

# ARBEID IN CRISIS?

Onder redactie van:

RONALD BATENBURG, PAUL DE BEER, JOS MEVISSSEN EN KEA TIJDENS

Eerste druk

Boom Lemma uitgevers  
Den Haag  
2010

Deze uitgave is mede tot stand gekomen met steun van:

# SIER



Ministerie van Economische Zaken



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag  
Opmaak binnenwerk: Mediabuilders, Zutphen

© 2010, Boom Lemma uitgevers

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro))).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-5931-565-5

NUR 807

## VOORWOORD

Tot enige jaren geleden werd er elke twee jaar een groot Nederlands-Vlaams arbeidsmarktcongres georganiseerd, waar onderzoeken werden gepresenteerd en besproken. Dit initiatief is rond het begin van het nieuwe millennium ter ziele gegaan. De stichting Nederlandse ArbeidsmarktDag (NAD), een samenwerkingsverband van Regioplan Beleidsonderzoek en het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies van de Universiteit van Amsterdam, stelde zich daarop tot doel om weer tweejaarlijks een arbeidsmarktconferentie te gaan organiseren. Het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken (TvA)*, al 25 jaar een podium voor publicatie van en discussie over arbeidsonderzoek, wilde zijn jubileum vieren door een arbeidsmarktconferentie te organiseren. Beide initiatieven zijn samengekomen in de conferentie 'Arbeid in Crisis? Terugkijken en vooruit zien', op 14 oktober 2009 gehouden in het gebouw van de Sociaal Economische Raad in Den Haag. Deze bundel vormt de weerslag van die conferentie.

Als vertegenwoordigers van twee 'instituten' – het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* en de stichting Nederlandse ArbeidsmarktDag – kunnen we terugkijken op een geslaagde samenwerking en een geslaagde dag. Een dag waarop enerzijds wetenschappers en beleidsonderzoekers en anderzijds beleidsmakers informatie uitwisselden en met elkaar in discussie gingen, maar ook P&O-functionarissen, journalisten, politici en studenten actuele kennis konden opdoen. Een bezoekersonderzoek, uitgevoerd tijdens de conferentie, bevestigde dat we een goed platform hadden gecreëerd voor zowel onderzoekers als beleidsmakers op het terrein van arbeidsmarkt-vraagstukken, als ook voor andere gebruikers van dit soort kennis. En ten slotte konden we met de titel van de conferentie ook nog inspelen op 'de financiële en economische crises'; waarvan we nu kunnen concluderen dat deze ten tijde van de conferentie op hun hoogtepunt waren. Deze context daagde in ieder geval uit om arbeidsmarkt-vraagstukken in langer en breder perspectief te bezien.

In 2008 zijn de eerste voorbereidingen getroffen; met de nodige onzekerheden die elke conferentie-organisator zal herkennen. Er moest een dag worden gevonden die paste binnen de drukke congresagenda in Nederland, fi-

nanciële ondersteuning, een aansprekend thema, een balans tussen onderzoek en beleid, voldoende sprekers en voldoende bezoekers. Dit alles is gelukt, dankzij de inzet van velen. De conferentie trok om en nabij de tweehonderd bezoekers en er werden ruim zestig abstracts ingezonden. Onze hoofdsponsors waren het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Sociaal Economische Raad (de SER). Van de eerstgenoemde kon in de zomer van 2009 de hoofdfinanciering in dank worden aanvaard; door de Sociaal Economische Raad werd, met hulp van het naburige Ministerie van Economische Zaken, de conferentieruimte ter beschikking gesteld. We willen deze partijen hierbij graag hartelijk danken voor het mogelijk maken van de conferentie.

De conferentie was zo opgezet dat er ten eerste plaats was voor plenaire presentaties aan het begin en einde van de dag, die konden inspelen op het conferentiethema in een breder perspectief. De eerste drie bijdragen in deze bundel geven de presentaties weer van achtereenvolgens Maarten Camps (SZW), Coen Teulings (Centraal Planbureau, CPB) en Hester Houwing en Véronique Timmerhuis (SER). Deze inleiders geven elk hun eigen visie op de ontwikkelingen in het veld van arbeid en arbeidsmarkt en in het arbeidsmarktbeleid en zij vormen ons inziens een goede afspiegeling van de interactie tussen wetenschappelijk en commercieel onderzoek, beleid en beleidsadvies.

Daarnaast bood de conferentie in parallelsessies een podium aan onderzoekers om 45 geselecteerde papers te presenteren. Met in totaal 9 sessies werd een groot deel van de actuele onderzoeksthema's afgedekt rond 'de vier A's' die de formule van *TvA* sinds 25 jaar kenmerken: arbeidsmarkt, arbeidsvoorwaarden, arbeidsorganisatie en arbeidsomstandigheden. Aan bod kwamen zowel thema's die meer op macro- en maatschappelijk niveau liggen (vergrijzing, re-integratie, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt), als thema's die meer op meso- en organisatieniveau betrekking hebben (personeelsbeleid, combinatie arbeid en zorg, deeltijdwerk). Met de papers werd zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek gepresenteerd, en zowel empirisch als conceptueel onderzoek. In alle bijdragen werden echter de beleidsrelevantie van het uitgevoerde onderzoek en de opbrengsten daarvan geëxpliciteerd. Het doel van de sessies was dan ook ruimte geven aan een dialoog tussen onderzoek en beleid. Hiertoe waren voor de meeste papers 'beleidsreferenten' uitgenodigd om op de bijdragen te reflecteren. Deze opzet kan geslaagd worden genoemd; de interactie tijdens de sessies was goed en werd voornamelijk door de beschikbare tijd beperkt.

Verscheidenheid in aanpak maar uniformiteit in beleidsrelevantie is ook de leidraad geweest voor de selectie van de conferentiepapers die in deze bundel zijn opgenomen. Er waren meer bijdragen die in aanmerking kwamen, maar dit conferentieboek kent zijn fysieke en financiële beperkingen. Geluk-



kig is dat niet het geval voor het internet als medium. De website van de NAD ([www.arbeidsconferentie.nl](http://www.arbeidsconferentie.nl)) doet ook na de conferentie dienst als digitaal conferentieboek. Op deze website zijn alle op de conferentie gepresenteerde papers (alsnog) te bekijken en te downloaden.

Gegeven het voorgaande heeft de redactie geen 'logische' volgorde of clustering van de conferentiepapers in deze bundel willen aanbrengen. Variatie was immers het uitgangspunt. De titels overziend valt wellicht op dat woorden als 'Nederland', 'polder' en 'chauvinisme' een aantal keer voorkomen. Daar staat dan echter een landenvergelijkende studie tegenover. Niet verwonderlijk is wellicht ook dat de woorden 'crisis', maar ook 'dynamisch' en 'tijdelijk' in de titels voorkomen. Maar daar staat dan weer een paper tegenover die gaat over de 'afgelopen 25 jaar'. Zo hopen we dat deze bundel vooral ruimte aan verscheidenheid en afwisseling biedt.

De redactie kijkt terug op een geslaagde conferentie en constateert een mooie oogst van diverse bijdragen. Dit boek vormt samen met de papers op de website, de interactie tussen de deelnemers, en de communicatie die daar – fysiek, digitaal of multimediaal – uit voort is gekomen, de opbrengst van de conferentie. Het primaire doel van zowel het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* als de Nederlandse ArbeidsmarktDag is daarmee bereikt: het bieden van een platform voor onderzoekers, beleidsmakers en andere belangstellenden. Gezien de omvang en de kwaliteit van de belangstelling is dit doel ruimschoots bereikt, crisis of geen crisis.

*Ronald Batenburg*

*Paul de Beer*

*Jos Mevissen*

*Kea Tijdens*



## INHOUD

1	<b>Naar een nieuwe arbeidsmarkt en een nieuw beleid</b>	11
	<i>Maarten Camps</i>	
2	<b>Inkomensprofielen, ontslagbescherming en de arbeidsmarkt voor oudere werknemers</b>	15
	<i>Coen Teulings</i>	
3	<b>Denkwerk voor draagvlak: een verlanglijst voor arbeidsonderzoek</b>	31
	<i>Hester Houwing en Véronique Timmerhuis</i>	41
4	<b>Diagnose bij re-integratie in zeven landen</b>	
	<i>Marion Collewet, José Gravesteijn en Jaap de Koning</i>	
5	<b>Re-integratie in tijden van crisis</b>	51
	Onderzoek naar re-integratie-instrumenten voor relatief moeilijk plaatsbare groepen	
	<i>Maikel Groenewoud</i>	
6	<b>Werkzekerheid in plaats van baan zekerheid?</b>	63
	Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid in dynamisch perspectief	
	<i>Ronald Dekker, Ruud Muffels en Ton Wilthagen</i>	
7	<b>Meer dan religieuze belemmeringen alleen</b>	79
	Over de achterblijvende scholing en integratie van vrouwen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond in de Amsterdamse gezondheidszorg	
	<i>Melissa Imansoeradi en Marc van der Meer</i>	
8	<b>Krimpende werkgelegenheid, scholing en arbeidsmarktmobiliteit in Nederland</b>	91
	<i>Didier Fouarge, Andries de Grip, Wendy Smits en Robert de Vries</i>	

<b>9</b>	<b>Welvaartsvast pensioen: crisis van de ultieme poldermythe?</b>	<b>103</b>
	<i>Wiemer Salverda</i>	
<b>10</b>	<b>Deeltijd als tijdelijk fenomeen?</b>	<b>119</b>
	Voltijd en deeltijd over opeenvolgende geboortecohorten van vrouwen	
	<i>Nicole Bosch, Anja Deelen en Rob Euwals</i>	
<b>11</b>	<b>Verzorgingsstaatschauvinisme in Nederland</b>	<b>131</b>
	<i>Peter Achterberg, Dick Houtman, Willem de Koster, Katerina Manevska en Jeroen van der Waal</i>	
<b>12</b>	<b>Vijfentwintig jaar kostenbesparing bij de overheid</b>	<b>143</b>
	Gevolgen voor kwaliteit van de arbeid en productiviteit	
	<i>Steven Dhondt, Klaas ten Have en Karolus Kraan</i>	
	<b>Over de auteurs</b>	<b>163</b>
	<b>De Nederlandse ArbeidsmarktDag</b>	<b>173</b>

# 1 NAAR EEN NIEUWE ARBEIDSMARKT EN EEN NIEUW BELEID

*Maarten Camps*

Een nieuwe editie van de Nederlandse ArbeidsmarktDag, deze keer in samenwerking met het jubilerende *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, had niet op een beter tijdstip gehouden kunnen worden. We zitten midden in de zwaarste economische crisis sinds de jaren dertig van de vorige eeuw, er is (nu even) minder werk, maar het aantal vraagstukken over de arbeidsmarkt neemt juist toe. Dat zijn niet alleen vraagstukken voor vandaag, maar vooral ook voor de toekomst. Het is daarom zinvol om terug te kijken én vooruit te blikken. Wat hebben we met elkaar geleerd van 25 jaar arbeidsmarktonderzoek en arbeidsmarktbeleid? Wat kunnen we daar in de toekomst mee doen?

*Van vraaggericht ...*

Begin jaren tachtig zat de Nederlandse economie in grote problemen. Wereldwijd was er een zware recessie, de lonen waren te hoog en de arbeidsmarkt had te weinig aanpassingsvermogen. Het Akkoord van Wassenaar van 24 november 1982 wordt vaak gezien als een keerpunt. Sociale partners maakten daarin een uitruil tussen structurele loonmatiging en korter werken via arbeidstijdverkorting.

Het arbeidsmarktbeleid richtte zich in die tijd vooral op de vraagkant van de arbeidsmarkt. We keken vooral naar het behouden en verdelen van de banen die er al waren. Aan de aanbodkant was ontmoediging troef. Het onderliggende idee was simpel: het aantal banen in de economie moet als een gegeven beschouwd worden, de *lump of labour fallacy*. Een begrijpelijke gedachte, gezien de destijds voor Nederlandse begrippen torenhoge werkloosheid.

Het beleid van overheid en sociale partners sloot naadloos op die gedachte aan. Zo deden hun intrede: arbeidstijdverkorting, vervroegde uittreding via VUT-regelingen om ouderen plaats te laten maken voor jongeren, loonkostensubsidies, baancreatie door de overheid in de publieke sector. Verborgene werkloosheid werd geaccepteerd. Dat gebeurde enerzijds in de WAO en de bijstand door de toegang te versoepelen. Anderzijds werden oudere langdurig werklozen met rust gelaten door ontheffing van de sollicitatieplicht.

Al die maatregelen passen bij het idee: er zijn niet genoeg banen voor de mensen die we hebben. In de loop van de tijd zijn we er echter achter gekomen dat dit idee fundamenteel onjuist is. Talrijk is inmiddels het empirisch onderzoek dat laat zien dat eenzijdige aandacht voor de vraagzijde vaak ineffectief is en veel verliezers kent: de economie, de arbeidsmarkt, de mensen die te vroeg afgeschreven worden, de overheidsfinanciën.

*...naar aanbodgericht*

Met deze nieuwe kennis van zaken verschoof in de jaren negentig de oriëntatie van het beleid naar aanbodstimulering. Het achterliggende idee is fundamenteel anders: niet de vraag maar het aanbod van arbeid bepaalt uiteindelijk hoe groot de werkgelegenheid is; het aantal banen beweegt mee. Centraal in de beleidsfilosofie staat dat werken moet lonen. Mensen moeten erop vooruit gaan als ze gaan werken of als ze meer uren gaan werken. Werken is de beste garantie tegen armoede, en dus de beste inkomensondersteuning. Dat leidt tot veel aandacht voor zaken die arbeidsparticipatie belemmeren, met name de armoedeval in al zijn gedaanten: werkloosheidsval, deeltijdval, doorstroomval, herintredersval. Als gevolg hiervan leert Nederland een hele reeks belastingkortingen kennen: arbeidskorting, inkomensafhankelijke arbeidskorting, combinatiekorting, aanvullende combinatiekorting. Uitkeringsregelingen worden meer gericht op terugkeer naar de arbeidsmarkt: lagere uitkeringen, kortere duur, hogere toegangsdrempels, monitoring en sancties, herinvoering van de sollicitatieplicht voor ouderen, overheveling van de bijstand naar gemeenten. En arbeid wordt flexibeler gemaakt via nieuwe regelgeving voor deeltijd, flexibele contracten en uitzendarbeid.

*De resultaten zijn ernaar...*

De Nederlandse arbeidsmarkt presteert sinds de omslag naar aanbodgeoriënteerd beleid veel beter, ook in internationaal opzicht. Onze werkloosheid behoort al jaren tot de laagste van de wereld. De arbeidsparticipatie is hoog in vergelijking met andere landen. Daarbij past wel de kanttekening dat Nederland heel veel deeltijdbanen kent. Mensen werken hier daardoor gemiddeld relatief weinig uren. Binnen de OESO ligt dit alleen in Noorwegen lager.

*...maar er zijn nog voldoende uitdagingen*

Die positieve resultaten houden nieuwe uitdagingen echter niet buiten de deur. We staan al langere tijd voor de uitdaging hoe we de verzorgingsstaat en de arbeidsmarkt toekomstbestendig kunnen maken in het licht van de trends waarmee Nederland wordt geconfronteerd. Vergrijzing, ontgroening, globalisering en de opkomst van nieuwe technologieën zijn daarvan de bekendste. Op de arbeidsmarkt van de toekomst zullen de onzekerheden en ri-

sico's voor bedrijven en hun werknemers groter zijn, kennis zal sneller verouderen en werknemers zullen vaker van baan wisselen. De stevige economische crisis waar we nu in zitten doet niets af aan deze structurele veranderingen.

Deze veranderingen op de arbeidsmarkt kunnen niet zonder gevolgen blijven voor het beleid. Dat betekent ondersteunen van dynamiek en mobiliteit op de arbeidsmarkt. De economie van de toekomst hangt af van de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van bedrijven en werknemers. Voor alles moeten we in de krappe arbeidsmarkt van de toekomst het potentiële arbeidsaanbod volledig benutten, niet alleen in aantal personen maar ook in gewerkte uren. Het arbeidsmarktbeleid van de toekomst zal meer en meer moeten zorgen dat arbeid op de goede plek beschikbaar is: dat iedereen op de juiste plek werkt en na verlies van zijn of haar baan zo snel mogelijk weer in een nieuwe baan aan de slag kan. Duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, ook als je ouder bent, is het sleutelbegrip voor de toekomst.

Het lijkt een golfbeweging, maar het is voortschrijdend inzicht. We dachten 25 jaar geleden nog dat het arbeidsmarktbeleid zich alleen moest richten op de vraagkant van de arbeidsmarkt. De afgelopen 15 jaar waren we succesvoller aan de aanbodkant. De toekomst vraagt daarnaast om aandacht voor de kwaliteit en allocatie van arbeid en de werking van de arbeidsmarkt zelf. Hoe we deze nieuwe arbeidsmarkt tot een succes gaan maken is een vraag die nog maar ten dele beantwoord is. Dat is de agenda voor de toekomst. Die is goed gevuld met uitdagende arbeidsmarkt-vraagstukken, zowel voor onderzoekers als voor beleidsmakers. Ik hoop dat we over 25 jaar met tevredenheid kunnen terugkijken op de aanpak van die vraagstukken.





## INKOMENSPROFIELEN, ONTSLAGBESCHERMING EN DE ARBEIDSMARKT VOOR OUDERE WERKNEMERS

*Coen Teulings*

### INLEIDING

Mensen die ouder zijn dan 55 jaar en hun baan verliezen, hebben in de meeste Europese landen een groot probleem. De kans dat ze worden aangenomen door een andere werkgever is klein. De meeste Europeanen zijn zo gewend aan dit gegeven dat ze ervan overtuigd zijn dat de arbeidsmarkt voor ouderen gewoonweg niet kan functioneren. 'Werkgevers willen geen ouderen', zo luidt de algemene opinie. Deze bijdrage gebruikt cijfers uit het CPB-project 'Rethinking Retirement' om aan te tonen dat deze visie wel en niet klopt. Het is inderdaad rampzalig als je ouder bent dan 55 en wordt ontslagen, maar het is niet zo dat dit een vanzelfsprekend gegeven is. De stand van zaken in de meeste Europese landen is kunstmatig. De situatie in andere delen van de wereld – en ook in het Europese Denemarken – is totaal anders en soms veel meer gericht op gelijkheid, met minder discriminatie van ouderen. De vraag is dus: waarom is de arbeidsmarkt voor oudere werknemers zo verstoord in het grootste deel van Europa?

Uit de door mij gepresenteerde cijfers blijkt dat het antwoord voor een groot deel besloten ligt in relatieve lonen. In de hele wereld stijgen de lonen naarmate werknemers meer ervaring hebben. Deze zogenaamde ervaringsprofielen zijn in het grootste deel van Europa echter veel steiler dan elders. Oudere werknemers blijven voornamelijk in dienst omdat bedrijven ze niet kunnen ontslaan als gevolg van impliciete of expliciete bescherming van werknemers. Als deze bescherming echter om de een of andere reden niet naar behoren werkt en de werknemer toch wordt ontslagen, dan wordt hij nooit meer aangenomen omdat zijn loon hoger ligt dan zijn productiviteit.

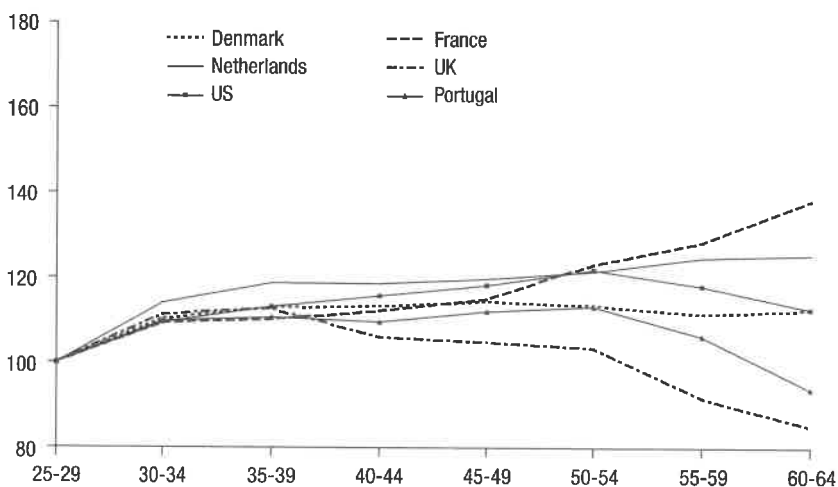
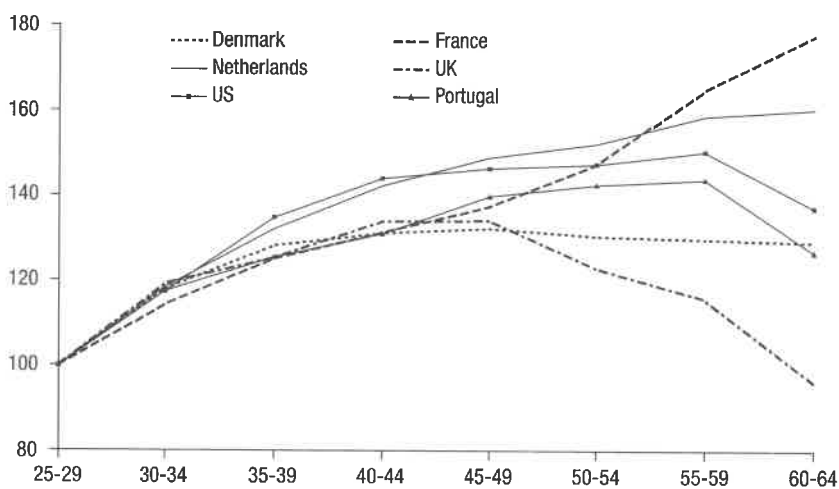
Waarom hebben sommige landen steilere ervaringsprofielen dan andere? Er zijn verschillende theorieën die kunnen verklaren waarom ouderen vaak hogere lonen krijgen. Sommige van die theorieën wijzen op de rol van leeftijdsperiodieken om te voorkomen dat werknemers bij een ander bedrijf aan de slag gaan, andere wijzen op de noodzaak om werknemers te motiveren beter hun best te doen. Weer andere theorieën vinden de rol van onderhan-

delingen en zogenaamde quasi-rents (die verderop nog zullen worden uitgelegd) belangrijker. Ouderen krijgen hogere lonen omdat ze de beter betaalde banen bezetten. Maar hoe kunnen deze theorieën in verschillende landen tot zulke uiteenlopende resultaten leiden? Ruwweg zijn daarvoor twee verklaringen: ontslagbescherming en werkloosheidsverzekering.

#### ENKELE GESTILEERDE FEITEN

Figuur 2.1 toont de ervaringsprofielen in lonen voor een aantal landen, voor mannen en vrouwen afzonderlijk.

Figuur 2.1 Ervaringsprofielen in lonen, vrouwen (boven), mannen (onder)



Deze profielen vertonen grote verschillen tussen geslachten en landen, en deze verschillen lijken in verband te staan met de mate van ontslagbescherming in een land: hoe meer ontslagbescherming, hoe steiler het profiel van het dienstverband. Over het algemeen zijn de profielen voor vrouwen veel vlakker dan die voor mannen. Kijken we naar de profielen voor mannen, dan zijn deze vrijwel vlak voor Denemarken, waar ouderen gemiddeld slechts zo'n 20% meer verdienen dan 25- tot 29-jarigen. De profielen voor het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten vertonen een omgekeerde U-vorm. Het profiel voor het Verenigd Koninkrijk bereikt een hoogtepunt tussen de 40 en 54 jaar (zo'n 20% boven het loon in de leeftijdsgroep 25-29) en bereikt weer het niveau van 25-29 in de laatste leeftijdsgroep. Het profiel voor de Verenigde Staten is steiler en bereikt op latere leeftijd een veel hogere piek. Het profiel voor Frankrijk en Nederland stijgt van begin af aan en de leeftijdsgroep 60-64 verdient gemiddeld 60% meer dan de jongste leeftijdsgroep. Portugal wijkt enigszins af, omdat het met een hoge ontslagbescherming een omgekeerde U-vorm vertoont.

Tabel 2.1 toont de deelname aan de arbeidsmarkt en de werkloosheidscijfers voor deze landen per brede leeftijdsgroep en geslacht. Bij de vrouwen zijn er grote verschillen tussen de landen, maar de oorzaken van deze verschillen hebben voornamelijk te maken met het arbeidsaanbod, dat buiten het onderwerp van deze bijdrage valt. Daarom richten we ons op de mannen. Het eerste wat opvalt, is dat de verschillen in deelname aan de arbeidsmarkt bij mannen in de meest actieve leeftijdsgroep klein zijn. Vrijwel iedereen werkt. Aan de boven- en onderkant van de leeftijdsopbouw zijn de verschillen echter aanzienlijk. In Portugal, Nederland en Frankrijk zijn er opmerkelijk weinig ouderen werkzaam.

**Tabel 2.1 Arbeidsparticipatie en werkloosheid per leeftijdsgroep en geslacht**

	Arbeidsparticipatie (in %)					
	Mannen			Vrouwen		
	15 t/m 24	25 t/m 54	55 t/m 64	15 t/m 24	25 t/m 54	55 t/m 64
Denemarken	73,8	92,3	66,9	71,4	84,6	55,7
Frankrijk	40,1	94,2	42,8	33,8	82,4	38,0
Nederland	70,9	91,7	63,3	70,3	80,0	41,1
Portugal	45,3	92,8	63,0	38,4	82,8	46,7
VK	68,2	91,6	68,9	62,5	77,6	50,1
VS	61,5	90,9	69,6	57,2	75,4	58,3

**Werkloosheid (in %)**

	Mannen			Vrouwen		
	15 t/m 24	25 t/m 54	55 t/m 64	15 t/m 24	25 t/m 54	55 t/m 64
Denemarken	7,5	2,3	3,5	6,8	3,2	5,2
Frankrijk	18,0	6,3	5,3	19,6	7,7	4,9
Nederland	6,5	2,2	4,5	8,1	3,3	3,6
Portugal	13,5	6,1	7,1	20,3	9,6	5,8
VK	16,0	3,7	4,1	12,7	3,7	2,2
VS	11,6	3,7	3,2	9,4	3,8	3,0

Als we kijken naar de verdeling van de duur van het dienstverband per geslacht en leeftijdscategorie in deze landen, wordt een nog groter contrast zichtbaar tussen Portugal, Frankrijk en Nederland enerzijds en de andere landen anderzijds. De overgrote meerderheid van de werkende ouderen in de eerstgenoemde landen heeft een dienstverband bij dezelfde werkgever van meer dan tien jaar, terwijl vrijwel niemand een dienstverband van minder dan een jaar heeft. Dit impliceert dat er in deze leeftijdscategorie nauwelijks van baan wordt gewisseld. Een vergelijkbaar patroon van verschillen tussen landen is zichtbaar in de jongere leeftijdscategorieën, hoewel het hier niet zo duidelijk is als bij de ouderen. Het beeld voor vrouwen is hetzelfde als dat voor mannen.

Het algehele beeld dat zich opdringt is dat landen met een uitgebreide ontslagbescherming en werkloosheidsverzekering steilere ervaringsprofielen in lonen hebben. Een uitgebreide ontslagbescherming en werkloosheidsverzekering plus steile ervaringsprofielen gaan samen met een wat lagere deelname aan de arbeidsmarkt door oudere mannen, maar vooral met een lagere arbeidsmobiliteit bij ouderen. Steile ervaringsprofielen lijken ervoor te zorgen dat werknemers hun huidige baan aanhouden. Het ligt voor de hand om deze observaties te verklaren uit het feit dat hun werkgever ze niet mag ontslaan en ze daarom in dienst moet houden. Zodra deze ontslagbescherming echter om de een of andere reden faalt en de werknemer zijn baan verliest, is het moeilijk voor hem om een nieuwe baan te vinden. Deze bijdrage wil deze bevindingen nader interpreteren en bestuderen.

**WAAROM LEIDT EEN LANGER DIENSTVERBAND TOT HOGERE LONEN?**

In de vorige paragraaf hebben we aangetoond dat de situaties op de arbeidsmarkt, en vooral de ervaringsprofielen in lonen, per land zeer verschillen. De vraag is hoe dat komt. Tijdens hun carrière doen werknemers algemene kennis op, waardoor ze productiever worden. Aangezien deze algemene kennis volledig is verbonden aan de werknemer, kan hij of zij deze kennis meene-

men naar een bedrijf dat bereid is het hoogste loon te betalen. Daardoor profiteert de medewerker optimaal van deze algemene kennis. Theorieën die verklaren waarom een langer dienstverband tot hogere lonen leidt, zijn gecompliceerder.

### *De rol van specifieke kennis*

Wellicht het meest gangbare argument om lonen te laten stijgen naarmate iemand langer dezelfde werkgever heeft, is bedrijfsspecifieke kennis. Ten minste een deel van de kennis die de werknemer tijdens zijn loopbaan opdoet, is specifiek voor zijn huidige functie. Op het moment dat de medewerker vertrekt, verliest deze kennis per definitie zijn waarde. Als de kennis ook waarde heeft voor een andere baan, is deze immers niet functiespecifiek maar algemener van aard. Het gevolg van het bestaan van deze bedrijfsspecifieke kennis is dat de productiviteit van de medewerker in zijn huidige baan hoger ligt dan bij de beste alternatieve baan. Zolang er positieve specifieke kennis aanwezig is, is het voor de werknemer geldverspilling om van baan te veranderen.<sup>1</sup> Daardoor drijft specifieke kennis een wig tussen de productiviteit van de medewerker in zijn huidige baan en die bij het beste alternatief. Andersom is het geldverspilling om niet van baan te veranderen als de waarde van de specifieke kennis negatief wordt. De productiviteit van de medewerker bij het beste alternatief ligt dan hoger dan die in zijn huidige baan.

Laten we aannemen dat deze specifieke kennis groeit naarmate de tijd vordert. Zou dat een argument zijn om lonen te laten stijgen naarmate iemand langer bij dezelfde werkgever blijft? Op het eerste gezicht zou het antwoord bevestigend luiden. Als een werknemer steeds productiever wordt, zou zijn loon navenant moeten stijgen. Wie wat verder nadenkt, ontdekt dat dit helemaal niet zo vanzelfsprekend is. Er is een verschil tussen de productiviteit in de huidige baan en die bij het beste alternatief. Dit verschil noemen we de quasi-rent van de bedrijfsspecifieke kennis. Zolang de werknemer ten minste het equivalent van zijn productiviteit bij het beste alternatief betaald krijgt, voelt hij niet de aandrang om van baan te veranderen. Dit vormt de ondergrens. Tegelijkertijd heeft de huidige werkgever geen reden om de medewerker te ontslaan als hij hem niet meer dan het equivalent van zijn productiviteit hoeft te betalen. Dit is de bovengrens.

Er zijn twee principes die richtlijnen bieden voor de manier waarop het verschil tussen beide grenzen (van de quasi-rents en de specifieke kennis) moet

---

1. Behalve de productiviteit van de werknemer, kan ook zijn waardering voor de baan (zoals reisafstand, het soort werk, zijn collega's, de werksfeer, enzovoort) relevant zijn. Een algemeen concept van specifieke kennis houdt hier rekening mee. Het maakt de discussie gecompliceerder, maar verandert de conclusie niet.

worden verdeeld tussen de medewerkers en het bedrijf. Het eerste is het zogenaamde Hosios-principe (1990). De quasi-rents moeten worden verdeeld tussen de medewerker en het bedrijf in overeenstemming met hun aandeel in de kosten van de investering in de bedrijfsspecifieke kennis. Als het bedrijf de investeringen deed, moet het bedrijf de quasi-rents krijgen. De lonen worden dan dus niet hoger naarmate de werknemer langer bij het bedrijf blijft. Als de werknemer alle bedrijfsspecifieke kennis heeft opgedaan door thuis in zijn vrije tijd te studeren, dient hij de quasi-rents te krijgen. Dan stijgen de lonen dus gemiddeld wel naarmate de werknemer langer bij het bedrijf werkt.

Het tweede principe waarop je zou kunnen verdelen, is dat van risicovermindering. Bedrijfsspecifieke kennis is een risicovolle investering. IBM-typemachines kunnen onderhouden, bijvoorbeeld, is bedrijfsspecifieke kennis, omdat deze alleen van pas komt op de onderhoudsafdeling van IBM. Aangezien typemachines tegenwoordig echter nauwelijks meer worden gebruikt, is de waarde van deze kennis gedaald tot nul. De quasi-rents van specifieke kennis zijn dus onderhevig aan risico. Als het slecht gaat met het bedrijf zijn ze niks meer waard. Wie kan dat risico het beste dragen? Bedrijven zijn meestal minder risicovermijdend dan werknemers, omdat zij de risico's kunnen spreiden op de kapitaalmarkt (zie Bovenberg en Teulings, 2010).

Het combineren van beide principes leidt tot de conclusie die Becker al in 1964 trok: dat bedrijven moeten betalen voor de kosten van specifieke kennis en dus ook alle quasi-rents moeten krijgen. Specifieke kennis is dus geen argument om lonen te laten stijgen naarmate het dienstverband langer wordt, zelfs niet als de specifieke kennis toeneemt tijdens dit dienstverband.<sup>2</sup> Het lijkt er echter op dat deze theorie geen rekening houdt met het probleem van de grote strijd tussen de klassen, de inkomensverdeling tussen arbeiders en het kapitaal. Door alle quasi-rents toe te kennen aan bedrijf/werkgever/kapitaal, lijken de arbeiders slechter af te zijn. Op de korte termijn klopt dit ook. Op de langere termijn (ex post, nadat de investeringen gedaan zijn) echter niet, als gevolg van een hold up-probleem (zie Bovenberg en Teulings (2010) voor een uitgebreide bespreking). Als de werknemer een deel van de quasi-rents wil, zal hij ook een deel van de investeringskosten moeten betalen; eigenlijk is dit het Hosios-principe (1990). Dit maakt de beloning van werknemers risicovoller en dat willen werknemers niet, omdat ze risico's willen vermijden. Als ze niet betalen voor de kosten van specifieke kennis en toch een aandeel van de quasi-rents krijgen, zijn de werknemers slechter af, omdat bedrijven de investeringen in bedrijfsspecifieke kennis uitstellen

---

2. Deze regel vormt een soort eerste uitgangspunt. Om werknemers voldoende prikkels te geven in hun specifiek menselijk kapitaal te investeren is het soms nodig hun een deel van de quasi-rents toe te kennen (zie Buhai et al. 2008 voor een analyse).

tot de waarde van het beste alternatief voor de werknemer zo laag is – en de quasi-rents dus zo zijn gestegen – dat bedrijven de kosten van specifieke investeringen kunnen afdekken, zelfs als ze maar een deel van de quasi-rents krijgen. Per saldo zijn werknemers ex ante slechter af. De winst van het hogere loon achteraf wordt meer dan tenietgedaan door de lagere kans op een baan en het lagere aanvangsloon vooraf.

Specifieke kennis is een voor de hand liggende verklaring waarom werknemers niet voortdurend van baan veranderen en waarom ze meestal jarenlang bij dezelfde baas blijven. Door van baan te veranderen, raken werknemers (en ook de bedrijven) hun specifieke kennis kwijt. Specifieke kennis hoeft echter niet noodzakelijkerwijs te leiden tot lonen die stijgen met de aanstellingsduur. Integendeel: idealiter zou het loon van de werknemer hetzelfde moeten zijn als het loon bij het beste alternatief (dus geen voordeel van een langer dienstverband). Alle risicovolle quasi-rents komen dan terecht bij het bedrijf, dat deze risico's kan spreiden op de kapitaalmarkt.

#### *Verklaringen op basis van prikkels*

Theorieën die verklaren waarom lonen stijgen naarmate werknemers langer bij hetzelfde bedrijf blijven, kunnen ruwweg worden onderverdeeld in twee categorieën: verklaringen op basis van prikkels en verklaringen die uitgaan van onderhandelingen. De eerstgenoemde categorie wordt hier besproken, de tweede in de volgende paragraaf. Ik pretendeer niet een volledig overzicht te geven van alle verklaringen op basis van motivatie, maar beperk me tot deze twee typen.

Theorieën op basis van zogenaamde zoekfricties gaan uit van het feit dat het beste alternatief voor een werknemer niet direct beschikbaar is. Als u vandaag besluit om van baan te veranderen, kunt u niet morgen beginnen met een nieuwe baan. De kans op een baanverandering doet zich maar af en toe voor. Als zo'n mogelijkheid zich voordoet, moet u beslissen of u die kans al dan niet aangrijpt. Denk echter aan de analyse in de vorige subparagraaf: uw huidige werkgever krijgt waarschijnlijk wat quasi-rents, omdat de productiviteit in uw huidige baan hoger is dan uw loon. De huidige werkgever heeft dan een prikkel om te voorkomen dat u overstapt naar een nieuwe baan, bijvoorbeeld door u te beloven dat u in de toekomst een hoger loon krijgt of door u naast uw salaris een blijfpremie te betalen. Een andere benadering is de theorie van Lazear (1979) over uitgestelde compensatie als een manier om werknemers te stimuleren zich in te spannen voor hun werkgever. Het is voor een bedrijf niet voldoende dat de werknemer aanwezig is, hij moet ook zijn best doen. Deze inzet is echter moeilijk onmiddellijk te controleren. Volgens Lazear kan een bedrijf een gedeelte van de compensatie uitstellen naar een latere datum, door een premie voor anciënniteit toe te

zeggen (dus een hoger salaris in de toekomst). Als de werknemer niet hard genoeg werkt, kan het bedrijf hem ontslaan, waarna de medewerker het vooruitzicht op deze premie verliest.

Wat is de overeenkomst tussen beide theorieën? Dat de theorieën op basis van prikkels grotendeels losstaan van de verschillen op de arbeidsmarkt van de verschillende landen. Zoekfricties bestaan overal en werknemers moeten overal worden gemotiveerd, dus dit verklaart niet waarom sommige landen steilere anciënniteits- en ervaringsprofielen hebben. Als verklaring van de verschillen in profijt van een langer dienstverband tussen de verschillende landen, zijn theorieën die uitgaan van onderhandelingen beter geschikt, omdat de uitkomst van een onderhandelingsproces erg afhankelijk is van kleine details van dat proces. Deze afhankelijkheid kan verklaren waarom de situatie op de arbeidsmarkt zo verschillend is per land.

#### *Verklaringen op basis van onderhandelingen*

In theorie kunnen de werknemer en het bedrijf bij het begin van hun arbeidsrelatie een contract overeenkomen waarbij de verdeling van de quasi-rents tussen beide partijen wordt vastgesteld voor de volledige duur van de arbeidsrelatie, ter voorkoming van een eventueel toekomstig conflict hierover. In de praktijk is dit echter niet realistisch. Het is nauwelijks mogelijk om alle eventualiteiten te voorzien en waarschijnlijk zijn bepaalde investeringen van beide partijen in de loop van het dienstverband moeilijk vast te stellen, zodat men geen contract kan afsluiten dat rekening houdt met deze investeringen. Omdat dergelijke allesomvattende contracten niet bestaan, kunnen toekomstige onderhandelingen tussen de werknemer en het bedrijf in de praktijk niet worden voorkomen.

In deze paragraaf bekijken we een vereenvoudigde voorstelling van het onderhandelingsproces, die is ontleend aan Buhai, Portela, Teulings en Van Vuuren (2008).

Het startpunt is een bedrijf met een vraagcurve die een willekeurig verloop vertoont (de vraag neemt in de loop van de tijd willekeurig toe en af). Het bedrijf neemt werknemers aan als de vraag toeneemt en ontslaat werknemers als de vraag afneemt. Bij het aannemen moet het bedrijf een specifieke investering doen in de nieuwe werknemer: het bedrijf moet de nieuwe kracht de kneepjes van het productieproces leren. Deze specifieke investering maakt het bedrijf wat terughoudend, eerst om de werknemer aan te nemen (men wacht met het aannemen en bespaart zo de kosten van de investering) en vervolgens om de werknemer te ontslaan (men stelt het ontslag uit in de hoop dat de vraag weer aantrekt, omdat de specifieke investering verloren gaat als de werknemer wordt ontslagen). Hierdoor komen de grenzen voor het aannemen en ontslaan uit elkaar te liggen: men neemt alleen nieuwe



werknemers aan als het rendement zich bij de bovengrens voor aannemen bevindt en ontslaat alleen werknemers als het rendement zich bij de ondergrens voor ontslag bevindt. Tussen deze grenzen reageert de werkgelegenheid niet op fluctuaties van het rendement. Alleen als de vraag te veel voorloopt op de werkgelegenheid (waardoor het rendement stijgt), neemt het bedrijf nieuwe werknemers aan, en alleen als de vraag te veel achterop raakt bij de werkgelegenheid (waardoor het rendement daalt) zal het bedrijf enkele werknemers ontslaan.

In de praktijk vereist het leren van de kneepjes van het productieproces de medewerking van de huidige werknemers. Zij moeten dus instemmen met de komst van nieuwe arbeidskrachten. Huidige werknemers accepteren de nieuwe krachten alleen als dat hun eigen positie verbetert. Een bedrijf zal dan ook een 'last in, first out'-ontslagregel moeten instellen (die bepaalt dat een werknemer pas kan worden ontslagen als alle krachten die na hem zijn aangesteld zijn ontslagen) en een anciënniteitsprofiel in lonen, dat werknemers die langer in dienst zijn dan hun collega's meer loon toekent dan hun junior collega's. Op deze manier krijgen insiders met een lang dienstverband een hoger loon dan outsiders die net beginnen bij het bedrijf. Of deze outsiders ooit de voordelen van de insiders krijgen, is afhankelijk van de eventuele groei van het bedrijf. Groeit het inderdaad, dan krijgen zij dezelfde voordelen als de insiders en anders blijven ze voor altijd marginale werknemers. Een beloning die afhankelijk is van de graad van anciënniteit is dus risicovol voor de werknemer.

Het is duidelijk dat dit anciënniteitsprofiel in lonen in strijd is met het hierboven besproken principe van Bovenberg en Teulings (2010), dat stelt dat aan risico onderhevige beloning beter kan worden toegewezen aan bedrijven dan aan werknemers. Als werknemers een deel van de kosten van de specifieke kennis dragen dat gelijk is aan de netto contante waarde van het anciënniteitsrendement, is dit anciënniteitsprofiel in overeenstemming met het Hosios-principe (1990). Als werknemers echter niet bijdragen aan de kosten, maar toch een anciënniteitsrendement opeisen, is dit in strijd met het Hosios-principe en leidt het anciënniteitsrendement tot een hold up-probleem, waarbij het bedrijf het aannemen van nieuwe werknemers uitstelt. Dit betekent dat de grenzen voor aannemen en ontslaan verder uit elkaar komen te liggen. De grotere afstand tussen de grenzen voor aannemen en ontslaan heeft een langer gemiddeld dienstverband tot gevolg. De cijfers in de tweede paragraaf laten zien dat landen met steile ervaringsprofielen een lagere arbeidsmobiliteit vertonen, met uitzondering van de Verenigde Staten. Als er een hold up-probleem is, zullen buitenstaanders werkloos blijven of veroordeeld zijn tot banen met een lage productiviteit die weinig specifieke kennis vereisen (omdat deze banen geen last hebben van hold up-problemen). Een hoge werkloosheid (of, vergelijkbaar, een lage deelname aan de arbeids-

markt) en een grote spreiding in productiviteit onder werknemers zijn daarom op het eerste gezicht indicatief voor een hold up-probleem.

## DE ROL VAN ONTSLAGBESCHERMING EN WERKLOOSHEIDSVERZEKERING

### *Ontslagbescherming in de vorm van een vast bedrag*

Wat is het effect van ontslagbescherming? De eenvoudigste manier om dit te analyseren is door te bekijken wat er gebeurt als ontslagbescherming de vorm aanneemt van een vaste betaling van de werkgever voor de werknemer die zal worden ontslagen. Terwijl deze betaling door het bedrijf als ontslagkosten wordt gezien, beschouwt de werknemer het als ontslagcompensatie. Vanaf het moment dat de werknemer is aangenomen door het bedrijf heeft hij het volste recht op deze compensatie in het geval van een ontslag. Dit heeft twee directe gevolgen: het maakt ontslag duurder voor het bedrijf en het versterkt de onderhandelingspositie van de werknemer, omdat hij weet dat het bedrijf de ontslagkosten moet betalen als het bedrijf hem wil ontslaan na het mislukken van de salarisonderhandelingen. Als de omstandigheden verder gelijk zijn, zal ontslagbescherming dus leiden tot hogere lonen. Deze hogere loonkosten hebben het tegenovergestelde effect dan dat van de ontslagkosten zelf: het maakt het ontslaan van een werknemer voor een bedrijf aantrekkelijker.

Buhai et al. (2008) tonen aan dat de beide effecten elkaar (bijna)<sup>3</sup> opheffen. De verklaring van dit effect is eenvoudig. Dicht bij de ontslaggrens zijn zowel de werknemer als het bedrijf onverschillig over de vraag of de arbeidsrelatie moet worden voortgezet of beëindigd, met of zonder ontslagbescherming. Als de werknemer de relatie wil voortzetten en het bedrijf niet, zal de werknemer immers een deel van de looneisen inleveren tijdens de onderhandelingen, in ruil voor een langer dienstverband. De werknemer blijft dit net zo lang doen tot het hem niet meer uitmaakt of hij mag blijven of wordt ontslagen. Ontslagbescherming verandert alleen de kostenberekening van beide partijen. Het bedrijf beschouwt de betaling bij ontslag als kosten die moeten worden gecompenseerd door de besparing van de loonkosten die het ontslag oplevert. De werknemer beschouwt de betaling als een aantrekkelijke compensatie, waarvan hij alleen wil afzien als die wordt gecompenseerd door een hoger loon in de huidige baan dan in de beste alternatieve baan. Winst voor de een is verlies voor de ander en dit geldt zowel voor de ontslagkosten als voor het extra loon. Daardoor zijn ze tegen elkaar weg te strepen.

---

3. Er is een zeer klein negatief effect op de ontslaggrens (wat inhoudt dat het bedrijf de werknemer later ontslaat). Zie Buhai et al. (2008) voor een uitleg.

Ontslagkosten hebben echter ook een effect op het aannemen van nieuw personeel. Hier zijn twee directe gevolgen te zien, die in dezelfde richting werken. Ontslagkosten ontmoedigen het bedrijf om nieuwe werknemers aan te nemen, omdat het duurder is om hen te ontslaan als dit nodig mocht zijn. Bovendien versterken ontslagkosten de onderhandelingspositie van de werknemers. Dit leidt tot hogere lonen en maakt het aannemen van personeel minder aantrekkelijk. De grens voor nieuw personeel aannemen gaat dus omhoog; vacatures moeten wel erg productief zijn voordat bedrijven ze willen opvullen. Aangezien de grens voor nieuwe personeel aannemen omhoog gaat terwijl de grens voor ontslag vrijwel niet verandert, is het uiteindelijke gevolg dat de afstand tussen beide grenzen groter wordt. Dus zorgen vaste ontslagkosten ervoor dat dienstverbanden gemiddeld langer en de lonen hoger worden. De hogere grens voor aannemen impliceert dat er minder specifieke investeringen zijn: alleen als nieuwe banen erg productief zijn, durven bedrijven het risico aan om deze investeringen te doen. Veel werknemers zitten vast aan een baan waarvan de productiviteit erg laag is geworden, als gevolg van een negatieve ontwikkeling van de vraag naar het specifieke product van het bedrijf. Ze kunnen geen andere baan vinden, omdat bedrijven als gevolg van hun hold up-probleem niet willen investeren. De werknemers hebben – nadat die investeringen zijn gedaan – tijdens loononderhandelingen namelijk een positie die sterk genoeg is om een deel van de quasi-rents van de specifieke investering op te eisen, zonder dat ze hebben bijgedragen aan de kosten.

In tegenstelling tot de algemene opinie dat ontslagkosten een vorm van sociale verzekering zijn, dragen ontslagkosten helemaal niet bij aan enige verzekering. Ontslagkosten verhogen de lonen van huidige werknemers tot boven het marktconforme loon, terwijl het voor werkloze buitenstaanders moeilijker is om een baan te vinden, omdat ontslagkosten leiden tot minder banen. Dit leidt weer tot meer onzekerheid bij buitenstaanders, terwijl het vooruitzicht van een ontslagcompensatie voor insiders exact opweegt tegen het risico een goedbetaalde baan te verliezen (waarbij het hoge loon een direct gevolg is van de ontslagkosten). Op levenslange basis is te zien dat het te verwachten voordeel als insider meer dan opweegt tegen het aanvankelijke nadeel als buitenstaander. Clark en Postel-Vinay (2006) tonen inderdaad aan dat oudere werknemers in landen met een dure ontslagbescherming zich veel onzekerder voelen dan hun collega's in landen met een meer flexibele arbeidsmarkt.

#### *Het verschil tussen ontslagbescherming en werkloosheidsverzekering*

Tot nu toe hebben we vooral gekeken naar het effect van ontslagbescherming. Maar wat is het effect van een werkloosheidsverzekering? Werkloosheidsverzekering verschilt in twee opzichten van ontslagbescherming.

Ten eerste biedt het werknemers een compensatie (net als ontslagbescherming), maar kost het de bedrijven niets. Daardoor worden bedrijven niet ontmoedigd om mensen te ontslaan, maar wordt wel de onderhandelingspositie van de werknemers versterkt, waardoor de lonen stijgen. Terwijl het uiteindelijke effect van ontslagbescherming klein is – het directe en indirecte effect via de lonen heffen elkaar grotendeels op – is het uiteindelijke effect van werkloosheidsverzekering dat ontslagen worden gestimuleerd. In tegenstelling tot ontslagbescherming, wat niet meer is dan een betaling van het bedrijf aan de medewerker, is werkloosheidsverzekering eigenlijk een subsidie op ontslagen. Het is dus nauwelijks verrassend dat dit het aantal ontslagen verhoogt. Uiteindelijk is ontslagbescherming dus minder verstoring dan werkloosheidsverzekering, wat ook blijkt uit de literatuur over premiedifferentiatie bij werkloosheidsverzekering, waarbij een gedeelte van de kosten op het bedrijf wordt afgewenteld. Premiedifferentiatie vermindert het aantal ontslagen.

Het tweede verschil tussen ontslagbescherming en werkloosheidsverzekering is dat de duur van de werkloosheidsverzekering afhankelijk is van de werkloosheid van de werknemer, terwijl ontslagbescherming gedeeltelijk zonder voorwaarden wordt uitbetaald. Het koppelen van de werkloosheidsverzekering aan werkloosheid brengt zowel voordelen als kosten met zich mee. Een voordeel is dat de compensatie meer verband houdt met de daadwerkelijk geleden schade. Dit verlaagt de kosten van het systeem en het verstoringseffect op loononderhandelingen, omdat een werknemer die wordt ontslagen alleen maar kan profiteren van een werkloosheidsverzekering als hij afziet van de optie om een nieuwe baan te accepteren. Wat de kosten betreft, zorgt het verband tussen de werkloosheidsverzekering en werkloosheid ervoor dat werknemers minder snel geneigd zijn om een nieuwe baan aan te nemen. Dit leidt tot een inefficiënt lage arbeidsparticipatie.

*Als ontslagbescherming zo slecht werkt, waarom hebben zo veel landen het dan?*

De conclusie van bovenstaande analyse is duidelijk: ontslagbescherming verstoort de arbeidsmarkt en in het bijzonder de arbeidsmarkt voor ouderen. Bovendien draagt het niet bij aan gelijkheid. Als dit verstoringseffect zo helder is, waarom houden landen als Frankrijk, Nederland en Portugal dan vast aan dure ontslagbescherming (en ook werkloosheidsverzekering) voor ouderen? Het antwoord is tweeledig.

Het eerste mechanisme dat de invoering van ontslagbescherming aantrekkelijk maakt voor politici is dat het op de korte termijn louter voordelen lijkt te hebben. Ontslagbescherming beschermt werknemers tegen ontslag en versterkt zo hun onderhandelingspositie ten opzichte van hun huidige werkgever. Eigenlijk is de invoering van ontslagbescherming vergelijkbaar met de

betaling van een deel van de quasi-rents uit eerdere investeringen in bedrijfs-specifieke kennis door het bedrijf aan de werknemers. Deze betaling kost de overheid helemaal niets. De bedrijven betalen dus voor de voordelen van de werknemers. Maar louter voordelen zijn er vrijwel nooit. Na de invoering van ontslagbescherming ontdekken bedrijven dat de quasi-rents uit toekomstige investeringen in bedrijfsspecifieke kennis gedeeltelijk worden opgeëist door de werknemers, waardoor de bedrijven minder banen creëren om de onderhandelingspositie van de werknemers te verzwakken. Zo wordt het effect van ontslagbescherming tenietgedaan. De buitenstaanders zijn dus de grote verliezers. In die zin is ontslagbescherming niet zozeer een verschuiving van kapitaal naar arbeid, maar een verschuiving van de ene generatie naar de andere en van de toekomst naar het heden, net zoals een groot overheidstekort een verschuiving is van lasten van huidige generaties naar toekomstige generaties. Deze intergenerationele effecten worden echter pas in de loop der tijd duidelijk. Bovendien stemt een deel van de outsiders (de toekomstige generaties) niet. Daardoor zijn hun belangen minder zwaarwegend in de stemmenjacht van politici. Alleen een brede publieke discussie over deze effecten kan een algemene bewustwording tot stand brengen over de kosten van ontslagbescherming op de lange termijn. In Denemarken is gebleken dat dat wel degelijk effect kan hebben.

Het tweede mechanisme is dat de systemen van ontslagbescherming en werkloosheidsverzekering zichzelf in stand houden. Deze systemen zorgen ervoor dat lonen van oudere werknemers hoger zijn dan die van jongere werknemers. Aangezien de hoge lonen voor ouderen voornamelijk toekomen aan werknemers met een lang dienstverband (omdat ontslagbescherming meestal is gekoppeld aan het dienstverband), is het verliezen van de huidige baan veel bedreigender in economieën met ontslagbescherming en is het verleidelijk voor de politiek om nog meer maatregelen te nemen om te voorkomen dat oudere werknemers hun baan verliezen. Het feit dat het voor oudere werknemers in deze systemen moeilijker is om een nieuwe baan te vinden, maakt die verleiding alleen maar groter.

#### CONCLUSIE: HOE KRIJGEN WE WEER EEN GOED FUNCTIONERENDE ARBEIDSMARKT?

Het feit dat een systeem met een uitgebreide ontslagbescherming en werkloosheidsverzekering voor ouderen zichzelf in stand houdt, suggereert dat het met deze maatregelen moeilijk is om het evenwicht te herstellen. Beleidsdebatten in vele landen tonen aan dat dit inderdaad het geval is. Dienstverbanden en hoge beloningen voor ouderen worden gezien als een natuurlijk en onaantastbaar recht. Daaraan sleutelen is een taboe. Het is moeilijk om hervormingen van ontslagbescherming op de politieke agenda te krijgen. De

tegenstanders baseren zich niet alleen op een eenvoudige berekening van hun eigen belangen. Ze baseren zich op de sterke overtuiging dat de huidige situatie een natuurlijke gang van zaken is, een moderne versie van een goddelijke orde, ondersteund door absolute rechten. Met zo'n gedachtegoed valt het niet mee om zelfs maar na te denken over een ander systeem.

Een politiek haalbare strategie om het evenwicht te herstellen zou moeten uitgaan van een hervorming die voldoet aan het Hicks-Kaldor-criterium, zodat in principe iedereen die is benadeeld door de hervorming kan worden gecompenseerd. In de praktijk is dit niet haalbaar. Er zijn altijd partijen die moeten inleveren. Het is een intellectuele uitdaging om een strategie te ontwikkelen die door de hervorming benadeelde insiders zo veel mogelijk compenseert. Een succesvolle strategie moet gebaseerd zijn op vier principes:

1. Een algemene onderkenning van de nadelen van ontslagbescherming. Op deze manier zien huidige generaties in waarom iedereen kan profiteren van een hervorming van het systeem, zodat politici uit toekomstige generaties niet in de verleiding komen om het oude systeem in ere te herstellen.
2. Rekening houden met de uiteenlopende belangen van verschillende generaties. De huidige generatie van oudere werknemers is bang voor de afschaffing van het systeem, omdat ze het vangnet na het verlies van hun baan kwijtraakt en omdat hun onderhandelingspositie ten opzichte van hun werkgever verzwakt raakt. In ruil voor het verlies van deze rechten moeten ze zowel een specifiek als een algemeen belastingvoordeel krijgen. Aangezien bedrijven profiteren van de vermindering van de ontslagbescherming, is het redelijk om hen een deel van de hervorming te laten betalen, via een tijdelijke belastingverhoging op de bedrijfswinst. En aangezien de afschaffing van ontslagbescherming en werkloosheidsverzekering een verschuiving is van de huidige naar toekomstige generaties, is het redelijk om deze intergenerationele verschuiving te compenseren door een tijdelijke verhoging van het overheidstekort.
3. Voor jongeren mag deze belastingverlaging niet gelden. Jongeren krijgen te maken met zowel de voordelen als de nadelen van de hervorming. De voordelen komen voort uit een kleiner hold up-probleem voor bedrijven, wat leidt tot meer banen, een lagere werkloosheid en hogere lonen voor jongeren aan het begin van hun carrière. De nadelen voor jongeren komen voort uit het feit dat ze op latere leeftijd niet kunnen profiteren van de voordelen van ontslagbescherming en werkloosheidsverzekering. Ze profiteren dus niet van de steile ervaringsprofielen in lonen als ze oudere werknemers worden. We weten dat het uiteindelijke effect van deze twee deeleffecten op hun levenslange verdiensten positief is. Het is dus redelijk om de belastingverlaging voor oudere werknemers af te schaffen tegen de tijd dat de jongeren deze leeftijdscategorie bereiken.
4. Het laatste ingrediënt van een succesvolle strategie is dat vakbonden en werkgeversorganisaties ervoor zorgen dat de loonprofielen gelijkmatiger

worden. In theorie moet dat automatisch gebeuren na de afschaffing van ontslagbescherming en werkloosheidsverzekering, als gevolg van de zwakkere onderhandelingspositie van oudere werknemers. Die theorie gaat waarschijnlijk vooral op in de Verenigde Staten, waar loononderhandelingen gedecentraliseerd zijn tot het niveau van individuele contracten, en minder in Europese landen, waar het door verschillende niveaus van loononderhandelingen veel moeilijker is om de structuur van relatieve lonen te veranderen. Een algemene onderkenning van de noodzaak van veranderingen en van de mate waarin negatieve inkomenseffecten worden gecompenseerd door belastingmaatregelen is van cruciaal belang voor een breed gedragen implementatie.

## LITERATUUR

- Becker, G.S. (1964). *Human capital, A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. Chicago: Chicago University Press.
- Bovenberg, A.L. & Teulings, C.N. (2010). *Rhineland exit*, CESifo Working Paper No. 2186.
- Buhai, S., Portela, M., Teulings, C.N. & Vuuren, A. van (2008). *Returns to tenure or to seniority?* Discussion paper 08-010/3. Amsterdam: Tinbergen Institute.
- Clark, A. & Postel-Vinay, F. (2006). *Job Security and Job Protection*, internal paper. University of Bristol.
- Hosios, A.J. (1990). On the efficiency of matching and related models of search and unemployment. *Review of Economic Studies* 57: 279-298.
- Lazear, E.P. (1979). Why Is There Mandatory Retirement? *Journal of Political Economy* 87(6): 1261-1284.





## DENKWERK VOOR DRAAGVLAK: EEN VERLANGLIJST VOOR ARBEIDSONDERZOEK

*Hester Houwing en Véronique Timmerhuis*

### INLEIDING

De Nederlandse ArbeidsmarktDag, tevens jubileumconferentie vanwege het 25-jarig bestaan van het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vond in het najaar van 2009 plaats bij de SER. Als gastheer kreeg de SER de eer om de slot-speech te houden. Een uitgelezen kans om de links tussen het werkerterrein van de SER en het actuele arbeids(markt)onderzoek onder de loep te nemen, en om vanuit het beleidsperspectief van de SER de onderzoekers een 'verlanglijst' voor toekomstig onderzoek mee te geven.

Maar eerst even een stap terug: waarom zou de SER zoveel waarde hechten aan de beschikbaarheid van relevant arbeidsonderzoek? Dat heeft te maken met haar rol als het institutionele platform waarbinnen sociale partners en kroonleden op reguliere basis met elkaar spreken over een breed scala aan onderwerpen. De SER geeft gelegenheid, organiseert de tafels waar partijen elkaar treffen en de discussie voeren. Het adagium daarbij is: *'Denkwerk voor draagvlak'*. Uiteindelijk speelt de SER een echt belangrijke rol als er sprake is van unanimititeit, een gezamenlijk standpunt van sociale partners en onafhankelijke kroonleden. Dat geeft een groot draagvlak voor de beleidsrichtingen die voorgestaan worden. Maar een belangrijk deel van de kracht van dit overlegmodel zit met name in het 'denkwerk'-deel. Discussies binnen de SER vinden plaats aan de hand van gedegen analyses, met de bedoeling dat partijen deze analyses ook samen delen en onderschrijven. Dat is een eerste belangrijke stap. Uiteraard gaan veel van de meningsverschillen en het zoeken naar verstandige compromissen daarna over de oplossingen voor de gezamenlijk geconstateerde problemen. Ook daarover valt vaak in nuchterheid en analytisch goed te discussiëren. Voor al dit 'denkwerk' maakt de SER veel en dankbaar gebruik van beschikbaar onderzoek, waaronder arbeids(markt)-onderzoek. De SER kan zijn werk niet goed doen zonder die inzichten uit onderzoek.

Vanuit het adagium 'denkwerk voor draagvlak' willen wij in dit artikel graag een blik werpen op de toekomst en een poging doen de uitdagingen van de huidige en de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te

vertalen in een agenda voor de onderzoekspraktijk. Wij zullen daarbij de thema's benoemen die relevant zijn, blijven of worden vanuit een *beleids*perspectief, zonder daarin volledig te kunnen zijn. Naar veel van deze thema's wordt gelukkig al uitvoerig onderzoek gedaan, zo valt ook af te lezen uit het onderzoek dat wordt gepubliceerd in het *TvA*. Ook tijdens de Nederlandse ArbeidsmarktDag werd een scala aan arbeidsonderzoek gepresenteerd waarbij over het algemeen een goede match te zien was met de beleidsvraagstukken die in de SER besproken worden. De *TvA*-artikelen, en dus ook het onderzoek, volgen maatschappelijke ontwikkelingen en dragen er kritisch aan bij. Toch zijn er enkele thema's die naar onze smaak meer aandacht mogen krijgen in het arbeids(markt)onderzoek, alleen al omdat wij daar bij de SER behoefte aan hebben en graag de onderzoeksresultaten zouden willen benutten. Wellicht kunnen we hiermee ook een bijdrage leveren aan het slaan van een brug tussen de wetenschap en de praktijk op het terrein van arbeidsvraagstukken; het belang van deze brug werd door Jacques van Hoof in het jubileumnummer van *TvA* terecht benadrukt (2009, p. 363). Hierbij presenteren wij dan ook graag onze 'verlanglijst' voor de toekomst.

#### UITDAGINGEN ALS GEVOLG VAN DE CRISIS

Al gaat dit artikel over de toekomstige uitdagingen, we ontkomen er niet aan ook even stil te staan bij de huidige economische crisis, omdat de gevolgen daarvan nog enige tijd zouden kunnen nawerken. Vrij snel na het uitbreken van de crisis, eind 2008, is er een aantal maatregelen genomen om de kortetermijnvraagstukken zoals de verwachte oplopende werkloosheid, het hoofd te bieden. Kernmaatregelen zijn de invoering van de deeltijd-WW, een dekkend stelsel van mobiliteitscentra, de omscholingsbonus, het stimuleren van Erkenning van Verworven Competenties (EVC)-trajecten, en een actieplan Jeugdwerkloosheid. Deze maatregelen zijn (deels) zeker effectief, al zijn langetermijneffecten op het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie of de positie van jongeren op de arbeidsmarkt nog moeilijk te voorspellen. Het gaat ons hier echter niet om het huidige crisisbeleid; los van de acute crisis- of werkloosheidsvraagstukken weten we nu al dat Nederland de komende jaren voor een grote beleidsuitdaging staat als gevolg van de economische crisis.

Eén van de grote beleidsuitdagingen voor de komende jaren is hoe we de overheidsfinanciën weer op orde kunnen krijgen. Dit heeft enerzijds te maken met de uitgaven en hoe die te beperken. De enorme opgelopen tekorten in de overheidsfinanciën komen boven op de vergrijzingsopgave waar we toch al voor stonden. Hiervoor zijn o.a. de twintig werkgroepen heroverweging ingesteld. Maar het kan niet alleen gaan over bezuinigingen. Een langetermijnperspectief voor een gezonde economie en arbeidsmarkt moet ge-

baseerd zijn op het zoeken naar duurzame mogelijkheden voor groei. Naast snijden aan de kosten/uitgavenkant, is het van belang om ons goed te blijven buigen over de vraag waar de inkomsten van de 'BV Nederland' in de toekomst vandaan komen. Zal de economische crisis de Nederlandse economische structuur en daarmee de werkgelegenheid wezenlijk veranderen? Nederland is onderdeel van wat de meest dynamische kenniseconomie ter wereld zou moeten worden. In hoeverre is dit inderdaad de feitelijke ontwikkeling, en in hoeverre heeft de crisis deze ontwikkeling beïnvloed? Welke kansen zijn er om te benutten in deze crisistijd om zodoende sterker uit de crisis te komen? Kunnen we dit effectief koppelen aan de wens tot grotere duurzaamheid en vergroening van de economie? De vraag is kortom of, en zo ja hoe, we nieuwe hoogproductieve werkgelegenheid kunnen genereren en in welke sectoren dit dan plaatsvindt.

#### ARBEIDSPRODUCTIVITEIT

Als antwoord op de vraag hoe ook in de toekomst onze welvaart en welzijn op hoog peil te houden, benadrukt de SER het belang van een tweesporenbeleid of een agenda met twee cruciale pijlers: hogere arbeidsparticipatie (80%-doelstelling) en hogere arbeidsproductiviteit. Op die participatie komen we hieronder terug, daarover is gelukkig vrij veel in het huidige arbeidsmarktonderzoek te vinden. Maar arbeidsproductiviteit lijkt als thema veel minder aandacht te krijgen, althans als we afgaan op het scala aan onderwerpen dat tijdens de NAD is gepresenteerd. Naar onze mening is dit thema onderbelicht. En dat is onterecht, aangezien het verhogen van de arbeidsproductiviteit cruciaal is voor het op peil houden van ons concurrentievermogen en daarmee onze welvaart en welzijn. Productiviteitsverhoging is ook van belang in het licht van de vergrijzing. Bij een teruglopende bevolkingsgroei zal economische groei voor een steeds groter deel afhankelijk worden van de toename in arbeidsproductiviteit.

Eurostat geeft de productiviteit van een land weer als koopkracht per werknemer (zie onderstaande tabel 3.1). Hieruit blijkt dat Nederland een gemiddelde positie inneemt ten opzicht van andere West-Europese landen. Ondanks het feit dat wij geen achterblijver zijn op het terrein van productiviteit, is het van belang te blijven investeren in het zoeken naar mogelijkheden om de productiviteit op peil te houden en waar mogelijk te verhogen.

**Tabel 3.1 Koopkracht per werknemer, naar land**

Land	2007
Luxemburg	179,2
Noorwegen	150,2
Ierland	137,9
België	126,8
Frankrijk	121,6
Oostenrijk	114,0
<i>Nederland</i>	<i>113,6</i>
Italië	110,2
Groot-Brittannië	110,0
Zwitserland	110,0
Duitsland	108,3
Spanje	103,3

Bron: Eurostat

Vele factoren zijn van belang voor en van invloed op arbeidsproductiviteitsgroei. Allerlei onderzoeksthema's en -gebieden dienen zich hierbij aan; dit biedt ook interessante mogelijkheden voor het leggen van dwarsverbanden over die gebieden heen vanuit het perspectief van arbeidsproductiviteit. Neem bijvoorbeeld het bevorderen van innovatie en ondernemerschap, het versterken van het aanpassingsvermogen en flexibiliteit van ondernemingen en werkenden daarbinnen, een betere (arbeids)marktwerking, meer effectieve sociale innovatie en daarmee samenhangend een betere werkbeleving en -tevredenheid van werknemers, en niet in het minst de hele kennis- en onderwijsagenda waaronder benodigde investeringen in onderzoek, onderwijs, scholing en *employability*. Onderzoeksvragen zijn er te over, met als kernthema: in hoeverre dragen deze factoren inderdaad bij aan een hogere productiviteit en hoe? Bij deze pleiten wij graag voor meer focus op arbeidsproductiviteit als kernpunt voor onderzoek op het terrein van de arbeidsmarkt.

#### ONTWIKKELINGEN IN WERKGELEGENHEIDSSTRUCTUUR

Een tweede groot onderzoeksthema waar wij een lans voor willen breken is de werkgelegenheidsstructuur; de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zelf. Alhoewel op deelthema's hieraan zeker aandacht wordt besteed, mag hier nog wel een tandje bij naar onze mening. Goed empirisch inzicht in de ontwikkelingen in werkgelegenheidsstructuur en op de arbeidsmarkt is van cruciaal belang voor alle verdere beleidsontwikkeling op arbeidsmarktterrein. Twee onderwerpen verdienen hierbij in het bijzonder de aandacht.

Allereerst een goed empirisch zicht op de betekenis van globalisering voor werkgelegenheid: in de maatschappelijke discussie is hier vaak onrust over, bijvoorbeeld in de kranten. Deze onrust wordt momenteel nog versterkt door de economische crisis. Welke invloed heeft de economische crisis op de structuur van de Nederlandse economie? Zal er een versnelling zijn van de afbouw van productiewerk? Zullen ook andere soorten arbeidsprocessen versneld uit Nederland wegtrekken? In hoeverre kan en moet Nederland zich verder specialiseren in zakelijke dienstverlening (waaronder de financiële sector) en op welke manier kan dat dan verstandig?

In 2008 – nog net voor het uitbreken van de crisis – heeft de SER een advies over globalisering uitgebracht, getiteld *'Duurzame globalisering – een wereld te winnen'*. Kort gesteld constateert de SER hierin dat globalisering in het verleden per saldo positief is geweest: tegenover het verdwijnen van werkgelegenheid in onder andere de textiel en scheepsbouw stond ook winst in met name de zakelijke dienstverlening, waarin Nederland zich steeds meer specialiseert. In het advies schetst de SER geen rozig of al te positief beeld van globalisering, maar wil ze juist recht doen aan de zorgen die er zijn en deze tegelijkertijd ook met nuchterheid benaderen. Dat vergt vooral goed inzicht in wat er precies gaande is, maar een centrale conclusie in het SER-advies was dat het lastig is om een helder beeld te krijgen van de precieze effecten van globalisering. Er zijn diverse sectorstudies beschikbaar, maar die focussen vooral op *outsourcing* of verplaatsing van werkgelegenheid. Veel minder inzicht hebben we in de baancreatie of het inbesteden van werk naar Nederland. Een compleet beeld is maar lastig op te stellen. Dit is ook zeker niet eenvoudig omdat het niet alleen meer gaat om verplaatsing van *hele* bedrijven. Globalisering en in/outsourcen van werkzaamheden speelt zich nu veelal af *binnen* bedrijven door het opknippen van bedrijfsprocessen en het uitbesteden (en deels inbesteden) van delen van het werk (productie, maar inmiddels ook administratie, logistiek, ICT, R&D). De internationale dienstenmarkt is hierdoor sterk in ontwikkeling en dat geeft een divers beeld van winst en verlies aan werkgelegenheid in Nederland. Juist omdat het niet hele bedrijven zijn die de poorten sluiten, is het veel minder duidelijk zichtbaar wat er precies gaande is.

Empirisch onderzoek blijft zeer gewenst en nodig. Zowel naar de volume-effecten in werkgelegenheid (krimp of groei?), de verschuivingen tussen sectoren (economische structuurveranderingen) en zeker ook veranderingen in de aard van de werkgelegenheid dwars door sectoren heen. Is er bijvoorbeeld meer sprake van polarisatie, meer banen voor zowel de laagopgeleiden als voor hoogopgeleiden, terwijl de vraag op het middenniveau afneemt? En over wat voor soort banen aan de 'onderkant' van de arbeidsmarkt hebben we het dan; hoe hard gaat het met de verschuiving van laaggeschoolde productiewerk naar persoonlijke dienstverlening? Er zijn verschillende bewe-

gingen tegelijkertijd aan de gang. Juist die complexiteit maakt dat er grote behoefte is aan zicht en inzicht in de huidige ontwikkelingen en in de effecten op de Nederlandse werkgelegenheidsstructuur op wat langere termijn. Uiteraard komt in het verlengde hiervan een heel scala aan onderzoeks- en beleidsvragen in beeld, onder andere wat dit betekent in termen van benodigde (nieuwe) vaardigheden en inzetbaarheid.

Kijkend naar de werkgelegenheidsstructuur en verschuivingen op de arbeidsmarkt is een tweede belangrijke ontwikkeling de opkomst van nieuwe arbeidsrelaties, mede als gevolg van een toenemende (behoefte aan) flexibiliteit. De meest opvallende ontwikkeling op dit terrein, zeker in het licht van de huidige crisis, is de forse groei in het aantal zelfstandigen zonder personeel (de zogenaamde zzp'ers). Deze ontwikkeling zou wel eens een flinke verschuiving kunnen betekenen qua arbeidsrelaties, en arbeidscontracten en daarmee fundamentele vragen oproepen voor allerlei instituties en regelingen die we kennen in Nederland. De zzp'er, die tussen werkgever en werknemer inzit, eet soms van twee (fiscale) walletjes, maar kan ook tussen de wal en het schip vallen, bijvoorbeeld qua sociale zekerheid. Ten tijde van crisis is het juist deze groep die als eerste een terugval in vraag direct ondervindt, terwijl dit niet is terug te zien in de ontwikkeling van de werkloosheidscijfers. Hoe vangen zzp'ers deze klappen op en is dit een wenselijke ontwikkeling? De enorme toename aan zzp'ers roept ook in meer brede zin vragen en heroverwegingen op, bijv. rond de arbeidscontracten en -relaties die we al geruime tijd kennen. Recent bestond het arbeidscontract honderd jaar, is dit instituut momenteel aan herziening toe? Dergelijke vragen zullen terugkomen in het advies over zzp'ers waaraan momenteel binnen de SER wordt gewerkt. Gedegen inzicht in de huidige ontwikkelingen is daarbij onontbeerlijk om een relevant en werkbaar advies op te stellen.

#### VERHOOGING VAN ARBEIDSPARTICIPATIE, MET AANDACHT VOOR DOELGROEPEN

De huidige crisis leidt tot hogere werkloosheid, nog verder oplopend in 2010. Tegelijkertijd zullen de babyboomers vanaf dit jaar gaan stoppen met werken, waardoor de beroepsbevolking zal dalen. Hierdoor komt er waarschijnlijk over twee tot vijf jaar weer krapte op de arbeidsmarkt aan. Deze ontwikkeling richting krapte op de arbeidsmarkt – hoe raar ook om nu hierover te spreken – vergt vooruitdenken. Met name ook hoe krimp in bepaalde sectoren en de groei in andere sectoren samenhangt met de gevraagde vaardigheden en typen arbeidsrelaties.

Vergrijzing en ontgroening leiden behalve tot tekorten op de toekomstige arbeidsmarkt ook tot een flinke financiële vergrijzingsopgave: de betaalbaar-

heid van onze voorzieningen (sociale voorzieningen maar ook gezondheidszorg). Om hieraan het hoofd te bieden benadrukt de SER twee cruciale pijlers: arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit. Over het laatste hebben wij het al gehad, nu dan de hogere arbeidsparticipatie. De SER heeft hiervoor een ambitie van 80% participatie geformuleerd; dit is door het huidige kabinet overgenomen. Interessant in dit verband is het artikel van Kusters, Den Boer en Lodder in het jubileumnummer van *TvA*, waarin zij een overzicht geven van ontwikkelingen in arbeidsparticipatie vanaf 1970. Hun meest opvallende bevinding in onze optiek is dat hoewel de arbeidsparticipatie voor bijna alle opleidingsniveaus flink is gestegen, de verschillen in participatie tussen hoger en lager opgeleiden groter zijn geworden. De auteurs geven hier geen verklaring voor; wellicht dat deze ontwikkeling samenhangt met het toenemend belang van scholing en een verschuiving binnen de Nederlandse economie naar meer kennisintensieve werkgelegenheid?

Voor een hogere participatie is het van belang de inzetbaarheid van diverse 'doelgroepen' te vergroten waar nog duidelijk participatiewinst valt te halen: ouderen, vrouwen, langdurig werklozen, en mensen met een beperking. Een flink aantal arbeidsmarktonderzoeken sluit hierbij aan, en laat zien dat gericht beleid en aandacht nodig is; het gaat niet vanzelf. Zo toonden Van Waveren, Wissink en Timmerman op de *TvA*-jubileumconferentie aan dat krapte op de arbeidsmarkt werkgevers niet automatisch aanzet tot het aantrekken van deze doelgroepen. Hun onderzoek naar het inschakelen van mensen met een beperking laat zien dat er nog veel 'koudwatervrees' is bij werkgevers. Een nadruk op kwaliteiten in plaats van beperkingen is nodig om een andere kijk op competenties teweeg te brengen. Andere mogelijkheden die de auteurs aandragen zijn het transparanter maken van subsidieregelingen, en detachering/bemiddeling om risico's van een slechte match te beperken. De SER houdt zich ook voortdurend bezig met dergelijke vraagstukken, zoals in een recent uitgebracht advies over jongeren met ontwikkelings- of gedragsstoornissen en het in 2007 uitgebrachte advies *Meedoen zonder beperkingen* over de participatie van jongeren met functiebeperkingen en (potentiële) Wajongers.

De SER is momenteel ook bezig met een advies over de toekomstige arbeidsmarktpositie van jongeren. De aandacht is daarbij vooral gericht op andere voorkeuren die jongeren hebben qua werk, bijvoorbeeld een toenemend belang van de combinatie werk en privé. Wielers en Raven spraken hierover op de *TvA*-jubileumconferentie en stelden dat de norm van werk als een sociale plicht in belang afneemt en werk meer en meer slechts instrumentele waarde heeft. Hoe is een dergelijke trend te accommoderen zonder dat de arbeidsparticipatie te veel achterblijft? Deeltijdwerk kan een afstemming tussen werk en privé bevorderen, maar een (te) kleine deeltijdbaan belemmert economische onafhankelijkheid en wellicht ook productiviteit. Een aanslui-

tende beleidsvraag is ook in hoeverre instituties (verder) aangepast moeten worden, of moeten veranderingen eerder gezocht worden op andere terreinen? Ook relevant in dit verband is een adviesvraag die de SER heeft ontvangen over 'Tijden in de Samenleving'. De SER wordt gevraagd in te gaan op tijdknelpunten bij het combineren van werk en privé door onvoldoende aangepaste tijden in de maatschappij (zoals school- en opvangtijden, openingstijden van private en (semi)publieke dienstverleners), en hoe deze knelpunten weggenomen kunnen worden.

Al met al kunnen we concluderen dat er op het brede aandachtsgebied van de arbeidsparticipatie al veel onderzoek beschikbaar is, maar het bijhouden en uitbreiden van inzichten is voor de partners binnen de SER onmisbare input voor het adviesproces.

#### DE OVERGANG VAN BAANZEKERHEID NAAR WERKZEKERHEID EN HET BELANG VAN SCHOLING

Door internationale concurrentie en globalisering wordt het aanpassingsvermogen van bedrijven steeds belangrijker. Het gaat dan niet alleen om het aanpassingsvermogen in de zin van een flexibele schil van werknemers om de vaste kern van een organisatie, zoals flexibiliteit in Nederland vaak vormgegeven wordt. Het gaat vooral ook om de overgang van het denken in termen van baan zekerheid naar werk zekerheid. Deze ontwikkeling is van belang voor zowel flexibele als vaste arbeidskrachten en kan ook het verschil verkleinen tussen groepen met verschillende arbeidsrelaties. Employability van *alle* werkenden is daarbij het kernwoord, met een hoofdrol voor scholing en de positieve stimulansen van mobiliteit (zowel binnen als tussen organisaties). Smits en De Vries maken in een recent nummer van *TvA* een onderscheid tussen mobiliteit tussen beroepen en mobiliteit tussen organisaties. Werknemers kunnen immers wisselen van beroep binnen een en dezelfde organisatie. De auteurs laten zien dat een wisseling van beroep de afgelopen jaren steeds vaker samengaat met een verandering van organisatie. Het netto resultaat is dat vooral de mobiliteit tussen organisaties aanzienlijk is toegenomen. Smits en de Vries geven echter aan dat hogere mobiliteit grotendeels samenhangt met krapte op de arbeidsmarkt; als mensen meer zekerheid hebben dat ze snel een nieuwe baan zullen vinden, zijn ze mobieler. Dat is ook logisch; angst verlamt. Het is echter juist van belang dat mobiliteit duurzaam op een hoger plan komt. Om angst voor baanverlies te voorkomen moet daarom ingezet worden op het stimuleren van duurzame en veelzijdige inzetbaarheid. In het komende jaar zal de SER op verzoek van SZW een adviestraject starten over duurzame inzetbaarheid, en op verzoek van BZK en SWZ adviseren over mobiliteit, en dan meer specifiek de mobiliteit tussen de publieke en de private sector.



Wij gaan ervan uit dat duurzame inzetbaarheid leidt tot hogere, blijvende productiviteit, hoewel meer onderzoek nodig is om deze relatie en de omstandigheden waaronder deze optimaal is, onomstotelijk vast te stellen. Het is desondanks duidelijk dat investeren in medewerkers en hun ontwikkeling, zowel in het werk zelf als via scholing, alleen maar in belang toeneemt. De commissie-Bakker heeft de uitspraak gedaan: 'vaste medewerkers zijn te vast en flexibele medewerkers zijn te los' (2008, p. 6). Onderzoek laat zien dat er voor vaste medewerkers te weinig stimulans is voor grotere inzetbaarheid vanuit werknemers zelf, terwijl er bij flexibele krachten te weinig stimulans is om te investeren vanuit werkgevers. Mensen die hun baan verliezen of dreigen te verliezen blijven beter inzetbaar door om- of bijscholing. Een relevante onderzoeks- én beleidsvraag is in hoeverre er nu meer ingezet wordt op scholing en welke vorm en inhoud dit heeft.

Het is goed om te zien dat dit belangrijke thema voor de arbeidsmarkt op flinke onderzoeksbelangstelling mag rekenen; onderzoek dat deels ook terecht kritisch is over wat er van alle mooie idealen in de praktijk terecht komt. Zo gaven Fouarge, De Grip, Smits en De Vries tijdens de *TvA*-jubileumconferentie een presentatie over de samenhang tussen scholing en mobiliteit. Hun onderzoek wijst uit dat werkenden die een zelf bekostigde opleiding of cursus hebben gevolgd een hogere baan-baanmobiliteit en een hogere beroepsmobiliteit kennen dan mensen die geen opleiding hebben gevolgd. Werknemers die een door de werkgever bekostigde opleiding hebben gevolgd stromen minder vaak uit naar werkloosheid of inactiviteit, maar dergelijke scholing verkleint de kans op mobiliteit naar een andere functie of andere werkgever omdat de door de werkgever bekostigde opleiding vaak te specifiek is. Op diezelfde conferentie presenteerden Fouarge en De Grip samen met Schils onderzoek waaruit blijkt dat laagopgeleiden 40% minder kans hebben op deelname aan training. Gebrek aan motivatie en/of examenvrees spelen hierbij wellicht een rol. Vooruitkijkend zijn er ook interessante vragen rond de scholing die werkgevers aanbieden in het kader van de deeltijd-WW. Met het aflopen van de deeltijd-WW kan via onderzoek de balans opgemaakt worden: welke scholing is er gevolgd en wat is het effect ervan op de inzetbaarheid van werknemers en mobiliteit op de arbeidsmarkt? Wetenschappelijke onderzoeken op dit terrein die ingaan op de trajecten van individuen alsook op de effecten voor de gehele Nederlandse economie zijn zeer waardevol.

## AFSLUITING

Tot zover onze wensenlijst vanuit het perspectief om 'denkwerk voor draagvlak' te stimuleren. Wij hebben de in onze ogen meest urgente onderzoeksterreinen hier de revue laten passeren. Naast de genoemde thema's waarop naar onze smaak (en beleidsbehoefte!) meer onderzoek gewenst is – arbeids-

productiviteit en ontwikkelingen in de werkgelegenheidsstructuur en arbeidsmarkt als zodanig – is ook de nuchtere constatering op zijn plaats dat de beleidsagenda en de onderzoeksagenda op belangrijke thema's al flink parallel lopen, met name wat betreft de eveneens belangrijke thema's arbeidsparticipatie en duurzame inzetbaarheid. Door deze schets van onze 'verlanglijst' vanuit een beleidsperspectief hopen wij inspiratie te bieden aan arbeidsmarktonderzoekers, en hopen we natuurlijk een bijdrage te leveren aan het slaan van een brug tussen wetenschap en praktijk. Al met al ligt er een uitdagende en boeiende agenda van arbeidsvraagstukken, zowel voor onderzoekers als voor beleidsmakers. Mogen we elkaar daarin goed weten te vinden.

## LITERATUUR

- Commissie-Bakker (2008). *Naar een toekomst die werkt*. Rotterdam: Commissie Arbeidsparticipatie.
- Hoof, J. van (2009). 25 jaar onderzoek naar arbeidsvraagstukken: ontwikkelingen, spanningsvelden en nieuwe uitdagingen. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 25(3): 353-366.
- Kosters, L., Boer, P. den & Lodder, B. (2009). CBS-berichten: Veranderingen in de arbeidsparticipatie in Nederland sinds 1970. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 25(3): 312-317.
- Smits, W. & Vries, R. de (2009). CBS-berichten: Beroepenmobilititeit in Nederland tussen 2003 en 2008. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 25(4): 487-492.

## DIAGNOSE BIJ RE-INTEGRATIE IN ZEVEN LANDEN

*Marion Collewet, José Gravesteijn en Jaap de Koning*

### INLEIDING

In deze paper geven we een overzicht van het gebruik van diagnose-instrumenten in het re-integratiebeleid in zeven landen: Australië, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland, de VS en Zwitserland. Deze landen zijn geselecteerd op basis van een inventarisatie van de internationale literatuur, omdat zij naast kwalitatieve instrumenten ook statistische diagnose-instrumenten gebruiken (of recent hebben toegepast) en deze ervaringen goed gedocumenteerd zijn.

Diagnose-instrumenten moeten consulenten helpen bepalen op welke cliënten welke re-integratie-instrumenten moeten worden toegepast om een optimaal effect op de uitstroom van werkloosheid naar werk te verkrijgen. De daadwerkelijke baten hangen echter af van de manier waarop de instrumenten worden toegepast, en van hun acceptatiegraad onder consulenten. In dit artikel gaan we na welke diagnose-instrumenten in de geselecteerde landen worden gebruikt en in hoeverre het gebruik hiervan is ingebed in een min of meer logisch diagnosesysteem. Wat zijn de voor- en nadelen van verschillende diagnosemethoden? Wat is de rol van consulenten? En wat kunnen we leren uit de ervaringen van deze landen?

Dit artikel is als volgt opgezet. Eerst zetten we het conceptueel kader op. Daarna beschrijven we de praktijkervaringen met diagnosesystemen in de zeven landen. We beoordelen de praktijk in deze landen op basis van bestaande onderzoeksresultaten. Dit maakt het mogelijk om tot slot conclusies en aanbevelingen voor toekomstig beleid te formuleren.

### CONCEPTUEEL KADER

We beschrijven het diagnoseproces aan de hand van drie verschillende stappen: *profiling*, diagnose in engere zin, en de toekenning van een re-integratie-instrument. Profiling is erop gericht de werklozen te identificeren die intensieve hulp nodig hebben. Dit kan in de praktijk aan de hand van een statistisch

model gebeuren, maar ook door een interview met een consulent of door een combinatie van beide. Bij diagnose in engere zin gaat het om het identificeren van de specifieke belemmeringen die een cliënt ondervindt bij het zoeken naar werk en van de mogelijkheden voor deze cliënt. Dit gebeurt in de praktijk veelal via een uitvoerig interview door een consulent. De toekenning van een re-integratie-instrument gebeurt op basis van de uitkomsten van profiling en diagnose in engere zin.

De diagnose-instrumenten die worden gebruikt zijn bepalend voor het verloop en de effectiviteit van het diagnoseproces. De introductie van kwantitatieve modellen heeft in veel landen weerstand opgeroepen bij de consulenten. Daarom willen de sterke en de zwakke kanten van diagnosestelling door kwantitatieve modellen en door consulenten op een rij zetten en vergelijken.

De eerste statistische instrumenten die in de jaren tachtig in de VS in het kader van de diagnose werden ingezet, waren gericht op profiling. Statistische profiling-instrumenten gebruiken kenmerken van de cliënten om een voorspelling te maken van hun kans op langdurige werkloosheid, op basis van een regressiemodel. Om de voorspellingen zo nauwkeurig mogelijk te maken, zou een ideaal profiling-instrument rekening moeten houden met alle factoren die van invloed zijn op de werkloosheidsduur van een cliënt: niet alleen 'harde', (makkelijk) kwantificeerbare gegevens zoals leeftijd, geslacht, opleiding, maar ook alle mogelijke 'zachte' factoren die moeilijker waarneembaar en meetbaar zijn: sociale omgeving, gezondheid, wensen van de cliënt, psychologische factoren, et cetera. Verder moet rekening worden gehouden met een zelfversterkend effect van werkloosheid. Het probleem is dat zo'n ideaal profiling-instrument niet realiseerbaar is.

Maar zelfs als het profiling-instrument die werklozen kan identificeren die de hoogste kans op langdurige werkloosheid hebben, dan betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat zij degenen zijn op wie re-integratie-instrumenten moeten worden toegepast. De problemen van cliënten kunnen bijvoorbeeld op een ander vlak liggen dan de arbeidsmarkt (verslaving, psychische problemen en dergelijke). Maar ook de prioriteiten in het re-integratiebeleid kunnen hierbij een rol spelen. Is dit beleid er vooral op gericht kansongelijkheid op de arbeidsmarkt te reduceren, dan ligt het voor de hand om primair de minder kansrijken voor re-integratiemaatregelen te selecteren, althans degenen onder de minder kansrijken waarvoor deze maatregelen ten minste enig effect sorteren. Maar men kan er ook voor kiezen om de werklozen te selecteren bij wie men verwacht dat re-integratie-instrumenten het grootste netto-effect zullen hebben. Dit zijn niet noodzakelijk de minst kansrijken. Een andere mogelijkheid is dat men de maatregelen zo inzet dat de beste kosten-batenbalans wordt bereikt, waarbij men niet alleen kijkt naar de effec-

ten van de instrumenten, maar ook naar hun kosten. In dat geval zou eigenlijk ook het effect van re-integratie op de vervulling van de vraag moeten worden meegenomen.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat voor een optimale inzet van re-integratie-instrumenten van belang is om te weten wat de effecten van de verschillende instrumenten op de herintredingskans van de cliënten zijn. Hiertoe zijn in een aantal landen zogenoemde *targeting*-instrumenten ontwikkeld en getoetst. Dit zijn statistische modellen die op basis van kenmerken van de cliënten een voorspelling maken van de effecten van verschillende re-integratie-instrumenten (en van geen re-integratietraject) op de werkloosheidsduur van een gegeven cliënt. Een ideaal *targeting*-instrument zou niet alleen rekening moeten houden met alle factoren die invloed hebben op de werkloosheidsduur van een cliënt, zoals boven beschreven. Het zou ook zeer gedetailleerde en zeer precieze informatie over de effecten van verschillende re-integratie-instrumenten voor een groot aantal specifieke groepen moeten opleveren, zodat voor elk individu, of voor elke combinatie van individuele kenmerken, precies kan worden aangegeven welk instrument de werkloosheidsduur met hoeveel maanden zal verkorten. Ook hier moge duidelijk zijn dat een dergelijk ideaal model niet haalbaar is.

De beperkingen van statistische modellen die hierboven zijn genoemd, worden door consulenten vaak benadrukt en gebruikt als argument om dergelijke instrumenten niet toe te passen. Onderzoek heeft echter aangetoond dat consulenten die geen gebruik maken van formele instrumenten zoals een vragenlijst of een statistisch model informele, ad hoc criteria gebruiken om hun beslissingen te nemen (Bimrose et al., 2007). Dit kan tot discriminatie leiden. Onderzoek wijst ook uit dat het gebruik van een profiling- of *targeting*-instrument tot betere uitkomsten in termen van werkgelegenheid leidt dan wanneer de toekenning van een re-integratie-instrument helemaal wordt overgelaten aan de consulent (Lechner & Smith, 2003). Het ligt dus voor de hand dat consulenten in de diagnosestelling een aantal instrumenten als hulpmiddel gebruiken, om meer objectiviteit en een meer nauwkeurige inschatting van de mogelijke effecten van een re-integratie-instrument te garanderen.

Dit neemt niet weg dat consulenten in hun contacten met cliënten informatie krijgen die niet in gestandaardiseerde instrumenten is opgenomen. Het is dus van belang dat consulenten een zekere vrijheid van handelen krijgen. De beschrijving van de systemen in de verschillende landen die hierna volgt, gaat onder meer in op de vraag hoe groot deze vrijheid van handelen is, op welke punten deze betrekking heeft en wat het beste lijkt te werken.

## ERVARINGEN IN ZEVEN LANDEN

In deze paragraaf beschrijven we de ervaring in zeven landen, op basis van de bestaande literatuur en evaluatiestudies en op basis van contacten met nationale experts.

### *Australië*

In Australië worden werkzoekenden tijdens hun eerste contact met de arbeidsvoorziening doorverwezen naar de voor hen geschikte hulpverlening op basis van de uitkomsten van het Job Seeker Classification Instrument (JSCI). Het JSCI is een statistisch model dat schat wat iemands risico op langdurige werkloosheid is. Het is gebaseerd op veertien verschillende factoren, zoals leeftijd, geslacht, werkervaring, opleiding. In JSCI wordt tevens rekening gehouden met zachte factoren als motivatie, zelfvertrouwen, verslaving, trauma's, et cetera. Mensen die op grond van de scores van JSCI zijn geïdentificeerd als werkzoekenden met een grote kans op langdurige werkloosheid krijgen onmiddellijk toegang tot de meest intensieve vormen van hulp. Ze worden doorverwezen naar één van de Job Capacity Assessment (JCA)-providers en krijgen een diagnose in engere zin op grond van een gesprek met een deskundige. Er wordt een op maat gesneden actieplan ontwikkeld. Ook mensen die na drie maanden en na twaalf maanden nog steeds werkloos zijn, krijgen toegang tot dit intensieve hulpprogramma. Alle andere werkzoekenden worden doorverwezen naar een geschikt re-integratiebureau.

De eerste indeling van werkzoekenden gebeurt geheel op basis van het statistische instrument JSCI, zonder inbreng van de consulent. De rol van de consulent beperkt zich tot de meest intensieve vormen van hulp: hij speelt een grote rol bij de bepaling van de diagnose in engere zin binnen de JCA-procedure.

Het JSCI wordt regelmatig geëvalueerd en herzien om het interviewproces efficiënter en effectiever te maken (zie bijvoorbeeld Australian National Audit Office 2006). Uit evaluaties blijkt dat het JSCI behoorlijk effectief is als het gaat om het voorspellen van de kans dat een werkzoekende langdurig werkloos wordt.

### *Denemarken*

Het huidige *employability profiling system* in Denemarken bekijkt de arbeidsmarktkansen van een baanzoeker, gelet op de vraag op de arbeidsmarkt.

Eerst verzamelt de consulent informatie over de klant uit administratieve gegevens. De baanzoeker moet op zijn beurt als voorbereiding op de diagnose

vragen voor zichzelf beantwoorden, die hem of haar duidelijk maken wat de eigen ambities en inzet zijn. Dan voert de consulent een gesprek met de baanzoeker aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst. Dit gesprek is gericht op het verkrijgen van informatie op individueel niveau, ook met betrekking tot 'zachte factoren'. Het gaat om dingen als: beoordeling van eigen arbeidsmarktperspectieven, kwalificaties van opleiding en ervaring, persoonlijke vaardigheden, financiële situatie, eigen netwerk, gezondheid. Op basis van al deze informatie wordt een diagnose gemaakt van iemands arbeidsmarktkansen, gelet op de behoefte en eisen van de arbeidsmarkt.

Het statistische instrument dat voorheen werd gebruikt in het profiling-proces, de Job-barometer, is naar aanleiding van een evaluatie afgeschaft, omdat het te weinig werd gebruikt door de consulenten. Een van de redenen hiervoor was dat de categorieën waarin het profiling-systeem de baanzoekers indeelde niet goed te vertalen waren naar de categorieën die door de arbeidsvoorziening werden gehanteerd voor de toekenning van trajecten. De consulent heeft dus tegenwoordig alle ruimte om te beslissen welke instrumenten worden toegepast. Op dit moment wordt een nieuw, statistisch targeting-model ontwikkeld dat de effecten van de verschillende arbeidsmarkt-instrumenten op individueel niveau kan voorspellen (Staghøj et al., 2007).

#### *Duitsland*

In Duitsland deelt het statistische model *Berechnungshilfe Arbeitnehmersdifferenzierung* de cliënten voorafgaand aan het gesprek met de consulent in verschillende groepen in op basis van de informatie die bij registratie wordt verzameld (gewenste beroep en werktijden, mobiliteit, vak-, IT-, sociale en persoonlijke vaardigheden en dergelijke). In het eerste gesprek met een consulent wordt een diagnose gemaakt van de problemen, kansen en behoeften van de cliënt. In dit gesprek komen ook veel belangrijke, zachte factoren aan de orde: communicatieve, team- en sociale vaardigheden, gezondheid, sociale omgeving, motivatie, et cetera. Op basis van de resultaten van de statistische profiling en van het eerste gesprek wordt samen met de cliënt een re-integratietraject vastgesteld.

De consulent heeft de mogelijkheid om naar aanleiding van het eerste gesprek van de uitkomst van de statistische profiling af te wijken. Bovendien mag hij na elk gesprek de indeling van de cliënt in een bepaalde categorie herzien.

Het profiling-systeem lijkt geen garantie te zijn voor een objectieve indeling van de cliënten in groepen, omdat voor consulenten overduidelijk is wat ze moeten invullen om op een bepaalde indeling uit te komen (Mosley et al., 2006). Slechts dertig procent van de consulenten ziet het statistisch model als een nuttig hulpmiddel (Bundestag, 2006). Dezelfde evaluatierapporten

tonen ook aan dat de re-integratietrajecten meer massaproducten lijken dan dat ze echt op de individuele behoefte van de cliënten zouden zijn toegesneden. Ten slotte leidt het gebruik van profiling tot een soort 'cream skimming': de meest kansarmen worden het minst geholpen, omdat consulenten liever afwachten totdat deze in de bijstand uitstromen. Een targeting-model is momenteel in ontwikkeling.

### *Frankrijk*

In Frankrijk wordt elke werkloze bij registratie door de uitkeringsinstantie geprofileerd met behulp van een statistisch model. Het model schat eerst de kans op langdurige werkloosheid op basis van 'harde' kenmerken van de cliënt (leeftijd, geslacht, burgerlijke staat, nationaliteit, kenmerken van het arbeidsverleden en kenmerken van het zoekgedrag). Daarnaast wordt gekeken hoe groot de vraag naar het beroep van de cliënt is op de arbeidsmarkt. Dan volgt een eerste gesprek met een consulent van de arbeidsvoorziening aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst. De vragenlijst bevat een aantal klassieke vragen over harde factoren, maar ook over zachte factoren zoals taal- en andere vaardigheden, gezondheid (psychisch en fysiek), financiële situatie, zorgtaken, en dergelijke. Op basis van de statistische profiling en de diagnose krijgen de cliënten een re-integratietraject toegekend. De eerste indicatie die uit het statistische profiling-model komt, wordt gezien als een referentiepunt. De consulent heeft verder alle ruimte om de indeling in een risicocategorie te veranderen en om een re-integratietraject op basis van zijn persoonlijke inschatting toe te kennen. De consulent kan de toekenning van een traject ook herzien als blijkt dat het traject niet aansluit op de behoeften van de cliënt.

Omdat het diagnosesysteem in Frankrijk nieuw is, zijn er nog geen evaluatiestudies uitgevoerd. Uit contacten met deskundigen bij de uitkeringsinstanties (Unédic) en in de wetenschap blijkt wel dat in de beginfase de uitkomst van het statistische profiling-model heel vaak werd bekritiseerd en herzien door de consulenten, maar dat de kloof tussen beide inschattingen inmiddels kleiner is geworden.

### *Nederland*

In Nederland zijn UWV en gemeenten verantwoordelijk voor re-integratie. Het UWV volgt als landelijke organisatie overal dezelfde aanpak. Voor diagnose in brede zin is het zogenoemde ANKER-model in ontwikkeling. Het bevat verschillende statistische toetsen. Hiermee kan bepaald worden of cliënten een verhoogd risico hebben om langdurig in een uitkering te blijven. Verder is onder meer een IRO-toets beschikbaar, waarmee kan worden bepaald hoe groot de kans is dat een cliënt met een Individuele Re-integratie-



Overeenkomst binnen een jaar werk vindt. In de huidige statistische modellen zijn alleen 'harde' factoren opgenomen, maar het UWV is bezig met een model waarin ook 'zachte' kenmerken voorkomen. Het UWV beschikt over verschillende kwalitatieve instrumenten, via de Competentie Test Centra of binnen het ANKER-model (dat bijvoorbeeld een motivatietoets bevat).

Gemeenten kunnen elk hun eigen aanpak volgen. Ons is niet bekend in hoeverre zij over geavanceerde statistische instrumenten beschikken. In een aantal gemeenten zijn kwantitatieve evaluatiestudies uitgevoerd naar de effecten van re-integratie-instrumenten, maar we weten niet of de resultaten daarvan in de uitvoeringspraktijk worden gebruikt. Bij gemeenten zien we een grote variëteit aan kwalitatieve diagnose-instrumenten. Slechts een beperkt deel hiervan lijkt een wetenschappelijke basis te hebben.

Bij het UWV wordt van consulenten verwacht dat zij de instrumenten uit het ANKER-model toepassen. Maar de uitkomst van de toetsen geeft niet dwingend aan wat er met de cliënt moet gebeuren. Consulenten lijken hierin een grote mate van vrijheid te hebben. Dit lijkt ook het geval te zijn in de meeste gemeenten (Kemper et al., 2009).

Opvallend genoeg is er niets bekend over de vraag of toepassing van de diagnose-instrumenten heeft geleid tot betere re-integratieresultaten.

#### *Verenigde Staten*

In de VS worden door middel van profiling de werklozen geïdentificeerd die de meeste behoefte hebben aan een meer diepgaande diagnose. Het overgrote deel van de staten (46 van de 50) maakt gebruik van een statistisch profiling-model. Elke staat heeft zijn eigen model ontwikkeld. De federale regering heeft aanbevolen om in deze modellen gebruik te maken van vijf variabelen: opleidingsniveau van de cliënt, anciënniteit in de verloren baan, beroep, sector en het lokale werkloosheidspercentage. Variabelen zoals leeftijd, geslacht, etniciteit, geloof en handicap mogen niet in het model worden meegenomen, omdat het gebruik ervan in strijd is met de 'civil rights' wetgeving. Zachte factoren als gezondheid, sociale omgeving, psychologische factoren, zelfvertrouwen en dergelijke zijn niet meegenomen als verklarende variabelen in de statistische profiling-modellen.

Alleen de uitkomsten van het profiling-model bepalen of iemand wordt doorverwezen naar verdere ondersteuning of niet. Consulenten kunnen deze beslissing niet herzien.

Er zijn geen recente evaluatiestudies over het effect van profiling op de duur van de werkloosheid en het gebruik van uitkeringen in de VS. Oude evaluatiestudies die in de beginperiode van het systeem zijn uitgevoerd zijn over

het algemeen positief (zie voor een overzicht GAO, 2007). De invoering van het profiling-systeem heeft geleid tot een toename in de ondersteuning die de arbeidsvoorziening aan werklozen biedt ten opzichte van het verleden. De uitkeringsduur wordt bekort, er zijn besparingen op de werkloosheidsuitkering en een toename van het loon na werkhervatting. Profiling-modellen hebben wel een toegevoegde waarde voor de identificatie van de werklozen met een hoge kans op langdurige werkloosheid, maar hun voorspelkracht zou nog sterk kunnen worden verbeterd.

#### *Zwitserland*

In Zwitserland is in 2005 een experiment uitgevoerd om een statistisch targeting-systeem te toetsen: SAPS (Statistically Assisted Programme Selection). In het model werden drie typen variabelen gebruikt: kenmerken van de cliënt (bijvoorbeeld: leeftijd, geslacht, opleiding, beroep, functie, werkervaring, werkloosheidsverleden), kenmerken van de situatie van de cliënt, zoals ingeschat door de consulent tijdens een diepte-interview (hoog, middenhoog, laag risico) en kenmerken van de lokale arbeidsmarkt.

De effecten van dit targeting-systeem zijn gemeten door introductie van het systeem in een aantal arbeidsbureaus, waar de consulenten willekeurig waren ingedeeld in een gebruikersgroep en een controlegroep. De consulenten in de gebruikersgroep konden als aanvulling op hun gesprekken met cliënten gebruikmaken van de voorspellingen van het statistische targeting-model.

Ook in de experimentfase van SAPS bleef diagnose op basis van de expertise van de consulent het centrale element van het systeem. Zelfs voor de consulenten in de gebruikersgroep bleef het gebruik van de voorspellingen van SAPS vrijwillig, en consulenten waren in hun instrumentkeuze niet gebonden aan de aanbevelingen van het model.

De uitkomsten van het experiment waren teleurstellend (Behncke et al., 2007): consulenten maakten weinig gebruik van de voorspellingen van het model en volgden de aanbevelingen van het model niet, maar maakten hun eigen keuze die daarvan afweek. Het systeem kende een lage acceptatiegraad, waarschijnlijk omdat consulenten het gevoel hadden dat het instrument hun vrijheid zou beperken. Een conclusie van de evaluatie is dan ook dat het gebruik van zo'n statistisch model niet geheel vrijblijvend mag zijn.

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VOOR BELEID

Alle onderzochte landen beschikken over statistische profiling-instrumenten, maar in slechts twee landen (Australië en de VS) hebben de uitkomsten van deze modellen een bindend karakter. In de andere landen hebben consulenten in de praktijk een grote mate van vrijheid om zelf te bepalen wat er met cliënten gebeurt. In Nederland, Duitsland en Frankrijk wordt ten minste van de consulenten verwacht dat ze gebruikmaken van de voorspellingen van het statistische model als referentiepunt. In Denemarken en in Zwitserland is dit niet eens het geval.

In één land (Zwitserland) is een experiment gedaan met een targetting-model dat uitwijst welk instrument het meest effectief is voor een bepaald type client. Omdat consulenten in de praktijk nauwelijks gebruikmaakten van de uitkomsten van dit model, kunnen er geen conclusies worden getrokken over de potentiële meerwaarde van targetting-modellen.

Evaluaties in landen waarin de uitkomsten van profiling-modellen een bindend karakter hebben, wijzen op positieve resultaten. Tegelijkertijd wijzen andere studies uit dat als consulenten puur op hun eigen ervaring afgaan dit geen goede uitkomsten geeft. Een effectief re-integratiebeleid vereist dat consulenten gebruikmaken van de beschikbare kennis over de effectiviteit van re-integratie-instrumenten. Van een huisarts wordt ook verwacht dat hij zijn diagnose niet primair op eigen ervaring baseert, maar uitgaat van bestaande wetenschappelijke kennis over symptomen en ziektes. Verdere professionalisering van het beroep van re-integratieconsulent, waarbij deze leert om wetenschappelijke kennis te gebruiken, is daarom gewenst.

Het gaat echter niet alleen om professionalisering van de consulenten, maar ook om professionalisering van het systeem waarbinnen zij werken. Van belang is dat dit systeem zo wordt vormgegeven dat consulenten zelf keuzes kunnen maken, maar dan binnen bepaalde grenzen. Deze grenzen zouden kunnen zijn gebaseerd op de uitkomsten van een targetting-model. Als zo'n model bijvoorbeeld uitwijst dat voor een bepaalde groep scholing het meest effectieve instrument is, dan betekent het niet dat scholing op alle individuen in deze groep moet worden toegepast (het gaat om gemiddelde resultaten), maar wel dat de meerderheid van deze groep scholing zou moeten krijgen. Als de uitkomsten van zo'n targetting-model als richtlijn worden gebruikt, verdwijnt de vrijblijvendheid die er nog is zonder de vrijheid van de consulenten te veel in te perken.

## LITERATUUR

- Australian National Audit Office (2006). *Job Placement and Matching Services*. Canberra/Sydney: ANAO (Audit Report no. 49 2005-2006).
- Behncke, S., Frölich, M. & Lechner, M. (2007). *Abschlussbericht zum Pilotprojekt Statistisch assistierte Programmselektion (SAPS)*. St. Gallen: Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW) Universität St. Gallen.
- Bimrose, J., Barnes, S.A., Brown, A., Hasluck, C. & Behle, H. (2007). *Skills diagnostics and screening tools: a literature review*. Leeds: Department of Work and Pensions (Research Report nr. 459).
- Clément, S., Ducatez, S., Gille, F. & Lieurade-Billou, C. (2006). *Pour un retour plus rapide à l'activité. Eclairage sur le diagnostic réalisé lors de l'inscription*. Paris: Unédic, Direction des Études et des Statistiques (Point Statis nr. 22/2006).
- Collewet, M., Gravesteijn J. & Koning, J. de (2009). *Diagnose-instrumenten bij re-integratie. Best practices in andere landen*. Den Haag: RWI.
- Deutscher Bundestag (2006). *Bericht 2006 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. Berlin: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 16/3982.
- GAO (2007). *Unemployment Insurance. More guidance and evaluation of Worker-Profiling Initiative Could Help Improve State Efforts*. Washington: Report to Congressional requesters (GAO-07-680).
- Kemper, D.R., Visser, S.M. de, Engelen, M.W.H. & Flapper, E. (2009). *Naar de methodische diagnose*. Den Haag: RWI.
- Lechner, M. & Smith, J. (2003). *What is the value-added by caseworkers?* Bonn: Department of Economics, University of St Gallen (Discussion Paper nr. 2003-5).
- Mosley, H. (2006). *Evaluation der Massnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse*. Berlin/Bonn: Bericht Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Staghøj, J., Svarer, M. & Rosholm, M. (2007). *A Statistical Programme Assignment Model*. Bonn: IZA (Discussion Paper nr. 3165).

*Maikel Groenewoud*

## INLEIDING

In tijden van financiële en economische crisis is het voor werkzoekenden een stuk moeilijker om aan het werk te komen. De vraag op de arbeidsmarkt is relatief klein, terwijl het aanbod daarentegen relatief groot is omdat er veel nieuwe werklozen/werkzoekenden bij zijn gekomen. De concurrentie op de arbeidsmarkt is groter, waardoor het in nog sterkere mate zo zal zijn dat alleen de meest kansrijken aan het werk komen (zie voor meer informatie hierover de arbeidsmarktanalyse 2009 van de RWI).

Werkzoekenden die (deels) arbeidsongeschikt en/of langdurig werkloos zijn, krijgen bij hun zoektocht naar werk naast de crisis ook met andere obstakels te maken. Als een werkgever moet kiezen tussen iemand die pas sinds kort werkloos is en iemand die reeds sinds langere tijd zonder werk zit, lijkt de kans op voorhand vrij groot dat er gekozen zal worden voor degene die het kortst uit het arbeidsproces is (zie voor meer informatie hierover: Spence, 1973; Thurow, 1975). De reden hiervoor is dat veel werkgevers al dan niet terecht veronderstellen dat personen die onlangs nog gewerkt hebben, betere werknemers zullen zijn. Arbeidsongeschikten krijgen met vergelijkbare obstakels te maken als langdurig werklozen. Werkgevers gaan er vaak van uit dat gezondere werknemers per definitie ook betere werknemers zullen zijn. Ondersteuning in de vorm van gericht ingezette re-integratie-instrumenten kan voor deze relatief moeilijk plaatsbare groepen uitkomst bieden. Het doel is hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten, bijvoorbeeld door aanbodversterking. Hierbij kan onder andere aan de volgende instrumenten worden gedacht: scholing, sollicitatietraining, presentatietraining, assertiviteitstraining.

In dit artikel wordt gekeken naar het vraagstuk van het succes van re-integratie-instrumenten, waarbij we letten op bruto-effectiviteit, netto-effectiviteit, kosteneffectiviteit en klanttevredenheid. Deze zaken zullen (mede) aan de hand van een viertal voorbeeldonderzoeken<sup>1</sup> waar de auteur rechtstreeks bij betrokken was worden besproken. Verder komt in dit artikel het begrip

---

1. Het betreft onderzoeken die zijn uitgevoerd door Regioplan in de periode 2006-2009.

baankans ter sprake en wordt ingegaan op het belang van een wetenschappelijke onderbouwing bij de inzet van re-integratie-instrumenten. In de volgende paragraaf wordt de beleidsachtergrond van re-integratie geschetst. Daarna wordt (mede) aan de hand van twee voorbeeldonderzoeken ingegaan op het meten van de effectiviteit van re-integratie. De volgende paragraaf gaat over de klanttevredenheid over re-integratie, dit zal worden toegelicht met twee voorbeeldonderzoeken. Het artikel wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies en hun relevantie met betrekking tot de (toekomstige) inzet van re-integratie-instrumenten.<sup>2</sup>

#### BELEIDSACHTERGROND

De Nederlandse regering heeft zich ten doel gesteld zo veel mogelijk mensen aan het werk te krijgen, onder andere om uitkeringsgelden beheersbaar te houden en stijgende kosten als gevolg van de vergrijzing het hoofd te bieden, maar ook omdat men principieel vindt dat het voor iedereen beter is om te werken en zelf zijn of haar geld te verdienen. Het streven is om ook onder relatief moeilijk plaatsbare groepen zoals (deels) arbeidsongeschikten en langdurig werklozen, de arbeidsparticipatie zo veel mogelijk te vergroten. Om dit te bewerkstelligen worden verschillende re-integratie-instrumenten ingezet. Een deel van deze instrumenten is gericht op de vraagzijde van de markt, loonkostensubsidies zijn hier een voorbeeld van. Daarnaast zijn er instrumenten die gericht zijn op de aanbodzijde van de markt, hierbij valt te denken aan een instrument als scholing. Dit laatste instrument wordt ook ingezet bij werknemers waarvoor de werkgever als gevolg van de financiële en economische crisis (tijdelijk) geen of onvoldoende werk heeft. Het is overigens opmerkelijk dat het regeringsbeleid voornamelijk gericht is op het vergroten van de arbeidsparticipatie en slechts in relatief beperkte mate op het vergroten van de arbeidsproductiviteit (De Beer, 2008). Een hogere arbeidsproductiviteit zou in theorie namelijk ook een deel van de oplossing kunnen zijn voor een aantal van de genoemde problemen.

Om te kunnen beoordelen of het beleid met betrekking tot de inzet van re-integratie-instrumenten succesvol is, is het van belang om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit. Uit internationale literatuur over de effecten van actief arbeidsmarktbeleid is gebleken dat de bestaande informatievoorziening in onvoldoende mate is ingericht op het uitvoeren van evaluatieonderzoek (De Koning, Gelderblom, Zandvliet & Van der Boom, 2005). De systemen zijn onvoldoende ingericht om te voorzien in de benodigde beleidsinformatie over de effectiviteit van re-integratie. Naast een goede inrichting van de in-

---

2. Hierbij wil ik graag mijn dank uitspreken richting de medewerkers van het secretariaat van Regioplan voor het tegenlezen van dit artikel.

formatiesystemen is het ook van belang dat door de uitvoerders van het beleid (op een juiste wijze) van de systemen gebruik wordt gemaakt.

Het veelal ontbreken van effectiviteitsinformatie heeft er mede toe bijgedragen dat gemeenten en UWV steeds meer re-integratie zelf zijn gaan uitvoeren dan wel bij (aan gemeenten gelieerde) SW-bedrijven hebben neergelegd, en dat er steeds meer sprake is van aanpassingen zoals modulaire inkoop (Mallee, Mevissen & Tap, 2008). Wat de consequenties hiervan zullen zijn voor de effectiviteit van re-integratie, is echter niet bekend bij gemeenten en UWV. De keuze is vooral gebaseerd op een overtuiging dat het anders zou moeten, maar niet op een wetenschappelijke onderbouwing.

Ook om maatschappelijk draagvlak voor de inzet van re-integratie-instrumenten te creëren en behouden, is het van belang dat de effectiviteit ervan inzichtelijk wordt gemaakt (Pierre, 1999). Er wordt veel geld geïnvesteerd in dergelijke instrumenten, maar als niet kan worden aangetoond dat ze toegevoegde waarde hebben, zal dit het draagvlak ondermijnen.

#### EFFECTIVITEIT VAN RE-INTEGRATIE

Bij de inzet van re-integratie-instrumenten vragen critici zich vaak af of iemand zonder de ingezette middelen niet even snel en even duurzaam aan het werk zou zijn gekomen. Om te kunnen beoordelen of een instrument toegevoegde waarde heeft, moeten de resultaten ergens tegen afgezet kunnen worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het testen van een nieuw medicijn. Er zijn dan vaak twee groepen met min of meer gelijke kenmerken, waarvan de ene groep wel het medicijn krijgt toegediend en de andere groep dit niet krijgt of een ander medicijn krijgt toegediend. Om te beoordelen of het nieuwe medicijn effect heeft gehad, worden de resultaten van de twee groepen met elkaar vergeleken. Dit kan er bijvoorbeeld als volgt uitzien:

Proefgroep met nieuw medicijn → 60% genezen (bruto-effectiviteit)

Controlegroep zonder nieuw medicijn → 40% genezen

Toegevoegde waarde medicijn →  $60\% - 40\% = 20\%$  (netto-effectiviteit)

In dit voorbeeld is de toegevoegde waarde van het nieuwe medicijn, de zogeheten netto-effectiviteit, dus twintig procent. De bruto-effectiviteit is zestig procent, maar alleen door te vergelijken met de controlegroep kan worden vastgesteld of er sprake is van een toegevoegde waarde. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ondanks de op het eerste gezicht goede resultaten, het nieuwe medicijn niet in alle gevallen een verbetering hoeft te zijn. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat het medicijn bij een subpopulatie juist tot slechtere resultaten leidt. Met andere woorden, wat werkt voor de ene groep, hoeft

niet te werken voor de andere groep, zelfs al laten de resultaten voor de populatie als geheel een positief beeld zien. Bij re-integratie is er ook sprake van verschillende subpopulaties, hierbij kan onder andere gedacht worden aan mensen met een werkloosheidsuitkering en die met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Vandaar dat men bij re-integratie vaak de vraag stelt: 'Wat werkt voor wie?' Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moet eerst echter kunnen worden vastgesteld of een instrument überhaupt werkt.

Bij re-integratie is er zelden sprake van een controlegroep; bij personen met gelijke kenmerken wordt in principe altijd hetzelfde instrument ingezet. Het onthouden van ondersteuning aan bepaalde groepen stuit vaak op ethische bezwaren, zeker in situaties waarin mensen min of meer gelijke kenmerken hebben. Als er geen controlegroep aanwezig is, zou op basis van eerder onderzoek naar de ingezette re-integratie-instrumenten wel een wetenschappelijke onderbouwing gegeven kunnen worden die het aannemelijk maakt dat deze de kansen op de arbeidsmarkt van de cliënten vergroten. Daarnaast kan er ook gebruik gemaakt worden van 'practice based evidence'. Het Gildeproject<sup>3</sup> waar Regioplan bij betrokken is, is hier een voorbeeld van. In dit project leggen klantmanagers hun praktijkkennis op een gestructureerde en transparante wijze vast. Deze praktijkkennis kan vervolgens worden verrijkt en onderbouwd met wetenschappelijke kennis.

Door een analyse van personen die na de dienstverlening werk hebben gevonden en personen waarbij dit niet is gebeurd, kan inzicht worden verkregen in waarom het instrument bij de één wel en bij de ander niet succesvol is geweest. Deze informatie kan worden gebruikt om het instrument op een efficiëntere en effectievere wijze in te zetten.

Succes van re-integratie kan op verschillende wijzen worden gedefinieerd, maar uiteindelijk draait het erom of de dienstverlening (duurzaam en kosteneffectief) tot werk heeft geleid of in ieder geval de baankans heeft vergroot. Toegenomen zelfvertrouwen en relevante nieuwe vaardigheden en kennis zijn voorbeelden van zaken die een positieve invloed op de baankans kunnen hebben. Uit onderzoek blijkt verder onder andere dat het op arbeidstherapeutische basis werken en het verrichten van vrijwilligerswerk in bepaalde omstandigheden een positief effect op de baankans kunnen hebben (Van Doorn, Van Geuns & Groenewoud, 2007). De door Regioplan in samenwerking met twaalf gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ontwikkelde participatieladder is ook een bruikbaar meetinstrument om het succes van re-integratie-instrumenten inzichtelijk te maken (Van Gent, Van Horssen, Mallee & Slotboom, 2008). De participatieladder onder-

---

3. Het Gildeproject is een samenwerkingsverband van zes gemeenten op het gebied van effectiviteit en professionaliteit van re-integratie.



scheidt zes participatieniveaus, variërend van geïsoleerd (en zonder werk) tot betaald werk met ondersteuning en betaald werk zonder ondersteuning.

Hieronder wordt een voorbeeld gepresenteerd van een onderzoek naar de bruto-effectiviteit van re-integratie. Daarna komt een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van re-integratie aan bod.

#### ONDERZOEK 1: BRUTO-EFFECTIVITEIT VAN RE-INTEGRATIE

In 2006 is UWV van start gegaan met de inzet van het scholingsprotocol, met als doel een juiste inzet van scholing voor werklozen en arbeidsgehandicapten te garanderen. In de periode 2006 tot en met de zomer van 2008 hebben ongeveer 15.000 cliënten via UWV scholing gevolgd. Ongeveer 45 procent van deze mensen had bij aanvang van de opleiding een werkloosheidsuitkering (WW'ers) en 55 procent een arbeidsongeschiktheidsuitkering (AG'ers). Of er wel of geen scholing wordt ingezet, hangt af van de motivatie van de cliënt en de situatie op de arbeidsmarkt.

Des te groter de motivatie van de cliënt, des te aannemelijker is het dat de scholing succesvol zal worden afgerond. Als er geen vraag is naar bepaalde functies of vaardigheden en de verwachting is dat dit na afronding van de scholing nog steeds niet het geval zal zijn, is het weinig zinvol om het instrument scholing in te zetten. Afhankelijk van kenmerken van de cliënt, wordt verder in het ene geval meer de nadruk gelegd op de noodzakelijkheid van scholing voor de cliënt en in het andere geval meer op de 'schoolbaarheid' van de cliënt. Cliënten met een relatief laag of juist hoog opleidingsniveau blijken bijvoorbeeld het meest te profiteren van de inzet van scholing.

Eind 2007 is in opdracht van UWV door middel van een telefonische enquête onderzocht welk percentage cliënten dat via UWV scholing had gevolgd, aan het werk was (Slotboom, Groenewoud & Van Geuns, 2007). Hier kwam uit dat ongeveer de helft van de cliënten die hun opleiding hebben afgerond, een baan heeft gevonden. Meestal vonden ze die baan direct aansluitend op het scholingstraject, maar soms ook een paar maanden later. Scholingscliënten vinden even vaak als niet-scholingscliënten werk na afloop van het traject. De meerderheid van de uitvoerende medewerkers en de scholingscliënten is het erover eens dat de scholing een meerwaarde heeft gehad in het re-integratieproces.

In 2009 is opnieuw de relatie tussen scholing en werk onderzocht, ditmaal met behulp van bestandsanalyses (Groenewoud & Slotboom, 2009). Hieruit blijkt dat de helft van de cliënten die al ten minste één jaar of langer geleden de opleiding hebben afgerond, in het eerste jaar na afronding van deze oplei-

ding ten minste drie maanden gewerkt heeft. Van deze groep werkenden heeft tachtig procent zelfs zes maanden of meer gewerkt in deze periode. Cliënten die hun opleiding met een diploma hebben afgerond, zijn vaker aan het werk dan cliënten die de opleiding zonder diploma hebben afgerond. Verder blijken cliënten met een werkloosheidsuitkering vaker een betaalde baan te vinden na afronding van de opleiding dan cliënten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

## ONDERZOEK 2: KOSTENEFFECTIVITEIT VAN RE-INTEGRATIE

In 2004 namen UWV en PGGM het initiatief om re-integratie van langdurig arbeidsongeschikten in de sector zorg en welzijn gezamenlijk te bevorderen (het project 'Zorg maakt werk'). Een onderdeel van dit project was het programma Casemanagement Zorg en Zekerheid, uitgevoerd door het re-integratiebedrijf Casemanagement Center (CMC).

In opdracht van UWV is de (kosten)effectiviteit onderzocht van bepaalde re-integratietrajecten voor WAO'ers (Van Geuns & Groenewoud, 2007). De re-integratietrajecten startten in de periode april 2004 – december 2005 en zijn afgerond voor 1 januari 2007. Ruim 4.500 cliënten van UWV en PGGM waren voor het project aangeschreven. Het betrof hier een opleiding tot case-manager. Tien procent van deze cliënten is ook daadwerkelijk gestart met de opleiding. Een deel van de mensen die waren aangeschreven voor de pilot van de opleiding tot case-manager, heeft een ander re-integratietraject gevolgd. Ongeveer de helft van de onderzochte trajecten viel onder de verantwoordelijkheid van het re-integratiebedrijf CMC. Alle trajecten van dit bedrijf die zijn onderzocht waren onderdeel van het project 'Zorg maakt werk'.

De resultaten en kosten van de trajecten van CMC zijn afgezet tegen die van andere re-integratietrajecten, gericht op dezelfde doelgroep. De re-integratietrajecten van CMC leidden tot een hoger plaatsingspercentage dan de trajecten die bij andere re-integratiebedrijven waren ingekocht (57,5% versus 35,4%). Het belang van de factor motivatie moet hierbij niet worden onderschat. De mensen die een traject bij een ander bedrijf dan CMC hebben gevolgd, hadden er in eerste instantie namelijk niet voor gekozen om een (CMC-)traject te volgen.

CMC biedt duurdere trajecten aan dan de meeste andere onderzochte re-integratiebedrijven. De gemiddelde geoffreerde trajectkosten van deze trajecten bedragen 8.150 euro, terwijl dat bij andere bedrijven 4.393 euro is. Voor de onderzochte trajecten gold dat er een positieve samenhang was tussen de geoffreerde kosten en de plaatsing van een cliënt. Hoe hoger deze kosten, des te hoger het plaatsingspercentage. Dit wil niet zeggen dat duurdere trajecten

per definitie leiden tot hogere plaatsingspercentages. De verklaring hiervoor is in het geval van de onderzochte trajecten (ook) terug te voeren op de wijze waarop de trajecten inhoudelijk waren vormgegeven, gebruikmakend van de beschikbare financiële middelen. De duurdere trajecten (van CMC) bevatten vaak meer inhoudelijke componenten, met name scholing.

Het gemiddelde uitkeringsbedrag van de onderzochte personen was 490 euro op maandbasis. Op basis van de contracten van de geplaatste cliënten zou dat in totaal ten minste een besparing opleveren van 840.000 euro. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de cliënten minstens het aantal maanden werkzaam zijn dat in hun contract staat (6-12 maanden) en bovendien helemaal geen WAO meer ontvangen. De kosten van de trajecten van deze geplaatste cliënten bedroegen in totaal 1.320.000 euro. Als de cliënten dus alleen de periode werkzaam zouden zijn die in hun contract staat aangegeven, zouden de trajecten 480.000 euro meer kosten dan dat ze opleveren. Maar wanneer de cliënten langer werkzaam blijven dan de formele contractduur, zal de besparing binnen een jaar wel groter zijn dan de gemaakte kosten. Op 1 juli 2007 was het grootste deel van de cliënten die op 1 januari 2007 geplaatst waren, nog steeds aan het werk. Het lijkt er dus op dat de besparing inderdaad gerealiseerd is.

#### KLANTTEVREDENHEID OVER RE-INTEGRATIE

Om re-integratie succesvol te laten zijn, is het van belang rekening te houden met wat de betrokkenen, cliënten en opdrachtgevers, belangrijk vinden en hoe zij oordelen over de re-integratiedienstverlening. Het betreft hier meer subjectieve indicatoren, die desalniettemin zeer waardevolle informatie over de kwaliteit van de re-integratiedienstverlening kunnen opleveren (Pierre, 1999).

In het derde en vierde voorbeeldonderzoek worden de resultaten van onderzoeken besproken naar de tevredenheid van betrokkenen over de re-integratiedienstverlening.

#### ONDERZOEK 3: KLANTTEVREDENHEID OVER RE-INTEGRATIE

De Stichting *Blik op Werk* heeft in 2007-2008 voor het vierde achtereenvolgende jaar een tevredenheidsonderzoek laten uitvoeren onder klanten en opdrachtgevers van dienstverleners op het gebied van re-integratie, zoals re-integratiebedrijven en trainings- en opleidingsinstituten.<sup>4</sup> Naar aanleiding van

---

4. De 660 deelnemende dienstverleners hadden in de periode 1 juli 2007 t/m 31 december 2007 151.000 cliënten in trajecten met als doel werk verkrijgen.

dit onderzoek is in opdracht van de Stichting Blik op Werk ook een marktanalyse uitgevoerd (Groenewoud, Rosing & Van Geuns, 2009).

De tevredenheid over de dienstverlening is ten opzichte van eerdere metingen toegenomen. De cliënten hechten de meeste waarde aan de deskundigheid van de medewerkers, het resultaat van de begeleiding, het hebben van een vaste contactpersoon, passende begeleiding (maatwerk) en de wijze waarop er met hun eigen ideeën en wensen wordt omgegaan. Veel van deze aspecten gaan over persoonlijke aandacht en ook in de vorige metingen kwam naar voren dat hier veel belang aan wordt gehecht. De opdrachtgevers hechten de meeste waarde aan de deskundigheid van de medewerkers, de behaalde resultaten en het bieden van maatwerk.

Er is een samenhang tussen het rapportcijfer voor de dienstverlening en diens omvang. Kleinere dienstverleners krijgen vaker een hoger cijfer. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat er bij kleinere dienstverleners meer sprake is van persoonlijk contact en maatwerk, hetgeen de basis kan vormen voor een hoger rapportcijfer.<sup>5</sup> Cliënten met een vaste contactpersoon hebben hogere cijfers gegeven dan cliënten zonder een vaste contactpersoon.

#### ONDERZOEK 4: KLANTTEVREDENHEID OVER RE-INTEGRATIE

‘De Uitdaging’ is een samenwerkingsproject van UWV, het (voormalige) CWI en gemeenten in de regio Zuidwest. Het project beoogt door intensievere samenwerking de activerende werking van de keten werk en inkomen in de regio te vergroten en de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de cliënt te bevorderen. In opdracht van UWV is er onderzoek gedaan naar de klantbeleving van het samenwerkingsproject (Groenewoud, Hofstede, Mur & Oude Ophuis, 2007).

Klanten oordelen in het algemeen positief over het gedrag en het handelen van de re-integratiecoach. Praktische hulp van de coach, een op maat gemaakte aanpak voor de cliënt, persoonlijke betrokkenheid van de coach en het geven van ruimte hangen positief samen met de tevredenheid van klanten. Traagheid in de aanpak en dienstverlening leidt tot ontevredenheid. Recent onderzoek laat vergelijkbare uitkomsten zien (Berkhout & Groenewoud, 2009).

---

5. Wat hierbij dient te worden opgemerkt, is dat het bij de dienstverlening gericht op werk verkrijgen, bij de contracten van grote bedrijven vaak gaat om reguliere contracten van UWV. In deze reguliere contracten bepaalt UWV wat er wordt ingekocht (tegen een lager bedrag), waardoor maatwerk per definitie minder aan de orde is.

In dit onderzoek uit 2007 zijn verscheidene vormen van solliciteren te onderscheiden:

verplicht solliciteren, exploratief solliciteren en initiatiefrijk solliciteren.

Onder verplicht solliciteren wordt verstaan: het zoeken van banen bij het CWI, het sturen van sollicitatiebrieven en het langsgaan bij uitzendbureaus. Uit het onderzoek bleek dat een duidelijke uitleg van de rechten en plichten zorgt dat cliënten zich actiever opstellen bij deze vorm van solliciteren.

Naast verplicht solliciteren, kunnen klanten ook zelf actief bezig zijn met het zoeken naar banen in kranten of op websites, door te bellen met bedrijven of door familie, vrienden en bekenden te vragen om tips met betrekking tot werk. Als de re-integratiecoach cliënten meer wijst op hun eigen verantwoordelijkheid, heeft dit een positief effect op deze vorm van solliciteren. Wat verder opvalt is dat hoe trager de dienstverlening van UWV en CWI, des te meer een klant zich richt op deze vorm van solliciteren. De samenhang is echter (net) niet statistisch significant.

Klanten kunnen bij het zoeken naar banen hun opties vergroten door te solliciteren op banen in een ander vakgebied, onder hun niveau of in een andere regio. Ook voor deze vorm van solliciteren geldt dat hoe trager de dienstverlening van UWV en CWI is, des te meer een klant zich zelf richt op solliciteren. Ditmaal is de samenhang ook statistisch significant. Wellicht dat de klant zich beter realiseert dat het vinden van een baan zijn eigen verantwoordelijkheid is zodra hij minder of trager hulp krijgt.

## CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Voor groepen zoals (deels) arbeidsongeschikten en/of langdurig werklozen is het extra lastig om aan het werk te komen, zeker in tijden van financiële en economische crisis. Om deze groepen aan het werk te helpen, worden onder andere re-integratie-instrumenten ingezet die gericht zijn op aanbodversterking. Om te kunnen beoordelen of deze instrumenten van toegevoegde waarde zijn, is het van belang het inzicht in de effectiviteit van de dienstverlening te vergroten. In dit artikel zijn verschillende indicatoren aan de orde gekomen die inzicht geven in de mate van succes van re-integratie-instrumenten: bruto-effectiviteit, netto-effectiviteit, kosteneffectiviteit en klanttevredenheid.

Om te bepalen of de inzet van een bepaald re-integratie-instrument succesvol is geweest, kan naar deze indicatoren gekeken worden. Succes kan ook worden gedefinieerd als de mate waarin iemands baankans is vergroot door de verkregen ondersteuning. Verder kan door te kijken naar mensen die na

de dienstverlening werk hebben gevonden en mensen waarbij dit niet is gebeurd, inzicht worden verkregen in waarom het instrument bij de één wel en bij de ander niet succesvol is geweest.

Er zijn aanwijzingen dat cliënten zodra zij minder of trager hulp krijgen, zelf actiever op zoek naar werk gaan. Een duidelijke uitleg van hun rechten en plichten leidt ook tot een hogere activiteit bij het solliciteren. Cliënten geven aan veel waarde te hechten aan het hebben van een vaste contactpersoon. Uit onderzoek blijkt dat cliënten met een vaste contactpersoon vaak ook positiever zijn over de ontvangen dienstverlening. Kleinere dienstverleners blijken positiever te worden beoordeeld dan grotere. Cliënten hechten verder veel waarde aan de deskundigheid van de medewerkers en het resultaat van de begeleiding.

Bij re-integratie-instrumenten is motivatie een belangrijke factor, voor het instrument scholing geldt bijvoorbeeld dat de motivatie van cliënten bij aanvang van de dienstverlening van belang is voor het succes. Daarnaast dient er bij dit instrument rekening te worden gehouden met de situatie op de arbeidsmarkt en de noodzakelijkheid van scholing voor de cliënt en/of de schoolbaarheid van de cliënt. Bij de inzet van scholing is het verder zo dat cliënten met een werkloosheidsuitkering na afronding van de opleiding vaker een betaalde baan vinden dan cliënten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

De besproken indicatoren kunnen zowel voor beleidsmakers als uitvoerders van het beleid waardevolle informatie opleveren. Een professional dient inzichtelijk te kunnen maken welke re-integratie-instrumenten zijn ingezet, waarom deze zijn ingezet en wat de resultaten hiervan zijn. Zelfs als er geen controlegroep aanwezig is waarmee de resultaten kunnen worden vergeleken, zou men op basis van eerder onderzoek wel een wetenschappelijke onderbouwing kunnen geven voor de ingezette re-integratie-instrumenten. Inzicht in de effectiviteit maakt het beter mogelijk om beleid te maken en zou ook het maatschappelijk draagvlak voor de ingezette re-integratie-instrumenten vergroten.

## LITERATUUR

- Beer, P. de (2008). Grotere participatie is geen panacee. *Socialisme & Democratie*, 7/8: 36-45.
- Berkhout, A. & Groenewoud, M. (2009). *Klantgerichtheidsmeting werk en inkomen*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Doom, E. van, Geuns, R.C. van & Groenewoud, M. (2007). *Positie van vangnetters 8 tot 11 maanden na afwijzing van de WIA-claim*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

- Gent, M. van, Horssen, C. van, Mallee, L. & Slotboom, S. (2008). *De Participatieladder: Meetlat voor het participatiebudget*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Groenewoud, M. (2007). *Kosteneffectiviteit van re-integratietrajecten*, verschenen in: *Maandblad Re-integratie*. Den Haag: Reed Business Information.
- Groenewoud, M. (2009). *Tevredenheid gemeten*, verschenen in: *Maandblad Re-integratie*. Den Haag: Reed Business Information BV.
- Groenewoud, M. & Geuns, R.C. van (2007). *Kosteneffectiviteit re-integratietrajecten CMS*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Groenewoud, M. & Slotboom, S. (2009). *Scholing via UWV: Een onderzoek naar de mate waarin scholingstrajecten tot werk leiden*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Groenewoud, M., Hofstede, S., Mur, J. & Oude Ophuis, R. (2007). *De Uitdaging, Samenwerking UWV-CWI regio Zuidwest*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Groenewoud, M., Rosing, F.A. & Geuns, R.C. van (2009). *Marktanalyse 2007 Stichting Blik op Werk*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Koning, J. de, Gelderblom, A., Zandvliet, K. & Boom, L. van den (2005). *Effectiviteit van Reïntegratie, De stand van zaken, literatuuronderzoek*. Rotterdam: SEOR.
- Mallee, L., Mevissen, J.W.M. & Tap, W.R. (2008). *Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Pierre, G. (1999). *A framework for active labour market policy evaluation*, Genève: Employment and Training Department International Labour Office.
- Raad voor Werk en Inkomen (2009). *Arbeidsmarktanalyse 2009*. Amsterdam: RWI.
- Slotboom, S.T., Groenewoud, F.M.B.R. & Geuns, R.C. van (2007). *Evaluatie scholingsprotocol en inzet scholing*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Spence, M. (1973). Job market signaling. *Quarterly Journal of Economics*, 87(3): 355-374.
- Thurow, L. (1975). *Generating Inequality: Mechanisms of Distribution in the U.S. Economy*. New York: Basic Books.





## WERKZEKERHEID IN PLAATS VAN BAANZEKERHEID?

Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid in dynamisch  
perspectief

*Ronald Dekker, Ruud Muffels en Ton Wilthagen*

### INLEIDING

De arbeidsmarkt is mede door globalisering en toenemende concurrentie in de afgelopen decennia dynamischer geworden. De baan voor het leven, zo die al bestond, heeft zijn langste tijd gehad, werknemers wisselen vaker van baan, en het aantal mensen dat als zelfstandige zonder personeel (zzp'er) aan de slag gaat neemt sterk toe (zie Schmid, 2002, 2008; Muffels, 2008). Werkzekerheid is volgens premier Balkenende en SER-voorzitter Rinnooy-Kan 'de grootste uitdaging voor Nederland'.<sup>1</sup> Economische schommelingen lijken heftiger te worden terwijl het aanpassingsvermogen vanwege strikte regulering en geringe flexibiliteit onvoldoende is, zoals de huidige crisis laat zien. De baanzekerheid is kleiner geworden maar wordt wellicht gecompenseerd door meer werkzekerheid, de zekerheid om gedurende de loopbaan aan de slag te blijven in een passende baan, maar ook die zekerheid is niet vanzelfsprekend (Bovenberg & Wilthagen, 2009).

Deze bijdrage werpt twee aan elkaar gerelateerde vragen op. Ten eerste, is het inderdaad zo dat in Nederland baanzekerheid is afgenomen ten gunste van werkzekerheid en, ten tweede, hoe presteert Nederland verhoudingsgewijs in verband met flexibiliteit en werkzekerheid, gebruikmakend van dynamische indicatoren? We staan in dit verband kort stil bij het Nederlandse arbeidsmarktbeleid en hoe zich dat verhoudt tot de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EES) waarin *flexicurity* een sleutelbegrip is geworden. Tot slot gaan we in op de uitdagingen die het Nederlandse arbeidsmarktbeleid tegemoet ziet.

### DEFINITIE WERKZEKERHEID

De term werkzekerheid kent zijn oorsprong in het beleidsdebat over de balans of uitruil tussen flexibiliteit en zekerheid ('flexicurity'). Werkzekerheid

---

1. Toespraak van Balkenende bij de opening van het academisch jaar in Rotterdam, op 1 september 2008.

(*employment security*) is een cruciaal aspect van het zogenoemde flexicurity concept (Wilthagen, 1998; Wilthagen & Tros, 2004), dat is ontwikkeld in academische kringen en dat ongeveer vier jaar geleden door de Europese Unie als beleidsconcept is omarmd. Flexicurity is (het streven naar) de combinatie van vormen van flexibiliteit en zekerheid, in het bijzonder werk- en inkomenszekerheid. Werkzekerheid is een vorm van zekerheid die het beste zou aansluiten bij een flexibele arbeidsmarkt en in verband daarmee vaak wordt gepresenteerd als een alternatief voor baanzekerheid. De uitruil tussen baanzekerheid en werkzekerheid is niet vanzelfsprekend en vraagt om vernieuwend beleid (Dekker, 2008). Voordat we daarop ingaan, bespreken we kort de academische discussie rond flexicurity.

#### ACADEMISCHE DEFINITIES

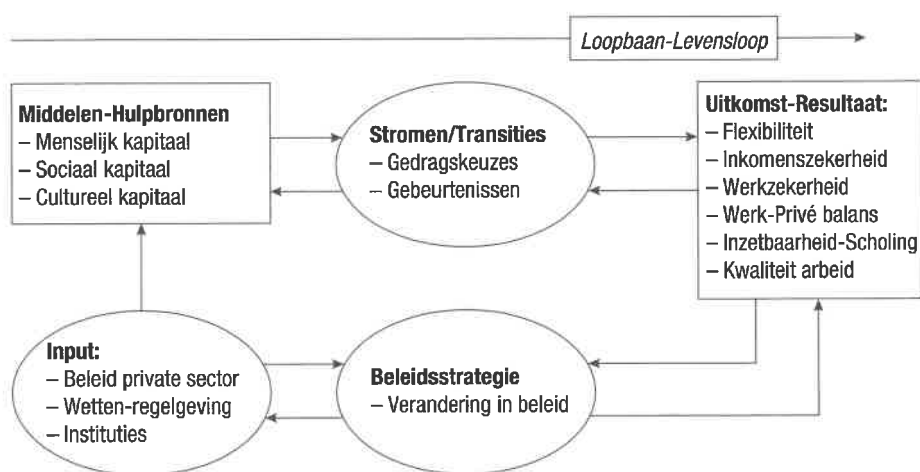
Door Wilthagen en Tros (2004) wordt flexicurity gedefinieerd als een toestand (*state of affairs*) waarin een bepaald niveau van flexibiliteit en werkzekerheid wordt bereikt, dan wel als een beleidsstrategie (*policy strategy*) waarin een bepaalde balans tussen flexibiliteit en werkzekerheid wordt nagestreefd. Hun definitie luidt als volgt:

‘Een zeker niveau van baan-, werk-, inkomens- en combinatiezekerheid dat duurzame arbeidsmarktparticipatie van hoge kwaliteit mogelijk maakt voor mensen met een relatief zwakke positie op de arbeidsmarkt, waarbij tegelijkertijd een voldoende niveau van numerieke, functionele en loonflexibiliteit geboden wordt ten behoeve van het goed functioneren van de arbeidsmarkt (en individuele bedrijven op die arbeidsmarkt) zodat deze zich snel en adequaat kunnen aanpassen aan zich wijzigende omstandigheden zodat concurrentievermogen en productiviteit gewaarborgd en bevorderd worden.’

Op basis van deze definitie hebben Muffels et al. (2009) een stroommodel van de arbeidsmarkt ontwikkeld (Middelen-Stromen-Resultaat-model), waarin beide componenten, toestand en beleidstrategie, een plaats hebben gekregen (figuur 6.1). Inspiratie is daarbij gevonden in het werk van Sen (1985) en in een onlangs verschenen rapport van een aantal Nobelprijswinnaars (zie Stiglitz, Sen & Fitoussi, 2009). Daarin wordt een lans gebroken voor het niet enkel hanteren van het bnp van een land als maatstaf voor de welvaart, maar vooral ook de levenskansen en kwaliteit van leven. Vertaald naar de arbeidsmarkt is naar analogie een ruimer werkzekerheidsbegrip te definiëren, namelijk dat mensen die kunnen werken niet alleen werk vinden, maar ook werken in een aantrekkelijke baan, die past bij hun voorkeuren, talenten en mogelijkheden, waarin ze zich kunnen ontplooiën en die tevens de zekerheid biedt dat werk en privé zodanig kunnen worden gecombineerd dat een goede balans tussen beide bestaat (combinatiezekerheid) en de kwaliteit van

leven daardoor wordt bevorderd. Deze definitie weerspiegelt het *capability* begrip van Sen waarin het niet zozeer gaat om wat mensen zijn, hebben of doen (*functionings*) maar vooral om de vrijheden, kansen, capaciteiten en mogelijkheden die zij hebben (*capabilities*) om datgene te doen wat zij zelf belangrijk vinden voor hun leven (*freedom of choice*). Een belangrijke implicatie is dat werkzekerheid enerzijds de beschikbaarheid van middelen (capaciteiten in de vorm van menselijk, sociaal en cultureel kapitaal) en hulpbronnen omvat om de transities te maken die men verkiest, en anderzijds ook de output of het resultaat van die keuzes, zoals de kwaliteit van arbeid in al zijn aspecten. Ook in de ogen van Schmid (2008) omvat werkzekerheid meer dan de zekerheid van werk, en vooral ook de mogelijkheid om gedurende de verschillende fasen van de levensloop werk, opleiding en zorg te combineren (zie Klammer et al., 2008).

**Figuur 6.1** Middelen-Stromen-Resultaat-model van de arbeidsmarkt



Bron: Muffels et al. (2009)

## HET INTERNATIONALE BELEIDSDISCOURS

In de context van het Europese werkgelegenheidsbeleid is werkzekerheid een onderdeel van de flexicurity-richtlijnen. Het Europese werkgelegenheidsbeleid (EES) kent al sinds 1997 een richtsnoer (Guideline 21) waarin het belang van balans tussen flexibiliteit en werkzekerheid mede met het oog op het terugdringen van segmentering van de arbeidsmarkt (de scheiding tussen *insiders* en *outsiders*) wordt benadrukt. De belangrijkste strekking van de aanbevelingen van de EU met betrekking tot flexicurity is dat flexibiliteit en zekerheid niet noodzakelijk tegenstrijdige doelen zijn, integendeel, ze kunnen elkaar wederzijds versterken (CEC, 2006). Dit kan door een gericht

*employability* beleid ofwel, zoals de commissie-Bakker dat in Nederland noemde, een beleid gericht op inzetbaarheid waardoor bij ontslag of vrijwillig vertrek snel een andere baan in het verschiet ligt (Commissie-Bakker, 2008). Maar ook de WRR (2007) en andere adviescolleges moedigen aan om een verschuiving van baan zekerheid naar werkzekerheid te realiseren (CEC, 2006). Werkzekerheid gaat echter over de toekomstige loopbaan, die onvoorspelbaar is en daardoor onzekerder, en dat maakt het een lastig begrip om te implementeren in beleid. Schmid (2002) lost dit dilemma op door te spreken over het faciliteren van transitie als beleidsstrategie (*make transitions pay*) in plaats van het niet werken te ontmoedigen en het werken aantrekkelijk te maken (*make work pay*-strategie).

In het algemeen wordt in de flexicurity-benadering aangenomen dat er een combinatie mogelijk is van flexibele arbeidsverhoudingen (eenvoudiger, kortere en minder kostbare ontslagprocedures, tijdelijk werk, et cetera) en toch voldoende zekerheid voor werknemers. Vaak wordt verwezen naar het Deense model waarin die zekerheid wordt ontleend aan enerzijds het effectieve actieve arbeidsmarktbeleid (inclusief scholingsmogelijkheden) en de goed functionerende arbeidsmarkt (werkzekerheid) en anderzijds de relatief hoge sociale zekerheidsuitkeringen (inkomenszekerheid). De flexibiliteit komt in dit model tot uitdrukking in het relatief lage niveau van ontslagbescherming (zie Madsen, 2008) bij een relatief hoog niveau van baanmobiliteit. De crux zit hem echter in het feit dat Deense werknemers goed zijn opgeleid omdat tijdens het werk veel wordt geïnvesteerd in de vergroting van de *employability* of inzetbaarheid van de werknemer via gerichte trainingen en opleidingen waardoor zij aantrekkelijk blijven voor andere werkgevers.

In de internationale literatuur bestaat het begrip werkzekerheid (*employment security*) al wat langer. De Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) definieert werkzekerheid voor werknemers voornamelijk als baan zekerheid in de vorm van ontslagbescherming en daarnaast als een belofte voor werkenden (in het bijzonder zelfstandigen) om ook bij verlies van werk snel nieuw werk te kunnen vinden (ILO, 2001). In alle definities is het dynamische aspect een wezenlijk onderdeel.

#### HET NATIONALE DEBAT

In Nederland is het vooral via de Wet Flexibiliteit en Zekerheid dat het thema van het combineren van flexibiliteit en zekerheid belangstelling kreeg, waarmee overigens vooral meer werkzekerheid voor uitzendkrachten werd beoogd. Een belangrijk recent document over werkzekerheid, ook in conceptuele zin, is het rapport 'Investeren in werkzekerheid' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2007). Door de WRR (2007) wordt werkzeker-

heid op twee manieren gedefinieerd: enerzijds 'dat individuen een op ervaringen gestoeld vertrouwen kunnen hebben dat zij wanneer daartoe aanleiding bestaat bij hun werkgever in een andere functie' of bij een andere werkgever in een andere baan hun loopbaan kunnen vervolgen' en anderzijds 'dat mensen die (tijdelijk) buiten het arbeidsproces staan vertrouwen kunnen hebben in de mogelijkheid om op de arbeidsmarkt te kunnen instromen'. Werkzekerheid is dus kortheidshalve te omschrijven als de zekerheid om werk te krijgen, werk te behouden en jezelf verder te kunnen ontwikkelen op de arbeidsmarkt, maar niet noodzakelijk in dezelfde baan bij dezelfde werkgever.

#### DYNAMISCHE WERKZEKERHEID: HOE KAN HET WORDEN GEMETEN?

Baan(on)zekerheid gaat altijd over het behoud of verlies van de baan die iemand nu heeft, terwijl werk(on)zekerheid gaat over de kansen om bij vertrek uit of verlies van de huidige baan snel weer een passende baan te vinden. Objectieve maatstaven hebben betrekking op het daadwerkelijke verlies van een baan of hoe lang het duurt voordat iemand weer een baan heeft; subjectieve maatstaven bekijken de percepties van baanzekerheid of de vrees voor het verlies van een baan en de onzekerheid om na verlies van een baan weer een baan te vinden, zoals benadrukt in de WRR-definitie. In alle gevallen gaat het om transities of overgangen van en naar een andere baan of werksituatie en de snelheid waarmee dit gebeurt. Gebeurt dit traag, dan is er meer risico op blijvende schade voor de arbeidsloopbaan, zo leert onderzoek, dan in de situatie waarin de aanpassing snel verloopt.

Onderzoek naar baan-baan-transities en werk-werkloosheid-transities is belangrijk om de dynamiek op de arbeidsmarkt goed in kaart te brengen. Deze dynamiek geeft aan hoe flexibel de arbeidsmarkt is, maar ook in welke mate werkzekerheid kan worden gerealiseerd. Er zijn verschillende manieren om deze dynamiek in kaart te brengen. Hieronder gaan we in op baanmobiliteit, contractmobiliteit en de uittredings- en herintredingsmobiliteit (werk-werkloosheid en omgekeerd).

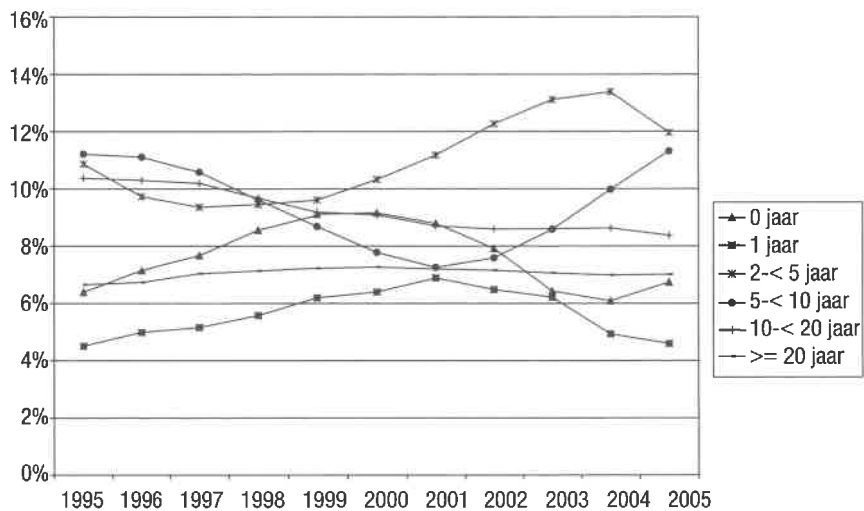
#### OBJECTIEVE MAATSTAVEN

##### *Transities van werk naar werk: baanmobiliteit*

Baanmobiliteit betreft het aantal baanwisselingen dat zich voordoet in een bepaalde tijdperiode. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen vrijwillige en gedwongen baanmobiliteit. Gedwongen baanmobiliteit, oftewel ontslag of *outplacement*, is vooral een maatstaf voor baan(on)zekerheid, omdat de banen die verlaten worden niet automatisch weer worden opge-

vuld. Bij vrijwillige baanmobiliteit is dit vaak wel het geval. Door het vertrek van een werknemer ontstaat een vacature voor iemand die op zoek is naar een baan, al dan niet vanuit werkloosheid. Cijfers over baanmobiliteit zijn niet eenvoudig te vinden. Wanneer we onderscheid willen maken tussen vrijwillige en onvrijwillige baanmobiliteit, is het nog lastiger omdat we dan aan mensen zullen moeten vragen of ze vrijwillig dan wel gedwongen zijn vertrokken. We kunnen dan niet terugvallen op administratieve databestanden. Hieronder presenteren we eerst macrocijfers voor Nederland over de ontwikkeling van baanzekerheid gemeten in termen van baanduren (zie figuur 6.2).

**Figuur 6.2** Ontwikkeling van baanzekerheid naar duur van de baan (voltijders)



Bron: CBS, Statline

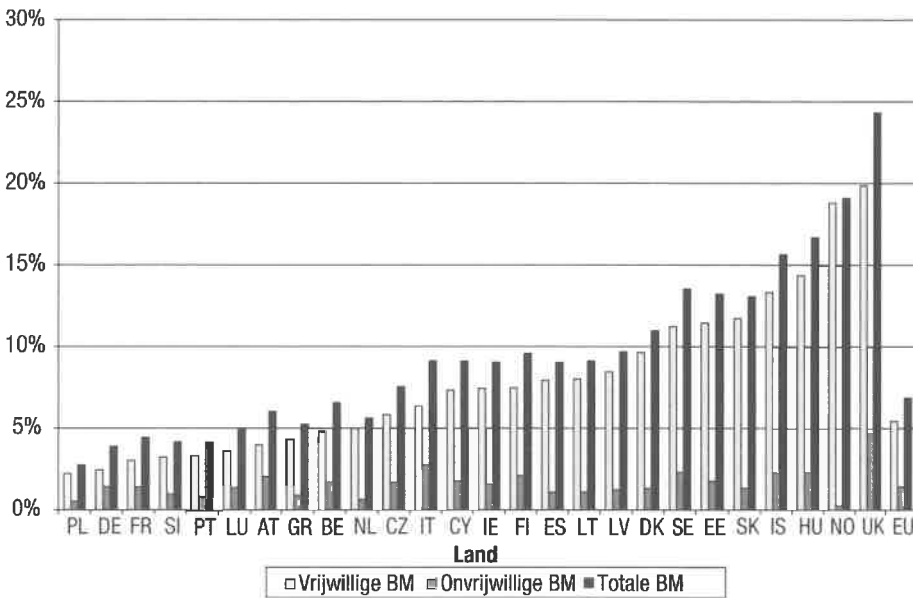
Er is een heel lichte trend waarneembaar dat het aandeel langere baanduren (10-20 jaar, >20 jaar) afneemt. Dat zou echter een cohorteffect kunnen zijn: oudere werknemers met langere baanduren gaan met (vervroegd) pensioen en de jongere generatie maakt niet meer zo vaak een lange carrière bij hetzelfde bedrijf. Het aandeel middellange baanduren (2-5 jaar, 5-10 jaar) neemt wel toe, en het aantal korte baanduren (<1 jaar, 1-2 jaar) vertoont geen duidelijke trend, maar eerder een cyclisch verloop.

Wanneer we kijken naar de baanduur voor mensen met een deeltijdbaan, dan zijn ongeveer dezelfde patronen waar te nemen. Bij mensen met een flexibele baan is het aandeel van lange baanduren uiteraard zeer laag en zeer stabiel over de laatste 15 jaar. Aangezien ook het aandeel flexibele banen in de laatste 15 jaar niet substantieel is gestegen (als percentage van het totaal aantal banen) is op basis van deze indicator dan ook niet te stellen dat de baanzekerheid is afgenomen in de laatste 15 jaar.

Deze conclusies zijn gebaseerd op geaggregeerde cijfers, die het zicht op individuele transitiepatronen ontnemen. Informatie daarover vraagt om longitudinale microdata waarmee mensen te volgen zijn door de tijd. Die komen in toenemende mate beschikbaar, bijvoorbeeld middels het Europese Huishoudpanel (1994-2001) en zijn opvolger de ‘Statistics on Income and Living Conditions’ (SILC 2003-2007).

Figuur 6.3 maakt gebruik van SILC-data voor de jaren 2005 en 2006 en laat het percentage werknemers zien met een vast arbeidscontract dat in een periode van een jaar vrijwillig dan wel gedwongen van baan is veranderd. Duidelijk is dat de vrijwillige, maar overigens ook de gedwongen, baanmobiliteit in Nederland niet erg hoog is in vergelijking met Denemarken (DK), Noorwegen (NO) of Zweden (SE). Het Verenigd Koninkrijk (UK) spant aan de bovenkant de kroon met de hoogste baanmobiliteit en Polen (PL), Duitsland (DE) en Frankrijk (FR) aan de onderkant met de laagste.

**Figuur 6.3** Vrijwillige, onvrijwillige en totale baanmobiliteit (BM) van werknemers met een vast contract, EU26, 2005-2006



Bron: Eurostat, SILC 2003-2006

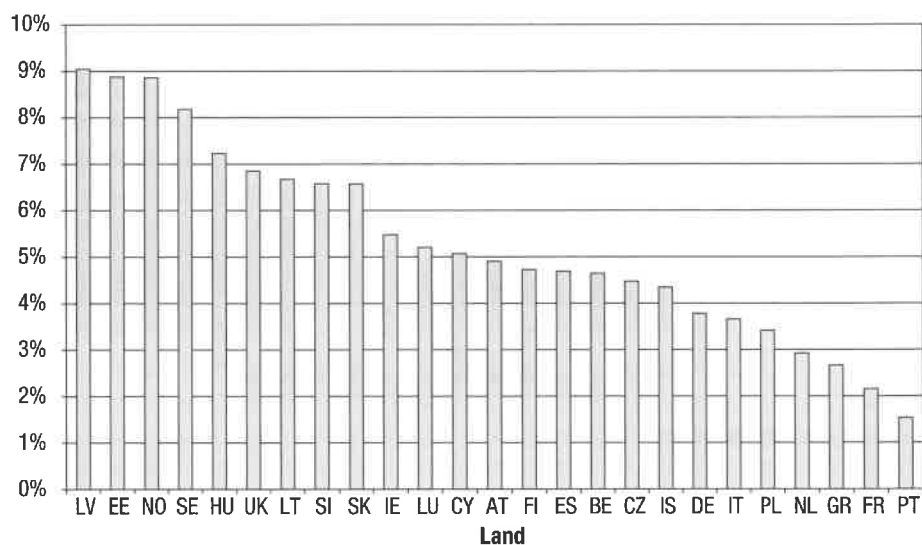
*Transities tussen flexibel en vast werk: contractmobiliteit*

Een ander aspect van de dynamiek betreft de doorstroom tussen verschillende contracttypen. Vaak wordt vooral gekeken naar de doorstroom van tijdelijk naar vast werk, maar het begrip contractmobiliteit is ruimer en omvat

ook de mobiliteit tussen vast werk en zelfstandige arbeid en tussen tijdelijk werk en zelfstandige arbeid. Een belangrijke vraag is of tijdelijk werk een opstap is naar vast werk of een 'doodlopende straat' waarin mensen blijven hangen (zie Booth et al., 2002; De Graaf-Zijl, 2006; Picchio, 2008; Güell & Petrongolo, 2007; Dekker, 2007 en Muffels et al., 2008). Muffels et al. (2008) analyseerden de doorstroming van een tijdelijk contract naar een vast contract na 1 jaar en na 5 jaar en vinden op basis van het Europese huishoudpaneel (ECHP) percentages welke sterk variëren: van 25% respectievelijk 43% (5 jaar) in de zuidelijke landen (Italië, Spanje, Griekenland, Portugal), 40% respectievelijk 65% in de noordelijke landen waartoe Nederland is gerekend, en 43% respectievelijk 69% in de Angelsaksische landen (VK en Ierland). Dekker (2007) vindt voor een brede waaier van niet-standaard contractvormen jaarlijkse doorstroompercentages naar vaste banen van ongeveer 25% voor Nederland in de jaren negentig. De resultaten verschillen dus nogal naar gelang de definitie van flexibele contracten.

Op basis van de SILC-data voor 2005-2006 hebben we de totale contractmobiliteit berekend, dat is het percentage werknemers dat jaarlijks verandert van contractvorm gewogen met het aandeel van de contractvorm in het totaal (figuur 6.4).

**Figuur 6.4 Contractmobiliteit in EU26: doorstroompercentages tussen verschillende contractvormen (vast werk, tijdelijk werk, zelfstandige arbeid)**



Bron: Eurostat, SILC 2003-2006



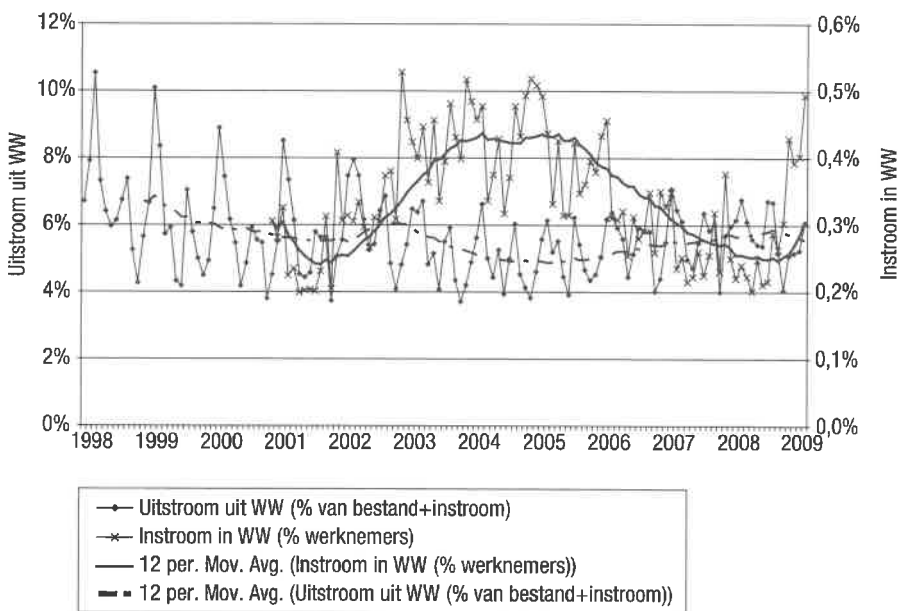
Nederland (NL) scoort op contractmobiliteit evenals Duitsland (DE) betrekkelijk laag vergeleken met bijvoorbeeld Noorwegen (NO) of Zweden (SE), hoewel de doorstroming van tijdelijk naar vast werk meer dan gemiddeld is.

*Transities tussen werk en niet-werk: uittredings- en herintredingsmobiliteit*

In figuur 6.5 presenteren we cijfers over de instroom vanuit werk naar werkloosheid en de uitstroom naar werk vanuit werkloosheid. De uittredingscijfers zeggen iets over de baanzekerheid en de (her)intredingcijfers over de werkzekerheid. Deze cijfers laten zien hoe de baan- en werkzekerheid verandert in de loop van de tijd. Ook deze cijfers zijn geaggregeerd.

Baanzekerheid op deze manier gemeten hangt sterker samen met de conjunctuur dan de werkzekerheid (gemeten als percentage uitstroom van bestand + instroom). Wanneer het economisch slecht gaat, stroomt een hoger percentage van de werknemers in de WW. Van een neerwaartse trend in baanzekerheid is in de afgelopen tien jaar geen sprake. In verband met de werkzekerheid is geen duidelijke trend waarneembaar. Dit kan een compositie-effect zijn omdat het aantal oudere werkzoekenden met geringere herintredingskansen geleidelijk toeneemt. Er is dus nauwelijks sprake van een daling van de baanzekerheid noch van een stijging van de werkzekerheid. De uitruil heeft vooralsnog dus niet plaatsgevonden op basis van deze macrocijfers.

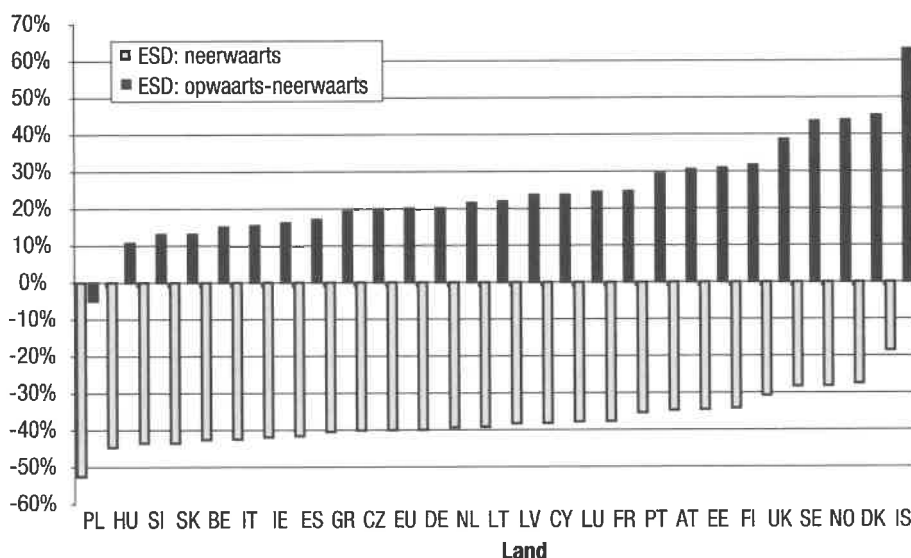
**Figuur 6.5** Werkzekerheid (uitstroom uit WW) en baanzekerheid (instroom in WW)



*Dynamische werkzekerheid: micro-perspectief*

Om individuele transitiepatronen in kaart te brengen, hebben we gebruik gemaakt van een maatstaf voor dynamische werkzekerheid (ESD genaamd) ontwikkeld door Muffels & Luijkx (2008). Daarbij wordt gebruik gemaakt van informatie over jaarlijkse overgangen tussen alle mogelijke statussen van werkgelegenheid: werkend, tijdelijk werk, zelfstandige, werkloos, inactief, in opleiding en vervroegd uitgetreden. Een dergelijke maatstaf is ook gebruikt in het recent verschenen eindrapport van de indicatoren groep van het Employment Committee (EMCO, 2009). In de ESD-maatstaf wordt een overgang van niet-werk naar werk als een vooruitgang in werkzekerheid gezien en de omgekeerde transitie als een achteruitgang. Een extra jaar verblijf in werk wordt gezien als een overgang naar meer werkzekerheid en een langer verblijf in werkloosheid of inactiviteit als een negatieve overgang naar minder werkzekerheid. De ESD-maatstaf is nu berekend als het verschil tussen opwaartse en neerwaartse mobiliteit in termen van werkzekerheid. De maatstaf is berekend op basis van de Europese SILC-data voor de overgangen tussen 2005 en 2006. De cijfers worden weergegeven in figuur 6.6.

**Figuur 6.6** Dynamische Werkzekerheid (ESD) naar land, EU26, 2005-2006



Bron: Eurostat, SILC 2005-2006

Nederland lijkt sterk op Duitsland wat betreft neerwaartse mobiliteit (het percentage mensen dat in werkzekerheid achteruit gaat) maar ook ten aanzien van het verschil tussen opwaartse en neerwaartse mobiliteit (het percentage mensen dat per saldo in werkzekerheid vooruit gaat). Beide landen be-

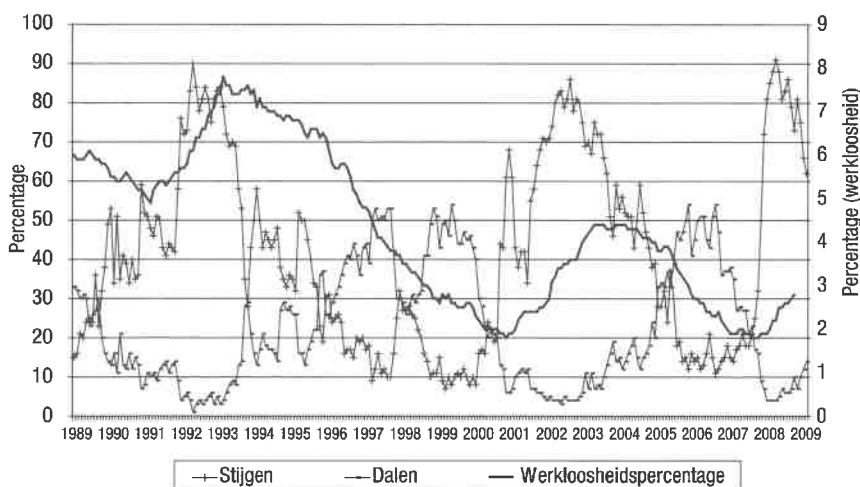
horen tot de middenmoot doordat ze een sterke mate van werkgelegenheidsbescherming van vaste contracten en relatief genereuze werkloosheidsuitkeringen kennen, waardoor mensen niet snel werkloos worden (lage uitstroom) maar ook niet snel een baan vinden vanuit werkloosheid (lage instroom)<sup>2</sup>. De Scandinavische landen hebben de hoogste werkzekerheid.

#### SUBJECTIEVE MAATSTAVEN

Al sinds begin jaren zeventig ondervraagt het CBS mensen over hun verwachtingen omtrent de ontwikkeling van de werkloosheid in de komende twaalf maanden, namelijk of deze duidelijk of enigszins zal stijgen, gelijk zal blijven of duidelijk of enigszins zal dalen. Deze indicator is bruikbaar om werkzekerheid (als subjectieve maatstaf) te operationaliseren en vervolgens te bekijken hoe deze zich in de afgelopen jaren daadwerkelijk heeft ontwikkeld. In de onderstaande figuur 6.7 wordt weergegeven hoe de negatieve en positieve meningen over de ontwikkeling van werkloosheid zich verhouden tot de reële ontwikkeling van de werkloosheid (als percentage van de beroepsbevolking).

Hieruit valt af te leiden dat de respondenten van het CBS heel goed in staat lijken om de ontwikkelingen van de werkloosheid te voorspellen.

**Figuur 6.7** Verwachtingen omtrent de ontwikkeling van de werkloosheid in de komende twaalf maanden en de feitelijke werkloosheid



Bron: CBS Statline

- Soortgelijke dynamische maatstaven zijn ook ontwikkeld voor inkomenszekerheid en combinatiezekerheid (zie Muffels et al., 2009). We beperken ons hier tot indicatoren voor werkzekerheid.

Wat verder opvalt, is dat de percepties van de ontwikkeling van de werkloosheid sterk negatief zijn en blijven (hoog percentage negatieve antwoorden) terwijl de ontwikkeling van de werkloosheid minder dramatisch is. Pas wanneer de werkloosheid weer daalt, zakt het percentage negatieve antwoorden. Het spiegelbeeld hiervan zijn de positieve antwoorden, ofwel de percentages mensen die denken dat de werkloosheid duidelijk of enigszins zal dalen. Ook hier is te zien dat de percepties heftiger schommelingen vertonen dan de reële variabele. De conclusie die op basis van deze indicator kan worden getrokken, is dat de verwachtingen over de werkloosheid hoog zijn gecorreleerd met de werkelijke ontwikkeling van de werkloosheid, maar dat de subjectieve maatstaf vertraagd reageert en meer schommelt.

#### EVALUATIE NEDERLANDSE BELEID IN EUROPEES PERSPECTIEF

Europa heeft het idee van flexicurity omarmd en heeft met de lidstaten overeenstemming bereikt over de principes en uitgangspunten. Thans staat het voor de taak de lidstaten te assisteren bij het handen en voeten geven aan het flexicurity-beleid in de komende jaren. Daartoe zijn indicatoren nodig om het beleid van de lidstaten te monitoren. In deze bijdrage zijn enkele indicatoren de revue gepasseerd die mogelijk een licht werpen op de flexicurity prestaties van de lidstaten, vooral met het oog op mobiliteit en werkzekerheid. Voor wat Nederland betreft laten de hier gepresenteerde cijfers uiteraard geen systematische evaluatie van het Nederlandse beleid toe. Deze gegevens moeten en zullen worden uitgebreid met andere (zoals met betrekking tot duurzaamheid, kwaliteit van de arbeid, innovatie et cetera) maar ze tonen wel een aantal typische elementen en aandachtspunten aan met betrekking tot het Nederlandse systeem en arbeidsmarktbeleid.

Het lijkt erop dat de soepele regelgeving rondom tijdelijk werk in Nederland compensatie biedt voor de strikte regelgeving bij de bescherming van vast werk. Er is een duidelijke uitruil tussen beide, met als gevolg dat de baan- en contractmobiliteit in Nederland achterblijft bij veel andere landen. Daartegenover staat dat de inkomens- en combinatiezekerheid beter is dan in veel andere EU-landen (zie Muffels et al., 2009). Wat de dynamische werkzekerheid betreft zit Nederland samen met Duitsland in de middenmoot. Dit komt door een lage vrijwillige mobiliteit of uitstroom uit werk en tegelijkertijd een lage instroom vanuit niet-werk naar werk. De veronderstelde uitruil tussen baanzekerheid, die in Nederland stabiel hoog is, en werkzekerheid lijkt vooralsnog in de afgelopen tien à vijftien jaar niet te hebben plaatsgevonden. De geringe mobiliteit vormt daarvoor wellicht de belangrijkste verklaring. De werkzekerheid is echter ook niet toegenomen. Indien de baanzekerheid in de nabije toekomst zou afkalven onder druk van de omstandigheden, wordt de urgentie om de werkzekerheid te vergroten allengs groter. Dit

vraagt om aanpassing van het beleid, zeker in het licht van de naweeën van de huidige crisis.

#### TOEKOMST NEDERLANDS BELEID

Nederland kent nauwelijks systematisch georganiseerde werkzekerheid. Wel zijn er in toenemende mate initiatieven te bespeuren. Grote bedrijven, die het zich kunnen veroorloven, kennen al enige jaren outplacementtrajecten, waaronder arbeidspools in geval van reorganisaties. Voor het herplaatsen van arbeidsongeschikte werknemers zijn Poortwachtercentra ontstaan, die nu ook andere werknemers van werk naar werk proberen te bemiddelen. In cao's worden faciliteiten afgesproken die werkzekerheid bevorderen. En vanwege de crisis zijn door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de UWV-vestigingen mobiliteitscentra ingesteld. De aanpassing van het beleid kan kort worden gekenschetst als een beleid in de richting van meer preventie, het faciliteren van mobiliteit, een gericht beleid om de inzetbaarheid te vergroten en gericht op het vergroten van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt met waarborgen voor inkomens- en werkzekerheid. Dit beleid is op meerdere manieren vorm te geven. In Zweden worden werkzekerheidsafspraken en -faciliteiten opgenomen in speciale cao's, waaraan werkgevers en werknemer meebetalen, dus op collectieve wijze. In Denemarken en het Verenigd Koninkrijk bestaan geen verplichtingen voor werkgevers en is de ontslagbescherming vanzelf al beperkt. Denemarken verschilt echter van het Verenigd Koninkrijk in de zin dat men zowel een actief arbeidsmarktbeleid voert als forse investeringen pleegt in een 'leven lang leren'.

In Nederland heeft de Commissie Arbeidsparticipatie (commissie-Bakker) in 2008 een systeem voorgesteld dat aansluit bij de loondoorbetalingsverplichting die Nederlandse werkgevers al bij arbeidsongeschiktheid kennen. In ruil voor versoepeling van het ontslagrecht zouden werkgevers worden verplicht om hun overtollige werknemers maximaal een half jaar naar een andere baan te bemiddelen. Een dergelijk stelsel is geïnspireerd door de Oostenrijkse aanpak en ook Frankrijk gaat een dergelijke richting in. De gedachtebepaling over de richting van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid is echter als gevolg van de vastgelopen discussie over het ontslagrecht, de negatieve reactie van de vakbeweging op het Bakker-advies en de huidige crisis nog weinig gevorderd.

Het wachten is op nieuwe initiatieven die de patstelling doorbreken en een opmaat vormen voor een geïntegreerd pakket van maatregelen volgens de lijnen zoals hiervoor geschetst, waardoor hopelijk een nieuwe balans wordt gevonden tussen flexibiliteit en werkzekerheid die de arbeidsmarkt weerbaarder maakt voor de toekomst.

## LITERATUUR

- Booth, A.L.; Francesconi, M. & Frank, J. (2002). Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends? *The Economic Journal*, 112(480): F189-F213.
- Bovenberg, A.L., & Wilthagen, A.C.J.M. (2009). On the road to flexicurity: Dutch proposals for a pathway towards better transition security and higher labour market mobility. *European Journal of Social Security*, 10(4): 325-347.
- CEC (2006). *Employment in Europe 2006*. Brussel.
- Dekker, R. (2007). *Non-standard employment and mobility in the Dutch, British and German labour market*. PhD Dissertation. Tilburg: UvT.
- Dekker, R. (2008). Flexicurity: een kritische blik op de mogelijke uitruil tussen baanzekerheid en werkzekerheid, in: Van Halem, A. (red.), *Flexicurity: Modernisering van de arbeidsmarkt vanuit Europees perspectief*, Handboek OR Strategie en beleid, Optiek 4, p. 53-57. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Güell, M. & Petrongolo, B. (2007). How Binding Are Legal Limits? Transitions from Temporary to Permanent Work in Spain. *Labour Economics*, 14(2): 153-83.
- Graaf-Zijl, M. de (2006). *Economic and social consequences of temporary employment* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- ILO (2001). *Employment Security: Conceptual and Statistical Issues*. Genève: International Labour Office.
- Klammer, U., Muffels, R. & Wilthagen, T. (ed.) (2008). *Flexibility and Security over the Lifecourse. Key findings and policy messages*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Muffels, R., Chung, H., Fouarge, D., Klammer, U., Luijkx, R., Manzoni, A., Thiel, A. & Wilthagen, T. (eds.) (2008). *Flexibility and Security over the Lifecourse: Summary Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Muffels, R. & Luijkx, R. (2008). The Relationship between Labour Market Mobility and Employment Security for Male Employees: Trade-off or Flexicurity? *Work, Employment and Society*, 22(2): 221-42.
- Muffels, R. (ed.) (2008). *Flexibility and Employment Security in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Muffels, R. (2009). *Defining Dynamic Measures for Flexibility and Security: How well performs the Dutch Labour Market Comparably using SILC?* Working Paper. Tilburg: Tilburg University.
- Picchio, M. (2008). Temporary Contracts and Transitions to Stable Jobs in Italy. *LABOUR*, 22(s1): 147-174.
- Schmid, G. & Gazier, B. (eds.) (2002). *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmid, G. (2008). *Full Employment in Europe: Managing Labour Market Transitions and Risks*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North Holland.
- Stiglitz, J., Sen, A. & Fitoussi, J.-P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Brussel ([www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr)).
- Wilthagen, T. (1998). *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform?* Discussion Paper FS I 98-202. Berlin: WZB.

Wilhagen, T. & Tros, F. (2004). The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer* 10(2): 166-186.

WRR (2007). *Investeren in werkzekerheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.





## MEER DAN RELIGIEUZE BELEMMERINGEN ALLEEN

Over de achterblijvende scholing en integratie van vrouwen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond in de Amsterdamse gezondheidszorg

*Melissa Imansoeradi en Marc van der Meer*

### INLEIDING

De gezondheidszorg is een van de snelst groeiende sectoren in Nederland. Als gevolg van de vergrijzing en de toename van de zorgvraag zijn de komende jaren veel vacatures te verwachten. De gezondheidszorg is een vrijwel 'witte' sector. Voor een multiculturele stad als Amsterdam met 177 nationaliteiten is dat een opmerkelijk gegeven. Van alle zorgmedewerkers in Amsterdam is slechts 13% allochtoon, waarbij vooral de Surinaamse en Antilliaanse groep relatief goed vertegenwoordigd zijn (SIGRA, 2006). De arbeidsparticipatie van zorgmedewerkers uit de Turkse en Marokkaanse gemeenschap in patiëntgebonden functies is in Amsterdam verwaarloosbaar. Zij vormen mede door hun relatief lage arbeidsparticipatie een interessante arbeidsreserve voor de zorg.

In 2008 heeft het Ministerie van VWS het initiatief genomen om in acht regio's pilotprojecten op te zetten om de arbeidsparticipatie van vrouwen uit de Turkse en Marokkaanse gemeenschap te vergroten. In de regio Amsterdam is een van de pilots uitgevoerd door bureau SIGRA Dienstverlening, in samenwerking met de Dienst Werk en Inkomen en – onder meer financieel – ondersteund door VWS en het Platform Arbeidsmarkt en Onderwijs van de gemeente Amsterdam. Om de pilot op een goede manier vorm te geven is het van belang de 'waarom-vraag' te beantwoorden, iets wat in deze paper aan bod komt. Waarom kiezen deze vrouwen in zulke kleine getale voor een verzorgend of verpleegkundig beroep? Welke factoren van in- en uitsluiting spelen een rol? Volstaat het opleidingsprogramma? Vinden de oorzaken hun oorsprong in cultuur of religie? In deze paper zijn de volgende onderzoeksvragen leidend geweest:

1. Wat is het imago van de gezondheidszorg binnen de Turkse en Marokkaanse gemeenschap in Amsterdam?
2. Welke sociale, culturele en religieuze factoren hebben invloed op de studie- en baankeuze van vrouwen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond in Amsterdam?

3. Wat doen instellingen in de zorg om de instroom van mensen uit deze doelgroepen te bevorderen, en op welke wijze geven zij vorm aan een gedifferentieerd opleidings- en personeelsbeleid?

Onze informatie is, naast de deskresearch, voor een belangrijk deel gebaseerd op de inzichten van 45 'frontlijnwerkers' binnen de scholen en in de zorginstellingen (vergelijk WRR, 2009). Alle respondenten zijn op basis van een semi-gestructureerde vragenlijst individueel geïnterviewd. Daarbij zijn vragen gesteld over onder meer de studiekeuze, studietijd, baanbeleving en imago van het beroep in de Turkse en Marokkaanse gemeenschap. Voor de eerste twee onderzoeksvragen zijn zorgmedewerkers en studenten met een Turkse en Marokkaanse achtergrond benaderd. Om de derde onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn docenten van het mbo en het management van zorginstellingen geïnterviewd.

#### THEORETISCH KADER

De problematiek rondom de arbeidsoriëntatie, studiekeuze en arbeidsparticipatie van vrouwen met een Turkse en Marokkaanse achtergrond kan vanuit verschillende theoretische perspectieven worden geanalyseerd. Het gaat niet alleen om een kwantitatief personeelstekort op niveau drie en hoger in het beroepsonderwijs, maar ook om een emancipatoir proces binnen de Turkse en Marokkaanse gemeenschap. Daartoe is het ook van belang om aandacht te besteden aan de mogelijke betekenis van een diversiteitsbeleid gericht op interculturalisatie van de zorg en integratie van deze groepen op de arbeidsmarkt.

#### *Zowel een emancipatie- als integratievraagstuk*

Uit een onderzoek van Pels et al. (2006) blijkt dat iedere generatie vrouwen in de Turkse en Marokkaanse gemeenschap een eigen ontwikkeling doormaakt. De eerste generatie vrouwen van Turkse en Marokkaanse afkomst is voornamelijk bezig geweest met 'overleven' in de nieuwe samenleving. Tijd om over de nieuwe 'sociale positie' na te denken was er niet. Vrouwen die tot de generatie anderhalf<sup>1</sup> behoren, komen vaak in relatief traditionele gezinnen terecht. Zij beheersen doorgaans de Nederlandse taal onvoldoende en de Nederlandse samenleving is voor hen nog erg onbekend. Ook is het opleidingsniveau doorgaans relatief laag te noemen. Deze vrouwen bevinden zich vaak in een positie die een actieve deelname aan de samenleving bemoeilijkt en de integratie in de arbeidsmarkt niet bevordert (Dagevos J., 1998).

---

1. Vrouwen die tussen hun 10e en 18e jaar naar Nederland verhuisden voor gezinshereniging of als bruid naar Nederland kwamen (zie Hooghiemstra, 2003).

Vrouwen van de tweede generatie worden door Pels 'pioniers' genoemd. Zij kregen als eersten de mogelijkheid om een opleiding te volgen en moesten 'strijden' om de eigen keuzes te kunnen maken. De tweede generatie identificeert zich sterk met de eigen sociale groep en vindt zichzelf vaak moslim; praktiserend of niet (Emancipatiemonitor, 2008).

De derde generatie vrouwen is steeds meer westers georiënteerd geraakt. Voor hen is volgens Pels de strijd over huwelijk en gezin grotendeels gestreden. Zij hebben ook een relatief vrije keuze in studie en beroep ten opzichte van eerdere generaties vrouwen in hun sociale groep. Zij worden echter geconfronteerd met een fel maatschappelijk debat over de betekenis van hun religieuze identiteit, mede naar aanleiding van de aanslagen op 11 september 2001 en de moord op Theo van Gogh in 2004.

#### *Kapitaaltheorieën en culturele diversiteit*

De totstandkoming van een divers samengesteld personeelsbestand wordt in de literatuur vanuit verschillende perspectieven benaderd (Alvesson & Billing, 1997; Merckx & Hellemans, 2004; Raaijmakers, 2008; SER, 2008). In het wetenschappelijk onderzoek over etnische minderheden worden de geringe loopbaanmogelijkheden en blijvende achterstandpositie van allochtonen op de arbeidsmarkt deels toegeschreven aan 'het kapitaal' dat die groepen bezitten (Ballafkih et al., 2008; De Koning et al., 2008). Het gaat om begrippen als sociaal, cultureel en menselijk kapitaal, die zowel in Franse studies bij Pierre Bourdieu als in Amerikaans onderzoek bij Alejandro Portes en Robert Putnam voorkomen. Deze begrippen bieden goede theoretische aanknopingspunten om de arbeidsoriëntatie en studiekeuze van vrouwen met Turkse en Marokkaanse afkomst te duiden. Het menselijk kapitaal verwijst naar de behaalde diploma's en kwalificaties van een individu of groep. Het cultureel kapitaal gaat in dit geval over de specifieke oriëntatie op en het gedrag binnen de Nederlandse onderwijs- en beroepsstructuur. Binnen het onderwijs is het sociaal kapitaal essentieel om succes te bereiken en aansluiting te kunnen vinden met de arbeidsmarkt. Het gaat hier om de relaties en contacten van individuen met hun sociale omgeving bij hun studie- en beroepskeuze of bij het vinden van een plaats op de arbeidsmarkt.

Wij hebben de vraag gesteld hoe de studiekeuze en schoolloopbaan door het aanwezige 'kapitaal' van de leerlingen wordt benut en op welke wijze de school en de werkomgeving dat kapitaal versterken en functioneel maken bij het vinden van een arbeidsplaats. Om die vraag hanteerbaar te maken, gebruiken wij een denkschema (zie figuur 7.1), dat we ontleen aan de wetenschappelijke literatuur over de relatieve positie van vrouwen in organisaties (Alvesson & Billing, 1997). In het schema verbinden we de opleiding en begeleiding van personen in organisaties aan de perceptie van gelijkheid tus-

sen die personen. Wanneer we deze dimensies in een schema plaatsen, ontstaan vier posities voor allochtone vrouwen in de zorg.

**Figuur 7.1** Vier strategieën ten aanzien van de scholing en begeleiding van etnische minderheden in organisaties



Het gedachtegoed waarin wordt uitgegaan van 'gelijke kansen' voor iedereen vraagt om een opleidingsbeleid waarin oog is voor verschillen. Dit leidt tot een specifiek opleidingsbeleid voor bepaalde achterstandsgroepen om achterstanden weg te nemen en betrokkenen dezelfde startpositie te kunnen geven als anderen. Pas hierna ontstaan gelijke kansen op de arbeidsmarkt. Bij de theoretische benadering 'meritocratie' bestaan geen capaciteitsverschillen op basis van kwalificaties als etniciteit, sekse, sociaaleconomische klasse en religie. Er wordt uitgegaan van bestaande kwaliteiten, die men poogt verder te ontwikkelen. De huidige aandacht voor het 'excellent onderwijs' is hier een voorbeeld van. Speciale programma's worden ontwikkeld om de beste studenten extra mogelijkheden te bieden zich verder te ontplooiën. De andere twee strategieën gaan expliciet uit van verschillen tussen etnische groepen. Het uitgangspunt bij het gedachtegoed 'alternatieve waarden' is dat verschillende etnische groepen andere psychologische en waardeoriëntaties hebben dan hun collega's. Dat betekent dat zij binnen bestaande kaders andere accenten zullen leggen en andere resultaten zullen bereiken in hun werk. Het laatste gedachtegoed gaat ervan uit dat de kwaliteiten van allochtone vrouwen deels complementair zijn aan die van autochtone vrouwen. In dit kader kunnen vrouwen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond een 'speciale bijdrage' leveren aan de zorg, door hun specifieke culturele en religieuze achtergrond. Zij kunnen daarmee ook toegang bieden tot een nieuwe clientèle of, wanneer hun potentieel strategisch wordt benut, een begin maken met nieuwe product-markt-combinaties, bijvoorbeeld speciale thuiszorgvoorzieningen voor de Surinaamse of Turkse populatie in Amsterdam-Zuidoost.

*Culturele diversiteit in de gezondheidszorg*

Al vele jaren is het omgaan met de toenemende culturele verscheidenheid een belangrijk aandachtspunt in de gezondheidszorg. In de jaren negentig zijn er verschillende nationale convenanten opgesteld om de instroom van etnische minderheden te vergroten. Dat is in zekere mate gelukt met Surinaamse en Antilliaanse vrouwen, ook zijn er experimenten geweest met de instroom van verpleegkundigen uit de Filippijnen, Indonesië, Litouwen, en uit Polen (zie Van der Meer & Roosblad, 2004; Roosblad, 2005). Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het opbouwen van een multicultureel samengesteld personeelsbestand buitengewoon moeilijk is (zie Van Bergen & Booij, 2006; Bellaart, 2001). Zowel het proces van interculturalisatie gericht op de zorgvraag als het diversiteitvraagstuk gericht op het medewerkersbestand heeft invloed op de bedrijfsvoering en de zorgverlening van zorginstellingen.

Tien jaar geleden is het proces van interculturalisatie gericht op de zorgvraag door de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2000) als volgt gedefinieerd: 'Een beleid gericht op het cultuurgevoeliger maken van voorzieningen in de gezondheidszorg met het doel allochtone en autochtone (potentiële) zorgvragers gelijkwaardige kwaliteit van en gelijke toegang tot de zorg te verschaffen.' Om gelijkwaardige kwaliteit aan te bieden en gelijke toegang te kunnen verschaffen, moeten organisaties bewuster omgaan met de etnisch-culturele diversiteit in alle aspecten van hun bedrijfsvoering. Volgens de RVZ moeten ze komen tot een balans tussen de voorheen 'eenzijdige westerse cultuurbeaaldheid van het zorgaanbod' en de 'veelzijdige cultuurbeaaldheid van de zorgvraag'. Hierdoor zijn zorginstellingen genoodzaakt om kennis te nemen van de gebruiken en handelingen van andere culturen. Dit kan onder andere door het binnenhalen van zorgmedewerkers met een andere etnische achtergrond. Zij kunnen een zorgteam versterken met hun religieuze en culturele kennis.

**DE RELIGIEUZE EN CULTURELE CONTEXT: BEROEPSBEELD EN ARBEIDSORIËNTATIE**

Een groot deel van de Nederlanders van Turkse en Marokkaanse afkomst is gelovig en hangt de islam aan.<sup>2</sup> De letterlijke betekenis van het woord islam is 'overgave'. Moslim zijn betekent dat je jezelf op vrijwillige basis overgeeft aan God. Naast het heilige boek, de Koran, bieden de vijf zuilen richtlijnen voor het dagelijkse leven. Een moslim gelooft in één God, bidt vijf maal per

---

2. We hebben verschillende wetenschappelijke en internetbronnen over de islam geraadpleegd en de inhoud getoetst bij verschillende praktiserend gelovigen. Voor toegankelijke inleidingen zie bijvoorbeeld Clark (2003) en Küng (2006).

dag, geeft aalmoezen, doet mee aan de vastenperiode en streeft ernaar om de heilige tocht naar Mekka te kunnen maken. Ook de Hadith is een belangrijke bron. Daarin worden de overleveringen van de profeet Mohammed en zijn volgelingen beschreven. Hij is de laatste profeet en boodschapper die de openbaringen van God heeft ontvangen. Ook staat hij symbool voor perfectie. Moslims streven ernaar om zijn handelingen zo veel mogelijk te volgen om goed te leven in de ogen van Allah. Al is dit volgens de islam vooral een streven. Een mens is immers nooit perfect. Ook kent de islam de rechtsregel 'nood versoepelt het verbod'. Als een basisregel door omstandigheden niet gevolgd kan worden dan kan een moslim vrijstelling krijgen. Daarnaast gaan moslims ervan uit dat zij zondevrij geboren worden en dat ze op de dag des oordeels beoordeeld worden op hun goede en slechte daden. De islam kent hierdoor een verantwoordingscultuur.

Binnen de islamitische gemeenschap zijn de leefwerelden tussen mannen en vrouwen strikter gescheiden dan in westerse samenlevingen.<sup>3</sup> De uitgangsprincipes hiervoor zijn de 'erkenning van de natuurlijke aantrekkingskracht tussen tegengestelde seksen' én 'het respect voor de integriteit van de persoon en diens lichaam'. De Koran schrijft daarom zowel voor mannen als vrouwen 'bescheidenheid' voor. Er is sprake van sterke individuele interpretatie bij de vormgeving van omgangsvormen tussen de seksen. Een groot deel van de respondenten voelt zich niet belemmerd als moslim in de sociale omgang met de andere sekse. Voor enkele respondenten is het geven van een handdruk of het wassen van een iemand van het andere geslacht wel een persoonlijk dilemma.

We hebben de respondenten van Turkse en Marokkaanse afkomst voorgelegd of er verschillen zijn tussen vrouwen uit de Turkse en Marokkaanse gemeenschap. Waarschijnlijk is de variatie binnen de groep ongeveer net zo groot als tussen de groepen. Toch kunnen we uit de interviews enkele algemene observaties afleiden, die overigens zonder verder onderzoek niet generaliseerd kunnen worden. Vrouwen uit de Turkse gemeenschap worden door hun Aziatische karakter eerder getypeerd als bescheiden, huiselijker en begeven zich vaak in de 'eigen Turkse kringen', vanwege het gesloten karakter van de sociale groep. Daarentegen begeven de vrouwen van Marokkaanse afkomst zich eerder actief buiten het eigen sociale netwerk door het meer open karakter van hun gemeenschap. Bovendien worden zij ook eerder getypeerd als assertief.

Uit de interviews blijkt dat vrouwen van Turkse en Marokkaanse afkomst in hun arbeidsoriëntatie en studiekeuze zich doorgaans conformeren aan de heersende beelden en opinies, die binnen de wij-cultuur van de eigen sociale gemeenschap leven. Uiteraard met verschillen tussen de Turkse en Marok-

---

3. Zie Bogaert (2008).

kaanse gemeenschap, worden beroepen of studies door hen vermeden, die niet als gangbaar, geaccepteerd of gewenst worden gezien. Dit gegeven beïnvloedt onder meer het zoekgedrag en beslissingsproces van de vrouwen. Daarnaast is binnen deze sociale groepen, in vergelijking met de Surinaamse en autochtone gemeenschap, de opvatting meer aanwezig, dat mannen voor het geld zorgen en vrouwen voor het gezin (Dagevos & Gijsberts, 2007). Dit impliceert dat vrouwen doorgaans minder vaak gestimuleerd worden om (door) te werken. Ook de overwegend materiële oriëntatie in de studie- en baankeuze van deze doelgroep maakt de zorg minder populair als studierichting (Ballafkih et al., 2008). Het gebrek aan kennis over het Nederlands onderwijs- en beroepssysteem is ook van invloed, en het ontbreken van rolmodellen uit deze groepen is hieraan mede debet. Taboe, onbekendheid met en negatieve beelden over het verzorgende en verpleegkundige beroep en de zorg werken dit verder in de hand.

Aan de respondenten van Turkse en Marokkaanse afkomst is gevraagd welke factoren stimulerend of belemmerend werken om voor een zorgopleiding of -beroep te kiezen. Een belemmerende factor is het ontbreken van rolmodellen in de Turkse en Marokkaanse gemeenschap. Hierdoor blijft het imago van de zorg negatief en de status van het beroep laag. Bepaalde aspecten van het beroep, zoals het wassen van andere mannen en personen alsook de nachtdiensten kunnen door de aanwezige grote sociale controle op de vrouwen een dilemma vormen. Gezinnen in de Turkse en Marokkaanse gemeenschap proberen zo veel mogelijk 'roddel' te voorkomen, waardoor de vrouwen eerder kiezen voor 'veilige en geaccepteerde' opleidingen en beroepen. Daarnaast geeft een aantal respondenten aan dat vaak rekening wordt gehouden met de voorkeurswensen van de vaders en partners.

Volgens de geïnterviewde zorgmedewerkers is de steun van ouders en partners erg belangrijk als vrouwen voor een zorgopleiding of -beroep willen kiezen. Ook hebben de moeders 'achter de coulissen' een belangrijke rol. Zij kunnen de keuze van hun dochters 'in de slaapkamer' bespreekbaar maken, waardoor de vaders niet meteen de keuze afkeuren. Opvallend is dat voor zowel de zorgmedewerkers als de studenten van Turkse en Marokkaanse afkomst geldt, dat hun religie niet belemmerend was in hun studie- en baankeuze. Sommigen hebben toestemming gekregen van hun imam. Anderen vertellen dat ze goed werk verrichten, omdat ze hulpbehoeftigen helpen. Ze kunnen juist 'credits' verdienen voor hun geloof.

Bovenstaande informatie geeft een eerste schets van het cultureel, sociaal en menselijk kapitaal van vrouwen met een Turkse of Marokkaanse afkomst. Vooral het negatieve imago, de lage status en bepaalde aspecten van het beroep zorgen ervoor dat de keuze voor een zorgopleiding en -beroep minder logisch, gewenst en/of geaccepteerd is.

## DE SCHOOL- EN WERKLOOPBAAN NADER BEKEKEN

In hun school- en arbeidsloopbaan nemen leerlingen allerlei kleine en grote beslissingen over hun toekomst. Studenten ontwikkelen idealiter eerst een beroepsbeeld en kiezen voor een studie, vervolgens gaan ze zich specialiseren en komen via stages en beroepsoriëntaties met het werk in aanraking, totdat zij als gediplomeerde verzorgende of verpleegkundige aan het werk gaan. De zorgmedewerkers en studenten van Turkse en Marokkaanse afkomst is in dit verband gevraagd naar hun studie- en baanbeleving en hoe die beïnvloed wordt door hun omgeving.

De studenten van Turkse en Marokkaanse afkomst die zich wel in de zorg specialiseren, vinden hun opleiding doorgaans plezierig. Op school hebben ze vaak goede contacten met leerlingen en docenten. Zij identificeren zich vooral met docenten die er 'vlot' uitzien en open overkomen. De etnische afkomst speelt voor hen een minder grote rol. Toch beamen deze jongvolwassenen dat de sociale druk op hun studiekeuze groot is. Zij moeten een balans zien te vinden tussen enerzijds de wensen en eisen die gesteld worden vanuit het functieprofiel in het zorgberoep en anderzijds die vanuit de eigen sociale kring. Vooral in het eerste jaar spelen bovengenoemde factoren een rol en is de kans op beëindiging van de opleiding groot.

De eerste kennismaking met de praktijk is volgens onze respondenten vaak moeilijk. Als stagiaire krijgen zij vaak de 'rotklusjes'. Ook het wassen van mannen kan een drempel zijn. Van huis uit is men de 'naaktheid', die bij de verzorging van patiënten een rol speelt, minder gewend. Voor sommigen is dat een reden om te switchen naar een opleiding in de richting van jeugdzorg en kinderopvang. De stagiaires met hoofddoek op ondervinden extra belemmeringen. Sommige instellingen weigeren hen en vaak roept een hoofddoek negatieve associaties op bij collega's en cliënten. Door de directe communicatiestijl in overwegend 'witte' teams kunnen de stagiaires zich stil en teruggetrokken opstellen. De respondenten die na hun opleiding aan het bed werkzaam blijven, wijzen erop dat steun van thuis uit een kritische succesfactor is om te blijven. Ook deze vrouwen ondervinden problemen omtrent hun hoofddoek en hebben moeite met de relatief 'directe en harde' communicatiestijl. Daarnaast geeft een respondent aan dat veel Turkse en Marokkaanse vrouwen van de arbeidsmarkt dreigen te verdwijnen zodra ze een gezin stichten. De overwegend traditionele opstelling kan hier debet aan zijn.



## HET STRATEGISCH POTENTIEEL: INTERCULTURALISATIE EN INTEGRATIE IN DE ZORG

Volgens de literatuur is een aantal factoren bepalend om met succes een etnisch divers samengesteld personeelsbestand te realiseren (Merckx & Hellemans, 2004; Schaafsma, 2006; Raaijmakers, 2008; SER, 2008). Naast commitment van de top is een heldere visie op het vraagstuk van groot belang.

Voor dit onderzoek zijn twee zorginstellingen, met een goede reputatie op het gebied van diversiteit, benaderd. Een kritische succesfactor voor hun diversiteitsbeleid is dat beide instellingen expliciet niet uitgaan van het gelijkheidsperspectief, zoals in figuur 7.1 beschreven is. Volgens hen staat de individuele mens centraal en worden de onderlinge culturele verschillen positief gewaardeerd. De ene zorginstelling, die landelijk opereert met 15.000 medewerkers, koppelt haar visie op diversiteit aan de visie op zorgverlening. Zij zien cliënten én medewerkers als unieke wezens. De andere zorginstelling met 10.000 medewerkers heeft zijn activiteiten in de regio Amsterdam en gaat uit van de positieve waarden van culturele verschillen tussen zorgmedewerkers.

Om succes te boeken, gaven de verantwoordelijke functionarissen in beide instellingen aan eerst te hebben gezorgd voor voldoende samenhang tussen lopende activiteiten en projecten. Medewerkers die bezig zijn met diversiteit krijgen aandacht en steun om hun ambities waar te maken. Diversiteit werd een zichtbaar product dat ze intern konden 'verkopen'. De volgende stap was het creëren van 'bewustzijn' in alle lagen van de organisatie. Daarbij werden dialoogsessies en informatiebijeenkomsten gehouden. Ook het benoemen van 'cultuurdragers, personen die multicultureel denken en sensitief zijn voor verschillen' of 'ambassadeurs' moeten dit proces versterken.

Kenmerkend aan de strategie van beide beleidsverantwoordelijken is dat ze vooral prikkelend opereren. Eén van hen noemt diversiteitbeleid zelfs 'chaos en herrie schoppen in de tent'. Om dit te bereiken heeft een organisatie medewerkers nodig die het lef hebben om anders te denken en van bestaande procedures, richtlijnen en processen af willen stappen. Een andere kritische succesfactor is het aanwenden van deze positieve etnische verschillen om nieuwe product-markt-combinaties aan te boren. Beide instellingen treden in contact met de nieuwe doelgroep. Zij stellen de cliënt en zijn of haar specifieke behoeften centraal en passen de bedrijfsvoering en zorgverlening hierop aan. De landelijke instelling hanteert het principe 'Ontmoet en Verbind'. Zodra iemand (medewerker, cliënt) in de organisatie de taal van de ander verstaat kan de verbinding gemaakt worden. Een belangrijke kritische faalfactor is volgens de betrokken functionarissen de huidige, overwegend 'witte', behoudende cultuur binnen veel zorginstellingen. Vaak omarmen

medewerkers de culturele verschillen niet en is er sprake van diepgewortelde vooroordelen. Verschillen worden niet gezien als kans maar als bedreiging. Ook is het volgens een respondent erg belangrijk dat de desbetreffende functionaris daadwerkelijk zeggenschap of machtsinvloed krijgt. Anders kunnen essentiële beslissingen moeilijk bestendig worden.

Uit onze twee casestudies en andere interviews blijkt dat zorginstellingen geleidelijk aan vanuit economisch en arbeidsmarktperspectief gaan inzien dat deze minderheidsgroepen een specifieke meerwaarde kunnen meebrengen. Desondanks komt de 'match' niet tot stand. Veel zorginstellingen denken en handelen vanuit het meritocratisch en gelijkheidsperspectief (zie figuur 7.1). Veel minder aandacht is er voor het wegnemen van belemmeringen en het ondersteunen van de speciale toegevoegde waarde van deze vrouwen. Ondanks de hierboven genoemde positieve voorbeelden, is er sprake van een impasse. Managers van de zorginstellingen ervaren geen specifieke of extra problemen met deze doelgroep. Toch benadrukken onze respondenten dat met betrekking tot de instroom van nieuwe etnische groepen medewerkers zorginstellingen moeten beseffen dat 'olifanten niet in een giraffenhuid passen'. Zij pleiten ervoor dat organisaties veel meer werk maken van de begeleiding van jonge kwetsbare medewerkers bij de kennismaking en uitvoering van functies. De respondenten in de zorginstellingen stellen dat beide partijen elkaar tegemoet moeten komen.

#### WHO CARES? NAAR VOLWAARDIGE PARTICIPATIE IN DE GEZONDHEIDSZORG

Uit onze studie volgt dat er grote culturele verschillen bestaan tussen de Turkse en Marokkaanse gemeenschap enerzijds en de autochtone groep anderzijds ten aanzien van het werken in de gezondheidszorg. Volgens bijna alle respondenten is de godsdienst allesbehalve een belemmering om in de zorg te werken. Wel zijn er grote sociaal-culturele barrières om in de zorg te werken, die veelal door betrokkenen en hun sociale omgeving zelf in verband worden gebracht met de godsdienst. Binnen de Turkse en Marokkaanse gemeenschap verschilt de godsdienstbeleving sterk, van meer traditioneel tot sterk liberaal. Vanuit westers perspectief gezien, is er in deze gezinnen doorgaans sprake van een traditioneel rollenpatroon; vrouwen zorgen voor het huishouden en gezin. Hun zelfstandigheid om te reizen en te werken wordt binnen de eigen gemeenschap betwist. Pas voor de derde generatie vrouwen uit de Turkse en Marokkaanse gemeenschap zijn de kansen en mogelijkheden ten opzichte van de eerdere generaties geleidelijk verbeterd.

Het scholingsvraagstuk is daarmee eerst en vooral een emancipatievraagstuk, dat veelal thuis aan de keukentafel wordt beslecht. Het beroepsbeeld van de zorg is negatief en jonge vrouwen die toch voor een zorgberoep kiezen, erva-

ren al gauw problemen op school. Studenten hebben meer moeite met direct fysiek contact en vooral met de mannelijke clientèle. Zij krijgen tijdens hun stage te maken met vooroordelen ten aanzien van hun hoofddoek en vinden de harde en directe communicatiestijl in de overwegend 'witte' teams niet prettig. Deze jonge vrouwen vormen een kwetsbare groep, die het lastig vindt om met de 'sociale druk' uit haar directe omgeving om te gaan.

Er is naast de sociale controle thuis, een tweede culturele barrière in de toegang tot de gezondheidszorg: de meritocratische inslag en organisatiestructuur van de scholen en instellingen bevordert de deelname van de Turkse en Marokkaanse doelgroepen zeker niet expliciet. Een gerichte investering van zowel onderwijs- als zorginstellingen lijkt daarom noodzakelijk om deze sociaal-culturele toegangsbarrière voor een loopbaan in de zorg te slechten. Daarbij kan worden gedacht aan specifieke voorlichting, begeleiding van loopbaantrajecten, aan functiedifferentiatie, zoals vrijstelling van bepaalde taken, of aan het aanbieden van nieuwe product-markt-combinaties in de zorg, waar instellingen met specifieke kennis en verstandig diversiteitsbeleid nieuwe markten kunnen bereiken.

## LITERATUUR

- Alvesson, M. & Billing, Y.D. (1997). *Understanding gender and organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ballafkih, H., Imansoeradi, M., Meer M., van der & Meerman, M.G.M. (2008). *Diversiteit in opleiding en werk*. Amsterdam: Science Guide.
- Bellaart, H. (2001). *Matrix Interculturalisatie. Voor begeleiding van het interculturalisatieproces*. Utrecht: Forum.
- Bergen, C. van den & Booiij, J. (2006). *Kiezen voor Interculturalisatie: the way of no return. Hoe interculturalisatie een kans kreeg en wat dit kan betekenen voor andere organisaties*. Den Haag: Schildershoek.
- Bogaert, L. (2008). *Een mannelijke gynaecoloog voor een muslima? Koran-notities*. Communicatie Informatie Educatie (C.I.E). Geraadpleegd in oktober 2009 op [www.flwi.ugent.be/cie/bogaert/bogaert38.htm](http://www.flwi.ugent.be/cie/bogaert/bogaert38.htm).
- Clark, M. (2003). *Islam voor dummies*. Amsterdam: Pearson Education Benelux
- Dagevos, J. (1998). *Begrensd mobiliteit: over allochtone werkenden in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- Dagevos, J., Gijsberts, M., Kappelhof, J. & Vervoort, M. (2007). *Survey Integratie Minderheden 2006. Verantwoording van de opzet en de uitvoering van een survey onder Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen en een autochtone vergelijkingsgroep*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hooghiemstra, E. (2003). *Trouwen over de grens. Partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koning, J. de, Gravesteyn-Ligthelm, J. & Tanis, O. (2008). *Wat bepaalt succes van allochtonen op de arbeidsmarkt?* SEOR Working paper No. 2008/1. Rotterdam: Universiteit van Rotterdam.

- Küng, H. (2006). *De islam: de toekomst van een wereldreligie*. Kampen: Kok ten Have.
- Meer, M. van der & Roosblad, J. (2004). *Overcoming marginalisation? Gender and ethnic segregation in the Dutch Construction, It, Printing and Health care sector*. Working paper, nr.29. Amsterdam: Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies.
- Meerens, A. & Hermans, B. (2009). *Emancipatiemonitor 2008*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Merckx, G. & Hellemans, M. (2004). *Rijkdom aan verscheidenheid: Diversiteit op de werkloer*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant Uitgevers.
- Pels, T., Gruijter, M. de & Linse, I. (2006). *Emancipatie van de tweede generatie: keuzen en kansen in de levensloop van jonge moeders van Marokkaanse en Turkse afkomst*. Assen: Van Gorcum.
- Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2000). *Interculturalisatie van de gezondheidszorg*. Zoetermeer: RVZ.
- Raaijmakers, M. (2008). *Authentiek verbinden: Diversiteitsmanagement vanuit een veranderkundig perspectief*. Dissertatie. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Roosblad, J. (2005). *Vissen in een vreemde vijver: het werven van verpleegkundigen en verzorgenden in het buitenland*. Working paper, nr.35. Amsterdam: Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies.
- Schaafsma, J. (2006). *Ethnic diversity at work: Diversity attitudes and experiences in Dutch organisations*. Amsterdam: Aksant Academic Publishers.
- Sociaal Economische Raad (2009). *Advies Diversiteit in het personeelsbestand*, ministersversie vooruitlopend op de officiële SER-uitgave. Den Haag: SER.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zorg & Intercultureel Personeel (ZIP) (2006). *Rapportage: Allochtone medewerkers in de zorg. Een inventarisatie onder gezondheidszorginstellingen in Amsterdam en Omstreken over 2004*. Amsterdam: SIGRA.

## KRIMPENDE WERKGELEGENHEID, SCHOLING EN ARBEIDSMARKTMOBILITEIT IN NEDERLAND

*Didier Fouarge, Andries de Grip, Wendy Smits en Robert de Vries*

### INLEIDING

In sommige bedrijfssectoren en beroepen verdwijnt de werkgelegenheid als gevolg van technologische ontwikkelingen en de globalisering van de economie. De huidige economische crisis versterkt deze structurele effecten. Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid is steeds minder gericht op baan zekerheid en steeds meer op werk zekerheid. Dit is in het bijzonder het geval voor mensen die werkzaam zijn in beroepen waar structureel minder vraag naar is. In deze bijdrage onderzoeken we in welke mate investeringen in de scholing van werknemers van invloed zijn op hun loopbaanmobiliteit. In het bijzonder zijn wij geïnteresseerd in het effect van scholing voor werknemers die werkzaam zijn in krimpende beroepen. Het belang van scholing voor werknemers in krimpende beroepen wordt onderstreept doordat in de meeste sectoren die kampen met een krimpende werkgelegenheid het gemiddelde opleidingsniveau van de werkenden relatief laag is (Fouarge et al., 2009), terwijl het gemiddelde opleidingsniveau relatief hoog is in de sterk groeiende sectoren. Bij- of omscholing kan derhalve van groot belang zijn voor werknemers in krimpende beroepen, omdat het hun perspectieven kan bieden voor nieuw werk in een ander beroep.

Hoewel de literatuur aangeeft dat informatie over de ontwikkeling in de relatieve vraag op beroepsniveau van belang is voor de beslissing van werknemers om al dan niet in menselijk kapitaal te investeren (Shah & Burke, 2001), bestaat er geen uitgebreide literatuur over de vraag of werknemers die werkzaam zijn in krimpende beroepen meer in scholing investeren dan andere werknemers om bijvoorbeeld op deze manier hun kans op een andere baan te vergroten. De meeste studies gaan uit van de theorie van het menselijk kapitaal en maken een onderscheid tussen de effecten van algemene en bedrijfsspecifieke scholing. Bedrijfsspecifieke scholing leidt tot minder mobiliteit, terwijl (volledig) algemene scholing geen effect op de mobiliteit heeft (Dearden et al., 1997; Parent, 1999; Green et al., 2000; Zweimüller & Winter-Ebmer, 2000). Daarnaast zijn er enkele studies die wijzen op het commitment-effect van scholing. Door scholing voelen werknemers zich meer be-

trokken bij de organisatie waardoor ze minder geneigd zullen zijn om naar ander werk te gaan zoeken (Sieben, 2007).

Het onderscheid tussen algemene en bedrijfsspecifieke scholing wordt in empirische studies over scholing en arbeidsmobiliteit vrijwel altijd geoperationaliseerd op basis van de verdeling van de kosten van de scholing. Als de werkgever (een deel van) de kosten voor zijn rekening neemt, dan wordt verondersteld dat de scholing (gedeeltelijk) bedrijfsspecifiek is (Dearden et al., 1997; Zweimüller & Winter-Ebmer, 2000). De gedachte hierachter is dat werkgevers niet voor de kosten van algemene scholing betalen omdat algemene scholing ook waardevol is voor andere werkgevers.

Arbeidsmobiliteit wordt in de literatuur op verschillende wijze geoperationaliseerd. Er zijn studies die zich beperken tot de baan-baanmobiliteit en de uitstroom van werk naar werkloosheid of inactiviteit buiten beschouwing laten (Dearden et al., 1997; Zweimüller & Winter-Ebmer, 2000). Andere studies richten zich vooral op de transitie van werk naar werkloosheid (en andersom) (Blasco et al., 2008). Er zijn ook studies die beide soorten mobiliteit bekijken (Chéron et al., 2009). Omdat de observatieperiode na afloop van de scholing vaak kort is (één of twee jaar) of omdat er geen informatie beschikbaar is over de feitelijke loopbaan na afloop van de scholing wordt soms ook naar de relatie tussen de scholingsparticipatie en het baanzoekgedrag van werknemers gekeken (Zweimüller & Winter-Ebmer, 2000; Sieben, 2007).

Uit de meeste studies die hierboven genoemd zijn, kwam naar voren dat de scholing waar de werkgever voor betaalt de mobiliteit verkleint en de scholing die door de werknemer wordt betaald de kans op mobiliteit vergroot of geen effect heeft op de mobiliteit. Een probleem in empirische studies is dat de beslissing om een werknemer te scholen niet onafhankelijk is van de verwachte toekomstige mobiliteit. Werkgevers zullen vooral investeren in werknemers die ze een langere tijd in dienst willen houden en waarbij de kans dat ze zelf opstappen gering is. Werknemers die zelf een opleiding bekostigen, zullen dit vaak doen omdat ze van baan willen veranderen. Dit betekent dat er sprake is van endogene zelfselectie in de beslissing om al dan niet aan een opleiding deel te nemen.

Corrigeren voor endogeniteit is echter niet gemakkelijk. In een aantal studies wordt de methode van instrumentele variabelen (IV-methode) toegepast. Een variabele die wel van invloed is op scholingsparticipatie maar niet op mobiliteit is moeilijk te vinden omdat de meeste variabelen die van invloed zijn op het wel of niet deelnemen aan een opleiding (bedrijfsomvang, bedrijfssector, regio, leeftijd, vooropleiding) ook van invloed zijn op de mobiliteit. Dearden et al. (1997) stellen voor om informatie over schoolvakanties als instrument te gebruiken omdat postinitiële opleidingen vaak de reguliere

schoolvakanties volgen. Chéron et al. (2009) schatten een bivariaat probit model waarin scholingsparticipatie en mobiliteit (baanmobiliteit en uitstroom naar werkloosheid worden afzonderlijk bekeken) simultaan worden bepaald. Hoewel in een dergelijk model identificatie op basis van de functionele vorm in principe mogelijk is, nemen Chéron et al. in de vergelijking een variabele op die aangeeft of het bedrijf waarin iemand werkzaam is een scholingsplan heeft. Bovendien nemen ze geen sectordummies op in de mobiliteitsvergelijking. Blasco et al. (2008) onderzoeken de relatie tussen scholing en transities van werk naar geen werk en van geen werk naar werk. Zij vinden dat scholing leidt tot een grotere kans op uitstroom uit werkloosheid.

Met de data die wij tot onze beschikking hebben, is het moeilijk om adequaat in te gaan op het probleem van zelfselectie in scholing; onze databron (de Enquête Beroepsbevolking; zie de volgende paragraaf) bevat daarvoor te weinig bruikbare informatie. Het vernieuwende karakter van deze paper heeft daarom vooral betrekking op de invalshoek: het verband tussen de werkgelegenheidsontwikkelingen op beroepsniveau (krimpende beroepen), scholing en beroepsmobiliteit. Recent zijn er enkele artikelen verschenen die inzicht geven in ontwikkelingen in de bedrijfssector- en beroepenmobiliteit in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (Kambourov & Manoskii, 2004; Elliot & Lindley, 2006), maar in deze artikelen wordt nauwelijks de relatie met scholing gelegd.

Centraal in deze bijdrage staat de vraag in welke mate de door de bedrijven of de werknemers bekostigde scholingsinvesteringen leiden tot een grotere werkzekerheid (minder uitstroom naar werkloosheid en inactiviteit) en een grotere beroepsmobiliteit. Daarbij stellen wij de vraag in welke mate deze effecten beïnvloed worden door structurele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt; in welke mate is de relatie tussen scholing en mobiliteit verschillend voor werknemers in krimpende en niet-krimpende beroepen? De analyses zijn als volgt opgebouwd. Eerst wordt ingegaan op de relatie tussen de werkgelegenheidsgroei en de participatie in scholing. Verwacht mag worden dat werknemers in krimpende beroepen meer aan scholing deelnemen – en dat ze dat vooral zelf bekostigen – om op deze manier hun kansen op (ander) werk te verbeteren. Daarna gaan we in op het verband tussen scholing in relatie tot werkgelegenheidsgroei en de beroepsmobiliteit. De verwachting is dat werknemers die meer aan scholing doen betere arbeidsmarktperspectieven hebben: ze zijn vaker mobiel naar een ander beroep of andere werkgever, en minder vaak werkloos of inactief. Vooral voor werknemers in krimpende beroepen mag verwacht worden dat scholing de arbeidsmarktperspectieven verbetert.

In de volgende paragraaf staan data en methodiek centraal. In de daarop volgende paragraaf bespreken wij de resultaten van onze analyses. Wij sluiten af met enkele conclusies.

## DATA EN METHODIEK

Wij zijn geïnteresseerd in de rol van scholing in beroepen met een krimpende werkgelegenheid. Leidt scholing tot een hogere beroepsmobiliteit en minder risico op werkverlies voor de werknemers in krimpende beroepen? Is er wat dat betreft een verschil tussen scholing die door de werkgever wordt betaald en scholing die de werknemer zelf bekostigt? Om deze vragen te beantwoorden hebben we vier soorten arbeidsmarktmobiliteit geanalyseerd:

1. Uitstroom van betaald werk naar werkloosheid of inactiviteit.
2. Verandering van beroep bij dezelfde werkgever.
3. Verandering van beroep bij een andere werkgever.
4. Zelfde beroep bij een andere werkgever.

Voor elk type mobiliteit is een logitmodel geschat<sup>1</sup> waarin de kans op dit type mobiliteit ten opzichte van geen mobiliteit wordt verklaard door de werkgelegenheidsgroei in het beroep waarin iemand werkzaam is, de scholing die gevolgd is en de interactie tussen beide variabelen. Daarnaast zijn in het model enkele controlevariabelen opgenomen.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de Enquête Beroepsbevolking (EBB) 2007 en 2008. De EBB is een roterend panelonderzoek onder ongeveer 65.000 huishoudens per jaar. Binnen elk huishouden worden personen van 15 jaar en ouder geïnterviewd. Huishoudens worden een jaar lang gevolgd. Na het eerste face-to-face interview volgen nog vier telefonische vervolginterviews. Tussen elk interview zit ongeveer 3 maanden. Door het panelkarakter is de EBB bij uitstek geschikt om de dynamiek op de arbeidsmarkt in kaart te brengen (Bierings et al., 2009; Kerkhofs, 2008). De EBB bevat uitgebreide informatie over het beroep, de werkkring (bedrijf en bedrijfssector) en opleidingsachtergrond van werkenden. We beperken ons onderzoek tot werkenden in loondienst met een baan van meer dan 12 uur per week. Werkenden die tegelijkertijd een voltijdopleiding volgen, worden buiten beschouwing gelaten.

*Arbeidsmarktmobiliteit*

De arbeidsmarktmobiliteit wordt gemeten door de arbeidssituatie op het moment van het vijfde interview (in 2008) te vergelijken met de situatie bij het eerste interview (in 2007). In elk van de vervolginterviews wordt gevraagd of de respondent nog steeds bij dezelfde werkgever werkzaam is als in het voorafgaande interview. Als een respondent aangeeft bij een andere werkgever te werken dan wordt het beroep opnieuw gevraagd. Als de respondent niet van werkgever is veranderd, wordt gevraagd of hij of zij nog steeds in

---

1. Een multinomiaal logit model leverde vergelijkbare uitkomsten.



hetzelfde beroep werkzaam is. Veranderingen van beroep worden gemeten op basis van de Standaard Beroepenclassificatie (SBC '92) van het CBS. Om de beroepsmobiliteit zo goed mogelijk te traceren, maken we daarbij gebruik van het laagste aggregatieniveau. Als het 5-digit beroep bij het vijfde interview anders is dan het 5-digit beroep bij het eerste interview, is er sprake van een verandering van beroep.

In tabel 8.1 staan enkele beschrijvende statistieken. Slechts 1% van de respondenten is tussen 2007 en 2008 uitgestroomd van betaald werk naar werkloosheid of inactiviteit. Veranderingen van beroep en/of werkgever komen veel vaker voor: 5,5% van de respondenten is van beroep veranderd maar nog steeds bij dezelfde werkgever werkzaam, 7,7% is zowel van beroep als van werkgever gewisseld en 3,7% is van werkgever gewisseld maar werkt nog wel in hetzelfde beroep.

**Tabel 8.1 Beroepsmobiliteit, scholingsdeelname en relatieve werkgelegenheids groei (ongewogen)**

	%
Beroepsmobiliteit	
Uitstroom van werk naar geen werk	1,0
Verandering van beroep/zelfde werkgever	5,5
Verandering van beroep/verandering werkgever	7,7
Geen verandering beroep/verandering werkgever	3,7
Deelname aan scholing	16,2
Opleiding (gedeeltelijk) bekostigd door werkgever	8,9
Opleiding volledig zelf bekostigd	7,3
Relatieve werkgelegenheidskrimp beroep	- 0,97 ; 0,36 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Minimum en maximum in plaats van percentage

Bron: CBS, EBB

### *Scholing*

Vanuit de EBB is informatie beschikbaar over de scholing die op het moment van het eerste interview of (in het geval van korte cursussen met een duur van minder dan zes maanden) vier weken daaraan voorafgaand is gevolgd. Dat betekent dat vooral het aantal korte cursussen dat wordt gevolgd waarschijnlijk iets wordt onderschat. In totaal geeft 16,2% van de respondenten aan scholing te hebben gevolgd. In de EBB is ook gevraagd of de scholing door de werknemer zelf, of door de werkgever is betaald en of de cursus in werktijd heeft plaatsgevonden. Het blijkt dat scholing vaker (gedeeltelijk) door de werkgever betaald wordt dan door de werknemer zelf. Bij 8,9% van de respondenten heeft de werkgever bijgedragen aan de directe opleidingskosten of heeft de scholing geheel of gedeeltelijk in werktijd plaatsgevonden;

7,3% van de respondenten heeft een volledig zelf bekostigde scholing gevolgd.

#### *Relatieve beroepsgroei*

Om na te gaan of het effect van training op beroepsmobiliteit afhankelijk is van de arbeidsmarktontwikkelingen op beroepsniveau wordt in de analyses rekening gehouden met de ontwikkeling in de werkgelegenheid. Per beroepsgroep (SBC'92 3-digit) is de relatieve ontwikkeling in de werkgelegenheid berekend. De relatieve groei per beroepsgroep is bepaald op basis van de EBB-jaarcijfers 2001 en 2008 en geeft de procentuele toe- of afname weer van het aandeel van het betreffende beroep in de totale werkgelegenheid over de periode 2001-2008. Voor beroepsgroepen met een te klein aantal werkenden om betrouwbare cijfers over de groei te kunnen berekenen, is de relatieve groei van de beroepsklasse (SBC '92 2-digit) waartoe die beroepsgroep behoort, genomen. In de analyses is de variabele als relatieve beroepskrimp opgenomen. Dit betekent dat groeiende beroepen een negatief teken hebben gekregen. De maximale waarde van deze variabele is 0,36; het minimum -0,97.

We onderscheiden 63 beroepsgroepen. In de periode 2001-2008 kenden hiervan 30 beroepsgroepen relatieve groei en 33 relatieve krimp. Daarbij is de werkgelegenheid in de lagere en middelbare beroepen afgenomen, met name in de technische, agrarische en transportsector (zie ook De Grip en Dijkman, 2008). Binnen de lagere en middelbare technische beroepen zijn de technische commerciële, grafische en metaalkundige beroepen de grootste krimpberoepen. Groeiende beroepen zijn vooral de hogere en wetenschappelijke beroepen in de richting bestuurlijk juridisch, economisch administratief, gedrag en maatschappij en docenten. In het model is het omgekeerde van de beroepsgroei opgenomen (dat wil zeggen werkgelegenheidskrimp).

#### *Controlevariabelen*

Omdat scholingsdeelname en mobiliteit afhankelijk zijn van individuele kenmerken, baanspecifieke kenmerken en regionale factoren, wordt in de analyses hiermee rekening gehouden. In de analyses wordt gecontroleerd op de volgende individuele kenmerken: geslacht, etniciteit (autochtoon, westerse allochtoon, niet-westerse allochtoon), leeftijd (lineair en kwadratisch), aantal jaren werkzaam in de huidige baan (lineair en kwadratisch) en opleidingsniveau (basisonderwijs, vmbo, mbo/havo/vwo, hbo en wo). De volgende baankenmerken worden meegenomen in de analyses: werken in een deeltijdbaan, beroepsrichting (algemeen, docenten, agrarisch, exact/techniek, transport, (para)medisch, economisch administratief/juridisch, taal en cultuur, gedrag en maatschappij, persoonlijke en sociale verzorging, management), be-

drijfs grootte (2-9 werknemers, 10-19 werknemers, 20-49 werknemers, 50-99 werknemers,  $\geq 100$  werknemers), sector van activiteit (landbouw/visserij, industrie, bouwnijverheid, handel, horeca, vervoer en communicatie, financiële instellingen, zakelijke dienstverlening, openbaar bestuur, onderwijs, zorg, cultuur en overige dienstverlening, overig). Daarnaast worden regiodummies meegenomen om te controleren voor regio-specifieke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (regio noord, regio oost, regio west, regio zuid). Omwille van de beperkte ruimte worden de regressiecoëfficiënten voor de controlevariabelen niet weergegeven in de tabellen.

## RESULTATEN

### *Werkgelegenheidskrimp en scholingsparticipatie*

In tabel 8.2 zijn de resultaten opgenomen van logit analyses voor de relatie tussen de werkgelegenheidskrimp en de kans op deelname aan scholing (totaal, door de werkgever betaald en zelf bekostigde scholing). Uit de analyses blijkt dat werknemers in krimpde beroepen minder vaak aan een door de werkgever betaalde scholing deelnemen. Daar staat echter tegenover dat zij vaker scholing volgen die door henzelf is bekostigd. Deze effecten zijn echter niet statistisch significant. Een mogelijke verklaring voor het ontbreken van een significant effect is dat de groei of krimp van het beroep niet de enige bepalende factor is voor scholingsdeelname en dat bijvoorbeeld de noodzaak om bij te blijven net zo goed speelt in krimpde als in groeiende beroepen, waardoor de scholingsdeelname gelijk is. Een andere verklaring is dat de werknemers in beroepen die al langere tijd kampen met een krimpde werkgelegenheid een selectieve groep vormen (de 'overblijvers') en dat scholingsdeelname wel frequenter voorkomt in krimpde beroepen, maar de werknemers die scholing hebben gevolgd al eerder naar een ander beroep zijn overgestapt. De relatie tussen de scholingsdeelname en arbeidsmarktmobiliteit zal in de volgende paragraaf nader worden onderzocht.

Tabel 8.2 Logit analyses van de kans op scholing<sup>2</sup>

	Deelname aan scholing (totaal)		Deelname scholing betaald door werkgever		Deelname scholing zelf betaald	
	Coef.	St. dev.	Coef.	St. dev.	Coef.	St. dev.
Relatieve werkgelegenheidskrimp beroep	-0,035	0,117	-0,204	0,141	0,230	0,179
N		29.395		29.395		29.395
Nagelkerke R-kwadraat		0,074		0,066		0,070

\*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$

Bron: CBS, EBB

### *Beroepsmobiliteit*

Tabel 8.3 geeft de resultaten van de logit analyses van de kans op mobiliteit. Werknemers die een door de werkgever bekostigde scholing hebben gevolgd, hebben een kleinere kans om werkloos te worden. De tabel laat verder zien dat de kans om uit te stromen naar werkloosheid of inactiviteit niet significant samenhangt met de relatieve werkgelegenheidskrimp in een beroep. Echter, werknemers in krimpende beroepen die zelf investeren in scholing lopen een significant lager risico om werkloos te worden. In die zin helpt de door de werknemer zelf bekostigde scholing meer om de employability in stand te houden wanneer iemand werkzaam is in een krimpend beroep.

De mobiliteit binnen de eigen organisatie is zowel groter voor degenen die zelf een opleiding hebben bekostigd als voor degenen die een opleiding hebben gevolgd die (gedeeltelijk) door hun werkgever is bekostigd. De verschuivingen in de werkgelegenheid beïnvloeden de interne mobiliteit ook: degenen die werkzaam zijn in een krimpend beroep hebben minder kans op ander werk bij dezelfde werkgever. Echter, door de werkgever bekostigde scholing kan er juist toe bijdragen dat werknemers in krimpende beroepen een verandering van beroep meemaken bij dezelfde werkgever. In dit geval voorzien werkgevers in een toegenomen vraag naar bepaalde functies door hier zelf mensen voor op te leiden en klaar te maken voor ander werk binnen de organisatie.

2. In de analyses wordt tevens gecontroleerd op individuele kenmerken, baankenmerken en regiodummies.

Tabel 8.3 Logit analyses van de kans op mobiliteit na één jaar<sup>3</sup>

	Uitstroom van werk naar geen werk		Verandering beroep/ zelfde werkgever		Verandering beroep/ andere werkgever		Zelfde beroep/andere werkgever	
	Coef.	St. dev.	Coef.	St. dev.	Coef.	St. dev.	Coef.	St. dev.
Opleiding (gedeeltelijk) bekostigd door werkgever	-0,765 **	0,345	0,455 ***	0,084	-0,312 ***	0,095	-0,216 *	0,130
Opleiding volledig zelf bekostigd	0,052	0,236	0,528 ***	0,093	0,293 ***	0,078	-0,158	0,131
Relatieve werkgelegenheidskrimp beroep	-0,186	0,536	-0,419 **	0,203	0,068	0,193	0,748 **	0,314
Relatieve werkgelegenheidskrimp beroep* bekostigd door werkgever	-0,700	1,710	0,958 *	0,538	-0,401	0,536	-0,899	0,766
Relatieve werkgelegenheidskrimp beroep* zelf bekostigd	-2,325 *	1,317	-0,155	0,593	-1,068 **	0,509	-2,434 ***	0,836
N		24.227		25.420		26.014		24.911
Nagelkerke R-kwadraat		0,106		0,041		0,136		0,102

\*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$ 

Bron: CBS, EBB

Werknemers die door de werkgever bekostigde scholing volgen, veranderen minder snel van werkgever. Er is wat dit betreft geen significant verschil tussen werknemers in krimpende en groeiende beroepen. Zelf bekostigde scholing vergroot daarentegen de kans op een verandering van beroep en werkgever. Dit geldt echter in mindere mate voor werknemers in krimpende beroepen dan voor werknemers in groeiende beroepen. De werkgelegenheidskrimp heeft geen invloed op de kans om in een ander beroep bij een andere werkgever te gaan werken. Maar deze krimp hangt wel positief samen met de kans om extern hetzelfde beroep uit te gaan oefenen. Bij degenen die een door henzelf bekostigde opleiding hebben gevolgd, is de kans dat zij bij een andere werkgever hetzelfde beroep uitoefenen kleiner als zij werkzaam zijn in een krimpend beroep.

## CONCLUSIES

In deze bijdrage hebben wij gekeken naar de scholingsparticipatie in de beroepen met een krimpende werkgelegenheid en het effect van scholing op de beroepsmobiliteit. Gezien het belang van de beroepen- en sectorale mobiliteit in de Europese werkgelegenheidsstrategie is deze invalshoek zeer relevant voor het overheidsbeleid. De relevantie wordt nog eens onderstreept doordat technologische ontwikkelingen en het globaliseringsproces de werk-

3. In de analyses wordt gecontroleerd op individuele kenmerken, baankenmerken en regio-dummies.

gelegenheid in sommige sectoren en beroepen structureel flink onder druk zetten.

In dit onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van het panelkarakter van de EBB om mobiliteit uit betaalde arbeid, en beroeps- en werkgevermobiliteit te relateren aan de eerdere scholingsparticipatie. De resultaten laten zien dat scholing die wordt bekostigd door werkgevers de externe mobiliteit van werknemers verkleint, maar de interne mobiliteit naar andere beroepen binnen de organisatie vergroot. Dit komt overeen met veronderstellingen uit de literatuur over het menselijk kapitaal. Indien de werkgever (deels) voor een cursus betaald heeft, dan zal deze de werknemer aan zich willen binden om zijn scholingsinvestering terug te kunnen verdienen. Voor de werknemer betekent dit dat de kans op baanverlies minder wordt, maar dat de werkzekerheid niet per se groter wordt omdat de huidige werkgever failliet kan gaan en de werknemer weinig vaardigheden heeft opgedaan om elders aan de slag te gaan. Dit risico is vooral groot in beroepen waar de werkgelegenheid structureel krimpt en het meest pregnant in tijden van economische crisis.

Eigen investeringen van de werknemer leiden tot een grotere externe mobiliteit (beroepsmobiliteit en verandering werkgever). Ook dit is in overeenstemming met veronderstellingen uit de literatuur: werknemers die zelf in hun menselijk kapitaal investeren beogen het opdoen van algemene kennis die bij andere werkgevers nuttig kan zijn. Dergelijke investeringen passen in een algemene strategie van investeren in de eigen employability. Een beleidsconclusie zou dan ook kunnen zijn dat voor het op peil houden van de employability directe subsidiëring van scholing door werknemers via vouchers effectiever is dan stimulering via bedrijven. De vraag is echter in welke mate werknemers dergelijke investeringsbeslissingen zelf kunnen nemen en de consequenties daarvan kunnen overzien. Onze analyses laten zien dat zelf gemaakte investeringen in scholing door werknemers in krimpende beroepen weliswaar de kans op werkloosheid verminderen, maar dat ze ook leiden tot minder externe mobiliteit, ook naar een ander beroep bij een andere werkgever. Dit zou kunnen betekenen dat werknemers vaak de juiste informatie missen om zich om te scholen voor een ander beroep waar hun employability beter gegarandeerd is.

## LITERATUUR

- Bierings, H., Cörvers, F., Monizzaan, R. & Vries, R. de (2009). *Beroepsmobiliteit: Bruikbaarheid longitudinale gegevens*. Enquête beroepsbevolking. ROA-TR-2009/2. Maastricht: ROA.
- Blasco, S., Crépon, B. & Kamionka, T. (2008). *Evaluation of the Impact of Training on Individual Labor Market Transitions*. Crest.

- Chéron, A., Rouland, B. & Wolff, F. (2009). *Returns to firm-provided training in France: Evidence on mobility and wages*. Gains.
- Dearden, L., Machin, S., Reed, H. & Wilkinson, D. (1997). *Labour Turnover and Work-Related Training*. London: The Institute for Fiscal Studies.
- Elliot, R., & Lindley, J. (2006). Skill Specificity and Labour Mobility: Occupational and Sectoral Dimensions. *The Manchester School* 74(3): 389-413.
- Fouarge, D., Grip, A. de & Nelen, A. (2009). *Leren en Werken*. ROA-R-2009/3. Maastricht: ROA.
- Green, F., Felstad, A., Mayhew, K. & Pack, A. (2000). The impact of training on labour mobility: Individual and firm level evidence from Britain. *British Journal of Industrial Relations* 38(2): 261-275.
- Grip, A. de & Dijkman, S. (2008). Winnaars en verliezers op de arbeidsmarkt 2000-2005, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 24 (1): 6-15.
- Kambourov, G. & Manoskii, L. (2004). *Occupational mobility and wage inequality*. IZA Discussion papers 1189. Bonn: IZA.
- Kambourov, G. & Manoskii, L. (2004). *Rising occupational and industry mobility in the United States: 1968-1993*. IZA Discussion papers 1110. Bonn: IZA.
- Kerkhofs, M. (2008). *Werkloosheidsduren op basis van de Enquête beroepsbevolking 2002-2007*. Den Haag: CBS.
- Parent, D. (1999). Wages and Mobility: The Impact of Employer – Provided Training. *Journal of Labor Economics* 17(2): 298-317.
- Shah, C. & Burke, G. (2001). Occupational replacement demand in Australia. *International Journal of Manpower* 22(7): 648-663.
- Sieben, I. (2007). Does Training Trigger Turnover or Not? The impact of Formal Training on Young Men's and Women's Search Behaviour. *Work, Employment and Society* 21(3): 397-416.
- Zweimüller, J. & Winter-Ebmer, R. (2000). *Firm-Specific Training: Consequences for Job Mobility*. Working Paper Series. Zürich: Institute for Empirical Research in Economics, University of Zürich.





*Wiemer Salverda*

## INLEIDING

Het sterk ontwikkelde kapitaaldeckingsstelsel van beroepspensioenen is een opvallend kenmerk van de Nederlandse arbeidsverhoudingen in vergelijking met andere landen, en tevens de laatste vorm van sociale verzekering die nog in handen is van de sociale partners. De gedachte dat het pensioenstelsel voorziet in een welvaartsvast inkomen voor gepensioneerde werknemers is ernstig aangetast door de financiële crisis die bezittingen neerwaarts en verplichtingen opwaarts beïnvloedt. De vraag is hoe toekomstbestendig het stelsel is op zichzelf en in relatie tot de arbeidsmarkt en of sociale partners de zaak onder controle houden. Blijven pensioenen achter bij de verwachtingen van werknemers en wordt de beheers- en organisatievrijheid van sociale partners aangetast door beleid en toezicht, dan wordt de toekomst van het stelsel penibel. Nemen flexibiliteit en baanmobiliteit toe, dan rijst de vraag of het bestaande stelsel adequaat is. We richten ons primair op de eerste vraag, die de aandacht richt op het stelsel als zodanig, en komen op de tweede vraag kort terug in de discussie aan het slot van deze bijdrage. We onderzoeken eerst pensioenuitkeringen en kosten, daarna pensioenpremies en inkomsten, en bespreken dan gevolgtrekkingen voor nu en de toekomst. Maar eerst een korte situatieschets.

## ONTWIKKELING, POSITIE EN PRESTATIES

Ons land staat met zijn stelsel eenzaam aan de wereldtop met een gezamenlijk pensioenvermogen van € 604 miljard (2008)<sup>1</sup>, evenveel als het bruto binnenlands product (bbp). 'Een pakhuis vol geld waar zelfs Dagobert Duck niet aan kan tippen', aldus Adriaan Hiele (NRC web, 11/12/1997), toen het vermogen nog half zo groot was. Nederland blaast zijn partijtje mee in de big band van het financiële wereldcasino.

---

1. Overigens slechts vijf procent van het wereldpensioenvermogen (OECD, *Pension Markets in Focus*, 2008/5). Het Nederlands vermogen voor levensverzekeringen bedraagt € 300 miljard.

Het bezit is van recente datum, oplopend van 20% bbp (1957, invoering AOW) via 45% (1980, oliecrisis) naar 131% (2006, maximum) op grond van premies die veelal pensioenuitkeringen overtroffen, vermogensopbrengsten (rente en dividend) en koersontwikkeling van aandelen en obligaties. De voorziening omvat de gehele volwassen bevolking afgezien van witte vlekken (zonder pensioenregeling) en grijze vlekken (waar niet iedereen voldoet aan criteria voor deelneming). In 2008 bouwden bijna 6 miljoen deelnemers actief pensioen op (950.000 meer dan in 1997); ontvingen ruim 2,4 miljoen personen een ouderdoms- of partnerpensioen (40% meer dan 1997)<sup>2</sup>; en hadden ruim 9 miljoen slapers hun opgebouwde rechten bij vertrek achtergelaten in een fonds (wederom 40% meer). Tegelijkertijd bedroegen pensioenuitkeringen € 19,5 miljard – gemiddeld ruim € 8000 per persoon (iets minder dan de samenwonenden-AOW) –, en AOW-uitkeringen € 26,5 miljard.

Bedrijfspensioenen zijn een essentieel onderdeel van een stelsel dat, in wisselende verhoudingen in verschillende landen, bestaat uit drie pijlers, soms vier. De eerste pijler, het fundament voor iedere inwoner, is de AOW. Tweede pijler zijn de beroepspensioenen, alleen voor werknemers die aan een pensioenregeling deelnemen. Ze vormen een 'aanvulling' op de AOW, en alleen samen genomen kunnen ze het pensioen leveren van 70% van het loon waarom het Nederlandse stelsel internationaal befaamd is (ook al is die uitkomst zeker niet gegarandeerd). De AOW-inbouw leidt tot vrijstelling van een deel van het loon (de franchise) voor pensioenpremie omdat daarvoor geen beroepspensioen wordt opgebouwd. De derde pijler betreft individuele pensioenen (lijfrente- en kapitaalverzekeringen), conform belastingregels afgesloten bij particuliere levensverzekeraars (uitkeringen ruim € 12 miljard in 2008). Een vierde pijler – in veel landen kwantitatief niet onbelangrijk – omvat individuele vermogensvorming door middel van sparen, beleggen, huizenaankoop en dergelijke. Opbrengsten of verkoop te zijner tijd genereren inkomen voor de oude dag. Van de eerste naar de vierde pijler verschuift het karakter van 100% collectief tot 100% individueel. In de eerste drie pijlers speelt de staat een rol door middel van wettelijke verplichtingen, toezicht, en belastingfaciliteiten.

#### PENSIOENOPBOUW EN -UITKERING

Het stelsel lijkt geen welvaartsvast pensioen te garanderen. Maar wat is welvaartsvast? Het antwoord op die vraag is minder eenvoudig dan het lijkt. Het zal méér zijn dan waardevastheid – dat wil zeggen gelijkblijvende koop-

2. Waarvan 2 miljoen 65 jaar of ouder, of minstens 80% van alle AOW'ers. Bij AOW is partner geïndividualiseerd, bij ouderdomspensioen niet. Beide groepen kunnen bovendien in het buitenland wonen.

kracht – in geval van groeiende welvaart (en in principe minder in geval van dalende welvaart), maar hóéveel meer is de vraag. Het reële bbp per hoofd van de bevolking zou een maat voor welvaart kunnen vormen, zeker waar het gaat om algemene voorzieningen zoals de AOW. Maar, is dan de vraag, moeten wel alle hoofden geteld worden of blijven bijvoorbeeld kinderen er buiten, omdat ze niet aan de inkomensvorming bijdragen? Hieronder wordt de ondergrens bij de leeftijd van twintig jaar gelegd omdat er nauwelijks pensioenopbouw plaatsvindt vóór die leeftijd. De volgende vraag is of niet gecorrigeerd moet worden voor de eventuele grotere arbeidsinspanning die nodig is om die bbp-groei per capita te bereiken. Die wordt namelijk groter bij toenemende arbeidsparticipatie en kleiner bij algemene werktijdverkortening en groeiende deeltijdarbeid. Het bbp per gewerkt uur neemt in dat geval minder toe dan per capita. Ten derde is van belang dat het bbp naast arbeidsinkomen ook kapitaalinkomen omvat<sup>3</sup>. Een andere welvaartsmaat zou het reële inkomen per huishouden kunnen zijn, maar het nadeel is dat het welvaartseffect van dat inkomen afhangt van de huishoudsamenstelling en dat de samenstelling van de populatie huishoudens bovendien verandert, onder invloed van bijvoorbeeld individualisering. Omrekening per individu kan dit niet ondervangen omdat dit een waardering vereist van de onderlinge verhoudingen tussen soorten huishoudens (equivalentiefactoren), die in de praktijk gebaseerd is op het besteedbaar netto inkomen dat niet goed strookt met pensioenrechten die immers bruto luiden.

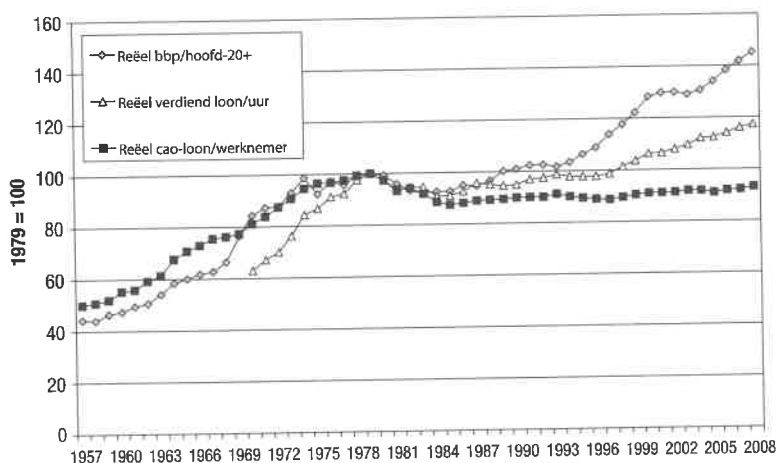
Als praktische oplossing, die echter ook principieel te verdedigen is voorzover het gaat om beroepspensioen, kies ik als welvaartsmaat het verdiende loon en wel per gewerkt uur als correctie voor de mogelijk veranderende arbeidsinspanning. Nadeel is dat kapitaalinkomen buiten beeld blijft, waarvan in recente decennia het aandeel in het bbp steeg ten koste van het loonaandeel. Toepassing van het verdiende loon als maat impliceert daarom een onderschatting van de welvaartsgroei. Toch blijft deze keuze belangrijk wegens het verschil tussen verdiende lonen en collectief onderhandelde contractlonen (cao-loon), die het uitgangspunt vormen voor de aanpassing van de AOW en de meeste beroepspensioenen. Dat verschil wordt samengevat in 'incidentele loonontwikkeling' (zie Salverda, 2008b). Die berust deels op verschuivingen in de werkgelegenheid, en daarmee de pensioenopbouwende populatie. Bijvoorbeeld een groter aandeel van hoger opgeleiden in de werkgelegenheid met een hoger loon, verhoogt het gemiddelde loon maar niet de arbeidsinspanning. Dit deel blijft beter buiten beschouwing bij de bepaling van de welvaartsontwikkeling. De rest van het incidentele loon is wel te interpreteren als welvaartsverhoging, bijvoorbeeld als, afhankelijk van de arbeidsmarktsituatie, werknemers systematisch hoger of lager ingeschaald

3. Natuurlijk moet het kapitaalinkomen van de pensioenfondsen zelf buiten beschouwing gelaten.

worden in dezelfde cao's voor dezelfde werkzaamheden. Tegenwoordig bestaat het incidentele loon goedgeels uit loonsverbetering los van samenstellingsveranderingen<sup>4</sup>. Bij gebrek aan betere informatie veronderstel ik dat ook voor eerdere jaren en ik reken het incidenteel daarom volledig mee in de verdiende loonontwikkeling. De mogelijk overschatting van de welvaarts groei die daardoor kan optreden, compenseert tot op zekere hoogte de onderschatting als gevolg van het buiten beschouwing laten van kapitaalinkomen.

De discussie over wat welvaartsvastheid precies is zou onbelangrijk zijn als er geen aanmerkelijke verschillen optraden tussen de verschillende maten (figuur 9.1). Het bbp per hoofd (+45% sinds 1979) steeg beduidend meer dan het reële uurloon (+17%), vanwege zowel het achterblijvend loonaandeel als de extra arbeidsinspanning. De reële cao-lonen per werknemer blijven ver achter (-7%), en liggen al meer dan twee decennia in koopkracht stil ondanks een lichte groei sinds 1997. Die stabiliteit betekent ruwweg waardevastheid maar geen welvaartsverbetering, en impliceert een drastische ombuiging van de na-oorlogse loonontwikkeling zoals de figuur laat zien. De jaren sinds 1980 kunnen gerust 'the great moderation' van lonen<sup>5</sup> worden genoemd. Nederland vervult hier een voortrekkersrol.

**Figuur 9.1** Twee maten voor de welvaartsbepaling: bbp per hoofd en verdiend loon per gewerkt uur, en het cao-loon per werknemer (gedefleerd met consumentenprijzen), 1957-2008



Bron: CBS, Nationale Rekeningen, Bevolkingsstatistiek en Statistiek cao-lonen; verdiend loon volgens EU-KLEMS database

- 1996-2005: jaarlijks incidenteel 0,7% waarvan 0,1% voor demografisch-economische verschuivingen (CBS).
- In de internationale literatuur staat *great moderation* voor systematisch lagere inflatie en verminderde macro-economische schommelingen.

NB: cao-lonen betreffen indexcijfers die al voor compositiewijzigingen zijn gecorrigeerd; de andere reeksen betreffen lopende jaargemiddelden zonder samenstellingscorrectie. Het cao-loon per maand is geïnterpreteerd als zijnde per werknemer. EU-KLEMS data eindigen in 2005 en zijn geëxtrapoleerd met de mutaties van loonvoet, marktsector en consumentenprijsindex volgens MEV 2010.

Bij de uitkomsten van het pensioenstelsel onderscheiden we de opbouw van pensioenrechten en de indexatie van ingegaan pensioen. Het eerste betreft de vervanging die pensioen biedt voor het loon op het moment dat het pensioen begint. Hoewel de belastingwetgeving 100% vervanging toelaat, wordt in de praktijk 70% als een goed niveau gezien. Ongeacht de pijler moeten pensioenen individueel worden opgebouwd. Voor de AOW gebeurt dat automatisch met 2% per levensjaar door het blote feit van inwonerschap van Nederland tussen 15 en 65 jaar. Het is internationaal uniek dat hiervoor noch premie-inleg noch arbeid, en zeker geen fulltime arbeid, nodig is. Beroepspensioen wordt opgebouwd per gewerkt kalenderjaar met een percentage van het verdiende jaarloon conform de pensioenregeling en binnen een nauw bereik vanwege aftrekbaarheid voor de inkomstenbelasting.

Voor het tweede, pensioenindexatie, is de vraag of de ontwikkeling van loon en welvaart wordt gevolgd. Er zijn helaas nauwelijks systematische gegevens beschikbaar over individuele opbouw of overgang naar pensioen en verdere pensioenontwikkeling. Opgebouwde niveaus zijn eenmalig (voor het jaar 2005) gemeten door het CBS (Statistiek Pensioenaanspraken). In deze data benadert de situatie van 60-65-jarigen het beste het uiteindelijke resultaat dat behaald wordt bij de overgang van loon naar pensioen. Werknemers behalen gemiddeld een gecombineerd resultaat uit AOW en beroepspensioen van 59% van het eerdere loon. Dat ligt duidelijk onder die fameuze 70%. Het belang van AOW-inbouw blijkt sterk af te nemen met de inkomenshoogte en alleen de pensioenen van de laagste inkomensgroep halen de 70%. Vrouwen komen percentagegewijs relatief hoog uit, juist vanwege hun lagere loon<sup>6</sup> waardoor het belang van de AOW voor hen groter is. De vele in deeltijd werkende vrouwen hebben een laag pensioen maar ontvangen wel volledige AOW. De situatie van 2005 is nog vrijwel geheel gebaseerd op eindloon maar er zijn geen aanwijzingen dat de inmiddels massaal doorgevoerde pensioenopbouw op middelloon op zich in de toekomst tot een beter resultaat zal leiden.

Ondanks vergrijzing nam het totaal aantal AOW-uitkeringen gestaag af van 6,1% bbp tot 4,4%. Dit gebeurde in weerwil van het feit dat de demografische verhouding van 65+-ers op de 20+-bevolking steeg van 16,7% in 1980

6. Hun gemiddelde loon (€ 18.000) ligt ver onder mannen (€ 44.000).

naar 19,7% in 2008, wat bij onveranderde inkomensverhoudingen boven en onder de 65 jaar de AOW-uitkeringen juist verhoogd zou hebben van 6,1% tot 7,2% bbp. De verklaring van de daling ligt in het sterk achterblijven van de AOW bij de prijsontwikkeling waardoor tussen 1980 en 2008 per saldo een koopkrachtverlies optrad van 15% (een grote daling in de jaren tachtig werd gevolgd door langdurige stagnatie). De belangrijkste reden is de indexatie van de AOW op grond van de cao-lonen.

Het beroepspensioen heeft deze achteruitgang deels gecompenseerd, op het eerste gezicht en alleen voor wie beroepspensioen ontvangt. Het aandeel van de beroepspensioenen verdubbelde van 2,4% naar 4,7% bbp, waardoor de som van beide pijlers gelijk bleef op 9% (figuur 9.2). Dat onveranderde niveau compenseert de vergrijzing echter niet<sup>7</sup>. Ook de toename van het gemiddelde beroepspensioen afzonderlijk schiet waarschijnlijk tekort gelet op de uitbouw van het stelsel en de drastische stijging van het aantal pensioentekkers<sup>8</sup>. Daarbij moet bedacht worden dat het gemiddelde pensioen, anders dan de AOW, deels opwaarts wordt beïnvloed door jaarlijks nieuw ingegane pensioenen die van het verdiende loon afhangen<sup>9</sup>. Eenmaal ingegaan is de verdere indexatie echter voornamelijk op het cao-loon gebaseerd, soms in combinatie met de prijsontwikkeling (zie DNB, tabel 8.16), wat per saldo stagnatie in koopkracht van het pensioen betekent. De indexatie door het grootste pensioenfonds van ons land<sup>10</sup> geeft een goede illustratie (figuur 9.3). De ontwikkeling van de cao-lonen is bepalend voor de grote lijn van de pensioenontwikkeling<sup>11</sup>. Na 1980 is de daling te zien van cao-lonen van overheid en onderwijs en van pensioenen met een koopkrachtverlies van 20%. Dat is iets groter dan voor de AOW (-15%) en de ontwikkeling van het totale pensioenresultaat inclusief AOW zal daarom tussen beide percentages in liggen. Ingegane ABP-pensioenen zijn dus ternauwernood waardevast gebleken en zeker niet welvaartsvast. In de particuliere sector ontwikkelden reële cao-lonen zich iets gunstiger (figuur 9.1) met een half zo grote reële daling (-7%). Private pensioenuitkomsten kunnen dus iets gunstiger zijn geweest maar waarschijnlijk bleven ook zij achter bij de welvaartsontwikkeling, met een al langdurig onveranderde koopkracht. Van compensatie van de achterblijvende AOW door een stijgend beroepspensioen is al met al geen sprake.

7. Het percentage had dan moeten groeien tot 10,2 bij gelijkblijvende inkomensverhoudingen.

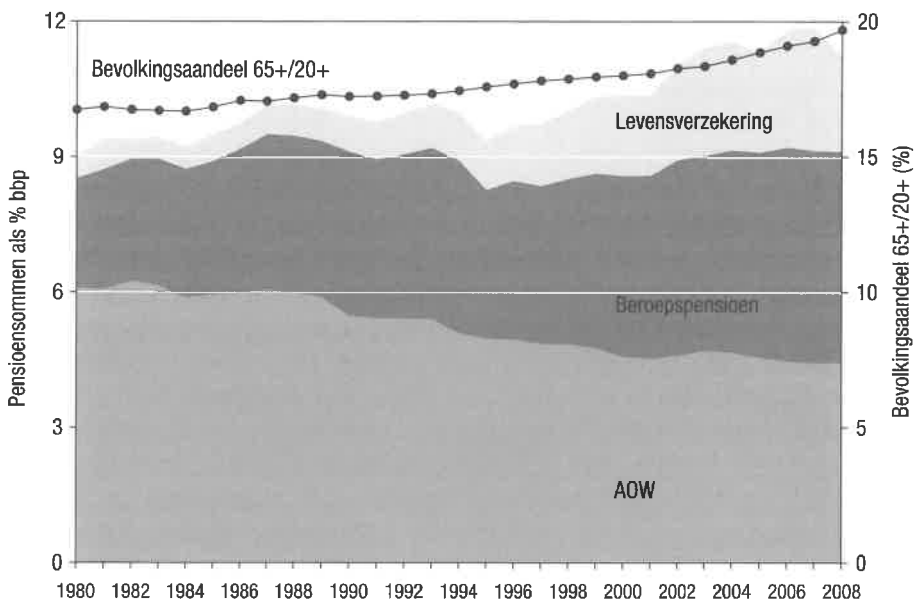
8. Mogelijk met 160%, als we het aantal pensioentekkers vanaf 1997 lineair terugleggen: 925.000 in 1980 tegen 2,4 miljoen in 2008, of 60% van de 65+-ers in 1980 tegen 90% in 2008.

9. Ruw geschat is het effect 8% (of 0,4% bbp) in 2008 ten opzichte van 1980, aangenomen dat elk 65-jaarcohort de ontwikkeling van het verdiende loon volgde behoudens dalingen.

10. En ook EU en VS.

11. cao-lonen overheid bleven 21 procentpunt achter bij private sector (1979-1980).

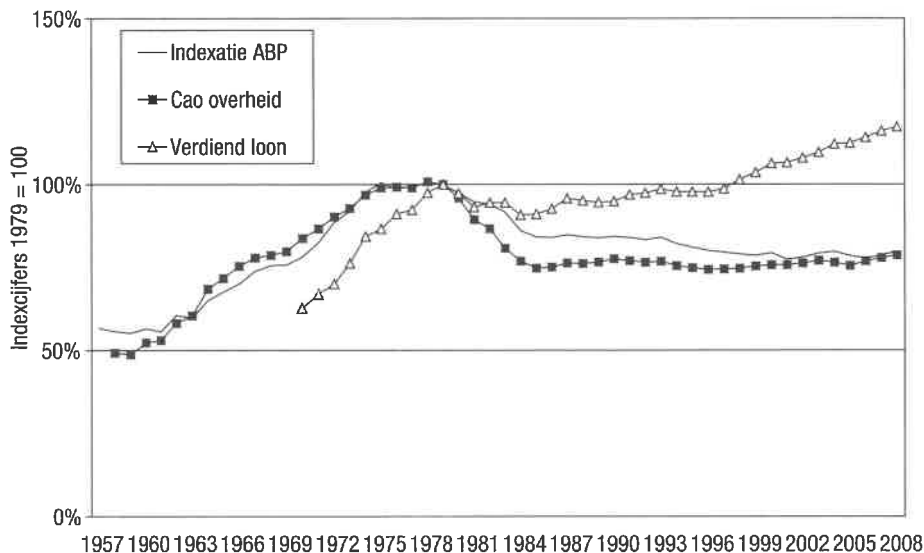
Figuur 9.2 Pensioenuitkeringen in de drie pijlers, en vergrijzing, 1980-2008



Bron: CBS, Nationale Rekeningen en Bevolkingsstatistiek

Alleen de uitkeringen in de derde pijler, de levensverzekering, zijn zodanig toegenomen dat het geaggregeerde resultaat de vergrijzing mogelijk overtrof. Deze pijler groeide relatief sterk van 0,5% naar 2,1% bbp, en het drie-pijler-totaal steeg van 9,1% naar 11,2% of 0,4% meer dan zou overeenkomen met de geschetste demografische ontwikkeling. Waarschijnlijk is dit echter een misleidend beeld. Uit de geaggregeerde cijfers kunnen niet gemakkelijk conclusies worden getrokken voor individuele pensioenuitkeringen. De tweede en de derde pijler gaan (boven de 65 jaar) altijd samen met de eerste maar niet per se met elkaar; de derde pijler zal vaak een alternatief vormen voor wie niet in de tweede terecht kan (zelfstandigen). De drie resultaten kunnen dus niet bij elkaar worden opgeteld.

**Figuur 9.3** Cumulatieve indexatie van ingegane pensioenen van ABP, cao-lonen van overheid en onderwijs, en verdiend uurloon (gedefleerd voor consumentenprijzen), 1957-2008



Bron: ABP en CBS, Consumentenprijsindex en figuur 9.1

Kortom, er blijkt al langdurig sprake van structurele druk op de welvaartsvastheid van pensioenen als gevolg van de indexatie van AOW én beroepspensioen met de cao-loonontwikkeling. De huidige niet-indexatie maakt die druk urgent. Het toenemende belang van derde-pijlerpensioenen compenseert dit niet, en blijkt evenmin een wenselijke ontwikkeling als we hierna de financiering van het pensioenstelsel in de beschouwing betrekken.

#### PENSIOENFINANCIERING: PREMIES, KOERSEN EN KOSTEN

De eerste pijler, de AOW, wordt als omslagstelsel gefinancierd: uitkeringen zijn in principe gelijk aan premies plus, in toenemende mate, overheidsbijdragen. Ondanks het achterblijven van de AOW-uitkeringen bij het bbp heerst het gevoel dat de premieheffing verzaamd is en een bijdrage van de overheid compensatie moet bieden<sup>12</sup>. In werkelijkheid daalden de premieopbrengsten echter aanzienlijk (van 5,5% bbp tot minder dan 3,5%), ook al steeg de druk van de AOW-premie inderdaad van 10% naar 18%, gemaximeerd in 1999. Deze tegengestelde ontwikkelingen zijn met elkaar te verzoenen doordat de inkomensgrondslag voor premieheffing sinds 1990 zeer drastisch is af-

12. Exclusief 'fiscalisering' van AOW.



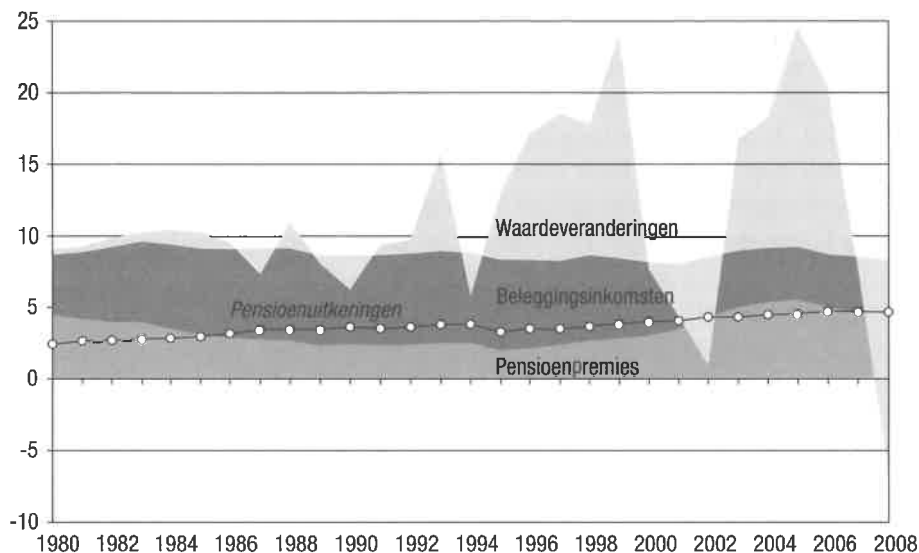
genomen, van 50% bbp tot minder dan 20%. Verantwoordelijk daarvoor zijn de belastingherziening van 1990 (operatie-Oort) en de sterk gedaalde reële premiegrens. De laatste bleef sinds 1979 40% achter bij de prijsontwikkeling en 50% bij de verdiende lonen, onze maat voor welvaarts groei. De financiering van de AOW drukt zo relatief steeds zwaarder op lage inkomens.

In de tweede pijler berust de vermogensgroei van pensioenfondsen op inkomsten plus waardevermeerdering van het vermogen, uiteraard minus pensioenuitkeringen en andere uitgaven. Inkomsten omvatten pensioenpremies en gerealiseerde beleggingsopbrengsten zoals rente op obligaties en leningen (bijvoorbeeld hypotheken), huur voor onroerend goed, dividend op aandelen en meeropbrengsten uit verkoop van vermogenstitels. De waardevermeerdering betreft koersveranderingen van effecten en gewijzigde waardering van onroerend-goedbezit. Zij bestaat alleen op papier zolang ze niet door verkoop wordt gerealiseerd. Figuur 9.4 toont de ontwikkeling van premies, beleggingsopbrengsten en waardeverandering. Het totaal van inkomsten (de eerste twee) is vrijwel constant maar daarbinnen groeiden beleggingsopbrengsten aanvankelijk tot ruim 6% bbp van 1987 tot 1996 om dan terug te vallen en vanaf 2005 onder het uitgangsniveau van 4% te belanden. Premie-inkomsten daalden significant tot slechts 2% bbp in 1995 en stegen versneld onder invloed van de dotcom crisis, tot ze uiteindelijk boven het beginniveau uit kwamen. De aanvankelijke premiedaling is nog groter dan ze lijkt, omdat de demografische ontwikkeling, de uitbreiding van de dekkingsgraad van beroepspensioenen<sup>13</sup>, de loonontwikkeling en het bbp per hoofd, gegeven de uitgangssituatie van 1980, in 1995 een niveau van 4,8% zouden doen verwachten. Dit impliceert werkelijk lagere individuele premies. Dientengevolge overtroffen uitkeringen de premieopbrengsten 15 jaar lang, wat leidde tot ontsparing (€ 60 miljard cumulatief in lopende prijzen) om de pensioenuitkeringen te financieren. Het batig saldo van inkomsten en pensioenuitgaven daalde van ruim 6% bbp naar circa 3,5%. Het opgebouwde pensioenvermogen werd in brede kring, inclusief de regering, als overmatig beschouwd. Dat is verbluffend, gezien vanuit de huidige omstandigheden en lijkt gebaseerd op een optimistische visie op toekomstige uitkeringen en premieopbrengsten die afdeed aan het belang van kapitaalopbouw en toekomstige verplichtingen. Boven op de inkomsten wordt in de figuur ook de waardeontwikkeling getoond, die bepaald is als restpost van jaarlijkse inkomsten, uitgaven en vermogensverandering. Waardevermeerdering lijkt onmisbaar voor de vermogensopbouw maar toont ook frequente en toenemende schommelingen. Vijf maal is er sprake van een duidelijke terugval (de happen uit de onderste twee gedeelten), ongewogen samengeteld goed voor 57% van het bbp waarvan 47% tijdens de twee laatste crises. In 1987, 1989-90 en 1994 was hun effect

13. Actieve deelname van 40% van 20-64-jarige bevolking in 1980 naar 60% in 2008 (geschat als in voetnoot 7).

op het totaal nog gering, in 2002 neutraliseerden ze de inkomsten echter geheel, en in de huidige crisis vaagden ze die meer dan volledig weg.

**Figuur 9.4** Directe inkomsten en vermogenswaardeveranderingen van pensioenfondsen, % bbp, 1980-2008



Bron: CBS, Nationale Rekeningen

Het belang van waardeveranderingen weerspiegelt de veranderde samenstelling van het pensioenvermogen: tot circa 1985 bijna uitsluitend bestaande uit vastrentende waarden gevolgd door een groei van aandelen, vanaf 1993 explosief, totdat in 2000 beide aandelen gelijk waren. De aantrekkingskracht van stijgende aandelenkoersen tegenover stabiele rente zit hierachter; de noodzaak van een hoger rendement omwille van pensioenopbouw nam wegens loonmatiging eerder af<sup>14</sup>. Met het aandelenbezit groeiden echter ook de risico's en daalde het directe rendement door relatief lage dividendopbrengsten. De vermogensdalingen van deze eeuw komen vooral voor rekening van het aandelenbezit. Achteraf lijkt het erop dat als niet in aandelen was belegd en het directe beleggingsrendement behaald zou zijn over het gehele vermogen, inclusief wat aan aandelen is besteed, het resultaat per saldo niet drastisch slechter was geweest<sup>15</sup>. Dat het nemen van risico tot een hoger ren-

14. Cao-loonmutaties (+2,4%) geringer dan aangegeven rente op staatsleningen (5,8%) (vanaf 1986).

15. Op de achterkant van een sigarendoosje berekend, direct rendement toegepast op vermogen van 1980 plus jaarlijks saldo van premies minus uitkeringen en kosten leidt tot vermogen van € 767 miljard in 2008, ruimschoots boven actuele € 604 miljard.

dement leidt, is een heilig geloof wanneer niet bijtijds winst wordt genomen, wat evident niet gebeurt. Koers-gebaseerde risico's kunnen bovendien hardnekkig zijn, getuige bijvoorbeeld het feit dat de Nederlandse beurskoersen pas in 1954 weer het niveau van 1899 bereikten (CBS, 2000). Extrapolaties vanuit de koersopleving in 2009 vormen geen garantie voor een duurzaam herstel.

Bovenstaande uitkomsten gaan voorbij aan de uitvoeringskosten. Bij pensioenopbouw zijn kleine jaarlijkse kostenverschillen van groot belang voor de uitkomst die na verloop van meerdere decennia wordt behaald. De kosten lopen sterk uiteen tussen de drie pijlers en ook daarbinnen, afhankelijk van private (levensverzekeraars) en collectieve (AOW, fondsen) uitvoering.<sup>16</sup>

De uitvoeringskosten van de AOW zijn met 0,21% jaloersmakend klein, die van pensioenfondsen vallen met 4,5% ruim 20 maal hoger uit, en die van pensioenuitvoering door levensverzekeraars met 10,8% 50 maal. Het kosten-niveau in de derde pijler (17,4%) is nog enkele malen hoger. De AOW-kosten zijn laag omdat de administratie van rechten simpel is: de leeftijd van 65 jaar is eenvoudig vast te stellen en de opbouw middels levensjaren volgt uit het bevolkingsregister. Beroepspensioenen vergen een gedetailleerde, langdurige administratie van individuele arbeidsgeschiedenissen en premie-inleg voor de opbouw van rechten, maar ze hebben het relatief gemakkelijk wat betreft de aard van de rechten en premie-inning vanwege hun collectieve karakter.

De kosten van vermogensbeheer door pensioenfondsen, die pas over 2007 voor het eerst door DNB zijn gepubliceerd<sup>17</sup>, betekenen een verdubbeling van de eerder bekende kosten en omvatten 2,24% van de 4,5%. Individuele lijfrentes vergen in beide opzichten aanzienlijk meer individuele behandeling en zijn bovendien voorwerp van het maken van winst. De kosten van de AOW bleven onveranderd laag, die van de derde pijler onveranderd hoog. De tweede-pijlerkosten stegen en zijn meer dan verdubbeld vanaf 3% in 1980<sup>18</sup>. Dat is een verontrustende ontwikkeling voor de effectieve omzetting van premie-inleg in pensioen. Voor het pensioenstel als geheel leiden bovendien de inkrimping van de goedkope AOW en de sterk toenemende rol van de dure derde pijler tot aanzienlijk hogere kosten (figuur 9.5).

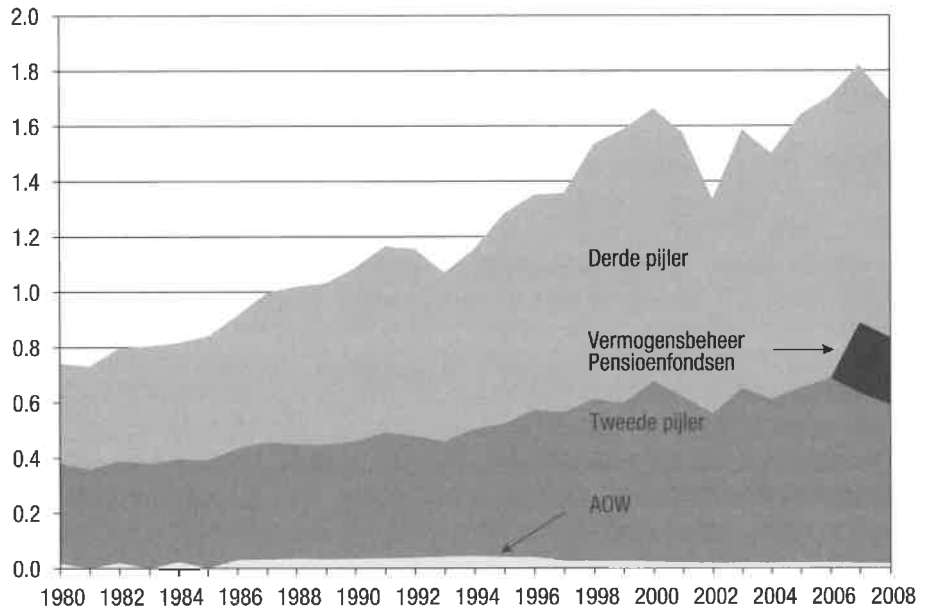
---

16. Als percentage bepaald over som van uitkeringen en premies (die beide tot administratiekosten leiden) en directe inkomsten (die leiden tot beheerskosten), inclusief exploitatie-overschot (nihil voor pensioenfondsen, voor levensverzekeraars pro rato pensioenen en lijfrentes toegekende winst).

17. Voordien luiden de vermogensopbrengsten netto na aftrek van dergelijke kosten, nu worden ze bruto vermeld gevolgd door aftrek van beheerskosten, enigszins merkwaardig aan de inkomstenkant.

18. Inclusief beheerskosten over 2007 en 2008, voor groei van aandelenbezit verwaarloosbaar.

**Figuur 9.5** Uitvoeringskosten (inclusief exploitatie-overschot) in de drie pijlers van het pensioenstelsel, % bbp, 1980-2008



Bron: CBS, Nationale Rekeningen 2008, (sub)sectorspecifieke detailgegevens, en DNB, Tabel 8.4

Dit betekent dat de verschuiving tussen de pijlers veel meer aandacht verdient. Het debat over de AOW ziet dergelijke kostenverschillen volledig over het hoofd. De keuze tussen omslag en kapitaaldekking kan geoptimaliseerd worden als ze deze kosten in de beschouwing betreft en niet op basis van a priori's wordt gemaakt. Er heeft een belangrijke substitutie plaatsgevonden van de tweede en derde pijler voor de eerste pijler die zeker niet kostenneutraal is geweest. Waren de onderlinge verhoudingen van de drie soorten (uitkeringen, premies en vermogensopbrengsten) onveranderd gebleven, dan was in 2008 het AOW-bedrijf 23 miljard (waarvan 13 miljard uitkeringen) groter geweest, de tweede pijler 9 miljard kleiner (3,5 miljard uitkeringen) en de derde 14 miljard (6 miljard uitkeringen) kleiner. Deze uitkomst zou € 3 miljard besparen op de jaarlijkse uitvoeringskosten, uitgaande van de huidige kostenniveaus, en per saldo 3,5 miljard meer aan uitkeringen genereren. Deze verschuiving beïnvloedt ook de overheidsfinanciën, zeker op korte termijn, aangezien de premie-inleg in de tweede en derde pijler, anders dan in de eerste pijler, leidt tot extra 'belastinguitgaven' van in totaal 3,7 miljard<sup>19</sup> of 0,4% van het bbp, in omvang vergelijkbaar met de omstreden bezuiniging op de AOW.

19. Rekenend met een marginaal tarief van 42% voor de tweede pijler en 52% voor de derde pijler.

## DISCUSSIE

Pensioen is een cruciale arbeidsvoorwaarde, oplopend tot een derde deel van het levenslang inkomen uit arbeid. Daarmee is het van groot belang voor zowel de arbeidskosten van bedrijven als de inkomens van werknemers. Geen wonder dat sociale partners zwaar tillen aan hun verantwoordelijkheid voor de beroepspensioenen en de onmisbare AOW. Het beroepspensioen vormt de laatste grote sociale voorziening die nog onder hun zeggenschap valt, en zonder hun betrokkenheid bij de opbouw zou deze voorziening niet tot stand zijn gekomen. Tegelijk is de pensioenvoorziening zo groot gegroeid dat ze elke volwassen Nederlander raakt, als gepensioneerde, nabestaande, actieve of slapende deelnemer. Dat maakt haar misschien te belangrijk om kritiekloos aan de sociale partners over te laten. Tegelijk maakt het langetermijn karakter haar te belangrijk om kritiekloos aan wisselende politieke invloeden en regeringsbeleid toe te vertrouwen. Het pensioenstelsel vormt een *menage à trois* van werkgevers, vakbeweging en overheid waarin ieder de eigen belangen behartigt en de samenhang van het geheel uit het oog verloren dreigt te raken, en individuen een goed heenkomen proberen te zoeken in derde-pijlerarrangementen. Loonmatiging tast het welvaartsniveau van AOW en ingegane pensioenen steeds sterker aan. Dat heeft pensioenfondsen er niet van weerhouden zich met overgave te storten op internationale beleggingen, op jacht naar hoge rendementen maar met bedroevend hoge risico's, hoge beheerskosten en uiteindelijk lage rendementen als resultaat. De zware jongens van de financiële wereldmarkten hebben Dagobert Ducks pakhuis effectief lichter weten te maken. Bevriezing of verlaging van pensioenen zet het trotse Nederlandse stelsel, dat nog kort geleden aan de wereld ten voorbeeld werd gehouden, te kijk als de spreekwoordelijke keizer. De essentiële rol van cao-lonen voor de indexatie van pensioenopbouw en de ontwikkeling van ingegane pensioenen werpt twee belangrijke vragen op: ten eerste, hoe lang kan de vakbeweging doorgaan met matiging die op zijn best de pensioenen in koopkracht gelijk houdt maar niet mee laat delen in de stijgende welvaart en ten tweede, heeft de overheid de matigende medewerking van de vakbeweging niet hard nodig om haar doeleinden te bereiken?

De afschaffing van vervroegde pensioneringsroutes die individuele flexibiliteit boden en tegemoet kwamen aan zwaar werk, gezondheidsbelasting en kortere levensverwachting, en terugdringing van de omkeerregel door 'fiscalisering' nemen het stelsel in de tang. Wat betreft arbeidsmarktwerking geeft het op bedrijven, bedrijfstakken en beroepsgroepen geënte stelsel steeds minder een passend antwoord op de groei van flexibele arbeidsrelaties, van de werkgelegenheid van vrouwen en van internationale arbeidscarrières. Nabestaandenpensioen is steeds meer geënt op de fictie van economische zelfstandigheid van vrouwen en raakt in een spagaat met het Nederlands wereldkampioenschap deeltijdwerk. Evenmin biedt het stelsel veel openheid aan

de individuele deelnemers: niemand kent de jaarlijkse pensioenpremie inclusief werkgeversbijdrage, en weinigen overzien de effecten van baanmobiliteit op de eigen pensioenopbouw. Niemand kan het beleid van individuele pensioenfondsen goed controleren bij gebrek aan vergelijkende informatie. De bedrijfstaksgewijze kapitaalopbouw werkt bovendien niet goed in bedrijfstakken waar snelle productiviteitsstijging en internationale concurrentie leiden tot een afname van de werkgelegenheid. Die impliceert een verhoogde verhouding van gepensioneerden ten opzichte van actieve premiebetalers, wat de oplossing bemoeilijkt van vermogensproblemen zoals de huidige.

Als gevolg hiervan treden compenserende gedragseffecten op: een sterke groei van particuliere initiatieven (derde pijler). Uit een achterkant-van-de-sigarendoos simulatie tot 2040 met doorgaande loonmatiging (koopkracht van AOW en beroepspensioen blijven ongewijzigd), stijgende welvaart/productiviteit (1,5% per jaar), volgt als sluitpost om in de pas te blijven met de demografische ontwikkeling een zeer sterke groei van de derde pijler van 2,1% bbp nu tot 7,4% in 2040, dat wil zeggen van minder dan één vijfde van het totale stelsel tot bijna 40%. Wegens de zeer hoge kosten van de laatste pijler is dit een drastisch minder efficiënte uitkomst voor deelnemers, vergeleken met collectieve pensioenvoorzieningen gebaseerd op AOW en beroepspensioen. Bovendien doet dit ook een sterk toenemende aanslag op de overheidsfinanciën die deels ten gunste komt van de winst van levensverzekeraars. Dit speelt ten onrechte geen rol in de huidige beleidsvorming. Verdwijnt de omkeerregel bij volledige fiscalisering, dan wordt ook de derde pijler bedreigd en gaan hogere inkomens voordeliger zelf sparen. Dat betekent terug naar 'af', naar vóór de AOW toen pensioen alleen voor de beter bedeelden was weggelegd die konden sparen en beleggen. Tot slot is het met de transparantie van derde-pijlervoorzieningen onvergelijkbaar veel slechter gesteld dan in de tweede pijler.

We moeten zoeken naar een win-winsituatie voor het stelsel als geheel met voordelen voor deelnemers, sociale partners én overheid. Daarbij moeten de grotere efficiëntie van collectieve regelingen en de optimale samenhang van de verschillende delen voorop staan, en moet de derde pijler zo veel mogelijk worden teruggedrongen ten behoeve van betere pensioenuitkomsten en gunstiger overheidsuitgaven. De AOW als goedkoop omslagstelsel wordt kostenoptimaal gecalibreerd, lees 'verhoogd'. Zo worden aanzienlijke besparingen op de overheidsuitgaven mogelijk en kunnen arbeidskosten worden gematigd.

Naar het voorbeeld van de ziektekostenverzekering kan een uniforme basisregeling van beroepspensioen aan alle fondsen worden opgelegd, inclusief een deeltijdbestendig nabestaandenpensioen. Zulke uniformiteit bevordert transparantie en politieke houdbaarheid, voorkomt pensioenbreuk, verbetert op nationaal niveau de intra- en intersectorale baanmobiliteit en op interna-

tionaal niveau de geografische baanmobiliteit, en kan bovendien verplicht worden voor zzp'ers. Ze past daarmee beter bij huidige en toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen. Ook economisch gezien vermindert verbreding van het draagvlak de aan bedrijfstakken verbonden pensioenproblemen. Bestaande fondsen en sociale partners kunnen de uniforme polis uitvoeren tegen gebenchmarkte kosten. Aanvullende regelingen boven op deze basis kunnen een hoger pensioen bieden of tegemoetkomen aan zware beroepen en gezondheidsbelasting. De werkgever betaalt zijn deel van de pensioenpremie voortaan in alle openheid net als de ZVW-vergoeding (maar in dit geval belastingvrij). Openheid over de prestaties van individuele fondsen maakt ze tot slot beter controleerbaar.

## LITERATUUR

- CBS (2000). 1999 goed jaar voor aandeelhouders. *Persbericht* 00-01, 4 januari.
- DNB (2006). Indexatie tussen wal en schip bij wisseling van baan. *Kwartaalbericht*, December, 65-70.
- DNB (website) (17 september 2009). Speech directeur Kellermann 'Pensioenbeleid één jaar na de ondergang van Lehman Brothers'.
- Salverda, W. (2006). Vergrijzing in Nederland: argumenten voor een betere balans in het debat. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2006, 22(2): 126-139.
- Salverda, W. (2008a,). Labor Market Institutions, Low-Wage Work, and Job Quality. In: Salverda et al., editors, *Low-Wage Work in The Netherlands* (hoofdstuk 3). New York: Russell Sage.
- Salverda, W. (2008b). The Bite and Effects of Wage Bargaining in the Netherlands 1995-2005. In: Maarten Keune and Béla Galgóczi, *Wages and Wage Bargaining in Europe; Developments since the mid-1990s* (pp. 225-254). Brussel: ETUI.
- Salverda, W. (2009). Pensioenen: weinig reden tot ongerustheid. In: Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde, *Jaarboek 2008/2009* (pp. 104-105). Den Haag: Sdu.
- Salverda, W. (2010, te verschijnen). *Prosperity-linked Pensions: Lessons from the Netherlands*. Working Paper. Amsterdam: AIAS, Universiteit van Amsterdam.





## DEELTIJD ALS TIJDELIJK FENOMEEN?

Voltijd en deeltijd over opeenvolgende  
geboortecohorten van vrouwen

*Nicole Bosch, Anja Deelen en Rob Euwals*

### INLEIDING<sup>1</sup>

De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen is de afgelopen decennia in Nederland spectaculair gestegen, van 40% in 1987 naar 62% in 2008. Veel landen hebben een dergelijke ontwikkeling doorgemaakt, maar in geen enkel land van de OESO was de toename zo sterk. Het aantal gewerkte uren op de arbeidsmarkt is echter sinds 1987 met ongeveer 25 uur per week stabiel en laag gebleven. In geen enkele land wordt zoveel in deeltijd gewerkt als in Nederland. Welke maatschappelijke ontwikkelingen, zoals veranderingen in opleidingsniveau en gezinssituatie, kunnen de ontwikkeling in de baanomvang van vrouwen verklaren? Kunnen we een empirisch gefundeerde uitspraak doen over mogelijke ontwikkelingen in de nabije toekomst? En dient beleid zich bezig te houden met het aantal uren dat vrouwen én mannen op de arbeidsmarkt werken?

De ontwikkeling in het arbeidsmarktgedrag van vrouwen is in maatschappelijk en beleidsmatig opzicht belangrijk. Vrouwen participeren inmiddels bijna net zo vaak als mannen, maar het aantal uren dat vrouwen op de arbeidsmarkt werken blijft achter bij dat van mannen. Dit komt de economische zelfstandigheid van vrouwen niet ten goede. Meer uren betaald werk zou de financiële gevolgen van het wegvallen van de partner, door sterfte of echtscheiding, verminderen. Daarnaast hindert het geringe aantal gewerkte uren een gelijkwaardige deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt. Zo zijn vrouwen nog lang niet representatief vertegenwoordigd in topposities in Nederland (Mees, 2006). In beleidsmatig opzicht stelt het huidige kabinet zich tot doel de arbeidsmarktparticipatie te verhogen en daarnaast ook het aantal gewerkte uren per werkende te bevorderen. Een hoger aantal gewerkte uren draagt bij aan een groter draagvlak voor de welvaartsstaat (SER, 2006). Een goede balans tussen arbeid en zorg is echter wel een belangrijk uitgangspunt van het kabinet, de keuzevrijheid wordt niet ter discussie gesteld.

---

1. Het artikel is gebaseerd op Bosch, Deelen en Euwals (2010).

De onderzoeksvraag van de studie is deels geïnspireerd door een historische ontwikkeling in Zweden. De sterke toename van de participatie vond daar plaats gedurende de jaren tachtig, en in eerste instantie ging dat gepaard met een toename van het aantal deeltijdbanen. Sundström (1991) laat zien dat vanaf midden jaren tachtig deeltijd echter weer op zijn retour was. Ze concludeert dat deeltijdwerken slechts een tijdelijk fenomeen was dat de toegang van een bepaalde generatie vrouwen tot de arbeidsmarkt verbeterde. De daaropvolgende generaties vrouwen gingen voltijds werken. De vraag is of een dergelijke ontwikkeling ook voor Nederland verwacht kan worden: is deeltijdwerken een tijdelijk fenomeen en zullen toekomstige generaties vrouwen voor voltijd gaan kiezen?

#### NEDERLANDS DEELTIJDMODEL IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

De Nederlandse beleidsdiscussie bespreekt deeltijdwerk vaak als een middel om werk, zorg en gezinsleven te combineren. Beleidsinspanningen om deeltijdwerk te ondersteunen zijn al in het vorige decennium begonnen. Vanaf 1996 geldt de Wet verbod op Onderscheid naar Arbeidsduur (WOA) die bepaalt dat deeltijders dezelfde rechten hebben – pro rata – als voltijders met betrekking tot uurloon, vakantietoelagen, overuren, bonussen en training. De Wet Aanpassing Arbeidsduur (WAA) van 2001 is erop gericht werknemers de mogelijkheid te geven hun totale aantal gewerkte uren aan te passen naar eigen voorkeur. Opvallend is dat in Nederland deeltijdwerken al belangrijk was voordat de bovenstaande wetgeving van kracht werd. Het beleid lijkt dus eerder een gevolg van de groeiende behoefte aan regelingen voor deeltijdwerkers, en het is onwaarschijnlijk dat het beleid een oorzaak is van de hoge groei van deeltijdwerk.

Tot ongeveer tien jaar geleden was de internationale literatuur negatief over deeltijdwerk. Het werd geassocieerd met slechte banen en onvrijwillige keuze (OECD, 1990, 1995; Blank, 1989; Tilly, 1995). Recente studies erkennen echter dat in deeltijd werken een manier kan zijn om werk, zorg en gezinsleven te combineren (Bollé, 1997; OECD, 2001, 2002, 2004; Jaumotte, 2003). Op basis van een vergelijking tussen Finland en Duitsland concludeerde Pfau-Effinger (1993) dat het arbeidsmarktgedrag van vrouwen voor een belangrijk deel cultureel bepaald is. Ze stelde dat deeltijdwerken niet een gevolg van instituties is, juist de instituties worden zo vormgegeven dat deeltijdwerken ondersteund wordt.

Hoe uniek is het Nederlandse deeltijdmodel, met een hoge participatie en veel deeltijdwerkers, in vergelijking met andere landen? De participatie van vrouwen is met bijna 70% hoog, maar het aantal vrouwen dat 30 of minder uur per week werkt is met bijna 60% ook, ongekend, hoog. Veel landen heb-

ben een hoge participatie van vrouwen, maar de oplossingen voor het combineren van werk en gezinsleven zijn verschillend. Het Scandinavische model combineert een hoge participatie met uitgebreide regelingen voor kinderopvang. Veel vrouwen werken voltijds en de fertiliteit is er desondanks hoog. Frankrijk lijkt in dit opzicht op Scandinavië. De Angelsaksische landen, zoals VS, VK en Australië laten kinderopvang over aan de markt. De fertiliteit is relatief hoog en door de relatief grote spreiding in de lonen kunnen hoogopgeleide vrouwen de laagopgeleide vrouwen betalen voor kinderopvang. Overigens kennen het VK en Australië relatief veel deeltijd, maar dat is tot stand gekomen zonder beleid gericht op gewerkte uren zoals in Nederland. Tot slot hebben de continentale en Zuid-Europese landen geen oplossing voor de combinatie van werk en zorgtaken. Vrouwen in die landen moeten kiezen voor werk óf kinderen, met als gevolg een lage participatie en een lage fertiliteit.

**Tabel 10.1 Arbeidsmarktparticipatie vrouwen, in deeltijd werkende vrouwen, kinderopvang, aantal kinderen per vrouw**

	Participatie <sup>a</sup>	Deeltijd <sup>b</sup>	Kinderopvang <sup>c</sup>	Kinderen <sup>d</sup>
	%	%		
Zweden	77.7	19.0	4.0	1.6
Denemarken	76.7	25.6	4.4	1.8
Finland	73.2	14.9	1.5	1.7
VK	70.3	38.8	-0.9	1.7
Nederland	69.4	59.7	0.3	1.7
VS	69.3	17.8	0.1	2.0
Australië	69.0	40.7	-2.6	1.8
Duitsland	68.5	39.2	-0.6	1.3
Frankrijk	63.9	22.9	1.7	1.9
Spanje	61.1	21.4	-0.4	1.2
België	58.9	34.7	1.2	1.7
Italië	50.8	29.4	0.4	1.3
EU-15	64.2	31.7		

<sup>a</sup> Arbeidsmarktparticipatie vrouwen, leeftijd 15-64, 2006, OECD Employment Outlook 2007.

<sup>b</sup> Deeltijd werkende vrouwen, 2006, OECD Employment Outlook 2007.

<sup>c</sup> Index voor kinderopvang en verlofregelingen, schaal van - 5 tot 5, kolommen 1 tot 3 van tabel 4.9, OECD Employment Outlook 2001.

<sup>d</sup> Aantal kinderen per vrouw (Total fertility rate), 2000-2005, World Population Prospects, The 2004 Revision, UN 2005.

## DATA

De data zijn ontleend aan de Enquête Beroepsbevolking (EBB) en betreffen een herhaalde cross-sectie voor de jaren 1992-2005. De EBB is een jaarlijkse gestratificeerde aselecte steekproef van circa 1% van de (extramurale) bevolking van 15 jaar en ouder. De EBB bevat gedetailleerde informatie over demografische, sociaaleconomische en baan-kenmerken. Wij selecteerden op vrouwen van 18 tot 64 jaar, wat resulteert in een bestand met circa 515.000 observaties, dat is 35.000 per jaar.

De demografische kenmerken zijn in lijn met maatschappelijke trends en ontwikkelingen over de levensloop. Het percentage gehuwden is het hoogst bij het geboortecohort 1945-1954, daarna is het gedaald ten gunste van onder andere de groep ongehuwd samenwonenden. Het opleidingsniveau van vrouwen is sterk toegenomen over de geboortecohorten: van vrouwen geboren in 1925-1934 had 30% een hoger opleidingsniveau (havo of hoger), terwijl dit voor het geboortecohort 1965-1974 geldt voor bijna 75%.

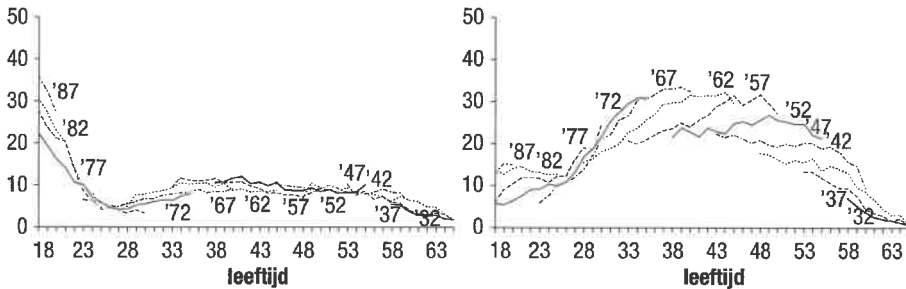
## DEELTIJDWERK EN HET GEMIDDELDE AANTAL GEWERKTE UREN

Door de relatief ruime tijdspanne die de EBB beslaat, bestaat de mogelijkheid om per geboortecohort de ontwikkeling van de keuze voor deeltijdwerk en het gemiddelde aantal gewerkte uren over de levensloop te bekijken. We definiëren een voltijd baan als een baan die volgens de opgave van de geënquêteerde persoon 35 uur per week of meer beslaat. Deze definitie sluit aan bij de in cao's gehanteerde definities, waar geen voltijd banen voorkomen van minder dan 35 uur. Een grote deeltijd baan definiëren we als een baan van 25-34 uur per week. Vrouwen die 24 uur werken, een omvangrijke groep, vallen daarmee niet in de categorie met een grote deeltijd baan. Een kleine deeltijd baan definiëren we als een baan van 1-11 uur, hiermee sluiten we aan bij de definitie van werkloosheid van het CBS die stelt dat iemand werkloos is als zij niet of minder dan 12 uur werkt en op zoek is naar werk. Een middelgrote deeltijd baan definiëren we ten slotte als een baan van 12-24 uur.

Figuur 10.1 en 10.2 geven de leeftijd-cohort profielen van vrouwen die in deeltijd dan wel voltijds werken. Het aandeel vrouwen dat minder dan 12 uur per week werkt blijft vrij constant over de opeenvolgende geboortecohorten: de lijntjes van de verschillende cohorten liggen vlak boven elkaar (figuur 10.1, links). Het aandeel vrouwen dat voltijds werkt heeft een typerend verloop naar leeftijd (figuur 10.2, rechts): terwijl het aandeel vrij hoog is tot ongeveer 25-jarige leeftijd, neemt het aandeel voltijders daarna snel af en blijft het tussen 35-en 50-jarige leeftijd gehandhaafd op een lager niveau. Dit patroon valt samen met de geboorte van het eerste kind, die gemiddeld op

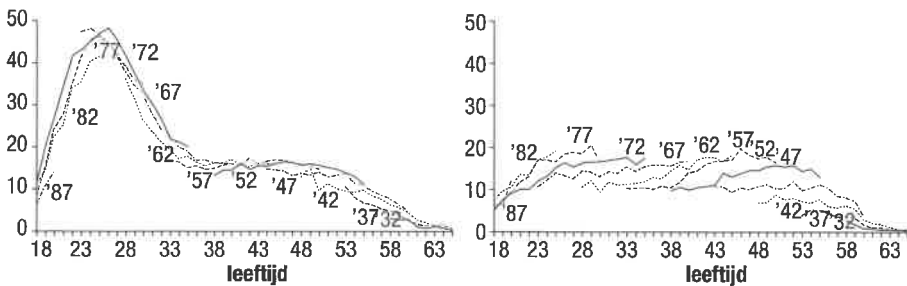
29 jarige leeftijd plaatsvindt. Het aandeel van voltijdwerk is niet sterk aan verandering onderhevig over de opeenvolgende generaties: voor een bepaalde leeftijd is het percentage vrouwen dat voltijds werkt vrij vergelijkbaar over de geboortecohorten.

**Figuur 10.1** Deeltijdbanen 1-11 uur (links) en 12-24 uur (rechts) per week naar leeftijd en geboortecohort, vrouwen 18-64 jaar, in procenten



Cohorten in vijfjaarsgroepen, van cohort met geboortjaar 1985-1989 (links in figuur) tot cohort met geboortjaar 1930-1934 (rechts in figuur)

**Figuur 10.2** Deeltijdbanen 25-34 uur (links) en voltijdbanen (rechts) per week naar leeftijd en geboortecohort, vrouwen 18-64 jaar, in procenten

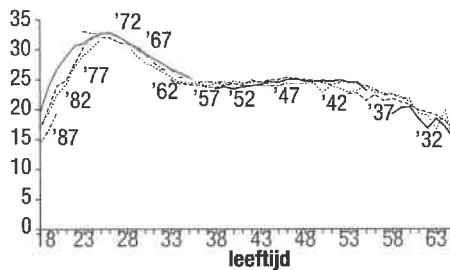


Cohorten in vijfjaarsgroepen, van cohort met geboortjaar 1985-1989 (links in figuur) tot cohort met geboortjaar 1930-1934 (rechts in figuur)

De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen is substantieel toegenomen gedurende de afgelopen decennia, en de figuren laten zien dat deze groei met name is neergeslagen bij de middelgrote en grote deeltijdbanen. Zowel het aandeel van middelgrote (figuur 10.1, rechts) als grote deeltijdbanen (figuur 10.2, links) is over de opeenvolgende generaties sterk toegenomen. Dat wil zeggen dat de kans om in een middelgrote of grote deeltijdbaan te werken voor recente generaties groter is dan voor oudere generaties. Ondanks dit duidelijke cohorteffect bij middelgrote en grote deeltijdbanen, is er opvallend genoeg geen cohorteffect te bespeuren als we kijken naar het gemiddelde

aantal gewerkte uren van vrouwen. Bij een bepaalde leeftijd werken opeenvolgende geboortecohorten gemiddeld een vrijwel identiek aantal uren (figuur 10.3). Rond 26-jarige leeftijd bereikt het aantal gewerkte uren een maximum, om daarna scherp te dalen en stabiel te blijven van 35- tot 55-jarige leeftijd rond 25 uur per week.

**Figuur 10.3** Gemiddeld aantal gewerkte uren per week, naar leeftijd en geboortecohort, voor werkende vrouwen 18-64 jaar



Cohorten in vijfjaarsgroepen, van cohort met geboortjaar 1985-1989 (links in figuur) tot cohort met geboortjaar 1930-1934 (rechts in figuur)

## RESULTATEN

Met behulp van regressietechnieken berekenen we de kansen op voltijd en deeltijd en we sluiten daarbij aan bij de klassenindeling van eerder, namelijk 1-11, 12-24, 25-34 uur en 35 uur of meer. We schatten de kansen met een multinomial logit model waarbij nul-uren de referentiecategorie is. We houden rekening met leeftijd, kalenderjaar (periode), geboortjaar en andere exogene individuele en familiekenmerken die de kansen beïnvloeden. Idealerweise zouden we voor elk van deze kenmerken afzonderlijk de invloed op de kansen willen meten. We kunnen echter niet tegelijkertijd leeftijd, kalenderjaar en geboortjaar meenemen, omdat als we twee van de drie kenmerken weten, de derde geen informatie toevoegt. Wij nemen daarom niet kalenderjaar mee als indicatie voor de periode, maar werkloosheid per opleidingsgroep in dat jaar. We veronderstellen dat macro-economische omstandigheden op de arbeidsmarkt de kans op voltijd of deeltijd bepalen gegeven leeftijd, geboortjaar en andere individuele en familiekenmerken.

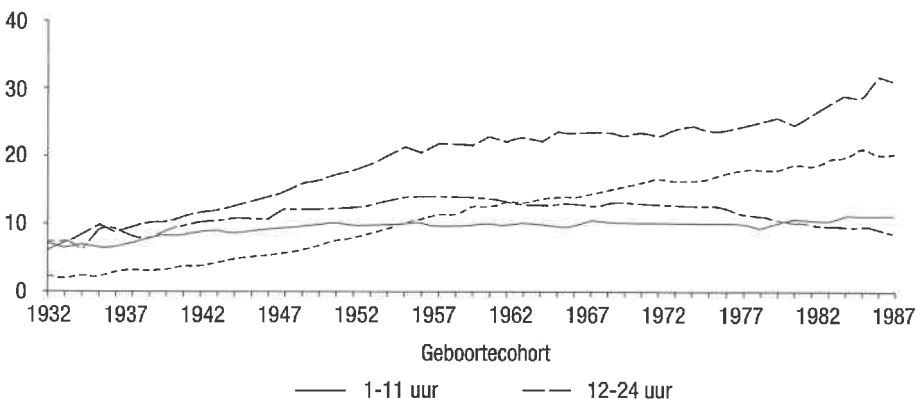
## COHORTEFFECTEN

Onze interesse gaat vooral uit naar de invloed van het geboortecohort op de kans op voltijd- of deeltijdarbeid. We willen bijvoorbeeld weten of jongere geboortecohorten vaker voltijds werken dan oudere cohorten. We meten dit

ceteris paribus, ofwel we controleren voor kenmerken zoals opleiding en aantal kinderen. We interpretern de geschatte cohorteffecten als ongeobserveerde cohorteffecten. Merk op dat geobserveerde kenmerken zoals opleiding en aantal kinderen ook cohorteffecten kunnen bevatten; deze worden echter niet expliciet geschat.

Voor een vrouw met gemiddelde karakteristieken is de kans op een grote deeltijdbaan, 24-34 uur, aanzienlijk toegenomen over de opeenvolgende geboortecohorten (figuur 10.4). Deze toename geldt ook voor middelgrote deeltijdbanen, 12-24 uur, voor cohorten geboren voor 1955. Bij cohorten geboren na 1955 is het cohorteffect relatief constant. De ontwikkeling van de kans op een voltijdbaan over de cohorten is opvallend: er is een stijgende kans voor cohorten geboren voor 1955, en vanaf dat cohort is sprake van een daling. Merk op dat de kans dat een vrouw een baan heeft is toegenomen over de opeenvolgende cohorten: de kans op een deeltijdbaan is toegenomen terwijl de kans op een kleine deeltijdbaan of een voltijdbaan nauwelijks is afgenomen. Dit komt overeen met de sterke stijging van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen over de opeenvolgende cohorten, zie bijvoorbeeld Euwals, Knoef & Van Vuuren (2010). Ook dit onderzoek liet een sterke stijging van de participatie zien voor de cohorten geboren voor 1955. Vanaf dat cohort bleef de participatie relatief constant.

**Figuur 10.4 Gemiddelde kans voltijd en deeltijd voor opeenvolgende geboortecohorten vrouwen, in procenten**



kans voor een vrouw met gemiddelde karakteristieken. De resultaten zijn inclusief niet-werkende vrouwen waarbij deze kans niet is opgenomen in de figuur. Inclusief de kans op niet-werken tellen de kansen op tot 100% per geboortecohort.

#### INDIVIDUELE KENMERKEN EN FAMILIEKARAKTERISTIEKEN

Volgens de schattingsresultaten verlaagt de aanwezigheid van kinderen de kans op een voltijd baan, het effect is met 15 procentpunt het grootste bij aanwezigheid van jonge kinderen. De kans op een grote deeltijd baan is 6 procentpunt lager als er meerdere kinderen in het huishouden zijn. Een hoger opleidingsniveau verhoogt de kans op werken in zowel voltijd als deeltijd. In overeenstemming met onze theoretische veronderstelling is de invloed van werkloosheid negatief. Gunstige omstandigheden op de arbeidsmarkt gaan gepaard met een hogere participatie in alle uurklassen. Ook partnerkenmerken zijn van belang voor de uurklassen van de vrouw. Zo stijgt voor vrouwen met een werkloze partner de kans op voltijdwerk. De resultaten voor de interactie tussen het opleidingsniveau van de beide partners laat zien dat hoogopgeleide vrouwen met een laagopgeleide partner meer uren werken.

Om het relatieve belang aan te geven van de verschillende kenmerken maken we een decompositie van de groei in voltijd- en deeltijd banen in de periode 1992-2005. Gedurende die periode neemt de participatie sterk toe, vooral in de (middel)grote deeltijd banen. De aanwezigheid van kinderen en de cohorteffecten zijn het meest bepalend voor de groei van de participatie. Vrouwen met kinderen participeren meer aan het eind van onze onderzoeksperiode dan aan het begin. Dit suggereert dat de aanwezigheid van kinderen een minder groot obstakel is geworden; mogelijk is dit het gevolg van kinderopvangbeleid. Deze interpretatie is echter tentatief omdat we het effect van kinderopvang niet expliciet meenemen in het onderzoek. Het stijgende opleidingsniveau draagt bij aan de groei in de participatie. De leeftijdscompositie heeft daarentegen een negatieve invloed; de stijging van het aandeel oudere vrouwen in onze onderzoeksperiode drukt de groei in participatie. Overige kenmerken zoals huishoudpositie, opleiding van de partner en werkloosheid spelen een geringe rol.

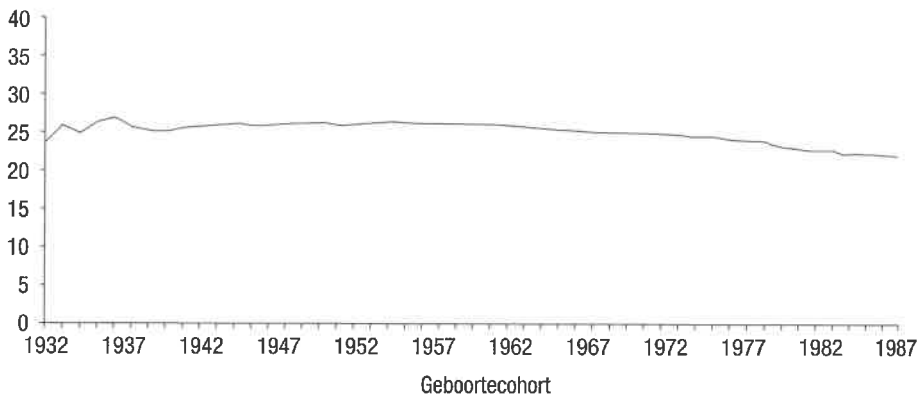
#### GEMIDDELDE UREN WERKENDE VROUWEN

We observeren van werkende vrouwen niet alleen de keuze voor een bepaalde urenklasse, maar ook het exacte aantal gewerkte uren. In figuur 10.3 zagen we dat opeenvolgende jongere geboortecohorten niet meer uren werken dan oudere cohorten. Met behulp van dezelfde regressietechnieken corrigeren we voor veranderingen in individuele en familiekenmerken van de geboortecohorten – zoals opleiding of aantal kinderen – en schatten we het onderliggende niet-geobserveerde cohorteffect. De regressieresultaten laten zien dat het verwachte aantal gewerkte uren van een vrouw met gemiddelde karakteristieken met ongeveer 25 uur per week gelijk gebleven is tot de generaties geboren voor 1960 (figuur 10.5). Vanaf die generatie is het



gemiddeld aantal gewerkte uren met ongeveer 1 uur gedaald tot de generatie geboren rond 1980. De trend in gemiddelde uren is consistent met de trends die we eerder zagen voor de afzonderlijke uurklassen. De toename van de (middel)grote deeltijdbanen gaat immers gepaard met een afname in de kleine deeltijdbanen en de voltijdbanen, en zodoende blijft het gemiddelde ongeveer gelijk.

**Figuur 10.5** Gemiddelde uren voor opeenvolgende geboortecohorten vrouwen



## CONCLUSIE

Op basis van ontwikkelingen in gewerkte uren over opeenvolgende geboortecohorten concluderen we dat er geen aanwijzingen zijn dat jongere generaties vrouwen in de nabije toekomst meer uren zullen gaan werken, laat staan vaker voor een voltijd baan zullen kiezen. De uitkomst is in lijn met vergelijkbaar onderzoek zoals in SCP/CBS (2006) en OSA (2007). Het eerstgenoemde onderzoek laat zelfs zien dat jongere generaties vrouwen een iets conservatievere mening hebben over de combinatie van gezin en werk dan de generatie vrouwen geboren tijdens de jaren vijftig. Onderzoek naar de ontwikkeling van de arbeidsmarktparticipatie over opeenvolgende generaties vrouwen laat zien dat de bereidheid tot participatie stabiel is vanaf deze generatie. Het opmerkelijke patroon over de generaties heen zien we ook terug in ons onderzoek naar gewerkte uren: vanaf het geboortecohort van de jaren vijftig nam de bereidheid om voltijds te werken, gegeven de individuele karakteristieken als opleiding en gezin, af.

We concluderen dat voor meer gewerkte uren van vrouwen op de arbeidsmarkt een duidelijke verandering in preferenties voor werk en andere bezigheden nodig zou is. Een belangrijke vraag die men zich nu kan stellen: waarom bemoeit beleid zich eigenlijk met het aantal uren dat vrouwen op de arbeidsmarkt werken? Is het streven naar meer betaalde gewerkte uren van

vrouwen een legitiem beleidsstreven? We bespreken een *positieve* en een *normatieve* visie. De positieve visie is gebaseerd op objectieve waarnemingen en dient vrij te zijn van normen en waarden. De normatieve visie stelt normen en waarden wel ter discussie.

Vanuit een *positief* perspectief dient beleid zich niet te bemoeien met het aantal gewerkte uren indien een keuze voor voltijd of deeltijd is gemaakt op basis van individuele preferenties. Daarbij dient de keuze niet beïnvloed te zijn door beperkingen in bijvoorbeeld kinderopvang en schooltijden. De ontwikkeling van het aantal gewerkte uren over de opeenvolgende generaties wijst niet op een groot belang van beperkingen; de bereidheid tot voltijds werken is afgenomen over generaties die juist meer mogelijkheden tot bijvoorbeeld kinderopvang hadden. Onderzoek naar gewenste gewerkte uren laat zien dat gemiddeld genomen vrouwen relatief tevreden zijn over hun aantal gewerkte uren (SCP/CBS, 2006; OSA, 2007). Achter het gemiddelde gaan wel verschillende groepen schuil. Zo laat SCP (2009) zien dat een deel van de vrouwen met een kleine deeltijd baan meer uren zou willen werken indien beperkingen door kinderopvang en schooltijden weggenomen zouden worden. En het verwijderen van beperkingen kan leiden tot een hoger welzijn. Vanuit een positief perspectief is beleid gericht op meer gewerkte uren niet legitiem, maar beleid gericht op het verzachten of verwijderen van belemmeringen kan dat wel zijn.

Vanuit een *normatief* perspectief kan beleid gericht op meer gewerkte uren van vrouwen wel legitiem zijn. De huidige instituties op de Nederlandse arbeidsmarkt gaan gepaard met ongelijke uitkomsten voor mannen en vrouwen (SCP, 2006, 2008). Vrouwen werken beduidend minder uren op de arbeidsmarkt dan mannen, zijn relatief vaak economisch niet zelfstandig en zijn niet representatief vertegenwoordigd in topposities. Dat kan als onwenselijk gezien worden. Weliswaar kunnen de ongelijke uitkomsten het gevolg zijn van preferenties, zie de bespreking bij het positieve perspectief. Maar deze preferenties kunnen op hun beurt echter beïnvloed zijn door de huidige instituties en de huidige maatschappelijke normen, zoals de normen voor de verdeling van huishoudelijke taken en zorg. Booth en Van Ours (2010) laten zien dat de gewerkte uren van mannen in het huishouden relatief ongevoelig zijn voor de gewerkte uren van de vrouwelijke partner buitenshuis. Dit kan leiden tot een relatief laag arbeidsaanbod van vrouwen. Om dit te voorkomen kan vanuit een normatief perspectief beleid gericht op een meer gelijke verdeling van werkzaamheden tussen mannen en vrouwen legitiem zijn.

## LITERATUUR

- Blank, R. (1989). The role of part-time work in women's labor market choices over time. *American Economic Review*, 79(2): 295-299.
- Bollé, P. (1997). Part-time work: solution or trap? *International Labour Review*, 136(4): 557-579.
- Booth, A. & Ours, J. van (2010) Part-time jobs: what women want? Center Discussion Paper 10-5. Tilburg: Tilburg University.
- Bosch, N., Deelen, A. & Euwals, R. (2010). Is part-time employment here to stay? Working hours of Dutch women over successive generations. *Labour*, te verschijnen.
- Euwals, R., Knoef, M. & Vuuren, D. van (2007). Female labour force participation in the Netherlands: an age-period-cohort analysis. *Empirical Economics*, te verschijnen.
- Jaumotte, F. (2003). *Female labour force participation: Past trends and main determinants in OECD countries*. OECD Economics Department Working Paper, No. 376. Parijs: OECD.
- Mees, H. (2006). *Weg met het deeltijd-feminisme*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Mooij, R. (2006). *Reinventing the welfare state*. CPB Special Publication, No. 60. Den Haag: CPB.
- OESO (1990, 1995, 2001, 2004). *Employment Outlook*. Parijs: OECD.
- OESO (2002). *Babies and bosses: Reconciling work and family life. Vol. 1, Australia, Denmark and the Netherlands*. Parijs: OECD.
- OSA (2007). *Vrouwen, gezinnen en werk: een cohortbenadering van de arbeidsparticipatie in Nederland*. OSA Publication A224, 2007.
- Pfau-Effinger, B. (1993). Modernisation, culture and part-time employment: The example of Finland and Germany. *Work, Society and Employment*, 7(3): 383-410.
- SCP (2006). *Hoe het werkt met kinderen: Moeders over kinderopvang en arbeidsparticipatie*. SCP-publicatie 2006/5. Den Haag: SCP.
- SCP (2009). *Deeltijd (g)een probleem*. SCP-publicatie 2009/15. Den Haag: SCP.
- SCP/CBS (2006, 2008). *Emancipatiemonitor*. Den Haag: SCP/CBS.
- SER (2006). *Welvaartsgroei door en voor iedereen*. SER Advies 06/08. Den Haag: SER.
- Sundström, M. (1991). Part-time work in Sweden: Trends and equality effects. *Journal of Economic Issues*, 25(1): 167-187.
- Tilly, C. (1995). *Half a job: Bad and good part-time jobs in a changing labor market*. Temple University Press.



## VERZORGINGSSTAATSCHAUVINISME IN NEDERLAND

*Peter Achterberg, Dick Houtman, Willem de Koster,  
Katerina Manevska en Jeroen van der Waal*

### INLEIDING

Het zogenaamde ‘deservingnessdebat’ over de verzorgingsstaat draait om de vragen of en waarom delen van de bevolking vinden dat sommige sociale groepen meer recht hebben op sociale voorzieningen dan andere (Van Oorschot, 2000). Geïnspireerd door onderzoeksbevindingen uit de Verenigde Staten, waar weinig steun voor de verzorgingsstaat vooral verband houdt met een negatieve houding tegenover etnische minderheden (Federico, 2005; Gilens, 1995), hebben verschillende onderzoeken laten zien dat ook in Europa immigranten gezien worden als de groep die het minste recht heeft op sociale voorzieningen in vergelijking met andere sociale groepen als ouderen, gehandicapten of werklozen (Bay & Pedersen, 2006; Van Oorschot, 2006; Van Oorschot & Uunk, 2007).

Dergelijke denkbeelden komen vooral voor bij laagopgeleiden (Van Oorschot, 2000; Van Oorschot, 2006). Vanuit een klassiek ‘links-rechts’ perspectief bekeken is dit paradoxaal. Linkse politieke partijen worden immers over het algemeen geassocieerd met het beschermen van de belangen van sociale categorieën die zich in preciaire sociaal-economische posities bevinden, en juist daarom behoren mensen met een zwakke sociaaleconomische positie – laagopgeleiden, arbeiders en personen met een laag inkomen – tot de traditionele achterban van linkse partijen (Svallfors, 2007; Achterberg & Houtman, 2009). De etnische competitietheorie stelt echter dat klassenbelangen niet universeel zijn, maar afhankelijk van de etnische groep waartoe men behoort. De kerngedachte van de etnische competitietheorie is dat competitie om schaarse goederen leidt tot uitsluiting van de ene etnische groep door de andere (Olzak, 1992). Aangezien de sociaaleconomische positie van de meeste etnische minderheden in westerse samenlevingen zwak tot zeer zwak is (Coenders, 2001; Scheepers et al., 2002), voeren zij met name een strijd om economische hulpbronnen met laagopgeleide autochtonen. Als gevolg hiervan, zo stelt de etnische competitietheorie, zullen met name laagopgeleide autochtonen een negatieve houding aannemen ten aanzien van etnische minderheden om hun eigen positie, of de positie van de groep waartoe ze behoren, te verdedigen.

Sociale voorzieningen zijn schaarse goederen, vooral voor mensen in een zwakke sociaaleconomische positie wier situatie verbeterd kan worden door dergelijke voorzieningen. De etnische competitietheorie zou dus als een verklaring kunnen dienen voor de bevinding dat er onder laagopgeleide autochtonen, ondanks hun voorkeur voor economische herverdeling ('economisch egalitarisme'), minder steun is voor het idee dat etnische minderheden recht hebben op sociale voorzieningen. Een dergelijke logica sluit aan bij Kitschelt's suggestie dat mensen uit de arbeidersklasse 'verzorgingsstaatschauvinisten' zijn uit angst dat hun materiële welbevinden in het gedrang komt wanneer een uitholling van de verzorgingsstaat plaatsvindt, bijvoorbeeld veroorzaakt door immigratie (Kitschelt, 1995: 263). Kortom, de etnische competitietheorie veronderstelt, in tegenstelling tot wat in de conventionele (Marxistische) klassenanalyse wordt aangenomen, dat klassenbelangen niet universeel zijn maar gedefinieerd worden langs etnische scheidslijnen.

De combinatie van economisch egalitarisme met verzorgingsstaatschauvinisme onder laagopgeleiden zou volgens de etnische competitietheorie dus vooral te maken hebben met een particularistische visie op klassenbelangen. Onderzoek heeft echter uitgewezen dat intolerantie van laagopgeleiden ten aanzien van etnische minderheden niet zozeer voortkomt uit hun zwakke economische positie, maar dat culturele factoren hierbij een rol spelen (Achterberg & Houtman, 2006; Houtman, 2003; Van der Waal, 2010).

#### OPLEIDING, ECONOMISCH EGALITARISME EN VERZORGINGSSTAATSCHAUVINISME

In het culturele alternatief voor de etnische competitietheorie wordt verzorgingsstaatschauvinisme opgevat als uitingvorm van culturele intolerantie, en staan verschillen in cultureel kapitaal centraal. Deze theorie is hier relevant omdat opleidingsniveau naast een indicator voor economische positie, ook een indicator voor cultureel kapitaal is (Bourdieu, 1986). Daarom is het goed mogelijk dat de combinatie van economisch egalitarisme met verzorgingsstaatschauvinisme onder laagopgeleiden wordt veroorzaakt door hun geringe hoeveelheid cultureel kapitaal, in plaats van door hun economisch zwakke positie. Cultureel kapitaal is het vermogen culturele uitingen te herkennen en hun betekenis te begrijpen, en ligt ten grondslag aan tolerantie jegens onconventionele leefstijlen en culturele verschillen, en dus jegens etnische minderheden (Achterberg & Houtman, 2006; Houtman, 2003: 27). Mensen die over veel cultureel kapitaal beschikken zijn dus progressiever als het gaat om vraagstukken die te maken hebben met culturele diversiteit, terwijl diegenen met weinig cultureel kapitaal hier conservatieve en autoritaire denkbeelden op na houden (Achterberg & Houtman, 2009; Lamont, 1987).

Deze relatie tussen cultureel kapitaal en tolerantie bestaat omdat cultureel kapitaal bevorderlijk is voor wat 'denaturalisatie van cultuur' genoemd kan worden. Oftewel, het vermogen om culturele uitingen te herkennen en te begrijpen is bevorderlijk voor het idee dat culturele categorieën niet 'van nature' bestaan maar sociaal geconstrueerd zijn. Terwijl hoogopgeleiden geneigd zijn de samenleving, inclusief de daarin geldende normen en waarden, te zien als veranderlijk en één uit velen (Gabennesch, 1972: 859), zijn laagopgeleiden meer geneigd de sociale wereld te zien in vaststaande, absolute termen (Idem: 862-863). Andersgezegd herkennen mensen met veel cultureel kapitaal cultuur als sociaal geconstrueerd, veranderlijk, en dus radicaal verschillend van een door de natuur ingegeven orde. Hierdoor staat men minder afwijzend tegenover afwijkende culturen, en dus welwillender tegenover culturele diversiteit. Dit geldt niet alleen voor opleidingsniveau (geïnstitutionaliseerd cultureel kapitaal), maar ook voor culturele participatie (belichaamd cultureel kapitaal) (Bourdieu, 1986).

De rol van cultureel kapitaal als bron van tolerantie voor culturele verschillen is geen universeel fenomeen, maar een specifiek kenmerk van moderne liberale democratieën. De negatieve relatie tussen opleiding aan de ene kant, en etnische intolerantie en autoritarisme aan de andere kant is namelijk beduidend zwakker, of zelfs afwezig, in minder moderne, minder liberale en minder democratische samenlevingen (Farnen & Meloen, 2000; Simpson, 1972; Weil, 1985). Op eenzelfde manier wordt kunst in minder moderne, minder liberale en minder democratische samenlevingen gebruikt om de gevestigde orde te legitimeren in plaats van deze ter discussie te stellen. Een voorbeeld hiervan is middeleeuwse kunst, die voornamelijk religieus ingegeven was en op deze manier het dominante christelijke wereldbeeld herbevestigde en legitimeerde (Wilson, 1982). Ook kan gedacht worden aan verdachtmakingen van 'entartete' moderne avant-garde kunst door de nazi's. Kunst is in de hedendaagse westerse wereld echter eerder gericht op 'denaturalisatie'. Hierbij heeft kunst niet de legitimatie van de bestaande orde tot doel, maar gaat het juist om de kritische bevraging, deconstructie en versterking van gangbare culturele betekenissen en praktijken. Daarmee is deze kunst er dus op gericht de contingentie, sociale constructie en dus de 'onnatuurlijkheid' van culturele betekenissen en praktijken te tonen (Bell, 1976; Jensen, 1995), waardoor culturele verschillen minder snel als problematisch worden beschouwd.

Samenvattend kan worden gesteld dat naast een economische verklaring die is uiteengezet in de vorige paragraaf, ook een culturele verklaring mogelijk is voor de combinatie van economisch egalitarisme met verzorgingsstaatschauvinisme onder laagopgeleiden. Volgens de etnische competitietheorie proberen laagopgeleide autochtonen schaarse hulpbronnen zoals verzorgingsstaatarrangementen af te schermen voor de eigen etnische groep. De centrale hy-

pothese die daaruit kan worden afgeleid is: *laagopgeleiden combineren hun economische egalitarisme met verzorgingsstaatschauvinisme door hun zwakke economische positie* (hypothese 1). De tweede verklaring stelt niet de strijd om schaarse hulpbronnen centraal, maar de weerstand tegen culturele diversiteit, en dus tegen etnische minderheden, onder laagopgeleide autochtonen. Volgens deze theorie ligt de beperkte hoeveelheid cultureel kapitaal van laagopgeleide autochtonen ten grondslag aan hun weerstand tegen het toekennen van verzorgingsstaatarrangementen aan etnische minderheden. De centrale hypothese die van deze theorie kan worden afgeleid is dat *laagopgeleiden hun economische egalitarisme met verzorgingsstaatschauvinisme combineren door de beperkte hoeveelheid cultureel kapitaal die zij tot hun beschikking hebben* (hypothese 2).

## DATA EN OPERATIONALISERING

### *Data*

Om bovenstaande hypothesen te toetsen zijn Nederlandse data uit 2006 gebruikt. De data zijn verzameld door CentERdata middels een online panel dat een goede afspiegeling geeft van de Nederlandse bevolking.<sup>1</sup> Van de 2682 benaderde mensen hebben 1972 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld, wat een respons van 73% inhoudt. Uit een vergelijking met officiële cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek is gebleken dat ouderen, mensen uit hogere inkomenscategorieën en hoogopgeleiden lichtelijk oververtegenwoordigd zijn in de gebruikte steekproef. Om dit te corrigeren is gebruik gemaakt van een wegingsfactor.

### *Operationalisering*

De gebruikte variabelen zijn als volgt geoperationaliseerd. 'Weet niet'-antwoorden zijn steeds als missende waarde gerekend. Verder is voor alle schalen met factoranalyse gecontroleerd of deze één theoretisch concept meten. De resultaten van de factoranalyses worden alleen waar relevant voor de verdere analyses expliciet in de tekst genoemd. Ten slotte zijn alle schalen getoetst op betrouwbaarheid, die steeds voldoende bleek (Cronbachs alfa varieert van 0,70 tot 0,92).

Voor het meten van *economisch anti-egalitarisme/egalitarisme* is respondenten gevraagd in hoeverre ze het eens zijn met vijf Likert-items, waaronder: *grote inkomensverschillen zijn onrechtvaardig, want iedereen is in essentie gelijk* en de

1. Huishoudens zonder internetaansluiting kregen van CentERdata de benodigde apparatuur in bruikleen. Voor meer informatie zie: [http://www.centerdata.nl/nl/TopMenu/Wat\\_doen\\_we/dataverzameling/CentERpanel/](http://www.centerdata.nl/nl/TopMenu/Wat_doen_we/dataverzameling/CentERpanel/).



staat zou in moeten grijpen om inkomensverschillen te verkleinen. De vijf antwoordmogelijkheden lopen op van 'volledig oneens' (1) tot en met 'volledig eens' (5). Na standaardisering van de items is een schaal geconstrueerd door de gemiddelde score te berekenen voor alle respondenten met ten minste vier geldige antwoorden. Een hogere schaalscore staat voor een grotere mate van economisch egalitarisme.

*Verzorgingsstaatschauvinisme/universalisme* is een metaschaal, gebaseerd op drie subschalen over steun voor sociale voorzieningen ten bate van etnische minderheden. De eerste subschaal, *etnische herverdeling*, is gemeten aan de hand van vier vragen met betrekking tot steun voor het toekennen van economische hulpbronnen aan etnische minderheden. Gevraagd is in hoeverre men het eens is met de stelling dat *niet-westerse immigranten in de toekomst minder recht moeten hebben op sociale voorzieningen dan autochtone Nederlanders*, waarbij gekozen kon worden uit vijf antwoordmogelijkheden oplopend van 'helemaal eens' (1) tot en met 'helemaal oneens' (5). Dezelfde vraag is gesteld met betrekking tot *westerse immigranten, economische vluchtelingen, en politieke vluchtelingen*. Na standaardisering is een schaal geconstrueerd door het gemiddelde te berekenen voor elke respondent met ten minste drie geldige antwoorden. Hogere schaalscores staan voor een grotere steun voor economische herverdeling ten behoeve van etnische minderheden.

De tweede subschaal, *etnische 'deservingness'*, is gemeten door te vragen in hoeverre respectievelijk asielzoekers, illegalen en etnische minderheden het verdienen gebruik te maken van sociale voorzieningen. De respondenten konden antwoorden op een schaal lopend van (1) 'verdienen absoluut geen steun' tot (10) 'verdienen zeker steun'. Na standaardisering is een schaal geconstrueerd door het gemiddelde te berekenen voor elke respondent met geldige antwoorden op alle drie de vragen. Een hogere score op de schaal duidt erop dat respondenten in sterkere mate vinden dat etnische minderheden sociale steun verdienen.

De derde subschaal behelst *etnische angst*, waarmee de angst gemeten wordt dat immigratie de economische positie van de autochtone bevolking bedreigt. Hiervoor zijn vier vragen gebruikt, waaronder: *doordat mensen naar Nederland komen om te wonen en te werken worden de gemiddelde lonen en salarissen over het algemeen gedrukt*, en *mensen die naar Nederland komen om te wonen en te werken brengen de economische vooruitzichten van de armen meer in gevaar dan die van de rijken*. De antwoordmogelijkheden beslaan vijf categorieën oplopend van 'helemaal oneens' (1) tot en met 'helemaal eens' (5). Na standaardisering is een schaal geconstrueerd door het gemiddelde te berekenen voor elke respondent met ten minste drie geldige scores. Een hogere score staat voor een grotere angst dat immigratie de economische positie van de autochtone bevolking zal schaden.

Om te bepalen of de vragen met betrekking tot *economisch anti-egalitarisme/egalitarisme* tot een andere ideologische dimensie behoren dan de vragen over *etnische herverdeling*, *etnische 'deservingness'* en *etnische angst* zijn twee factoranalyses uitgevoerd. In de eerste factoranalyse werd een eendimensionale factorstructuur opgelegd, in de tweede een tweedimensionale factorstructuur. Het eerste model (met één factor), in tabel 11.1, laat zien dat de subschalen *etnische herverdeling*, *etnische 'deservingness'* en *etnische angst* een cluster vormen. Tevens is te zien dat deze scores voor *verzorgingsstaatschauvinisme/universalisme* slechts gedeeltelijk overlappen met *economisch anti-egalitarisme/egalitarisme* (zoals af te lezen aan de betrekkelijk lage factorlading van ,31).

**Tabel 11.1** Secundaire factoranalyse op de schalen voor economisch egalitarisme en verzorgingsstaatsuniversalisme (Varimax rotatie voor het tweedimensionale model; N = 1.629)

	Eendimensionaal model	Tweedimensionaal model	
	Factor 1	Factor 1	Factor 2
Economisch egalitarisme	,31	,08	,99
Etnische herverdeling	,85	,86	,08
Etnische 'deservingness'	,85	,82	,22
Etnische angst	-,80	-,84	,06
Eigenwaarde	2,19	2,12	1,03
R <sup>2</sup>	,55	,53	,25

Wanneer een tweedimensionale factorstructuur wordt toegestaan (model 2) zijn inderdaad twee verschillende dimensies te zien, waarbij de ene dimensie de steun voor sociale voorzieningen ten bate van etnische minderheden omvat, terwijl de andere dimensie staat voor economisch egalitarisme. Na standaardiseren van *etnische herverdeling*, *etnische 'deservingness'* en *etnische angst* is een metaschaal voor *verzorgingsstaatschauvinisme /universalisme* geconstrueerd door het gemiddelde van de scores op de drie subschalen te berekenen. Een hogere score op de aldus geconstrueerde schaal betekent meer steun voor sociale voorzieningen ten behoeve van etnische minderheden.

*Opleiding* is gemeten als het hoogst behaalde opleidingsniveau, uitgedrukt in het aantal jaren scholing dat noodzakelijk is om dit te behalen. Dit levert een variabele op die loopt van 8 tot 18 jaar.

Als indicator voor cultureel kapitaal is *culturele participatie* gebruikt, een gangbare operationalisering (zie Lareau & Weinger, 2003, voor een overzicht). *Culturele participatie* is gemeten door te vragen naar het aantal boeken

dat een respondent in zijn of haar bezit heeft,<sup>2</sup> het aantal romans dat hij of zij in de afgelopen drie maanden gelezen heeft, het aantal keren dat hij of zij concerten, het theater, cabaret of ballet, en kunsttentoonstellingen heeft bezocht,<sup>3</sup> het aantal keren waarop hij of zij met anderen over kunst en cultuur praat,<sup>4</sup> en de mate waarin hij of zij zichzelf als kunst- en cultuur liefhebber beschouwt.<sup>5</sup> Een hogere score staat voor een grotere culturele participatie.

*Economische positie*, ten slotte, is gemeten door middel van drie aparte indicatoren, zoals in Achterberg & Houtman (2009). Allereerst is respondenten gevraagd of ze *werkloos* waren op het moment van het interview ('niet werkloos' (1); 'met minder uren werk dan gewenst' (2); 'werkloos' (3)). Ten tweede is respondenten gevraagd tot welke van de volgende vier categorieën hun netto huishoudinkomen behoort: 1) € 2.601 of meer; 2) € 1.801 tot en met € 2.600; 3) € 1.151 tot en met € 1.800; en 4) € 1.150 of minder (*inkomen*). Als derde en laatste is *uitkeringsafhankelijkheid* gemeten. Hiervoor zijn respondenten gevraagd of ze op het moment van het invullen van de vragenlijst gebruik maken van een werkloosheidsuitkering (1); arbeidsongeschiktheidsuitkering (2); ziekte-uitkering (3); of bijstandsuitkering (4). Respondenten die afhankelijk waren van één of meer van de genoemde uitkeringen zijn gecodeerd als 1, de overigen als 0.

## RESULTATEN

Hoewel *economisch egalitarisme* en *verzorgingsstaatsuniversalisme* beide gaan om economische herverdelingskwesaties, hebben bovengenoemde factoranalyses al laten zien dat deze variabelen twee verschillende dimensies vertegenwoordigen die grotendeels los van elkaar staan. De nulde-orde correlatie van slechts ,17 ( $p < ,01$ ) tussen die twee dimensies wijst op hetzelfde, evenals het uitblijven van een direct verband tussen *economisch egalitarisme* en *verzorgingsstaatsuniversalisme* in het eerste model van de lineaire regressieanalyse, waarvan de resultaten te zien zijn in tabel 11.2.

Op basis van deze tabel kunnen voorts de volgende drie conclusies worden getrokken: ten eerste verschilt de relatie tussen steun voor economisch egalitarisme en verzorgingsstaatsuniversalisme tussen opleidingscategorieën. Zoals blijkt uit het positieve interactie-effect gaat een hoger opleidingsniveau samen met een sterkere relatie tussen *economisch egalitarisme* en *verzorgingsstaatsuniversalisme*. Het is dus inderdaad het geval dat hoogopgeleiden in

2. Antwoordcategorieën lopen van 1: 'minder dan 50' tot 6: '1000 of meer'.

3. Antwoordcategorieën lopen van 1: '(bijna) nooit' tot 4: 'vaker dan zes keer per jaar'.

4. Antwoordcategorieën lopen van 1: '(bijna) nooit' tot 4: '(bijna) elke dag'.

5. Antwoordcategorieën lopen van 1: 'absoluut niet' tot 3: 'ja, zeker weten'.

sterkere mate dan laagopgeleiden economisch egalitarisme combineren met steun voor sociale voorzieningen ten bate van etnische minderheden (en economisch anti-egalitarisme met weinig steun voor sociale voorzieningen voor etnische minderheden).

**Tabel 11.2 Verklaring voor de conditionaliteit van de relatie tussen economisch egalitarisme en verzorgingsstaatschauvinisme**

	Model 1	Model 2	Model 3
Opleiding	,17**	,16**	,29**
Economisch egalitarisme	-,02 ns	-,00 ns	,10**
Opleiding x economisch egalitarisme	,27**	,26**	,10*
Werkloos	–	,01 ns	,01 ns
Laag inkomen	–	-,08**	-,08**
Uitkeringsafhankelijkheid	–	,03 ns	,03 ns
Culturele participatie	–	–	,29**
R <sup>2</sup> (adjusted)	,07	,07	,14

afhankelijke variabele: verzorgingsstaatuniversalisme; lineaire regressieanalyse, methode = enter; bèta's weergegeven; N = 1.808

\*p < ,05; \*\*p < ,01; ns = niet significant

Ten tweede blijkt dat de eerste hypothese, volgens welke laagopgeleiden economisch egalitarisme combineren met verzorgingsstaatschauvinisme vanwege hun zwakke economische positie, niet wordt ondersteund. Toevoeging van de drie indicatoren voor economische positie, namelijk *werkloosheid*, *inkomen* en *uitkeringsafhankelijkheid*, leidt niet tot een afname van het interactie-effect tussen opleiding en economisch egalitarisme (zie model 2). Van deze drie indicatoren blijkt alleen *inkomen* significant samen te hangen met *verzorgingsstaatsuniversalisme*. Dit negatieve effect betekent dat personen met een lager inkomen in mindere mate voorstander zijn van sociale voorzieningen voor etnische minderheden (en dus in sterkere mate verzorgingsstaatschauvinisten zijn). Hoewel dit gegeven in lijn is met de etnische competitietheorie duidt het uitblijven van een afname van het interactie-effect erop dat de etnische competitietheorie niet kan verklaren waarom laagopgeleiden economisch egalitarisme in mindere mate combineren met verzorgingsstaatsuniversalisme dan hoogopgeleiden.

Als derde en laatste kan geconcludeerd worden dat de tweede hypothese, die voorspelt dat het beperkte culturele kapitaal van laagopgeleiden het opleidingsverschil in de relatie tussen economisch egalitarisme en verzorgingsstaatsuniversalisme verklaart, wordt ondersteund. Er is een aanzienlijke positieve relatie tussen *culturele participatie* en *verzorgingsstaatsuniversalisme* (zie model 3), wat betekent dat mensen die over meer cultureel kapitaal beschik-

ken in sterkere mate voorstander zijn van sociale voorzieningen voor etnische minderheden. Dit komt overeen met de culturele logica zoals hierboven uiteengezet, volgens welke het vermogen culturele uitingen te herkennen en de betekenis hiervan te begrijpen aan de basis ligt van tolerantie tegenover culturele verschillen. Het grotendeels wegvallen van het interactie-effect tussen *opleiding* en *economisch egalitarisme* bevestigt dat de positieve relatie tussen *culturele participatie* en *verzorgingsstaatsuniversalisme* een verklaring biedt voor ons onderzoeksprobleem.

## CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Uit verschillende onderzoeken naar 'deservingness' in Europese landen is gebleken dat laagopgeleiden weliswaar economisch egalitairistisch zijn, maar vinden dat etnische minderheden minder recht hebben op sociale voorzieningen. Vanuit een klassiek 'links-rechts' perspectief is dit merkwaardig. Etnische minderheden behoren immers tot de economisch zwakste categorieën in deze landen, en laagopgeleide autochtonen steunen linkse partijen vanwege hun beleid van economische herverdeling. Dus, hoewel linkse *partijen* streven naar universalistische herverdeling van rijken naar armen, ongeacht de etnische achtergrond van laatstgenoemden, heeft hun traditionele *achterban* een meer particularistisch idee van economische herverdeling: vooral de economisch zwakken van dezelfde etniciteit worden gezien als gerechtigd op sociale voorzieningen. In dit hoofdstuk is naar een verklaring voor deze bevinding gezocht door het toetsen van twee theorieën die respectievelijk een economische en een culturele verklaring bieden.

De economische verklaring, zoals verwoord in de etnische competitietheorie, bleek niet in staat de combinatie van economisch egalitarisme met verzorgingsstaatschauvinisme onder laagopgeleiden te verklaren. Hoewel laagopgeleide Nederlanders door hun zwakke economische positie competitie ondervinden van immigranten (Van der Waal, 2009; Van der Waal, 2010), is dit niet verantwoordelijk voor hun aversie tegen het toekennen van sociale voorzieningen aan etnische minderheden. Wat hier wel verantwoordelijk voor is, is de weerstand die laagopgeleiden ervaren tegenover culturele verschillen. In overeenstemming met de culturele verklaring is hun geringe hoeveelheid cultureel kapitaal verantwoordelijk voor het feit dat laagopgeleiden, vaker dan hoogopgeleiden, economisch egalitarisme combineren met verzorgingsstaatschauvinisme.

Deze onderzoeksbevindingen zijn van belang voor onderzoek naar de invloed van immigratie op steun voor de verzorgingsstaat. Mau en Burckhardt hebben recentelijk gevonden dat de invloed van immigratie op de mening over het toekennen van rechten aan immigranten in West-Europa betrekke-

lijk klein is, waaruit ze concluderen dat het overdreven is te vrezen voor verminderde steun voor de verzorgingsstaat indien het aandeel immigranten toeneemt (2009: 225). Onze bevindingen suggereren echter dat de invloed van immigratie op opvattingen over de verzorgingsstaat in het algemeen wellicht klein is, maar dat dit komt doordat immigratie vooral de mening van laagopgeleiden beïnvloedt. Vooral laagopgeleiden hebben moeite met een universalistische verzorgingsstaat, zo blijkt uit onze analyse, terwijl juist deze groep de 'natuurlijke' basis vormt van linkse partijen en de door hen gepropageerde sociale voorzieningen. De eventuele consequenties van immigratie voor steun voor de verzorgingsstaat zouden dus groter kunnen zijn dan door Mau en Burckhardt (2009) gesuggereerd.

De hier gepresenteerde onderzoeksbevindingen zijn eveneens van belang voor het debat rondom het toenemende belang van culturele thema's in het politieke domein (Hechter, 2004; De Koster et al., 2008; Van der Waal & Achterberg, 2006). Eerder onderzoek heeft aangetoond dat politieke voorkeuren niet alleen gevoed worden door economische belangen, maar ook door culturele vraagstukken rondom sociale orde en identiteit (Achterberg, 2006; Hechter, 2004). Dit betekent dat er een 'cross-pressure' mechanisme binnen het electoraat bestaat (Achterberg & Houtman, 2006; Houtman, 2003), waardoor laagopgeleiden op basis van hun economische belangen een voorkeur hebben voor linkse politieke partijen, terwijl ze zich op basis van hun culturele belangen sterker aangetrokken zullen voelen tot (nieuw) rechtse partijen. Dit 'cross-pressure' mechanisme heeft ervoor gezorgd dat de steun van laagopgeleide voor klassieke sociaaldemocratische partijen in West-Europa is afgenomen (Achterberg, 2006; Van der Waal et al., 2007). De bevindingen in dit hoofdstuk duiden erop dat dit niet alleen komt door het toenemende belang van culturele kwesties in westerse samenlevingen, maar eveneens doordat de universalistische verzorgingsstaat in diskrediet is geraakt bij hun oorspronkelijke achterban (vergelijk Houtman et al., 2008).

## LITERATUUR

- Achterberg, P. (2006). Class Voting in the New Political Culture: Economic, Cultural and Environmental Voting in 20 Western Countries. *International Sociology*, 21(2): 237-262.
- Achterberg, P. & Houtman, D. (2006). Why Do So Many People Vote 'Unnaturally'? A Cultural Explanation for Voting Behavior. *European Journal of Political Research*, 45(1): 75-92.
- Achterberg, P. & Houtman, D. (2009). Ideologically 'Illogical'? Why Do the Lower Educated Dutch Display so Little Value Coherence? *Social Forces*, 87(3): 1649-1670.
- Bay, A.-H. & Pedersen, A. (2006). The Limits of Social Solidarity: Basic Income, Immigration and the Legitimacy of the Universal Welfare State. *Acta Sociologica*, 49(4): 419-436.
- Bell, D. (1976). *The Cultural Contradictions of Capitalism*. New York: Basic Books.

- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. In J.G. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (pp. 241-258). New York: Greenwood Press.
- Coenders, M. (2001). *Nationalistic Attitudes and Ethnic Exclusionism in a Comparative Perspective*. Nijmegen: ICS/KUN.
- Emler, N. & Frazer, E. (1999). Politics: The Education Effect. *Oxford Review of Education*, 25(1-2): 251-273.
- Farnen, R.F. & Meloen, J.D. (2000). *Democracy, Authoritarianism and Education: A Cross-National Empirical Survey*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Federico, C. (2005). Racial Perceptions and Evaluative Responses to Welfare: Does Education Attenuate Race-of-Target Effects? *Political Psychology*, 26(5): 683-698.
- Gabernes, H. (1972). Authoritarianism as World View. *American Journal of Sociology*, 77(5): 857-875.
- Gilens, M. (1995). Racial Attitudes and Opposition to Welfare. *The Journal of Politics*, 57(4): 994-1014.
- Hechter, M. (2004). From Class to Culture. *American Journal of Sociology*, 110(2): 400-445.
- Houtman, D. (2003). *Class and Politics in Contemporary Social Science. "Marxism Lite" and its Blind Spot for Culture*. New York: Aldine de Gruyter.
- Houtman, D., Achterberg, P. & Derks, A. (2008). *Farewell to the Leftist Working Class*. New Brunswick, N.J.: Transaction.
- Jensen, R. (1995). The Culture Wars, 1965-1995: A Historian's Map. *Journal of Social History*, 29 (oktober): 17-37.
- Kitschelt, H.P. (1995). *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Koster, W. de, Waal, J. van der, Achterberg, P. & Houtman, D. (2008). The Rise of the Penal State. Neo-Liberalization or New Political Culture. *British Journal of Criminology*, 48(6): 720-734.
- Lamont, M. (1987). Cultural Capital and the Liberal Political Attitudes of Professionals: Comment on Brint. *American Journal of Sociology*, 92(6): 1501-1506.
- Lareau, A. & Weininger, E.B. (2003). Cultural Capital in Educational Research: A Critical Assessment, *Theory and Society*, 32(5-6): 567-606.
- Mau, S. & Burkhardt, C. (2009) Migration and Welfare State Solidarity in Western Europe. *Journal of European Social Policy*, 19(3): 213-229.
- Olzak, S. (1992). *The Dynamics of Ethnic Competition and Conflict*. Stanford: Stanford University Press.
- Oorschot, W. van (2000). Who Should Get What, and Why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public. *Policy and Politics*, 28(1): 33-48.
- Oorschot, W. van (2006). Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States. *Journal of European Social Policy*, 16(1): 23-42.
- Oorschot, W. van & Uunk, W. (2007). Welfare Spending and the Public's Concern for Immigrants. *Comparative Politics*, 40(1): 63-86.
- Scheepers, P., Gijsberts, M. & Coenders, M. (2002). 'Ethnic Exclusionism in European Countries'. *European Sociological Review*, 18(1): 17-34.
- Simpson, M. (1972). Authoritarianism and Education: A Comparative Approach. *Sociometry*, 35(2): 223-234.

- Waal, J. van der (2009). De invloed van immigratie op de lonen in Amsterdam en Rotterdam. De substitutiethese getoetst in twee stedelijke contexten. *Sociologie*, 5(1): 89-111.
- Waal, J. van der (2010). *Stedelijke economieën in een tijd van mondialisering. Arbeidsmarktkansen en etnocentrisme van laaggeschoolden in Nederlandse steden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Waal, J. van der & Achterberg, P. (2006). Stille revolutie, contra-revolutie of cultureel conflict? Veranderingen in de politieke cultuur en hun invloed op het klassengebonden stemgedrag. *Res Publica*, 46(4): 369-392.
- Waal, J. van der, Achterberg, P. & Houtman, D. (2007). Class Is Not Dead – It Has Been Buried Alive: Class Voting and Cultural Voting in Postwar Western Societies (1956-1990). *Politics and Society*, 35(3): 403-426.
- Weil, F.D. (1985). The Variable Effects of Education on Liberal Attitudes: A Comparative Historical Analysis of Anti-Semitism Using Public Opinion Survey Data. *American Sociological Review*, 50(4): 458-474.
- Wilson, B. (1982). *Religion in Sociological Perspective*. Oxford: Oxford University Press.



## VIJFENTWINTIG JAAR KOSTENBESPARING BIJ DE OVERHEID

Gevolgen voor kwaliteit van de arbeid en  
productiviteit

*Steven Dhondt, Klaas ten Have en Karolus Kraan*

### INLEIDING

In de beeldvorming van het grote publiek is het werk van een overheidsambtenaar best aantrekkelijk (Stekelenburg, 1999). Wetenschappelijk onderzoek geeft aan dat het met de kwaliteit van de arbeid bij het overheidspersoneel redelijk goed zit, de arbo-risico's beperkt zijn, de ontwikkelmogelijkheden relatief gezien goed zijn; alleen lijkt de werkdruk relatief hoog (Houtman et al., 2001; Arbobalans, 2005). De afgelopen 25 jaar in het overheidsbedrijf kenmerken zich echter door een sterke nadruk op een hogere productiviteit en betere prestaties. Problemen met het uitdijende overheidstekort dwongen politici in de jaren tachtig om hard in de overheidsuitgaven en -kosten in te grijpen. Vanaf die periode zien we politici, topambtenaren en overheidsmanagers experimenteren met allerlei manieren om het overheidspersoneel harder en effectiever te laten werken (Kickert, 1998). Met dit gegeven in het achterhoofd is het interessant om na te gaan hoe de kwaliteit van de arbeid en de productiviteit zich bij het overheidspersoneel in de afgelopen 25 jaar onder die druk hebben ontwikkeld. Het zijn jaren waarin de overheid zich meer en meer als 'gewone' werkgever wilde gedragen. Is overheidsmanagement zomaar te vergelijken met management uit het bedrijfsleven? De vertegenwoordigers van New Public Management achten principes van het bedrijfsleven toepasbaar op de overheid (o.a. Osborne & Gaebler, 1993). Bourgon (2007) wijst op het speciale karakter van de overheid. Baumol (1967) stelt zelfs dat de productiviteit van de overheid noodzakelijk achter moet blijven op de ontwikkeling in het bedrijfsleven: de kosten van de overheid volgen de kosten van het bedrijfsleven, maar de dienstverlening die centraal staat bij de overheid, zorgt voor een lagere productiviteitsgroei (Nordhaus, 2008). In deze bijdrage staat centraal dat indien de overheid zich conform een werkgever uit het bedrijfsleven wil(de) gedragen, bij het overheidspersoneel dezelfde effecten zichtbaar moeten zijn als bij personeel uit het bedrijfsleven. 'Cost cutting' in het bedrijfsleven leidt tot intensivering van de arbeid, polarisering van de kwalificatiestructuur, degradatie van de arbeidsinhoud en nieuwe arbeidsvormen (Huijgen, 1989; Schumann et al., 1994).

## REFERENTIEPUNT: KOSTENSTRATEGIEËN IN HET BEDRIJFSLEVEN

In de jaren tachtig ging het de overheid niet alleen om de kosten te drukken, maar zeker ook om de output te laten stijgen. Voor inspiratie is in die periode gekeken naar hoe grote concerns in het bedrijfsleven greep kregen op de kosten en zijn zelfs topmanagers uit het bedrijfsleven aangetrokken om overheidsorganisaties aan te sturen (Karsten & Van Veen, 1998). Wat betekende dit voor de factor arbeid? In de studie van het bedrijfsleven is goed bekend welke effecten kostenstrategieën opleveren. Van belang is te benadrukken dat 'cost cutting' maar één strategie is waar managers in het bedrijfsleven zich op richten. Andere strategieën zijn productinnovatie, marketing en waardecreatie. Dergelijke strategieën hebben hele andere gevolgen voor de factor arbeid (Kern & Schumann, 1984; Gaither, 1996). Vanuit een kostenperspectief zijn de volgende personele maatregelen en effecten bekend.

Een eerste reeks maatregelen richt zich op de omvangreductie van het personeel. Daarbij houdt men de output op peil, zodat sprake is van een productiviteitswinst. Dergelijke maatregelen zorgen voor een 'intensivering van de arbeid'. Voorbeelden zijn de invoering van de lopende band en Lean Production.

Een tweede reeks maatregelen is de afhankelijkheid van dure personele kostenposten reduceren. Tayloristische maatregelen, zoals standaardiseren en automatiseren, waren gericht op het verminderen van het belang van de vaardigheden van vaklui. De lopende band is het schoolvoorbeeld van 'deskilling' en het doorbreken van de autonomie van vakmannen (Van Waarden, 1983). Een dergelijke maatregel is steeds gekoppeld aan een zoektocht naar 'arbeidsmarkten met goedkope arbeidskracht'. 'Deskilling' leidt tot een polarisering van de kwalificatiestructuur (Huijgen, 1989) en tot de-professionalisering.

Een derde reeks maatregelen richt zich op de arbeidscontracten. Door de arbeidstijden, arbeidsplaatsen en contractduur te flexibiliseren kunnen de kosten worden ingeperkt. Het effect van flexibiliseren is de heterogenisering van de arbeidskracht. Zo kan de macht van specifieke groepen worden ingeperkt. Soms worden maatregelen gecombineerd en is sprake van nieuwe organisatievormen. Voorbeelden van denkscholen over hoe organisaties het best kunnen worden ingericht zijn Lean Production en Sociotechniek.

Onze onderzoeksvraag is of we in de productiviteitsmaatregelen van de overheid ook dergelijke motieven en effecten kunnen bespeuren.

## MOTIEVEN PRODUCTIVITEITSMATREGELEN BIJ DE OVERHEID

Personele lasten zijn een onderdeel van een jaarbudget en voor een overheidsmanager is het van belang dat dat budget wordt opgesoupeerd. De meeste vernieuwingen in de aansturing van overheidsorganisaties waren erop gericht om deze logica van budgetsturing te doorbreken, om aan overheidsmanagers de ruimte te geven een langetermijnperspectief te ontwikkelen en door middel van kostenbesparingen specifieke doelstellingen te realiseren. In de afgelopen 25 jaar is een aantal maatregelen te onderscheiden die overheidsmanagers meer ruimte moeten (moesten) geven om de personele lasten onder controle te krijgen. Bij deze maatregelen, hieronder weergegeven, komt het achterliggende motief, voor zover zichtbaar, aan de orde.

1. *Kostenreductie*. De meest duidelijke maatregel is de gedwongen kostenreductie die de verschillende ministeries en overheidsorganisaties opgelegd hebben gekregen. In de jaren tachtig legden de regeringen-Lubbers de 2%- en 3%-maatregel op: alle ministeries moesten jaarlijks deze besparingen realiseren. Het gevolg was dat voor het eerst in de geschiedenis van de moderne overheidsorganisaties de omvang en de kosten van het personeel werden teruggedrongen. De Zalm-norm uit de jaren negentig werkt ook besparingen in de hand. De uitgaven werden vastgelegd en inkomstenmeevallers van de rijksoverheid mochten niet worden gebruikt voor extra uitgaven. Eventuele tegenvallers in de uitgaven moesten tussen de sectoren worden opgelost: kosten konden niet zomaar stijgen. De regering-Balkenende hanteerde opnieuw de kaasschaaf. Alle ministeries is een bezuiniging in kosten en personele omvang opgelegd, met verschillen in hoogte van taakstelling afhankelijk van het type ministerie (beleid, toezicht, ondersteuning of uitvoering).
2. *Normalisering*. Normalisering is het wegnemen van verschillen in de arbeidsvoorwaarden (salaris, pensioenen, sociale zekerheid) tussen ambtenaren en werknemers in het bedrijfsleven. Dit proces moest bijdragen aan een flexibeler stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming met als referentiepunt het bedrijfsleven. Met het verminderen van de verschillen is de uitwisselbaarheid van werknemers tussen overheid en bedrijfsleven groter. In die zin vergroot de overheid met deze maatregel haar arbeidsmarktbe-reik. Een grotere beweeglijkheid helpt om de kosten te verlagen. In 2004 is door SEO (Berkhout et al., 2006) onderzocht hoe groot de beloningsverschillen waren met het bedrijfsleven. In de lagere beloningsschalen betaalde de overheid hogere lonen dan het bedrijfsleven, maar in de hogere schalen lagere lonen.

Normalisering is gepaard gegaan met de introductie van het sectorenmodel. In plaats van één grote overheid zijn er sinds 1993 veertien sectorwerkgevers en werknemervertegenwoordigingen. Uiteindelijk is de oorspronkelijke gedachte van totale normalisering van de rechtspositie van de ambtenaren verlaten. Het is maar de vraag of normalisering en secto-

ralisering tot lagere personele lasten hebben geleid. Dat zou zo zijn indien er een redelijke instroom vanuit het bedrijfsleven naar de overheid zou zijn, maar ook uitstroom van 'duurdere' categorieën. Het POMO-onderzoek van 2005 laat zien dat de instroom vanuit het bedrijfsleven tweemaal zo groot is als de uitstroom naar het bedrijfsleven. Dat zou erop kunnen wijzen dat de overheid minder problemen heeft om medewerkers vanuit het bedrijfsleven te laten instromen. De overheid krijgt meer keuze, wat kostenverlagend kan werken. De lagere uitstroom kan echter te maken hebben met de specifieke 'bindende' elementen van het statuut van de ambtenaar. Dat werkt dan weer kostenverhogend voor de overheid (Trendnota 2002; POMO, 2006).

3. *Prestatiebeloning*. Deze maatregel heeft tot doel de prestaties van medewerkers te verhogen door een deel van hun beloning aan prestaties te koppelen. Dit overheidsbeleid is echter een stop-and-go geweest. Reeds in 1989 is sprake van maatregelen om het bonusbeleid van de overheid te veranderen door prestatiebeloning. In 2006 wordt het onderwerp opnieuw opgepakt. Maar verder dan praten over prestatiebeloning komt de overheid als werkgever niet. In 2009 is een kenniscentrum opgezet om verder te kunnen gaan op dit onderwerp. Van werknemerskant is weinig medewerking zichtbaar (Trendnota 2009).
4. *Meer markt, uitbesteding, verzelfstandiging*. Eind jaren tachtig ging de aandacht vooral uit naar privatiseren, meer marktwerking en verzelfstandigen van onderdelen van het overheidsapparaat. Marktwerking is erop gericht om door middel van prijsprikkels de kosten van de dienstverlening te verlagen. Een laatste traject, dat vooral in de laatste jaren opgang maakt, is het samenvoegen van ondersteunende diensten (in de vorm van *shared services*) in de verwachting dat zij op termijn uitbesteed kunnen worden. De privatiseringsslag was snel achter de rug omdat in Nederland de greep op het bedrijfsleven eind jaren tachtig beperkt was (Kickert, 1998). Het toepassen van marktwerking in specifieke sectoren is een traject van lange adem gebleken. In de zorg hoopt de regering dat tegen 2012 zo'n 70% van de behandelingen onder marktcondities kan worden uitgevoerd. Snel succes is er bij de woningbouwcorporaties: reeds in 1992 krijgt de verzelfstandiging van de corporaties zijn beslag. Marktwerking en privatisering zitten echter midden in het politieke spanningsveld tussen links en rechts. Het verzelfstandigen van overheidsinstellingen daarentegen is zeer vlot gegaan. Op dit moment zijn bijna alle uitvoerende overheidsorganisaties omgebouwd tot agentschappen. Kritiek op het functioneren van ZBO's en agentschappen heeft geleid tot het ombouwen van deze organisaties naar baten-lastendiensten (Algemene Rekenkamer, 1995; IBO, 2004). Deze organisatievormen hebben zeker geleid tot meer bedrijfsmatig werken van voorheen ministeriële departementen. Desondanks vinden vele observatoren dat deze zelfstandige organisaties nog te weinig prestatie- en kostengericht zijn (zie Dekkers et al., 2007; Van Thiel et al., 2009).

5. *Outputsturing en prestatiemeting*. Wie meer wil laten presteren, zal ook meer moeten monitoren. Managers is meer verantwoordelijkheid gegeven onder de voorwaarde dat ze op hun functioneren afgerekend konden worden. In 1990 start een pilot over prestatiemeting (OECD, 1996). De maatregelen richten zich op verschillende niveaus van het functioneren van managers: allereerst is er het losmaken van het budget van specifieke beleidsartikelen en het koppelen van het budget aan de realisatie van outputmaten; daarnaast wordt gekeken hoe de output kan worden gevolgd en gemeten (onder andere oprichting Algemene Rekenkamer, 1991; meten productiviteit overheid door SCP/IOP, 1992; VBTB-actie in 1998); uiteindelijk in de vorm van contractmanagement en flexibele beloning van managers in 1999. In 2007 gaat de bedrijfsvoering met het programma Vernieuwing Rijksdienst in de revisie. De hoop is dat het Rijk minder verkokerd, en meer probleem- en resultaatgericht kan werken en de vertrouwensrelatie met de samenleving kan herstellen. Meer bedrijfsmatig werken heeft zeker geleid tot een grotere druk in de overheidsorganisaties (zowel ministeries als zelfstandige organen) om prestatiegericht te werken. De steeds nieuwe initiatieven om de bedrijfsvoering anders in te vullen maken het voor managers lastig om een consequent beleid te voeren.
6. *Informatisering*. In de afgelopen decennia is er door de overheid zwaar geïnvesteerd in informatietechnologie. Een onderzoek van de Rekenkamer geeft aan dat de kosten minstens twee miljard euro per jaar bedragen (Algemene Rekenkamer, 2007). De aard van de automatisering is in de afgelopen 25 jaar ook sterk gewijzigd. In de jaren tachtig en negentig waren de investeringen vooral gericht op het automatiseren van grote administratieve processen (zoals bij de Belastingdienst), in de jaren negentig ging de aandacht meer uit naar kantoorautomatisering. Op dit moment ligt de klemtoon op het automatiseren van de dienstverlening en relaties met de burger (onder meer e-Overheid). Initiatieven gericht op creativiteit en innovatie blijven echter beperkt (Sonnenschein & Van Hal, 2009). De technische, organisatorische en politieke complexiteit maakt dat overheidsmanagers niet altijd de informatisering strategisch zullen inzetten om de personele factor te sturen of kosten te verlagen.
7. *HRM*. In lijn met het normaliseringstraject ligt de lijn om op een strategische manier om te gaan met de arbeidsfactor. Pas in 2002 kiest BZK voor de term Human Resources Management in plaats van personeelsmanagement (Sociaal Jaarverslag Rijk, 2002). Voor die datum is echter al heel wat HRM-werk verzet. In de jaren negentig is vanuit het evenredigheidsstreven ingezet op een hogere instroom van vrouwen. Later wijzigt deze aandacht naar doorstroom van vrouwen naar managementposities. In 1995 wordt een aanzet gegeven tot Management Development met de inrichting van de Algemene Bestuursdienst (Trendnota 1999). Het onderzoek naar personeelsontwikkeling en -mobiliteit start in 1999. Vanaf 2002, na het Rapport-Van Rijn, komt er een versnelling in het personeelsmanage-

ment. In die periode is ook bewust ingezet op de arboconvenanten om de klachten over stijgende werkdruk en andere risico's te tackelen. HRM is zichtbaar in een doelgroepenbeleid gericht op alloctonen, vrouwen en oudere werknemers. Er is aandacht om ongerechtvaardigde beloningsverschillen tussen groepen te laten verdwijnen, om het verloop in te dammen en om vacatures sneller ingevuld te krijgen. Het dagelijkse HRM-beleid ligt echter op het niveau van alle afzonderlijke organisaties zodat het maar de vraag is of de voorgestelde maatregelen echt geïmplementeerd raken. De accenten van het HRM zijn overal dezelfde, de uitwerking niet.

In tabel 12.1 zijn de mogelijke, beoogde (of latente) arbeidseffecten van deze maatregelen vergeleken.

Tabel 12.1 Mogelijke arbeidseffecten van specifieke kostenmaatregelen

Arbeidseffecten	Kostenmaatregelen						
	(1) Kosten- reductie	(2) Normali- sering	(3) Prestatie- beloning	(4) Organisatie- maatregelen	(5) Output/ Prestaties	(6) Informati- sering	(7) HRM
Lagere omvang personeel	✓			✓			✓
Goedkopere arbeids- markten aanboren		✓		✓			✓
Autonomiedestructie			✓		✓	✓	
Degradatie/ de-professio- nalisering specifieke vak- specialisten							✓
Polarisatie van de kwalifi- catiestructuur				✓		✓	
Intensivering van de arbeid	✓		✓	✓	✓	✓	✓

Het belangrijkste (mogelijke) effect van de verschillende maatregelen is een intensivering van de arbeid. Dit sluit ook aan bij de intentie van de overheid om bij kostenbesparingen minstens de prestaties op peil te houden. Prestatiebeloning, het baten/lastenstelsel, outputsturing, informatisering en HRM spelen alle in op het verhogen van de prestaties en de werkdruk. Andere effecten zijn het inperken van de omvang van het personeel, het aanboren van goedkopere arbeidsmarkten en het verminderen van de speelruimte in de organisaties. Voor het inperken van de omvang van het personeel is HRM wel een indirecte maatregel. Met HRM kan de bezetting worden geoptimaliseerd en daarmee de behoefte aan personeel worden beperkt. Privatisering als organisatiemaatregel is er onmiddellijk op gericht overheids personeel over te hevelen naar het bedrijfsleven. Voorbeelden van autonomiedestructie zijn prestatiebeloning en outputsturing: deze maatregelen beperken de vrijheid

van managers, maar ook van medewerkers. Degradatie en polarisatie zijn minder zichtbaar als intentie.

#### PRODUCTIVITEIT BIJ DE OVERHEID

In tabel 12.2 zijn de macro-effecten op de productiviteit van overheidspersoneel te zien. De tabel is ontleend aan het SCP (Kuhry, 2005; 2006). De resultaten krijgen een bevestiging bij Van Ark (2007) en Van der Wiel (2007). Helaas zijn er nog onvoldoende gegevens beschikbaar voor de periode 2004 tot en met 2009.

Tabel 12.2 Decompositie reële kostenontwikkeling publieke sector

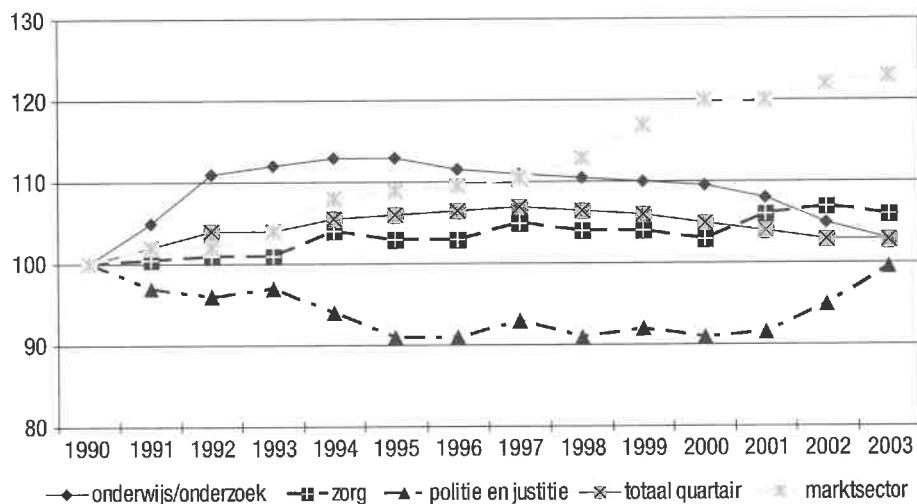
	totaal publieke diensten	marktsector
<b>groei reële kosten</b>	<b>3,4</b>	<b>2,5</b>
groei productie (volume)	1,8	3,0
+ groei reële kosten per product (prijs)	1,6	-0,4
<b>groei reële kosten per product (prijs)</b>	<b>1,6</b>	<b>-0,4</b>
aandeel arbeidskosten	63	83
x [reële contractuele loonkostenstijging	0,5	0,3
+ incidente loonstijging	1,2	1,4
- arbeidsproductiviteitsstijging]	0,0	2,3
+ aandeel materiële kosten (%)	37	17
x groei materiële kosten per product	1,3	0,1

Bron: SCP, 2006

De reële kosten van de publieke diensten zijn in de periode 1995-2004 jaarlijks met 3,4% gegroeid. De belangrijkste redenen voor deze groei zijn een stijging van het productievolume en van de reële kosten per product. De marktsector toont vooral een sterke stijging van het volume, terwijl de prijzen feitelijk zijn gedaald. De reden voor de stijging van de kosten bij de publieke diensten is dat de stijgende arbeidskosten, hoewel lager dan in de marktsector, niet gecompenseerd worden door een hogere arbeidsproductiviteit. De kosten lopen ook op door stijgende materiële kosten, met name voor ICT.

Dit geschetste beeld verschilt wel sterk per overheidsonderdeel en fluctueert in de tijd. In figuur 12.1 is de ontwikkeling van arbeidsproductiviteit voor verschillende deelsectoren van het overheidspersoneel voor de laatste 15 jaar opgenomen.

**Figuur 12.1 Arbeidsproductiviteit in de quartaire en de marktsector, 1990-2004 (in indexcijfers, 1990=100)**



Bron: SCP, 2006

De marktsector ziet de arbeidsproductiviteit continu stijgen. Het groeitempo in de quartaire sector is zeer gering. Opvallend is dat politie/justitie tot 2000 een dalende arbeidsproductiviteit laten zien. De zorg groeit, maar traag. Ook voor de periode 2002-2006 is de arbeidsproductiviteit in de zorg amper gestegen (Van Hilten et al., 2008). Het onderwijs kent als gevolg van allerlei maatregelen (klassenverkleining, speciaal en individueel onderwijs) vooral in de laatste jaren een dalende arbeidsproductiviteit. Het SCP concludeert dat de achterblijvende ontwikkeling in de quartaire sector in overeenstemming is met de wet van Baumol (Kuhry et al., 2002; Langenberg & Van den Bergen, 2009).

## EFFECTEN OP DE ARBEID

### *De omvang van de overheid en soort werk*

Vijfentwintig jaar geleden werkten er zo'n 1,45 miljoen mensen (1,2 miljoen fte) in de publieke sector (overheidsbestuur, defensie, onderwijs en zorg), in 2007 2,1 miljoen mensen (1,6 miljoen fte). Een stijging van de werkgelegenheid heeft zich in bijna alle takken van de overheid voorgedaan, behalve bij defensie. De zorg veroorzaakt de grootste groei. Toch stijgt in alle niet-defensietakken van de overheid de personele omvang.



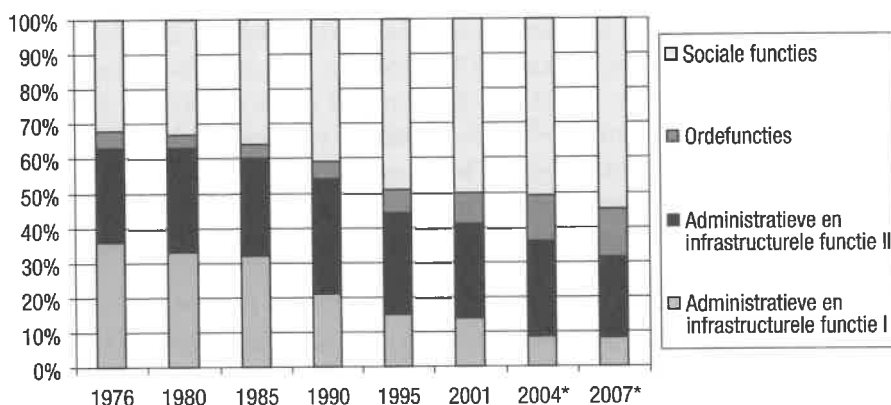
De omvang van het overheidspersoneel schommelt in de periode 1993-2009 tussen de 400.000 en 450.000 medewerkers. Tot 2000 is sprake van sterke krimp, daarna groeit de overheid weer. Na 2002 krimpt de overheid naar het niveau van begin jaren negentig. Dit beeld van een tamelijk stabiele overheid lijkt strijdig met het beeld dat de overheid in de afgelopen decennia vooral heeft bezuinigd, bespaard en de prestaties van het overheidspersoneel heeft verhoogd (Den Hertog, 1996). Het voornemen van de huidige regering om het Rijk met 11.000 ambtenaren te laten krimpen, zal op de totale omvang van het overheidspersoneel geen grote impact hebben (Programma Vernieuwing Rijksdienst, 2007).

Hoewel de omvang van de totale overheid niet sterk wijzigt, doet de overheid in 2009 iets heel anders dan in 1984. Ballendowitsch (2004) geeft een interessante indeling van het overheidspersoneel naar type functie:

- Een eerste functie is de 'Administratieve en infrastructurele functie 1'. Het gaat hier om centrale controlerollen binnen de economie.
- 'Administratieve en infrastructurele functie 2' betreft dezelfde rollen, maar dan op het lokale niveau.
- De 'Ordefuncties', functie 3, omvatten de rechtspraak en politionele functies.
- Tot slot zijn er de 'Sociale functies', functie 4.

In figuur 12.2 hebben we de cijfers van Ballendowitsch aangepast en aangevuld met gegevens voor 2004 en 2005. Het personeel van het Rijk (Sociale Jaarverslagen) is nog verder verdeeld over de categorieën:

- Aan functie 1 is het personeel van de volgende ministeries toegewezen: AZ, BuiZa, EZ, Fin (ook belastingdienst), LNV, RWS, VenW en VROM.
- Aan functie 3 is het personeel van de volgende ministeries toegevoegd: BZK, JUS, Rechtspraak en HCvS. Een deel van BZK zou aan functie 1 moeten worden toegevoegd, maar dat gedeelte kunnen we niet uit de Sociale Jaarverslagen halen.
- Aan functie 4 is het personeel van de volgende ministeries toegevoegd: SZW, OCW en VWS. Aan deze functie zou het zorgpersoneel nog moeten worden toegevoegd. Dat is nu niet gebeurd.

**Figuur 12.2** Ontwikkeling in soorten functies bij de overheid. 1976-2007

Bron: Ballendowitsch (2004); correctie + eigen berekeningen

Er is een sterke stijging te zien van het personeel in de Sociale functies en een krimp in de Administratieve en infrastructurale functie 1. De regionalisering van administratie en infrastructuur (de verschuiving van taken naar gemeenten) lijkt volgens de laatste cijfers te zijn gestopt. Nu daalt de omvang van het personeel in deze organen zelfs. Ook het personeel in de Ordefuncties stijgt sterk. In de onderzochte periode is sprake van een verdubbeling van deze personeelsgroep. Die groei zou zich in de komende jaren doorzetten (zie Sociaal Jaarverslag 2009).

Ondanks het feit dat het personeelsbestand in omvang stabiel blijft, wijzigt de aard van de Nederlandse overheid nogal. In de jaren zeventig en tachtig was de overheid nog in grote mate gericht op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Nu trekt de overheid zich terug op haar Sociale en Ordefuncties.

De huidige overheid is zo veranderd dat de huidige ambtenaar helemaal niet meer lijkt op de ambtenaar uit 2000 en zeker niet op die uit 1984 (zie ook Van der Meer, 2008).

#### *Nieuwe arbeidsmarkten?*

De belangrijkste trends in de overheidswerkgelegenheid zijn feminisering, vergrijzing en academisering. Het rekruteringsbeleid volgt de nieuwe oriëntatie van de overheid in de samenleving.

Een eerste arbeidsmarktmaatregel is het realiseren van een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen bij de overheid (Trendnota 2001). Deze maatregel is zeer succesvol geweest. In 1982 was nog maar 29% van

de totale werknemerspopulatie bij de overheid vrouw. In 2009 zijn de vrouwen voor het eerst in de meerderheid (52%). Het grote aantal deeltijdcontracten bij vrouwen zorgt wel dat de omvang van vrouwen in volume nog maar 30% bedraagt.

Vanaf de jaren negentig richt de overheid zich ook op het verbeteren van de doorstroom van vrouwen. De vraag is of dit beleid bedoelde aan te sluiten op de grote groei in de toestroom van het aantal vrouwen op de arbeidsmarkt of dat de overheid wilde profiteren van de lagere beloning van vrouwen op de arbeidsmarkt zoals die toen bekend was. De eerste verklaring gaat niet op, omdat de overheid zich pas eind jaren negentig richtte op doorstroom van vrouwen. Nochtans zien we dat ook na 2000 de instroom vooral vrouwelijk blijft. Ook in de eerdere publicaties van de overheid kunnen we niets terugvinden van bewust beleid om aan te sluiten bij de groei in het aanbod van vrouwen. Dat dit laatste zich voordeed was een gelukkig toeval. De verdere feminisering van de overheid is op dit moment het gevolg van het overaanbod van hoog geschoolde vrouwen (Batenburg et al., 2003) en de aantrekkelijkheid van de overheid, juist voor vrouwen (Berkhout et al., 2006). Dat betekent dat ook de tweede verklaring niet helemaal opgaat: dat vrouwen mogelijk iets lager betaald worden is geen aanleiding om ze te werven (en zelfs bewust vermeden als strategie), maar mogelijk een onbedoelde 'benefit' voor de overheid. Het overheidsbeleid is er wel op gericht om deze verschillen weg te nemen. De beloningsverschillen met de marktsectoren, en dan vooral voor mannen, blijven bestaan en blijken in de praktijk ook te groeien (Berkhout et al., 2006). Waarschijnlijk stijgen door de grote instroom van vrouwen de lonen minder dan indien er meer mannen voor de overheid zouden blijven werken.

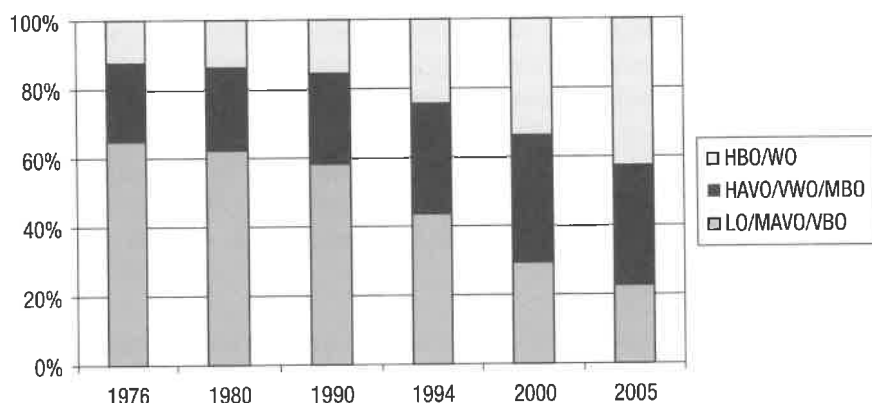
Een tweede arbeidsmaatregel bij de overheid is het bewust inzetten op instroom van allochtone medewerkers. Het doel van de overheid is om minstens een evenredig aandeel allochtone medewerkers te realiseren als in de totale werkgelegenheid aanwezig is. In die zin is, zoals bij de feminiseringstrend, geen sprake van een zoektocht naar goedkopere arbeidskracht. Hoewel de gegevens niet erg duidelijk zijn, is de huidige conclusie dat de overheid op dit punt achterblijft bij het bedrijfsleven. De verschillende sectoren hebben een heel arsenaal van instrumenten ingezet om de instroom en doorstroom van allochtone medewerkers te verhogen, maar ook om de relatief hoge uitstroom (te proberen) te verminderen. Dit beleid heeft er in de afgelopen jaren toe geleid dat het aantal allochtone medewerkers gestaag stijgt, maar voornamelijk in de hogeropgeleide groepen. In die zin heeft de overheidsarbeidsmarkt een specifieke aantrekkelijkheid voor de allochtone werknemer in Nederland.

Een apart arbeidsmarkteffect is dat het overheids personeel in de afgelopen twee decennia is vergrijsd. Door de verschillende besparingsmaatregelen vanaf het eind van de jaren tachtig loopt de leeftijd van het personeel op. In 1987 was de gemiddelde leeftijd van het overheids personeel 37 jaar (Steke-lenburg, 1999), in 1999 41 jaar en in 2006 43 jaar. De mannelijke populatie was in 2006 gemiddeld ongeveer 45 jaar oud, de vrouwelijke populatie onge-veer 41 jaar oud. De mannelijke populatie veroudert sneller vanwege de zeer beperkte instroom van jonge mannen.

#### *Degradatie van het kwalificatieniveau?*

Bij dit aspect zijn twee zaken van belang: de ontwikkeling bij de rekrutering van werknemers en bij de vereiste kwalificaties in de taakuitvoering. In fi-guur 12.3 hebben we gegevens uit twee onderzoeken gecombineerd (Ballen-dowitsch, 2004; Trendnota, 2003; POMO, 2006).<sup>1</sup>

**Figuur 12.3 Ontwikkeling opleidingsniveau binnen de overheid (zonder defensie). 1976-2005**



Bron: Ballendowitsch (2004); 2000-2005: Ministerie van BZK (2005)

Nog steeds stijgt het aanwezige opleidingsniveau binnen de overheid. In alle sectoren neemt het aantal hoger geschoolden (hbo/wo-niveau) toe. Binnenkort zal een meerderheid van het overheids personeel minstens dit oplei-

1. Ballendowitsch (2004) biedt inzicht in het opleidingsniveau van het overheids personeel, afgeleid van de BBRA-schaalindeling die de overheid hanteert: functiegroepen I en II (BBRA 1 tot en met 6) komen overeen met lager onderwijs; functiegroep III (BBRA 7 tot en met 9) heeft secundair onderwijs of mbo achter de rug; functiegroep IV (BBRA 10+) is hbo of academisch geschoold. Tevredenheidsonderzoeken uit 2000 en 2005 (Trendnota, 2003; POMO, 2006) bevatten ook informatie over het opleidingsniveau.

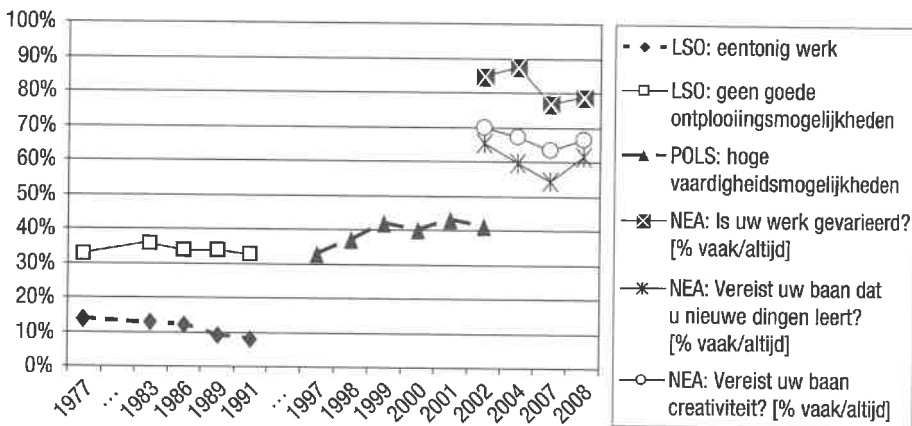
dingsniveau bezitten. Nu al heeft 17% van het overheidspersoneel een academische titel.

Deze ontwikkelingen zijn maatschappelijk breed te zien en wijzen op een algemene regradatie van de door werkgevers vereiste kwalificaties. In belangrijke mate is deze regradatie geholpen door een algemene stijging van het opleidingsniveau. Bij de overheid blijkt geen sprake van een verdringing van laaggeschoolden door hooggeschoolden. Batenburg et al. (2003) zien dat het gemiddelde beroepsniveau van starters bij de overheid in de periode 1994-2000 daadwerkelijk is verhoogd. Voor een polarisering van de kwalificatiestructuur vinden zij geen bewijs.

Laaggeschoolden (lo, mavo) vinden steeds minder hun werkplek bij de overheid. Laaggeschoold uitvoerend werk is uitbesteed aan goedkopere leveranciers. Zoals Ballendowitch (p. 27) aangeeft, treft de 'normalisering van de rechtspositie' vooral medewerkers op lage opleidingsniveaus.

Naast het opleidingsniveau en het beroepsniveau is ook van belang wat er precies voor werk wordt uitgevoerd. Een overzicht van de resultaten is opgenomen in figuur 12.4.

**Figuur 12.4** Ontwikkeling in vereiste kwalificaties bij overheidsmedewerkers



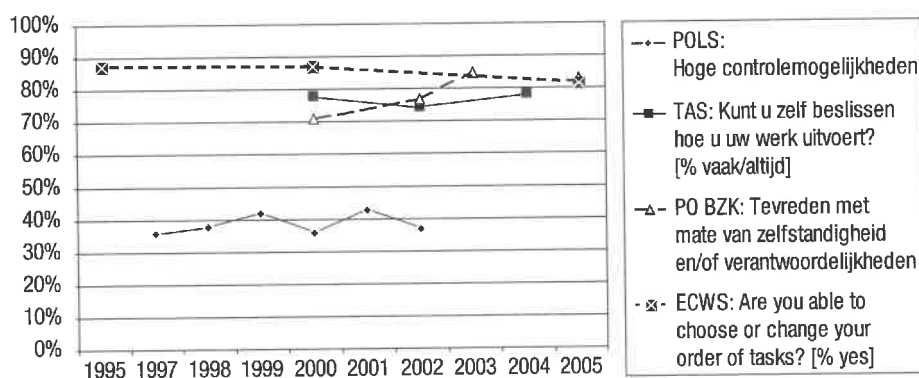
Het Leefsituatie Onderzoek (LSO) uit de jaren zeventig en tachtig liet al zien dat het percentage medewerkers bij de overheid met eentonig werk of met minder goede ontplooiingsmogelijkheden terugliep. In het Permanent Onderzoek Leefsituatie (POLS) is te zien dat het percentage medewerkers met hoge vaardigheidsmogelijkheden vooral in het midden van de jaren negentig stijgt. De Nederlandse Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA) laat voor drie vragen zien dat de vaardigheidsmogelijkheden van een hoog niveau

sterk gaan dalen. Vanaf 2008 is er weer een lichte correctie naar boven. Conform de gegevens van Batenburg et al. (2003) zien we een regradatie van het kwalificatieniveau van het werk. Deels is dit effect te verklaren door de uitstoot van lagergeschoold werk (item eentonig werk). Zo zien Batenburg et al. dat ook: de regradatie hangt vooral samen met een afname van functies met een laag beroepsniveau en een toename van de functies met een hoog beroepsniveau. In de laatste jaren, zoals bovenstaande figuur toont, lijkt de regradatie van het werk tegen een bovengrens aan te lopen. De scores op sommige items (zoals variatie) wijzen op een toename van saai werk. Van der Meer (2008) geeft aan dat de verdergaande academisering van het overheidspersoneel een bewijs is voor de verambtelijking en bureaucrativering van de overheid: overheidsambtenaren gaan zich meer en meer bezighouden met planning en beleidsvoorbereiding. Deze verambtelijking van het overheidswerk, gekoppeld aan een groeiende kloof tussen opleidingsniveau en beroepsniveau, begint ook pijn te doen. Het laatste POMO-onderzoek van BZK ondersteunt dit: 58% van de medewerkers geeft aan in de afgelopen vier jaar geconfronteerd te zijn met een toename van de administratieve lasten in het werk (Trendnota 2009).

#### Autonomiedestructie?

Het POLS geeft aan dat de autonomie in de periode 1997-2002 licht stijgt (figuur 12.5). In 2000 is sprake van een uitgesproken dip, maar ook in 2002 daalt het percentage opnieuw. Het item over autonomie van het TNO Arbeidssituatie Survey (TAS) toont een kleine dip in 2002, maar scoort erg hoog in vergelijking met het POLS. Het item van het European Working Conditions Survey (ECWS) toont een zelfde beeld als het POLS: de mate van autonomie is hoog. De cijfers van BZK geven aan dat de tevredenheid stijgt tot in 2003; in 2005 is er een lichte terugval.

Figuur 12.5 Ontwikkeling in aspecten autonomie

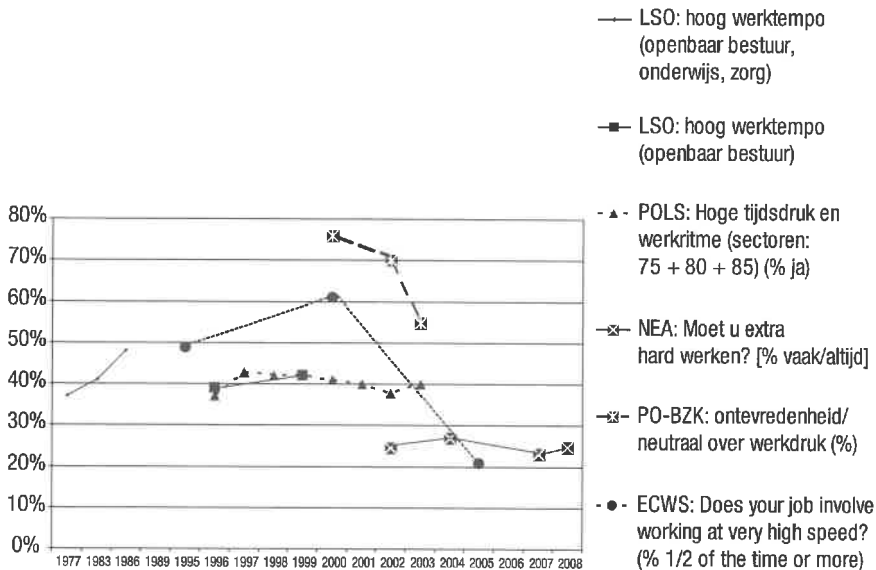


Volgens deze gegevens is er bij het overheidsbestuur geen sprake van automiedestructie. Medewerkers houden in hoge mate controle over hun werkmethode en werktempo, ondanks de bureaucrativering en verambtelijking waarvan sprake is.

### *Intensivering van de arbeid*

Hebben de overheidswerkgevers dan vooral ingezet op intensivering van de arbeid? In figuur 12.6 zijn de resultaten van de verschillende vragenlijsten samengebracht. Bij aanvang moeten we aangeven dat de onderzoekspopulaties niet altijd gelijk konden worden gemaakt: dit vertroebelt enigszins het beeld.

**Figuur 12.6** Ontwikkeling in aspecten werktempo



Ondanks de lastige vergelijkbaarheid van de populaties zien we dat de verschillende items een gelijksoortige beweging tonen. Het gerapporteerde werktempo stijgt sterk in de aanloop van de jaren negentig. Rond het jaar 2000 piekt het percentage medewerkers dat aangeeft dat het werktempo hoog is. Daarna is sprake van een duidelijke daling. De Europese gegevens en het personeelsonderzoek van BZK bevestigen dat beeld. Het percentage medewerkers dat ontevreden is met de werkdruk daalt overeenkomstig de gerapporteerde daling in werkdruk bij de overheid (POMO, 2006).

In de jaren negentig was sprake van een intensivering van de arbeid. In die periode cumuleerden verschillende prestatie- en productiviteitsmaatregelen,

gekoppeld aan een teruggang in de omvang van het personeel. Aan het eind van de jaren negentig en in het begin van het nieuwe decennium zijn de bezettingsmaatregelen versoepeld (onder andere Commissie-Van Rijn (Ministerie BZK, 2001)). Ook is er met de Arboconvenanten sterk geïnvesteerd in het oplossen van de problemen rondom werkdruk. Beide maatregelen hebben de druk van de ketel gehaald, wat bovenstaande gegevens laten zien. Op dit moment is sprake van een nieuwe personeelsreductie in de sector Rijk. Werkdrukgegevens zijn nog niet beschikbaar, zodat niet zichtbaar is of die gepaard gaat met intensivering van de arbeid.

### CONCLUSIES EN DISCUSSIE

De Nederlandse overheid werd in de jaren tachtig geconfronteerd met een oplopend financieringstekort. Als reactie daarop heeft ze hard in de kosten ingegrepen. Een reductie van de omvang van de overheid was een onderdeel van deze reactie. Bij deze ingreep hebben politici en overheidsmanagers zich laten inspireren door wat managers in het bedrijfsleven bij kostenstrategieën doen. In deze bijdrage is nagegaan wat deze reactie van de overheid in de praktijk was, wat ze heeft opgeleverd om de overheid 'productiever' te maken, maar vooral wat ze voor de factor arbeid, bedoeld en onbedoeld, betekende. Uitgangspunt daarbij is een referentiekader van consequenties van kostenstrategieën voor de factor arbeid in het bedrijfsleven: namelijk intensivering van de arbeid, autonomiedestructie, degradatie van de vereiste kwalificaties en polarisatie van de kwalificatiestructuur.

De analyse heeft een breed spectrum van maatregelen laten zien dat in de uitwerking tot een kostenreductie en prestatieverhoging van het overheids-personeel had moeten leiden. Het productiviteitsonderzoek heeft laten zien dat de productiviteit van de verschillende onderdelen van de overheid in de onderzochte periode sterk is achtergebleven bij het bedrijfsleven.

Niet alle voorspelde gevolgen voor de arbeid conform het bedrijfsleven zijn teruggevonden. Autonomiedestructie, degradatie van de kwalificaties of polarisatie van de kwalificatiestructuur komen niet voor. Integendeel: medewerkers bij de overheid beschikken over veel regelmogelijkheden om hun knelpunten in het werk op te lossen. Het vereiste beroepsniveau is alleen maar toegenomen: het startniveau stijgt en het opleidingsniveau van het overheids-personeel is ook sterk gestegen. Vooral in de jaren negentig was een intensivering van de arbeid zichtbaar. Met personeelsuitbreiding en investering in werkdrukmaatregelen is deze intensivering van de arbeid tegengegaan. Ook zichtbaar is dat in de laatste jaren de inhoud van het werk aan het verschromelen is.



Waarom vinden we niet de verwachte effecten op de factor arbeid? Allereerst kunnen we concluderen dat de overheid geen werkgever is zoals in het bedrijfsleven. De politieke context blijkt een heel andere te zijn dan een bedrijfsmatige context waarin winst moet worden gemaakt. In deze politieke context moeten overheidsmanagers altijd rekening houden met de mogelijkheid dat de 'teller op nul' wordt gezet. Met een beleidswijziging of wijziging in politieke voorkeur kunnen alle gerealiseerde investeringen overbodig worden. Politici geven mee invulling aan het bedrijfsbeleid, dat doet de markt niet voor een manager in het bedrijfsleven. Er is een aparte logica in het overheidsmanagement die tegen een bedrijfsmatige ingaat, waardoor het vaak niet eenvoudig is de kosten te drukken (Henrekson & Lybeck, 1988).

Overheidsmanagers hebben te maken met andere waarden dan managers uit het bedrijfsleven. Zij dienen voorspelbaar en transparant te zijn. Zij dienen zich ook aan maatschappelijk relevante, maar bedrijfseconomisch niet altijd verantwoorde regels te houden. Een evenredige aanwezigheid van doelgroepen in het personeel verbetert hun kansen op de arbeidsmarkt, maar levert overheidsorganisaties extra zoek- en monitoringkosten op. In het bedrijfsleven is transparantie niet altijd een motor voor meer winstgevendheid. Om de reactie van de overheid op bijvoorbeeld uit de hand lopende kosten te begrijpen, dienen we een ander referentiekader te hanteren. De wet van Baumol (1967) is relevant om de achterlopende productiviteit te begrijpen, maar is nog niet voldoende om het mislukken van de prestatiegerichtheid te verklaren. Dat referentiekader is nog niet voorradig en dient te worden ontwikkeld.

Wat betekenen deze resultaten voor de toekomst van het overheidsmanagement? Allereerst is het zinvol te kijken naar de betekenis van de achterblijvende productiviteit van de overheid. Het SCP grijpt hiervoor terug naar de wet van Baumol (1967) (Kuhry et al., 2006; Langenberg & Van den Bergen, 2009). Indien deze wet opgaat is er geen grens aan de omvang van de overheid. Nochtans is de overheid (exclusief gezondheidszorg) in de afgelopen 25 jaar niet in omvang gegroeid. In de praktijk zijn er dus wel 'grenzen' aan de overheid, die mede worden bepaald door de ontwikkeling van de marktsector. Zolang het bedrijfsleven en de belastingsinkomsten groeien, is er ruimte voor de overheid om zich verder te ontwikkelen (Van der Ploeg, 2007). In tijden van economische crisis komen de grenzen van de overheid in zicht. Bij terugvallende belastinginkomsten moet er in de omvang en de kosten van de overheid worden ingegrepen (Henrekson & Lybeck, 1988). De vraag is dan wat de overheid zou moeten doen en hoe omvangrijk ze moet zijn.

In deze bijdrage ging het over de gevolgen voor de factor arbeid. Uit onze analyse blijkt dat centraal vastgestelde maatregelen lokaal worden geïmplementeerd en dat de lange periode niet altijd consistentie in intenties toelaat. Daarom ook zijn de effecten op de arbeid niet altijd terug te leiden tot een

bepaalde strategie van een overheidsactor. Verschillende effecten die we hebben kunnen vaststellen, zijn niet altijd bedoeld. De feminisering van het overheids personeel is bedoeld, maar de versterkte feminiseringstrend is een onbedoeld gevolg. Feminisering valt toevallig samen met de vergrijzing: binnenkort verlaten grote cohorten voornamelijk mannelijke medewerkers de overheid. Daarnaast is er op de arbeidsmarkt een overaanbod aan hooggeschoolde werknemers, vrouwen en mannen. Voor de overheid lijkt dit een meevaller, maar het is wel van belang om de praktische implicaties hiervan in het licht van toekomstige ontwikkelingen te bekijken. De aantrekkelijkheid van de overheid voor vooral vrouwelijke werknemers heeft onder andere te maken met de faciliteiten die worden aangeboden. Indien op termijn de overheid in omvang terug zal moeten, is het verstandig dat deze faciliteiten maatschappelijk breed worden geïmplementeerd. Anders zullen vrouwen die de overheid verlaten minder geschikte werkplekken in het bedrijfsleven kunnen vinden.

Het beslag van de overheid op de arbeidsmarkt van hoger geschoolden is zeer groot: 41% van de jaarlijks afstuderende hoger geschoolden wordt door de overheidsdiensten afgeroomd (Trendnota 2006). Dat is meer dan op grond van de omvang van de overheid verwacht zou worden. Met de voorrang die gegeven wordt aan vrouwen, zullen waarschijnlijk bijna alle afgestudeerde vrouwen in eerste instantie bij de overheid een baan vinden. Dit hangt ook samen met de verschuivingen in de werkgelegenheid bij de overheid zelf. In de sociale functies die de overheid verzorgt, is er vooral plek voor vrouwen. Daarbij is van belang dat de inhoud van het werk het stijgende beroepsniveau blijft volgen. Op dit moment lijkt het juist op dit punt te haperen. De spagaat tussen opleidings- en beroepsniveau leidt nu al tot ontevredenheid over het soort werk dat moet worden uitgevoerd. Deze ontevredenheid kan toenemen. Van belang is dan de uitdaging in het werk terug te brengen. Ook lijkt hier een kans te liggen om het saaier werk te automatiseren.

## LITERATUUR

- Ark, B. van & Jong, G. de (2004). *Productiviteit in dienstverlening*. Assen: Van Gorcum.
- Ballendowitsch, J. (2004). *Strukturwandel im öffentlichen Dienst der Niederlande*. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, nr. 80.
- Batenburg, R., Asselberghs, K., Huijgen, F. & Meer, P. van der (2003). *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland*. deel V. Tilburg: OSA-publicatie A196.
- Baumol, W.J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. *American Economic Review*, 57: 415-426.
- Berkhout, E., Heyma, A. & Salverda, W. (2006). *Beloningsverschillen tussen de marktsector en collectieve sector in 2004*. Amsterdam: SEO-rapport nr. 889.

- Bourgon, J. (2007). Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory. *International Institute of Administrative Sciences*, 73(1): 7-26.
- Dekkers, F. & Mookhook, M. (2007). Baten-lastenstelsels: de gewoonste zaak van de wereld. *TPC*, juni, 32-36.
- Dhondt, S., Have, K. ten, & Kraan, K.O. (2009). *Werken voor de overheid. Ontwikkelingen in kwaliteit van de arbeid en productiviteit van het overheidspersoneel: 1984-2009*. Paper voor de Nederlandse Arbeidsmarktdag 2009. Den Haag: SER/NAD.
- Gaither, N. (1996). *Production and Operations Management*. 7<sup>th</sup> ed. Belmont: Duxbury Press.
- Henrekson, M. & Lybeck, J.A. (1988). Explaining the growth of government in Sweden: A disequilibrium approach. *Public Choice*, 57: 213-232.
- Hertog, J. den (1996). The policy of deregulation in The Netherlands. *European Economic Review*, vol. 40(3-5): 979-987.
- Hilten, O. van, Okkerse, R. & Rooijen-Horsten, M. van (2008). *Productiviteit in de gezondheids- en welzijnszorg: Handle with care*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- Houtman I.L.D. & Vroome, E.M.M. de (2001). *Arbeidsrisico's, gezondheidsklachten en ziekteverzuim in branches: secundaire analyses op POLS 1997, 1998 en 1999*. Hoofddorp: TNO Arbeid.
- Huijgen, F. (1989). *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland, deel III*. Den Haag: OSA, OSA-voorstudie nr. V33.
- Karsten, L. & Veen, K. van (1998). *Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid*. Assen: Van Gorcum.
- Kern, H. & Schumann, M. (1984). *Das Ende Der Arbeitsteilung?* München: C.H. Beck.
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*. Alpen aan den Rijn: Samsom.
- Kuhry, B. & Torre, A. van der (2002). *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*. Den Haag: SCP.
- Kuhry, B. & Pommer, E. (et al.) (2006). *Publieke productie en persoonlijk profijt. De productie van publieke diensten en profijt van de overheid, 1990-2003*. Den Haag: SCP.
- Langenberg H. & Bergen, D. van den (2009). Helft economische groei in 1995-2007 door toename productiviteit. *Socialeconomische trends*, 2e kwartaal, 53-60.
- Meer, F. van der (2008). Een toekomst met ambtenaren: de behoefte aan bijzondere werknemers. *Bestuurswetenschappen*, nr. 1.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998-2009). *Trendnota Arbeidszaken*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001-2007). *Sociaal Jaarverslag Rijk*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). *De arbeidsmarkt in de collectieve sector (Commissie-Van Rijn)*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999-2002, 2003-2004, 2006). *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel (POMO)*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1997-2006). *Kerngegevens Overheidspersoneel*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005). *Arbobaalans 2005. Arbeidsrisico's, effecten en maatregelen in Nederland*. Den Haag: SZW.

- Nordhaus, W.D. (2008). Baumol's diseases: A macroeconomic perspective. *B.E. Journal of Macroeconomics*, 8(1), Article number 9.
- OECD (1996). Performance Management in Government: Contemporary illustrations. *Public Management Occasional Paper*, nr. 9. Paris: OECD.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley.
- Ploeg, F. van der (2007). Sustainable social spending and stagnant public services: Baumol's cost disease revisited. *FinanzArchiv*, 63(4): 519-547.
- Schumann, M., Baethge-Kinsky, V., Kuhlmann, M., Kurz, C. & Neumann, U. (1994). *Trendreport Rationalisierung – Automobilindustrie, Werkzeugmaschinenbau, Chemische Industrie*. Berlin: Edition Sigma.
- SCP (2004). *Prestaties van de publieke sector. Een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie/justitie en openbaar bestuur*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, september.
- Sonnenschein, L.J.M.J. & Hal, R.P. van (2009). Pinguïns kunnen vliegen. Innovatie en leren in het openbaar bestuur: praktijk en reflectie. *M&O*, nr. 3/mei-juni: 85-98.
- Stekelenburg, M. (1999). *200 jaar werken bij de overheid*. Den Haag: Sdu.
- Thiel, S. van, Conté, L. & Meerkerk, I. van (2009). Eigenaar van een zelfstandig bestuursorgaan (deel 2). *Openbaar bestuur*, 19(3): 12-14(3).
- Waarden, F. van (1983). Organisatie, arbeid en ondernemersbeleid in de Twentse katoenindustrie. Van stoomfluit tot stophorloge. *Te Elfder Ure 33*, Annex 'Taylorisme in Nederland'. Nijmegen: SUN.
- Wiel, H. van der (2007). The Netherlands: keeping growth up due to shift to productive market services. In: B. van Ark, M. O'Mahony & G. Ypma (eds), *The EU KLEMS Productivity Report*. Issue no. 1, March, 42-44.

#### SURVEYS (ZIE VOOR MEER INFORMATIE: DHONDT ET AL., 2009)

- LSO: Leef Situatie Onderzoek
- POLS: Permanent Onderzoek Leefsituatie (CBS; Houtman, De Vroome, 2001)
- TAS: TNO Arbeidssituatie Survey (TNO; [www.tno.nl/tas](http://www.tno.nl/tas))
- NEA: Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (TNO; [www.tno.nl/nea](http://www.tno.nl/nea))
- EWCS: European Working Conditions Survey (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)

## OVER DE AUTEURS

**Dr. Peter Achterberg** (1977) is als cultuursocioloog verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij momenteel onderzoek doet naar personalisering en popularisering in de politiek. Hij publiceerde in nationale en internationale tijdschriften over waardeoriëntaties, convergentie van verzorgingsstaten, culturele globalisering, de opkomst van de strafstaat en de publieke rol van religie.

**Dr. Ronald Batenburg** (1964) is programmaleider Beroepen in de Gezondheidszorg binnen het NIVEL. In die hoedanigheid geeft hij leiding aan arbeidsmarktonderzoek naar verschillende beroepsgroepen binnen de gezondheidszorg, capaciteitsramingsstudies en internationaal vergelijkend onderzoek naar *manpower planning* in Europa. Daarnaast is hij als senior docent-onderzoeker Organisatie & Informatie voor één dag in de week aangesteld aan de Universiteit Utrecht. Hij heeft ruim twintig jaar ervaring met het doen van praktijkgericht en wetenschappelijk onderzoek naar de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, en functiestructuurveranderingen in relatie tot ICT en HRM.

**Prof. dr. Paul de Beer** (1957) is Henri Polak-hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam en in die hoedanigheid verbonden aan De Burcht (Centrum voor Arbeidsverhoudingen). Hij is tevens als onderzoeker werkzaam bij het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies. Hij studeerde econometrie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en promoveerde in 2001 aan de Universiteit van Amsterdam op het proefschrift *Over werken in de postindustriële samenleving*. Hij werkte achtereenvolgens bij de Wiardi Beckman Stichting, het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, alvorens in 2003 zijn huidige werkzaamheden te beginnen. Zijn meest recente publicaties zijn *The Labour Market Triangle* (met Trudie Schils), *Wie zorgt voor zekerheid?* (met Marcel Hoogenboom, Lucy Kok en Trudie Schils), *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat* (met Nicolette van Gestel en Marc van der Meer) en *Sticking together or falling apart?* (met Ferry Koster).

**Drs. Nicole Bosch** (1979) is wetenschappelijk medewerker bij de sector Arbeidsmarkt en Welvaartsstaat van het Centraal Planbureau, waar zij sinds 2001 werkzaam is. Zij behaalde haar MPhil aan het Tinbergen Instituut. In haar werk houdt zij zich bezig met toegepast econometrisch onderzoek en arbeidseconomie. Onderwerpen die haar aandacht hebben zijn deeltijdwerk, arbeidsparticipatie en belastingen, onderkant arbeidsmarkt, *home production* en flexibele arbeid.

**Drs. Maarten Camps** is sinds 2008 directeur-generaal Werk van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In die functie is hij onder andere verantwoordelijk voor arbeidsverhoudingen, arbeidsmarkt en sociaaleconomische aangelegenheden, arbeidsomstandigheden, pensioenen, scholing en internationale zaken. De heer Camps heeft economie gestudeerd en is in 2002 in dienst getreden bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, als directeur Algemene Sociaal Economische Aangelegenheden. In 2005 werd hij directeur Arbeidsverhoudingen, tevens plaatsvervangend DG. Daarvoor werkte hij bij het ministerie van Financiën. Van 2005 tot 2007 was hij voorzitter van het werkgelegenheidscomité, het Employment Committee (EMCO), van de Europese Unie.

**Marion Collewet MSc** is sinds twee jaar onderzoeker bij SEOR. Zij heeft bestuurskunde (in Frankrijk en Duitsland) en economie (in Engeland) gestudeerd. Zij heeft stage gelopen bij de Europese Commissie, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen. Ze doet onderzoek naar arbeidsmarkt-vraagstukken, in het bijzonder effectiviteit van re-integratie, de verhouding tussen gezondheid en arbeid en de stimulering en effecten van scholing.

**Drs. Anja Deelen** (1965) is sinds 2004 werkzaam als onderzoeker bij de sector Arbeidsmarkt en Welvaartsstaat van het CPB. Daarvoor werkte zij op diverse afdelingen binnen de sector Conjunctuur en collectieve sector van het CPB. Ze studeerde algemene economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij houdt zich als arbeidseconoom bezig met econometrisch onderzoek op microdata en heeft gepubliceerd over onderwerpen als ontslagbescherming, de arbeidsmarkt van ouderen en deeltijdarbeid. Momenteel doet zij onderzoek naar arbeidsmarktflexibiliteit en loonprofielen.

**Dr. Ronald Dekker** (1969) is als arbeidseconoom verbonden aan het multidisciplinaire instituut ReflecT van de Universiteit van Tilburg en doet daar onderzoek naar werkzekerheid en arbeidsmarktdynamiek. Verder werkt hij bij de vakgroep Economie van Innovatie van de TU Delft aan onderzoek over de relatie tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt en innovatie. Hij studeerde econometrie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en verdedigde zijn proefschrift over flexibele arbeid in 2007 aan de Universiteit van Tilburg. Hij was 'visiting fellow' bij het Institute for Socio-economic Re-

search (University of Essex). Zijn werk beoogt een brug te slaan tussen arbeidseconomie en innovatie-economie.

**Dr. Steven Dhondt** (1961) is senior onderzoeker/adviseur bij TNO Kwaliteit van Leven/ Arbeid. Voordien werkte hij aan de Katholieke Universiteit Leuven (België). Binnen TNO Kwaliteit van Leven heeft hij verschillende rollen gehad. In de afgelopen jaren was hij manager voor verschillende businessunits van TNO. Daarvoor was hij verantwoordelijk voor de onderzoeksprogramma's rondom flexibilisering en sociale innovatie. Hij is onder meer betrokken bij het opzetten van grotere onderzoeken bij publieke dienstverleners en heeft vanuit dat perspectief veel inzicht in de werking van overheidsorganisaties. Verder is hij onder andere lid van de redactieraad van het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*.

**Dr. Rob Euwals** (1969) is programmaleider arbeidsmarkt bij de sector Arbeidsmarkt en Welvaartsstaat van het CPB. Hij is tevens verbonden aan Netspar en IZA. Hij is gepromoveerd aan de Universiteit van Tilburg. Voordien werkte hij aan de Universiteit van Mannheim en bij IZA, Universiteit van Bonn. Vanaf 2002 werkt hij bij het CPB, en zijn onderzoek betreft arbeidsaanbod, vervroegde uittrekking, spaargedrag, sociale zekerheid, welvaartsstaat en immigratie.

**Dr. Didier Fouarge** (1970) is als econoom afgestudeerd aan de Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix, Namur, België. Hij is in 2002 gepromoveerd aan de Universiteit van Tilburg op een onderzoek naar armoededynamiek en sociaal beleid in Europa. Sinds 2007 is hij verbonden aan het Research Centre for Education and the Labour Market (ROA) van Maastricht University. Van 1999 tot 2007 was hij werkzaam als onderzoeker bij OSA-Institute for Labour Studies en als postdoc bij Tilburg University. Hij houdt zich bezig met wetenschappelijk en toegepast onderzoek op het terrein van arbeidsaanbod en inkomens in longitudinaal en internationaal perspectief. Hij heeft gepubliceerd in onder meer *The International Journal of Manpower*, *LABOUR*, *Economics of Innovation and New Technology*, *Journal of Social Policy*, *Social Indicators Research*, *Journal of Applied Social Science Studies*. Hij is lid van de redactieraad van het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*.

**Drs. José Gravesteyn** is senior-onderzoeker bij SEOR, met meer dan 25 jaar ervaring in arbeidsmarktonderzoek. Haar expertise ligt op het terrein van evaluatie van wetten en regelingen met betrekking tot de arbeidsmarkt, op het terrein van de werking van de re-integratiemarkt, sociale zekerheid, flexibiliteit van arbeid, doelgroepen (onder meer etnische minderheden, vrouwen) en op het terrein van onderwijs.

**Prof. Dr. Andries de Grip** is hoofd onderzoek Scholing en Werk bij het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), bestuursvoorzitter van het Netwerk Sociale Innovatie (NSI) en hoogleraar economie aan de Universiteit Maastricht. Tevens is hij lid van het bestuur van het interuniversitaire research consortium INSCOPE. Zijn onderzoek richt zich op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, de competentieontwikkeling van werkenden en werkzoekenden in relatie tot deze ontwikkelingen, competentieveroudering, onderbenutting, tijdelijk en deeltijdwerk, employability en arbeidsparticipatie en de effecten van het HRM-beleid van arbeidsorganisaties op het personeel en de organisatie. Hij heeft leiding gegeven aan een groot aantal projecten op deze onderzoeksterreinen in opdracht van diverse ministeries, de Europese Commissie, de OECD, het bedrijfsleven en tal van andere organisaties. Ook is hij lid geweest van de Kerncommissie Beroepen van de Nationale Raad Volksgezondheid en voorzitter van de Adviescommissie Technocentra van het ministerie van OCW. Hij publiceerde onder andere in *Applied Economics*, *Oxford Economic Papers*, *Economics Letters*, *Research Policy*, *Industrial and Labor Relations Review*, *International Labour Review*, *Economics of Education Review*, *International Journal of Human Resource Management*, *Journal of Forecasting*, *Labour* en *De Economist*.

**Drs. Maikel Groenewoud** (1981) is sinds 2006 als onderzoeker werkzaam bij Regioplan Beleidsonderzoek in Amsterdam. Voordien heeft hij stage gelopen bij het marktonderzoeksbureau TNS NIPO. Binnen Regioplan is hij actief op verschillende terreinen waaronder sociale zekerheid, arbeid en onderwijs. Hij heeft een brede kennis van methoden en technieken van onderzoek. In 2006 was hij via Regioplan gedetacheerd bij de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en in 2009 bij Centrale Financiën Instellingen (CFI). Zijn bijdrage aan de congresbundel is voor een groot deel gebaseerd op onderzoeken waar hij zelf direct bij betrokken is geweest.

**Dr. Ing. Klaas ten Have** (1955) is teamleider Innovatief Werken en Organiseren bij TNO Kwaliteit van Leven/ Arbeid. Hij werkte voorheen bij de Radboud Universiteit Nijmegen, bij Berenschot, bij Adviesgroep KOERS en bij het IVA. Aandachtsterreinen zijn sociale en technische innovatie en management van professionals en hun organisaties. Momenteel ontwikkelt hij het programma duurzame arbeidsproductiviteit waarbinnen vakmanschap en professionaliteit de hoofdrol spelen bij het ontwikkelen van innovatieve organisaties.

**Prof. Dr. Dick Houtman** (1963) is hoogleraar cultuursociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij afstudeerde als arbeidssocioloog (1989) en promoveerde op het proefschrift *Werkloosheid en sociale rechtvaardigheid* (1994). Sindsdien verricht hij overwegend onderzoek naar culturalisering van de politiek en spiritualisering en revitalisering van religie. Naast de boe-



ken *Farewell to the Leftist Working Class* (2008) en *Religions of Modernity* (2010) publiceerde hij sinds 2006 artikelen in onder andere *Social Forces*, *Journal of Contemporary Religion*, *Journal for the Scientific Study of Religion*, *Journal of European Social Policy*, *American Behavioral Scientist*, *British Journal of Criminology*, *Politics & Society* en *European Journal of Political Research*.

**Dr. Hester Houwing** verdedigde op 26 februari 2010 haar promotieonderzoek naar de uitwerking van de Wet Flexibiliteit en zekerheid op sector- en cao-niveau. Na haar master arbeids- en organisatiesociologie aan de Universiteit van Amsterdam werkte Hester enige tijd als junior onderzoeker bij het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS). Daar raakte zij geïnteresseerd in veranderende arbeidsverhoudingen en (de gevolgen van) flexibilisering van de arbeidsmarkt. In haar promotieonderzoek heeft zij zich kunnen verdiepen in dit onderwerp, waarbij zij de nadruk legde op de zekerheid voor 'flexwerkers' en de rol van de sociale partners in het uitonderhandelen van flexibiliteit en zekerheid voor deze groep werknemers. In 2009 rondde zij haar proefschrift af, en werkte zij bij Reflect (Universiteit van Tilburg) aan een onderzoek naar 'flexicurity' in collectieve onderhandelingen. Sinds juli 2009 is Hester werkzaam als beleidsmedewerker bij de directie Sociale Zaken van de Sociaal- Economische Raad. Momenteel is zij betrokken bij een advies over de toekomstige positie van jongeren op de arbeidsmarkt.

**Melissa Imansoeradi MSc** is onderzoeker bij het Expertisecentrum Beroeps- onderwijs (ECBO). Zij is deskundig in en publiceert over diversiteits-, arbeidsmarkt- en integratievraagstukken. Voorheen was zij werkzaam bij het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) dat verbonden is aan de Universiteit van Amsterdam en bij het Lectoraat gedifferentieerd HRM van de Hogeschool van Amsterdam.

**Prof. Dr. Jaap de Koning** (1954) is als hoogleraar arbeidsmarktbeleid verbonden aan de Erasmus School of Economics en sinds 2000 directeur van het hieraan gelieerde onderzoeksbureau SEOR. Daarvoor was hij werkzaam bij het Nederlands Economisch Instituut, lange tijd als hoofd van de afdeling arbeidsmarktonderzoek en op het laatst als lid van het directieteam. Hij is bijna 35 jaar actief in onderzoek op het terrein van de arbeidsmarkt en aanverwante terreinen. Momenteel doet hij onderzoek naar de volgende thema's: arbeidsmarkttransities, zorg en arbeid, menselijk kapitaal, techniek en industrie, toekomstscenario's van de arbeidsmarkt en arbeidsmarktbeleid. Hij is lid van de wetenschappelijke adviescommissie van de Stichting Industriebeleid en Communicatie en van de wetenschappelijke commissie ZonMw (Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie).

**Drs. Willem de Koster** (1984) is als cultuursocioloog verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waar hij cum laude afstudeerde (2005) en mo-

menteel zijn proefschrift over virtuele gemeenschappen afrondt. Daarnaast is hij redacteur van het tijdschrift *Sociologie* en publiceerde hij in nationale en internationale tijdschriften over culturele waardeoriëntaties, virtuele gemeenschapsvorming, keuzestress, maatschappelijk omstreden cartoons, de opkomst van de strafstaat en de publieke rol van religie.

**Drs. Karolus Kraan** (1971), arbeids- en organisatiesocioloog, werkt sinds 1998 als onderzoeker bij TNO Kwaliteit van Leven/ Arbeid. Hij heeft veel onderzoek gedaan voor het bedrijfsleven en Europese en landelijke overheden, meest met grootschalige survey-onderzoeken onder zowel werkgevers als (hun) werknemers. Zijn hoofdonderzoeksthema's zijn ICT, werkorganisatie en intensivering van werk in relatie tot uitkomstmaten als stress en leren, en innovatief werkgedrag en werknemersperformance. Voorts bereidt hij een proefschrift voor over het thema werkorganisatie, ICT-gebruik en werkkintensivering.

**Drs. Katerina Manevska** (1985) is in 2009 cum laude afgestudeerd als cultuursociologe aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ze onderzocht in haar masterscriptie de relatie tussen gender en post-Christelijke spiritualiteit. In datzelfde jaar verkreeg zij een Mozaïeksubsidie van NWO voor promotie-onderzoek naar de invloed van interetnisch contact op houdingen ten aanzien van etnische minderheden. Sinds december 2009 is ze als aio werkzaam bij de vakgroep sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

**Dr. Marc van der Meer** is directeur van het Expertisecentrum Beroepsonderwijs. Eerder was hij als universitair hoofddocent verbonden aan het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies. Hij publiceerde boeken en artikelen over arbeidsverhoudingen, arbeidsmarkten en (Europees) sociaal beleid. Hij houdt zich thans bezig met de ontwikkeling van een publieke kennisinfrastructuur in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.

**Dr. Jos Mevissen** (1957) is een van de oprichters van en partner bij Regioplan Beleidsonderzoek. Voordien werkte hij aan de Universiteit van Amsterdam en bij de Stichting Interuniversitair Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek (SISWO). Binnen Regioplan is hij vooral verantwoordelijk voor het brede terrein van arbeids(markt)vraagstukken. Aandachtsterreinen in zijn werk zijn onder andere: de relatie tussen economisch en sociaal beleid, de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, evaluatie van en advies over arbeidsmarktinstrumentarium, flexibilisering van arbeid, arbeidsverhoudingen en re-integratie. Hij heeft de leiding gehad over vele typen onderzoek en adviestrajecten.

Verder is hij onder meer lid van de redactieraad van het *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* en voorzitter van de stichting Nederlandse Arbeidsmarkt-

Dag. Een groot aantal jaren is hij bestuurslid en voorzitter van de Vereniging voor Beleidsonderzoek geweest.

**Prof. dr. Ruud Muffels** is hoogleraar arbeidsmarkt en sociale zekerheid aan de Universiteit van Tilburg en fellow bij ReflecT, 'the Research Institute on Flexicurity, Labour Market Dynamics and Social Cohesion' aan diezelfde universiteit. Hij leidt het project 'Arbeidsmarkttrajecten van uitkeringsgerechtigden: gevolgen voor inkomens- en werkzekerheid', een van de deelprojecten van het onderzoekprogramma werkzekerheid dat in opdracht van Stichting Instituut Gak (SIG) wordt uitgevoerd.

**Dr. Wiemer Salverda** (1947) is directeur van het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) van de Universiteit van Amsterdam. Tevens initieert en coördineert hij belangrijke internationale onderzoeksprojecten, zoals het LoWER network (1996-2008) en sinds kort het project *Growing Inequalities' Impacts* (GINI). Van 1976 tot 2000 was hij verbonden aan de economische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij was een van de oprichters en eerste redacteurs van het *Tijdschrift voor Politieke Economie*. Hij organiseerde vele conferenties waaronder de Nederlandse ArbeidsmarktDag 2002. Zijn werk betreft vooral ongelijkheid en arbeidsmarkt, in het bijzonder wat betreft loonvorming en werkgelegenheidsverdeling. Hij publiceerde onder meer over de onderkant van de arbeidsmarkt, topinkomens, het poldermodel, vergrijzing, minimumloon, training, jeugdwerkloosheid en loonmobiliteit. Hij is de leidende redacteur van het *Oxford Handbook of Economic Inequality* (Oxford University Press, 2009) en eerste auteur van *Low-wage Work in the Netherlands* (Russell Sage, NY, 2008). Hij promoveerde in 1992 op *Youth Unemployment: Dynamics of the Dutch Labour Market 1955-1988* (Wolters-Noordhoff).

**Dr. Wendy Smits** (1970) werkt als programmamanager aan de speerpunt Sociale Dynamiek en Uitbreiding Arbeidsrekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Van 1994 tot 2007 was zij werkzaam bij het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), Universiteit Maastricht (UM). In 2005 is zij aan de UM gepromoveerd op onderzoek naar de economische aspecten van het leerlingwezen. Zij houdt zich bezig met onderzoek naar scholing van werknemers, loopbaanmobiliteit, de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt en de effecten van sociale achtergrond, cognitieve vaardigheden en initiële scholing op arbeidsmarktsucces. Zij heeft onder meer gepubliceerd in *Labour Economics*, *Education Economics*, *Labour*, *Economics of Innovation and New Technology*, en *The International Journal of Manpower*.

**Prof. Dr. Coen Teulings** (1958) werd in 2006 directeur van het Centraal Planbureau als opvolger van Henk Don. Studeerde in 1985 cum laude af aan de Universiteit van Amsterdam en promoveerde er in 1990 op het proef-

schrift 'Conjunctuur en kwalificatie'. Was in de tweede helft van de jaren negentig hoofd inkomensbeleid op het ministerie van Sociale Zaken en sinds 1997 hoogleraar economie aan de UvA. Van 1998 tot 2004 directeur van het Tinbergen Instituut en hoogleraar in Rotterdam. Vervolgens algemeen directeur van SEO Economisch Onderzoek, waar hij ooit als junior onderzoeker begon, en opnieuw hoogleraar aan de UvA, wat hij naast het CPB is gebleven, voor één dag per week. Was adviseur bij Netspar, onderzoeksnetwerk voor vergrijzing en pensioenproblematiek en is kroonlid van de SER. In 2004 schreef hij mee aan het nieuwe beginselprogramma van de PvdA. Was lid van de Raad van Economische Adviseurs van de Tweede Kamer en lid van de commissie-Dijkstal (over de salarissen en rechtspositie van topambtenaren en politici). Zat in 2004 twee commissies voor die de nieuwe examenprogramma's economie voor havo en vwo opstelden, was bestuurder van het Amsterdamse Muziekgebouw aan 't IJ en columnist bij *de Volkskrant*.

**Prof. dr. Kea Tijdens** is onderzoekskoördinator bij het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies van de Universiteit van Amsterdam en heeft arbeidspsychologie en -sociologie gestudeerd. Ze werkt een dag in de week als hoogleraar Arbeid, Organisatie en Emancipatie bij de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ze is verantwoordelijk voor het wetenschappelijk deel van de wereldwijde dataverzameling over lonen en werk, de loonwijzer ([www.wageindicator.org](http://www.wageindicator.org)).

**Dr. Véronique Timmerhuis** (1964) is algemeen secretaris/directeur van de Sociaal Economische Raad (SER). Zij vervult deze functie vanaf begin 2007. In de periode 1998-2006 werkte zij bij de AWT, de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (vanaf 2001 als secretaris/directeur). Daarvoor heeft zij negen jaar gewerkt bij het IVA, Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies, gelieerd aan de Universiteit van Tilburg. Zij promoveerde in 1997 aan de Universiteit van Tilburg op het proefschrift 'Wetenschapsorganisaties in verandering. Keuzen in organisatieontwikkeling en personeelsbeleid'. Een van haar nevenfuncties is lid Raad van Toezicht van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Véronique Timmerhuis heeft maatschappijgeschiedenis en sociologie gestudeerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

**Drs. Robert de Vries** (1971) is werkzaam als onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Bij het CBS verricht hij onderzoek op het gebied van sociale dynamiek en onderwijs. Hij is werkzaam op het terrein van arbeidsmarktstromen, de relatie tussen scholing en loopbaanmobiliteit, werkloosheidsduren en onderwijsstatistieken. Voordien werkte hij voor het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA). Daar was hij betrokken bij onderzoek naar de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

**Drs. Jeroen van der Waal** (1974) is in 2005 als socioloog cum laude afgestudeerd aan de Erasmus Universiteit, en hoopt daar in 2010 te promoveren op het proefschrift *Unravelling the Global City Debate. Economic Inequality and Ethnocentrism in Contemporary Dutch Cities*. Naast zijn promotieonderzoek, waarover hij publiceerde in *Urban Studies*, verricht hij onderzoek naar de opkomst van de nieuwe politieke cultuur in westerse samenlevingen, en de invloed daarvan op stemgedrag en waardeoriëntaties. Daarover publiceerde hij in tijdschriften als *British Journal of Criminology*, *International Political Science Review*, *Journal for the Scientific Study of Religion*, *Journal of European Social Policy* en *Politics & Society*.

**Prof. dr. Ton Wilthagen** (1960) is hoogleraar Institutionele en juridische aspecten van de arbeidsmarkt aan de Universiteit van Tilburg en directeur van Reflect, the 'Research Institute on Flexicurity, Labour Market Dynamics and Social Cohesion' aan de Universiteit van Tilburg. Hij coördineert het onderzoekprogramma werkzekerheid dat thans in opdracht van Stichting Instituut Gak (SIG) wordt uitgevoerd. Wilthagen is momenteel lid van de SER-Commissie Toekomstige Arbeidsmarktpositie van Jongeren en was voorheen lid van de Commissie Sociale Innovatie.



# DE NEDERLANDSE ARBEIDSMARKTDAG

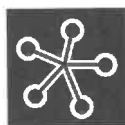


Nadat de Nederlandse ArbeidsmarktDag gedurende de jaren negentig van de vorige eeuw regelmatig werd georganiseerd, is daar na het jaar 2000 een eind aan gekomen. Het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) van de Universiteit van Amsterdam en Regioplan Beleidsonderzoek hebben in 2008 het initiatief genomen om de Nederlandse ArbeidsmarktDag nieuw leven in te blazen. Op 14 oktober 2009 organiseerden zij in het SER-gebouw in Den Haag, in samenwerking met het jubilerende *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, de conferentie 'Arbeid in crisis'. Dit zal, naar wij hopen, het begin zijn van een nieuwe traditie van tweejaarlijkse conferenties die door de stichting De Nederlandse ArbeidsmarktDag worden georganiseerd in samenwerking met wisselende partners.

De eerstvolgende Nederlandse ArbeidsmarktDag zal plaatsvinden in oktober 2011.

Het bestuur van de Stichting Nederlandse ArbeidsmarktDag bestaat uit Jos Mevissen (voorzitter), Paul de Beer, Coen van Rij en Kea Tijdens.

Voor nadere informatie over de NAD zie: [www.arbeidsconferentie.nl](http://www.arbeidsconferentie.nl).



## AMSTERDAMS INSTITUUT VOOR ARBEIDSTUDIES

Het Amsterdams Instituut voor ArbeidsmarktStudies (AIAS) is een interdisciplinair onderzoeks- en onderwijsinstituut van de Universiteit van Amsterdam. In het AIAS worden uiteenlopende vraagstukken rond arbeid bestudeerd vanuit sociologisch, economisch, psychologisch, juridisch en medisch perspectief. Hierbij ligt veel nadruk op de rol van instituties, vraagstukken van ongelijkheid en internationale vergelijking. Voor nadere informatie zie: [www.uva-aias.net](http://www.uva-aias.net).



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan is een onafhankelijke, betrouwbare en effectieve partner in het oplossen van beleidsvraagstukken van overheden, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. Regioplan vervult deze rol met (personele) ondersteuning en door het leveren van kwalitatief hoogwaardig beleidsonderzoek en beleidsadvies. Regioplan ondersteunt haar opdrachtgevers bij het formuleren, uitvoeren en evalueren van beleid en doet dit al sinds 1984. Hiermee is het een van de langst bestaande commerciële bureaus in Nederland. Regioplan is actief op de terreinen Arbeid(smarkt), Onderwijs en Jeugd, Werk en Inkomen, Veiligheid, Beter bestuur, Integratie, Zorg, Economie en Wonen. Voor nadere informatie zie [www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl).