

INLEIDING

Activerende sociale zekerheid: leren uit onderzoek bij beleidsontwikkeling

Het afgelopen decennium is het stelsel van sociale zekerheid ingrijpend gewijzigd. Activering was daarbij het sleutelwoord. Ook zijn er in het economisch onderzoek naar de effecten van dat beleid grote stappen gezet. Een aantal blinde vlekken is nu ingevuld. Tegelijkertijd is het arbeidsmarktbeeld door de crisis sterk veranderd.

JAN-MAARTEN VAN SONSBEEK
Hoofd Premiestelling en fondsenbeheer bij UWV

ANNEKE VAN DER GIEZEN
Hoofd Kenniscentrum bij UWV

ROB WITJES
Hoofd Arbeidsmarktinformatie bij UWV

Dit themanummer van *ESB* gaat over activerende sociale zekerheid, in het bijzonder over de effecten van recente beleidsmaatregelen en wat we daaruit kunnen leren voor de toekomst. De Nederlandse verzorgingsstaat is opgebouwd in de decennia na de Tweede Wereldoorlog. In de jaren tachtig van de vorige eeuw werd duidelijk dat verdere groei een bedreiging vormde voor de overheidsfinanciën en werkgelegenheid (Goudswaard, 2005). Dit besef had ingrijpende gevolgen voor de sociale voorzieningen. Vanaf de jaren tachtig werden uitkeringen minder genereus en volgden hervormingen om het volume te beperken; het accent verschoof geleidelijk van uitkeringsverstrekking naar activering. Nederland was daarin overigens niet uniek, want in vrijwel alle westerse landen vond de afgelopen decennia een omslag in het denken over sociale zeker-

heid langs die lijn plaats (Prinz en Thompson, 2009).

Maar ook de arbeidsmarkt is ingrijpend veranderd. In het adviesrapport *Naar een toekomst die werkt* (Commissie Arbeidsparticipatie, 2008) werd een toekomst van arbeidskrapte voorgespiegeld, die opriep tot verruiming van het arbeidsaanbod. Maar de inkt van het rapport was nog niet droog of de val van Lehman Brothers in september 2008 zou het startschot blijken voor een grote recessie waar we pas nu voorzichtig uit lijken te komen. In plaats van arbeidskrapte kampt Nederland nu met een hoge werkloosheid (kader 1). Dit roept de vraag op hoe de beperkte middelen voor ondersteuning het best kunnen worden ingezet om zo veel mogelijk mensen aan het werk te helpen. Kennis over de effectiviteit van beleid is hierbij onontbeerlijk.

Bij de Werkloosheidswet (WW) heeft het beleidsaccent tot nu toe gelegen op prikkels gericht op uitstroombetovordering, bijvoorbeeld in de vorm van verkorting van de duur van de uitkering. Instroombeperking is minder een doel geweest omdat de WW een overbruggingsfunctie heeft om werklozen te helpen een passende nieuwe baan te vinden. Maar men heeft geleerd dat snelle werkherhervatting belangrijk is omdat de kansen van werklozen om terug te komen op de arbeidsmarkt snel afnemen als de werkloosheid langdurig wordt (De Vries, 2014). Wat de sleutels tot die snelle werkherhervatting zijn, is echter nog minder duidelijk.

Bij het arbeidsongeschiktheidsbeleid heeft men de ervaring opgedaan dat zo vroeg mogelijk ingrij-

pen om zieken te re-integreren de sleutel tot succes is (De Jong, 2012). Nederland is er zo in geslaagd om de instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen belangrijk te reduceren. Prikkelers voor zowel werkgevers als werknemers, in combinatie met heldere toelatingscriteria, zijn hiervoor bewezen effectief geweest. Veel minder eenduidig verklaard is echter hoe de re-integratie bevorderd kan worden als mensen eenmaal arbeidsongeschikt zijn en wat daarvan de langetermijneffecten zijn. Een combinatie van relatieve stabiliteit in beleid en de beschikbaarheid van grote databestanden biedt nu de mogelijkheid om ook op die vragen licht te werpen.

In dit themanummer worden zes nieuwe analyses gepresenteerd, drie op het gebied van werkloosheid en drie op het gebied van arbeidsongeschiktheid, die een aantal blinde vlekken in het onderzoek tot nu toe invullen.

WW EN RE-INTEGRATIEBELEID INGRIJPEND HERVORMD

De huidige Werkloosheidswet is in 1987 ingevoerd. In deze wet werd de maximale duur van de uitkering afhankelijk van de duur van het arbeidsverleden. Sindsdien zijn er verschillende wijzigingen doorgevoerd. De toegangsvoorwaarden en het sanctiesysteem werden strenger, het begrip ‘passende arbeid’ werd gewijzigd en de termijn waarna werklozen een baan op lager niveau moeten accepteren, werd aanzienlijk verkort. Ook werd in 2003 de uitkeringsduur verkort tot maximaal vijf jaar (figuur 1). In 2006 is de Werkloosheidswet opnieuw ingrijpend veranderd. De referentie-eisen (in termen van het aantal weken voor het recht op WW-uitkering en in termen van het aantal jaren voor de uitkeringsduur) werden aangescherpt en de maximale uitkeringsduur werd verder verkort van 60 naar 38 maanden. Al deze wijzigingen in de Werkloosheidswet hebben tot doel de werkzoekende te activeren: de uitkering is een overbrugging van werk naar werk. Maar, leidt verkorting van de maximale uitkeringsduur ook daadwerkelijk tot een versnelde uitstroom naar werk? Dit is het onderwerp van het artikel *De arbeidsmarkteffecten van het verkorten van de maximale WW-duur* van De Groot en Van der Klaauw in dit dossier. Dit is belangrijke informatie in verband met de invoering van de Wet werk en zekerheid (WWZ) in 2016. Krachtens deze nieuwe wet wordt de maximale uitkeringsduur van de publieke WW namelijk stapsgewijs verder teruggebracht tot maximaal twee jaar in 2019.

Arbeidsmarkt voortdurend in beweging

KADER 1

De groei in de Nederlandse economie was in de jaren voor de crisis gemiddeld twee procent per jaar (2001–2007). In de zes jaar daarna is per saldo de economie niet gegroeid. Door de recessies en lage economische groei daalde vanaf 2008 de vraag naar arbeid met 300.000 werknemersbanen, terwijl tegelijkertijd het aanbod van arbeid door werknemers met zo’n 100.000 is doorgesloegen. Bepalende factoren daarbij zijn de robuuste stijgende trend van arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen.

Het aantal WW-uitkeringen is door vraag-en-aanbodontwikkelingen sinds de crisis omhoog geschoten: van 160.000 in 2008 naar 441.000 WW-uitkeringen eind 2014. Het aantal openstaande vacatures is sinds de crisis grofweg gehalveerd. De typering van de arbeidsmarkt is door minder arbeidsvraag en meer arbeidsaanbod sinds 2008 omgeslagen van zeer krap naar zeer ruim.

In 2008 was de algemene consensus dat de arbeidsmarkt krap was en in de toekomst – ook door de vergrijzing – steeds knapper zou worden. De commissie-Bakker (Commissie Arbeidsparticipatie, 2008) waarschuwde dan ook voor een groot tekort aan mensen op de arbeidsmarkt. Inmiddels zien we een heel andere situatie en hebben we niet te maken met een tekort aan mensen maar met een banentekort. Betekent dit ook dat de kansen op werk van WW-gerechtigden en arbeidsongeschikten gemarginaliseerd zijn? Hierbij zijn twee arbeidsmarktrends relevant: toenemende dynamiek en toenemende flexibiliteit.

Zuiver gekeken naar het totaal aantal banen, is de mutatie per jaar gering. Maar dit is een saldo van baancreatie en baandestructie. Immers, ook in tijden van crisis veranderen mensen van baan, gaan met pensioen, worden arbeidsongeschikt of stappen over van de arbeidsmarkt naar zorg binnen het gezin. In veel van dit soort gevallen moet de vrijgevallen arbeidsplaats toch weer worden opgevuld. Volgens onderzoek is de baandynamiek groter dan vaak gedacht wordt (Bruil et al., 2011) en bovendien in het afgelopen decennium toegenomen (Loog et al., 2014). Deze dynamiek is zichtbaar in de WW. In 2014 zijn 0,6 miljoen WW-uitkeringen beëindigd, waarvan bijna de helft door het vinden van een nieuwe baan.

Een andere robuuste trend is dat de arbeidsmarkt steeds flexibeler wordt. Er zijn steeds meer flexibele dienstverbanden, maar ook kiezen steeds meer mensen voor het werk als zelfstandige. In de periode 2008–2014 nam het aantal werknemersbanen af van 8 miljoen naar 7,7 miljoen. Tegelijkertijd groeide het aantal zelfstandigen zonder personeel van 0,7 miljoen naar 0,8 miljoen.

De conclusie is dat de arbeidsmarkt – crisis of niet – altijd in beweging is. Er vindt destructie van banen plaats, maar er komen ook nieuwe banen bij. Er is continu sprake van herallocatie van banen. En dat is ook zichtbaar in de WW. Daarbij vinden steeds meer mensen werk door te participeren op de arbeidsmarkt als zelfstandige.

De Werkloosheidswet regelt ook de re-integratie van WW'ers. De dienstverlening om WW'ers zo snel mogelijk naar werk te laten uitstromen is sinds 2002 eveneens sterk veranderd, zowel qua inhoud als omvang. De re-integratiemarkt werd geprivatiseerd in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI). UWV ontving een re-integratiebudget WW en kocht het grootste deel van de re-integratiedienstverlening in bij private dienstverleners.

Aanbodversterkende instrumenten zoals training en scholing dragen op korte termijn niet bij aan de kans om een baan te vinden

In de Beleidsdoorlichting Re-integratie (SZW, 2008) zijn de bevindingen van diverse evaluatiestudies geïnventariseerd. Over het geheel genomen kan worden geconcludeerd dat de inzet van re-integratie een klein positief effect heeft gehad op uitstroom naar

werk. De variatie in de effecten van verschillende instrumenten is echter groot. Voor de WW-populatie waren kortdurende instrumenten met bemiddeling het meest effectief. Aanbodversterkende instrumenten zoals training en scholing dragen op korte termijn niet bij aan de kans om een baan te vinden. Het effect van re-integratie is kleiner voor kansrijke WW'ers. Dit is het gevolg van *lock in*-effecten: deelnemers gaan pas na afloop van het traject effectief op zoek naar werk. Een deel van de kansrijke deelnemers zou zonder traject al eerder een baan hebben gezocht en gevonden.

Vanaf 2010 was er nog nauwelijks budget om re-integratiedienstverlening voor WW-gerechtigden in te kopen en bestond de ondersteuning voornamelijk uit dienstverlening van UWV zelf. Er heeft dus een verschuiving plaatsgevonden van meer uitgebreide re-integratietrajecten ingekocht bij private dienstverleners naar kortdurende interventies door UWV zelf. Betekent dit nu dat WW'ers minder goed ondersteund worden bij het vinden van werk? Dit is het onderwerp van het artikel *Activering van WW'ers is (kosten)effectief* van Heyma en Van der Heul.

Vanaf 2012 is het re-integratiebudget WW nagevoegd volledig afgeschaft en is de dienstverlening via internet uitgebreid. Met ingang van 2015 zal het grootste deel van het contact tussen WW'ers en UWV via internet verlopen; face-to-face-contact is dan alleen nog mogelijk voor een klein deel (circa tien procent) van de WW'ers die langer dan drie maanden werkloos zijn.

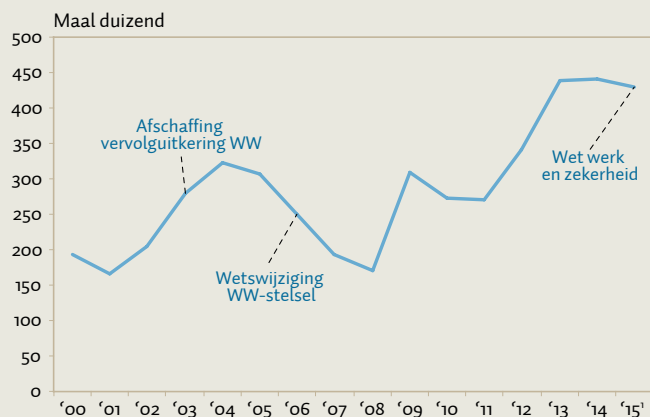
Zelfstandigen spelen een steeds grotere rol op de arbeidsmarkt. Ook voor uitkeringsgerechtigden wordt zelfstandig ondernemerschap steeds meer gezien als een manier om weer aan de slag te komen. De in 2006 ingevoerde starterregeling voor WW'ers beoogt starters te ondersteunen bij de stap naar zelfstandig ondernemerschap. Na goedkeuring van UWV kunnen starters gedurende zes maanden arbeid verrichten als zelfstandige met behoud van uitkering. Achteraf wordt zeventig procent van de inkomsten verrekend. Of de stap naar zelfstandig ondernemerschap voor WW'ers succesvol is, wordt geanalyseerd in het artikel *Het succes van ondernemers vanuit de WW* van Hilbers, Houwing en Vroonhof.

NEDERLAND VOORLOPER IN HERVORMING ARBEIDSONGESCHIKTHEID

Niet alleen de werkloosheidsregelingen zijn ingrijpend hervormd. In de jaren tachtig en negentig was Neder-

Ontwikkeling WW en hervormingen 2000–2015

FIGUUR 1



'2015 is een raming

Bron: UWV

land de zieke man van Europa. Het aantal arbeidsongeschikten dreigde op te lopen naar één miljoen, een fenomeen dat internationaal ook bekend stond als *Dutch Disease*. De oorzaak was gelegen in een combinatie van te genereuze uitkeringen, een slecht functionerende poortwachtersfunctie en een gebrek aan prikkels voor werkgevers en uitvoerders om instroom in de WAO te voorkomen en uitstroom eruit te bevorderen. Bij de WAO bestonden in feite op alle belangrijke systeemkenmerken tegelijkertijd tekortkomingen. De Parlementaire Enquêtecommissie Uitvoeringsorganen Sociale Verzekeringen (1993) onder leiding van Flip Buurmeijer velde dan ook een hard oordeel over de rol van de toenmalige uitvoerders, die hun taak om het volume te beheersen hadden veronachtzaamd. Sindsdien zijn een aantal succesvolle hervormingen doorgevoerd die tot doel hadden de instroom in de WAO te beperken (figuur 2). Via een loondoorbetalingverplichting voor werkgevers, die geleidelijk is uitgebreid tot inmiddels twee jaar, en de introductie van premiedifferentiatie bij arbeidsongeschiktheid werden stevige werkgeversprikkels aan het stelsel toegevoegd. Ook werden de toelatingscriteria strenger, de hoogte van de uitkering versoberd en werden door de Wet verbetering poortwachter de inspanningsverplichtingen voor werkgever en werknemer verzwakt. Sluitstuk van deze hervormingsgolf was de introductie van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) in 2006. De instroom in de WIA is door al deze hervormingen nu 63 procent lager dan in de oude WAO (Van Sonsbeek en Gradus, 2013). Minder is echter nog bekend over de effecten van beleidsmaatregelen gericht op uitstroombestemming.

Met de invoering van de WIA is het accent verschoven van uitkeringsverstrekking naar werkhervatting en participatie. In de WIA wordt onderscheid gemaakt tussen duurzaam en volledige arbeidsongeschiktheid (IVA) en gedeeltelijke of niet duurzaam volledige arbeidsongeschiktheid (WGA). WGA'ers ontvangen eerst een loongerelateerde uitkering waarvan de duur, net als in de Werkloosheidswet, afhangt van het arbeidsverleden. Daarna ontvangt een WGA'er die niet voldoende werkt, een vervolgutkering die (veel) lager is. Er is dus een sterke financiële prikkel om naar vermogen te werken. Of deze prikkel ook daadwerkelijk leidt tot hogere participatie is het onderwerp in het vierde artikel *De prikkelbaarheid van gedeeltelijk arbeidsongeschikten* van Koning, Van Sonsbeek en Zwijsen.

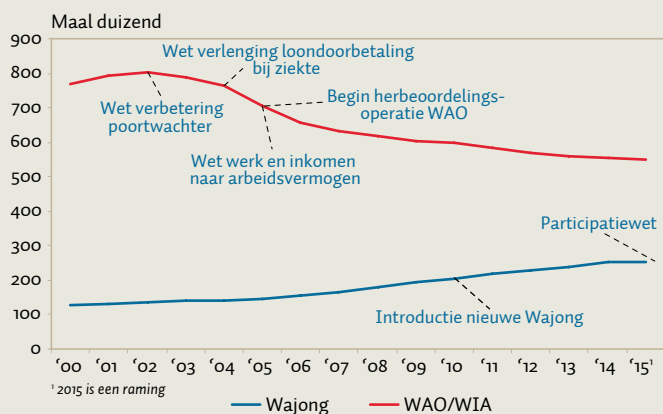
Ook via de uitvoering is geprobeerd de arbeidsongeschiktheidswetten activerender te maken. In de WGA is gekozen voor een hybride stelsel waarin werkgevers kunnen kiezen tussen verzekering van hun risico bij UWV of bij private verzekeraars. Private partijen hadden al de verantwoordelijkheid voor loondoorbetaling bij ziekte, arbodienstverlening en re-integratie, en werden vanwege hun prikkel tot schadelastbeheersing in staat geacht een bijdrage tot volumebeperking

Met de invoering van de WIA is het accent verschoven van uitkeringsverstrekking naar werkhervatting en participatie

te kunnen leveren (SER, 2002). Een stelsel zonder publieke uitvoerder bleek echter niet haalbaar en ook niet betaalbaar, wat leidde tot de keuze voor een hybride stelsel waarin publieke en private uitvoerders geacht werden elkaar scherp te houden en te beconcurreren op re-integratieprestaties. In het artikel *Premiemotie-*

Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid en hervormingen 2000–2015

FIGUUR 2



Bron: UWV

ven dominant bij keuze verzekeraar van Timmer en Van Sonsbeek wordt duidelijk hoe dit stelsel tot nu toe heeft uitgepakt en op basis waarvan werkgevers hun keuze voor een uitvoerder maken.

In veel evaluatiestudies, waaronder de vernoemde artikelen uit dit dossier, wordt het effect van een maatregel of instrument gemeten door uitstroom naar werk of participatie. Vreemd is dit niet omdat veel maatregelen primair tot doel hebben om de uitstroom naar werk of de participatie te verhogen. Toch is het belangrijk om ook de effecten van hervormingen op andere indicatoren te bepalen. Hierbij kan worden gedacht aan gezondheid en welbevinden. Het laatste artikel *Nadelige gezondheidseffecten van hervorming arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen* van Gielen en García-Gómez gaat in op de gezondheidseffecten op de lange termijn van herbeoordelingen WAO uit de jaren negentig.

LITERATUUR

Commissie Arbeidsparticipatie (2008) *Naar een toekomst die werkt. Advies Commissie Arbeidsparticipatie*. Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie.

Bruil, A., F.A.G. den Butter en P. Kee (2011) *Baandefinitie en meting van arbeidsmarktdynamiek*. ESB, 96(4603), 86–88.

Goudswaard, K.P. (2005) *Sociale zekerheid in beweging*. In: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005*. Den Haag: Sdu, 81–96.

Heyma, A. en S. van der Werff (2014) *Een goed gesprek werkt: (kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008–2010. SEO-rapport, 2013(72)*.

Jong, P. de (2012) *Recent changes in Dutch disability policy. Ape onderzoek en advies, 20 juli*.

Loog, B., W. Smits en R. de Vries (2014) *Arbeidsdynamiek in Nederland 2003–2013. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 30(1)*.

Parlementaire Enquêtecommissie Uitvoeringsorganen Sociale Verzekeringen (1993) *Rapport van de commissie aan de Tweede Kamer. 22730(7–8)*.

Prinz, C. en W. Thompson (2009) *Sickness and disability benefit programmes: what is driving policy convergence? International Social Security Review, 62, 41–61*.

SER (2002) *Werken aan arbeidsgeschiktheid: voorstellen WAO-beleid. SER-advies, 22 maart 2002*.

Sonsbeek, J.M. van, en R. Gradus (2013) *Estimating the effects of recent disability reforms in the Netherlands. Oxford Economic Papers, 65(4), 832–855*.

SZW (2008) *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

UWV (2015) *UWV Landelijke arbeidsmarktprognose 2015*. Amsterdam: UWV.

Vries, M. de (2014) *Werk vinden tijdens de WW. UWV Kennisverslag, 2014(1), 17–22*.

TOT SLOT: BETER BELEID DOOR WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

Het stelsel van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid is nog volop in beweging. In januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. Hierin wordt de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) gedeeltelijk samengevoegd met de bijstand (WWB) en sociale werkvoorziening (WSW). De Wajong blijft wel bestaan voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten, die bij UWV blijven, en waarmee in feite het onderscheid uit de WIA tussen IVA en WGA wordt doorgetrokken. Aanleiding voor deze grote hervorming was dan ook soortgelijk, in het begin van deze eeuw is in zeer korte tijd de jaarlijkse instroom in de Wajong meer dan verdubbeld. De Wajong leek qua ontwerp dan ook op de oude WAO, was zeer toegankelijk en kende weinig aandacht voor participatiemogelijkheden.

Een tweede grote verandering is de invoering van de Wet werk en zekerheid (WWZ). In de WWZ krijgen flexibele krachten meer rechten. Daarnaast beoogt de wet een snelle werkhervatting van WW'ers door een geleidelijke verkorting van de maximale uitkeringsduur tot twee jaar. In het slotessay *De noodzaak van kennis over beleid en uitvoering op regionaal niveau* van Van der Giezen en Koning wordt vooruitgeblikt op het onderzoek van de toekomst, waarin deze twee wetten een prominente rol zullen spelen. Zo kan zich een steeds betere leercyclus ontwikkelen waarin nieuw beleid wordt gestoeld op bewezen effectief beleid uit het verleden en op goed onderbouwd wetenschappelijk onderzoek.