

# Naschrift

**D**e omslag van een op ondersteuning en sociale bescherming georiënteerd stelsel van sociale zekerheid, naar een stelsel waarin de inzet is mensen aan het werk te houden of zo snel mogelijk te re-integreren, voltrekt zich in een hoog tempo, maar ook met horten en stoten. Werkendeweg wordt een nieuw evenwicht gevonden tussen publieke en private uitvoering van sociale-zekerheidsregelingen, worden schotten tussen regelingen geslecht en worden nieuwe grenzen tussen categorieën uitkeringsgerechtigden getrokken. Dit leerproces is politiek kwetsbaar, omdat het tot veelvuldige, soms ingrijpende

beleidswijzigingen leidt. Dit wordt geïllustreerd door de wijzigingen in de arbeidsongeschiktheidsverzekering, in de rol van UWV en in de aard en omvang van het re-integratiebudget – zoals in beeld gebracht in het artikel van Van Sonsbeek, Van der Giezen en Witjes.

Dit *ESB*-dossier brengt de ontwikkelingen rond de omslag naar een nieuw stelsel in kaart en laat zien dat we inmiddels al veel meer weten over de werking van het stelsel. De omslag naar een op participatie en investering gericht stelsel werd ingezet terwijl we grotendeels onwetend waren over de werking en de effecten van de ingevoerde maatregelen en de ingezette instrumenten. Inmiddels is een naïeve benadering van re-integratie ingeruild voor een sceptische. Een te grote investering in mensen kan contraproductief uitpakken, zo laten Heyma en Van der Heul zien. Het zijn vooral korte, gerichte, persoonlijke activeringsactiviteiten aan het begin van de werkloosheidsperiode die (kosten)



**ROMKE VAN DER VEEN**

*Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit  
Rotterdam en kroonlid bij de Sociaal-Economische Raad*

effectief blijken te zijn. Allerlei prikkels beïnvloeden het handelen van werkgevers en werknemers en zijn soms re-integratiebevorderend, zoals De Groot en Van der Klauw aantonen aan de hand van de effecten van de bekorting van de WW-duur, maar soms ook niet. Dit laatste speelt wanneer werkgevers zich bij de keuze voor een private arbeidsongeschiktheidsverzekering vooral blijken te laten leiden door de hoogte van de premie en niet door de re-integratie zoals de private uitvoerder die bewerkstelligt (Timmer en Van Sonsbeek). Wel re-integratiebevorderend, maar niet leidend tot uitstroom uit de uitkering is de stevige financiële prikkel

die mensen met een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering sinds 2006 ondervinden om hun resterende verdiencapaciteit aan te wenden. Koning, Van Sonsbeek en Zwijsen laten zien dat de prikkel nauwelijks aanzet tot uitstroom uit de WGA en ook niet zonder meer tot lagere uitkeringslasten leidt, maar er wel voor zorgt dat meer gedeeltelijk arbeidsgehandicapten naast hun uitkering zijn gaan werken.

De omslag naar een op participatie en investering gericht stelsel is echter niet alleen een kwestie van economische prikkels en de dwang van verplichtingen, het is ook, en misschien meer nog, een culturele omslag. Dat zich ook bij burgers een omslag voltrekt, blijkt bijvoorbeeld uit de sterke groei in Nederland van startende ondernemers, ook vanuit een situatie van uitkeringsafhankelijkheid. Het artikel van Hilbers, Houwing en Vroonhof brengt dit in kaart en laat zien dat we ook hier een leerproces doormaken – hoe star-

tende ondernemers vanuit een uitkerings situatie het best kunnen worden ondersteund.

De weg naar een activerend stelsel van sociale zekerheid vraagt om een goed inzicht in de werking van maatregelen en instrumenten. Dit inzicht dient op twee manieren te worden verkregen. Niet alleen door middel van grootschalig (soms quasi-experimenteel) onderzoek, zoals ook blijkt uit het artikel van Van der Giezen en Koning, maar ook middels meer gedetailleerd onderzoek dat zich richt op de sociale mechanismen die bij werknemers, werkgevers, uitkeringsgerechtigden en uitvoerders een rol spelen als het gaat om de daadwerkelijke inzet van instrumenten. Grootschalig inzicht in de effecten van maatregelen dient gepaard te gaan met gedetailleerd inzicht in de mechanismen die de werking van de bijbehorende instrumenten kunnen verklaren (vergelijk Pawson en Tilley, 1997). Het is deze laatste vorm van kennis die nodig is voor een professionele uitvoering van een effectief activerend beleid. De uitvoerder dient te beschikken over praktisch toepasbare kennis van de methoden van activering en investering in werknemers en uitkeringsgerechtigden, maar ook over inzicht in hoe bedrijven en werkgevers benaderd en ondersteund kunnen worden om re-integratie succesvol te doen zijn.

De uitvoering van effectief activeringsbeleid vraagt veel aandacht van uitvoeringsorganisaties, en behelst veel meer dan een primair op sociale bescherming georiënteerd stelsel. De recente decentralisatieoperatie legt een belangrijk deel van deze uitdaging bij gemeenten, die hiervoor kennis nodig hebben, zowel over de werking van instrumenten als over de regionale omstandigheden. Daarnaast hebben gemeenten tezamen (met elkaar, maar ook in samenwerking met UWV op de regionale werkpleinen) de taak te zorgen voor een professionele, kennisintensieve en activerende uitvoering.

De ontwikkeling van een activerend en investerend stelsel van sociale zekerheid vraagt om herziening van regelingen, zodanig dat die regelingen preventie,

activering en re-integratie ondersteunen. Dit vraagt om een zorgvuldige doordenking van de werking van financiële prikkels. De invloed van deze prikkels op het handelen van werkgevers, werknemers en uitkeringsgerechtigden is groot. Een sceptischer benadering van de mogelijkheden tot preventie, re-integratie en activering kan een voedingsbodem worden voor een zorgvuldige ontwikkeling van regelingen en instrumenten, maar moet niet leiden tot een stelsel waarin preventie, re-interactie en activering slechts met dwang en sancties worden gestimuleerd. Een dergelijke benadering is op termijn een bedreiging voor een activerend stelsel. De legitimiteit van een dergelijk stelsel is namelijk kwetsbaar. Niet alleen omdat er een risico van uitsluiting van kwetsbare groepen (Cantillion *et al.*, 2000) en van dualisering (Thelen, 2014) bestaat, maar ook vanwege het politiek kwetsbare proces dat de ontwikkeling van een activerend stelsel is vanwege de hoge eisen die het stelt aan regelingen en uitvoerders en vanwege het feit dat de ontwikkeling onvermijdelijk plaatsvindt in een langdurig leerproces dat, zoals gezegd, met horten en stoten gepaard gaat.

#### LITERATUUR

Cantillion, B., M. Elchardus, P. Pestieau *et al.* (2000) *De nieuwe sociale kwesties*. Antwerpen: Garant.

Pawson, R. en N. Tilley (1997) *Realist evaluation*. Londen: Sage.

Thelen, K. (2014) *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. New York: Cambridge University Press.