieerde premie hoger is. Dit effect is sterker voor kleine werkgevers.

Nederland is niet het enige land in de wereld dat een hybride financieringsstelsel heeft voor arbeidsongeschiktheid. In de VS bestaan er voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen verschillende financieringsvormen per staat, inclusief hybride systemen. Voor de VS wordt geconcludeerd dat er geen eenduidig antwoord is op de vraag welk systeem het effectiefst of efficiëntst is (van Vuren, 2005). Daarvoor zijn er verschillende oorzaken aan te wijzen (Pearson en Martin 2005). Private uitvoering (al dan niet naast de publieke sector) door meerdere uitvoerders zorgt voor diversiteit en innovatie. Echter, het leidt niet altijd tot een efficiëntere uitvoering. Het individualiseren van diensten is namelijk kostenverhogend, sommige werkgevers kunnen buiten de dekking komen te vallen, en er is veel regelgeving nodig om onbedoelde effecten tegen te gaan.

### **Wat weten we nog niet?**

Zoals eerder aangegeven, kunnen de omstandigheden waaronder de financiering van arbeidsongeschiktheid tot stand komt aan verandering onderhevig zijn. Het zijn ook vooral deze veranderingen die kennisvragen oproepen.

---

<sup>14</sup> De bestrijding van claims is als vanzelfsprekend gewenst, als de claim onrechtmatig is.

### *Kennis ten behoeve van de markt voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen*

Op de WGA-markt zijn verschillende kennisvragen tot dusver lastig te beantwoorden, alleen al omdat de toegang en hoeveelheid informatie over de private partijen doorgaans beperkt is. Zo rapporteren verzekeraars grote verliezen op hun WGA-portefeuille en overwegen hun positie op deze markt. Een aantal verzekeraars heeft zich al teruggetrokken van de WGA-markt. Dit roept verschillende vragen op: Welke ontwikkeling kan SZW verwachten in het aanbod op de private markt (terugtrekkers en toetreders)? Welke mogelijkheden zijn er om de publieke uitvoerder gericht te houden op activering indien alle private partijen zich terugtrekken van de WGA-markt? Gegeven de conclusie dat publieke en private verzekeraars ongeveer gelijk presteren, in hoeverre is de claim van verzekeraars dat ze het beter doen aannemelijk? En hoe concurrerend kunnen verzekeraars zijn ten opzichte van de publieke verzekeraar bij gelijke prestatie, gegeven hun hogere uitvoeringskosten (o.a. marketing, winstopslag en risico-opslag)?

### *Kennis ten behoeve van de doorontwikkeling van de Ziektewet*

In 2014 wordt in de Ziektewet ook voor werkgevers van flexwerkers werkgeversprikkel geïntroduceerd. Het is niet bekend hoe het stelsel zich zal ontwikkelen na deze verandering. Kan en zal het stelsel zich verder richting de private markt ontwikkelen? En wat is de rol van de publieke verzekeraar hierbij? Blijft de publieke verzekeraar als concurrerende marktpartij en/of publieke vangnet een rol spelen in dit hybride stelsel?

### *Kennis ten behoeve van werkgeversgedrag in de ziektejaren*

Een belangrijke notie bij de daling in ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in Nederland is dat dit niet tegelijkertijd heeft geleid tot een stijging van WW of WWB-instroom. Tegelijkertijd zijn er verschillende signalen dat werkgevers de kosten van het systeem hoog vinden. Dit roept allereerst de vraag op waarom, ondanks de klacht van hoge kosten, de loondoorbetaling in 98% van de CAO's bovenwettelijk wordt aangevuld. Ook het thema risicoselectie blijft terugkeren. Ziekte van de werknemer heeft direct of na enige tijd effect op de bedrijfsvoering. Dit maakt dat werkgevers een belang hebben om bij de selectie van medewerkers hun inschatting van het ziekterisico mee te wegen. Wettelijk zijn de mogelijkheden voor werkgevers om op risico te selecteren sterk ingeperkt.

Om het succes van de loondoorbetalingplicht te behouden en te vergroten, is het van groot belang de praktijk, zoals werkgevers die ervaren of toepassen, te doorgronden. Eventueel kan dit leiden tot verdere verbetering van het stelsel, betere benutting van mogelijkheden die het stelsel al biedt of maatregelen om ongewenste effecten in te perken. Onderzoek kan zich richten op bijvoorbeeld de volgende punten:

- De wijze waarop werkgevers hun rol op het terrein van verzuimbegeleiding en de poortwachertoets vormgeven.
- De mate waarin werkgevers ondersteuning inschakelen bij hun verzuimbeleid, bijvoorbeeld door herverzekering en de wijze waarop verzekeraars hun rol vervullen. In hoeverre wordt de prikkel tot effectief beleid versterkt dan wel verminderd bij uitbesteding en inschakelen van ondersteuning?
- Op welke wijze kan de verzekeringsgraad onder kleine werkgevers worden verhoogd? Wat zijn daarbij de mogelijkheden ten aanzien van het bevorderen van private herverzekering, en collectieve/sectorale fondsen voor kleine werkgevers?
- In hoeverre vertonen werkgevers selectiegedrag?
- Welke afspraken worden in CAO's gemaakt die de beoogde prikkels teniet doen of juist aanscherpen of aanvullen?

## **Financieringsmodaliteiten bij ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen: kennisvragen**

### *Kennis ten behoeve de markt voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen:*

- Welke ontwikkeling kan SZW verwachten in het aanbod op de private markt (terugtrekkers en toetreders)?
- Welke mogelijkheden zijn er om de publieke uitvoerder gericht te houden op activering indien alle private partijen zich terugtrekken van de WGA-markt?
- Hoe verhouden de resultaten van preventie en re-integratie van publieke en private verzekeraars zich tot elkaar?
- Hoe concurrerend kunnen verzekeraars zijn ten opzichte van de publieke verzekeraar bij gelijke prestatie, door hogere uitvoeringskosten?

### *Kennis ten behoeve van de doorontwikkeling van de Ziektewet*

- Kan en zal het stelsel zich verder richting de private markt ontwikkelen? En wat is de rol van de publieke verzekeraar hierbij?
- Blijft de publieke verzekeraar als concurrerende marktpartij en/of publieke vangnet een rol spelen in dit hybride stelsel?

### *Kennis ten behoeve van werkgeversgedrag in de ziektejaren*

- Hoe geven werkgevers vorm aan hun rol op het terrein van verzuimbegeleiding en de poortwachertoets?
- Op welke wijze kan de verzekeringsgraad onder kleine werkgevers worden verhoogd en wat zijn de mogelijkheden daarbij ten aanzien van het bevorderen private herverzekering, en collectieve/sectorale fondsen voor kleine werkgevers?
- Hoe vaak schakelen werkgevers ondersteuning in bij hun verzuimbeleid?
- In hoeverre wordt de prikkel tot effectief beleid versterkt dan wel verminderd bij uitbesteding en inschakelen van ondersteuning?
- In hoeverre vertonen werkgevers selectiegedrag?
- Welke afspraken worden in CAO's gemaakt die de beoogde prikkels teniet doen of juist aanscherpen of aanvullen?

## Literatuurlijst

- Abbring, J., Van den Berg, G. (2003) The non-parametric identification of treatment effects in duration models, *Econometrica*, 71(5), p.1491-1517.
- Andriessen S., Veerman T.J., Vijgen J. (1995) *Risicoselectie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Selectieve aanstelling en afvloeiing van personeel op grond van (vermeende) risico's binnen de Ziektewet en WAO*. College van Toezicht Sociale Verzekeringen.
- Armstrong H., Bunn K., Law H.A. (2012) Experience rating and occupational disease: a New Zealand case study. *Policy and Practice in Health and Safety*, 10(1):63-75.
- Bierings, H., Bos, W. (2011) Afhankelijk van een uitkering in Nederland, *Sociaaleconomische trends*, 2011|4.
- Borjas, G.J. (2008) *Labor Economics*, New York: McGraw-Hill.
- Bratti van der Werf, M., Slots, L. (2012), Gewoon samenwerken. Hoe als professional (samen)werken aan samenwerken.
- CBS (2009) *Dynamiek in de WW. Uitkomsten en toelichting*.
- CBS (2011a) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op kwetsbare groepen*.
- CBS (2011b) *Geen stagnatie in participatie. Het participatiepotentieel in crisisjaar 2009*.
- Cloin, M. (2011) *Nederland in een dag: Tijdsbesteding in Nederland vergeleken met 15 andere Europese landen*, SCP.
- CPB (2010) *Centraal Economisch Plan 2010*.
- CPB & ROA (2011) *Labour market flexibility in the Netherlands*.
- Cuelenaere, B., Thio, V., Wilkens, M., Veerman, T.J. Trommel, W., Molenaar, P. Arts, D., Veldhuis, V. (2009). *Effecten hybride financiering WGA. Tussenevaluatie WGA*. Rotterdam: ECORYS.
- Cuelenaere, B., Veerman, T.J., Thio, V., Reijenga, F., Van der Burg, C. (2011a). *Onderzoek evaluatie Wia*. Leiden: AStri Beleidsonderzoek en -advies en Rotterdam: Ecorys.
- Cuelenaere, B., Veerman T.J. (2011b) *Effecten van nieuwe financiële prikkels in ZW en WGA op risicoselectie*. Leiden: AStri Beleidsonderzoek en -advies.
- Cuelenaere, B., Veerman T.J. (2012) *Wia-instroom en optimum van loondoorbetalingsperiode bij ziekte*. Leiden: AStri Beleidsonderzoek en -advies.
- Deursen, C. van, Mulders, H. (2009) *Schatting effect aangepaste Schattingsbesluit op aandeel afwijzingen WIA*. UWV Kennismemo 09(13).
- Delden, P. van (2009) Sterke netwerken, ketensamenwerking in de publieke dienstverlening, ontwikkelingsverloop en resultaten, Delft/Zutphen.
- Erken, H. (2011) Inkomen zelfstandigen in crisistijd", *ESB*, 96 (4621) 28 oktober, p. 653-655.
- Gemeente Almelo (2008) Beleidsplan. Wet werk en bijstand 2008-2011.
- Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (2011) *Onderzoek ontsloten. Lessen reïntegratie: wat werkt voor wie?*
- Gesthuizen, M., Dagevos, J. (2006) *Arbeidsmobiliteit in goede banen*, SCP.
- Groot, I. (2009) Hoe helpen we langdurig werklozen aan een baan, *TPEdigitaal*, 3(2) 67-84.
- Harcourt, M., Lam, H., Harcourt, S. (2007) The impact of workers' compensation experience rating on discriminatory hiring practices. *Journal of Economic Issues*, 41(3): 681-699.
- Hyatt, D.E., Kralj, B. (1995) The impact of workers' compensation experience rating on employer appeals activity. *Industrial Relations* 34(1): 95-106.
- Hyatt, D. E., Thomason, T. (1998) Evidence on the Efficacy of Experience Rating in British Columbia: Report to the Royal Commission on Workers' Compensation in British Columbia. Victoria, Canada. Royal Commission on Workers' Compensation in British Columbia.
- IWI (2012) *Iedereen aan de slag. Hoe UWV en de gemeenten de vraag naar arbeid en het aanbod van werkzoekenden bijeenbrengen*.
- Jongen, E. (2011), *Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders?* CPB.
- Jongen, E., Bettendorf, L., Muller, P. (2011) *Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*, CPB.
- Josten, E. (2010) *Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkelingen in baanbezit en baankwaliteit 1992-2008*. SCP.
- Josten, E. (2011) *Werkgevers over de crisis*, SCP.
- Kaats, E.A.P., Opheij, W. (2007) Bestuurders in samenwerkingsverbanden, MO, Nummer 3/4 mei/augustus 2007.
- Kaats, E.A.P., Opheij, W. (2012) *Over 'vermogen tot verbinden' gesproken*.
- Kenniscentrum UWV (2010) *Groei van flexibele arbeid en het beroep op WW*.
- Kenniscentrum UWV (2012) *UWV Kennisverslag 2012-I*.
- Kok, L. Heyma, A., Lammers, M. (2012) *Wia-instroom en optimum van loondoorbetalingperiode bij ziekte*, SEO Economisch Onderzoek.
- Koning, P. (2009) Experience Rating and the Inflow into Disability Insurance, *De Economist*, 157(3), 315-335.

- Klaauw, B. van der, Ours, J. van (2004) Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work, *Journal of Labor Economics*, 22(1), p. 239
- Klaauw, B. van der, Ours, J. van (2010) Carrot and Stick: How reemployment bonuses and benefit sanctions affect job finding rates, *Journal of Applied Econometrics*, forthcoming.
- KplusV (2012) Intergemeentelijke samenwerking: inhoud, structuur en vooral: relatie!
- Kralj, B. (1994) Employer responses to workers' compensation insurance experience rating. *Industrial Relations*, 49(1): 41-61.
- Kruijswijk, W. (2010) *Mantelzorg: mannen en de zorg voor een (schoon) ouder*, Movisie.
- Lammers, M., Kok, L., Tempelman, C. (2012) *Effecten van invoering loondoorbetaling bij ziekte door uitzendbureaus*. SEO Economisch Onderzoek.
- Mansfield, L. MacEachen, Tompa, E. Kalcevich, C., Endicott M., Yeung, N. (2012) A critical review of literature on experience rating in workers' compensation systems, *Policy and Practice in Health and Safety*, 10(1), 3-25.
- Mooren, F. van der, J. de Vries (2011) Vooral hoogopgeleide, voltijds werkende vrouwen nemen ouderschapsverlof op, *CBS webmagazine* 4 april.
- Meester, E., Keuzekamp, S. (2011) *Verlof vragen, de behoefte aan en het gebruik van verlofregelingen*, SCP.
- Neuhauser, F., Seabury, S., Mendeloff, J. (2012) *The impact of experience rating on small employers. Would lowering the threshold for experience rating improve safety?* Center for Health and Safety in the Workplace.
- Pearson, M., Martin, J.P. (2005) *Should we extend the role of private social expenditure?* IZA Discussion Paper No. 1544
- Praag, M. van, L. Stevens (2012) Ondernemerschap na de crisis, *KVS Jaarboek*.
- Razin, A., Wahba, J. (2011) Welfare Magnet Hypothesis, Fiscal Burden and Immigration Skill Selectivity, *NBER Working Paper* 17515.
- Research voor Beleid (2011) Samenwerking gemeenten en zorgverzekeraars rond preventie. Motievenmatrix.
- ROA (2011) *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2016*.
- RWI (2010) *Sturen op zelfsturing. Advies over zelfsturing in de re-integratiepraktijk*.
- RWI (2011) *Re-integratiemarktanalyse 2011*.
- Sonsbeek, J.M., Gradus, H.J.M. (2010) De beleidsmaatregelen voor de WAO gekwantificeerd, *ESB*, 95 (4594), 586-588
- Sadiraj, K. et al. (2009) *De toekomst van de mantelzorg*, SCP.
- SCP (2011) *De Sociale Staat van Nederland*.
- SCP & CBS (2011) *Emancipatiemonitor*.
- SEO (2011) *Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken*, RWI.
- SER (2011) *Tijden van de samenleving, slimmer organiseren van tijd en plaats van arbeid en dienstverlening*.
- Sol C. et al. (2011) *Fit or Unfit. Naar expliciete re-integratie theorieën*, Universiteit Utrecht en Universiteit Amsterdam.
- Thomason, T., Pozzebon, S. (2002) Determinants of firm workplace Health and Safety and claim management Practices, *Industrial and Labor Relations Review*; 55 (2): 286-307.
- Thomason, T. (2005) *Economic Incentives and Workplace Safety in Workplace Injuries and Diseases: Prevention and Compensation*. Michigan.
- Tompa, E., Trevithick, S., McLeod, C. (2007) Systematic review of the prevention incentives of insurance and regulatory mechanisms for occupational health and safety, *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*; 33(1): 85-95.
- Vries, J. de, Mooren, F. van der (2010) Mantelzorgers op de arbeidsmarkt, *Sociaaleconomische trends*, 3<sup>de</sup> kwartaal 2010.
- Van Vuren, A. (2005) *Publieke of private uitvoering van arbeidsongeschiktheidsregelingen; casestudie verzekering van beroepsrisico's in de VS*. CPB Memorandum 117. Den Haag: CPB