

Jaarverslag Henri Polak leerstoel 2005/2006

Prof. dr. P.T. de Beer

Dit jaarverslag betreft het derde jaar, lopende van 1 juli 2005 tot 30 juni 2006, van mijn functie als Henri Polak hoogleraar voor Arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam en als senior onderzoeker bij het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS). De nadruk ligt in dit jaarverslag op activiteiten die direct onder de Henri Polak leerstoel vallen, maar er wordt ook aandacht besteed aan activiteiten die onder AIAS vallen.

Contacten met de vakbeweging

Evenals in voorgaande jaren had ik zo nu en dan contact met medewerkers en bestuurders van verschillende vakbonden en gaf ik enkele presentaties.

Op 6 oktober respectievelijk 25 november 2005 had ik een kennismakingsgesprek met de nieuwe voorzitters van het CNV (René Paas) en van de FNV (Agnes Jongerius).

Op 12 mei 2006 besprak ik met het periodieke Vakcentrale-overleg een voorstel om te komen tot oprichting van een Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.

Onderzoek

Mijn onderzoekswerkzaamheden concentreerden zich in het verslagjaar op twee grote onderzoeken. De werkzaamheden voor het onderzoek *Solidariteit en verzorgingsstaat* werden voortgezet. Hierbij ging mijn aandacht primair uit naar verder onderzoek van de relatie tussen individualisering en solidariteit en naar de implicaties van individualisering voor de verzorgingsstaat. Dit resulteerde in enkele artikelen en hoofdstukken in tijdschriften en boeken (te weten 'De risico's van solidariteit' in *Gerõn*, 'Kennis bedreigt solidariteit' in *Filosofie Magazine*, 'Solidariteit in de risicosamenleving' in *Leven in de risicosamenleving* en 'Acht drogredenen over de strijd tussen de generaties. Over de grondslag van intergenerationele solidariteit' in *Een omgekeerd generatieconflict?*, zie bijlage 3). Postdoc-onderzoeker Ferry Koster verrichtte in het kader van dit project onderzoek naar de gevolgen van globalisering voor solidariteit.

Op een tweetal symposia, op 10 maart en 13 april 2005, onder de titel 'Samen voor ons eigen', presenteerden wij de voorlopige resultaten van ons onderzoek (zie verder onder Activiteiten voor de Burcht).

Het tweede onderzoek, dat in de loop van het verslagjaar van start ging, betreft 'De verantwoordelijkheidsverdeling voor de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid' ('Distribution of responsibility for social security'). Dit door Stichting Instituut Gak gesubsidieerde project valt formeel onder AIAS. Hiervoor is dr. Trudie Schils als postdoc-onderzoeker aangetrokken. Daarnaast werken

drs. Lucy Kok (SEO Economisch Advies) en dr. Marcel Hogenboom (Universiteit Twente) aan dit onderzoek mee.

In het verslagjaar werd tevens een subsidie door Stichting Instituut Gak toegekend voor een AIAS-onderzoek naar de ontwikkeling van de verantwoordelijkheidsverdeling en de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in de afgelopen twintig jaar (zie bijlage 4 voor de projectbeschrijving). Dit onderzoek, waarvan de leiding bij dr. Marc van der Meer (AIAS) en mijzelf ligt, zal in het najaar van 2006 van start gaan.

Onderwijs en promotiebegeleiding

In het eerste semester van het collegejaar 2005/06 verzorgde ik voor de masteropleiding Social Policy and Social Work in Urban Areas de specialisatiemodule European Social Policy. In dit college worden de verzorgingsstaten en de sociale politiek in de lidstaten van de Europese Unie met elkaar vergeleken en beoordeeld op grond van hun effectiviteit en doelmatigheid. Tevens wordt aandacht besteed aan de sociale politiek van de EU. Het college werd door zestien studenten gevolgd, van wie uiteindelijk dertien de module met een voldoende beoordeelde paper hebben afgesloten.

In het tweede semester gaf ik voor de eerste maal de module ‘verzorgingsstaat en arbeidsmarkt’ als onderdeel van het domein arbeid en organisatie van de bachelor-opleiding ‘Gedrag en Samenleving’. In deze module wordt, in aansluiting op het onderzoeksprogramma van de leerstoel, aandacht besteed aan een drietal mogelijke bedreigingen voor de verzorgingsstaat, te weten individualisering, globalisering en vergrijzing. De module werd door twaalf studenten gevolgd, die deze alle met goed gevolg hebben afgesloten.

De twee promovendi die ik in het tweede verslagjaar begeleidde hebben helaas beide in dit verslagjaar besloten hun promotieonderzoek af te breken.

Tezamen met dr. Herman van der Werfhorst heb ik in dit verslagjaar wel de begeleiding op mij genomen van Lisa Putman, die bij de ASSR een promotieonderzoek verricht naar mobiliteit op de arbeidsmarkt.

Tezamen met prof Frans Leijnse, dr. Marc van der Meer en Arie Stolk organiseerde ik in februari en maart 2006 in de Burcht een leergang over integriteit op het werk. In vijf bijeenkomsten met telkens twee colleges werd dit thema door een aantal gastsprekers uit wetenschap en praktijk vanuit uiteenlopende invalshoeken belicht.

Voor de leergang ‘sociaal overleg in de onderneming’ van AIAS en het GBIO voor opleiders van ondernemingsraden, gaf ik een college over de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog.

Voor de nieuwe leergang ‘werknemerskunde’ van de Radboud Universiteit Nijmegen en Basis & Beleid verzorgde ik een college over werknemersparticipatie.

Ten slotte gaf ik een (jaarlijks) gastcollege over het Nederlandse arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid voor studenten van de Sociale School Heverlee (België).

Activiteiten van De Burcht

In het kader van het onderzoek Solidariteit en verzorgingsstaat werd op 10 maart en 13 april onder de titel ‘Samen voor ons eigen’ een goed bezocht dubbelsymposium georganiseerd over solidariteit in tijden van individualisering en globalisering. Naast bijdragen van Ferry Koster en mijzelf, werden op deze symposia inleidingen gehouden door Aafke Komter, Jan Jacob van Dijk en Marcel van Dam (over individualisering en solidariteit) en door Piet Emmer, Paul van Seters en Rick van der Ploeg (over globalisering en solidariteit). Eind 2006 zal een conferentiebundel met de afzonderlijke bijdragen verschijnen.

In samenwerking met Berenschot organiseert De Burcht jaarlijks een expertmeeting met vertegenwoordigers van de sociale partners, de overheid en de wetenschap. De organisatie hiervan is in handen van Arie Stolk (De Burcht), Ton de Korte (Berenschot) en mij zelf. De expertmeeting, die plaatsvond op 19 december 2005, was dit jaar gewijd aan de gevolgen van de vergrijzende arbeidsmarkt voor de arbeidsvoorwaarden en het HRM-beleid. In juni 2006 werd op basis van de bijdragen aan deze expertmeeting een boekje, getiteld *Dilemma's in de nieuwe arbeidsmarkt: Hoogspanning en laagspanning*, uitgebracht.

Ten slotte was ik betrokken bij de inhoudelijke voorbereiding van de maandelijkse debatten in De Burcht.

Publiciteit

Ik werd in het verslagjaar verschillende malen geïnterviewd door dag- en weekbladen en door de radio. Verder schreef ik diverse artikelen voor de opiniepagina van *de Volkskrant*, *NRC Handelsblad* en *Het Parool*. Voor het blad *Zeggenschap* schrijf ik vier maal per jaar een column over een onderwerp dat verband houdt met arbeidsverhoudingen.

Nevenactiviteiten

Bijlage 2 geeft een overzicht van mijn nevenactiviteiten die niet direct voortvloeien uit mijn functie als hoogleraar, hoewel zij hiermee over het algemeen wel verband houden. Het gaat onder meer om redactiewerk voor enkele vaktijdschriften en het lidmaatschap van de begeleidingscommissie van enkele onderzoeken.

Met Jelle van der Meer (De Balie) en Pieter Pekelharing (UvA) heb ik voor De Balie een project over gelijkheid gestart. Hiervoor is een aantal deskundigen uitgenodigd om een bijdrage te schrijven over het gelijkheidsdenken op uiteenlopende terreinen. Deze bijdragen werden in een reeks bijeenkomsten in De Balie besproken. In november 2006 zal een boek met de bijdragen verschijnen en zal over het onderwerp gelijkheid een weekend in De Balie worden georganiseerd.

Plannen voor het komende jaar

Het zwaartepunt zal in het komende jaar liggen op voortzetting van het lopende onderzoek. Het onderzoek Solidariteit en verzorgingsstaat zal worden afgerond met een publicatie en een conferentie. Nagegaan zal worden of het mogelijk is subsidiëring te krijgen voor een vervolg van dit onderzoek. Het onderzoek 'Distribution of responsibility for social security' zal het komende jaar worden voortgezet en het onderzoek naar de ontwikkeling van de uitvoeringsstructuur in de afgelopen twintig jaar zal van start gaan.

Op het gebied van onderwijs zal ik opnieuw het mastercollege European Social Policy en de bachelormodule Verzorgingsstaat en arbeidsmarkt geven.

Verder ligt het in de bedoeling dat het Henri Polak Instituut in het komende jaar zal worden versterkt met enkele medewerkers om te gaan functioneren als wetenschappelijk bureau van de vakbeweging.

Bijlage 1

Lezingen, gastcolleges, forumdiscussies e.d.

- 6 september 2005: workshop over arbeidsverhoudingen voor OR-opleiders bij FNV Formaat, Woerden
- 11 september 2005: deelname forumdiscussie over sociaal-economisch beleid, Festival Groen Links, Nijmegen
- 27 september 2005: inleiding over vergrijzing, discussiemiddag Geron, Utrecht
- 14 oktober 2005: inleiding over de onderkant van de arbeidsmarkt voor studiemiddag van FNV Bondgenoten, Amsterdam
- 27 oktober 2005: lezing over de solidariteit tussen generaties voor de Unie KBO, Arnhem
- 9 november: lezing over Europees sociaal beleid voor het afscheidssymposium van Kees Vos, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- 1 december 2005: college voor de leergang Sociaal overleg in de onderneming van GBIO/AIAS, Amsterdam
- 1 december 2005: coreferaat bij Socrates-lezing van Lodewijk de Waal, Rooie Hoed, Amsterdam
- 9 december 2005: coreferaat bij WRR-lezing van Gøsta Esping-Andersen voor workshop van de WRR, Den Haag
- 16 december 2005: lezing over geluk voor conferentie van de VU, Amsterdam
- 19 december 2005: inleiding over gevolgen van vergrijzing voor expertmeeting Berenschot/De Burcht, Amsterdam
- 25 januari 2006: lezing ‘Why did income inequality increase in the Netherlands?’ voor seminar ter ere van Tony Atkinson, Universiteit Utrecht, Utrecht
- 9 februari 2006: AIAS-lunchseminar ‘The impact of individualization on solidarity’, Amsterdam
- 14 februari 2006: forumdiscussie over een dreigende onderklasse in Nederland, Duitsland Instituut, Amsterdam
- 15 februari 2006: college over de verantwoordelijkheidsverdeling voor de sociale zekerheid voor de leergang Glashelder, MKB/Interpolis, Tilburg
- 28 februari 2006: gastcollege over instituties op het gebied van arbeid en sociale zekerheid, Afdeling Sociologie UvA, Amsterdam
- 10 maart 2006: inleiding over individualisering en solidariteit voor het symposium ‘Samen voor ons eigen’, De Burcht, Amsterdam
- 15 maart 2006: debat over welvaart en geluk in het kader van het Sociaal debat van de Volkskrant, TSS en NIZW, Groningen
- 28 maart 2006: deelname rondetafelconferentie over de onderkant van de arbeidsmarkt, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag

- 8 april 2006: inleiding over het Deventer werkplan voor De Nachtuil, Deventer
- 11 april 2006: inleiding bij de presentatie van het boek Zoals het Gak, De Burcht, Amsterdam
- 12 april 2006: deelname aan workshop over geluk met Richard Layard, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag
- 19 april 2006: deelname aan workshop over de levensloopregeling, Verbond van Verzekeraars, Den Haag
- 24 april 2006: deelname aan forumdiscussie over de concurrentieslag tussen oud en jong, De Burcht, Amsterdam
- 27 april 2006: coreferaat bij presentatie van Sørensen en Bovenberg over spaar-WW, conferentie Reinventing the welfare state, Netspar/CPB/SER, Den Haag
- 28 april 2006: inleiding over trends op de arbeidsmarkt voor Nationaal Arbeidsmarktdebat, Den Haag
- 8 mei 2006: inleiding over de onderkant van de arbeidsmarkt voor Ergon, De Burcht, Amsterdam
- 16 mei 2006: inleiding over het Nederlandse arbeidsmarktbeleid voor Duitse vakbondsbestuurders, Amsterdam
- 19 mei 2006: gastcollege ‘Over werken in de postindustriële samenleving’, bachelor Gedrag en Samenleving, Almere
- 25 mei 2006: inleiding voor de Louis Paul Boon Kring, Amsterdam
- 8 juni 2006: inleiding over beloningsongelijkheid voor het voorjaarsoverleg van de Hay Group, Soestduinen
- 12 juni 2006: gastcollege voor studenten van de Sociale Hogeschool Heverlee (België), Amsterdam
- 13 juni 2006: coreferaat voor expertmeeting over arbeidsmarktdynamiek van de WRR, Den Haag
- 14 juni 2006: forumdiscussie met Femke Halsema en Anja Jongbloed over ‘Vrijheid eerlijk delen’, Wormer
- 15 juni 2006: voorzitter van AIAS-jaarconferentie over 100 jaar vakbeweging, De Burcht, Amsterdam
- 27 juni 2006: voorzitter van NVA-conferentie over ontwikkeling arbeidsvoorwaarden, Nieuwspoor, Den Haag
- 29 juni 2006: college over werknemersparticipatie voor de leergang Werknemerskunde van de KUN en Basis & Beleid, FNV Bondgenoten, Utrecht
- 30 juni 2006: coreferaat bij inleiding van David Autor voor seminar over ‘low skilled work’, Ministerie van Financiën, Den Haag

Bijlage 2

Nevenactiviteiten

- Lid redactie *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*.
- Lid redactie *Socialisme & Democratie*.
- Lid redactieraad *Tijdschrift voor Openbare Financiën*.
- Lid redactie project Gelijkheid, De Balie.
- Lid Raad van Advies van Start Foundation.
- Lid Raad van Commissarissen van Basis & Beleid.
- Voorzitter begeleidingscommissie van het IWI-onderzoek ‘Tijdpaden van reïntegratie’.
- Lid begeleidingscommissie van een onderzoek van Hans van den Hurk over de OR en arbeidsvoorwaarden.
- Lid begeleidingscommissie onderzoek werkende armen, SISWO/de Volkskrant.
- Lid kerngroep Waterland.

Bijlage 3

Publicaties

De meeste publicaties zijn te downloaden van mijn website: www.pauldebeer.nl.

- ‘De metamorfose van de arbeidsmarkt in het komende decennium’, in: Mark Nijssen, Hilde Veldhuis en Ton de Korte (red.), *Dilemma's in de nieuwe arbeidsmarkt: Hoogspanning en laagspanning. Tussen activeren en ontzien*, Amsterdam: De Burcht/Berenschot, juni 2006, pp.20-28.
- ‘Een econometrist bij sociologie’, in: *AENorm* nr.52, juni 2006, pp.4-7.
- ‘A Liberal Critique of Communitarian Economics’, in: Paul van Seters (ed.), *Communitarianism in Law and Society*, Lanham/Boulder/New York/Toronto/Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, pp.151-160.
- ‘De nieuwste flatscreen tv betekent een slechtere school voor uw kinderen - Verhoog de belastingen’ in: *Opinie & Debat, NRC Handelsblad*, 1 en 2 juli 2006.
- ‘Van bezuinigen naar investeren?’ in: *Socialisme & Democratie*, jrg.63 nr.6, pp.33-37.
- ‘Hogere arbeidsparticipatie kan kostenstijging AOW niet voorkomen’ in: *ESB* jrg. 91 nr. 4488, 16 juni 2006, pp.276-279.
- ‘Inleiding: de vergrijzende arbeidsmarkt’, in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* jrg. 22 nr.2, 2006, pp.91-92 (met Jacques van Hoof).
- ‘Column: De zorgen voor morgen zijn vandaag nog niet op te lossen’, in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* jrg. 22 nr.2, 2006, pp.140-141.
- ‘Het waanbeeld van de hyperflexibele arbeidsmarkt, in: *Vrij Nederland*, 27 mei 2006, pp. 38-39.
- ‘De buit is nog niet binnen’, column, *Socialisme & Democratie*, jrg.63 nr.4, 2006, p.3.
- ‘Ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt (1): werkgelegenheid, werkloosheid en inactiviteit’, in: Joris Van Ruysseveldt en Jacques van Hoof (red.), *Arbeid in verandering*, Kluwer/Open Universiteit Nederland, pp. 107-146 (met Peter van der Meer, Joris Van Ruysseveldt en Rudie Wielers).
- ‘De Europese betogers hebben gelijk: geluk is belangrijker dan geld’, in: *NRC Handelsblad, Opinie & Debat*, 8 & 9 april 2006.
- ‘Kansen voor de onderkant’, in: *Binnenlandsbestuur*, jrg.27 week 10, 10 maart 2006, pp.32-35.
- ‘Hoe maakbaar is ons geluk?’, in: *Socialisme & Democratie*, jrg.63 nr.3, 2006, pp.49-54.
- ‘Modern koekdenken’, *Blik van De Beer* in: *Zeggenschap* jrg.17 nr.1, maart 2006, p.5.
- ‘A new phase of welfare state reform’, in: Ferry Koster (ed.), *Shifting Responsibilities. Conference Report*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam / Amsterdam Institute for Advance Labour Studies (AIAS), 2005, pp.12-14.

- ‘Moraal of welbegrepen eigenbelang?’, Boekbespreking van Wouter Bos, Dit land kan zoveel beter, in: *Socialisme & Democratie*, jrg.63 nr.1/2, pp. 91-93.
- ‘Wouter Bos onderschat zijn overtuigingskracht, in: *NRC Handelsblad*, 9 februari 2006.
- ‘Acht drogredenen over de strijd tussen de generaties. Over de grondslag van intergenerationele solidariteit’, in: Ton Notten (red.), *Een omgekeerd generatieconflict? De jeugd verdient de toekomst*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant, 2006, pp. 65-74.
- ‘Ondermijnt individualisering de solidariteit?’, in: ? *Altijd een antwoord*, SCP-nieuwjaarsuitgave 2006, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2006, pp. 102-106.
- ‘Dreigende onderklasse is een mythe’, in: *de Volkskrant*, 3 januari 2006.
- ‘Marionettentheater’, Blik van De Beer in: *Zeggenschap*, jrg. 16 nr.4, december 2005, p.5.
- ‘Acht drogredenen over de strijd tussen de generaties’, in: *Waterstof* nr. 8, 20 november 2005.
- ‘Solidariteit in de risicosamenleving’, in: Hans Boutellier, Marjolijn Drenth von Februar, René Gude e.a., *Leven in de risicosamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press - Salomé, pp.77-85.
- ‘Kennis bedreigt solidariteit’, in: *Filosofie Magazine* jrg.14 nr.9, 2005, pp.44-49
- ‘De race naar het midden’, in *De toestand in de wereld*, Editie ter gelegenheid van het afscheid van Kees Vos, woensdag 9 november 2005, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, pp.16-22. (Figuren)
- ‘Groei is nog geen welzijn’, in: *Het Parool*, 2 november 2005.
- ‘Van valse beloften naar wenkend perspectief’, in: *Waterstof* nr. 7, 16 oktober 2005.
- ‘Sociaal manifest leidt tot onheldere verantwoordelijkheidsverdeling’, in: C. van Ewijk et al. (red.), *Jaarboek 2004/2005*, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Utrecht: Lemma/ESB, pp.28-30.
- ‘Solidariteit? Natuurlijk. Maar met wie?’, in: *OndersteBoven* jrg.19 nr.2, 2005, pp.3-8.
- ‘De risico’s van solidariteit’, in: *Gerõn*, jrg. 7 nr.3, september 2005, pp.7-9.
- ‘Jongeren zullen voor ouderen moeten zorgen’, in *NRC Handelsblad*, 19 september 2005.
- ‘Leve de solidariteit .. met jezelf!’, Blik van De Beer in: *Zeggenschap*, jrg. 16 nr.3, september 2005, p.5.
- ‘Chapeau, leuk, maar gemiste kans: Evaluatie vwo-examen Maatschappijleer 2005’, in: *Maatschappij & Politiek*, jrg. 36, september 2005, pp.10-13 (met Paul Aarts & Philip van Praag).
- *Perspectief op de arbeidsmarkt*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum, 2005.
- ‘Tegen de westenwind in zeilen?’, boekbespreking van Paul F. van der Heijden, *Westenwind*, *Socialisme & Democratie* jrg. 62, nr. 7/8, pp. 85-87

Bijlage 4

Projectbeschrijving De ontwikkeling van de verantwoordelijkheidsverdeling en uitvoeringsstructuur sinds 1985

Vraagstelling: Hoe heeft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid, sociale partners en marktpartijen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in Nederland zich in de periode 1985-2005 ontwikkeld? Welke doelstellingen werden met deze veranderingen nagestreefd en in hoeverre zijn deze gerealiseerd? Hoe kunnen deze ontwikkelingen worden verklaard en hoe moeten verschuivingen in de verantwoordelijkheidsverdeling en de uitvoeringsstructuur van het socialezekerheids- en arbeidsmarktbeleid worden geïnterpreteerd?

Dit onderzoek gaat over:

- Veranderingen in het beleidsregime van de sociale zekerheid: van de commissie-Buurmeijer tot SUWI en de invoering van de WIA.
- Veranderingen in het beleidsregime van het arbeidsmarktbeleid: van staatsmonopolie via tripartiete arbeidsvoorziening naar privatisering van de reïntegratie.
- Definities van verantwoordelijkheden, taken, doelstellingen en ambities in het beleidsveld van de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid.
- Mogelijke verklaringen voor veranderingen: zowel extern (de maatschappelijke en economische context) als intern (posities van de betrokken partijen en de wijze van besluitvorming).
- De spanning tussen ambities en praktijk met betrekking tot de kerndoelstellingen van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid.
- Merkwaardige ontwikkelingen: hoe verhouden zich ogenschijnlijk tegengestelde bewegingen, zoals de privatisering en het weer in publieke handen brengen van uitvoeringsinstellingen en de decentralisatie en recentralisatie binnen deze uitvoeringsinstellingen?

Na de Tweede Wereldoorlog waren de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid lange tijd gescheiden werelden, met eigen institutionele arrangementen, wetten, budgetten en verantwoordelijkheden – ondanks het feit dat beide vielen onder de eindverantwoordelijkheid van het Ministerie van Sociale Zaken (en Werkgelegenheid).

Arbeidsvoorziening

Sinds 1945 is de organisatie en de aansturing van de Nederlandse arbeidsvoorziening twee maal grondig veranderd. Tot 1990 was er sprake van een staatsmonopolie, waarin de decentrale uitvoeringsorganisatie (het arbeidsbureau) *top-down* werd aangestuurd met behulp van richtlijnen en verordeningen. De arbeidsbureaus kenden een zeer breed takenpakket. Niet alleen werd aan

bemiddeling gedaan, maar ook aan scholing in brede zin, studieadvies, herplaatsing van werknemers en preventieve toetsing van ontslag. Daarbij is verschillende malen, zoals bij de ‘Arbeidsbureaus nieuwe stijl’ in de jaren zeventig, gepoogd de uitvoeringsorganisatie effectiever te maken met behoud van de centrale aansturing. Dit bleek echter niet eenvoudig.

In 1991 werd het model van centrale aansturing veranderd in een tripartiete, gedecentraliseerde en gedemonopoliseerde arbeidsvoorzieningsstructuur. De verwachting was dat de effectiviteit en slagvaardigheid van het tripartiete bestuur, bestaande uit overheid, vakbonden en werkgevers op nationaal en regionaal niveau, groter zouden zijn dan van het vroegere overheidsbestuur. Deze verwachtingen bleken al snel te hoog gespannen. De gehoopte verbetering van de prestaties van arbeidsvoorziening bleef uit doordat de samenwerking tussen en de aansturing door drie kapiteins (overheid, vakbonden en werkgevers) niet goed verliep en de arbeidsbureaus zich toededen op de makkelijkst bemiddelbare groepen om goed ogende resultaten te behalen. In 1993 oordeelde de Algemene Rekenkamer en in 1995 de Commissie Van Dijk zeer negatief over de bestuurlijke vormgeving van de nieuwe arbeidsvoorzieningsstructuur. Als zwakke punten werd gewezen op het feit dat de overheid verschillende petten droeg en dat de verantwoording tekortschoot. Na zijn aantreden in 1994 bond het eerste paarse kabinet de organisaties voor de arbeidsvoorziening daarom aan meer centrale doelstellingen en richtlijnen. In de Arbeidsvoorzieningswet 1996 werd bijvoorbeeld de doel- en taakstelling van de organisaties meer afgebakend, werden de middelen gekort en werden de sociale partners in een adviserende rol geplaatst. Daarnaast werden vanaf 1997 de eerste experimenten gestart om arbeidsbemiddeling en toekenning van uitkeringen te integreren.

In 2002, amper tien jaar na de invoering, werd de tripartiet bestuurde arbeidsvoorzieningsstructuur afgeschaft en werd de arbeidsvoorziening, tezamen met de nieuw opgerichte Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeentelijke sociale diensten opgenomen, in de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) met als belangrijk kenmerk de formele integratie van arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid. De Wet SUWI kent drie doelstellingen. De eerste doelstelling luidt: ‘werk boven uitkering’: werkzoekenden dienen onmiddellijk bij aanvraag van een uitkering naar werk te worden toegeleid. De tweede doelstelling is het effectiever maken van de dienstverlening, onder meer door diensten aan te bieden die nadrukkelijker rekening houden met individuele behoeften (maatwerk), bijvoorbeeld doordat managers cliënten van begin tot eind begeleiden bij de reïntegratie naar werk. De derde doelstelling betreft het bevorderen van de doelmatigheid, onder meer door middel van vastgestelde budgetten en invoering van efficiencykortingen. De drie doelstellingen dienen in 2006 gerealiseerd te zijn.

In de SUWI-wet zijn de publieke verantwoordelijkheden van de drie publieke partijen, de Centra voor Werk en Inkomen (CWI), het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) en de gemeenten, gedefinieerd. De taken van de arbeidsbureaus werden in SUWI verdeeld over de nieuwe Centra

voor Werk en Inkomen en private reïntegratiebureaus. CWI's verrichten de intake bij een uitkeringsaanvraag en proberen werkzoekenden op korte termijn te bemiddelen naar werk. De sociale partners werden met SUWI volledig uit de uitvoeringsorganisatie van het arbeidsvoorzieningsbeleid verbannen. Zij hebben alleen nog een adviserende rol in de tripartiete Raad voor Werk en Inkomen (RWI).

Sociale zekerheid

Doordat de zogenaamde stelselherziening van de werknemersverzekeringen in 1987 niet opleverde wat ervan werd verwacht – een sterke vermindering van het uitkeringsvolume –, kwam de sociale zekerheid in de jaren negentig fundamenteel ter discussie te staan. De parlementaire enquêtecommissie Buurmeijer legde de feiten van de passieve verzorgingsstaat en de onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de sociale partners en de overheid bloot. De bestaande *incentive*-structuur beloofde het beroep op de sociale zekerheid in plaats van deze te ontmoedigen, met name bij de WAO, en van reïntegratie-inspanningen was maar in zeer beperkte mate en zeker niet systematisch sprake. De sociale partners hadden, door hun verantwoordelijkheid voor de bedrijfsverenigingen die de werknemersverzekeringen uitvoerden, jarenlang oneigenlijk gebruik gemaakt van de WAO om 'overtollige' werknemers te laten afvloeien.

Vanaf 1993 hernam de politiek haar greep op de sociale verzekeringen en voerde zowel organisatorische als inhoudelijke wijzigingen door. Met de organisatiewetten van 1995 en 1997 veranderde het toezicht op de uitvoering van de sociale zekerheid en de door de sociale partners bestuurd bedrijfsverenigingen werden vervangen door Uitvoeringsinstellingen (UVI's). De sociale partners kregen nog wel een bestuursfunctie in eerst, het overkoepelende Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (Tica), en later, het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv). Beide instituten waren een kort leven beschoren.

In de aanloop naar de SUWI leek het er aanvankelijk op dat de uitvoeringsinstellingen volledig geprivatiseerd zouden worden, maar op het laatste moment maakte het kabinet een draai van 180 graden en besloot de UVI's te laten opgaan in een nieuw groot publiek Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) (Bekke en Van Gestel, 2003). Het toezicht op zowel het UWV als de CWI's werd opgedragen aan de eveneens publieke Inspectie Werk en Inkomen (IWI). De rol van de sociale partners werd, beperkt tot een adviesfunctie in de Raad voor Werk en Inkomen (RWI).

Daarnaast onderkent de SUWI het belang van betrokkenheid van commerciële reïntegratiebedrijven en regelt de taakverdeling tussen deze bedrijven en de verantwoordelijke publieke organisaties, met de bedoeling partijen effectiever te laten samenwerken. De verwachting van de wetgever is dat dit kan worden gerealiseerd door publieke instanties, als gemeenten en UWV, als 'opdrachtgever' te laten fungeren voor de commercieel opererende reïntegratiebedrijven.

In de jaren negentig en de eerste jaren van de 21^e eeuw vonden ook tal van veranderingen plaats in de structuur en de polisvoorwaarden van de diverse sociale regelingen. De leidende gedachte hierbij was steeds dat de activerende werking van het stelsel moest worden vergroot en het beroep op de sociale zekerheid moest worden beperkt. De WAO werd vele malen en uiteindelijk ook het meest grondig herzien, resulterend in de invoering van een geheel nieuwe Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) per 1 januari 2006. De Ziektewet werd vrijwel volledig geprivatiseerd en uitgebreid naar twee jaar. De Wet Poortwachter verplicht werkgever en werknemer voldoende inspanningen te verrichten om te voorkomen dat zieke werknemers uiteindelijk in de WAO belanden. De bijstand onderging eveneens diverse ingrijpende wijzigingen en werd per 1 januari 2004 vervangen door de Wet Werk en Bijstand. Daarin staat niet alleen het principe ‘werk vóór een uitkering’ centraal, maar is bovendien de verantwoordelijkheid verder gedecentraliseerd. Gemeenten krijgen een vast budget voor zowel de betaling van uitkeringen als het reïntegratiebeleid, dat zij naar eigen inzicht kunnen aanwenden. Hierdoor is het wetgevende kader vergaand vereenvoudigd en is de beleidsvrijheid op gemeentelijk niveau toegenomen.

Overziet men bovenstaande beknopte schets van de ontwikkelingen in het arbeidsvoorzieningsbeleid en de sociale zekerheid sinds 1990, dan is duidelijk dat deze niet simpelweg als een trend van corporatisme naar overheidssturing kunnen worden aangemerkt. Op een aantal terreinen (arbeidsvoorziening, uitvoering werknemersverzekeringen) is de rol van de sociale partners inderdaad teruggedrongen en heeft de overheid haar greep versterkt. Maar op andere terreinen is de verantwoordelijkheid van met name de werkgevers vergroot (privatisering ziektewet, Wet Poortwachter) en is er meer ruimte gekomen voor commerciële partijen (Arbodiensten, reïntegratiebedrijven). De structuur die anno 2005 is ontstaan kan dan ook niet eenvoudig met één term worden aangeduid. Er is veeleer sprake van een hybride constructie, waarin verschillende *governance*-beginselen worden gecombineerd:

1. De structuur combineert een centrale aansturing met een decentrale uitwerking, waarbij het toezicht en de verantwoording weer gecentraliseerd zijn. Dit kan aanleiding geven tot verticale coördinatieproblemen.
2. Er is een combinatie van een publieke keten van werk en inkomen die opdrachten verleent aan private bedrijven voor de reïntegratie van werkzoekenden en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Tegelijkertijd is de aard van de marktwerking onduidelijk en strijden verschillende financieringsprincipes met elkaar, zoals het principe van ‘*no cure less pay*’ en het principe van de ‘*preferred supplier*’.
3. Er vindt binnen SUWI samenwerking plaats tussen drie organisaties met een eigen autonomie en taakopvatting. Dit levert een horizontaal coördinatieprobleem op.
4. De budgetten zijn publiek gefinancierd en worden op decentraal niveau aangewend, waarbij het risico van misbesteding of onderinvestering door het kabinet bij de uitvoeringsorganisaties

op decentraal niveau is gelegd.

Er zijn tot nu toe verschillende deelstudies gepubliceerd over de veranderingen in de uitvoeringsstructuur en de verantwoordelijkheidsverdeling voor de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid in de afgelopen vijftien jaar. Zo zijn er studies verricht naar de vraag hoe het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich beleidsmatig heeft ontwikkeld (Rigter, Van den Bosch, Van der Veen en Hemerijck, 1995), de reorganisaties van de sociale zekerheid (Visser en Hemerijck, 1998; Van der Veen, Teulings en Trommel, 1997), hoe de ontstaansgeschiedenis van het UWV te begrijpen is (Becke en Van Gestel, 2003), wat de ontwikkelingslijn in de bestuursmechanismen in de arbeidsvoorziening kenmerkt (Van der Meer en Visser, 2004), alsmede enkele deelstudies over de werking van *contractualism* in SUWI (Sol en Westerveld, 2005) en Nieuw Public Management in de SUWI (Van der Meer, 2005). De meer algemene vraag hoe de bovengeschetste ontwikkelingen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in onderlinge samenhang te begrijpen zijn, en in welke mate de tegengestelde principes van centralisatie en decentralisatie, publieke samenwerking en marktwerking, horizontale en verticale coördinatie zich laten verenigen, kortom de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en marktpartijen, is nog niet beantwoord. Hierdoor is op dit moment nog onduidelijk in hoeverre de veranderingen in de uitvoeringsstructuur en verantwoordelijkheidsverdeling hebben bijgedragen aan een grotere effectiviteit en efficiency van het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid. Het voorgestelde onderzoek zal trachten hierin te voorzien.

Mogelijke verklaringen:

In onze studie zullen twee soorten verklaringen met elkaar worden gecombineerd dan wel tegen elkaar worden afgewogen. Enerzijds is er een verklaring die de nadruk legt op veranderende externe omstandigheden. Uit het voorgaande blijkt dat er in de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid ingrijpende en complexe organisatorische veranderingen hebben plaatsgevonden. Deze veranderingen werden extern gelegitimeerd door onder meer:

- de noodzaak van kostenbeheersing, zowel nationaal als internationaal (EMU);
- de noodzaak om de efficiency en effectiviteit te vergroten, zowel onder nationale (politiek) als onder internationale druk (Europees werkgelegenheidsbeleid, OECD-rapporten);
- de blijvend kwetsbare positie van bepaalde groepen op de arbeidsmarkt en de tegenvallende resultaten van het arbeidsmarktbeleid, waaronder de geringe doorstroming van gesubsidieerde arbeid naar de reguliere arbeidsmarkt (bijv. het ambtelijke rapport *Aan de slag*);
- het internationale debat over de wenselijkheid van een meer activerende verzorgingsstaat (de verschillende verklaringen van de Europese Raad; Esping Andersen et al. 2004).

De tweede verklaring richt de aandacht op de (machts)strijd tussen de diverse belanghebbenden op het terrein van arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid. Het gaat hierbij om (de vertegenwoordigers van)

de centrale overheid, lokale overheden (gemeenten), vakbonden, werkgeversorganisaties en commerciële bedrijven (uitzendbureaus, Arbodiensten, reïntegratiebureaus, verzekeringsmaatschappijen). We zullen de aandacht richten op het netwerk van en de machtsverhoudingen tussen personen die een rol spelen bij de beleidsvoorbereiding, de advisering en de besluitvorming over de inrichting van en de verantwoordelijkheidsverdeling voor de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid. Wat was/is hun visie op de inrichting van het systeem? Welke belangen staan voor hen voorop en welke ideologische oriëntatie hebben zij? Wat waren op beslissende momenten de relevante beleidsalternatieven? We zullen de analyse ‘van binnenuit’ reconstrueren door interviews met betrokkenen en sleutelrespondenten. Daarbij horen ook de politieke allianties tussen de partijen in de sociale zekerheid en de verbindingen met maatschappelijke adviesorganen (WRR, SER, VNG).

We zullen vier werkhypothesen toetsen:

1. De eerste werkhypothese luidt dat de interne verklaring van groter gewicht is dan de verklaring die de nadruk legt op externe factoren. Dan valt immers beter te begrijpen dat de dominante opvattingen snel kunnen wisselen.
2. De tweede werkhypothese betreft de inhoud van de interne verklaring en luidt dat het bestuur van de arbeidsvoorziening zich eind jaren negentig politiek geïsoleerd wist, terwijl de leidinggevenden binnen de instellingen van de sociale zekerheid (Tica, Lisv, Ctsv) aan het langste eind trokken. Dit verklaart mede waarom de publieke arbeidsvoorziening ten dele is opgeheven, terwijl de uitvoeringsorganisatie voor de sociale verzekeringen volledig in publieke handen is terechtgekomen.
3. De derde werkhypothese betreft de externe cognitieve oriëntatie van interne besluitvormers ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling in het arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid. De hypothese luidt dat besluitvormers een (extern) economisch model van publiek opdrachtgeverschap en privaat opdrachtnemerschap internaliseren, waardoor uiteindelijk een hybride organisatie-model resulteert.
4. De vierde werkhypothese vloeit min of meer voort uit de voorgaande drie: door de sterke focus op de verantwoordelijkheidsverdeling en de interne machtsverhoudingen is het eigenlijke doel van de veranderingen in de uitvoeringsorganisatie, namelijk een grotere effectiviteit en efficiency van het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid, in de verdrukking gekomen. Veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling en de uitvoeringsstructuur zijn steeds meer een doel op zich geworden.