

Overheid & Arbeid

Transities en mobiliteit
arbeidsmarkt en perspectieven
voor het sociale zekerheidsstelsel

*Werk maken van de transitionele
arbeidsmarkt*

Prof. dr. A. Wilthagen en drs. S. Bekker

*Vakgroep Sociaal Recht en Sociale
Politiek
Universiteit van Tilburg*

Anders Bovenwettelijk Geregeld

Drs. C.L.J. Boos en dr. A.G. Nagelkerke

*Departement Economie
Universiteit van Tilburg*

CAOP

Centrum Arbeidsverhoudingen



PUBLICATIREEKS OVERHEID & ARBEID

2006-19



Het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel vervult in het overleg tussen overheidswerkgevers en centrales van overheidspersoneel een initiërende en ondersteunende functie. Daarnaast zijn in het centrum onder meer ondergebracht het secretariaat van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst, de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, de Stichting Albedaleerstoel en de Ien Dales Leerstoel. De leerstoelen richten zich op thema's die verwant zijn aan overheid en arbeid.

De serie Overheid & Arbeid beoogt een platform voor discussie, meningsvorming en informatie te zijn. Zo zullen de adviezen van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst in geannoteerde vorm in deze serie worden uitgegeven, maar zullen ook gevraagde en ongevraagde essays over het arbeidsvoorwaardenbeleid en veranderingen in de arbeidsorganisaties in de collectieve sector voor uitgave in aanmerking komen. Bijdragen kunnen worden ingediend bij het secretariaat van de redactiecommissie, l.spaans@caop.nl

ISBN: 978.90.6720.415.6

Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel
Postbus 556
2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 13
Telefoon (070) 376 57 11
Fax (070) 345 75 28

Transities en mobiliteit
arbeidsmarkt en perspectieven
voor het sociale zekerheidsstelsel

***Werk maken van de transitionele
arbeidsmarkt***

Prof. dr. A. Wiltthagen en drs. S. Bekker

*Vakgroep Sociaal Recht en Sociale
Politiek*

Universiteit van Tilburg

Anders Bovenwettelijk Geregeld

Drs. C.L.J. Boos en dr. A.G. Nagelkerke

*Departement Economie
Universiteit van Tilburg*



Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP)

Sinds de privatisering (1995) beschikken de sociale partners binnen de publieke sector over een onafhankelijk ondersteuningsinstituut dat zich op procesbegeleiding van de arbeidsverhoudingen binnen de publieke sector heeft toegelegd: het CAOP. Jaarlijks vinden hier honderden CAO-besprekingen, zittingen van bezwaar-, beroeps- en bedrijfscommissies, sectorraden en opleidings- en onderzoeksbijeenkomsten plaats.

Opdrachtgevers profiteren van kennis en kunde op gebieden als verslaglegging, geschilbeslechting, beheersing van overlegprocessen, medezeggenschap en functiewaarderingsonderzoek. Door middel van verschillende ICT-toepassingen zorgt het CAOP ervoor dat haar expertise op het terrein van arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaardenvorming voor haar opdrachtgevers en andere spelers op dit terrein toegankelijk is.

Samenstelling: Loes Spaans

Vormgeving en lay-out: Paul Pleijs

Druk en lay-out: Kerckebosch bv, Zeist

ISBN 978.90.6720.415.6

© 2006, Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, Den Haag

Behoudens uitzonderingen door de Wet gesteld mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n) op het auteursrecht niets uit deze uitgave worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of anderszins, hetgeen ook van toepassing is op de gehele of gedeeltelijke bewerking. De uitgever is met uitsluiting van ieder ander gerechtigd de door derden verschuldigde vergoedingen van kopiëren, als bedoeld in artikel 17 lid 2, Auteurswet 1912 en in het K.B. van 20 juni 1974 (Stb. 351) ex artikel 16b Auteurswet 1912, te innen en/of daartoe in en buiten rechte op te treden.

Copyright reserved. Subject to the exceptions provided for by law, no part of this publication may be reproduced and/or published in print, by photocopying, on microfilm or in any other way without the written consent of the copyright holder(s); the same applies to whole or partial adaptations.

The publisher retains the sole right to collect from third parties fees payable in respect of copying and/or take legal other action for this purpose.

Het Akkoord tussen kabinet en sociale partners van 5 november 2004 voorzag in afspraken op een aantal terreinen: VUT, prepensioen en Levensloop, WAO, WW, loonontwikkeling en kinderopvang. Veel van die thema's zijn door het kabinet in een wetgevingsproces gebracht; andere zijn door sociale partners meegenomen in het proces van collectieve onderhandelingen in de bedrijfstakken en ondernemingen.

In het Sociaal Akkoord zijn vernieuwende elementen voor het bouwen aan een transitionele arbeidsmarkt te vinden, maar de vraag rijst wat er nog meer nodig is. Om hierop een antwoord te vinden, heeft het Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP) contact gehad met de vakgroep Sociaal Recht en het verzoek gedaan of de Universiteit van Tilburg zou willen meedenken over de vraag hoe nu verder om te gaan met deze thema's op het centrale en decentrale niveau.

Dit verzoek heeft geresulteerd in twee essays die wij u ter lezing aanbevelen. Het eerste essay: 'Werk maken van de transitionele arbeidsmarkt', is geschreven door prof. dr. A. Wilthagen en drs. S. Bekker. Het essay behandelt enkele strategische vragen die betrekking hebben op het thema transitie en mobiliteit op en rond de arbeidsmarkt. Wat moet je regelen om belemmeringen rond transitie en mobiliteit op de arbeidsmarkt weg te nemen? Hoe maak je werk van een transitionele arbeidsmarkt, hoe bevorder je combinaties van werken en zorgen, (tijdelijk) in deeltijd werken, werken en leren, gedeeltelijk in- of uittreden? Hoe kun je tegen deze achtergrond loopbanen en levenslopen beter faciliteren?

Het tweede essay: 'Anders Bovenwettelijk Geregeld' is geschreven door drs. C.L.J. Boos en dr. A.G. Nagelkerke. Dit essay stelt de relevante wijzigingen in de wettelijke sociale zekerheid in de afgelopen decennia aan de orde alsmede de veranderingen in de daarmee gepaard gaande bovenwettelijke afspraken. Aandacht wordt geschonken aan de veronderstelde effecten daarvan en er worden enkele perspectieven voor bovenwettelijke regelingen in het sociale zekerheidsstelsel geschetst. Een van de gestelde vragen is of aanvullende of corrigerende regelingen nog betekenis hebben voor een wettelijk stelsel van sociale zekerheid dat steeds sterker de nadruk legt op activerende inkomensbescherming en ook in toenemende mate wordt gebaseerd op levensloopprincipes.

Het CAOP is veel dank verschuldigd aan prof. dr. A.T.J.M. Jacobs, Voorzitter Vakgroep Sociaal Recht en Sociale Politiek van de Universiteit van Tilburg en aan de schrijvers van de essays: prof. dr. A. Wilthagen, drs. S. Bekker, drs. C.L.J. Boos en dr. A.G. Nagelkerke. Erkentelijkheid ook voor de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA), waaraan de Universiteit van Tilburg is verbonden: veel van de in de essays aangehaalde empirische bevindingen vloeien voort uit onderzoek door de OSA.

Redactie Overheid & Arbeid

Ten geleide	pagina 3
-------------------	----------

Werk maken van de transitionele arbeidsmarkt

Prof.dr. Ton Wilthagen & drs. Sonja Bekker

1 Inleiding en vraagstelling	pagina 7
2 De transitionele arbeidsmarkt vijf ontwikkelingsgebieden	pagina 9
- Ontwikkelingsgebied 1	
de transitie arbeid - scholing	pagina 14
- Ontwikkelingsgebied 2	
de transitie arbeid - zorg	pagina 20
- Ontwikkelingsgebied 3	
de transitie arbeid - inactiviteit	pagina 25
- Ontwikkelingsgebied 4	
de transitie arbeid binnen arbeid	pagina 31
- Ontwikkelingsgebied 5	
de transitie arbeid - pensionering	pagina 36
Epiloog	
- Naar een vertrouwensvierkant in het arbeidsmarktbeleid	pagina 39
Aangehaalde literatuur	pagina 43

Anders Bovenwettelijk Geregeld

C.L.J. Boos & A.G. Nagelkerke

1	Inleiding	pagina 49
2	Veranderingen in het sociale zekerheidsstelsel	pagina 50
3	Bovenwettelijke uitkeringen	pagina 53
4	Effecten van bovenwettelijke uitkeringen	pagina 55
5	Enkele perspectieven voor bovenwettelijke regelingen	pagina 57
	Literatuur	pagina 60
	Bijlage	pagina 62

mei 2006

Werk maken van de transitionele arbeidsmarkt

Prof.dr. Ton Wilthagen & drs. Sonja Bekker

Vakgroep Sociaal recht en sociale politiek
Universiteit van Tilburg



Het Akkoord tussen kabinet en sociale partners van 5 november 2004 bracht een (tijdelijke) oplossing voor de spanningen tussen kabinet en sociale partners op een aantal terreinen: VUT, prepensioen en Levensloop, WAO, WW, loonontwikkeling en kinderopvang. Veel van die thema's zijn vervolgens door het kabinet in een wetgevingsproces gebracht; andere zaken zijn door de sociale partners meegenomen in het proces van collectieve onderhandelingen in de bedrijfstakken en ondernemingen. Wat dat laatste aangaat, is de meeste aandacht ongetwijfeld uitgegaan naar het onderwerp VUT, Prepensioen en Levensloop.

Bij het CAOP leefde evenwel de gedachte, dat het niet juist zou zijn, wanneer andere delen van het Akkoord van November 2004 hierdoor in het vergeetboek zouden raken. Bovendien was duidelijk dat er nog voldoende werk aan de winkel was. In het Sociaal Akkoord zijn vernieuwende elementen voor het bouwen aan een transitionele arbeidsmarkt te vinden, waarin mede vanuit levensloopperspectief de participatie in arbeid en andere levensdomeinen worden bevorderd, maar de vraag rijst tevens wat er nog meer nodig is. Aan de Vakgroep Sociaal recht en sociale politiek van de Universiteit van Tilburg werd gevraagd een 'Denkanstoef' te leveren: hoe nu verder om te gaan met deze thema's op het centrale en decentrale niveau? Daartoe zijn gezamenlijk enkele strategische vragen geformuleerd.

Deze vragen hebben betrekking op het thema transitie en mobiliteit op en rond de arbeidsmarkt. Wat moet je regelen om belemmeringen rond transitie en mobiliteit op de arbeidsmarkt weg te nemen? Hoe maak je werk van een transitionele arbeidsmarkt, hoe bevorder je combinaties van werken en zorgen, (tijdelijk) in deeltijd werken, werken en leren, gedeeltelijk in- of uittreden? Hoe kun je tegen deze achtergrond loopbanen en levenslopen beter faciliteren?

Deze vragen vormen het vertrekpunt van dit paper. Onze stelling is dat nieuwe wetenschappelijke- en beleidsmodellen nodig zijn om het leven op en buiten de arbeidsmarkt in goede banen te leiden. Om met de Portugese rechtssocioloog en theoreticus Boaventura de Sousa Santos (1995) te spreken: wij kampen in deze tijd met moderne problemen maar ontberen moderne oplossingen. Een veelbelovend model is dat van de transitionele of *overgankelijke* arbeidsmarkt. Het komt nu aan op de daadwerkelijke implementatie van dit model. Daarvoor is het noodzakelijk dat bestaande regels en instituties van de arbeidsmarkt kritisch worden bezien.

In de navolgende paragrafen nemen wij vijf kerntransities en dito uitdagingen onder de loep; we spreken van vijf ontwikkelingsgebieden. Steeds gaan we na wat, vanuit ons perspectief, belangrijke problemen zijn en, daaraan gepaard, de meest geëigende oplossingsrichtingen. Elke paragraaf bevat zowel conclusies als aanbevelingen. Uiteraard moeten we binnen het bestek van dit paper zeer selectief zijn wat betreft het aantal te adresseren knelpunt en kunnen we niet te zeer uitweiden. Na deze (deel)analyses doen we een voorstel voor een aangepaste inrichting van het arbeidsmarktbeleid, waarbij de arbeidsverhoudingen en het herstel van vertrouwen een cruciale rol spelen. We zetten dit model af tegen het huidige 'rolmodel' binnen Europa: Denemarken. Veel van de aangehaalde empirische bevindingen vloeien voort uit onderzoek dat is geïnitieerd en uitgevoerd door de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA), waaraan wij beiden eveneens zijn verbonden.



Vijf ontwikkelingsgebieden

In toenemende mate wordt in het arbeidsmarktbeleid en het wetenschappelijke denken de arbeidsmarkt verbonden met en betrokken op andere belangrijke levensdomeinen. Dat geldt niet alleen voor zorg- en huishoudelijke taken, maar ook voor de domeinen van scholing, uittreding, vrijwilligerswerk en vrije tijd. Gesproken wordt wel van een *embedded labour market* (Biesecker, 2000). Nu is de arbeidsmarkt natuurlijk altijd al ingebed geweest in de samenleving, maar de deelname aan betaalde arbeid had in veel gevallen een ‘alles of niets’-karakter. Mannen gingen naar school, trokken de schooldeuren definitief achter zich dicht en gingen voltijds aan het werk. Na zo’n veertig jaar werken, periodes van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid daargelaten, lonkte het pensioen, meestal ruim voor de AOW-gerechtigde leeftijd van 65 jaar. Vrouwen volgden in Nederland tot ver in de jaren zestig en zeventig een ander traject: na de schoolopleiding en wellicht enige jaren werk, vond de maatschappij het al snel tijd worden dat er getrouwd werd en dat er aan gezinsplanning werd gedaan. De arbeidsmarkt verdween vervolgens definitief uit het zicht en voltijdse zorg- en huishoudelijke taken wachtten.

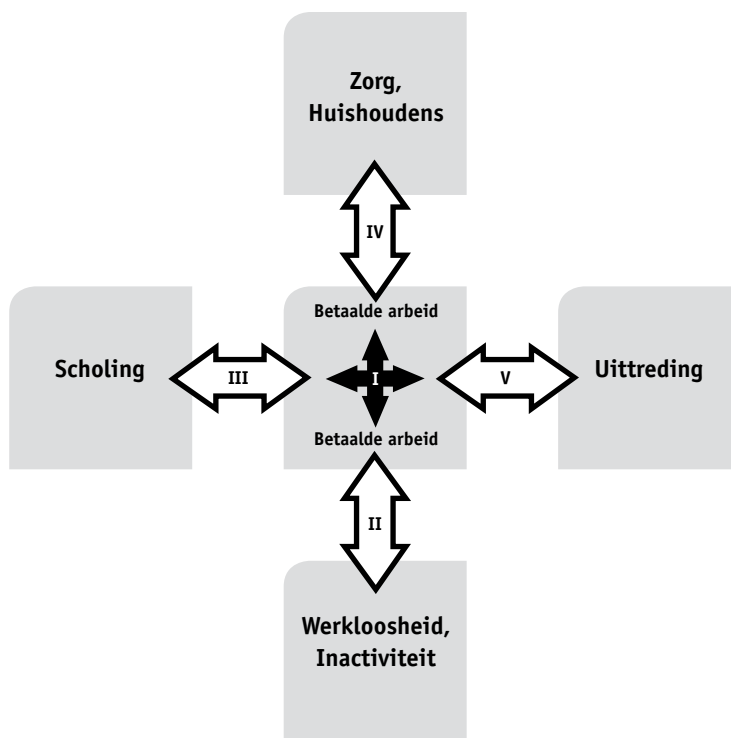
Tegenwoordig worden juist vaker transities en combinaties gemaakt tussen resp. van arbeid en andere levensdomeinen (Muffels, 2004). De idee dat het in de huidige tijd van ‘levensbelang’ is dat er vanuit de arbeidsmarkt gemakkelijk overgangen te maken zijn naar de andere genoemde domeinen en ook weer *terug* naar de arbeidsmarkt, is geconceptualiseerd in het model van de transitionele arbeidsmarkt. Dit model is ontwikkeld door de Duitse hoogleraar Günther Schmid van het *Wissenschaftszentrum* in Berlijn (Schmid, 2000; Schmid en Gazier, 2002). We geven het in essentie eenvoudige model hieronder weer.

Het model is gericht op het bevorderen van optimale overgangen *binnen* betaalde arbeid (bijvoorbeeld tussen arbeid in loondienst en zelfstandige arbeid en *tussen* flexibel en vast werk, overgang I in figuur 2.1 hierna) en tussen respectievelijk inactiviteit en betaalde arbeid (overgang II), betaalde arbeid en scholing (overgang III), betaalde arbeid en zorgtaken/private verantwoordelijkheden (overgang IV) en betaalde arbeid en uittreding/pensionering (overgang V). In het model wordt ervan uitgegaan dat deze overgangen een vice versa karakter hebben en dus geen eenrichtingsverkeer zijn. Het gaat in beginsel altijd om een retourtje arbeidsmarkt of, beter nog, om een abonnement op de arbeidsmarkt (Tjen, 2002). De term overgangen of transities hoeft niet letterlijk te worden genomen; men kan ook denken in termen van combinaties van activiteiten in de verschillende levenssferen.

De kern van het transitionele arbeidsmarktmodel is de veronderstelling dat indien mensen in staat worden gesteld regelmatig transities te maken, daartoe gefaciliteerd door wet- en regelgeving, dit per saldo werkgelegenheid voor een ieder kan genereren. Dit in de vorm van een bepaald gemiddeld aantal

uren over de hele arbeidslevensloop. Zoals Schmid terecht stelt, wordt in arbeidsorganisaties nog te weinig rekening gehouden met de levensloop van mensen, in de zin van aanpassing van de aard en de duur van de arbeid aan de wisselende eisen en verantwoordelijkheden die voortvloeien uit andere maatschappelijk-productieve activiteiten. Levenslopen zijn tegenwoordig minder lineair en 'standaard' dan in het verleden. Individualisering, meer variëteit in levenssituaties, keuzes en preferenties zijn hier debet aan, evenals ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de arbeidsverhoudingen.

Schmid onderscheidt een aantal soorten overgangen, in termen van hun effecten, namelijk sociaal-insluitende (goede), sociaal-uitsluitende (doodlopende) en bestendigende (preventieve) overgangen. Het laatste type overgangen zorgt ervoor dat mensen aan het werk blijven, dat wil zeggen de band met de arbeidsmarkt behouden. In het model van de transitionele arbeidsmarkt worden, vanuit het perspectief van de levensloop, korte, tijdelijke perioden van werkloosheid, in perioden van economische slappe of persoonlijke omstandigheden niet per se als problematisch gezien. Wel is de vraag relevant wat er precies tijdens die periode van zogenoemde 'inactiviteit' geschiedt en mogelijk is en in welke mate de werknemer daadwerkelijk over een retourtje arbeidsmarkt kan beschikken.



Figuur 1: Model van de transitionele arbeidsmarkt

Het feit dat in het model de onderscheiden overgangen nadrukkelijk en systematisch op elkaar worden betrokken, levert ook voor de Nederlandse beleidsontwikkeling een toegevoegde waarde op. Vanuit de theorie van de transitionele arbeidsmarkt is een van de belangrijkste taken van modern arbeidsmarktbeleid om een institutionele infrastructuur te ontwerpen die inspeelt op de veranderende dynamiek en de groeiende variëteit van het aanbod en de vraag op de arbeidsmarkt. Dit zou moeten resulteren in een uitgekende mix van enerzijds flexibiliteit en anderzijds zekerheid. We duiden deze mix aan als 'flexicurity' (Wilthagen, 1998; Wilthagen en Tros, 2004). Belangrijk is de vaststelling dat de overgankelijke arbeidsmarkt niet simpelweg in de categorie 'leuke dingen voor de mensen' valt, om met de cabaretier Paul van Vliet te spreken. Als dat zo was, dan zou deze benadering in een periode van neergaande conjunctuur weinig overlevingskansen hebben. Onze stelling is dat de overgankelijke arbeidsmarkt bittere noodzaak is en een veelbelovend antwoord op een viertal prangende sociale en economische uitdagingen en dilemma's. In een rapport van het NIDI en andere instituten, het rapport *Bevolkingsvraagstukken 2003* (NIDI, 2003) en in de recente studie van Derks (2006), worden de eerste twee uitdagingen en dilemma's uitstekend weergegeven:

¹ Volgens het CBS (2004) is inmiddels aan de sterke daling van de groene druk, die sinds 1960 zichtbaar was vanwege de sterke daling van de geboortecijfers in die periode, een einde gekomen. De komende decennia zal de groene druk rond het huidige niveau liggen.

- De bevolking, de beroepsbevolking inbegrepen, veroudert en ontgroent¹ – er komen steeds meer ouderen en het aantal jongeren neemt af. Tegelijkertijd krimpt de bevolking, in sommige delen van Nederland reeds op de relatief korte termijn. Door deze ontwikkeling moet een kleiner wordende groep werkenden steeds meer opbrengen voor een groeiende groep niet-werkenden. De sociale zekerheid en de pensioenvoorziening komen hierdoor in gevaar. Ouderen moeten om die reden, zo goed en zo kwaad mogelijk, langer doorwerken in de toekomst. De meeste oudere werknemers voelen hier momenteel echter niets voor en werkgevers doen te weinig om ouderen te behouden.
- De combinatie werken en zorgen wordt steeds problematischer. De 'gezinsstress' neemt toe en er ontstaan steeds meer zogenoemde spitsuurgezinnen waarin teveel moet gebeuren in te weinig tijd. Ouders vinden onder meer dat zij te weinig tijd aan hun kinderen kunnen besteden (MarketResponse, 2006). De gezinsspits wordt eerder langer dan korter, omdat de arbeidsparticipatie van vrouwen naar verwachting verder doorzet en omdat vrouwen in Nederland relatief laat kinderen krijgen (gemiddeld op 29-jarige leeftijd). 'Oudere ouders' - Koot en Bie zouden de term bedacht kunnen hebben - komen vaker voor en hebben vaker te maken met dubbele zorgtaken: voor hun kinderen en voor hun eigen ouders. Hierdoor wordt een sterk beroep gedaan op het aanpassingsvermogen van mensen. Door de hogere arbeidsparticipatie van vrouwen komt verder de informele zorg, mantelzorg genoemd, onder druk te staan. Deze vorm van zorg wordt vooral door vrouwen van middelbare leeftijd gegeven. Voor andere vormen van vrijwilligerswerk en nuttige maatschappelijke participatie, denk aan de steeds schaarser wordende leesmoeders en verkeersbrigadiers, geldt hetzelfde.

Het derde acute probleem is door diverse andere organisaties, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Stichting van de Arbeid en de Europese Commissie, uitvoerig naar voren gebracht:

- Het niveau van scholing, kennis en inzetbaarheid oftewel employability van de Nederlandse (beroeps)bevolking is onvoldoende, ook in internationaal-vergelijkend perspectief. De arbeidsmarkt heeft dringende behoefte aan goed geschoolde kenniswerkers, die breed inzetbaar zijn. Deze kwalificaties zijn niet alleen macro-economisch van groot belang, maar ook een voorwaarde voor duurzame arbeidsparticipatie van mensen. Om die reden bestaat er de noodzaak, zo wordt breed onderkend, tot 'een leven lang leren' of, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het eerder al formuleerde, tot 'wederkerend leren' (WRR, 1990). Werknemers kunnen het zich niet meer veroorloven om na hun initiële opleiding de schoolboeken (hieronder verstaan we ook digitale leermiddelen) voor eens en altijd te sluiten. Doen ze dat toch, dan dreigt in de kenniseconomie hun menselijk kapitaal te verouderen en te worden afgeschreven.

En dan is er, tot slot, nog een vierde belangrijke ontwikkeling te noemen die onze economie en arbeidsmarkt parten speelt:

- Als gevolg van de internationalisering zijn nieuwe en grotere afhankelijkheden ontstaan. Gebeurtenissen en ontwikkelingen zoals de vogelgriep en terreuraanslagen hebben onmiddellijk hun weerslag op nationale arbeidsmarkten en economieën. Dat geldt zeker voor een open economie als de Nederlandse. Daardoor kunnen binnen de langere-termijn conjunctuurgolven snelle en korte 'ups and downs' optreden. Dat kan onder meer betekenen dat de behoefte aan personeel snel en sterk kan variëren. Op het ene moment zullen bedrijven - tijdelijk - mensen kwijt willen, terwijl zij kort daarna al weer met krapte op de arbeidsmarkt te maken kunnen hebben, zeker wat betreft het aantrekken van voldoende gekwalificeerd personeel. Ook omdat prijsflexibiliteit op de arbeidsmarkt maar beperkt mogelijk is – werkgevers kunnen niet naar believen de lonen van hun werknemers aanpassen – is er een grotere noodzaak tot volumeflexibiliteit, dat wil zeggen het tijdig en tijdelijk kunnen aanpassen van het personeelsbestand (of preciezer gezegd het arbeidsvolume) (zie ook Muffels en Wilthagen, 2003). We moeten ons niet alleen concentreren op de zogenoemde 'afstand tot de arbeidsmarkt' van uitkeringsgerechtigden, maar ook aandacht hebben voor de afstand tot langdurige werkloosheid van werkenden. Het tweede aspect van dit aanpassingsvermogen is de noodzaak voor individuele werknemers om tijdig transities te kunnen ondernemen – naar een andere functie, een andere baan of sector - om werkloosheid zoveel mogelijk te voorkomen of te bekorten. Het gaat hier om werkzekerheid – de zekerheid om aan werk te komen en dat ook te behouden. We zullen beargumenteren dat dit type in de moderne arbeidsmarkt het belangrijkste type zekerheid is.

De zojuist genoemde problemen op en rond de arbeidsmarkt zijn als volgt kernachtig samen te vatten: er bestaat, tegelijkertijd, een *arbeidsparticipatietekort*, een *zorgtekort*, een *scholings*tekort en in het algemeen een tekortschietend *aanpassings*vermogen van de arbeidsmarkt. Onze stelling nu is dat het model van de overgankelijke arbeidsmarkt een goed conceptueel kader vormt om tot een integrale aanpak van deze problemen te komen en te voorkomen dat de oplossing van het ene tekort juist het andere tekort vergroot (zogenoemde kannibaliseringseffecten: meer arbeidsparticipatie zou bijvoorbeeld niet mogen leiden tot een groter zorgtekort). Immers, al deze problemen zijn te herleiden tot het feit dat mensen onvoldoende in staat zijn dan wel onvoldoende worden gefaciliteerd en gestimuleerd om regelmatig overgangen – heen en weer – te maken tussen de arbeidsmarkt en de domeinen van zorg, scholing en uittrekking. Implementatie van het model van de transitionele arbeidsmarkt zou kunnen leiden tot *optimale* maatschappelijke participatie; optimaal in de zin dat mensen gefaciliteerd worden om ‘op maat’ en tegelijkertijd in diverse maatschappelijk-productieve levensdomeinen te participeren; *maatschappelijke* participatie, omdat participatie verdergaat dan alleen participatie in arbeid.

In het schema hiernaast (figuur 2) zijn de diverse uitdagingen binnen het model gepositioneerd, waarbij optimalisering van de inzet van arbeid en volumeflexibiliteit als aparte ‘issues’ worden onderscheiden. Daarmee benoemen we voor het vervolg van dit paper vijf ontwikkelingsgebieden.

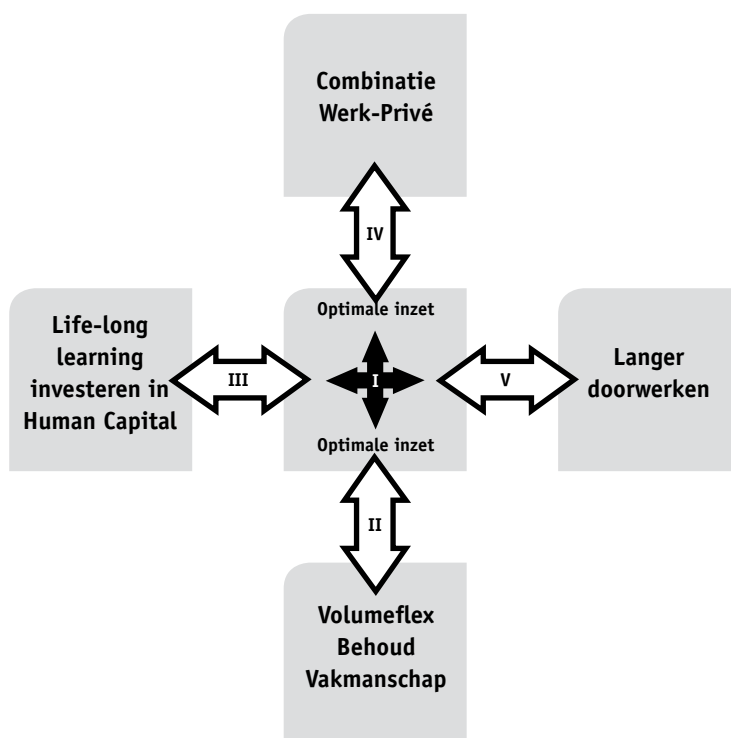
Samenvattend is te stellen dat een goed werkende, overgankelijke arbeidsmarkt twee heel belangrijke doeleinden bereikt. In de eerste plaats worden (activiteiten in) uiteenlopende levensdomeinen, waaronder de arbeidsmarkt, *gesynchroniseerd*, dat wil zeggen op hetzelfde moment op elkaar afgestemd. Deze afstemming houdt ook een afstemming tussen vraag en aanbod van arbeid in; de transitionele arbeidsmarkt mag niet slechts aanbodgericht worden opgevat. En ten tweede worden verschillende levensfasen van mensen, inclusief de daarbinnen gemaakte keuzes, *gediachroniseerd*, dat wil zeggen in tijd – gedurende de levensloop – zoveel en zo goed mogelijk op elkaar afgestemd.²

² Het gebruik van deze termen in het kader van de transitionele arbeidsmarkt is terug te vinden bij Korver (2002).

Voor het maken van transitieën, op, naar en van de arbeidsmarkt, zijn faciliteiten, capaciteiten en mentaliteit nodig (zie ook Buitendam, 2001). Mensen zonder transitiecapaciteiten en -faciliteiten en zonder transitiementaliteit zullen in de toekomst ‘sociaal onzeker’ blijken en er zijn nieuwe vormen van ‘transitionele’ sociale zekerheid nodig die niet alleen zijn gericht op inkomensvervanging, maar die ertoe bijdragen dat de transitiecapaciteiten en -faciliteiten van mensen op peil blijven (vgl. Nagelkerke en Wiltshagen, 2002). Sociale zekerheid moet niet slechts een vangnet zijn, maar in de eerste plaats een trampoline: een systeem dat mensen veerkracht geeft op en rond de arbeidsmarkt. Deze zaken zijn uitermate belangrijk in onze analyse. Verder hangt het onvermogen om transitieën te maken ook samen met de vraagzijde van de arbeidsmarkt: een tekort aan banen en selectieve voorkeuren van werkgevers voor bepaalde typen werknemers staan transitieën eveneens in de weg.

³ Zie ook het themanummer, onder redactie van Van der Meer, 'Levensloop, nieuwe arbeidspatronen en sociaal beleid' van het *Tijdschrift Sociale Wetenschappen*, 46e jrg., nr. 4, 2003.

Gezien het belang van transitie en levenslopen is het positief dat rond de eeuwwisseling in het Nederlandse beleid de levensloopbenadering is opgekomen.³ Een belangrijke rol is gespeeld door de Verkenning Levensloop die door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002) is uitgevoerd en door het SER-advies over levensloopbanen (2001). Het is echter de vraag of met de levensloopregeling die het kabinet in 2006 heeft ingevoerd voldoende recht wordt gedaan aan de potentie en ambitie van de levensloopbenadering. Het lijkt beter te spreken van een eerste, (te) kleine en voorzichtige stap. We komen hierop nog terug.



Figuur 2: Noodzaak transitionele arbeidsmarkt

Ontwikkelingsgebied 1

De transitie arbeid - scholing

De transitie tussen arbeid en scholing is niet alleen als zodanig een kerntransitie, maar speelt tevens een essentiële rol bij het faciliteren van de andere transitieën in het model van de transitionele arbeidsmarkt. Het lijkt evident dat in een kennissamenleving, waartoe Nederland zich graag of niet zal moeten rekenen, scholing een conditie *sine qua non* is. Scholing heeft alles te maken met de door-ontwikkeling van menselijk kapitaal, een streven dat in het belang is van zowel individuele personen als arbeidsorganisaties. Over de noodzaak tot een levenlang leren zijn we het al een tijd eens, maar toch bestaat er, zoals hierboven aangegeven, een scholingstekort. Dat tekort manifesteert zich in diverse opzichten.

In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat scholing geen panacee is, en dat scholing dient aan te sluiten bij persoonlijke eigenschappen van het individu in kwestie: motivatie, intelligentie, doorzettingsvermogen et cetera. Scholing die niet aansluit, noch bij de kenmerken van het individu, noch bij de eisen van de arbeidsorganisatie, schiet het doel voorbij.⁴ Dat verklaart waarom er in onderzoek en in commentaren regelmatig kritisch over het rendement van scholing wordt gesproken.

Conclusie 1: scholing moet maatwerk zijn, het is noch een bulkgoed, noch een wondermiddel!

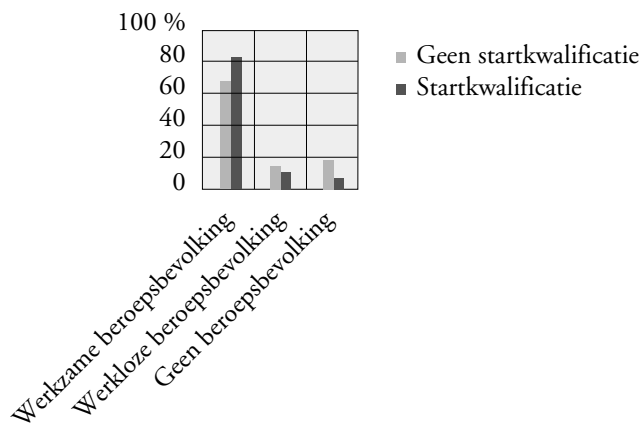
⁴ Dit is de belangrijkste conclusie van het OSA-rapport *Werkt scholing? Het effect van opleiding en post-initiële scholing op de arbeids-participatie en de loonvoet*, dat binnenkort verschijnt (Nelissen en de Vos, 2006).

Het tweede aspect van het scholingstekort dat we hier willen noemen, heeft te maken met het verschijnsel dat jongeren te vaak hun opleiding niet formeel afronden. Dit betreft het probleem van het voortijdig schoolverlaten. Volgens Eurostat daalde het percentage voortijdig schoolverlaters in Nederland van 15,5 procent in 2000 tot 13,6 procent in 2005. Daarmee presteert Nederland iets beter dan het Europese gemiddelde, maar dat is geen geruststellende constatering – de Europese Commissie heeft Nederland hier herhaaldelijk opgewezen.

Het gaat hier om het percentage personen tussen de 18 en 24 jaar dat geen startkwalificatie heeft en in de afgelopen vier weken ook geen cursus of opleiding heeft gevolgd. Volgens het CBS hadden van de jongeren van 15-24 jaar die in 2004 niet meer op school zaten, er vier op de tien geen startkwalificatie.⁵ Dit zijn zo'n 251 duizend jongeren. Zij hebben het moeilijk op de arbeidsmarkt. In 2004 was 17 procent van de jongeren zonder startkwalificatie werkloos, in vergelijking met een werkloosheidspercentage van 10 voor jongeren met een startkwalificatie (zie de figuren 3 en 4).

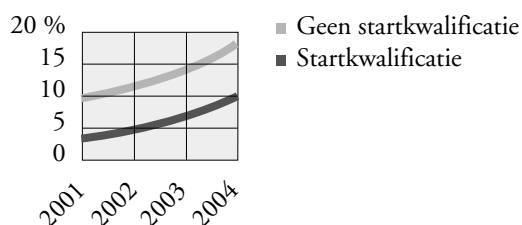
⁵ Hetgeen inhoudt dat ze geen opleiding op niveau 2 binnen de BVE-kwalificatiestructuur hebben afgerond.

Bron: CBS



Figuur 3: Niet meer schoolgaande jongeren naar startkwalificatie, 2004

Bron: CBS



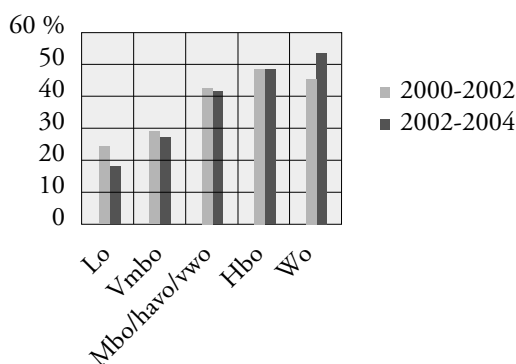
Figuur 4: Werkloosheid onder niet meer schoolgaande jongeren

Ook een goede kwaliteit van de initiële scholing blijft overigens onontbeerlijk; de basis van voortijdig schoolverlaten wordt al in een vroeg stadium gelegd: een kwart van de leerlingen die de basisschool verlaten, doet dat met het leesniveau van groep zes in plaats van dat van groep 8 (Onderwijsinspectie, 2006). En één op de tien basisschoolverlaters haalt geen enkel diploma in het voortgezet onderwijs (CBS, 2006). Mede hierdoor dreigt een tekort aan hoger opgeleiden. Voortijdig schoolverlaten beïnvloedt sterk het rendement van scholing. Verhoging van dit rendement is ook in het algemeen een belangrijk streven, hoewel dat op gespannen voet kan komen te staan met de toegankelijkheid van het onderwijs (Onderwijsinspectie, 2006).

Conclusie 2: *Er zijn meer en voortdurende inspanningen nodig om voortijdig schoolverlaten en het betreden van de arbeidsmarkt zonder startkwalificatie tegen te gaan. Op die manier worden transitiekansen naar werk verhoogd en transitiekansen naar werkloosheid verlaagd.*

Bij deze conclusie dient echter te worden aangetekend, dat het een illusie zal zijn dat iedereen met een startkwalificatie op de arbeidsmarkt zal verschijnen. In deze gevallen is het (nood)zaak de competenties en kwaliteiten van personen vast te leggen via methoden als die van de EVC (Erkenning Verworven Competentie). Gebeurt dit niet, dan, wordt menselijk kapitaal niet alleen ondergewaardeerd, maar ook onderbenut. Informeel leren blijkt van groot belang (Borghans en Golsteyn, 2006).

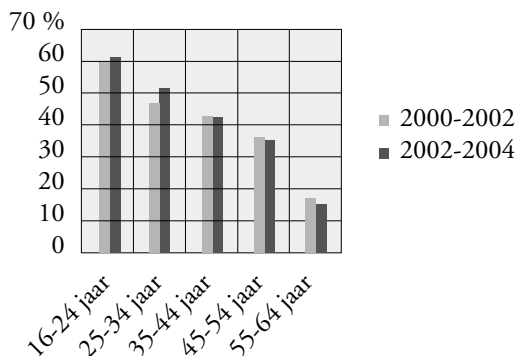
Het derde aspect van het scholingstekort dat we hier willen aansnijden, heeft betrekking op de deelname aan opleidingen en cursussen onder lager opgeleiden en ouderen. Uit cijfers van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek komt naar voren dat tussen 2000 en 2004 de deelname van Nederlanders aan opleidingen en cursussen stabiel is gebleven op 39 procent. Dit betekent dat van de Nederlanders die op het moment van de peiling géén volledige dagopleiding volgden, 39 procent in de afgelopen 2 jaar enige vorm van training of scholing heeft gehad die van belang is voor werk of beroep. Wanneer er echter naar de opleidings- en cursusdeelname van afzonderlijke groepen wordt gekeken, blijken er grote verschillen te bestaan en blijken deze verschillen groter te worden. Met name bij de groepen die relatief weinig aan scholing deelnemen, daalt de participatie in opleiding of cursus, terwijl groepen die al relatief vaak een opleiding of cursus volgden hun deelname verder zien groeien. Zelfs geldt: hoe lager het opleidingsniveau, hoe lager de participatie in opleidingen en cursussen (zie figuur 5). Vooral Nederlanders met lager onderwijs of een Vmbo-diploma nemen relatief weinig deel aan scholing. Participatie van VMBO'ers in enige vorm van scholing bleef met 28 of 29 procent ver onder het gemiddelde steken.



Bron: OSA Aanbodpanel

Figuur 5: Deelname aan opleidingen of cursussen naar opleidingsniveau, 2000-2004 (in procenten)

Ook wanneer Nederlanders verdeeld worden over de verschillende leeftijds-categorieën, ontstaat er een beeld van ongelijke verdeling in deelname aan opleiding of cursus (zie figuur 6). Jongeren van 16-24 nemen met 62 procent verreweg het vaakst deel aan opleidingen of cursussen. Onder 25-34-jarigen is de grootste stijging in opleidings- en cursusdeelname te vinden: van 47 procent tussen 2000 en 2002 naar 52 procent tussen 2002 en 2004. Ouderen, vooral in de leeftijd van 55-64 jaar nemen met 15 procent relatief weinig deel aan opleidingen of cursussen en hun deelname daalde tussen 2000 en 2004 zelfs nog licht.



Bron: OSA Aanbodpanel

Figuur 6: Deelname aan opleidingen of cursussen naar leeftijd, 2000-2004 (in procenten)

Conclusie 3: *Ouderen en laagopgeleiden participeren te weinig in opleidingen en cursussen, dat zal hun transitiecapaciteiten en -kansen negatief beïnvloeden.*

Tot besluit van deze paragraaf gaan we in op enkele oplossingsrichtingen voor het geconstateerde scholingstekort. We noemen er drie. In de eerste plaats benadrukken we de noodzaak om zoveel mogelijk combinaties van werken en leren mogelijk te maken. Eerst leren, daarna alleen nog werken is in het algemeen, op de moderne arbeidsmarkt, een te beperkt credo, bovendien is het voor veel groepen, jongeren en ouderen, geen haalbare kaart. Dat pleit voor het vergaand dualiseren van (veel) opleidingen. Die zinvolle werk-opleiding combinaties moeten dan wel gericht zijn op a) door-leren (in de zin van langer door-leren, tijdens de levensloop) en b) door-werken (in de zin van langer doorwerken tijdens de gehele levensloop). We pleiten dus niet voor het simpelweg verkorten of praktisch maken van opleidingen. Het beter ontwerpen en implementeren van deze werken & leren-strategie vereist regie en om die reden een gedeeltelijk aanpassing van het bestaande 'scholingspact' in ons land waarbij traditioneel de overheid zich bekommert om de initiële scholing en de sociale partners zich bekommeren om de postinitiële scholing (Van Lieshout e.a., 2005).

Aanbeveling 1: Maak zoveel mogelijk werk-leren combinaties mogelijk, dit ten behoeve van door-leren en door-werken; neem daarbij de bestaande rolverdeling tussen overheid en sociale partners onder de loep.

Om richting en basis te geven aan werken & leren zijn onze inziens in een transitionele arbeidsmarkt twee belangrijke faciliteiten nodig. In de eerste plaats een financiële basis, met voldoende flexibiliteit en keuzevrijheid. We knopen hier aan bij de systematiek van ‘vouchers’ en ‘trekkingsrechten’. Oud-voorzitter van de Sociaal-Economische Raad Herman Wijffels pleitte er onlangs voor iedereen in de werkzame leeftijd een ‘scholingsrekening’ te geven. Mensen kunnen daar zelf geld op storten en sparen, de overheid kan dat aantrekkelijk maken door fiscale maatregelen en ook de werkgevers leveren een bijdrage. Met die rekening kunnen mensen zich in de loop van hun werkende leven bijscholen of een ander vak leren. Zolang wordt tegengegaan dat mensen steeds de makkelijkste weg kiezen (qua inhoud en niveau van de opleiding/scholing), lijkt dit een aantrekkelijk perspectief. Verruiming van de fiscale aftrek voor scholingsuitgaven is eveneens een mogelijkheid, maar dan zal deze ook als aftrekpost voor werknemers moeten fungeren en niet louter voor werkgevers.

Aanbeveling 2: Creëer scholingsrekeningen voor iedereen in de werkzame leeftijd en faciliteer dit instrument van overheidswege.

Er is evenwel meer nodig. Jongeren blijken grote moeite te hebben met het maken van de juiste loopbaankeuzes op de juiste momenten (‘doing the right thing and doing things right’) (Bekker et al., 2005). Veel scholingsinspanningen blijken feitelijk reparatie-inspanningen in het licht van verkeerde investeringen en keuzes (Borghans en Golsteyn, 2006). De begeleiding van loopbaankeuzes is momenteel veel te beperkt, vaak afhankelijk van vrienden en familie, en daardoor maken veel mensen, jongeren in het bijzonder, verkeerde keuzes die vaak niet of slechts ten koste van veel inspanning kunnen worden gerepareerd. In onze samenleving dreigen keuslozen tevens kanslozen te worden. Om die reden is het belangrijk dat er een hernieuwde en betere, fijnmazige infrastructuur voor loopbaanbegeleiding en coaching komt. Het is tot nu toe niet gelukt deze vorm van facilitering op de juiste wijze en plaats in te bedden in het arbeidsmarktbeleid. Toch is in een transitionele arbeidsmarkt dit soort ‘transition agencies’ onmisbaar. De ontwikkeling naar leer-werk-loketten is bijvoorbeeld een goede ontwikkeling. Deze ontwikkeling dient te worden versterkt door iedereen, niet alleen jongeren, een wettelijk recht op loopbaanbegeleiding te geven (vgl. Verbruggen, Forrier en Sels, 2005). In bedrijven en CAO’s moet veel sterker worden ingezet op employability scans en op periodieke loopbaanadviesgesprekken. Daarvan profiteren nu nog te weinig werknemers (Nagelkerke, Plessen en Wilthagen, 2006).

In het recente rapport ‘Over loopbaanleren en leerloopbanen’ (Meijers et al., 2006) wordt het resultaat beschreven van een grootschalig onderzoek naar de

succesfactoren in loopbaanoriëntatie en -begeleiding in vmbo en mbo. Het onderzoek maakt duidelijk dat goede loopbaanbegeleiding op school en in de praktijk de loopbaancompetenties en de arbeidsidentiteit van leerlingen en deelnemers bevordert. Tevens bleek dat loopbaanbegeleiding duidelijk leidt tot betere opleidingskeuzes, meer gemotiveerde leerlingen en hierdoor een positieve bijdrage levert aan de vermindering van voortijdig schoolverlaten.

Aanbeveling 3: Een transitionele arbeidsmarkt vereist een goede infrastructuur voor loopbaanbegeleiding en biedt mensen een wettelijk recht op deze begeleiding.

Ontwikkelingsbied 2

De transitie arbeid - zorg

⁶ Is in de huishoudens zonder thuiswonende kinderen de netto participatie van de vrouwen al tien procentpunten lager dan bij de mannen, na de komst van kinderen loopt dit verschil in participatie nog aanzienlijk verder op. Het effect van de aanwezigheid van kinderen is het kleinst als deze in de middelbare-schoolleeftijd zitten, maar met jongere kinderen binnen het huishouden daalt de participatiegraad sterker, waarbij het bovendien verschil maakt of er slechts één kind is of meer dan één en hoe oud het jongste kind is. Bij één thuiswonend kind daalt de netto arbeidsdeelname van vrouwen aanvankelijk met zeven procentpunten. Pas als het kind naar de basisschool gaat, daalt de arbeidsdeelname met nog eens 13 procentpunten. Kennelijk biedt de crèche meer mogelijkheden om werk te combineren met de zorg voor kinderen dan de basisschool. Dat werkt echter alleen als er maar één kind is. Ook als het jongste kind jonger dan vier is, maar er in het huishouden twee of meer kinderen zijn, werkt nog maar 67 procent van de vrouwen. Gaat het jongste kind naar de basisschool, dan stijgt de participatiegraad van de moeders weer met zeven procentpunten en met nog eens tien procentpunten als de jongste naar de middelbare school gaat. Deze gefaseerde herintrede lijkt achtereenvolgens ingegeven door de noodzaak om het gezinsinkomen aan te vullen en het feit dat de zorg voor kinderen beter met betaald werk valt te combineren naarmate de kinderen ouder zijn (Fouarge et al., 2006).

Ook in een transitionele arbeidsmarkt staat (zie het model) participatie in betaalde arbeid (letterlijk) centraal. Tegelijkertijd benadrukt het model dat mensen betaald werk willen en moeten combineren met andere verantwoordelijkheden. Betaalde arbeid is in de loop der tijd in dat opzicht minder centraal komen te staan. Zo was vijf jaar geleden het merendeel van de parttime werkende vrouwen tevreden met hun deeltijdbaai en wensen zij doorgaans geen fulltime aanstelling. Eenderde van hen zou het liefst helemaal willen stoppen met werken (Esveldt en Henkens, 2001).

In dat licht is het maar de vraag of de overheid erin zal slagen de urgentie van meer en langer werken aan de Nederlandse bevolking duidelijk te maken. De meest voor de hand liggende oplossing is om het deels te zoeken in iets meer werken in termen van de omvang van de werkweek, dat wil in Nederland zeggen: grotere deeltijdbanen, en vooral in meer werken over de hele levensloop bezien. 'Europa' gaat een stapje verder. De Europese Taskforce voor Werkgelegenheid, onder leiding van oud-premier Wim Kok, heeft de aanbeveling geformuleerd dat naast een verhoging van de ouderenparticipatie, parttimers aangemoedigd moeten worden hun deeltijdaanstelling om te zetten in een voltijdaanstelling (Employment Taskforce, 2003). In Nederland betreft dit vooral jonge vrouwen met kinderen, die door middel van een parttime baan arbeid en zorg combineren. Voor het optimaliseren van deze transitie zijn transitiefaciliteiten onontbeerlijk, maar dat geldt ook, zoals we zullen aangeven, voor *transitiementaliteit*.

Hoewel er bij jongeren veel twijfel bestaat over of en hoe ze baan en ouderschap willen combineren, is er een duidelijke verschuiving naar het kiezen voor én werken én zorgen. Vooral vrouwen stappen in grote getale af van het traditionele kostwinnersmodel. Mannen krijgen hierover modernere opvattingen, maar laten de uiteindelijke keuze meestal afhangen van de wens van hun (toekomstige) partner (Du Bois-Reymond et al., 2001). De transitiementaliteit bij mannen is dus beperkt. Hoewel het kostwinnersmodel aan terrein verliest en ruim 70 procent van de jonge moeders blijft werken, doen zij dit veelal in deeltijd (SCP, 2002). Optimisten zouden kunnen redeneren dat de emancipatie gestaag voortschrijdt, omdat jonge vrouwen hiermee afwijken van eerdere generaties vrouwen. Maar dezelfde observatie leidt tot de conclusie dat de komst van kinderen in de arbeidsdeelname nog steeds primair opgevangen wordt door vrouwen (Fouarge et al., 2006). De netto participatie van mannen reageert niet op de aanwezigheid van thuiswonende kinderen.⁶ Daarnaast wenst een groeiend percentage van de werkende mannen een voltijdbaai, terwijl dit aandeel bij vrouwen juist afneemt. Wel wil een steeds groter percentage vrouwen een grote of middelgrote deeltijdbaai, terwijl de populariteit van de kleine deeltijdbanen vermindert, zo blijkt uit de laatste cijfers van het OSA-aanbodpanel.

We willen in dit verband ook wijzen op de rol van kinderopvang. In 2004 maakte bijna de helft van de werknemers met jonge kinderen in de leeftijd 0 tot en met drie jaar gebruik van formele kinderopvang en/of buitenschoolse opvang voor gemiddeld 4,2 dagdelen. Van de werknemers met kinderen in de leeftijd 4-12 jaar is dat 24 procent voor gemiddeld 3,3 dagdelen (Fouarge et al., 2006). De kosten per dagdeel bedragen, volgens de respondenten, gemiddeld ongeveer € 65 voor ouders van kinderen tussen nul en vier en € 61 voor ouders van kinderen tussen 4-12 jaar. Uitgedrukt in percentage van het eigen inkomen, lopen deze kosten op tot bijna een vijfde van het maandloon. In ongeveer 66 procent van de CAO's worden regelingen getroffen voor kinderopvang. Deze zijn van toepassing op 82 procent van de werknemers die vallen onder de onderzochte CAO's. Grotere CAO's bevatten vaker kinderopvangregelingen dan kleine CAO's. Sinds 1990 is er sprake van een stijgende lijn in kinderopvangregelingen in CAO's (Schaeps et al., 2005).

Per 1 januari 2005 is de Wet kinderopvang van kracht, die als doel heeft om te komen tot een betere verdeling van de lasten voor de kosten voor kinderopvang tussen overheid, werkgevers en werknemers. De FNV heeft naar aanleiding van ontvangen kritische geluiden over de nieuwe wet een meldweek geïnitieerd tijdens welke ouders hun klachten en opmerkingen via een enquête konden ventileren. Hieraan hebben 1589 ouders gehoor gegeven, waardoor er een eerste beeld geconstrueerd kan worden van de effecten van de nieuwe wet. Hieruit blijkt dat 78 procent van de respondenten aangeeft dat zij per 1 januari 2005 meer zijn gaan betalen voor kinderopvang. Voor 11 procent zijn de kosten gelijk gebleven en 12 procent is minder gaan betalen. Wat betreft inkomensniveau geeft 9 procent van de ouders uit de lagere inkomensklassen aan ook meer te zijn gaan betalen. Van ouders uit de inkomenscategorie van 30.000 tot 45.000 euro heeft bijna driekwart hogere uitgaven gekregen en alle inkomensgroepen ervaren kinderopvang in Nederland als te duur. Van de ouders heeft 16 procent sinds de invoering van de Wet Kinderopvang minder uren ingekocht in de kinderopvang en 4 procent is helemaal gestopt met de formele opvang. Vooral opa's en oma's worden ingeschakeld om de afname in uren te compenseren. Daarnaast is 8 procent is van de moeders onder invloed van de nieuwe wet minder gaan werken en 1 procent heeft haar baan opgezegd. Bovendien geeft ook nog 4 procent aan dat zijn of haar partner minder is gaan werken. Daarnaast overweegt 17 procent in de toekomst minder uren te gaan werken en 5 procent denkt erover om geheel te stoppen. In 77 procent van de gevallen ontvangen ouders een werkgeversbijdrage aan de kinderopvangkosten, maar slechts in 59 procent van de gevallen betaalt ook de werkgever van de partner mee. Daarnaast heeft 5 procent van de ouders geen partner. Gemiddeld genomen krijgt 68 procent van de ouders en partners van de ouders die de enquête hebben ingevuld een bijdrage van de werkgever.⁷

De keuze in Nederland voor het anderhalfverdienersmodel heeft diverse voordelen, maar houdt ook in dat gezinnen in hoge mate de zorg zelf betalen

⁷ bron: Website Boink, belangenvereniging van ouders in de kinderopvang, *Enquête resultaten meldweek Kinderopvang FNV*, geraadpleegd op 27 april 2006 <http://www.boink.info/boinksite/modules.php?name=Encyclopedia&op=content&tid=80>

door vermindering van de inkomsten uit arbeid. Voor de overheid is dat een goedkope variant, maar in gezinnen en eveneens in specifieke sectoren (waar veel vrouwelijke werknemers werkzaam zijn) levert dit aanzienlijke coördinatiekosten op. Bovendien houdt deze keuze veelal in dat mannen zich fulltime op hun carrière kunnen blijven richten, terwijl dat in de praktijk voor vrouwen problematisch blijkt en blijft.

Conclusie 4: *De faciliteiten voor kinderopvang zijn onvoldoende verder ontwikkeld en hebben een negatieve invloed op de transitiefaciliteiten en -capaciteiten van mensen.*

Conclusie 5: *De transitieentaliteit van mannen (in het licht van de transitiefaciliteiten voor vrouwen) laat nog steeds te wensen over.*

Het volgende knelpunt hangt samen met het vorige, maar is tegelijkertijd van een andere orde. Te constateren is dat het (tijdelijk) maken van arbeid-zorg transities negatieve effecten heeft op het vervolg van de loopbaan. Economen spreken van ‘scarring’, dat wil zeggen littekeneffecten. Vaak werken de gevolgen van de arbeidsmarktkeuzes die vrouwen maken rond de geboorte van kinderen lang door. Wie stopt met werken, keert niet zonder slag of stoot terug op de arbeidsmarkt.

Hetzelfde geldt voor deeltijdwerk. Mannen en vrouwen die eerder in hun loopbaan in deeltijd hebben gewerkt ontvangen een lager uurloon. Zelfs na een succesvolle herintrede in voltijdwerk, zijn de negatieve effecten op het uurloon nog merkbaar. Hoewel het negatieve effect van werken in deeltijd sterker is voor mannen, kennen mannen een positieve loongroei. Dit betekent dat zij bij machte zijn om na verloop van tijd toch hun inkomenspositie te herstellen. Mensen met deeltijdervaring hebben een grotere kans om te werken in banen met lage functieniveaus. Deze kans is groter voor vrouwen dan voor mannen. Dit wijst op een structurele ongelijkheid tussen in deeltijd werkende mannen en vrouwen (Román et al., 2004).

De schade aan de loopbaan die deeltijdwerk nog altijd oplevert, is dus niet zomaar gerepareerd. Niettemin zijn de gevolgen van loopbaanonderbrekingen en deeltijdwerk niet geheel onherroepelijk – deze littekens zijn weg te werken, maar dat kost tijd. Na verloop van tijd vlakken de verschillen in arbeidsdeelname en beloning af tussen vrouwen die rond de geboorte van hun eerste kind verschillende keuzes hebben gemaakt. Dat geldt voor oudere generaties vrouwen en dat geldt zeker voor de jongere generaties die de ‘schade’ op voorhand al beperken door vaker te blijven werken na de geboorte van een eerste kind. Specifieke investeringen in opleiding, training, coaching en begeleiding van vrouwen die enige tijd buiten de arbeidsmarkt hebben doorgebracht of een aantal jaren in deeltijd hebben gewerkt in verband met de zorg voor kinderen, kunnen helpen eerder opgelopen ‘schade’ te herstellen (Vlasblom en Schippers, 2005).

In de discussie over de transitionele arbeidsmarkt en het levensloopbeleid wordt aangenomen dat in de toekomst vaker sprake zal zijn van kortstondige en/of gedeeltelijke loopbaanonderbrekingen. Werknemers zullen in toenemende mate hun betaalde loopbaan afwisselen met perioden van zorg of scholing. Ook werkloosheid kan tot een tijdelijke loopbaanonderbreking leiden. Vanuit het perspectief dat individuen in de toekomst minder mogen rekenen op baanzekerheid, maar op basis van goed onderhouden menselijk kapitaal wel mogen rekenen op vrij spoedige terugkeer naar de arbeidsmarkt, ook in het geval zij hun eerdere baan hebben verloren, zouden ook kortdurende perioden van werkloosheid passen binnen het stramien van de transitionele arbeidsmarkt. Daarmee worden loopbaanonderbrekingen niet langer het exclusieve domein van vrouwen die voor hun kinderen zorgen en van werklozen, maar worden loopbaanonderbrekingen een integraal onderdeel van de levensloop van steeds meer individuen. De discussies over dit soort loopbaanonderbrekingen en over de institutionele faciliteiten die mensen in staat zouden moeten stellen hun betaalde loopbaan na verloop van tijd weer op te pakken, worden goeddeels gevoerd zonder duidelijk inzicht in de gevolgen van loopbaanonderbrekingen. De vraag die dient te worden gesteld, luidt: op welke wijze beïnvloeden recente perioden van non-participatie de kans op het verrichten van betaald werk en – voor zover individuen met een niet-continue arbeidsloopbaan momenteel betaald werk hebben – hoe beïnvloedt nonparticipatie hun uurloon en hun beroepsstatus?

OSA-onderzoek wijst uit dat nonparticipatie vooralsnog een beduidend grotere rol speelt in de levenslopen van vrouwen dan in die van mannen, zij het dat die rol ook bij vrouwen terugloopt (Román en Schippers, 2005). Vrouwen blijven op het punt van beroepsprestige niet, maar op het punt van beloning wél achter bij mannen, waarbij met het verstrijken der jaren de beloningsachterstand zich vooral concentreert bij oudere cohorten vrouwen. Vastgesteld kan worden dat recente vrijwillige perioden van nonparticipatie een negatief effect hebben op zowel de participatiekans als op de sociaal-economische status en de beloning. Nonparticipatie en loopbaanonderbrekingen zijn dus niet zonder kosten. Nonparticipatie als zodanig heeft een substantieel eigen effect, los van de duur van de onderbreking die eveneens van belang is. Vrijwillige nonparticipatie heeft een sterkere negatieve invloed op de participatiekans dan (onvrijwillige) werkloosheid. Voor de bereikte sociaal-economische status en de beloning is het effect variabel, afhankelijk van de duur van de periode waarin niet werd geparticipeerd. Ook al ligt de periode van nonparticipatie meer dan drie jaar in het verleden, toch blijven de negatieve effecten op de sociaal-economische status en de beloning duidelijk waarneembaar. Wel lijkt sprake van een zekere afvlakking.

Los van de vraag naar voltijd- of deeltijdwerk en volledige of partiële loopbaanonderbrekingen, laten de analyses duidelijk zien dat loopbaanonderbrekingen nog geen gemeengoed zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt, anders dan

op de manier waarop ze dat de afgelopen decennia zijn geweest, namelijk als hulpmiddel voor vrouwen om voldoende zorg voor hun kinderen te realiseren. Het in de Verkenning Levensloop uitgedragen perspectief dat mensen hun arbeidsloopbaan tijdelijk onderbreken of op een lager pitje zetten vanwege zorgtaken, scholing of ontspanning, is nog lang geen realiteit en zal dat vermoedelijk ook niet snel worden als de negatieve gevolgen ervan niet verminderen.

Tot slot is nog te wijzen op de gevolgen van deeltijdwerken voor de productiviteit van werknemers. Als mensen in deeltijd gaan werken, leidt dat niet noodzakelijkerwijs tot verlies aan productiviteit. Deeltijders zijn mogelijk zelfs productiever dan voltijders. Tegelijkertijd lijken er ook duidelijke ondergrenzen te zijn. Kleine deeltijdbanen zijn vanuit productiviteitsoverwegingen wellicht minder wenselijk.⁸

Willen we verder op weg naar een transitionele arbeidsmarkt, dan moeten in ieder geval twee knelpunten worden aangepakt. Het eerste knelpunt, de kinderopvang, bevindt zich in de sfeer van transitiefaciliteiten.

Aanbeveling 4: n een transitionele arbeidsmarkt dient kwalitatief goede kinderopvang een basisvoorziening te zijn, waarop ouders kunnen rekenen (ook in financiële zin).

Het tweede knelpunt is wat minder gemakkelijk te ‘pakken’. Het gaat hier om de negatieve effecten van het maken van arbeid-zorg- c.q. tijdtransities. Deze effecten ontstaan vooral bij vrouwen en duiden in het bijzonder op een te lage acceptatie binnen arbeidsorganisaties en de arbeidssamenleving als zodanig van ‘nut en noodzaak’ van dergelijke transities. Uiteraard is het feit dat deze littekens vooral vrouwen treffen, verbonden met het algemene probleem van ongelijke beloning en ongelijke mobiliteitskansen van vrouwen in vergelijking met mannen. (Collectieve) mentaliteitsverandering moet hier voorop staan, alsmede erkenning van a) de sociaal-productieve opbrengsten van arbeid-zorg-transities, inclusief b) de (extern) verworven competenties en de ontwikkeling daarvan die deze transities opleveren en c) de aanvullende noodzaak van ondersteuning van deze transities - tijdens de arbeidsvermindering en daarna! - door middel van scholing en coaching.

Aanbeveling 5: In een transitionele arbeidsmarkt dienen de negatieve effecten, in het bijzonder voor vrouwen, van arbeid-zorg-transities te worden ondervangen.

Ontwikkelingsgebied 3

De transitie arbeid - inactiviteit

Het eerste aspect van dit ontwikkelingsgebied betreft de transitiekansen van mensen om vanuit inactiviteit (terug) naar betaalde arbeid te komen. Zoals hierboven al is gesteld, zal tijdelijk niet- of minder participeren in betaalde arbeid in een transitionele arbeidsmarkt tamelijk normaal zijn. Voor arbeidsorganisaties biedt de (tijdelijke) transitie van werknemers naar inactiviteit mogelijkheden van volumebeleid en extern-numerieke flexibiliteit. Niet-participeren is dus als zodanig geen probleem. Transitiekansen en -mogelijkheden zijn wel – opnieuw – doorslaggevend. De slechte arbeidsmarktpositie van ouderen komt bijvoorbeeld met name naar voren bij hun werkloosheidsduur, oftewel hun haperende vermogen om snel een transitie van werkloosheid naar werk te maken (zie ook SZW, 2004; van Ours, 2003). Een twintigjarige heeft een zeven maal grotere kans om binnen een half jaar werk te vinden dan een zestigjarige (de Vries, 2006). De uitstroom uit een WW-uitkering verloopt dan ook trager voor ouderen dan voor jongeren. Mede hierdoor is in de loop der jaren het percentage ouderen in het WW-bestand flink gestegen.

Ook de reden voor uitstroom verschilt tussen jong en oud. De grootste groep jongeren verlaat de WW omdat ze weer beginnen met werken, terwijl ouderen meestal uitstromen omdat ze de maximale uitkeringsduur hebben bereikt (32 procent van alle beëindigingen) of omdat ze de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt (23 procent). Slechts 13 procent stroomt uit naar werk (UWV, 2003). Eén obstakel is de 'tegenzin' van werkgevers om ouderen aan te nemen, ook wanneer de arbeidsmarkt krap is (Visser et al., 2003). Jongeren profiteren daarentegen direct van een aantrekkelijke arbeidsmarkt. Hun kans op het snel vinden van werk reageert direct op een aantrekkelijke economie, zeker wanneer zij een hoge opleiding genoten hebben. Overigens ontbreekt het ouderen niet aan een transitimentaliteit richting arbeid. Een kwart van de uitgestroomde 50-plussers wil weer aan de slag. Van de 50-54-jarigen wil zelfs de helft weer een baan (Dirven en Siermann, 2005).

Jongeren kennen een hoger werkloosheidspercentage dan ouderen. Deels is er bij jongeren sprake van (kortstondige) werkloosheid nadat zij de school verlaten. Indien het gaat om een ontslaaanvraag en de daarop volgende werkloosheid, dan zijn hier verschillende redenen voor. Voor ouderen is arbeidsongeschiktheid, naast bedrijfseconomische redenen, een veelvoorkomend motief voor een ontslaaanvraag. Bij jongeren komt ontslaaanvraag op basis van arbeidsongeschiktheid nauwelijks voor (SZW, 2005). Voorts gebruiken sommige ouderen en hun werkgevers de WW als route voor vervroegde uittreding (Fouarge, 2004; SZW, 2004). Tegenwoordig wordt het gebruik van de WW als sluiproute naar pensioen bemoeilijkt. Voorts is de vervolguitering van de WW afgeschaft, waardoor werknemers wiens recht op werkloosheidsuitkering vervallen is, niet langer gebruik kunnen maken van twee jaar extra doorbetaling

van de WW-uitkering. Daarnaast hebben werklozen van 57,5 jaar en ouder een sollicitatieplicht gekregen. Ouderen hebben de grootste kans om de transitie richting werkloosheid te maken als ze rond de 58 jaar oud zijn (Fouarge et al., 2004).

Wat betreft arbeidsongeschiktheid maakt een veel groter deel van de werknemers ouder dan 45 jaar de transitie van werk naar arbeidsongeschiktheid, dan van de werknemers onder de 45 jaar. Voor ouderen is de grootste transitiekans naar arbeidsongeschiktheid tijdens het 57ste levensjaar (Fouarge et al., 2004). Bovendien blijven ouderen langer arbeidsongeschikt. Maar liefst 61 procent is na vier jaar nog steeds arbeidsongeschikt. Deels geldt hier als verklaring dat ouderen minder makkelijk een baan vinden, omdat ze onaantrekkelijker zijn in de ogen van werkgevers. Tevens speelt een rol dat de WAO als voortraject voor pensioen wordt gebruikt (Fouarge et al., 2004). Het probleem van de WAO is dat de transitie terug naar werk zeer moeilijk verloopt. Van de jongere categorie maakt na verloop van tijd zo'n 63 procent de transitie naar werk en van de oudere categorie zo'n 40 procent (Fouarge et al., 2004). Ouderen zijn daarnaast onzekerder over de gevolgen van werkhervatting voor hun gezondheid en voor hun financiën (van Doorn et al., 2003). Het aanvaarden van een baan kan immers gepaard gaan met een lager arbeidsloon dan voor de arbeidsongeschiktheid ontvangen werd, bijvoorbeeld doordat de baan minder eisen stelt aan de oud WAO-er of omdat de baan een kortere werkweek omvat. Wanneer iemand dan onverhoopt terugvalt in de WAO, wordt de uitkering berekend op basis van het laatst verdiende loon. Dit betekent wederom een achteruitgang in inkomen. Onzekerheid over een succesvolle werkhervatting en de inkomsten bij een terugval maken oudere arbeidsongeschikten voorzichtiger in het aanvaarden van een baan (RMO, 2004). Velen stromen na een aantal jaren vanuit de WAO door naar andere sociale regelingen, zoals het (pre-)pensioen.

Eerder in het WAO-traject, wanneer de werknemer al wel ziek is, maar (nog) niet in de WAO is terechtgekomen, zijn het juist de jongeren die een kleinere kans op werkhervatting hebben dan ouderen. Van de zieke jongeren onder de 25 jaar, heeft 35 procent een half jaar na het eerste ziektejaar het werk hervat. Ouderen boven de 55 jaar scoren hier met een werkhervattingspercentage van 41 beduidend hoger. Op zoek naar verklaringen hiervoor, blijkt dat veel zieke jongeren hun privé-omstandigheden opgeven als oorzaak voor hun klachten. Daarnaast hebben jongeren vaker geen vast dienstverband en missen zij daardoor een werkgever waarop zij kunnen terugvallen voor hun reïntegratie. Leeftijd is echter niet de enige factor in ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Werkkenmerken spelen hier ook een rol: in sommige beroepen 'slijten' mensen immers harder dan in andere. Bovendien is bepalend op welke manier naar ziekteverzuim wordt gekeken. Jongeren zijn vaker ziek, maar ouderen verzuimen langer. En hoewel jongeren zich doorgaans gezond voelen, zijn ook ouderen vaak nog kwiek, zeker in vergelijking tot eerdere generaties ouderen. Naast werkkenmerken en werknemerskenmerken, hangt ziekteverzuim ook samen

met de organisatie, de relatie tussen werk en privé en het private domein (Korver et al., 2004). Er kan daarom niet louter naar de persoon en zijn of haar werk worden gekeken om ziekte te verklaren, ook de mate waarin het werk de werknemer de mogelijkheid biedt om werk en privé met elkaar in balans te brengen is van belang. Werknemers die bijvoorbeeld hun arbeidstijden kunnen aanpassen aan de schooltijden van hun kinderen, kunnen een lagere mate van stress ervaren bij het combineren van arbeid en zorg, wat kan leiden tot een lager ziekteverzuim.

Er is nog steeds winst te behalen in de bestrijding van ziekteverzuim. De preventie van ziekteverzuim en ook de reïntegratie van zieke werknemers zijn gebaat bij het bevorderen van transitie op het werk. Het gaat om tijdige aanpassing van de arbeidssituatie en de arbeidsinhoud. In koploperbedrijven worden de oorzaken van en oplossingen voor ziekteverzuim niet louter gezocht op de plek waar het probleem ontstaat. Daar wordt juist gekozen voor een integrale aanpak, waarbij vooral het tijdsaspect – de organisatie van de arbeidstijd – van groot belang wordt geacht. Daarnaast is het besef cruciaal dat een arbeidsorganisatie in feite altijd bestaat uit meerdere (arbeids)organisaties en processen. Uniform preventiebeleid is derhalve lang niet altijd effectief (Evers e.a., 2005).

Conclusie 6: *De transitiekansen van mensen, vooral van ouderen, om van werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid terug te keren naar betaalde arbeid zijn nog steeds te laag.*

De oorzaken van deze lage transitiekansen zijn divers. Ze hebben, zo is gebleken, zeker te maken met de transitimentaliteit bij de vragers van arbeid (ouderen worden te laag ingeschat) en ook met de transitiecapaciteiten van de betrokkenen. We willen daarnaast heel kort stilstaan bij de transitiefaciliteiten op dit vlak. We constateren dat veel verwacht kan worden van het bieden van meer keuzevrijheid aan cliënten, in de vorm van persoonlijke budgetten. Tegelijkertijd is er op de reïntegratiemarkt behoefte aan meer bestuurlijke regie en zijn de grenzen van marktwerking op dit terrein aan het licht gekomen. Gemeenten zelf blijken, door hun veelzijdige contacten met het lokale bedrijfsleven vaak tot goede reïntegratie-inspanningen in staat. Lokaal-bestuurlijke regie kan ook voorkomen dat reïntegratiebeleid te gefragmenteerd wordt uitgevoerd en te veel selectief en te weinig duurzaam is gericht.

Aanbeveling 6: *Het reïntegratiebeleid is ons land dient verder te worden geoptimaliseerd, het biedt mensen nog steeds te weinig perspectief. Nodig is meer regie: vanuit de klant, maar ook op lokaal bestuurlijk niveau.*

Vanuit het perspectief van de transitionele arbeidsmarkt kunnen transitieproblemen goed worden aangepakt door middel van (andere) transitie.

Preventieve transitie, dat wil zeggen tijdige transitie binnen het werk, kunnen onvrijwillige transitie, bijvoorbeeld in de vorm van uitval door ziekte en arbeidsongeschiktheid tegengaan.

Aanbeveling 7: Preventie van onvrijwillige inactiviteit is gebaat bij het maken en faciliteren van tijdige transitie binnen het werk. Werkgevers en werknemers dienen hier meer aandacht aan te schenken.

Dit aspect zal in de volgende paragraaf over werk-werk-transitie nader aan de orde komen. Tot besluit willen we aandacht besteden aan een tweede relevante dimensie van een soepele transitie tussen arbeid en ‘inactiviteit’, namelijk het aanpassingsvermogen van bedrijven en het behoud van vakmanschap.

Het is in de praktijk vaak lastig om de personeelsformatie constant op het gewenste peil te houden. Fluctuaties binnen de *business cycle* zijn in de regel niet snel af te dekken door soortgelijke fluctuaties in de personele bezetting, uitzendarbeid daargelaten. Dat wordt uiteraard veroorzaakt door ingebouwde vertragingen van juridisch/institutionele aard (doorlooptijd van ontslagaanvragen, van werktijdreductie-aanvragen, et cetera). Er zit daarmee in de praktijk een redelijk grote ‘time-lag’ tussen schommelingen in de productieomvang en die in de personele bezetting.

Daar komt bij dat vaak een bepaalde mate van vasthouden van personeel boven-de-formatie juist gewenst is. Het kweken van een beperkte mate van *labour slack* kan meehelpen bij het slimmer en makkelijker laten verlopen van de allocatieprocessen binnen de organisatie. Het tegengaan van al te veel real-time uitstroom in de WW is dan een goede zaak. In sommige arbeidsorganisaties is de kans op cyclische werkloosheid immanent verweven met het bedrijfsproces, en bestaat het risico dat werknemers na een voorzien vertrek (begin winter) niet zullen terugkeren. Strategische personeelsvoorziening en daarmee meer zekerheid op het terrein van personeelsbeschikbaarheid is een duidelijk bedrijfsbelang geworden.

Op een hoger niveau, namelijk dat van een regio, is te wijzen op cases, zoals die van Philips en het RPA/Drieslag in de regio Eindhoven.⁹ In deze gevallen is sprake van de nadrukkelijke wens om vakmanschap te behouden c.q. te ontwikkelen, zeker als het gaat om doorgaans schaars technisch personeel. Deze vorm van personeelsvoorziening betreft dan niet een individueel bedrijf maar een groep van soortgelijke organisaties binnen een bepaalde regio of meerdere regio’s in Nederland. Het tijdig kunnen beschikken over deze categorie personeel vermindert de mogelijke spanning en daarmee het aantal vacatures op de arbeidsmarkt wanneer de conjuncturele omstandigheden verbeteren dan wel wanneer als gevolg van vergrijzing de vervangingsvraag fors gaat toenemen.

⁹ Zie voor een op empirisch onderzoek gebaseerde beschrijving, Evers, Wilthagen en Borghouts-van de Pas (2004).

Overheden en arbeidsmarktorganisaties kunnen uiteraard ook de arbeidsorganisatie, in casu de werkgever ondersteunen. Met name geldt dit voor kleinere bedrijven. Dat vereist een beleid dat naast rechtszekerheid en -gelijkheid ook flexibiliteit biedt. De afstand tussen overheden en (uitvoerings- en bemiddelings) organisaties lijkt in de regel (te) groot – waar deze afstand wordt verkort blijken juist ‘good practices’ te zijn ontstaan. Creativiteit en experimenteerdrijf zijn nodig, maar in het huidige overheidsbeleid, zeker in Nederland, wordt al snel geconcludeerd dat overheidsbetrokkenheid op gespannen voet staat met het verbod op staatssteun en vereisten van mededingingsrechtelijke aard. Het is juist dat er in het bijzonder Europeesrechtelijk gezien beperkingen kunnen gelden voor overheidsbemoediging en -steun bij maatregelen die als WW-preventie zijn te kwalificeren. Maar a) deze Europese regels voor staatssteun en mededinging hebben uitdrukkelijk niet de doelstelling om goede transities op de arbeidsmarkt te frustreren en b) in het omgaan met die beperkingen is wellicht meer ruimte te vinden dan nu het geval is. Werktijdverkorting, bijvoorbeeld, wordt in vele buurlanden op ruimere schaal ingezet dan in ons land. In theorie kan werkdagverkorting, mits actief ingezet, bijdragen aan diverse arbeidsmarktdoelstellingen: bedrijven kunnen tijdelijk hun kosten beperken, zonder dat goede vakmensen worden ontslagen en werknemers zouden in een deel van de tijd aan hun employability kunnen werken door juist in die tijd gebruik te maken van scholing. Voor zowel het bedrijf als de werknemer zou dan het Franse gezegde ‘reculer pour mieux sauter’ kunnen gelden.

Ook het rendement op opleidingen speelt hier een rol. Personeel is in veel organisaties een belangrijke kostenpost in het licht van de totale bedrijfskosten, en tegelijkertijd vaak ook een onderscheidende productiefactor als het gaat om specifieke kennis, know-how en ervaring met betrekking tot productie en dienstverlening. Doordat het gemiddelde opleidingsniveau in de werkzame beroepsbevolking de laatste decennia gestaag is gestegen, kan worden gesteld dat de hoeveelheid ‘menselijk kapitaal’ zoals aanwezig in werknemers, ook aan waarde heeft gewonnen. Vanwege de lange lead-time van opleidingen is het soms verstandig om beslissingen ten aanzien van het afstoten van personeel in verband te zien met de dan verloren gaande kennis en ervaring. Temeer daar het in de regel zo is dat eenmaal ontslagen werknemers vaak niet gemakkelijk bij hetzelfde bedrijf zullen terugkeren wanneer de economische tijden florissant zijn geworden. Het veilig stellen van de toekomstige rendementen op eerder verrichte opleidingsinvesteringen zal daarmee ook een bedrijfseconomisch motief zijn voor arbeidsorganisaties om te komen tot WW-preventie. Op een macroniveau kan ook worden gesteld dat internationale concurrentie steeds vaker een kenniscomponent zal kennen. Voor Nederland als geheel is het behoud en het doorontwikkelen van kennis een belangrijk speerpunt. Alleen langs die weg kan een duurzame internationale concurrentiepositie worden veiliggesteld. Dat betekent dat we zuinig moeten zijn op het menselijk kapitaal. Het voorkomen van werkloosheid kan hiertoe bijdragen. Door op een creatieve wijze de middelen te besteden die anders als kosten voor werkloosheid zouden ontstaan,

en deze middelen in te zetten voor om-, her- en bijscholing van personeel, eventueel in combinatie met outplacement of employabilitytrajecten, kan een duurzamer gebruik en uitnutting van deze kennis worden gewaarborgd.

In verschillende cases komen deze redenen impliciet en expliciet terug. We zien dit met name in preventieprojecten op regionaal niveau waarbij technische kennis wordt behouden en ontwikkeld.

Conclusie 7: Transitie van arbeid naar 'inactiviteit' en vice versa, vooral in partiële zin (een deel van de werktijd), kunnen bijdragen aan het aanpassingsvermogen van arbeidsorganisaties en aan het behoud van vakbekwaam personeel en kennis.

Aanbeveling 8: In een transitionele arbeidsmarkt zouden arbeidsorganisaties, sociale partners, maar ook de overheid tijdelijke, wederkerende transitie tussen arbeid en niet-arbeid dienen te faciliteren. Hierop rust in Nederland ten onrechte een taboe.

Ontwikkelingsgebied 4

De transities binnen arbeid

In een transitionele arbeidsmarkt zijn transities van werk naar werk van fundamenteel belang. We wezen hierboven al op de mogelijkheid om door middel van deze transities ziekte en werkloosheid te voorkomen. Werk-werk-transities dragen bij, evenals arbeid-niet-arbeid-overgangen, aan de aanpassingsmogelijkheden van zowel arbeidsorganisaties als individuen. Bovendien zijn deze transities gunstig voor de arbeidsmarkt als geheel. Zoals Guenther Schmid, de geestelijk vader van het concept van de transitionele arbeidsmarkt het formuleert: 'New labour market strategies should stress the ex ante promotion of mobility rather than the ex post redistribution through transfers' (Schmid, 2002: 395). Het adagium van de transitionele arbeidsmarkt is aan te duiden als 'making transitions pay', zorg dat transities lonen. Momenteel vergroten in het bijzonder de volgende drie *negatieve* kenmerken de kans dat werknemers een andere baan zoeken het sterkst (Josten en Ester, 2005):

- weinig loopbaanmogelijkheden;
- een slechte relatie met de leidinggevende;
- een slechte sfeer op het werk.

De kans dat werknemers minder uren willen gaan werken wordt het sterkst vergroot door het hebben van:

- een hoge werkdruk;
- weinig loopbaanmogelijkheden;
- een slechte relatie met de leidinggevende.

Het concept van de transitionele arbeidsmarkt is nauw verbonden met de idee van risicomangement, mede uitgaand van de veronderstelling dat transitionele arrangementen mensen kunnen stimuleren om meer risico's te nemen op de arbeidsmarkt, hetgeen ten goede zal komen aan de dynamiek van diezelfde arbeidsmarkt.¹⁰ Een op die manier functionerende arbeidsmarkt zou mogelijk, binnen een sociale context, een 'emulatie' kunnen bewerkstelligen van de door vele commentatoren positief gewaardeerde dynamiek van en mobiliteit op de Amerikaanse arbeidsmarkt. Dat faciliteren en stimuleren dient dan wel te geschieden binnen een 'zeker' kader. Zoals Schmid stelt (2002: 394): meer flexibiliteit vergt méér, niet minder zekerheid.

Het huidige volumebeleid leidt ertoe dat de toegang tot de WW wordt beperkt. Dat betekent dat minder werknemers een beroep zullen kunnen doen op deze regeling. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn, indien het streven om werknemers van werk naar werk te begeleiden in de praktijk succesvol blijkt. Wordt dat succes niet behaald of nagestreefd, dan zal voor steeds meer werknemers de 'glijbaan naar de bijstand' in beeld komen. Het is dan ook de vraag wat de overheid en andere instanties, zoals UWV en CWI, arbeidsorganisaties verder te bieden hebben. De verwachting lijkt

¹⁰ Zoals Schmid het verwoordt: "They transform social policy into joint risk management by encouraging people to accept more risks, with beneficial externalities for society." (Schmid, 2002: 394). Zie ook Wiltshagen, 2002.

gerechtvaardigd dat een strikt volumebeleid, inclusief een dito activeringsbeleid (sollicitatieverplichtingen, doen aanvaarden passende arbeid, controle en sancties) gepaard gaat met een beleid dat arbeidsorganisaties ondersteunt en faciliteert bij het opzetten en uitvoeren van mobiliteitsbeleid. Om het eenvoudiger te stellen: als de toegang tot de WW-regelingen wordt bemoeilijkt zou het bemiddelen van werk naar werk moeten worden vergemakkelijkt. Dat vereist ‘actief-houdend’ of ‘veerkrachtig’ arbeidsmarktbeleid, hetgeen dus niet hetzelfde is als activerend arbeidsmarktbeleid voor mensen die reeds buiten de arbeidsmarkt zijn beland. Actief-houdend arbeidsmarktbeleid dient de drie reeds benoemde kernaspecten te versterken: de transitie*mentaliteit* van werknemers waarvoor werkloosheid dreigt, hun transitie*capaciteiten* en hun transitie*faciliteiten*. Overigens moet wel worden gewaakt voor het onevenredig bevoordelen van insiders – reeds werkenden – boven outsiders (niet- of nog-niet-werkenden).

In onze visie zijn niet alleen sociale partners en individuele bedrijven aan zet, maar ook de overheid. Zij kan werknemers en werkzoekenden (al dan niet wettelijke) faciliteiten bieden. Te denken is aan ‘transitionele’ arrangementen als modernisering van de WW, bijvoorbeeld door invoering van een opbouwsysteem, eventuele deeltijd-WW en aan het inzetten van uitkeringsgelden voor secundaire en tertiaire preventie - denk aan scholing voor werkzoekenden en – tijdig! – aan met ontslag bedreigde werknemers. Over vouchersystemen hebben we hierboven al gesproken en verderop zullen we nog ingaan op levensloopregelingen en deeltijdpensioenen. In de bedrijfspraktijk blijkt echter dat regelingen voor (financiële) ondersteuning van met ontslag bedreigde werknemers eerder afgebouwd dan uitgebouwd worden en dat er in sommige gevallen slechts uitzonderingen op de (afwijzende) regels worden gemaakt. Nodig zijn regelingen, maar die moeten dan wel breed toepasbaar zijn, anders dan het geval was bij het in 2001 ingevoerde Tijdelijke besluit preventieve inzet wachtgeldfondsen, uitgevoerd door het UWV.

Ondersteuning van bedrijven en instellingen door de overheid kan ook geschieden door het verbeteren van de infrastructuur op de arbeidsmarkt en door een goede monitoring van arbeidsmarktontwikkelingen. Veel grote bedrijven die zich genoodzaakt zien in de komende jaren hun personeelsbestand af te bouwen, zijn voor hun werknemers op zoek naar banen buiten de eigen onderneming. Daarbij wordt in hoge mate naar het MKB gekeken. Dan is het zaak dat een zo scherp mogelijk beeld ontstaat, gebaseerd op betrouwbare en actuele cijfers, van het aantal en soort banen dat beschikbaar is (c.q. komt) en van de locaties waar die banen te vinden zijn. WW-preventie is in hoge mate een kwestie van coördinatie, anticipatie en timing.

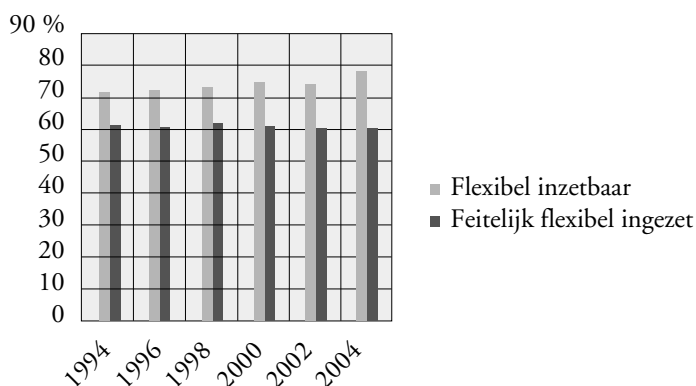
Conclusie 8: *Werk-naar-werk-transities worden onvoldoende gefaciliteerd en gemonitord. Transitie hebben te vaak een negatieve achtergrond.*

De bevordering van de transities van werk naar werk zal in de toekomst steeds belangrijker worden. Werknemers zullen meer en meer het belang gaan inzien van werkzekerheid, omdat de baanzekerheid niet zal toenemen (dat wil zeggen de zekerheid dat iemand – jarenlang – dezelfde functie of baan kan behouden). Deze transities vragen echter ook om inzet:

- van de individuele werknemer die zijn eigen employability dient te bewaken;
- van de arbeidsorganisatie waar een preventief beleid moet worden gevoerd;
- van de overheid en diverse arbeidsmarktorganisaties, in de voorwaarden-scheppende sfeer. Met lokale overheden is het voor arbeidsorganisaties soms goed zaken doen; vervolgens stuit men echter op gebrekkige medewerking van de centrale overheid.

De overgang van werk-naar-werk is dus letterlijk gebaat bij samen-werking, niet bij werkloos toezien. Naarmate de scheidslijnen tussen de interne en externe arbeidsmarkt vervagen, valt goed personeelsbeleid steeds meer samen met goed arbeidsmarktbeleid.

Werk-werk transities kunnen intern, binnen de arbeidsorganisatie, en extern plaatsvinden. Interne transities en interne flexibiliteit zijn eveneens van grote invloed op het aanpassingsvermogen van organisaties en individuele werknemers. Bij werknemers kunnen deze transities hun employability versterken. In sommige gevallen kan interne flexibiliteit een alternatief bieden voor externe flexibiliteit of mobiliteit. Op de Nederlandse arbeidsmarkt is de afgelopen twee jaar zowel de interne als de externe flexibilisering gestagneerd (Wilthagen et al., 2006). In het OSA-Arbeidsaanbodpanel is gevraagd of respondenten, als het zo uitkomt, inzetbaar zijn voor werkzaamheden die eigenlijk tot een andere functie of afdeling behoren, en zo ja, hoe vaak dat feitelijk is voorgekomen. Zoals figuur 7 weergeeft, is de multi-inzetbaarheid – gemeten als het percentage van de werknemers dat zichzelf waar nodig inzetbaar acht voor werk buiten de eigen functie – in 2004 hoger dan in 2002 en de jaren daarvoor. De relatieve benutting van deze inzetbaarheid is echter tussen 2002 en 2004 afgenomen. Daalde tussen 2000 en 2002 het percentage werknemers dat zo nu en dan ('niet zo vaak') functioneel flexibel wordt ingezet, tussen 2002 en 2004 is in het bijzonder het percentage werknemers afgenomen dat 'vaak' flexibel wordt ingezet.



Figuur 7: Feitelijk flexibel ingezet en flexibele inzetbaarheid, percentage van de werknemers in loondienst, periode 1994-2004

De multi-inzetbaarheid en het gebruik daarvan is het hoogst onder werknemers in de leeftijdsgroep van 25 tot 50 jaar oud. De afname in het gebruik van functionele flexibiliteit tussen 2002 en 2004 is geconcentreerd bij de groep werknemers jonger dan 25 jaar. Het gegeven dat werknemers een aanzienlijk groter potentieel van inzetbaarheid rapporteren dan door werkgevers worden gebruikt, verdient aandacht, zeker in een tijdsgewricht waarin employability van levens(loop)belang wordt geacht. Diezelfde werknemers hebben overigens wél een bescheiden winst geboekt op het gebied van flexibilisering van de arbeid: meer mensen kunnen de begin- en eindtijden van hun werkzaamheden zelf bepalen.

Conclusie 9: *De interne flexibiliteit in arbeidsorganisaties wordt onderbenut; vanuit het gezichtspunt van de bevordering van employability is dat een slechte zaak.*

Een specifieke noodzaak die wij waarnemen, is het totstandbrengen van een meer omvattende levensloopregeling, gericht op het bevorderen van employability en het maken van gunstige transitie op de arbeidsmarkt. De huidige levensloopregeling is beperkt tot situaties waarin mensen min of meer vrijwillig minder of niet (meer) willen werken (verlof, uittreding). In de moderne arbeidsmarkt zullen er echter ook situaties zijn waarin mensen, vrijwillig of onvrijwillig transitie zullen moeten ondernemen, bijvoorbeeld van werk naar werk of van werk naar scholing. Dit pleit ervoor om de huidige levensloopregeling uit te bouwen of om deze regeling te verbinden met andere faciliteiten, zodat het geheel van transitiefaciliteiten wordt versterkt. Daarmee wordt een buitengewoon belangrijke bijdrage geleverd aan het voor individuen en bedrijven zo belangrijke transitie management.

Voor transitie management bestaan in Nederland ook al andere ‘resources’. We wezen in het begin van dit paper op de betekenis van scholing (als transitie)

voor diverse andere transitie. In ons land zijn in veel sectoren scholings- en O&O-fondsen opgebouwd. Deze fondsen zijn niet zelden goed gevuld, maar worden, paradoxaal genoeg, beperkt aangesproken. In het geval een werknemer zich wil scholen voor werk buiten de eigen sector, stuit dit nog te vaak op verzet van deze sectoraal georganiseerde fondsen. Dit soort drempels moet acuut worden geslecht. Fondsen dienen de vereveningssysteem breder te gaan zien. Tegenover de angst van fondsen dat zij vooral geld zouden moeten gaan uitgeven ten behoeve van mensen die in een andere sector gaan werken, kan het voordeel worden gesteld dat er met het voorhanden geld ook mensen in eigen sector zijn binnen te halen.

Aanbeveling 9: *Scholingsfondsen moeten ook kunnen worden ingezet ten behoeve van de overstap naar werk in een andere sector of een ander beroep. Werknemers dienen een rechtstreekse aanspraak op dit soort fondsen te krijgen.*

Aanbeveling 10: *Studeer op de optimale verhouding tussen en verbinding van een levensloopregeling-nieuwe-stijl, scholingsfondsen, leerrekeningen en traditionele socialezekerheidsvoorzieningen.*

Ook voor de transitie van werk naar werk hoort te gelden dat mobiliteit dient te lonen. Dat is een andere manier van kijken naar de arbeidsmarktdynamiek dan in termen van het versoepelen of handhaven van het bestaande ontslagrecht. Van de herziening van het ontslagrecht wordt al gauw teveel verwacht: ontslagrecht is nooit van doorslaggevend betekenis voor de dynamiek op de arbeidsmarkt. Dat wil niet zeggen dat een meer transparant stelsel niet gewenst zou zijn. Ook kan de huidige ontslagvergoedingenpraktijk en de ontbindingspraktijk als zodanig zeker kritisch tegen het licht worden gehouden. In dat kader is te overwegen om, analoog aan het Oostenrijkse systeem¹¹, een vaste mobiliteitstoelage of -vergoeding in te voeren, op basis van het aantal dienstjaren (gemaximeerd), daarbij afziend van de reden van het ontslag: vrijwillig of onvrijwillig. Dit bedrag kan de werknemer gebruiken om een deel van zijn transitiekosten af te dekken, in samenhang met de diverse 'fondsen' die hierboven al werden genoemd. Dit pleidooi laat onverlet dat het ontslagrecht, in welke vorm dan ook, onredelijke ontslagen dient tegen te gaan en dat de schade (bijvoorbeeld in het geval van discriminatie) die werknemers door deze ontslagen opleveren, dient te worden vergoed. Een algemene wettelijke verplichting aan werkgeverszijde om te investeren in scholing van werknemers als 'ontbindende voorwaarde' (dus als voorwaarde voor ontslag) zien wij niet als haalbaar en opportuun. Wel zouden in arbeidsovereenkomsten niet slechts de reguliere arbeidsvoorwaarden kunnen worden afgesproken en vastgelegd, maar ook de transitiefaciliteiten met het oog op een eventuele volgende baan of functie.

Aanbeveling 11: *Beloön mobiliteit, regel dat in CAO's en leg in arbeidsovereenkomsten ook transitiefaciliteiten vast!*

¹¹ Het zogenoemde Abfertigungssysteem, in werking sinds 1 juli 2002, waaraan werkgevers 1,5377 procent van het bruto maandloon van een werknemer bijdragen.

Ontwikkelingsgebied 5

De transitie arbeid - pensionering

De voortschrijdende vergrijzing van de bevolking hangt als een donkere wolk boven de westerse wereld. Er komen naar verhouding steeds meer ouderen terwijl het aandeel jongeren stabiel blijft. De gevolgen van de demografische ontwikkelingen lijken makkelijk te raden. Een steeds kleiner deel actieven zal de kosten moeten dragen voor een steeds groter deel inactieven. Ouderen blijven door de hoge levensstandaard en goede gezondheidszorg veel langer leven dan eerdere generaties. Zij zijn derhalve een groot deel van hun leven niet-productief en afhankelijk van collectieve voorzieningen. Daarnaast zijn er door de ontgroening minder jongeren en dus ook minder werknemers die deze collectieve voorzieningen kunnen opbrengen. Bovendien stromen de jongeren die er zijn in vergelijking met vroeger op latere leeftijd de arbeidsmarkt op, omdat zij een groter deel van hun leven aan een initiële opleiding besteden, en kiest een deel van hen voor deeltijdwerk. Al met al, slinkt het deel van het leven dat men op de arbeidsmarkt doorbrengt. Mannen geboren tussen 1903 en 1907 participeerden 74 procent van hun levensjaren op de arbeidsmarkt, terwijl mannen die dertig jaar later geboren zijn nog maar 58 procent van hun leven op de arbeidsmarkt vertoeven (Ekamper, 2003).

Elke generatie heeft legitieme redenen om niet in elke fase van het leven topprioriteit aan arbeid te geven. De moeilijkheid hiervan is, dat de collectieve keuze van de ene generatie, de mogelijkheden en speelruimte van de andere generatie beïnvloedt. De massale vervroegde uitstroom van ouderen legt door middel van het omslagstelsel een pittige rekening voor de AOW en andere pensioenvoorzieningen neer bij de jongere generatie. Tegelijkertijd verlaagt de bewuste keuze van de jongere generatie om een kleiner aantal uren te werken, de belastinginkomsten van de overheid waaruit de collectieve voorzieningen betaald moeten worden. Op termijn leiden deze processen tot lagere uitkeringen en meer individuele verantwoordelijkheid voor het ontvangen van zorg en inkomen.

In Nederland ligt het arbeidsparticipatiepercentage voor 55-59-jarigen rond de 54 procent. Na het 60ste levensjaar neemt de arbeidsparticipatie echter flink af. Een magere 17 procent van de 60-64-jarigen werkt nog (Maas, 2003). Het is daarom niet verwonderlijk dat er zowel op Europees als op nationaal niveau gezocht wordt naar mogelijkheden om oudere werknemers ook na hun 60ste jaar aan het werk te houden. In Nederland betekent dit hoofdzakelijk het in rap tempo afschaffen van de als luxueus te boek staande regelingen om vervroegd uit te treden. Het jaar 2004 liet hoogoplopende discussies zien tussen vakbonden, werkgeversorganisaties en overheid, waarbij plannen om door te werken tot het 65ste jaar en afschaffing van collectieve pensioenvoorzieningen vóór deze leeftijd, gemaakt en bevochten werden. Botsingen op dit vlak leidden tot het opschorten van onderhandelingen en een lange en moeizame weg naar het Sociaal Akkoord. De keuze om al dan niet langer door te werken hangt voor een deel samen met

de tijdsgeest. Enkele decennia geleden was het voor een oudere werknemer heel normaal om tot het 65ste jaar te blijven werken, maar daar is in loop van de vorige eeuw langzaam verandering in gekomen. Toen destijds in de jaren tachtig een hoge werkloosheid woedde, stimuleerde de overheid het vervroegd stoppen met werken, om jongeren een kans te geven op de arbeidsmarkt. In het begin werd aan deze oproep slechts aarzeland gehoor gegeven, maar na een tijd stapten ouderen massaal vervroegd uit het arbeidsproces (Leisink et al, 2003). Hoewel de overheid tegenwoordig de arbeidsdeelname van ouderen graag ziet stijgen, blijkt het in de praktijk nogal lastig de arbeidsdeelname van ouderen over de gehele linie te vergroten. Werknemers zien eerder uittreden vaak als cultureel verworven recht, terwijl tegelijkertijd individuele werkgevers niet altijd prioriteit geven aan het binnenboord houden van ouderen. Bijna de helft van de 45-plussers geeft aan gebruik te willen maken van de mogelijkheid van vervroegd pensioen. De voornaamste reden om toch af te zien van vervroegd pensioen is plezier in het werk of financiële aantrekkelijkheid om langer door te werken (Adams et al., 2005).

Vaak leeft het beeld dat ouderen graag eerder ophouden met werken om te gaan genieten van meer tijd voor hun familie, hobby's en reizen. Een studie onder een kleine groep gepensioneerden (43 respondenten) laat echter iets opmerkelijks zien bij het beantwoorden van de vraag naar de daadwerkelijke reden van vervroegd uittreden (Adams et al., 2005). De grootste groep (43 procent) zegt dat hij of zij daartoe gestimuleerd is door de werkgever en eenderde wijst het aan een reorganisatie. Pas op de derde plaats wordt als reden 'meer vrije tijd' genoemd (29 procent). Hieruit blijkt dat werknemers zich niet alleen laten lokken door het Zwitserleven-gevoel, maar dat werkgevers direct of indirect een actieve rol hebben in het laten uitstromen van ouderen. Werkgevers zelf kijken overigens geheel anders naar de uittrederedenen van hun oudere personeelsleden. Zij denken dat de keuze voor vervroegd pensioen vooral ingegeven wordt door de wens naar meer vrije tijd (65 procent), de mogelijkheid tot een flexibel pensioen (43 procent) of de fysieke zwaarte van het werk (39 procent). Slechts 11 procent van de werkgevers wijst het aan de stimulans van de werkgever en 8 procent zegt dat reorganisatie de keus op prepensioen doet vallen (Adams et al., 2005).

Conclusie 10: *De arbeidsparticipatie van ouderen stijgt, maar voortgaande groei is noodzakelijk. Oudere werknemers dient een positief perspectief te worden geboden op de laatste arbeidzame jaren, dat kan concurreren met het lonkende perspectief van het prepensioen. Ouderen moeten er op hun beurt voor zorgen een aantrekkelijke partij op de arbeidsmarkt te blijven door hun vaardigheden, hun menselijk kapitaal, op peil te houden.*

Motieven voor vervroegde uittrede lijken derhalve zowel bij werknemers als bij werkgevers te liggen. Stimuleren van langer werken wordt nu deels gedaan

¹² Het deeltijdpensioen wordt in dit onderzoek gezien als een systeem waarbij een werknemer deels werkt en deels met pensioen is. Zij werken dus in deeltijd en ontvangen voor het resterende deel van de werkweek alvast pensioen. Deze pensioenuitkering wordt geput uit de totale pensioenspaarpot en kost de werknemer niets extra. Wel is het pensioen vanaf 65 jarige leeftijd iets lager.

¹³ Zie ook Theeuwes en Zijl (2001), die aantonen dat het verkorten van de werkduur de kans op het uittreden via de VUT verlaagt.

¹⁴ Van Hoof (2001) noemt dit het combinatiescenario voor de oudere werknemer.

¹⁵ Wouter Bos leek hiervoor te pleiten in zijn uitspraken van 28 april j.l. Bos heeft echter na kritiek op zijn voorstel nog eens onderstreept niet tegen deeltijdpensioen te zijn en dat juist als mogelijkheid te willen vergemakkelijken.

middels financiële prikkels voor werknemers. Parttime pensioen kan een betere mogelijkheid blijken om ouderen in ieder geval deels aan het werk te houden en hun tegelijkertijd de mogelijk te geven om werk beter te combineren met andere levensdomeinen. Er lijkt zeker animo te zijn voor een dergelijke constructie. Meer dan de helft van de werknemers tussen de 40 en 60 jaar heeft plannen om voorafgaande aan hun pensionering in deeltijd te gaan werken. De gewenste lengte van de werkweek ligt rond de 30 uur. Zo'n tweederde van de werknemers van de leeftijd 40 tot 60 jaar vindt deeltijdpensioen een reële optie als nieuw stelsel voor de oudedagsvoorziening (Research International, 2003)¹². Deze zelfde groep wijst fulltime doorwerken tot het 65ste jaar af, ook wanneer de regering de VUT en het prepensioen afschaft.

Zonder de expliciete mogelijkheid van een deeltijdpensioen geeft 44 procent van de werknemers die vervroegd wil stoppen met werken aan, dat zij wel in deeltijd zou willen doorwerken (Dorhout et al., 2002).¹³ Vanuit de pushfactoren geredeneerd, betekent deeltijdwerken een vermindering van de werkdruk en een grotere kans om als gezonde werknemer de pensioenleeftijd te bereiken. Maar ook vanuit de pullfactoren is deeltijdpensioen een uitkomst: het is een manier om arbeid met andere levensgebieden te combineren (zie ook Bekker, Ester en Wilthagen, 2005).¹⁴

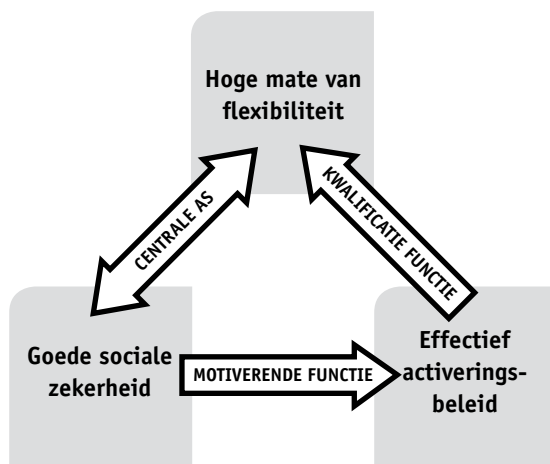
Voor oudere werknemers kan parttime werk derhalve een uitstekende mogelijkheid zijn om arbeid met andere levensgebieden te combineren. Het is een manier om langzaam uit het arbeidsproces te treden, zonder onmiddellijk van het werk afscheid te hoeven nemen. Blank, van Hulst en van Selm (2004) zijn van mening dat de nadruk in het overheidsbeleid op langer doorwerken en het afsluiten van mogelijkheden om met vervroegd pensioen te gaan, tot een groter beroep leidt op andere sociale zekerheidsvoorzieningen, met name de WAO. Zij vinden dat beleid zowel de keuzevrijheid van mensen moet waarborgen als arbeidsparticipatie moet verhogen en het gebruik van sociale zekerheid moet verlagen. Deeltijdpensioen kan zeker bijdragen aan de ontwikkeling van dergelijk beleid. Het rauwelijks verbieden van het gebruik van een levensloopregeling-nieuwe-stijl voor het (wat) eerder stoppen met werken lijkt ons haaks te staan op genoemde doelstellingen.¹⁵

Aanbeveling 12: Zet als overheid en sociale partners in op de verdere ontwikkeling en normalisering van deeltijdpensioen als essentiële pijler van een transitionele arbeidsmarkt.

Naar een vertrouwensvierkant in het arbeidsmarktbeleid

De conclusie van dit paper en tegelijkertijd de algemene aanbeveling is te omschrijven als 'zorg dat transitie lonen'. Dat is een bredere benadering dan slechts 'zorg dat werk loont'. De gebrekkige transitie op en rond de arbeidsmarkt zijn de oorzaak van de door ons benoemde tekorten op de vijf ontwikkelingsgebieden: zorg, arbeid/arbeidsparticipatie, scholing, inactiviteit en pensionering. De oplossingen hebben wij vooral gezocht in de vorm van verbetering van transitiefaciliteiten, transitiecapaciteiten en transitimentaliteit (zowel bij werknemers als bij werkgevers). Hier ligt een taak voor sociale partners, overheden en individuele werknemers en werkgevers. In deze slotparagraaf willen wij, ten behoeve van de dringende 'transitionering' van de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid pleiten voor een renovatie van het Nederlandse arbeidsmarktmodel.

In de laatste helft van de jaren negentig werd het Nederlandse sociaal-economisch beleid internationaal geprezen en werd het Poldermodel door veel landen als lichtend voorbeeld gezien. Nu echter, na vijf jaren van forse economische tegenspoed, heeft ons zelfvertrouwen een gemene deuk opgelopen. We zijn in Europa al lang niet meer de beste leerling van de klas. De meeste andere landen zijn al eerder en beter hersteld van de conjuncturele dip. In ons land is de werkloosheid opgelopen, met name die onder jongeren, we zijn voorts te weinig productief, te weinig innovatief, onvoldoende flexibel en de sociale onzekerheid en het armoedeprobleem zijn groeiende.



Figuur 8: Deense gouden driehoek

Door links – Wouter Bos, GroenLinks – wordt steeds vaker de blik in noordelijke richting gericht. In het bijzonder het Deense model, ook wel aangeduid als het Legomodel, krijgt momenteel ruime aandacht. Het Deense arbeidsmarktbeleid, zoals weergegeven in figuur 8, kent een gouden driehoek van drie onlosmakelijk verbonden elementen: veel flexibiliteit waar het gaat om het aannemen en ontslaan van mensen, een goede sociale zekerheid voor degenen die tijdelijk uit het arbeidsproces geraken en een niet-vrijblijvend, effectief activeringsbeleid om die groep weer snel en liefst beter gekwalificeerd naar de arbeidsmarktbeleid terug te leiden. In Denemarken gaan flexibiliteit en zekerheid dus hand in hand. Een dergelijk win-win-systeem wordt wel betiteld als *flexicurity*. Deense werknemers voelen zich, paradoxaal, helemaal niet onzeker op deze dynamische arbeidsmarkt waar een derde van de werkende bevolking jaarlijks van baan verandert (tegen 17 procent in ons land) (Madsen, 2004).

Moeten we dan inderdaad maar Denemarken achterna? Het is erg lastig en riskant is om een ander, historisch gegroeid sociaal-economisch systeem zomaar te kopiëren. Willen wij een Deense driehoek bouwen, dan vergt dat bovendien een zeer ingrijpende verbouwing, zo niet nieuwbouw van ons stelsel. Wat zou er moeten gebeuren? We zouden radicaal ons ontslagrecht moeten herzien, veel grondiger dan de stapjes die nu, na lange tijd, worden gezet (afzwakking van het *last-in first-out* principe) en het poortwachterbeleid (langdurige doorbetalingsverplichtingen) moeten opgeven. We zouden daarnaast de toegang tot de sociale zekerheid niet moeten beperken, zoals dit kabinet doet, maar juist moeten vergemakkelijken en de uitkeringen moeten ophogen. Ten slotte zouden we mensen die buiten het arbeidsproces staan veel beter en sterker moeten gaan activeren en ondersteunen. Van dat laatste zijn we ons bewust, maar, zoals de resultaten van de laatste werktop tussen overheid en sociale partners illustreren, ook hier gaat het schoorvoetend.

Kunnen we dan echt niet in één keer een grote vernieuwingslag maken, een soort Domino Day van legoblokjes? In theorie zou dit kunnen. We zouden een flexicurity-kunststukje moeten zien uit te halen, zoals sociale partners en overheid dat medio jaren negentig voor elkaar hebben gekregen voor flexibele arbeidskrachten, in het bijzonder voor de uitzendkrachten. Deze *deal* heeft destijds geresulteerd in de Wet flexibiliteit en zekerheid en in CAO's voor de uitzendbranche. Het verschil met het vervolg, zeg Flexibiliteit en zekerheid: *the sequel*, zou evenwel moeten zijn dat ditmaal niet de perifere arbeidskrachten centraal worden gesteld maar juist de kernwerkers. Voor zo'n huzarenstukje is veel vertrouwen nodig, tussen werknemers, werkgevers en kabinet. En daar wringt nu juist de schoen. Nederland was, evenals Denemarken, altijd een *high-trust* land, wat betreft de sociaal-economische verhoudingen. Die vertrouwensbasis is naar onze mening significant geërodeerd; dit is zowel op centraal en decentraal niveau nog steeds merkbaar. Waar vertrouwen ontbreekt, duiken angst en onzekerheid op en gaan de hakken en de koppen in het zand. Onderhandelingsopties worden beperkter, zoals dat in veel landen waarvan

Nederland zich juist onderscheidde, het geval is. We denken in de nieuwe economische verhoudingen alleen maar te kunnen verliezen. Het gebrekkige vertrouwen maakt een Domino Day-scenario, concreet gezegd een nieuwe grote deal, tussen overheid en sociale partners in de traditie van het Wassenaar-akkoord uit 1982, op korte termijn erg lastig.

Om die reden ligt een renovatiescenario meer voor de hand. Met een renovatie van ons stelsel moeten we twee vliegen in één klap slaan: enerzijds meer beweging op de arbeidsmarkt en binnen bedrijven, anderzijds, voorwaarden-scheppend, versterking van het vertrouwen. In onze visie moet het bouwplan er als volgt uitzien. We gaan zo goed mogelijk aan de slag op de drie terreinen die de Denen zo ingenieus met elkaar hebben verbonden: meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt, geen verdere afbraak van de sociale zekerheid en echt investeren in een dynamischer activeringsbeleid.

Tegelijkertijd, en dat is dus cruciaal voor Nederland, ontwikkelen we een vierde punt. Die vierde pijler kunnen we typeren als *employment security* of, in beter Nederlands, werkzekerheid. Hierbij gaat het niet om sociale zekerheid voor mensen die buiten het arbeidsproces zijn geraakt, maar juist om zekerheid voor mensen die op de arbeidsmarkt met onzekerheid te kampen hebben: de zekerheid om aan het werk te komen en te blijven. Tot die groep kunnen we allemaal behoren, nu de baan-voor-het-leven niet meer bestaat en de invloed van mondialisering en aangescherpte concurrentieverhoudingen zich steeds nadrukkelijker doet gelden. Mensen moeten, graag of niet, tijdig de stap van werk naar ander werk kunnen maken, desnoods buiten het eigen bedrijf, het eigen beroep of de eigen sector. De garanties uit het verleden zijn niet meer te geven. Flexibiliteit is een noodzakelijke voorwaarde voor het behoud van zekerheid. Dat geldt evenwel ook andersom, zo leert de theorie van *flexicurity*: zonder zekerheid zullen mensen niet flexibel zijn, niet in beweging komen. We hebben daarom nieuwe, andere zekerheden nodig. De voormalige minister-president van Denemarken, Poul Rasmussen, verwoordde recentelijk op een mooie manier het nieuwe paradigma: 'Protect people, not jobs.' Er is, ook los van nieuwe formele afspraken en overeenkomsten, grote behoefte aan een nieuw psychologisch en sociaal contract, waarin de wederzijdse verwachtingen van individuen, werkgevers en overheid ten aanzien van flexibiliteit en zekerheid opnieuw worden gedefinieerd.

Aldus ontwikkelen we in Nederland een *vierhoek*. Dat vierkant zouden we kunnen karakteriseren als de *silver square*, ter onderscheiding van de Deense *golden triangle*. Maar een betere en meer ambitieuze term is het *vertrouwensvierkant*, omdat deze (re)constructie kan leiden tot het door het kabinet zo vurig gewenste herstel van vertrouwen. Hoe bouwen we die vierde pijler? In de eerste plaats door werk te maken van employability en scholing, in plaats van er slechts woorden aan vuil te maken. We gaven in dit paper het voorbeeld dat als een werknemer zich wil scholen voor werk buiten de eigen

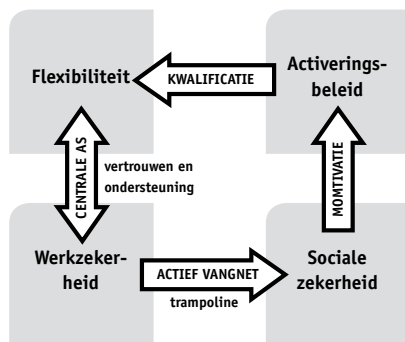
sector, dit nog te vaak op verzet van de sectoraal georganiseerde scholingsfondsen stuit. Dit soort drempels moet acuut worden geslecht.

Ten tweede dient mobiliteit te worden ondersteund en beloond. In dit verband hebben we gewezen, naar analogie van het Oostenrijkse systeem, op een mobiliteitsbonus, onafhankelijk van de reden van mobiliteit (dus niet slechts bij gedwongen ontslag).

Ten derde, en heel belangrijk, werknemers moeten de mogelijkheid krijgen om een stukje sociale zekerheid 'naar voren te halen' op het moment dat zij met werkloosheid worden bedreigd, zich moeten omscholen of een overbruggingsinkomen nodig hebben. Slechts op die wijze komen we van de traditionele nazorg tot voorzorg. We hebben geconcludeerd dat, op de keper beschouwd, de huidige levensloopregeling eenzijdig is gericht en teveel is gebaseerd op een stabiel arbeidspatroon. De regeling biedt de mogelijkheid om geld te sparen voor perioden waarin vrijwillig niet wordt gewerkt. Mensen zijn in de nieuwe economische dynamiek echter bovenal geholpen met een vorm van verzekering om aan het werk te kunnen blijven.

Ook hebben we geattendeerd op het cruciale belang van laagdrempelige structuren voor loopbaanadvies en scholingsadvies. Werknemers van grote bedrijven kunnen soms profiteren van mobiliteitscentra en employability scans. Grote groepen werkenden, jongeren voorop, lijken echter te dolen op de arbeidsmarkt en zijn daardoor niet in staat om adequaat in te spelen op veranderingen. Idealiter zouden de Centra voor Werk en Inkomen een dergelijke functie moeten vervullen, maar dat is niet het geval.

Het bouwen van het voorgestelde vertrouwensvierkant, waarvan figuur 9 het ontwerp geeft, is een vorm van sociale innovatie en vereist de onvoorwaardelijke inzet en betrokkenheid van kabinet en sociale partners. Als die basis is gelegd, zullen angstvalligheid, onzekerheid, cynisme en wantrouwen wijken, en kunnen we bedreigingen eindelijk als uitdagingen en kansen gaan zien.



Figuur 9: Nederlands vertrouwensvierkant als vorm van sociale innovatie



Adams, F., Arents, M., Pat, M. en M. Versantvoort (2005), *Werkt grijs door? Nulmeting onder de potentiële beroepsbevolking en werkgevers ten aanzien van de arbeidsparticipatie van ouderen*, Rotterdam: ECORYS.

Bekker, S., Ester, P. en T. Wilthagen (2005), *Jong en oud op de arbeidsmarkt*, Den Haag: Reed Business.

Bekker, S., Ester, P. en T. Wilthagen (2005), Van estafette-loop naar samen-loop: jong en oud op de arbeidsmarkt. *Over Werk. Tijdschrift van het steunpunt WAV*, 15(4), 152-156.

Biesecker, A. (2000), *Kooperative Vielfalt und das 'Ganze der Arbeit'*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin (Project Group on Labour and the Environment, Paper no. P00-504).

Blank, J., B. van Hulst, en A. van Selm (2004), Prepensioen én participatie, *ESB*, 4432 (89), 198-200.

Bois-Reymond, M. du, W. Plug, Y. te Poel, en J. Ravesloot (2001), 'En dan maar verder kijken...'; onderwijs- en werktrajecten van jongeren: een longitudinaal onderzoek, *Mens & maatschappij*, 76 (1), 5-21.

Borghans, L. en B. Golsteyn (2006), 'Werken of leren en de ontwikkeling van menselijk kapitaal', in: G. Evers en T. Wilthagen (red.), *Arbeidsproductiviteit en arbeidsmarktdynamiek*. Tilburg: OSA (publicatie A217), p. 49-57.

Buitendam, A. (2001), *Een open architectuur voor arbeid en organisatie*, Assen: Van Gorcum.

CBS (2004), *De Nederlandse samenleving 2004, Sociale trends*. Voorburg/Heerlen: CBS.

CBS (2006), *Jaarboek onderwijs in cijfers 2006*, Voorburg/Heerlen: CBS.

Derks, W. (2006), Bevolkingsafname vereist ander beleid, *ESB*, 91 (4483), 160-164.

Dirven, H.J. en C. Siermann (2005), Kwart gestopte 50-plussers wil weer baan, In: *CBS Webmagazine*, 8 augustus.

Doorn, M. van, C. van der Burg en I. Hento (2003), *Onzekerheden bij werkherhvatting: een verkennende studie naar de ervaren onzekerheden van mensen met een WAO-uitkering*, Leiden: Astri.

Dorhout, P., H. Maassen van den Brink en W. Groot (2002), *Hebben ouderen de toekomst? Een literatuuroverzicht ouderen en arbeid*, Amsterdam: SCHOLAR.

Ekamper, P. (2003), Veroudering en de arbeidsmarkt. In: Ester, P., R. Muffels en J. Schippers (Red.), *De organisatie en de oudere werknemer*, Bussum: Coutinho, 19-34.

Employment Taskforce (2003), *Jobs, jobs, jobs; creating more employment in Europe*, Brussel: European Employment Taskforce.

Esveldt, I. en K. Henkens (2001), Kind remt economische zelfstandigheid, *Demos*, 17 (4), 32-34.

Evers, G.H.M., Wilthagen, A.C.J.M. en I. Borghouts-van de Pas (2004), *Best practices in WW-preventie*, Tilburg: OSA.

Evers, G., M. von Bergh, T. Korver en K. Sterk (2005) *Arbeidstijdtransities en arbeidsproductiviteit: een inventariserend onderzoek*. Tilburg: OSA.

Evers, G. en T. Wilthagen (red.), *Arbeidsproductiviteit en arbeidsmarktdynamiek*. Tilburg: OSA (publicatie A217).

Fouarge, D., T. Schils and B. Huynen (2004), *To retire or continue working? An analyses of the early retirement behaviour of Dutch workers*, Tilburg: OSA/CBS.

Fouarge et al., (te verschijnen 2006), *Tendrapport Aanbod 2006*, Tilburg: OSA.

Hoof, J.J. van (2001), *Werk, werk, werk? Over de balans tussen werken en leven in een veranderend arbeidsbestel*, Amsterdam: Boom.

Josten, E. en P. Ester (2005), *Quality of work life and work transitions. The Netherlands in European perspective*, Tilburg: OSA.

Korver, T. (2002), Afstemmingsproblemen in de polder, in: H. Maassen van den Brink en W. Salverda (red.), *De Nederlandse ArbeidsmarktDag 2002*. Zoetermeer: Stichting Nederlandse ArbeidsmarktDag, 2002, p. 112.

Korver, A., K. Jettinghof, P. Smulders en K. Stark (2004), *Arbeid, transitie en ziekteverzuim*, Tilburg: OSA.

Leisink, P., J.G.L. Thijssen, H. de Vries, E. Walter en M. van der Velde (2003), *Ouderenbeleid in arbeidsorganisaties; verslag van een verkennend onderzoek bij schildersbedrijven en Regionale OpleidingsCentra*, Utrecht: School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

Van Lieshout, H.A.M., P. Kamphuis, F. Jellema en T. Wilthagen (2005), *Postinitiële scholing: van patstelling naar pact*. Tilburg: OSA.

Maas, C. (2003), Arbeidsdeelname ouderen gestegen, *CBS Webmagazine*, 20-10-2003.

Madsen, P.K. (2004), 'The Danish Model of «flexicurity» : *experiences and lessons, Transfer, European Review of Labour and Research*, 10, nr. 2 (Summer), 187-207.

MarketResponse (2006), *Werk en ouderschap: een lastige combinatie*, April.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005), *Ontslagstatistiek; jaarrapportage 2004*, Den Haag: Ministerie van SZW.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004b), *Toekomstverkenning WW*, Den Haag: Ministerie van SZW.

Meijers, F. Kuijpers, M. en J. Bakker (2006), *Over leerloophanen en loopbaanleren. Loopbaancompetenties in het (v)mbo*. Driebergen: Het Platform Beroepsonderwijs.

Muffels, R.J.A., i.s.m. P. Ester, J.C. van Ours, J.J. Schippers en A.C.J.M. Wilthagen (2004), *De Transitionele arbeidsmarkt. Naar een nieuwe sociale en economische dynamiek*, Tilburg: OSA.

Muffels, R. en T. Wilthagen (2003), Arbeidsmarkt vereist nieuwe soepelheid, *Brabants Dagblad*, 7 april, 14.

Nagelkerke, A.G. en A.C.J.M. Wilthagen (2002), 'Towards a Transitional Concept of Social Security', in: J. Berghman et al. (Eds.), *Social Security in Transition*, Den Haag: Kluwer Law International, 157-170.

Nagelkerke, A.G., W.G.M. Plessen en A.C.J.M. Wilthagen, red. (2006, binnenkort te verschijnen), *Interne flexibilisering: juridische en organisatorische ontwikkelingen en randvoorwaarden*. Zutphen: Uitgeverij Paris.

Nelissen, J.H.M. en K. de Vos (2006, te verschijnen), *Werkt scholing? Het effect van opleiding en post-initiële scholing op de arbeidsparticipatie en de loonvoet*. Tilburg: OSA (publicatie A 219).

NIDI (2003), De bevolkingsontwikkeling in een notendop, *Demos*, 19(8), september.

NIDI/WPRB (2003), *Bevolkingsvraagstukken 2003* (7e WPRB-rapport), Den Haag: NIDI.

Onderwijsinspectie (2006), *De staat van het onderwijs; onderwijsverslag 2004/2005*, Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

Ours, J. van (2003), *WW in de 21ste eeuw*, Den Haag: Ministerie van EZ.

Research International (2003), *De belangstelling voor het deeltijdpensioen*. Rotterdam: Research International.

RMO (2004), *Mogen ouderen ook meedoen*, Den Haag: RMO.

Román, A. Fouarge, D. en R. Luijkx (2004), *Career consequences of part-time work: results from Dutch panel data 1990-2000*, Tilburg: OSA.

Román, A. en J. Schippers (2005), *To work or not to work: a vital life course decision and how it affects labor careers. Results from Dutch panel data 1990-2001*, Tilburg: OSA.

Schaeps, M., Ameele, A. van den en A. Houtkoop (2005), Afspraken over kinderopvang in CAO's. Een onderzoek naar de stand van medio 2005, Den Haag: SZW.

Schmid, G. (2000), 'Transitional Labour Markets. A New European Employment Strategy', in: B. Marin, D. Meulders and D. Snower (eds.), *Innovative Employment Initiatives*, Aldershot, etc.: Ashgate, 223-253.

Schmid, G. (2002), 'Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact', in: G. Schmid and B. Gazier (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*. Cheltenham, UK and Brookfield, US: Edward Elgar, 393-435.

Schmid, G. and B. Gazier (eds.) (2002), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham: Edward Elgar.

Sousa Santos, B. de (1995), *Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transitio*, New York: Routledge.

Theeuwes, J.J.M. en M. Zijl (2001), *Arbeidsparticipatie van ouderen*, Tilburg: OSA.

Tjen, Li-Swan (2002), Enkeltje, retour of abonnement. *Een empirisch onderzoek naar de transitionele arbeidsmarkt in bedrijf*, Scriptie Master opleiding Advanced Labour Studies & Human Resources, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, september.

UWV (2003), *8e notitie arbeidsmarktverkenningen*, Amsterdam: UWV.

Verbruggen, M., A. Forrier en L. Sels (2005), 'Naar een recht op loopbaanbegeleiding', *Tijdschrift voor HRM*, jr. 8, nr. 3, p. 75-99.

Visser, P., C. Remery, K. Henkens en J. Schippers (2003), *Hoe werven werkgevers? Structurele aanpak personeelsvoorziening in Nederland*, Tilburg: OSA.

Vlasblom, J.D. en J.J. Schippers, (2005) *Arbeidsmarktconsequenties van kinderen krijgen: een verkenning van de langetermijngevolgen. Arbeidsmarktconsequenties van kinderen krijgen: een verkenning van de langetermijngevolgen*, geschreven door (Universiteit Utrecht), Tilburg: OSA.

Vries, M. de (2006), De positie van ouderen blijft zwak, In: *Arbeidsmarktjournaal*, nummer 1, februari 2006, pp. 7-8.

Wilthagen, T. (1998), Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Policy Reform? Berlin: *WZB Discussion Paper*, FS I 98-202.

Wilthagen, T. (2002), Managing social risks with transitional labour markets. In: H. Mosley, J. O'Reilly en K. Schönmann (eds.), *Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Guenther Schmid*. Cheltenham: Edward Elgar, 264-289.

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

Wilthagen, A.C.J.M., Grim, R. en A.A.G. van Liempt (2006), Flexibilisering arbeidsmarkt stagneert, *ESB*, 91(4483), 154-156.

WRR (1990), *Een werkend perspectief: arbeidsparticipatie in de jaren negentig*, Den Haag: Sdu.

mei 2006

Anders Bovenwettelijk Geregeld

Drs. C.L.J. Boos en dr. A.G. Nagelkerke

Departement Economie
Universiteit van Tilburg



Dertig jaar geleden kreeg het stelsel van sociale zekerheid met de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) grotendeels zijn voltooiing, zo was politiek breed de gedachte. Er restte nog slechts het verzamelen van diverse kinderbijslagregelingen in een Algemene Kinderbijslagwet (1980) en een omvattend wettelijk kader voor het inkomensbeleid. Dat laatste is er weliswaar nooit gekomen, maar het wettelijk geheel van de sociale zekerheid oogde mooi afgerond: (1) werknemersverzekeringen voor de arbeidsrisico's van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, met uitkeringen van 80 procent van het dagloon, (2) volksverzekeringen voor verschillende levensrisico's en (3) het vangnet van de Algemene Bijstandswet. Het geheel werd zoveel mogelijk vastgeklonken door een indexering van de loongerelateerde uitkeringen en een koppeling van de minimumuitkeringen aan het wettelijk minimumloon. Het inkomensbeschermende karakter van het wettelijk stelsel kon nog stijgen als werkgevers en werknemers overeenkwamen het op onderdelen aan te vullen. Dergelijke *bovenwettelijke afspraken* zijn in de loop der jaren vooral vastgelegd in CAO's.¹⁶ Vóór medio jaren tachtig zijn het vooral 'aanvullingen op', in de jaren daarna zijn de weinige nieuwe regelingen 'reparaties van' aangetaste wettelijke sociale zekerheidsaanspraken. Vanaf ongeveer de eeuwwisseling tot de komst van de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) zijn er geen nieuwe bovenwettelijke regelingen, in tegendeel, er is eerder sprake van een geleidelijke 'afbouw' van de regelingen.

¹⁶ De hier bedoelde bovenwettelijke regelingen worden in dit artikel onderscheiden van zogenoemde 'employee benefits', die in veel gevallen betrekking hebben op werkgeversfaciliteiten als bijvoorbeeld tegemoetkomingen in verzekeringskosten, die soms wel, soms niet in CAO's zijn vastgelegd. Ofschoon er vele vormen van CAO-afspraken zijn die, al of niet bij wet aangemoedigd, werknemers aanvullende rechten verschaffen, betreffen de bovenwettelijke regelingen die wij hier aan de orde stellen, met name 'inkomensaanvullingen' ter zake van de arbeidsrisico's werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Het lijkt interessant na te gaan welke veranderingen in de wettelijke sociale zekerheid aanleiding hebben gegeven tot deze karakterverschuiving. Het is tevens de vraag of aanvullende of corrigerende regelingen nog betekenis hebben voor een wettelijk stelsel van sociale zekerheid dat steeds sterker de nadruk legt op activerende inkomensbescherming en ook in toenemende mate wordt gebaseerd op levensloopprijncipes. Deze vraag sluit ook aan op de vragen die centraal staan bij de werking van de transitionele arbeidsmarkt en die uitgebreid in de bijdrage van Wiltgaten en Bekker aandacht krijgen. Ook in de praktijk van collectief overleg lijkt men al op weg te zijn naar een ander type bovenwettelijke regelingen. Om een en ander na te gaan, stellen we in dit essay nu eerst in hoofdlijnen de relevante wijzigingen in de wettelijke sociale zekerheid in de afgelopen decennia aan de orde alsmede de veranderingen in de daarmee gepaard gaande bovenwettelijke afspraken. Vervolgens geven we aandacht aan de veronderstelde effecten daarvan en schetsen we enkele perspectieven voor bovenwettelijke regelingen in het sociale zekerheidsstelsel.



Tegelijk met de vroegtijdige bekroning van het stelsel in de jaren zeventig worden de eerste vraagtekens geplaatst bij de houdbaarheid ervan (Veldkamp 1976; SCP 1998). Het zijn vragen die ook daarna bij voortduring en met verschillende accenten de discussie zullen bepalen: 'te hoge uitgaven', 'te veel generositeit', 'de grote mate van oneigenlijk gebruik' en 'de inherente passiviteit' van het stelsel.

De gevolgen laten zich raden. In de *jaren tachtig* wordt 'omgebogen' en 'bezuinigd', het meest opvallend door de loondervingsuitkeringen te verlagen van 80 naar 70 procent van het loon en de toegangsdrempels te verstevigen: voor werklozen met zwaardere referte-eisen en voor arbeidsongeschikten door niet langer rekening te houden met hun verminderde kansen op werk. Ook worden hoogte en duur van de werkloosheidsuitkeringen afhankelijk van het arbeidsverleden, waarbij de loongerelateerde uitkering vooraf gaat aan een vervolguitkering op minimumniveau. Om het sociale minimum te waarborgen komen er nieuwe (aanvullende) sociale voorzieningen inclusief inkomenstoetsen (TW en IAOW). Aldus krijgt de overheid in toenemende mate ook bij de werknemersverzekeringen een minimumbehoeftefunctie.

Rond het begin van de *jaren negentig* kantelt het overheidsbeleid verder op basis van enkele internationale rapporten en het daarop aansluitend WRR-rapport 'Werkend perspectief'. Het toverwoord is 'vergroting van de arbeidsparticipatie'. Voor de sociale zekerheid betekent dit dat de verschillende regelingen steeds meer op hun betekenis voor de arbeidsmarktparticipatie worden bekeken. De beste sociale zekerheid is een baan. Het niet kunnen voorzien daarin heeft nu zeer wel te maken met het gedrag en de capaciteiten van het individu zelf en hij of zij draagt daarvoor met name de verantwoordelijkheid. Andere doelstellingen en beleidsinstrumenten komen voorop te staan, zoals verscherping van rechten en plichten, verlaging van uitkeringen en toenemende integratie van arbeidsmarktbeleid en socialezekerheidsbeleid. Er is sprake van een grote omslag, te typeren als de overgang van een passief naar een activerend, marktgericht stelsel van sociale zekerheid. Financiële prikkels, privatisering, sancties en andere vormen van marktwerking krijgen in de uitvoering de overhand. Sociale zekerheid als louter inkomensvervangend verliest momentum. Werkgevers worden verantwoordelijk voor de loondoorbetaling van hun zieke werknemers, gaan zelf het arbeidsongeschiktheidsrisico dragen of onderbrengen bij private verzekeraars en worden verplicht in zee te gaan met Arbo-diensten en private reïntegratiebedrijven. Zieke werknemers worden aan de poort van de WAO beoordeeld op hun (on)geschiktheid voor alle gangbare vormen van werk en vaker herkeurd, terwijl de hoogte en duur van hun WAO-uitkeringen mede door hun leeftijd worden bepaald. Langs een ander traject wordt de sociale voorziening voor nabestaanden versoberd en van nieuwe drempels en inkomens-toetsen voorzien. Voor WW-trekkers en bijstandsgerechtigden wordt, tot slot, een uitgebreide set aan activeringsinstrumenten in het leven geroepen.

In lijn met de terugdringing van het grote financiële beslag en de vermindering van de passiviteit van het socialezekerheidsstelsel wordt in de jaren *na de eeuwwisseling* de eigen verantwoordelijkheid voor werk en inkomen verder versterkt. Werkgevers en werknemers krijgen beiden een grotere (financiële) verantwoordelijkheid voor preventie van optredende arbeidsrisico's alsmede voor de reïntegratie van werklozen, zieken en arbeidsgehandicapten.

Om de eigen verantwoordelijkheid een handje te helpen worden veel ontsnappingsroutes uit de arbeidsmarkt gedicht: drempels worden verder opgehoogd,¹⁷ de uitkeringsduur ingeperkt (deels WIA; voorziene Werkloosheidswet 2006), gouden handdrukken fiscaal minder aantrekkelijk gemaakt, de fiscale facilitatie van vroegpensioenen afgeschaft en de weg naar een arbeidsongeschiktheidsuitkering via de Wet verbetering poortwachter (WVP) en de WIA lastiger gemaakt. In 2004 komt voorts na veertig jaar een nieuw vangnet: de met meer decentrale bevoegdheden opgetuigde wet Werk en Bijstand, met maatwerk voor werk en inkomen in het vaandel. Uitkeringen zijn via een gevarieerde set aan instrumenten als vrijstellingen, voorzieningen, subsidies, sancties en plichten voor werkgever en werknemer, krachtig gericht op reïntegratie. Zo wordt bij (gedeeltelijke) reïntegratie het loon ook na afloop van de tijdelijke, loongerelateerde arbeidsongeschiktheidsuitkering aangevuld. Werkt men niet, dan resteert een minimumuitkering. Er is vaak sprake van negatieve sanctionering, vooral negatieve financiële prikkels,¹⁸ maar, ofschoon niet te zeggen valt of sprake is van een ommekeer, sinds kort duikt hier en daar ook meer positieve stimulering in de nieuwe regelingen op, zoals de kortdurende loongerelateerde uitkering in de komende werkloosheidswet (WW), het verlagen van de leeftijdsgrens om in aanmerking te komen voor een loongerelateerde arbeidsongeschiktheidsuitkering en de individuele reïntegratieovereenkomst. Dat geldt, niet te vergeten, ook voor de levensloopregeling, een spaarregeling die meer keuzen laat ten aanzien van verlof en pensionering. De gedachte is zo meer in te spelen op de uiteenlopende levenslooppatronen en behoeften van de werknemer, al valt nu nog niet te voorzien hoe deze regeling in de praktijk zal uitpakken.

Terugkijkend vanaf de beginjaren tachtig zijn er in de sociale inkomensbescherming van werknemers steeds meer deuken en gaten geslagen, activerende impulsen kunnen dat niet verhelen. Daarop hebben CAO-partijen gereageerd. We gaan hierop in de volgende paragraaf in.

¹⁷ Evenals de WW-er moet voortaan ook de gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer gaan voldoen aan een referte-eis. Er dient vóór de ziekengeldperiode in 36 weken gedurende 26 weken te zijn gewerkt (WIA, 2006).

¹⁸ Bijvoorbeeld, op de dag dat iemand te horen krijgt dat hij over drie maanden mogelijk zijn baan kwijt is, moet hij direct al een sollicitatie de deur uit doen, anders bestaat bij aanvang van zijn WW-uitkering de mogelijkheid van een straffkorting.



Tot halverwege de jaren tachtig voorzagen bovenwettelijke regelingen relatief los van de wettelijke regelingen in additionele (inkomens)rechten op basis van specifieke overwegingen: soort werk, ontslaggrond, ambtenarenstatus et cetera. In de jaren daarna zijn de enkele nieuwe bovenwettelijke socialezekerheidsregelingen, zoals opgemerkt, meer erop gericht de aantasting van wettelijke rechten te herstellen. Het gaat bij dergelijke reparaties om regelingen die de inkomens van werknemers bij werkloosheid, ziekte of langdurige arbeidsongeschiktheid aanvullen tot (meestal) het niveau van de oude wettelijke regeling.

In algemene zin blijkt dat een aanvulling op de *werkloosheidsuitkering* dan wel, ingeval van werk, een loonsuppletie, in verhouding tot dienstjaren en leeftijd, vaak wordt afgesproken als compensatie voor verlies aan inkomen. Uitkering en aanvulling tezamen zijn daarbij meestal 85 à 100 procent van het laatstverdiende inkomen in de eerste maanden. Daarna gaan de inkomensreparaties naar percentages tussen 70 en 85 procent. Volgens de SER (1999:124-125) zijn die aanvullingen veelal gebaseerd op wachtgeld of CAO-regeling, een sociaal plan, regelingen door werkgevers of schadeloosstellingen/vergoedingen toegekend door de kantonrechter bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst.

Het aandeel van CAO's met aanvullingen op werkloosheidsuitkeringen neemt in de jaren tachtig toe van 50 naar 65 procent, niet in de laatste plaats door de afschaffing van de werkloosheidscomponent in de WAO-uitkering. In de jaren negentig verandert er echter weinig meer in de gemaakte afspraken. In de marktsector gaat het meestal om aanvullingen van beperkte omvang. Voor zover ze van meer betekenis zijn, zijn ze veelal gekoppeld aan reorganisaties, waarbij leeftijd en dienstverband de omvang van de inkomensvergoedingen mede bepalen. Ze zijn meestal onderdeel van sociale plannen, waarin overigens steeds vaker de inzet op 'van werk naar werk' prioriteit krijgt boven aanvullende inkomensvergoedingen (SZW 1991; Boos & Van Oorschot 1995; Boos et al. 2001). Vanouds hebben de CAO's bij de overheid en in aanverwante, soms geprivatiseerde, sectoren vaker aanvullingen bij werkloosheid dan de CAO's in de marktsector (zie de bijlage, tabel 5) en deze zijn vaak ook veel rianter. Maar met de 'booming' economie in de tweede helft van de jaren negentig en de opkomende opvattingen over ambtenaren als gewone werknemers,¹⁹ wordt in deze CAO-regelingen soms zonder wettelijke noodzaak het mes gezet. Opvallend daarbij is dat niet zozeer aan de hoogte van de aanvullende uitkeringen maar vooral aan de duur ervan wordt geknabbeld. Dat gebeurt drastisch in de CAO's van de energiesector (waar ook aan de uitkeringsvoorwaarden wordt getornd), en minder vergaand in de CAO's van de zorgsector en de overheid. Deze tendens wordt versterkt door de afschaffing van de vervolguitkering WW in 2003 en de herziening van de werkloosheidswet in het vooruitzicht.

¹⁹ Dit heeft tot een zogenoemde 'normalisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid' geleid, een ontwikkeling die onder andere meer gelijkwaardige collectieve onderhandelingen heeft gebracht.

Aldus is het traject in de tijd van bovenwettelijke werkloosheidsregelingen er een van aanvulling via beperkte reparatie naar geleidelijke ontmanteling van de

regelingen, waarbij voor een deel sociale plannen de inkomensfunctie overnemen en steeds vaker een koppeling aan activeringsregelingen plaats heeft (vgl. Boos et al., 2001; Tros et al., 2005).

Het *ziekengeld* wordt in de jaren tachtig, ook na het verlagen van de loondervingsuitkeringen tot 70 procent van het loon, in vrijwel alle gevallen volledig aangevuld. In de jaren negentig en aan het begin van de 21ste eeuw heeft de wettelijke verplichting tot doorbetaling van 70 procent van het loon in geval van ziekte over het geheel genomen nauwelijks effect op de aanvullingen in het eerste ziektejaar. Bijna overal wordt gedurende het hele jaar tot 100 procent van het laatstverdiende loon doorbetaald (zie bijlage, tabel 1). Dat verandert evenwel door de wettelijke verlenging van de loondoorbetaling tot twee jaar in 2004 alsmede door de overheidsdruk²⁰ om in die periode niet méér aan te vullen dan 170 procent van het loon. In 2005 bevatten 30 van de 70 onderzochte CAO's een loonaanvulling kleiner dan 100 procent gedurende het eerste ziektejaar. CAO's die in de eerste twee jaar meer dan 170 procent toezeggen, verbinden daaraan vaak de afspraak dat de werknemer voldoende mee moet werken aan reïntegratie. Een ander, ruim eenderde, deel van de CAO's verschaft nog zonder meer aanvullingen hoger dan 170 procent (zie bijlage, tabel 4).

Bij de *langdurige arbeidsongeschiktheid* is de inkomensbescherming (wettelijke plus aanvulling) van CAO-werknemers sinds het begin van de jaren tachtig gemiddeld afgenomen (zie bijlage, tabel 1). Dit is het resultaat van twee bewegingen. Enerzijds neemt in de jaren tachtig de groep werknemers, alsook het aantal CAO's, met een aanvullende afspraak voor het eerste WAO-jaar relatief toe. Deze situatie geldt ook aan het begin van de 21ste eeuw om daarna licht te dalen. Anderzijds daalt vanaf het begin van de jaren negentig het percentage CAO-werknemers en CAO's met een aanvullende afspraak voor het tweede en derde WAO-jaar (zie bijlage, tabel 2 en 3). Wel is in 90 procent van de CAO's het WAO-gat van 1993 binnen een jaar volledig gerepareerd (SZW 2000:23).²¹

Volgens minister De Geus is de wettelijke dekking van de nieuwe WIA toereikend. Aanvullende private verzekeringen zijn in zijn visie niet nodig en een algehele reparatie zelfs ongewenst (SZW 2006). Desalniettemin is de nieuwe wetgeving voor de sociale partners aanleiding tot het overeenkomen van bovenwettelijke, reparerende, aanvullingen, waarvoor ze onder andere kunnen kiezen uit een waaier van WIA-polissen op de private markt. Vooruitlopend op de nieuwe wet laat een eerste, nog kleine, CAO-inventarisatie (n=16) eind 2005 zien dat in een aantal gevallen de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer voor zijn (bovenwettelijke) aanvulling op de WIA, sterk moet inzetten op reïntegratie of voor een deel weer aan het werk moet zijn. Volledig arbeidsongeschikten kunnen aanspraak maken op hogere aanvullingen, terwijl ook (hogere) aanvullingen gerelateerd aan het beroepsrisico vaker voorkomen. Afhankelijk van de situatie variëren de verschillende aanvullingen van 75 tot 100 procent van het loon gedurende één WIA-jaar of langer (SZW 2005).

²⁰ Vgl. het (tijdelijk?) ingetrokken wetsvoorstel Bovenwettelijke aanvulling loondoorbetaling tweede ziektejaar (Baltz 2004) en het compromis over de loonaanvulling in het Najaarsakkoord 2004.

²¹ Het ANW-hiaat dat in 1996 voor nabestaanden is ontstaan, is ook vrijwel volledig gerepareerd, maar wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

Geconcludeerd kan worden dat na de majeure reparatie rond 1985 de bovenwettelijke regelingen in de jaren tachtig en negentig qua hoogte en duur van de uitkeringen grotendeels in stand blijven, ook waar wettelijke veranderingen plaatsvinden, terwijl voor een deel ook het wegvallen van publieke inkomensbescherming is gerepareerd. Niettemin neemt vanaf het eind van de jaren negentig de bovenwettelijke inkomensaanvulling relatief in betekenis af, met name door beperking van de duur van de aanvullende uitkeringen. De bovenwettelijke regelingen worden van additionele inkomensrechten en (beperkte) reparatie van inkomensverlies steeds meer voorwaardelijke, in duur beperkte, inkomenssuppleties. De voorwaarden hebben vooral in toenemende mate betrekking op reïntegratie-inspanningen en de mate waarin deze succesvol zijn. Daarbij is er niet alleen van overheidszijde aandrang tot minder herstel van de publieke inkomensbescherming, maar belangrijker is dat ook vanuit de vakbeweging en werkgevers de inkomensbescherming in dienst wordt gesteld van behoud van werk en reïntegratie. Welke sociaal-economische effecten bij bovenwettelijke regelingen een rol kunnen spelen, wordt hierna gezien.



De discussie over positieve en negatieve effecten van bovenwettelijke uitkeringen concentreert zich op hun bijdrage aan de arbeidsmarktdynamiek, de werking van financiële prikkels en de arbeidskosten.

Bovenwettelijke regelingen kunnen zowel in positieve als in negatieve zin van invloed zijn op de *arbeidsmarktdynamiek*. Zo kunnen aanvullingen op werkloosheidsuitkeringen het doorvoeren van reorganisaties vergemakkelijken doordat moeizame en kostbare ontslagprocedures kunnen worden vermeden, zeker als ze zijn afgesproken in sociale plannen. Dergelijke vergoedingen fungeren dan als 'smeerolie' om tot een vergelijk te komen en in die zin vergroten ze de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Maar ze kunnen ook de mobiliteit juist hinderen als, dankzij het sociale plan of bij eigen risicodragerschap, de ontslagkosten zodanig hoog zijn dat het gunstige effect van behoud van werkgelegenheid mogelijk wegvalt tegen een groter verlies aan andere arbeidsplaatsen. Wat ook de arbeidsmarkteffecten van beide genoemde situaties mogen zijn, bovenwettelijke inkomensregelingen leveren werkgevers (en werknemers) alleszins prikkels om te investeren in de capaciteiten en employability van (oudere) werknemers en bij te dragen aan behoud van de arbeidsplaats binnen of buiten het bedrijf. Ook de productiviteit van de werknemer kan hierdoor stijgen. In die zin kan aldus ontslagpraktijk, mobiliteit en flexibiliteit op de arbeidsmarkt gebaat zijn bij adequate bovenwettelijke aanvullingen (vgl. SER 2005/06:7; 25-27).

De smeerolie van bovenwettelijke aanvullingen en wettelijke (werkloosheids) uitkeringen bij reorganisaties kan evenwel ook vroegtijdige uittreding van ouderen van de arbeidsmarkt tot gevolg hebben. Dat betekent niet alleen een geringere arbeidsparticipatie van ouderen, maar volgens Bovenberg (2003:11) ook een afwenteling van de kosten van gebrekkig onderhoud van menselijk kapitaal op de samenleving. Ook kan de mobiliteit en andere transities van werknemers tussen en binnen arbeidsmarktsectoren minder aantrekkelijk zijn als opgebouwde bovenwettelijke rechten niet kunnen worden meegenomen (vgl. Nagelkerke en Wilthagen 2002; TK 2003:46).

Bijdragen aan koopkrachtbehoud en beveiliging van de levensstandaard, mede om perioden van (onvrijwillige) inactiviteit te overbruggen, kunnen worden gezien als gunstige effecten van bovenwettelijke aanvullingen. Vaker wordt er echter op gewezen dat de optelsom van bovenwettelijke en wettelijke uitkeringen leidt tot een verkleining, of zelfs tot het verdwijnen van de afstand tussen uitkering en inkomen (vervangingsratio) met mogelijk ook nog een opwaartse druk op de hoogte van het gewenste (reserverings)loon (SER 1999; 2002; 2005; Schippers 2002:33). Hoge uitkeringen en daarmee het te zeer ontbreken van *financiële prikkels* zouden de terugkeer naar de arbeidsmarkt en de bereidheid tot werkhervatting doen afnemen.

In geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid, bijvoorbeeld, krijgen veel werknemers pas na een of twee jaar te maken met een relatief aanzienlijke inkomensachteruitgang. Dat betekent dat juist in de periode dat de kans op reïntegratie groot is de financiële prikkels afwezig zijn (SZW 2001). Hoge aanvullende ontslaguitkeringen zorgen er wellicht voor dat (oudere) werknemers eerder genoegen nemen met een aangeboden ontslag. Meer in het algemeen, de effectiviteit van wettelijke maatregelen die een financiële prikkel bevatten om snel aan het werk te gaan, kan verminderen door bovenwettelijke aanvullingen (vgl. SER 2002/05:82). Niettemin moet erop gewezen worden dat het meten van de invloed van financiële prikkels op het gedrag van werknemers niet of nauwelijks mogelijk is.

Het complex van bovenwettelijke aanvullingen heeft ook betekenis voor de *arbeidskosten* van ondernemingen of instellingen. Enerzijds kan het de arbeidskosten verhogen door af te dragen premies of uitkeringen ingeval van eigen risicodragerschap of door ontslagvergoedingen via sociale plannen. Anderzijds bevatten de lonen door het bestaan van bovenwettelijke regelingen weinig of geen risico-opslag voor arbeidsrisico's, zoals bijvoorbeeld in stelsels waar de sociale zekerheid minimaal is en sociale vangnetten niet of nauwelijks aanwezig zijn. Ook kunnen bovenwettelijke regelingen mogelijk dienen als hefboom voor loonmatiging. Het afschaffen van bovenwettelijke afspraken kan dan ook een opwaarts effect geven aan het loonniveau. Ook het rechterlijk systeem wordt door het bestaan van bovenwettelijke regelingen minder belast, wat tevens de juridische kosten voor ondernemingen, ingeval van ontslag, ziekte of ongeval, dempt.

Samenvattend, (hoge) bovenwettelijke uitkeringen: (1) hebben mogelijk een gunstig effect op de arbeidsmarktdynamiek, maar kunnen ook een ongunstig effect hebben op behoud van arbeidsplaatsen, werkaanvaarding en ouderenparticipatie, (2) kunnen weliswaar een bepaalde minimale levensstandaard beveiligen, maar vergroten de instroom naar en het verblijf in de sociale zekerheid en kunnen de effectiviteit van wettelijke maatregelen verminderen, (3) hebben een ambivalent effect op de arbeidskosten.

De als nadelig aangemerkte effecten van bovenwettelijke uitkeringen hebben geleid tot alternatieve voorstellen. Afspraken over bovenwettelijke inkomensaanvullingen kunnen bovenwettelijk 'anders' geregeld en gecombineerd worden met regelingen over reïntegratie en preventie, zoals employability-afspraken (vgl. Star 2001; 2002; 2005). In de volgende paragraaf schetsen we hiervoor twee perspectieven.

Enkele perspectieven voor bovenwettelijke regelingen

Socialezekerheidsbeleid raakt, zoals in de eerste paragraaf gesteld, steeds meer gespist op preventie en reïntegratie, waarbij vergoedingen voor inkomensschade eerder dienen als financiële aanjagers tot behoud en herstel van de werkplek dan als beveiligers van inkomen. Het sociale zekerheidsbeleid is daarmee steeds meer verweven geraakt met de inrichting van de naastgelegen beleidsterreinen van arbeidsmarkt en arbeidsvoorwaarden. In deze beleidsintegratie zijn decentralisatie, maatwerk en eigen verantwoordelijkheid leidende uitgangspunten geworden. Daarbinnen is voor de sociale zekerheid in strikte zin een verschuiving gaande in de verantwoordelijkheid van de drie pijlers overheid, sociale partijen en individu: minder overheid en meer via CAO en voor rekening van de burger.

In CAO's wordt de inzet van het Akkoord van Wassenaar op 'werk boven inkomen' in de jaren negentig verder versterkt. Vanaf die tijd wordt de CAO-boom steeds meer volgehangen met verleidingen naar werk: arbeidsvoorwaardelijke prikkels, aanvullende lage loonschalen, allerlei werkgelegenheidsplannen en flexibiliseringsregelingen alsook afspraken over preventie, reïntegratie, behoud van werk en het verbeteren van de inzetbaarheid van werknemers. Tegelijkertijd nemen, zoals opgemerkt, over het geheel genomen de inkomensaanvullingen van bovenwettelijke regelingen steeds verder af, dat wil zeggen, met name de duur van de uitkeringen. Vooruitkijkend naar de betekenis die bovenwettelijke regelingen in die ontwikkelingen kunnen hebben, zien wij twee mogelijke, op onderdelen verwante scenario's: een semi-collectieve vormgeving en een meer op individuen georiënteerde spaarvariant.

De *semi-collectieve variant* bouwt op de zojuist gegeven ontwikkelingen voort. Steeds vaker wordt in CAO's en sociale plannen uitdrukkelijk een koppeling gemaakt tussen participatie en bovenwettelijke uitkeringen. Geleidelijk schuiven de bovenwettelijke inkomensregelingen en de arbeidsparticipatiebevorderende afspraken in elkaar. Zo acht ook de Stichting van de Arbeid (2002) het gewenst dat aanvullende initiatieven en voorzieningen gericht op reïntegratie en preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid tot stand komen en worden verbonden met gematigde bovenwettelijke aanvullingen. Daaraan voegt de stichting in 2005 de aanbeveling toe om bovenwettelijke aanvullingen en vergoedingen bij ontslag ook te benutten voor herplaatsing van werknemers en verbetering van hun inzetbaarheid en ook in geval van individuele en collectieve ontslagen in te zetten op werk-naar-werktrajecten binnen en buiten de sector (Star 2005). De SER (2005/05:134) stelt dat het weer snel vinden van werk en het op peil houden van inzetbaarheid centraal dienen te staan en voorrang moeten krijgen boven het afspreken van (ruime) ontslagvergoedingen.

Deze opvattingen tekenen voor een definitief andere visie op bovenwettelijke regelingen, al is het aan de decentrale CAO-partijen om afspraken te maken en

toe te spitsen op de specifieke arbeidsmarkt- en economische situatie van sector en onderneming. Maar, het gaat hier om een beleidsrichting, waarop, zoals gezegd, in het decentrale overleg al sinds eindjaren negentig wordt aangesloten. Ook recente CAO-afspraken (Pot & Feenstra 2005) waarin bovenwettelijke uitkeringen in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid worden gekoppeld aan de inzet van de werknemer op werkhervatting en arbeidsdeelname, geven invulling aan dit model. Doordat CAO-partijen eigen afwegingen maken tussen primaire arbeidsvoorwaarden en investeringen in preventie van werkloosheid, bevordering van employability, scholing, bemiddeling, outplacement en reïntegratie (TK 2005:19), kunnen uiteenlopende pakketten van CAO-afspraken, inclusief bovenwettelijke regelingen tot stand komen.

In dit semi-collectieve model blijven aldus *beperkte inkomensaanvullingen* via de CAO of sociale plannen bestaan, maar zijn op voorwaardelijke basis gekoppeld aan scholing, vergroting van de employability en werk-naar-werk-regelingen. De doelmatigheid van deze koppeling van regels voor herstel en behoud van de arbeidsplaatsen werkt via *financiële prikkels* voor zowel werkgevers als werknemers. De kosten van bovenwettelijke aanvullingen kunnen werkgevers prikkelen om zich intensiever te bekommeren om preventie en reïntegratie. Werknemers worden sterker geprikkeld door hun bovenwettelijke uitkeringen volledig te koppelen aan hun inzet op behoud van de arbeidsplaats en werkhervatting. Vaker dan vroeger het geval was, geven bovenwettelijke uitkeringen in deze semi-collectieve variant werknemers slechts aanvullende bescherming om 'tijdelijke' perioden van inactiviteit te overbruggen. Ten slotte, de decentralisatie en het in elkaar schuiven van de regelingen maken ook meer *maatwerk* mogelijk voor preventie, reïntegratie en inkomensbescherming, in lijn met de ontwikkeling dat in CAO's minder algemene en meer op de individuele werknemer gerichte employability- en (prestatie)beloningsafspraken worden gemaakt (vgl. Nagelkerke, Plessen & Wilthagen 2006). Dat past bij de groeiende nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en keuzemogelijkheden van werknemers en de afstemming van de arbeidsvoorwaarden op zijn of haar werksituatie en persoonlijke omstandigheden.

Ook sluit het voorgaande aan op de ontwikkeling naar een transitionele arbeidsmarkt, een arbeidsmarkt gekenmerkt door meer wisselingen van arbeid, zorgtaken, vrije tijd en scholing en meer variaties in werk en pensioen. Ook de transitionele arbeidsmarkt is au fond een beleidsconcept gericht op de integratie van arbeidsmarkt en sociale zekerheid. De crux is dat als mensen in staat gesteld worden en gefaciliteerd worden (via scholing, subsidies, kinderopvang, garanties bij terugkeer et cetera), om te switchen van maatschappelijke positie, afhankelijk van de levensfase, van betaald werk naar andere maatschappelijke activiteiten, dit per saldo partiële werkgelegenheid voor iedereen kan opleveren (vgl. Nagelkerke & Wilthagen 2002). Zo zou afgesproken kunnen worden dat levenslooprechten en bovenwettelijke sociale zekerheidsregelingen, al of niet verdisconteerd in

loon en/of employability-voorzieningen, als een rugzakje overal naar elders toe mogen worden meegenomen. Dat vermindert de rigiditeit op de arbeidsmarkt en bevordert de arbeidsmobiliteit, zeker van oudere werknemers.

Een andere toekomstoptie is een *geïndividualiseerde spaarvariant* voor arbeidsrisico's. In dit geval worden de wettelijke werknemersverzekeringen opgedoekt evenals de nu nog bestaande bovenwettelijke uitkeringen. Daarvoor in de plaats komen individuele spaarregelingen, eventueel als onderdeel van een levensloopregeling. Spaartegoeden kunnen in geval van verlies van arbeid worden aangesproken en dat verlies beperken (vgl. Van Ours 2003:26/27). Ze zijn, zo is de gedachte, voor werknemers een *financiële prikkel* om perioden van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid te voorkomen en te minimaliseren. Ook zijn spaartegoeden, – al dan niet gefaciliteerd, initieel of gedurende de werkzame periode, door de overheid of de werkgever – aan te wenden voor meer zaken dan alleen arbeidsverlies, zoals verschillende vormen van verlof. Een nadeel is dat niet alle werknemers op de arbeidsmarkt in staat zullen zijn om voldoende te sparen. Met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt zullen spaartegoeden ontbreken of onvoldoende zijn en overheidssteun noodzakelijk (vgl. Bovenberg 2003:17-20). Doordat veel nadruk ligt op de *eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid*, en risicosolidariteit naar de achtergrond is gedrongen, zal mogelijk de druk op het wettelijk vangnet groot zijn en een streng beleid van sancties uitlokken.

Welke variant ook de uitkomst zal zijn, er zijn natuurlijk ook allerlei tussenvormen denkbaar, realisatie ervan vraagt evenwel een arbeidsmarkt met voldoende absorptievermogen en een uiterst effectieve uitvoering van op participatie gericht beleid. Bovendien zullen de bovenwettelijke regelingen van de toekomst veel sterker dan nu het geval is, moeten gaan fungeren als prikkel voor zowel werkgevers als werknemers. Eveneens moeten de regelingen werk en inkomen instrumenteel met elkaar verbinden en daarmee transities op de arbeidsmarkt faciliteren (vgl. Nagelkerke & Wiltgaten, 2002). Dat vereist wellicht dat bovenwettelijke regelingen meer flexibel en tussentijds moeten kunnen worden ingezet tijdens de levensloop van werknemers, niet in de laatste plaats om hun employability te versterken. Mede daardoor is te overwegen bovenwettelijke regelingen integraal onderdeel te maken van de employability-paragraaf van CAO's.



Boos, C. & W. van Oorschot (1998), *Sociale zekerheid aan arbeidsvoorwaarden gebonden*. Worc Report 98.09.003/2. Tilburg Tisser

Boos, C., A. Nagelkerke & T. Serail (2001), *Sociale zekerheidsafspraken tussen werkgevers en werknemers. Een sectorvergelijking*. Tilburg/Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bovenberg, A.L. (2003), *Nieuwe Levensloopenadering*. OSA-Discussion paper DISP2003-1. Tilburg: OSA

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1991), *Bovenwettelijke uitkeringen in cao's. Een onderzoek naar de stand van zaken in 1984 en 1989 in cao's van bovenwettelijke aanvullingen op uitkeringen ingevolge de ZW, WAO/Aaw, WW en bij overlijden*. Reeks studies van cao's. Den Haag: SZW

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000), *Sociale Nota 2001*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 402, Nrs. 1-2 (SZW 2000).

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2000), *Najaarsrapportage CAO-afspraken 2000*. Den Haag: SZW.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001), *Najaarsrapportage CAO-afspraken 2000*. Den Haag: SZW.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002), *Najaarsrapportage CAO-afspraken 2002*. Den Haag: SZW.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004), *Najaarsrapportage CAO-afspraken 2004*. Den Haag: SZW.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005), *Najaarsrapportage CAO-afspraken 2005*. Den Haag: SZW (SZW 2005).

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006), *Verzekerbaarheid van zieke werknemers*. Brief van minister de Geus. Den Haag: 18 januari 2006.

Nagelkerke, A.G., Plessen, W.G.M. & T. Wilthagen (2006), *Interne flexibiliteit: juridische en organisatorische randvoorwaarden en ontwikkelingen*. Zutphen: Paris

Nagelkerke, A.G. & T. Wilthagen (2002), Towards a transitional concept of social security. In: Berghman et al. eds., *Social Security in Transition*. The Hague: Kluwer International, 157-171.

Ours, J. van (2003), *WW in de 21e eeuw*. Position paper ten behoeve van Ministerie van Economische Zaken. Tilburg: UvT, Department Algemene Economie.

Pott, S. & P. Feenstra (2005) *Terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in CAO's*. Den Haag: SZW.

Schippers, J.J. (2002) Deel II. Sociaal stelsel en werken. Een trendanalyse. In: *Verkenning levensloop*. Den Haag: Ministerie SZW.

Sociaal-Cultureel Planbureau (1998), *Sociaal en cultureel rapport 1998*. Rijswijk: Elsevier (SCP).

Sociaal-Economische Raad (1999), *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*. Adviesnummer 18. Den Haag: SER (SER 1999)

Sociaal-Economische Raad (2002), Werken aan arbeidsgeschiktheid. Advies Werken aan arbeidsgeschiktheid. Voorstellen WAO-beleid. Den Haag: SER (SER 2002).

Sociaal-Economische Raad (2004), Verdere uitwerking WAO-beleid. *Een reactie op enkele kabinetsvoornemens*. Den Haag: SER (SER 2004).

Sociaal Economische Raad (2005), *Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*. Publicatienummer 5. Den Haag: SER (SER 2005/05).

Sociaal Economische Raad (2005) *Advies Ontslagpraktijk en Werkloosheidswet*. Publicatienummer 6. Den Haag: SER (SER 2005/06).

Stichting van de Arbeid (2001), *Er is meer nodig*. Den Haag (Star 2001).

Stichting van de Arbeid (2002), *Verklaring van de in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en van werknemers (22 maart 2002)*. Den Haag: Star (Star 2002).

Stichting van de Arbeid (2005), *Aanbeveling ter bevordering van preventie van werkloosheid en reïntegratie van werkloze werknemers d.d. 15 april 2005*. Den Haag: Star (Star 2005).

Tweede Kamer (2005), *Wet wijziging WW-stelsel en ontslagrecht*. Tweede Kamer 2005-2006, 30 370, nr. 3 (TK 2005).

Tros, F.H., Rayer, C.W.G. & E. Verhulp (2005), Flexibiliteit en zekerheid in sociale plannen. Naar meer activering? *Sociaal Maandblad Arbeid*, 60, (11/12), 528-538.

Veldkamp, G.M.J. (1976), *De crisis in de Nederlandse sociale zekerheid anno 1976. Obstructie/destructie/constructie*. Amsterdam: Bonaventura.

Tabel 1: Gewogen gemiddelde loonniveaus eerste vier jaar van ziekte/arbeitsongeschiktheid

	1 ^e ZW-jaar	1 ^e WAO-jaar		2 ^e WAO-jaar		3 ^e WAO-jaar	
	%	%		%		%	
1984	100	92	(98)	82	(98)	80	(100)
1989	100	91	(94)	75	(86)	71	(77)
1993	100	86	(...)	75	(...)	70	(...)
2000	100	90	(93)	74	(87)	70	(80)
2001	100	90	(93)	74	(87)	70	(80)
2002	100	90	(93)	74	(87)	70	(80)
2004 ²¹	100	89	(93)	74	(86)	71	(81)

²¹ Situatie vóór 1 januari 2004. (...) = onvoldoende gegevens beschikbaar. Bron: SZW 1991 (1984 en 1989; bewerking Tabel 4.4); SZW (2000; 2001; 2002; en 2004).

Tussen haakjes het gewogen gemiddelde loonniveau van de onderzochte CAO's met een aanvulling boven 80 procent van het loon in 1984 en boven 70 procent van het loon in 1989 en volgende jaren.

Tabel 2: Werknemers in procenten van het totaal aantal werknemers met afspraken over bovenwettelijke uitkeringen in eerste vier jaar van ziekte/arbeitsongeschiktheid in CAO's

	1 ^e ZW-jaar	1 ^e WAO-jaar	2 ^e WAO-jaar	3 ^e WAO-jaar	Totaal
	%	%	%	%	x 1000
1984	100	68	13	1	2467
1989	100	88	32	12	2656
1993	...	...	...	...	...
2000	100	87	25	5	4324
2001	100	87	25	5	4324
2002	100	88	25	5	4562
2004 ²²	99	83	23	5	4752

²² Uitsluitend de onderzochte CAO's met een aanvulling boven 80 procent van het loon in 1984 en boven 70 procent van het loon in 1989 en volgende jaren.

Situatie vóór 1 januari 2004. (...) = onvoldoende gegevens beschikbaar. Bron: SZW 1991 (Bewerking Tabel 4.4); SZW (2000; 2001; 2002; en 2004).

Tabel 3: Aantal onderzochte CAO's met bovenwettelijke uitkeringen in eerste vier jaar van ziekte/arbeidsongeschiktheid

	1 ^e ZW-jaar		1 ^e WAO-jaar		2 ^e WAO-jaar		3 ^e WAO-jaar		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1984	97	(100)	69	(71)	20	(21)	2	(2)	104	(100)
1989	104	(100)	93	(89)	37	(36)	11	(11)	97	(100)
1	9...	9 ...	3 ...	...	...	...	...	...	...	...
2000	135	(100)	115	(85)	46	(34)	10	(7)	135	(100)
2001	135	(100)	115	(85)	46	(34)	10	(7)	135	(100)
2002	115	(100)	99	(86)	40	(35)	7	(6)	115	(100)
2004 ²³	114	(99)	96	(83)	41	(36)	9	(8)	115	(100)

²³ Situatie vóór 1 januari 2004.
... = onvoldoende gegevens beschikbaar. Bron: SZW 1991 (Bewerking Tabel 4.4); SZW (2000; 2001; 2002; 2004).

Uitsluitend de onderzochte CAO's met een aanvulling boven 80 procent van het loon in 1984 en boven 70 procent van het loon in 1989 en volgende jaren. Tussen haakjes CAO's in procenten van het totaal aantal onderzochte CAO's.

Tabel 4: Bovenwettelijke aanvullingen in CAO's (n =70) in geval van ziekte, september, 2005

Aantal CAO's	1 ^e jaar		1e en 2 ^e jaar		
	< 100%	= 100%	< 170%	= 170%	> 170%
2	2		2		
21	5	16		21	
22	4	16			22 ²⁴
25	19	6			25
70	30	40	2	21	47

²⁴ Alleen meer dan 170 procent bij medewerking aan reïntegratie. Bron: SZW, 2005: 15-21.

Stand van zaken in 70 CAO's, afgesloten vanaf 1 januari 2005. In 55 CAO's uit de SZW-steekproef zijn (nog) geen afspraken gemaakt.

Tabel 5: Werkingsgebied van 91 CAO's; de aanwezigheid van (aanvullende) sociale zekerheidsregelingen in geval van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid (CAO's 2000)

	Overheid	9de sector	Marktsector	Totaal CAO's
	n=12	n=20	n=59	n=91
Ziekte				
- aanvulling	12	20	58	90
Arbeidsongeschiktheid				
- alleen aanvulling		1	3	4
- aanvulling en hiaatverzekering	11	17	38	66
- aanvulling, hiaat- en ongevalverzekering	1	1	9	11
- aanvulling en ongevalverzekering			4	4
- hiaat- en ongevalverzekering			2	2
Werkloosheid				
- alleen aanvulling		6	4	10
- aanvulling en sociaal plan	12	13	18	43
- alleen sociaal plan			21	21

Bron: Boos et al. 2001: 34-38.



In de publikatiereeks Overheid & Arbeid zijn reeds verschenen:

1. Een toekomst zonder ambtenaren
Dr. W.S.P. Fortuyn (uitverkocht)
2. Decentralisatie & beheersing
Dr. W. Albeda
ISBN 9054090014, Prijs € 9,10*
3. Leeftijdsbewust personeelsbeleid bij de
Rijksoverheid, Prijs € 6,80**
4. Final-offer arbitrage, Prijs € 14,20*
5. WOR bij de provincies, Prijs € 14,20*
6. Wie beheert het erfgoed van Ien Dales als
werkgever?
Tien jaar advies- en Arbitragecommissie
Rijksdienst (uitverkocht)
7. De strijd om nieuwe maatschappijvormen
Afscheidsrede RUL, prof. dr. W. Albeda,
Prijs € 10,20**
8. Internationale Ambtenaren Dag
Overleg tussen regering en overheidspersoneel in
de Nederlandse Antillen, Prijs € 10,20**
9. Zijn arbeidsverhoudingen bij de overheid
marktconform?
Prof. dr. M.L. Wilke, Prijs € 10,20**
10. 'Goddank dat ze weg zijn! Wat hadden we met
ze moeten beginnen?'
Prof. H.J.L. Vonhoff, Prijs € 10,20**
11. 10 Jaar CABF:
Balans en perspectief, Prijs € 10,20**
ISBN 90-75256-02-7
12. Naar een sociaalrechtelijk denkraam
Afscheidsrede RUL, Prof. mr. M.G. Rood,
Prijs € 10,20**
13. Mobiliteit en kennis bij de Overheid
Prijs € 10,20**
ISBN 90-672022-8-2
14. 'Duiken of stenen vangen. Aspecten van
bestuurlijke verantwoordelijkheid'
Prof. H.J.L. Vonhoff, Prijs € 10,20**
ISBN 90-805848-1-9
15. 'Vluchten kan niet meer...'
Oratie UvA, Prof. mr. C.R. Niessen,
Prijs € 10,20
ISBN 90-805848-2-7
16. 'Grand Design'
Proefschrift Universiteit Utrecht,
K.M. Becking, Prijs € 10,20
ISBN 90-805848-4-3
17. 'Arbeidsconflicten bij de overheid'
mr. A.F.M. Brenninkmeijer en
mr. L.C.J. Sprengers, Prijs € 10,20
ISBN 90-805848-5-1
18. 'Heeft de ambtelijke status nog toekomst?'
prof. mr. L.C.J. Sprengers, Prijs € 10,20
ISBN 90-6720-390-4

* Bestelwijze:
is verkrijgbaar bij de boekhandel of:
Sdu servicecentrum Uitgeverijen
Telefoon (070) 378 98 80
Fax (070) 378 97 83

CAOP-internetadres:
<http://www.caop.nl>
E-mail: lv13@caop.nl

** Bestelwijze:
is rechtstreeks verkrijgbaar bij de redactie:
Centrum voor Arbeidsverhoudingen
Overheidspersoneel
Postbus 556
2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 13
Telefoon (070) 376 57 11
Fax (070) 345 75 28

