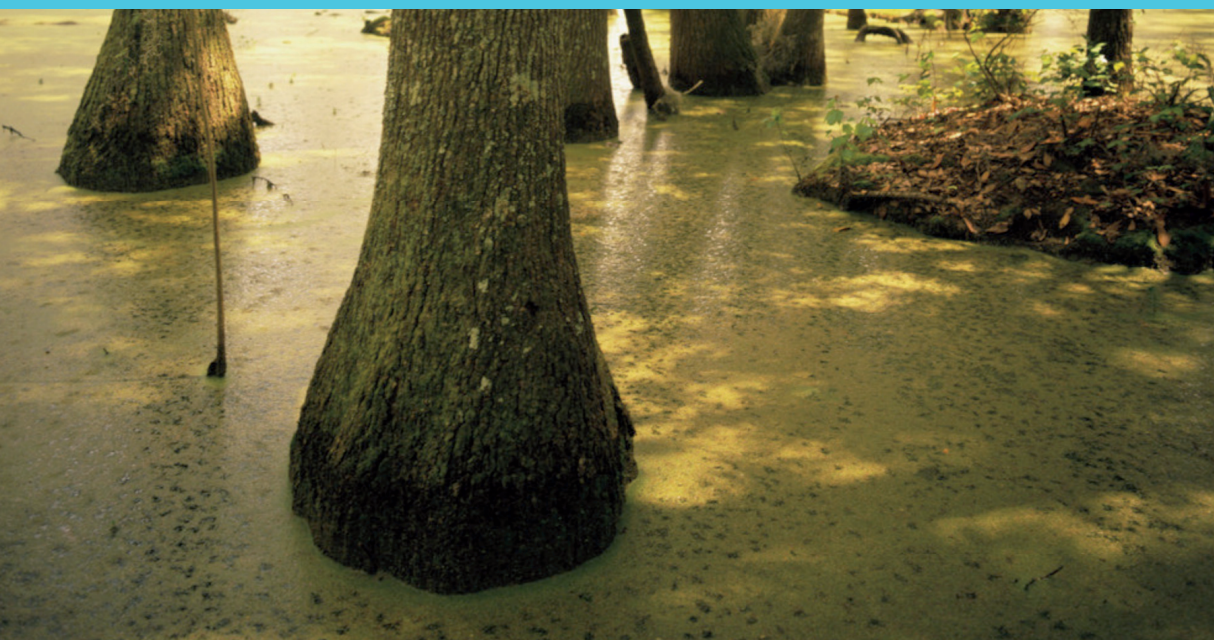


Nicolette van Gestel, Paul de Beer  
& Marc van der Meer

# HET HERVORMINGSMOERAS VAN DE VERZORGINGSSTAAT

Veranderingen in de organisatie  
van de sociale zekerheid



AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

# HET HERVORMINGSMOERAS VAN DE VERZORGINGSSTAAT



# **Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat**

**Veranderingen in de organisatie  
van de sociale zekerheid**

Nicolette van Gestel

Paul de Beer

Marc van der Meer

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Ontwerp omslag: Studio Jan de Boer, Amsterdam  
Lay-out: V3-Services, Baarn

ISBN 978 90 8964 153 3  
e-ISBN 978 90 4851 091 7  
NUR 759

© N. van Gestel, P.T. de Beer, M. van der Meer / Amsterdam University Press, Amsterdam 2009

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veele-  
voudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of open-  
baar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, me-  
chanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder  
voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond  
van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351,  
zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel  
17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde ver-  
goedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130  
KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in  
bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurs-  
wet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

# Inhoud

## Woord vooraf 9

- 1 Inleiding 11**
  - 1.1 Permanente reorganisatie 11
  - 1.2 Historische terugblik 13
  - 1.3 De vraagstelling van deze studie 14
  - 1.4 Twee onderstromen in het sociaal-economisch beleid 17
  - 1.5 Actoren in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening 21
  - 1.6 De opzet van dit boek 23
  
- 2 Drie perspectieven op verandering in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening 25**
  - 2.1 Inleiding 25
  - 2.2 Drie perspectieven op verandering 27
  - 2.3 Vergelijking van de drie verklaringen 35
  - 2.4 Naar een geïntegreerd model 39
  - 2.5 Implicaties voor deze studie 41
  - 2.6 Onderzoeksmethode 43
  
- 3 De uitvoeringsstructuur en verantwoordelijkheidsverdeling anno 1980 45**
  - 3.1 Inleiding 45
  - 3.2 De stand van het overleg in 1980 45
  - 3.3 Werknemersverzekeringen 47
  - 3.4 Arbeidsvoorziening 49
  - 3.5 Arbeidsmarkt en sociale zekerheid in 1980 52
  - 3.6 Conclusies: de verhoudingen in 1980 53
  
- 4 Het traditionele uitvoeringssysteem wankelt (jaren tachtig) 55**
  - 4.1 Inleiding 55
  - 4.2 Werkgelegenheids crisis en ontsporende overheidsfinanciën 57

4.3	Impasse in de sociale verzekeringen	58
4.4	Naar de eerste radicale hervorming van de arbeidsvoorziening	62
4.5	Het tegendeel van samenwerking	66
4.6	Conclusies	68
<b>5</b>	<b>Experimentele verandering in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening (jaren negentig)</b>	<b>73</b>
5.1	Inleiding	73
5.2	Van <i>Dutch disease</i> naar <i>job miracle</i>	74
5.3	Sociale verzekeringen: via privatisering naar publieke fusie	79
5.4	Arbeidsvoorziening van netwerk naar markt	85
5.5	Experimentele samenwerking	90
5.6	Conclusies	93
<b>6</b>	<b>SUWI: ervaringen met een nieuw uitvoeringssysteem (jaren 2000)</b>	<b>97</b>
6.1	Inleiding	97
6.2	Crisis en hervorming van de overlegeconomie	99
6.3	Het functioneren van de sociale verzekeringen	104
6.4	De werking van de re-integratiemarkt	110
6.5	Ketensamenwerking	112
6.6	Conclusies	118
<b>7</b>	<b>Verklaringen voor verandering</b>	<b>123</b>
7.1	Inleiding	123
7.2	Vertaling van ideeën in beleidsprogramma's	125
7.3	Aanpassing van regels, waarden en tradities	128
7.4	Chaos en timing	131
7.5	Drie decennia hervorming in vogelvlucht	134
7.6	Conclusies	138
<b>8</b>	<b>Lessen uit het verleden en perspectieven voor de toekomst</b>	<b>143</b>
8.1	Inleiding	143
8.2	Verandering en continuïteit in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening	145
8.3	Veranderingen in arbeidsmarkt en sociale verzekeringen, 1980-2007	151
8.4	Lessen voor de toekomst	160

<b>Bijlage 1</b>	<b>Afkortingen</b>	169
<b>Bijlage 2</b>	<b>Chronologisch overzicht van belangrijke gebeurtenissen</b>	173
<b>Bijlage 3</b>	<b>Deelnemers aan de workshops van 27 maart en 24 april 2008</b>	179
<b>Noten</b>		181
<b>Literatuur</b>		189
<b>Namenregister</b>		201
<b>Trefwoordenregister</b>		203





## Woord vooraf

Als er een beleidsterrein is waarop veranderingen en hervormingen eerder de regel dan de uitzondering zijn, dan is het wel het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid. Vanaf het moment dat de sociale zekerheid, met de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet in 1976 'voltooid' leek te zijn, heeft het stelsel voortdurend ter discussie gestaan en is een onafzienbare reeks hervormingen doorgevoerd. Veranderingen in hoogte, duur en criteria van de uitkeringen trekken doorgaans de meeste aandacht, omdat veel burgers deze 'aan den lijve' ondervinden. Denk bijvoorbeeld aan de ingrijpende herzieningen van de arbeidsongeschiktheidswetten in de eerste helft van de jaren negentig en in 2006. Maar de veranderingen die in de afgelopen decennia zijn doorgevoerd in de uitvoeringsorganisatie en de verantwoordelijkheidsverdeling van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid zijn niet minder ingrijpend. Rond 1980 was de sociale zekerheid grotendeels een gezamenlijke verantwoordelijkheid van vakbonden, werkgeversorganisaties en de overheid, waarbij de eerste twee een dikke vinger in de pap hadden bij de uitvoering. Tegenwoordig is de uitvoering van de sociale zekerheid nog louter een zaak van de overheid, hoewel enkele onderdelen (in het bijzonder de Ziektewet) zijn geprivatiseerd en overgedragen aan individuele werkgevers. Op het gebied van de arbeidsvoorziening heeft de overheid zich juist steeds verder teruggetrokken. Tot begin jaren negentig ging het om een overheidsverantwoordelijkheid, daarna werden de sociale partners er bij betrokken, maar inmiddels zijn de taken opgedeeld tussen de overheid (gemeenten en UWV) enerzijds en tal van commerciële re-integratiebureaus anderzijds.

In dit boek brengen we de veranderingen in de uitvoeringsorganisatie en verantwoordelijkheidsverdeling sinds 1980 in kaart en trachten te verklaren waarom de veranderingen zijn gelopen zoals ze zijn gelopen. Valt de ontwikkeling te verklaren uit de strijd tussen concurrerende ideeën, waarvan de beste of meest overtuigende uiteindelijk wint? Wordt de ontwikkeling vooral bepaald door de behoudzucht van taaie instituties die verandering

zo lang mogelijk tegenhouden, tot de druk van buiten zo groot wordt dat er geen houden meer aan is? Of moeten we de ontwikkelingen in de uitvoeringsorganisatie veel meer zien als een chaotisch proces, waarbij ingrijpende veranderingen min of meer toevallig door een samenloop van omstandigheden tot stand komen? Door meer inzicht te verkrijgen in de politieke en maatschappelijke krachten die het veranderingsproces verklaren, hopen we ook lessen te kunnen trekken voor toekomstige hervormingen.

Het onderzoek waarop dit boek is gebaseerd omvatte een uitvoerige analyse van literatuur, beleidsdocumenten en statistieken en een groot aantal gesprekken met personen die in uiteenlopende functies de afgelopen decennia een rol hebben gespeeld op het terrein van sociale verzekeringen en arbeidsmarktbeleid. Het onderzoek is uitgevoerd door Nicolette van Gestel van de Radboud Universiteit Nijmegen (IMR) en Paul de Beer en Marc van der Meer van het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) van de Universiteit van Amsterdam. Het onderzoek is uitgevoerd op verzoek van en met financiële steun van Stichting Instituut Gak, waarvoor wij zeer erkentelijk zijn.

Hoewel het boek het resultaat is van intensieve samenwerking tussen de drie auteurs, die dan ook gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de inhoud, is gekozen voor een duidelijke taakverdeling. Nicolette van Gestel is de hoofdauteur van de hoofdstukken 2, 4, 5, 6 en 7. Hoofdstuk 1, 3 en 8 en de paragrafen 4.2, 4.3, 5.2, 6.2 en 6.5 zijn geschreven door Marc van der Meer en Paul de Beer. René Tromp en Emma Folmer hebben als assistent-onderzoekers een bijdrage geleverd aan hoofdstuk 2 en 5 en aan de bijlagen en de literatuurlijst.

Op de concepttekst van het boek is gedegen kritisch commentaar geleverd door een begeleidingscommissie, bestaande uit prof. Romke van der Veen (Erasmus Universiteit Rotterdam) en prof. Cor van Montfoort (Algemene Rekenkamer en Universiteit van Tilburg). Daarnaast zijn de resultaten van het onderzoek besproken in twee workshops, waaraan achttien deskundigen ‘uit het veld’ op enthousiaste en zeer openhartige wijze een bijdrage hebben geleverd. In Bijlage 3 zijn de deelnemers aan deze workshops vermeld. Wij willen de leden van de begeleidingscommissie, de deelnemers aan de workshops, onze overige gesprekspartners en de redactie van AUP graag hartelijk danken voor hun onmisbare input voor dit project. Uiteraard rust de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke tekst volledig bij ondergetekenden.

Nicolette van Gestel, Paul de Beer en Marc van der Meer, mei 2009

# 1 Inleiding

*What we need to know is which particular interactions and collisions are likely to be politically consequential – which of these, in other words – have the potential to disrupt the feedback mechanisms that reproduce stable patterns over time, producing political openings for institutional evolution and change.*

(Thelen, 1999: 397)

## 1.1 Permanente reorganisatie

Op 1 januari 2009 werden de Centra voor Werk en Inkomen (CWI) samengevoegd met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Hiermee is de scheidslijn tussen arbeidsmarktbeleid en sociale verzekeringen, die lange tijd kenmerkend was voor het Nederlandse sociale beleid, definitief opgeheven. Ogenschijnlijk vormt de fusie van deze twee organisaties de logische afronding van een langdurig proces waarin de publieke arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid steeds meer naar elkaar toegegroeid zijn. Voor de niet-ingewijde kan het dan ook lijken of deze fusie de onvermijdelijke consequentie was van de reeks hervormingen die in de afgelopen decennia in de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid zijn doorgevoerd. Immers, sinds de jaren negentig bestaat er brede overeenstemming dat de sociale zekerheid een meer ‘activerend’ karakter dient te krijgen, om het beroep op de sociale uitkeringen te beperken en de herintrede van uitkeringsgerechtigden in het arbeidsproces te bevorderen. Het samenvoegen van arbeidsbemiddeling en re-integratie enerzijds en uitkeringsverstrekking anderzijds lijkt hieruit als vanzelfsprekend voort te vloeien.

Wie de ontwikkelingen van meer nabij heeft gevolgd, weet echter dat de huidige uitvoeringsstructuur er allerminst zonder slag of stoot is gekomen. Er is jarenlang een heftige strijd gevoerd over de gewenste uitvoeringsorganisatie van en de verantwoordelijkheidsverdeling voor de soci-

ale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Tien jaar geleden, begin 1999, zag het er nog naar uit dat de uitvoering grotendeels zou worden geprivatiseerd. Weinigen vermoedden toen dat er uiteindelijk een grote publieke organisatie tot stand zou komen die zowel uitkeringsverstrekking als re-integratie tot taak heeft. En wie nog eens tien jaar terug gaat in de tijd, naar het einde van de jaren tachtig, zal constateren dat er toen weer heel andere ideeën leefden over de verantwoordelijkheidsverdeling. De sociale partners – de vakbonden en werkgeversorganisaties – trokken toen nog aan de touwtjes bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen en er waren plannen in de maak om hen ook een grote verantwoordelijkheid te geven voor de arbeidsvoorziening. Er is de afgelopen decennia dus geenszins sprake geweest van een logische, rechtlijnige ontwikkeling van de uitvoeringsstructuur en verantwoordelijkheidsverdeling. De ontwikkelingen volgden veeleer een kronkelweg die ons pas na vele omzwervingen heeft gebracht waar we nu zijn. Feitelijk was er sinds de jaren tachtig sprake van een vrijwel permanente reorganisatie in de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid. Het staat dan ook nog te bezien of met de fusie van UWV en CWI aan die schier onafgebroken reeks reorganisaties een einde is gekomen.

In dit boek zoeken we een verklaring voor de vele hervormingen in de uitvoering van en de verantwoordelijkheidsverdeling voor de arbeidsvoorziening en de sociale verzekeringen in de periode 1980-2008. We nemen 1980 als startpunt, omdat rond dit jaar een nieuwe fase in het sociale beleid aanbrak. De periode tussen de Tweede Wereldoorlog en het eind van de jaren zeventig had in het teken gestaan van de opbouw en uitbouw van de verzorgingsstaat. Vanaf de jaren tachtig verschuift de prioriteit van opeenvolgende regeringen echter naar het beheersbaar maken van de verzorgingsstaat. De uitgaven zijn zo sterk toegenomen dat een verdere uitbouw onwenselijk wordt geacht en de houdbaarheid van de bestaande verzorgingsstaat niet langer gegarandeerd is. De meeste hervormingen die na 1980 plaatsvinden hebben dan ook niet tot doel om de rechten en aanspraken op collectieve voorzieningen uit te breiden, maar om het beroep erop te beteugelen en de uitgaven te beheersen. Het zal geen verbazing wekken dat dit met veel maatschappelijke en politieke strijd gepaard ging.

In dit boek concentreren wij ons op de hervormingen in de uitvoeringsorganisatie. We inventariseren de uiteenlopende ideeën die bij de betrokken maatschappelijke actoren – politieke partijen, sociale partners, uitvoeringsorganisaties – leefden om de uitvoeringsorganisatie anders in te richten en vorm te geven. We gaan na welke diep verankerde waarden

in de verschillende organisaties lange tijd verandering in de weg stonden. En we laten zien hoe uiteindelijk coalities van gelijkgezinden – al was het maar in hun onvrede over de bestaande structuur – op het juiste moment de krachten bundelden en gebruik wisten te maken van een unieke kans om een doorbraak te forceren. Het eindresultaat van al deze processen mag er dan vanzelfsprekend uitzien, wij zullen betogen dat het veeleer een toevallige optelsom is van ideeën, instituties en chaos dan de onvermijdelijke uitkomst van een rationeel besluitvormingsproces.

In dit inleidende hoofdstuk geven we eerst een korte historische schets van de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid (par. 1.2). Vervolgens formuleren we de vraagstelling van deze studie (par. 1.3). Daarna bespreken we twee centrale onderstromen in het publieke debat van de afgelopen decennia over deze beleidsterreinen, te weten marktsturing en activering (par. 1.4). Vervolgens passeren de organisaties die een rol spelen in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening de revue (par. 1.5). Ten slotte zet paragraaf 1.6 de opzet van dit boek uiteen.

## **1.2 Historische terugblik**

Vanaf hun ontstaan aan het eind van de negentiende eeuw tot lang na de Tweede Wereldoorlog waren de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid gescheiden beleidsterreinen die een geheel eigen ontwikkeling maakten. Zij kenden hun eigen organisaties, regels, verantwoordelijkheden en wetten.

De eerste socialezekerheidsregelingen kwamen aan het einde van de negentiende eeuw tot stand door een samenspel van maatschappelijke actoren, die van elkaar afhankelijk waren om de door hen gewenste sociale bescherming te realiseren (De Swaan, 1989; Hoogenboom, 2000). In 1854 zag de Armenwet het licht, rond 1870 gevolgd door de eerste werkloosheidsverzekeringen van vakbonden, waarna in 1901 met de Ongevallenwet de eerste wettelijke socialezekerheidsregeling tot stand kwam. Ook de arbeidsvoorziening dateert uit die periode. De eerste stedelijke arbeidsbeurs werd in 1902 opgericht in Schiedam, waarna al gauw andere gemeenten volgden. In 1914 kwam de wettelijke verplichting voor werklozen zich bij het arbeidsbureau te laten registreren. Een kleine twintig jaar later werd – op advies van de Internationale Arbeidsorganisatie – de Arbeidsbemiddelingswet (1930) van kracht, die voorzag in een publiek stelsel van kostenloze, voor iedereen toegankelijke bemiddeling van vraag en aanbod op gemeentelijk niveau (De Rooy, 1978; Van Bekkum, 1996).

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog gold een sterke interverniërende rol van de overheid (keynesiaans beleid) als vanzelfsprekend om massale werkloosheid, zoals in de jaren dertig, te voorkomen en het inkomensverlies ten gevolge van werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom te verzachten. De sociale zekerheid kreeg in deze periode een steeds groter bereik. Toen in de jaren zeventig en tachtig de werkloosheid voor het eerst in de naoorlogse periode flink toenam en het beroep op de sociale zekerheid sterk groeide, werden tal van hervormingsvoorstellen gedaan om de betaalbaarheid van het stelsel in de toekomst te garanderen. De grote lijnen van het stelsel bleven echter ongewijzigd, en de beheersing van de kosten kwam voornamelijk tot stand door de uitkeringsaanspraken te beperken (zie hierover hoofdstuk 4).

Het budget van de arbeidsvoorziening was altijd veel kleiner dan dat van de sociale zekerheid. De verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorziening kwam in 1945 onder het rijk en tot 1990 was er sprake van een centrale aansturing van de arbeidsbureaus in gemeenten en regio's. In de jaren zeventig volgden experimenten met Arbeidsbureaus 'nieuwe stijl' (ANS), maar het bemiddelingsmonopolie van de overheid bleef gehandhaafd. De nieuwe Arbeidsvoorzieningswet van 1990 decentraliseerde de besluitvorming naar regionaal niveau. Ook kregen de organisaties van werkgevers en werknemers naast de overheid een plaats in het bestuur. Er kwam een einde aan het overheidsmonopolie op de arbeidsbemiddeling en marktpartijen kregen steeds meer ruimte om diensten aan te bieden voor de allocatie van werkzoekenden (Van Gestel, 1994; Sol, 2000). In de loop van de jaren negentig startten verschillende experimenten met samenwerking tussen de sociale zekerheid en de publieke arbeidsvoorziening, vooruitlopend op de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI, 2002) (Van der Meer en Visser, 2004).

### **1.3 De vraagstelling van deze studie**

Deze korte historische schets laat al zien dat er grote veranderingen zijn opgetreden in (het denken over) het beleid en de uitvoering van de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening. De centrale vraag van dit boek is hoe we deze veranderingen kunnen verklaren. Daarbij zullen we drie verschillende theoretische perspectieven combineren, die in hoofdstuk 2 verder worden uiteengezet. Voorstellen tot beleidshervormingen komen meestal voort uit nieuwe ideeën en inzichten over de inhoudelijke samenhang en werking van een beleidsveld (Hall, 1993; Sabatier 1999). Deze ideeën be-

treffen niet alleen de beleidsinstrumenten, maar ook de doelstellingen en de inrichting van de uitvoeringsorganisatie. Sommige ideeën hebben een lange incubatietijd voordat ze breed ingang vinden – daar kan wel een decennium overheen gaan –, andere ideeën krijgen onvoldoende steun en sterven een stille dood. Een belangrijke veronderstelling van deze studie is dat nieuwe ideeën een maatschappelijk voertuig nodig hebben om kans te maken op realisatie. Dit is het eerste perspectief: de strijd tussen concurrerende ideeën.

In de literatuur over verzorgingsstaten wordt veelvuldig geconstateerd dat nieuwe kennis en inzichten vaak niet leiden tot beleidsveranderingen, maar dat bestaande verzorgingsarrangementen op hoofdlijnen in stand blijven. Dit institutionele argument is het tweede theoretische perspectief van ons boek. Toonaangevende auteurs als Gøsta Esping-Andersen (1990) en Paul Pierson (1994) zien verzorgingsstaten als een institutioneel evenwicht. Het machtsevenwicht tussen hervormende en behoudende krachten, die zowel legitimiteit geven als ontnemen aan de bestaande verhoudingen, blokkeert verandering van (de organisatie van) het beleid. Veranderingen brengen hoge kosten met zich mee vanwege de grote investeringen die in de opbouwfase zijn gedaan ('verzonken kosten'), terwijl de opbrengst van hervormingen onzeker is. De laatste jaren is er binnen de institutionele benadering meer aandacht voor geleidelijke veranderingen die het gevolg kunnen zijn van voortdurende heronderhandeling van institutionele arrangementen (Streeck en Thelen, 2005). Ten gevolge van vele kleine beleidswijzigingen en veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden kunnen uiteindelijk toch substantiële verschuivingen plaatsvinden in de institutionele structuur. De recentere sociaal-economische beleidsanalyse, waarvan dit boek een voorbeeld is, betoogt dat er in beleidsvelden vaak sprake is van tijdelijke institutionele evenwichten, die vervolgens verschuiven naar een nieuw institutioneel evenwicht. Door de nadruk te leggen op onderhandelingsprocessen wordt ook duidelijk dat organisatiemacht kan eroderen, waardoor organisaties geïsoleerd raken en ten onder kunnen gaan.

Kenmerkend voor deze hervormingsprocessen is dat zij lang niet altijd in een logische volgorde verlopen, doordat meerdere ideeën met elkaar wedijveren en geen van de partijen voldoende macht heeft om de besluitvorming te forceren. In de analyse zullen we laten zien dat het ritme en de systematiek van beleidswijzigingen soms een onvoorspelbaar of chaotisch patroon vertonen. Besluitvorming vindt vaak pas plaats als er zich een *policy window* (Kingdon, 1995) opent. Maar niet elke mogelijkheid wordt benut; naast plotselinge doorbraken zijn er ook gemiste kansen (Cohen,



March en Olsen, 1972). De *timing* in de agendavorming en de dynamiek van de veranderingen vormen het derde theoretische perspectief van dit boek.

We zullen zien dat de ambities, doelstellingen, taken en verantwoordelijkheden in het beleidsveld van de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid verschoven toen de oorspronkelijke doelstellingen niet gehaald werden en zich onbedoelde effecten voordeden. De ‘passieve’ Nederlandse verzorgingsstaat met zijn relatief genereuze uitkeringen dreigde bij de grote herstructurering van de industrie in de jaren zeventig en tachtig onbetaalbaar te worden, doordat zij leidde tot een zeer hoge en hardnekkige uitkeringsafhankelijkheid (Kroft et al., 1989; Visser en Hemerijck, 1998). Dit riep ook de vraag op naar de effectiviteit en de rechtvaardigheid van het arbeidsmarktbeleid. De tegenvallende arbeidsmarktprestaties van de jaren zeventig en tachtig in de Europese landen, de vertraging van de economische groei en het oplopen van de overheidsuitgaven versterkten elkaar in een spiraal van steeds hogere sociale uitgaven, hogere lasten die op hun beurt weer een rem zetten op de economische groei en op de creatie van banen. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) merkte in 1993 op dat Nederland in antwoord op deze problemen weliswaar een rijk instrumentarium kende, maar dat dit weinig effectief was (OECD, 1993).

De sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening bleken een weerbarstig (*wicked*) probleem te vormen, met meerdere, zeer algemeen geformuleerde en soms tegenstrijdige doelstellingen, zonder een eenduidig afgebakende probleemdefinitie, met verschillende probleemkenmerken waaraan uiteenlopende oorzaken ten grondslag liggen (Rittel en Webber, 1973; Sabel en O’Donnel, 2000; Van der Meer, 2005). Er was voortdurend spanning tussen de hooggespannen ambities en de geringe resultaten van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid, waarvan men algemeen wel het maatschappelijke belang onderkende, maar het rendement betwistte.

In dit boek gaan wij na waartoe de permanente kritiek op de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening heeft geleid. Hierbij beperken wij ons tot een analyse en verklaring van de veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling en de uitvoeringsstructuur. De zogenaamde materiewetten van de sociale zekerheid, die betrekking hebben op toekenningsvoorwaarden, hoogte en duur van uitkeringen, blijven buiten beschouwing.<sup>1</sup> De volgende drie vragen staan centraal.

1. Welke veranderingen hebben zich voorgedaan in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid, de sociale partners en marktpartijen en de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in Nederland in de periode 1980-2008?
2. Hoe kunnen we deze ontwikkelingen verklaren vanuit drie theoretische perspectieven waarin respectievelijk de strijd tussen ideeën, institutionele krachten en chaotische processen en timing centraal staan?
3. Hoe kunnen we de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en de uitvoeringsstructuur van het socialezekerheids- en arbeidsmarktbeleid typeren in het licht van de feitelijke ontwikkelingen en de theoretische verklaringen?

#### **1.4 Twee onderstromen in het sociaal-economisch beleid**

De veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling en de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in de afgelopen drie decennia hebben zich afgespeeld tegen de achtergrond van algemenere ontwikkelingen in het denken over sociaal-economisch beleid in Nederland. Deze ontwikkelingen in het denken vormen in zekere zin de onderstroom die mede richting heeft gegeven aan het beleid op dit terrein. De twee belangrijkste onderstromen kunnen kortweg worden aangeduid als marktsturing en activering. Beide onderstromen staan overigens niet los van elkaar, maar hebben elkaar wederzijds versterkt en soms ook tegengewerkt.

##### **a. Marktsturing**

In de eerste naoorlogse decennia beheersten de ideeën van de Engelse econoom J.M. Keynes het denken over het economisch beleid: de overheid kon door de vraag te stimuleren de conjunctuurcycli dempen en de werkloosheid beperken. In de jaren tachtig werd het keynesiaanse beleid ten grave gedragen, doordat het tot 'stagflatie' bleek te leiden: hoge inflatie bij een stagnerende economie. In reactie daarop kreeg het neoklassieke denken, waarin vrije marktwerking centraal staat, (opnieuw) de overhand. De overheid diende terug te treden om ruimte te maken voor de markt. Dit vroeg niet alleen om een kleinere overheid – door bezuinigingen op publieke uitgaven en privatisering van overheidsbedrijven –, maar ook om het wegnemen van regels en instituties die de marktwerking verstoren. De

OECD was de stuwende kracht achter de verandering in het denken over overheid en markt, maar ook andere internationale organisaties, zoals het Internationale Monetaire Fonds (IMF) en de Wereld Handelsorganisatie (World Trade Organization, WTO) speelden hierin een belangrijke rol.

In de jaren negentig vond het marktdenken ook zijn weg in de publieke sector. De overheid diende niet alleen meer ruimte te maken voor de markt, maar diende ook zelf meer volgens marktprincipes te werken. Zeer invloedrijk was het boek *Reinventing government* van Osborne en Gaebler (1992). Zij gaven de aanzet tot de 'school' van het *New Public Management*, die een scherpe scheidslijn trekt tussen de nationale beleidsvoorbereiding en de decentrale beleidsuitvoering. De gedachte was dat een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers de doelmatigheid en rechtmatigheid van het overheidsbeleid aanzienlijk verbetert. In sommige 'publieke' domeinen werden marktelementen geïntroduceerd door de uitvoering van (voorheen) publiekrechtelijke taken over te dragen aan private opdrachtnemers. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) schetste in het invloedrijke rapport *Belang en beleid* (1994) de bestuurlijke contouren van de sociale zekerheid op basis van een neoklassieke 'principaal-agentbenadering'.

De groeiende populariteit van het marktdenken resulteerde ook in een kritische bejegening van de overlegeconomie en het maatschappelijke corporatisme. Een prominente rol van de sociale partners zou immers evenzeer een belemmering vormen voor 'vrije' marktwerking als een grote overheid. Het beroemde akkoord van Wassenaar, dat de vakbonden en werkgevers in 1982 sloten, luidde aanvankelijk een *revival* van het corporatisme in Nederland in. De overheid hoopte haar sociaal-economische doeleinden mede te realiseren door de sociale partners erbij te betrekken. Dit resulteerde onder meer in de zogenoemde tripartisering van de arbeidsvoorziening (zie hoofdstukken 4 en 5). Begin jaren negentig zwol, in het verlengde van de parlementaire enquête onder leiding van PvdA-Kamerlid F. Buurmeijer (hoofdstuk 5), de kritiek op het corporatisme echter aan: het zou bijdragen aan stroperigheid, trage en ondoorzichtige besluitvorming en vermenging van verantwoordelijkheden. Uiteindelijk zou met de invoering van SUWI in 2002 de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de sociale partners in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening ten einde komen (hoofdstuk 6).

In onze studie wordt nagegaan welke actoren dergelijke beleidsverschuivingen propageren. In Nederland woedde eind jaren zeventig, begin jaren tachtig een ware 'economenstrijd' over de rol van de overheid versus de markt (De Beer, 2001; Van Dalen en Klamer, 1996). Uiteindelijk wonnen

de markteconomen, die bij verschillende politieke partijen te vinden waren, niet alleen ter rechterzijde, maar ook ter linkerzijde van het politieke spectrum. Misschien de belangrijkste vertolker van dit marktdenken was het Centraal Planbureau (CPB). Hoewel de macromodellen van het CPB nog altijd uit een combinatie van keynesiaanse en neoklassieke mechanismen bestaan, is het CPB in de jaren negentig zijn beleidsanalyses steeds meer gaan uitvoeren met een micromodel (MIMIC), dat vooral uitgaat van neoklassieke principes. Een kleinere overheid, lagere belastingen, minder sociale uitgaven leiden in dit model vrijwel altijd tot gunstiger uitkomsten dan de tegenovergestelde opties.

In de jaren negentig kwam er in het overheidsbeleid ook meer aandacht voor bevordering van marktwerking, vooral onder de twee 'Paarse' kabinetten (1994-2002). Van 1994 tot 2003 voerde de overheid in dit kader de MDW-operatie uit (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit). Onderdeel daarvan waren onder meer lastenverlichting, verruiming van winkeltijden en een nieuwe taxiwet. Ook werd marktwerking geïntroduceerd in sectoren die tot voor kort een staatsmonopolie waren geweest, zoals het loodswezen, de telecomsector, het spoor en de energiebedrijven. Toezichthouders als de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) moesten erop toezien dat de voormalige staatsbedrijven geen misbruik maakten van hun machtspositie. Ook in de marktsector werden betere marktwerking en concurrentie gestimuleerd door het bestrijden van kartels en economische machtsvorming, waarop de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) toezicht hield.

Hoewel er de laatste jaren steeds meer kritiek wordt geuit op het marktdenken, recent nog eens aangewakkerd door de internationale financiële crisis, is er tot op heden geen sprake van een ommekeer in het overheidsbeleid op dit terrein. In de periode die wij beschrijven, 1980-2008, kan het oprukkende marktdenken dan ook als een van de drijvende krachten achter het sociaal-economische beleid worden beschouwd.

## b. Activering

De OECD was niet alleen een belangrijke stimulator van het marktdenken, maar ook van de kritiek op de traditionele, passieve verzorgingsstaat. In haar *Jobs Study* uit 1994 liet de OECD zien dat het werkgelegenheidsniveau in continentale verzorgingsstaten, waaronder Nederland, structureel laag is als gevolg van een gebrek aan flexibiliteit van de arbeidsmarkt. Voor een beter functionerende arbeidsmarkt dienden rigide instituties te worden aangepakt. Daarbij ging het enerzijds om belemmerende ar-

beidsmarktinstituties als het wettelijk minimumloon, ontslagbescherming, algemeen verbindend verklaring van CAO's en hoge lastendruk op arbeid (de 'wig'). Anderzijds zocht de OECD de oorzaak in het stelsel van sociale zekerheid. Relatief hoge uitkeringen resulteerden in een armoedeval of werkloosheidsval. Bovendien kenden de sociale regelingen vaak soepele toekenningsvoorwaarden (vooral bij de arbeidsongeschiktheid en vervroegde uittreding) en nauwelijks controle op het zoekgedrag van werklozen of sancties bij het niet nakomen van verplichtingen. De sociale zekerheid kenmerkte zich door haar *passieve karakter*: de toegang tot het stelsel was te gemakkelijk en er waren nauwelijks prikkels om het stelsel weer te verlaten. De oplossing hiervoor was het stelsel *activerender* te maken, door de uitkeringsvoorwaarden te verslechteren (lagere en korter durende uitkeringen), door de toetredingsdrempels te verhogen (referte-eisen, keuringseisen bij arbeidsongeschiktheid), door de prikkels voor uitkeringsontvangers om werk te zoeken en te aanvaarden groter te maken (controle, sancties) en door uitkeringsontvangers intensiever te begeleiden (re-integratieactiviteiten). Daarom werd het wenselijk geacht om de verhouding tussen de uitgaven voor passief arbeidsmarktbeleid (lees: uitkeringen) en voor actief arbeidsmarktbeleid te wijzigen ten gunste van de laatste.

In de jaren negentig vonden de ideeën van de OECD steeds meer weerklank binnen de landen van de Europese Unie. Sterker dan in de OECD-analyses stond daarbij echter voorop dat de beschermende functie van de verzorgingsstaat in stand zou moeten blijven. Vandaar de groeiende nadruk op een *activerende verzorgingsstaat*, soms ook als *participatiestaat* of *sociale investeringsstaat* aangeduid (Esping-Andersen, 2000; Engelen, Hemerijck en Trommel, 2007). Daarbij wordt benadrukt dat de verzorgingsstaat ook een productief karakter kan hebben, door bijvoorbeeld investeringen in scholing of de bevordering van de sociale samenhang. Hoewel in discussies veelvuldig wordt gesproken over het 'Europese sociale model' (in contrast met het Amerikaanse model), bleef het EU-beleid ten aanzien van de verzorgingsstaat beperkt tot het formuleren van gezamenlijke doelstellingen over arbeidsparticipatie (in het kader van de *European Employment Strategy* en de Lissabon-agenda), sociale uitsluiting en pensioenen. Van een samenhangende en consistente Europese visie op een activerende verzorgingsstaat, laat staan op het functioneren van de uitvoeringsorganisaties is geen sprake.

In Nederland verwoordde de WRR de omslag in het denken het meest uitgesproken. In 1987 bracht de raad al een rapport uit onder de titel *Activerend arbeidsmarktbeleid* en in 1990 volgde het invloedrijke *Een wer-*

*kend perspectief.* Daarin constateerde de WRR dat niet zozeer de hoge werkloosheid maar de lage arbeidsparticipatie de achilleshiel van het Nederlandse arbeidsmarktbestel vormde. De analyse van de WRR vond in de jaren negentig breed ingang, maar daarmee was natuurlijk nog niet de vraag beantwoord op welke wijze de overheid moest intervensies in de arbeidsmarkt om de werkgelegenheid te bevorderen. Hoe kan en moet de overheid ingrijpen om werklozen naar werk te begeleiden? Zo is niet bij voorbaat duidelijk welke actoren op welk moment bepaalde groepen werkzoekenden het beste kunnen begeleiden naar de arbeidsmarkt (Machin en Manning, 1999; Kok, Korteweg en Van der Meer, 2004; Vollaard en Koning, 2000). Niettemin werd verhoging van de arbeidsparticipatie vanaf de jaren negentig onder het motto 'Werk boven inkomen' wel het uitgangspunt voor vrijwel alle sociale regelingen.

### **1.5 Actoren in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening**

Moderne verzorgingsstaten zijn *organisational states* (Knokke en Lauman, 1988; Scharpf, 1997), waarin vele actoren – bedrijven, instellingen en organisaties – een rol spelen. Deze actoren vormen met elkaar netwerken met uiteenlopende onderlinge relaties en beïnvloedingsstructuren.

Door het veld van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid lopen drie scherpe organisatiescheidslijnen: binnen en tussen de centrale en lokale overheden, tussen werkgevers en werknemers (en hun organisaties) en tussen publieke en private belangen (Van der Meer en Visser, 2004). Het spanningsveld tussen de centrale en de lokale overheid heeft altijd bestaan. Arbeidsmarkten zijn lokale markten en nationale overheden hebben onvoldoende kennis daarvan om deze direct te beïnvloeden. Wel kan een regering op nationaal niveau voorwaarden stellen aan markten en met een algemeen juridisch kader vraag en aanbod beïnvloeden. Daaronder valt ook het bieden van een zekere (inkomens)bescherming en ondersteuning aan groepen die kortere of langere tijd zonder werk zitten. Ook kan de nationale overheid lokale ontwikkelingen vergelijken en in perspectief plaatsen. De sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening hebben te maken met het beleid van ten minste vijf departementen en hun aangesloten organisaties: de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken, Onderwijs, Economische Zaken en Financiën. Daarnaast zijn er relaties met andere departementen, als de overheid optreedt als wetgever, in haar rol als werkgever en bij de vormgeving van de infrastructuur. Een opvallend kenmerk van dit verkokerde overheids-

bestuur is dat er niet zelden sprake is van een richtingstrijd binnen en tussen de departementen, die voor een deel voortvloeit uit uiteenlopende visies op het openbaar bestuur, die vigeren binnen en tussen verschillende wetenschappelijke disciplines (economen versus juristen) en tussen politieke ideologieën (links versus rechts). Daarnaast zijn er soms gespannen verhoudingen tussen de rijksoverheid, de provincies en de gemeentelijke overheden. Ieder van deze overheidsorganisaties heeft eigen vertegenwoordigende organisaties met eigen bestuursorganen en adviseurs, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de vereniging van gemeentelijke sociale diensten, DIVOSA.<sup>2</sup>

Werkgevers en werknemers – de sociale partners – vormen een tweede groep van actoren, die in de overlegeconomie lange tijd samen optrokken. Zij hebben een gezamenlijk belang om het economische proces te coördineren en de beleidsvoorbereiding te beïnvloeden, zoals in de Sociaal-Economische Raad (SER), de vroegere Sociale Verzekeringsraad (SVr), en de Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Vanaf de Tweede Wereldoorlog tot aan de parlementaire enquête naar de sociale zekerheid in 1993 opereerden de koepels van werkgevers en werknemers en de organisaties en raden op het terrein van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening, waarin zij participeerden, met grote eenheid. Ook was er, tot zij in 1997 werden opgeheven, een hechte samenwerking in de bedrijfsverenigingen die de werknemersverzekeringen uitvoerden. Tegelijkertijd zijn er in werkgevers- en werknemerskring verschillende stromingen. Binnen de vakbeweging leven verschillende opvattingen over de verhouding tussen overheid, burgers en vertegenwoordigende organisaties. Sommigen steunen de verdere ontwikkeling van het maatschappelijke middenveld, anderen verwachten meer van de overheid als de centrale regisseur van de sociale zekerheid. In werkgeverskring lopen de verwachtingen ten aanzien van de prestaties van de markt en van de sociale partners zelf uiteen. De uitzendbureaus en re-integratiebedrijven verwoorden een eigen belang in de discussie over private bemiddeling en marktwerking, dat niet altijd overeenkomt met dat van andere werkgevers.

De scheidslijn tussen het publieke en het private domein in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening was in het verleden zeer strikt. Lange tijd was de arbeidsbemiddeling, conform ILO-verdrag nr. 88, uitsluitend een zaak van overheidsregistratie en -bemiddeling, totdat uiteindelijk ook private uitzendorganisaties daarin een rol mochten gaan vervullen.<sup>3</sup> Sinds 2002 mogen de uitzendbureaus volledig de rol van opdrachtnemer in het stelsel van werk en inkomen op zich nemen. Meer in algemene zin is sinds de jaren negentig het onderscheid tussen de publieke en de private sector

vervaagd door de opmars van het marktdenken in de sociale zekerheid en de arbeidsbemiddeling. In de re-integratiemarkt werken particuliere bedrijven, dienstverleners, private re-integratiebedrijven, headhunters, beroepskeuzebureaus en uitzendbureaus in opdracht van publieke opdrachtgevers. Zoals we in hoofdstuk 6 zullen zien is deze markt sterk in ontwikkeling, al zijn nog lang niet alle coördinatieproblemen opgelost.

## **1.6 De opzet van dit boek**

In dit boek gaan we na welke veranderingen zich hebben voorgedaan in de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening en hoe deze kunnen worden verklaard vanuit een ideeënbenadering, een institutionele benadering en een chaosbenadering. In hoofdstuk 2 worden deze drie theoretische benaderingen, aan de hand van een overzicht van de relevante wetenschappelijke literatuur, verder uitgewerkt. In hoofdstuk 3 schetsen we de stand van zaken in de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening anno 1980, waarmee de empirische analyse aanvangt. De hoofdstukken 4, 5 en 6 vormen de kern van dit boek. Hierin bespreken we achtereenvolgens de stagnatie in de jaren tachtig, de experimentele veranderingen in de jaren negentig en de nieuwe ontwerpfase aan het begin van de eenentwintigste eeuw. In elk van deze hoofdstukken geven we een schets van de sociaal-economische context in het betreffende decennium, we beschrijven de veranderingen in de sociale verzekeringen, in de arbeidsvoorziening en op het raakvlak van beide beleidsterreinen en we gaan na hoe deze veranderingen – of het uitblijven daarvan – zijn te verklaren. In hoofdstuk 7 trekken we een aantal conclusies met betrekking tot het belang van de drie theoretische perspectieven voor de verklaring van de veranderingen in de afgelopen drie decennia. In hoofdstuk 8 schetsen we tot slot de belangrijkste trends en constanten in het beleid ten aanzien van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening en trekken hieruit enkele praktische lessen voor de toekomst.





## 2. Drie perspectieven op verandering in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening

### 2.1 Inleiding

Dit boek wil bijdragen aan een beter begrip van de veranderingen in de taakverdeling en uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening (tegenwoordig re-integratie). We verdiepen ons in een complexe maatschappelijke sector, waarin vele organisaties actief zijn die zich in verschillende rollen, bijvoorbeeld als wetgever, uitvoerder, toezichthouder of concurrent, tot elkaar verhouden.<sup>1</sup> *Verandering* in dergelijke complexe maatschappelijke sectoren is doorgaans geen eenvoudige zaak (Mayntz en Scharpf, 1995; Nelissen, Goverde en Van Gestel, 2000; Kooiman, 2003). Verandering veronderstelt immers dat de betrokken partijen invloed hebben op de situatie en in staat zijn collectief tot andere oplossingen te komen. Drie essentiële kenmerken van maatschappelijke sectoren zorgen er echter voor dat verandering een gecompliceerd proces is: de problemen zijn vaak weerbarstig (*wicked problems*), omdat zij door vele factoren worden beïnvloed, er zijn vele actoren met verschillende doelstellingen, die vaak voor meerdere uitleg vatbaar zijn en er bestaat tussen de betrokken publieke en private partijen vaak een diffuse machtsverdeling waarin niemand zelfstandig in staat is om de besluitvorming te domineren (Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997; Nelissen, Goverde en Van Gestel, 2000; Van der Meer, 2005). Verandering komt daarom vaak pas na langdurige onderhandeling tot stand (Van Gestel, 1994; Teisman en Klijn, 1995; 't Hart, Metselaar en Verbeek, 1995), waarbij het meestal om kleine stappen gaat die in de uitvoering verder verwateren (Denis, Langley en Rouleau, 2007).

Eenvoudige rationale besluitvormingsmodellen voor het begrijpen van verandering zijn doorgaans te beperkt, omdat zij deze problemen niet onderkennen (Abma en In 't Veld, 2001; Stone, 2002). Verandering in een context van collectieve actie kan niet goed worden verklaard door alleen uit te gaan van het gedrag van individuen als 'homo economicus', die rationale afwegingen maken op basis van stabiele preferenties. In maatschap-

pelijke sectoren is verandering eerder een iteratief proces, waarin actoren voortdurend op elkaar anticiperen en reageren (Seo en Creed, 2002; Reay en Hinings, 2005). Zoals Meyer, Gaba en Colwell (2005: 456) stellen: "Equilibrium and linearity are assumptions of social theory, not facts of social life." Juist de interactie tussen de betrokken partijen, zoals politici, uitvoerders, belangenorganisaties en toezichthouders, en de betekenis die zij vanuit hun denkwereld of discours geven aan bestaande regels en structuren, bepalen of, en zo ja, wat er verandert (Howlett en Ramesh, 1998). Botsende belangen zorgen vaak voor spanningen en inconsistenties in de besluitvorming. Zo is er soms sprake van een gelijktijdig streven naar kostenbeheersing en naar een intensievere begeleiding van werkzoekenden in de arbeidsvoorziening. De botsingen en tegenstrijdigheden kunnen leiden tot ontevredenheid van bepaalde groepen of individuen en zijn op die manier aanleiding voor verandering (Oliver, 1992; Greenwood en Hinings, 1996).

In collectieve processen verschilt de uitkomst van het veranderingsproces vaak sterk van het aanvankelijk beoogde en nagestreefde doel (Hargrave en Van de Ven, 2006). Een voorbeeld hiervan is de oprichting van het publieke uitvoeringsorgaan in de sociale verzekeringen, UWV, in 2002, terwijl het streven van de kabinetten-Kok vanaf 1994 was gericht op marktwerking (zie hoofdstuk 5). Ook dit kan onvoldoende begrepen worden met een puur rationele verklaring van actoren die een optimale oplossing kiezen op grond van een grondige afweging van de voor- en nadelen van beschikbare alternatieven. Conventionele theorieën waarin sprake is van een logische en consistente opeenvolging van fasen in het veranderingsproces, zoals het formuleren van eenduidige doelen, het afwegen van alternatieven en het maken en implementeren van rationele keuzen, gaan daarom in veel maatschappelijke sectoren niet op. Als de doelen ambigu zijn en macht over vele partijen is verdeeld, zijn de gangbare, logische besluitvormingsmodellen en verklaringen voor sociale orde en controle niet toereikend (Cohen en March, 1985; Denis et al., 2007).

In deze studie gaan we er daarom van uit dat de uitgangspunten in lineaire, rationele modellen van beleidsverandering en besluitvorming (Hoogerwerf, 1998; Osborne en Gaebler, 1992) weliswaar kunnen bijdragen aan de verklaring van verandering, maar dat we deze moeten confronteren en aanvullen met andere verklaringen. In dit hoofdstuk verkennen we de potentiële bijdrage van drie theoretische benaderingen, die zijn gekozen vanwege hun relevantie voor verandering in een maatschappelijke context met vele partijen, meerduidige doelen en een diffuse machtsverdeling (Jordan, Wurzel en Brückner, 2003). Het gaat om de ideeënbenadering

(o.a. Hall, 1993; Sabatier en Jenkins-Smith, 1993; Sabatier, 1999), de institutionele benadering (o.a. Scott, 2001; Streeck en Thelen, 2005; Hargrave en Van de Ven, 2006) en de chaosbenadering (o.a. Cohen, March en Olsen, 1972; Kingdon, 1995). De ideeënbenadering legt de nadruk op de kracht van ideeën als verklaring voor verandering in maatschappelijke sectoren. De institutionele benadering gaat ervan uit dat beslissingen worden beïnvloed door diep verankerde regels, waarden en tradities. Deze institutionele context draagt ertoe bij dat bestaande arrangementen in taakverdeling en uitvoering in stand blijven of zich slechts geleidelijk aanpassen. De chaosbenadering beschouwt verandering in maatschappelijke sectoren als een min of meer chaotisch proces. Er circuleren tegelijkertijd uiteenlopende problemen en verschillende beleidsvoorstellen, die alleen op sommige gunstige momenten kunnen worden samengebracht en dan een plotselinge doorbraak kunnen veroorzaken (Baumgartner, Green-Pedersen en Jones, 2006).

De combinatie van deze drie theoretische benaderingen kan de bestaande inzichten over verandering van maatschappelijke sectoren op verscheidene manieren verrijken. Ten eerste bieden de drie benaderingen een verschillend perspectief op de manier waarop politici, bestuurders en managers hun dagelijkse praktijk verbinden met de macro-ontwikkelingen in de omgeving van hun organisaties. Ten tweede biedt elke benadering andere aanknopingspunten om te begrijpen wat de betrokken partijen feitelijk doen in het veranderingsproces en hoe zij zich tot elkaar verhouden. Ten derde leidt elke benadering op een andere manier tot inzicht in het samenspel tussen externe ontwikkelingen in de omgeving van organisaties en de interne aanleidingen voor verandering. In de vierde plaats geven de benaderingen verschillende richtingen aan voor verbetering van de reflexiviteit van politici, bestuurders en managers. Dit kan bijdragen aan wat wel als het meest uitdagende deel van het onderzoek naar verandering kan worden beschouwd: het ervan leren (Sabel, 1996; Van der Meer, Visser en Wilthagen, 2005).

## **2.2 Drie perspectieven op verandering**

### De kracht van ideeën

In de ideeënbenadering ligt de nadruk op sterke verandering en dynamiek. Ideeën worden beschouwd als de drijvende kracht achter verandering in beleid en organisatie (Jordan et al., 2003). De visie van Hall (1993) op verandering in publiek beleid kan bij deze benadering worden

ondergebracht. Beleidsverandering is volgens Hall het resultaat van een cognitieve of ideeënstrijd tussen groepen van beleidsmakers die trachten bepaalde beleidsproblemen op te lossen. Hall (1993) stelt dat veranderingsprocessen in beleid op drie niveaus kunnen plaatsvinden, namelijk een aanpassing van instrumenten (eerste orde), het ontwikkelen van nieuwe instrumenten (tweede orde) of een radicale hervorming waarbij niet alleen de instrumenten maar ook de doelen worden gewijzigd (derde orde). Dergelijke radicale hervormingen komen slechts sporadisch voor. Veranderingen zijn volgens Hall het resultaat van reflectie op ervaringen uit het verleden. In navolging van Anderson (1978) is het uitgangspunt van Hall (1993) dat beleid tot stand komt binnen een raamwerk van ideeën, dat begrijpelijk en plausibel is voor de betrokken actoren. Dit interpretatieve raamwerk noemt Hall een beleidsparadigma. Een voorbeeld van een nieuw beleidsparadigma in de sociale zekerheid is “Werk boven inkomen” (zie hoofdstuk 6). Veranderingen van de eerste en tweede orde vinden plaats binnen een bestaand beleidsparadigma, in tegenstelling tot verandering van de derde orde, waarbij het paradigma zelf verandert en een breuk ontstaat in de continuïteit van het beleid (Bryant, 2002).

In de ideeënbenadering speelt macht een centrale rol. Volgens Heclo (1974; 1994) beïnvloeden ideeën en macht tezamen publieke beleidsverandering. Ideeën moeten aan drie voorwaarden voldoen om van invloed te kunnen zijn op het politieke discours (Hall, 1989). In de eerste plaats moeten de ideeën gesteund worden door experts, zoals wetenschappers of adviesraden: deskundigen moeten de vernieuwingen levensvatbaar achten. In de tweede plaats dienen de ideeën politiek haalbaar te zijn. Ze moeten kunnen rekenen op voldoende politieke steun om te kunnen worden verwezenlijkt. Ten derde is de zogenaamde administratieve levensvatbaarheid van belang. Ideeën maken meer kans om tot verandering te leiden wanneer ze relatief eenvoudig zijn in te passen in bestaande uitvoeringstructuren voor beleid (Hall, 1989; Pedersen et al., 2005). Als ideeën aan deze voorwaarden moeten voldoen is het echter de vraag of er wel van paradigmaverschuiving sprake kan zijn. De derde voorwaarde impliceert immers dat nieuwe ideeën niet te veel moeten afwijken van bestaande opvattingen om levensvatbaar te zijn. Halls benadering legt dus een duidelijk verband tussen ideeën en macht, maar wijst tegelijk op de weinig revolutionaire aard van deze combinatie.

Sabatier (1998) laat echter zien hoe ook zeer afwijkende ideeën invloed kunnen verwerven in het beleidsproces. Sabatier besteedt expliciet aandacht aan het proces waarin groepen van actoren trachten macht te verwerven over het beleidsproces door een dominante coalitie te vormen

binnen een beleidssysteem. In het zogenaamde *advocacy coalition framework* (ACF) is beleidsverandering het resultaat van drie processen. Het eerste proces betreft de interactie van strijdende coalities binnen een beleidsveld of subsysteem. Een coalitie bestaat uit actoren van verschillende (publieke en/of private) organisaties die een geheel van basisovertuigingen (een *belief system*) delen en vaak gezamenlijk te werk gaan. Conflicten tussen verschillende coalities worden doorgaans beslecht door zogenaamde *policy brokers*, die compromissen tot stand brengen. Het tweede proces heeft betrekking op externe veranderingen die beleidsverandering beïnvloeden. Hierbij valt te denken aan veranderingen in sociaal-economische omstandigheden, in regeringscoalities, in de publieke opinie of in het beleid op aangrenzende beleidsterreinen. Het derde proces omvat de effecten van zogenaamde stabiele systeemparemeters, zoals sociale structuren en constitutionele regels, op de machtsbronnen van de actoren in het beleidsveld. Externe veranderingen, bijvoorbeeld een stijging van de werkloosheid, of een vergrijzing van de bevolking, kunnen de macht van de verschillende coalities verruimen of juist beperken (Sabatier, 1993).

In het *belief system* kunnen kernelementen worden onderscheiden van minder centrale elementen. Coalities verenigen zich rondom gedeelde ideeën over de kernelementen. Aangenomen wordt dat dergelijke overtuigingen relatief stabiel zijn over een langere periode, wat ook coalities relatief stabiel maakt. Veranderingen in de kernelementen van beleid vereisen dan ook een vervanging van de heersende coalitie door een andere coalitie (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993). Een dergelijke verschuiving in coalities is niet enkel het gevolg van verschuivende machtsverhoudingen, zoals Hall (1993) stelt, maar ook van externe veranderingen die de machtsbasis van een of meerdere coalities versterken (Sabatier, 1993). Verandering op het eerste of tweede niveau (aanpassing van instrumenten of introductie van nieuwe instrumenten, terwijl de doelen gelijk blijven) vereist geen vervanging van de dominante coalitie. Een dergelijk onderscheid van niveaus in beleidsverandering bij Sabatier komt overeen met Halls visie op beleidsverandering (Surel, 2000).

Baumgartner en Jones (1993) verbinden de niveaus in beleidsverandering van Sabatier en Hall door de afwisseling hiertussen te verklaren. Zij lanceerden het begrip *punctuated equilibrium* om duidelijk te maken dat beleid zich meestal incrementeel ontwikkelt (eerste en tweede niveau), maar gedurende korte perioden ook ingrijpende hervormingen kent (niveau drie), namelijk als de collectieve aandacht zich sterk richt op een bepaald issue. Het vermogen van een politiek systeem om grote beleidsveranderingen te realiseren is daarom afhankelijk van het verloop van informatiepro-

cessen (Jones en Baumgartner, 2005). Zowel cognitieve als institutionele fricties in deze processen kunnen ingrijpende hervormingen belemmeren. De eerste is “the unwillingness of major power-holders to recognize the need for change because of commitment to ideology or group benefits (*cognitive friction*)” (Baumgartner, Green-Pedersen en Jones, 2006: 962). Hier ligt de nadruk op ideologische factoren, belangen en macht die verandering kunnen verhinderen. De andere belemmering is het verzet vanuit de instituties (*institutional friction*). Dit laatste brengt ons bij de tweede theoretische benadering van onze studie, het institutionele perspectief.

### Het institutionele perspectief op verandering

De institutionele benadering gaat ervan uit dat actoren keuzen maken binnen een context van sterk verankerde gedeelde waarden, regels en tradities. Deze institutionele context beïnvloedt het gedrag van mensen op verschillende niveaus, bijvoorbeeld in een land, een sector, een organisatie of een afdeling (Scott, 2001). De institutionele context bestaat uit regels, waarden en vanzelfsprekendheden waarvan mensen zich meer of minder bewust kunnen zijn. Sommige instituties zijn vastgelegd in wetten of procedures. Scott (2001) noemt dit de *regulative pillar* van instituties. Andere instituties betreffen gedeelde waarden en normen van mensen in een bepaalde organisatie, in een beleidssector of een natie. Deze krijgen gestalte in onderlinge afspraken en zijn verankerd in gezagsstructuren en routines. Dit is de *normative pillar* van instituties (Scott, 2001). Tot slot zijn er ook instituties in de vorm van bepaalde typering en categorieën die onze waarneming sturen. Dit is de *cultural-cognitive pillar* van instituties. Volgens de institutionele benadering beïnvloedt elk van deze pijlers van instituties de percepties en keuzen van actoren en daarmee tevens de kansen op verandering.

Traditioneel richt de institutionele benadering zich echter niet zozeer op de verklaring van verandering, maar juist van stabiliteit. Een centraal begrip in de institutionele theorie is *path dependency* (padafhankelijkheid), waarmee wordt bedoeld dat beslissingen uit het verleden een sterke invloed hebben op de keuzen voor de toekomst (North, 1990). Op het pad dat op een bepaald terrein eenmaal is ingeslagen, is kennis verzameld en zijn vaste patronen en relaties gevormd. De betrokken partijen hebben er belang bij het pad in stand te houden om te voorkomen dat zij bestaande kennis, posities en invloed verliezen. Naarmate een bepaalde ontwikkelingsrichting gedurende langere tijd wordt gevolgd, raken de waarden, regels en tradities dieper verankerd en wordt het steeds onaantrekkelijker

om het huidige pad te verruilen voor een alternatief. Volgens de institutionele benadering is het ook duur en minder efficiënt om een andere route te kiezen. Het bestaande pad biedt het voordeel van *increasing returns* (Pierson, 2000). Een eenmaal ingeslagen pad levert toenemende opbrengsten, omdat gebruik kan worden gemaakt van eerdere investeringen en opgebouwde kennis, terwijl een radicale verandering nieuwe investeringen nodig maakt en het rendement van bestaande kennis en patronen verloren doet gaan. Padafhankelijkheid leidt dus in het algemeen tot kleine aanpassingen en niet tot scherpe wendingen in beleid. Na verloop van tijd kan de optelsom van kleine aanpassingen wel zorgen voor meer radicale verandering (Van Kersbergen, 2000; Streeck en Thelen, 2005).

De laatste jaren krijgt verandering een steeds meer centrale plaats in de institutionele benadering (Barley en Tolbert, 1997; Seo en Creed, 2002; Hargrave en Van de Ven, 2006). Onderkend wordt dat institutionele arrangementen zelf ook op termijn aan verandering onderhevig kunnen zijn (Dacin, Goodstein en Scott, 2002: 45). Een van de eerste auteurs in de institutionele benadering die hier expliciet aandacht voor hadden is Oliver (1992). Zij wees op het proces van de-institutionalisering: het verval van traditionele regels, normen en ideeën. Dit verval staat niet los van verandering en vernieuwing. Afbrokkeling van bestaande instituties maakt immers tegelijkertijd ruimte voor het ontstaan van nieuwe regels, waarden en typeringen (Scott, 2001). De aandacht voor *institutional change* stuit echter op wat sommigen een theoretische paradox noemen (Seo en Creed, 2002; Garud, Hardy en Maguire, 2007). Immers, hoe kan institutionele verandering verklaard worden als instituties tegelijkertijd zo sterk verankerd zijn dat zij het gedrag van actoren in hoge mate beïnvloeden? Deze vraag leidt tot (hernieuwde) aandacht voor de rol van actoren in institutionele verandering (Garud et al., 2007). Actoren kunnen zich inzetten voor verandering, omdat zij geen belang hebben bij bestaande institutionele arrangementen, maar wel bij nieuwe. Denk aan de decentralisatie van taken op het gebied van re-integratie naar gemeenten of naar private bedrijven (zie hoofdstuk 6). Zij kunnen zich dan organiseren om nieuwe instituties te creëren of bestaande te transformeren (Maguire, Hardy en Lawrence, 2004).

Oliver (1992) noemt drie mogelijke aanleidingen voor verandering in institutionele arrangementen: het gaat om functionele, politieke en sociale factoren die bijdragen aan het verval van bestaande instituties. Een *functionele* reden voor beleidsverandering betreft bijvoorbeeld de aanhoudend slechte prestaties in een beleidsveld (Boin en 't Hart, 2000). Een voorbeeld hiervan zijn de tegenvallende plaatsingscijfers van de arbeidsbureaus in de jaren negentig (zie hoofdstuk 5). Het gaat bij het verval van



institutionele arrangementen overigens niet zozeer om de prestaties als zodanig, maar om de wanverhouding tussen deze prestaties en de verwachtingen. Oliver (1992) wijst erop dat functionele aanleidingen voor verandering, zoals problemen met de prestaties in een maatschappelijke sector, niet losstaan van twee andere factoren: de politieke en sociale aanleidingen voor verandering. Een *politieke* aanleiding voor verandering kan bijvoorbeeld een verkiezingsuitslag zijn. Een belangrijke verschuiving in de politieke verhoudingen stelt de machtsbasis en legitimatie van de bestaande inrichting van een sector ter discussie. Daarnaast kunnen er *sociale* redenen voor verandering zijn. Als de sociale samenstelling in een bepaalde sector verandert, bijvoorbeeld door de toetreding van nieuwe partijen, worden de gevestigde ideeën en methoden ter discussie gesteld.

De institutionele benadering richt zich dus op de wisselwerking tussen aanleidingen voor verandering en de wijze waarop betrokken partijen in het verloop van het veranderingsproces al dan niet tot nieuwe compromissen komen (Zilber, 2002; Dacin et al., 2002). In het proces van institutionele verandering staat het verval van oude instituties en het verkrijgen van legitimiteit voor nieuwe institutionele arrangementen centraal (Greenwood, Suddaby en Hinings, 2002). Een voorbeeld van een institutionele verandering is de invoering van de nieuwe Structuur voor de Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) in 2002 (zie hoofdstukken 5 en 6). Tijdens dit veranderingsproces is het van belang dat de nieuwe structuur een pragmatische en/of morele legitimiteit verwerft (Suchman, 1995). Dit betekent dat de betrokken partijen, zoals overheden, sociale partners en uitvoerders, de nieuwe instituties moeten beschouwen als passend en aantrekkelijk vanuit hun eigen positie en/of vanuit meer algemene, maatschappelijke belangen die zij behartigen. Daarbij speelt zowel de vraag wie *ex ante* in het besluitvormingsproces betrokken zijn, en met welke mandaten zij beslissingen nemen, als wanneer de bereikte resultaten *ex post* als succesvol beschouwd kunnen worden (Scharpf, 1997). Legitimiteit heeft op deze manier dus een meer praktische betekenis, namelijk of de betrokken partijen hun doelen en belangen gediend zien met de voorgestelde veranderingen. Maar legitimiteit heeft ook een morele, maatschappelijke dimensie, omdat elk van de betrokkenen naast de eigen directe (organisatie)doelen en belangen ook waarden en normen heeft over wat op korte en langere termijn voor de samenleving als geheel de beste oplossing is.

Institutionele verandering en het proces van rechtvaardiging en legitimiteit kan worden onderzocht op verschillende niveaus. Hargrave en Van de Ven (2006) maken onderscheid tussen collectieve en individuele actoren. Zij onderscheiden vier modellen van institutionele verandering,

waarbij het accent achtereenvolgens ligt op ontwerp, aanpassing, diffusie en collectieve actie. Dit laatste model van collectieve actie beweegt zich op het niveau van een beleidssysteem of veld van organisaties en betreft de onderlinge relaties van organisaties (Hargrave en Van de Ven, 2006). Het is juist dit collectieve niveau waarop deze studie naar de veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling en uitvoering van de sociale zekerheid en re-integratie zich afspeelt en waar de legitimiteit van verandering zal worden onderzocht. We zullen nagaan welke doelen, belangen en waarden de partijen afzonderlijk en collectief nastreven en in hoeverre zij hiermee bepaalde institutionele arrangementen, zoals marktwerking in de sociale verzekeringen of de SUWI-structuur, ondersteunen. Maar we onderzoeken tevens waarom bepaalde institutionele arrangementen, zoals het bedrijfstakmodel voor sociale verzekeringen of de tripartiete arbeidsvoorziening, in een bepaalde periode juist steun en legitimiteit verliezen.

#### De rol van chaos in verandering

In tegenstelling tot de ideeënbenadering ligt in de chaosbenadering de nadruk op de onduidelijke voorkeuren van actoren, die opereren onder onzekerheid en tijdsdruk (Jordan et al., 2003). Als vertrekpunt voor de chaosbenadering dient het werk van Cohen, March en Olsen (1972), die het beleidsvormingsproces in organisaties vergelijken met een vuilnisvat. Kingdon (1984; 1995) heeft op dit werk voortgeborduurd en de chaosbenadering toegepast op nationale agendavorming. In de chaosbenadering wordt het conventionele rationele actor-model gerelativeerd en wordt beleidsverandering opgevat als een onvoorspelbaar proces waarin het optreden van deelnemers, problemen, oplossingen en beslissingskansen niet noodzakelijkerwijs in een logische opeenvolging van fasen in de besluitvorming resulteert (Cohen et al., 1972). Beleidsoplossingen gaan in dit perspectief vaak vooraf aan de definitie van het probleem en bepalen ook in sterke mate hoe problemen worden geformuleerd (Zahariadis, 1999). Een beslissing wordt pas genomen als een bepaalde combinatie van problemen, oplossingen en participanten gezamenlijke actie mogelijk maakt (Cohen et al., 1972). Problemen worden vaak niet rechtstreeks opgelost, maar gekoppeld aan andere problemen in een grote *garbage can*. Hoe langer beslissingen worden uitgesteld, hoe meer problemen er in het vuilnisvat worden gestopt. De risico's bij het nemen van beslissingen nemen op deze manier toe, wat de kans op uitstel van oplossingen verder vergroot. De kans op een beslissing wordt juist groter als beleidsmakers bij een beschikbare oplossing een passend probleem vinden (Das en Teng, 1999).

In vervolg op het *garbage can*-model van Cohen et al. (1972) ontwikkelt Kingdon zijn agendabenedering, die bekendstaat als het stromenmodel of de *multiple streams* benadering (Zahariadis, 2003; Fikkers, 2008). Kingdon (1984; 1995) onderscheidt drie, relatief onafhankelijke stromen in het proces van beleidsvorming: de ontwikkeling van problemen, beleidsalternatieven en politiek. Actoren kunnen in elk van deze stromen een rol spelen. De chaos in het model van Kingdon betreft het zich gelijktijdig voordoen van relatief onafhankelijke ontwikkelingen in beleidsproblemen, beleidsvoorstellen en de nationale politiek. Elk van deze drie 'stromen' ontwikkelt zich in een eigen circuit, min of meer onafhankelijk van de andere stromen. Er kunnen zich echter gunstige momenten voordoen, bijvoorbeeld als er een nieuwe regering aantreedt of als een probleem ineens veel media-aandacht krijgt, waarop de drie stromen met elkaar verbonden kunnen worden. De verbinding van bepaalde problemen en oplossingen in een bepaalde politieke situatie of context kan dan tot een beleidsverandering leiden. Deze cruciale momenten noemt Kingdon *policy windows*. Om een verbinding van de afzonderlijke stromen te realiseren moet er wel een geschikt beleidsplan klaarliggen, dat technisch en financieel uitvoerbaar is en aansluit bij het dominante waardepatroon van beleidsmakers en politici. Bovendien moet het beleidsplan ook acceptabel zijn in de ogen van het grote publiek en haalbaar in het parlement. Er vallen dus veel plannen af, terwijl andere voorstellen worden gecombineerd, bijgeschaafd en opnieuw geformuleerd. Slechts een gering aantal voorstellen voldoet uiteindelijk aan deze criteria en maakt een kans op realisatie (Kingdon, 1995; Zahariadis, 2003).

De chaosbenadering legt, vergeleken met de ideeënbenadering en de institutionele benadering, veel nadruk op de tijdsdimensie (Tanner Holderness, 1992; Evans Stout en Stevens, 2000; Fikkers, 2008) en het belang van timing in beleidsverandering (Kingdon, 1995; Van Gestel, 1999). Een *policy window* is in de chaosbenadering een kans om een bepaald beleidsvoorstel te realiseren, maar deze *windows* zijn tamelijk schaars, openen zich onregelmatig en blijven niet lang open (Kingdon, 1995). Het missen van een dergelijke kans betekent soms lang wachten op een nieuwe kans (Howlett, 1998). De *windows* openen zich niet toevallig: er moet een dringend probleem zijn of de politieke situatie moet zich wijzigen, bijvoorbeeld als gevolg van het aantreden van een nieuw kabinet of een verandering in het politieke klimaat. De koppeling van de drie stromen gaat bovendien niet vanzelf, maar vereist zogenaamde beleidsentrepreneurs, die over een ruime expertise beschikken in het beleidsveld en over goede onderhandelingsvaardigheden. Bovenal dient een entrepreneur volhardend te zijn en veel tijd, energie en middelen in een bepaald beleidsalter-

natief te steken. Tot slot wijst Kingdon (1995) op het *spillover-effect*: de opening van een venster voor een bepaald onderwerp vergroot de kans op een verbinding van problemen, oplossingen en politieke ontwikkelingen bij een vergelijkbaar onderwerp.

Ook de literatuur over 'beleidsleren' besteedt veel aandacht aan het min of meer onvoorspelbare verloop van veranderingen, de onbedoelde gevolgen van beleidsprocessen en de onzekerheden die deze onvoorziene veranderingen met zich meebrengen (Zeitlin en Trubek, 2003). Sabel (1996) wijst op het probleem hoe actoren kunnen leren van verandering in beleid als informatie onvolledig is en het door voortdurende verandering moeilijk is leerresultaten vast te stellen. Hij bepleit een systematische koppeling van problemen en oplossingen, waarmee de chaos van afzonderlijke, onafhankelijke stromen zoals Kingdon beschrijft, kan worden bestreden. Het feit dat vele partijen de sturing en coördinatie van een maatschappelijke sector beïnvloeden, maakt informatie over wat politici, bestuurders, uitvoerders en cliënten precies nastreven essentieel. Deze informatie zou op verschillende manieren kunnen worden gebruikt. Ten eerste kan kennis van de preferenties van actoren worden benut om bepaalde globale ideeën verder uit te werken in concrete doelstellingen, bijvoorbeeld door aanpassing van middelen of instrumenten (de 'adaptieve aanpak'). In de tweede plaats is meer en betere informatie van belang voor een 'reflexieve' variant van beleidsleren, waarin doelen noch middelen bij voorbaat duidelijk zijn en er ruimte is voor een experimentelere uitvoering (Van der Meer, Visser en Wilthagen, 2005). In dergelijke experimentele leerprocessen wordt uitgegaan van *learning by monitoring*, waarbij een open en publiek debat over tegengestelde standpunten de kwaliteit van de wetgeving en uitvoering kan verbeteren (Sabel, 1996). Dit stelt echter hoge eisen aan het vermogen van betrokkenen om te reflecteren op hun handelen én aan de mobilisatie van de benodigde informatie.

### **2.3 Vergelijking van de drie verklaringen**

In deze paragraaf inventariseren we de overeenkomsten en de belangrijkste verschillen tussen de drie perspectieven. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.4 na op welke wijze de verschillende verklaringen zijn te integreren in een gemeenschappelijk model voor het verklaren van verandering in maatschappelijke sectoren, zoals de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening.

## Overeenkomsten

Elk van de drie benaderingen wijst op het belang van externe aanleidingen voor veranderingen van beleid. In de institutionele benadering gaat het om politieke en sociale factoren die leiden tot het verval van de heersende regels, waarden en structuren. Een politieke factor is bijvoorbeeld een verkiezingsresultaat dat de machtsbasis en legitimatie van een bestaande inrichting van een sector aantast. Een sociale factor kan de toetreding van nieuwe deelnemers in een beleidssector zijn, die gevestigde regels en methoden ter discussie stellen. Zoals Baumgartner, Green-Pedersen en Jones (2006: 961) opmerken: “As new participants with fresh ideas break into the inner circle of policy-making, the system is jolted.” In de ideeënbenadering kunnen vier externe veranderingen de grondslag vormen voor vernieuwing in publiek beleid, namelijk veranderingen in sociaal-economische condities, in coalities van actoren, in de publieke opinie en in het beleid in andere subsystemen. In de chaosbenadering zijn de externe veranderingen voornamelijk te vinden in de politieke stroom, waarbij het gaat om wijzigingen in de publieke opinie of het politieke klimaat. Veranderingen op andere beleidsterreinen kunnen in de chaosbenadering echter eveneens een rol spelen, namelijk via een *spill-over*-effect, waarbij de uitkomsten van een beleidssysteem van invloed zijn op aangrenzende beleidsgebieden.

Een tweede overeenkomst is de aandacht voor urgente problemen als motor voor verandering in een maatschappelijke sector. In de chaosbenadering is een urgent probleem een belangrijke aanleiding voor de opening van een *policy window*, zodat kansen ontstaan voor verandering in publiek beleid. In de ideeënbenadering kan een urgent probleem aanleiding zijn voor beleidsverandering als dit probleem het *belief system* van de dominante coalitie ter discussie stelt (Mazmanian en Sabatier, 1989). Toen in Nederland de werkloosheid plotseling sterk opliep eind jaren zeventig, stelde dit de keynesiaanse uitgangspunten van het sociaal-economisch beleid na de Tweede Wereldoorlog ter discussie (Van Gestel, 2000). In het institutionele perspectief kan een kloof tussen de tegenvallende prestaties in een bepaalde beleidssector en de (hoge) verwachtingen van beleidsmakers en politiek (Oliver, 1992; Boin en 't Hart, 2000) het bestaande institutionele arrangement onder druk zetten door vragen op te roepen over de juistheid van de beleidsdoelen, over de onderliggende waarden en normen en over de bestaande uitvoeringsstructuur.

Een derde overeenkomst betreft de voorwaarden waaraan beleidsvoorstellen moeten voldoen om geaccepteerd te worden als serieuze kansheb-

bers voor verandering. De ideeënbenadering geeft hiervoor drie condities aan: acceptatie door experts, politieke steun en praktische inpasbaarheid. De chaosbenadering wijst erop dat het nieuwe beleidsvoorstel moet aansluiten bij het dominante waardepatroon, moet kunnen rekenen op politieke steun en financieel haalbaar en uitvoerbaar moet zijn. Met een enkel accentverschil gaat het dus om dezelfde voorwaarden. Het institutionele perspectief wijst eveneens op het belang van politieke en maatschappelijke steun. Verandering kan alleen plaatsvinden als de betrokken partijen, zoals overheden, sociale partners en uitvoerders, de nieuwe instituties steunen vanuit hun eigen waardepatroon en positie en/of vanuit meer algemene, maatschappelijke belangen waar zij voor staan.

### Verschillen

Een belangrijk verschil tussen de drie verklaringen voor verandering betreft de factor *macht*. In de ideeënbenadering neemt macht een centrale plaats in: de mate waarin de verschillende coalities in het model van Sabatier beschikken over politieke machtsbronnen bepaalt in hoeverre zij invloed kunnen uitoefenen op het beleid. De strijd over ideeën ligt aan de basis van beleidsverandering. De factor macht speelt in de chaosbenadering slechts een rol op momenten dat verschillende gebeurtenissen bij elkaar worden gebracht door de interventie van beleidsentrepreneurs. De kracht van ideeën is in de chaosbenadering vooral van belang in één van de drie stromen, namelijk de beleidsstroom. Hier worden beleidsvoorstellen voorbereid in een proces van *softening up*: de geesten rijp maken voor bepaalde veranderingen door verspreiding van ideeën (Kingdon, 1995; Fikkers, 2008). Hoewel Kingdon in de politieke stroom wel de onderhandeling tussen de deelnemers noemt, is de rol van macht in het model als geheel relatief onderontwikkeld (Van Gestel, 1999). Dat geldt in mindere mate ook voor de institutionele benadering. Weliswaar gaat de institutionele benadering ervan uit dat instituties belemmerend of stimulerend kunnen werken voor verschillende actoren en daarmee hun relatieve macht beïnvloeden. Deze relatieve machtspositie (in de praktijk is dat vaak ook 'hindermacht', zie Baakman, 1990; De Goede, 1999) wordt toegeschreven aan de verankerde waarden, normen en regels waarbinnen deze actoren hun situatie en de beleidsalternatieven interpreteren.

Een tweede belangrijk verschil betreft de *legitimiteit* van verandering. De institutionele benadering besteedt hieraan de meeste aandacht, terwijl de andere twee benaderingen er minder oog voor hebben. Legitimiteit

heeft in de institutionele benadering zowel een meer pragmatische betekenis als een morele vorm (Suchman, 1995; Greenwood, Suddaby en Hinings, 2002). In de pragmatische betekenis steunen actoren een bepaalde verandering, omdat die hun belangen dient. Zij verlenen aan verandering legitimiteit als deze hun doelen en waarden versterkt en hen meer invloed geeft. De morele vorm van legitimiteit betreft de 'grotere culturele regels' (Suchman, 1995: 597), waarbij actoren een verandering ondersteunen vanwege haar positieve maatschappelijke effecten, zoals een gunstig effect op het sociale welzijn van de bevolking of gelijke kansen op werk. Ook de ideeënbenadering en de chaosbenadering refereren aan legitimiteit door te benadrukken dat beleidsplannen meer kans maken als zij aansluiten bij het dominante waardepatroon van beleidsmakers of de dominante coalitie (Kingdon, 1995; Sabatier, 1993). Hierbij is echter minder oog voor het bestaan van *verschillende*, mogelijk strijdige waarden en normen, die met elkaar kunnen concurreren (zie voor *contradictions* en *competing logics* in de institutionele benadering bijvoorbeeld Seo en Creed, 2002, en Lounsbury, 2007).

Een derde verschil tussen de drie benaderingen betreft de (on)voorspelbaarheid van verandering en de mogelijkheden tot *timing* in het veranderingsproces. Anders dan in de ideeënbenadering en de institutionele benadering ligt in de chaosbenadering de nadruk op de onvoorspelbaarheid van beleidsverandering. In de ideeënbenadering – bijvoorbeeld in Sabatier's ACF-model – spelen plotselinge en onvoorziene veranderingen die geen lange voorbereidingstijd nodig hebben, geen rol van betekenis. Ook de institutionele benadering biedt vooral een verklaring voor incrementele, stap-voor-stapaanpassingen van beleid (padafhankelijkheid) en niet zozeer voor onverwachte, radicale veranderingen. De chaosbenadering brengt plotselinge en onvoorziene veranderingen in verband met het openen van *policy windows*. Crises en rampen kunnen een probleem ineens in het middelpunt van de actualiteit plaatsen en wijzigingen in de bezetting van kernfuncties in het ambtelijke of politieke apparaat kunnen voorheen genegeerde beleidsalternatieven nieuw elan geven. Kingdon (1995) benadrukt in dit verband het belang van timing: het op het juiste moment koppelen van problemen aan beleidsalternatieven. De kansen op verandering doen zich niet vaak voor en dergelijke gelegenheden voor een doorbraak kunnen alleen verzilverd worden als voldoende gezaghebbende 'entrepreneurs' het voortouw nemen en in korte tijd compromissen weten te formuleren die in brede kring worden aanvaard. Tabel 1 vat de overeenkomsten en verschillen tussen de drie benaderingen samen.

**Tabel 2.1. De drie benaderingen vergeleken**

Verklaringen/ dimensies	Ideeënbenadering	Institutionele benadering	Chaosbenadering
Aanleiding voor verandering	Externe gebeurtenissen of veranderingen in de stabiele systeemparameters	Functionele, politieke en sociale factoren	Urgente problemen, veranderingen in publieke opinie of politiek klimaat
Aard van het veranderingsproces	Rationeel en doelgericht; gedreven door conflicten tussen botsende ideeën (cognitieve strijd)	Aanpassing van regels, normen en tradities op basis van een vergelijking tussen verschillende waardesystemen	Vanuit ambiguïteit in doelen en relaties, toevallige gebeurtenissen, belang van timing.
Rol van actoren in verandering	Collectieve actie van strijdende coalities, <i>policy broker</i> als intermediair	Padafhankelijk ( <i>goodness of fit</i> ). Collectieve actie van dominante fracties	Chaotisch, in vele stromen. Individuele participanten en <i>policy entrepreneurs</i>
Conditie voor de selectie van beleidsalternatieven	Ideologische acceptatie, politieke steun, praktische inpasbaarheid	Behoud bestaande kennis, patronen en relaties	Aansluiting bij dominante waarden, politieke steun, logisch en uitvoerbaar
Mate van verandering/ innovatie	Groot of klein. Kernelementen (paradigma), semi- kern of secundaire elementen	Relatief klein. Aanpassingen binnen bestaande kaders; radicale verandering alleen bij crisis	Relatief groot. Plotselinge doorbraken op schaarse momenten

## 2.4 Naar een geïntegreerd model

Hoe kunnen de drie benaderingen nu behulpzaam zijn bij een beter begrip van de veranderingen op het maatschappelijke terrein van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening? In elk van de drie benaderingen staat een ander element centraal bij de verklaring van verandering. De ideeënbenadering legt de meeste nadruk op de strijd om ideeën en daarbij op de noodzaak om machtige coalities te vormen om nieuwe ideeën te kunnen realiseren. De institutionele benadering heeft het meeste oog voor

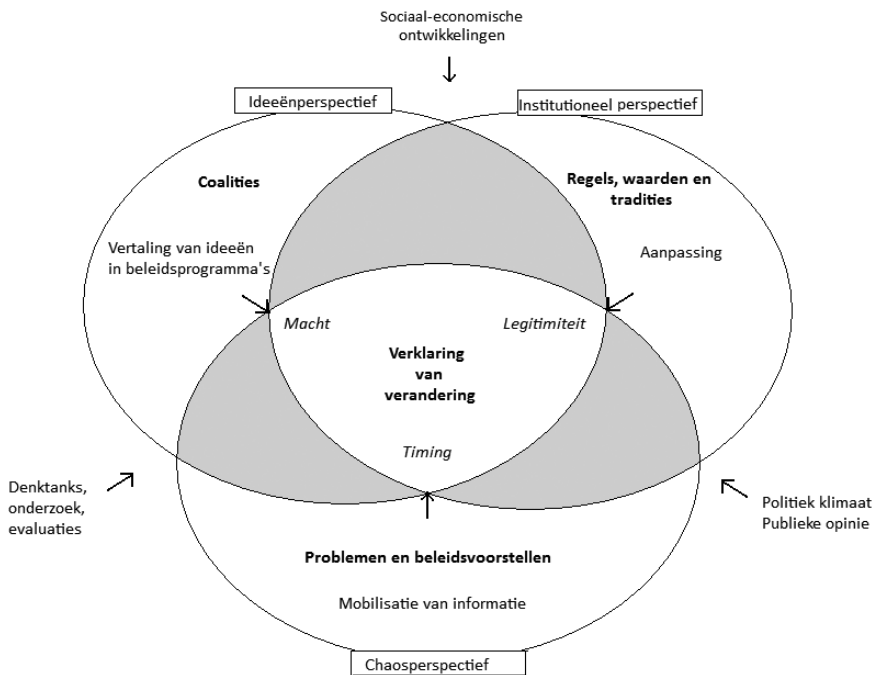


de afweging tussen verschillende doelen en conflicterende waarden in het veranderingsproces en daarmee voor het verwerven van legitimiteit. De chaosbenadering legt het accent op het benutten van kansen tot verandering in een onvoorspelbaar proces, waarin het mobiliseren van informatie over problemen en voorstellen en de timing hiervan cruciaal zijn. De ideeënbenadering, de institutionele benadering en de chaosbenadering kennen elk hun eigen begrippen, hanteren een eigen taal en zijn gebaseerd op verschillende veronderstellingen. We zouden de drie benaderingen kunnen gebruiken als alternatieve 'brillen' om naar verandering te kijken, zoals Allison (1971) heeft gedaan bij zijn beroemde analyse van de Cuba-crisis. Deze aanpak is later ook door anderen toegepast (Bekke, 1989; Jordan et al., 2003) en is een waardevolle methode gebleken om na te gaan welk perspectief de beste verklaring biedt. Naast deze vergelijkende opzet is echter ook een andere aanpak mogelijk, waarbij we de drie benaderingen in combinatie inzetten om tot een beter begrip te komen van de verandering in maatschappelijke sectoren (Denis et al., 2007). In dit boek volgen we deze tweede aanpak. We zoeken hierbij naar complementariteit tussen de drie benaderingen om verandering in maatschappelijke sectoren te interpreteren. Figuur 2.1 laat zien hoe we de inzichten uit de drie benaderingen kunnen combineren in een geïntegreerd model.

In dit geïntegreerde model hebben we de kernconcepten van elke benadering op zodanige wijze ondergebracht dat zij elkaar aanvullen bij de verklaring van verandering. Elk van de drie benaderingen legt daarbij een ander accent. De ideeënbenadering stelt de *machtdimensie* centraal, waarbij verandering afhankelijk is van het vermogen van betrokken partijen, organisaties en personen om coalities te vormen en hun ideeën te vertalen in beleidsprogramma's. De institutionele benadering vraagt om een beter begrip van de regels, waarden en tradities die met elkaar verzoend moeten worden om aan verandering *legitimiteit* te geven. De chaosbenadering wijst op het belang van *timing* om door het benutten van toevallige kansen en de mobilisatie van informatie over problemen en voorstellen tot verandering te komen.

Verandering in maatschappelijke sectoren vereist elk van deze elementen: *macht*, *legitimiteit* en *timing*. De verklaring voor verandering ligt daarom op het snijvlak van deze drie elementen. Nieuwe ideeën ontstaan niet alleen door een verschuiving in de machtsverhoudingen en een andere dominante coalitie. Een verandering die leidt tot een stabiel evenwicht voor langere tijd vereist ook legitimiteit; dat wil zeggen dat verschillende actoren de verandering steunen om hun eigen waarden, belangen en invloed te versterken, maar ook om meer algemene, maatschappelijke belangen te

**Figuur 2.1. Verandering in maatschappelijke sectoren vanuit drie perspectieven**



ondersteunen. Maar om verandering daadwerkelijk tot stand te brengen spelen ook het bijeenbrengen van relevante informatie en een goede timing in de presentatie daarvan een grote – en vaak onderschatte – rol. Juist in een maatschappelijke sector met vele partijen, uiteenlopende doelen en een diffuse machtsverdeling, zoals het geval is in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid, is het van groot belang om de kansen op verandering te benutten in het vaak weinig voorspelbare verloop van het proces.

## 2.5 Implicaties voor deze studie

Wat betekent deze combinatie van drie invalshoeken voor het vervolg van deze studie? In het eerste hoofdstuk van dit boek formuleerden we drie centrale vragen met betrekking tot de verandering in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid, de sociale partners en marktpartijen en de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in Nederland in de periode 1980-2008, de verklaring daarvan

vanuit drie theoretische perspectieven en de interpretatie van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en uitvoeringsstructuur. De literatuurverkenning en het theoretische model in dit hoofdstuk geven aanleiding om de tweede onderzoeksvraag nader te specificeren in de vorm van een aantal deelvragen.

Wanneer we vertrekken vanuit het hart van figuur 2.1, onderzoeken we de rol van macht, legitimiteit en timing bij de veranderingen in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening in de afgelopen decennia. De ideeënbenadering wijst op het belang van ideeën waaromheen coalities kunnen worden gevormd om veranderingen te kunnen realiseren. Dit is reden om in ons onderzoek in de eerste plaats na te gaan:

- welke ideeën brachten de verschillende actoren in de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening naar voren en in hoeverre bleken deze ideeën met elkaar verenigbaar?

Vervolgens vragen we ons af in hoeverre de verschillende spelers in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening, zoals politieke fracties in het parlement, sociale partners, bestuurders en uitvoeringsorganisaties, erin slaagden de macht te verwerven om hun ideeën te realiseren; met andere woorden:

- hoe kwamen de coalities tot stand die voldoende machtsbasis boden voor verandering?

De focus van de institutionele benadering ligt op de legitimiteit die verschillende politieke partijen, sociale partners of uitvoeringsorganisaties aan verandering geven. Het concept van padafhankelijkheid helpt daarbij te begrijpen waarom actoren zich verzetten tegen (radicale) verandering en waarom verandering vaak een incrementeel, geleidelijk karakter heeft. Daarom onderzoeken we:

- beoordelen de verschillende actoren de veranderingen als legitiem, dat wil zeggen als in overeenstemming met of als strijdig met hun doelen en waarden?

Om tegenstellingen te overbruggen moeten de actoren enerzijds hun eigen traditionele waarden kunnen verdedigen, bijvoorbeeld het streven naar een rechtvaardige arbeidsbemiddeling of naar rechtmatigheid en tijdigheid in de uitkeringsverstrekking, maar anderzijds een brug kunnen slaan naar alternatieve waarden die dominant worden, zoals efficiëntie, transparantie of samenwerking (Thatcher en Rein, 2004; Denis et al., 2007). In dit onderzoek gaan we daarom na:

- zijn de veranderingen gebaseerd op een nieuw (moreel/maatschappelijk) evenwicht tussen verschillende waarden in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening?

Hoe komt een dergelijke verandering tot stand? Op dit punt kan de chaosbenadering een bijdrage leveren, door erop te wijzen dat verandering een relatief onvoorspelbaar verloop heeft en berust op het vermogen van ‘beleidsentrepreneurs’ om problemen en beleidsvoorstellen op gunstige momenten te verbinden. Dit brengt ons op de vraag:

- op welke wijze slaagden ‘beleidsentrepreneurs’ erin om een doorbraak tot verandering tot stand te brengen op de momenten die daartoe gelegenheid boden? Is hier sprake van een uitgekende timing?

De literatuur over ‘beleidsleren’ stelt dat duurzame verandering de actieve inbreng van vele betrokkenen vereist die de ruimte krijgen om te leren van eerdere acties. De participatie van vele partijen en organisaties kost weliswaar tijd en beperkt de mogelijkheden voor radicale verandering, maar vergroot de kans dat verandering wordt gesteund en daadwerkelijk als verbetering wordt ervaren. Daarom gaan we tot slot na:

- in hoeverre illustreren de veranderingen dat betrokken partijen en uitvoeringsorganisaties in de sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening (kunnen) leren van eerdere ervaringen?

## **2.6 Onderzoeksmethode**

Voor het onderzoek waarvan we in dit boek verslag doen, hanteerden we drie soorten bronnen, die elkaar onderling aanvullen. Ten eerste is gebruikgemaakt van wetenschappelijke literatuur. Daarbij gaat het enerzijds om algemene literatuur over verandering in maatschappelijke sectoren en anderzijds om literatuur over de historie en de ontwikkeling van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening in Nederland in de afgelopen decennia, in het bijzonder over de vele organisatieveranderingen. In de tweede plaats zijn beleidsdocumenten bestudeerd over de taakverdeling en uitvoering in de sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om beleidsnota’s, wetsvoorstellen, verslagen van bestuursvergaderingen en van ambtelijke commissies, maar ook om adviezen en rapporten van denktanks, adviesorganen en maatschappelijke organisaties. Daarnaast zijn ook statistieken over de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt geraadpleegd. Ten derde zijn gesprekken gevoerd met een

groot aantal betrokkenen uit de politiek en de sociale partners, het bestuur en de uitvoeringswereld van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening, zowel individueel als in groepsbijeenkomsten. Daarbij is tevens gebruikgemaakt van gesprekken die zijn gevoerd in het kader van eerder onderzoek van de auteurs. De aldus verzamelde informatie over de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening wordt in de volgende hoofdstukken chronologisch beschreven en geanalyseerd, waarbij steeds is onderzocht of en, zo ja, hoe de ontwikkelingen op beide terreinen samenhangen of elkaar beïnvloedden. In maart en april 2008 zijn twee workshops gehouden met deskundigen uit de politiek, het bestuur en de uitvoering van de sector om de voorlopige resultaten te bespreken.

Van belang is tot slot om te vermelden dat in deze studie niet is gekozen voor het afzonderlijk en tot in detail ontleden en analyseren van specifieke wetswijzigingen of reorganisaties van onderdelen van de sociale verzekeringen of de arbeidsvoorziening. Over de afzonderlijke veranderingen zijn in het verleden al vele studies verricht, onder meer door de auteurs, en daar wordt zo nodig ook naar verwezen. In dit onderzoek hebben we juist een beeld willen geven vanuit een 'helikopterperspectief', waarin we enige afstand nemen tot de details van de wijzigingen van materie- en organisatiewetten en de grote lijnen van de veranderingen op het onderhavige beleidsterrein over een periode van bijna dertig jaar schetsen en met elkaar in verband brengen. Deze *grande histoire* van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening sinds 1980 biedt daarmee een overzicht en verklaring van de vele veranderingen die hebben plaatsgevonden in onderlinge samenhang, in aanvulling op eerdere, meer gedetailleerde studies van specifieke veranderingen.

### **3 De uitvoeringsstructuur en verantwoordelijkheidsverdeling anno 1980**

#### **3.1 Inleiding**

Als we in 1980 het speelveld van de sociale verzekeringen en het arbeidsmarktbeleid betreden, is er al een lange geschiedenis van strijd over de uitvoeringsorganisatie en verantwoordelijkheidsverdeling aan voorafgegaan. Vanaf de allereerste sociale wetten die aan het begin van de twintigste eeuw werden ingevoerd, hebben er tussen de politieke en maatschappelijke stromingen fundamentele verschillen van inzicht bestaan over de wijze waarop deze moesten worden georganiseerd en welke partijen daarvoor verantwoordelijkheid moesten dragen. Dat heeft geresulteerd in een hybride uitvoeringsstructuur, waarin getracht is verschillende beginselen met elkaar te verzoenen. Dit verklaart in belangrijke mate waarom de uitvoeringsstructuur in 1980 zo onoverzichtelijk is en weinig onderlinge samenhang en interne consistentie vertoont. Het verklaart ook waarom in de erop volgende decennia, die in de volgende hoofdstukken worden beschreven, de uitvoeringsstructuur en verantwoordelijkheidsverdeling telkens weer onderwerp van kritiek worden en tot verhitte politieke discussies leiden.

In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van de uitvoeringsstructuur en de verantwoordelijkheidsverdeling van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening in 1980. Daarnaast geven we enkele cijfers over de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid in hetzelfde jaar.

#### **3.2 De stand van het overleg in 1980**

Sociale zekerheid en arbeidsvoorziening zijn twee terreinen waarover de commissie-Van Rhijn al in 1943 haar gedachten liet gaan. Na de Tweede Wereldoorlog werden deze beleidsterreinen vaste agendapunten bij de besprekingen van de verschillende organen van de overlegeconomie. Het belangrijkste adviesorgaan van de regering is de Sociaal-Economische

Raad (SER), opgericht in 1950 en tripartite samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers (de sociale partners) en onafhankelijke kroonleden. De sociale partners zijn in deze periode nog sterk verzuimd. Aan werkgeverszijde bestaan christelijke en algemene koepelorganisaties, terwijl aan werknemerszijde de FNV pas in 1976 is ontstaan uit een fusie van het socialistische NVV en het katholieke NKV. Het christelijke CNV heeft aan deze fusie niet deelgenomen. Ook de vakcentrale voor middelbaar en hoger personeel, MHP, is pas in 1975 opgericht. De derde geleding in de SER bestaat uit onafhankelijke kroonleden, die door de regering worden benoemd, waaronder de directeur van het Centraal Planbureau (CPB), enkele hoogleraren economie en enkele gezaghebbende oud-politici.

Naast het overleg in de Sociaal-Economische Raad ontmoet de top van de werkgevers en de werknemers elkaar in de bipartiet samengestelde Stichting van de Arbeid (STAR), die in mei 1945 is opgericht. De Stichting heeft zich in de eerste decennia na de oorlog vooral beziggehouden met de geleide loonpolitiek, waarop het College van Rijksbemiddelaars in de periode 1945-1970 toezicht hield. Daarna is de rol van de Stichting van de Arbeid wat minder zichtbaar geworden, mede als gevolg van de sterke verdeeldheid en polarisatie tussen werkgevers en werknemers. Het Akkoord van Wassenaar, dat in 1982 tot stand komt, wordt algemeen gezien als de opmaat voor nieuwe samenwerking en taakverdeling tussen sociale partners en de overheid in de Nederlandse arbeidsverhoudingen, dat later bekendheid zal krijgen als het poldermodel. Vanaf 1982 is de loonvorming een zaak van het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werkgevers en werknemers, waarin de staat niet langer intervenueert. 1982 is ook een markeringspunt voor de ordening van de gemengde economie, als het eerste kabinet-Lubbers (CDA en VVD, 1982-1986) dat dan aantreedt een begin maakt met 'decollectivering' door privatisering van enkele staatsbedrijven, het terugdringen van het begrotingstekort en het meer ruimte bieden aan het private initiatief en marktwerking.

Aan deze omslag in het beleid zijn in de jaren zeventig verhitte discussies voorafgegaan. De belangrijkste organisatie op economisch gebied, die hierin een voorname rol heeft gespeeld, is het Centraal Planbureau (CPB), in september 1945 opgericht door de latere Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is in 1973 opgericht als een tegenhanger voor evaluatie van maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder die op de arbeidsmarkt en in huishoudens. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), opgericht in 1972, heeft de brede taak de regering van 'geïntegreerd' advies te dienen bij strategische

beleidsvoornemens. Wij zullen zien dat de studies en rapporten van deze organisaties met elkaar wedijveren om de gunst van de beleidsmakers en tegelijkertijd legitimiteit geven aan ingezette veranderingen.

### **3.3 Werknemersverzekeringen**

Het stelsel van sociale zekerheid dat in Nederland na de Tweede Wereldoorlog tot stand is gekomen, omvat drie soorten regelingen: de werknemersverzekeringen, de volksverzekeringen en de sociale voorzieningen. Wij beperken ons hier tot de werknemersverzekeringen, zodat de volksverzekeringen (AOW, AWW en AKW) en de sociale voorzieningen (zoals de bijstand) buiten beschouwing blijven, tenzij zij direct aansluiten bij de werknemersverzekeringen (zoals de AAW en de WWV). Ook aan de pensioenen besteden wij geen aandacht. De werknemersverzekeringen omvatten in 1980 drie regelingen: de Werkloosheidswet (WW), de Ziekwet (ZW) en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Elk van deze verzekeringen garandeert werknemers een uitkering van 80 procent van het laatst verdiende loon in geval van werkloosheid (gedurende maximaal een half jaar), ziekte (eveneens maximaal een half jaar) en volledige arbeidsongeschiktheid (maximaal tot de leeftijd van 65 jaar). De financiering van de werknemersverzekeringen geschiedt door middel van premieafdrachten door werknemers en bedrijven.

Als uitvloeisel van de Organisatiewet Sociale Verzekering 1952 (OSV'52) worden de werknemersverzekeringen uitgevoerd door zogenaamde bedrijfsverenigingen (bv's), waarvan alle werkgevers verplicht lid zijn en die onder bipartiet bestuur staan van de vakbonden en de werkgeversorganisaties. Elk van de 23 bedrijfsverenigingen is verantwoordelijk voor de uitvoering in een bepaalde bedrijfstak (m.u.v. de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging die als 'restorgaan' fungeert) (Hoffmans, 1989: 45). Zeventien van de bedrijfsverenigingen hebben de administratie, dat wil zeggen de feitelijke inning van sociale premies bij werkgevers, de beoordeling van aanvragen voor een uitkering en de uitbetaling van de uitkeringen, overgedragen aan het Gemeenschappelijke Administratie Kantoor (GAK) (Van der Burgt, 2006). Alle bedrijfsverenigingen zijn aangesloten bij de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV), die onder meer optreedt als vertegenwoordiger van de bedrijfsverenigingen in contacten met de overheid, en politieke besluitvorming over de sociale zekerheid tracht te beïnvloeden. Binnen deze Federatie heeft het GAK een onevenredig grote invloed, doordat de FBV met het GAK niet alleen de huisvesting maar



ook het personeel deelt (Rapport commissie-Buurmeijer, 1993; Bekke en Van Gestel, 2004: 24). Figuur 3.1 schetst de onderlinge relatie tussen deze uitvoeringsorganisaties.

De Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) is een bipartiet samengesteld adviesorgaan van de bedrijfsverenigingen. De artsen en deskundigen van de GMD stellen de mate van arbeidsongeschiktheid vast van uitkeringsgerechtigden die een beroep doen op de arbeidsongeschiktheidswetten. In 1980 is re-integratie nog niet een belangrijke beleidsprioriteit, al ontplooit de GMD ook activiteiten ten dienste van de revalidatie en weer indiensttreding.

Hoewel de sociale partners via het bestuur van de bedrijfsverenigingen een forse invloed hebben op de uitvoering van de werknemersverzekeringen, zijn zij formeel gebonden aan de wettelijke bepalingen van de WW, ZW en WAO. De Sociale Verzekeringsraad (SVr) heeft tot taak toezicht te houden op de uitvoering van deze wetten door de bedrijfsverenigingen, maar ook om de minister te adviseren, om klachten te behandelen en geschillen te beslechten. Ook in deze raad zijn de sociale partners sterk vertegenwoordigd: de SVr is een tripartiet orgaan, waarin de vakbonden, de werkgevers en de overheid elk eenderde van de zetels bezetten, met daarnaast een onafhankelijke voorzitter. Het hoogste gezag inzake de werknemersverzekeringen berust overigens bij de minister van Sociale Zaken, die de bevoegdheid heeft de SVr aanwijzingen te geven met betrekking tot de uitoefening van diens taak (Hoffmans, 1989: 48).

De Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) is een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid die een uitkering op sociaal minimumniveau garandeert, maar is nauw verbonden met de WAO, doordat zij tevens de basis vormt van de arbeidsongeschiktheidsuitkering van werknemers. Daarom voeren de bedrijfsverenigingen ook de AAW uit. De Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) is bedoeld om kostwinners die langdurig werkloos zijn gedurende twee jaar na afloop van de WW-uitkering (dus tot maximaal 2,5 jaar werkloosheid) een uitkering van 75 procent (en vanaf 1985 70%) van het laatstverdiende loon te bieden.<sup>1</sup> De WWV wordt echter niet uit sociale premies gefinancierd, maar uit de algemene middelen en wordt uitgevoerd door de gemeentelijke sociale dienst (GSD). Als men na afloop van de WWV nog steeds werkloos is of als men om andere redenen geen werk heeft maar evenmin aanspraak kan maken op een uitkering krachtens de werknemersverzekeringen of volksverzekeringen, kan men een beroep doen op de Algemene Bijstandswet (ABW), die eveneens door de gemeenten wordt uitgevoerd. Bij de WWV en de ABW spelen de sociale partners derhalve geen rol in de uitvoering.

Al in de jaren zeventig geldt de structuur van de sociale zekerheid algemeen als erg complex. Pogingen tot een herziening en vereenvoudiging van de bestaande structuur leveren echter niets op. In 1972 hebben twee organisatieadviesbureaus (Berenschot en Bosboom-Hegener), in opdracht van de Sociaal-Economische Raad, enkele drastische vereenvoudigingen in de uitvoeringsstructuur voorgesteld, waarbij de regering de verantwoordelijkheid zou houden over de wettelijke voorzieningen. Daarnaast zou er een enkelvoudige uitvoeringsstructuur met dertig regionale kantoren en 500 tot 1.000 lokale vestigingen moeten komen, waaraan een landelijke, tripartiet samengestelde Raad voor de Sociale Verzekering leiding zou moeten geven. In de politieke verhoudingen van de jaren zeventig is dit echter een onhaalbaar voorstel, waarna de twee organisatiebureaus in 1979 een nieuwe studie bezorgen met slechts beperkte beleidswijzigingen binnen de bestaande kaders (zie Reynaerts, 1986: 316-317). In hoofdstuk 4 zullen we nagaan welk lot deze voorstellen beschoren is.

### **3.4 Arbeidsvoorziening**

Terwijl de uitvoering van de werknemersverzekeringen vanaf het allereerste begin een gedeelde verantwoordelijkheid was van de sociale partners en overheid, is de arbeidsvoorziening in Nederland van oudsher bij uitstek een overheidsverantwoordelijkheid, zoals vastgelegd in de Arbeidsbemiddelingswet uit 1930. Na de Tweede Wereldoorlog was het arbeidsmarktbeleid onderdeel van de doelstellingen van het sociaal-economische beleid in brede zin. In 1976 heeft de SER al het idee van een 'integraal arbeidsmarktbeleid' gemunt, dat het werkgelegenheidsbeleid aan de vraagzijde en het arbeidsvoorzieningsbeleid aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt direct aan elkaar zou koppelen.<sup>2</sup> De doelstelling was het bereiken van een 'optimale werkgelegenheid', dat wil zeggen kwalitatief volwaardige werkgelegenheid die tegemoetkomt aan 'eisen van menselijke ontplooiing, het functioneren van bedrijven en instellingen en maatschappelijke behoeftebevrediging' (in Reynaerts, 1986: 210).

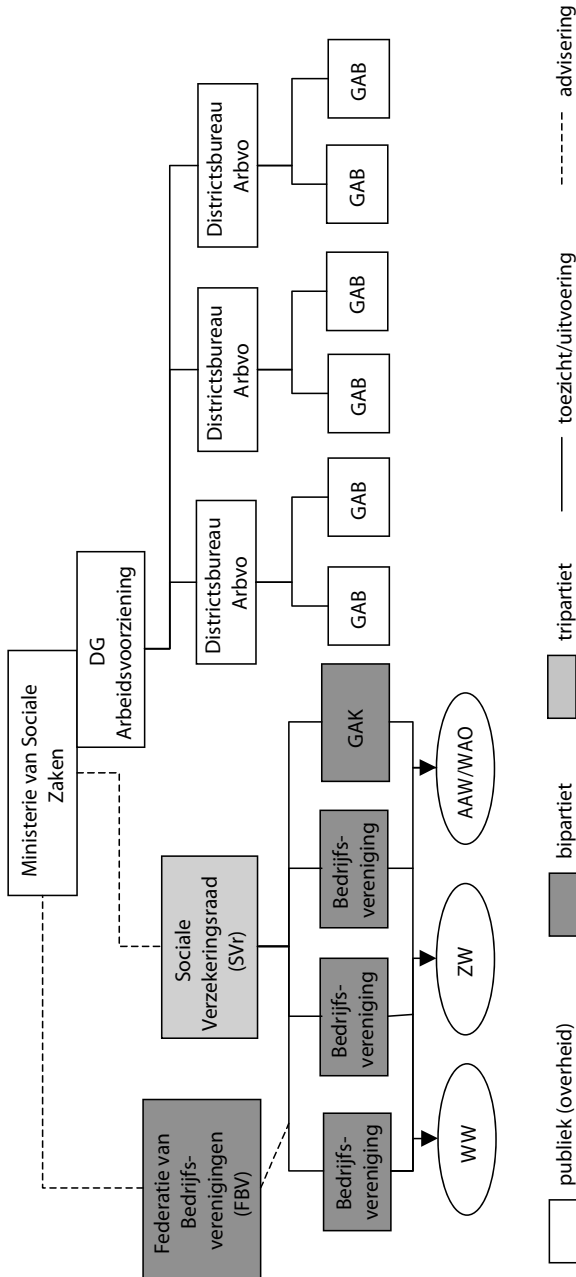
In 1980 zijn er zo'n 65 Gewestelijke Arbeidsbureaus (GAB's) belast met de arbeidsvoorziening (Van Gestel, 1994: 43). Dit zijn overheidsinstanties die vallen onder het directoraat-generaal van de Arbeidsvoorziening (DG Arbvo) van het ministerie van Sociale Zaken dat 'in ambtelijke zin coördinerend optreedt ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid' (Van Voorden, 1975: 92). Daartussen bevindt zich in iedere provincie nog een Districtsbureau voor de Arbeidsvoorziening. Het arbeidsbureau heeft

als hoofdtaak de afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te bevorderen. Dit doet men door openstaande vacatures te registreren (ondernemingen zijn verplicht deze bij het arbeidsbureau te melden) en werkzoekenden in te schrijven (ontvangers van een werkloosheidsuitkering zijn in de meeste gevallen verplicht zich bij het arbeidsbureau in te schrijven). Vervolgens probeert het arbeidsbureau de 'juiste' werkzoekende in contact te brengen met de 'juiste' werkgever die een vacature heeft aangemeld. Als een ingeschreven werkzoekende niet direct voor een vacature in aanmerking komt, beschikt het arbeidsbureau over een uitgebreid instrumentarium om de kansen van de werkzoekende te vergroten, zoals scholing, beroepsoriëntatie, werkervaring en loonkostensubsidies. Hiernaast heeft de directeur van het arbeidsbureau de wettelijke taak om ontslagvergunningen te verlenen. Hierbij wordt hij geadviseerd door een Commissie van Bijstand en Advies, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van vakbonden en werkgevers (Van Gestel, 1994: 44).

Al in 1964 heeft de OECD de Nederlandse regering erop geattendeerd dat van een actief en gecoördineerd arbeidsmarktbeleid geen sprake is en dat het verstrekken van uitkeringen de belangrijkste activiteit is. De voorbereidingen voor een actiever arbeidsvoorzieningsbeleid krijgen pas aarzelend vorm als de werkloosheid in de jaren zeventig flink begint op te lopen en er vanaf 1973 pogingen worden gedaan een Arbeidsbureau Nieuwe Stijl (ANS) te starten, met nieuwe vormen van dienstverlening die inspelen op de behoeften van de toenemende aantallen werkzoekenden. Naast de publieke arbeidsbureaus is in 1980 nog slechts een beperkt aantal particuliere bedrijven actief bij het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De arbeidsbureaus hebben een monopoliepositie doordat commerciële arbeidsbemiddeling bij wet verboden is, onder het motto dat arbeid geen handelswaar is. Er bestaan al wel enkele uitzendbureaus, zoals het commerciële Randstad, dat in 1960 is opgericht, en Start dat in 1977 is opgericht door de Nederlandse arbeidsbureaus om werkloze jongeren en langdurig werklozen aan het werk te helpen. Doordat uitzendwerk strikt gereguleerd is, is deze markt nog klein van omvang. Daarnaast zijn er in beperkte mate commerciële bedrijven actief in de sfeer van loopbaanbegeleiding en beroepskeuzevoorlichting, taken die in die dagen ook worden vervuld door de arbeidsbureaus.

Figuur 3.1 geeft een schematisch overzicht van de complexe structuur van de uitvoeringsorganisatie van de werknemersverzekeringen en de arbeidsvoorziening in 1980.

**Figuur 3.1 Organisatiestructuur van de werknemersverzekeringen en arbeidsvoorziening anno 1980**



### 3.5 Arbeidsmarkt en sociale zekerheid in 1980

Tabel 3.1 geeft een aantal kerncijfers van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid in 1980. Hoewel de werkloosheid in 1980 (nog) laag is (in de volgende jaren zal ze explosief toenemen), toont tabel 3.1 toch twee zwakke kanten van het Nederlandse sociaal-economische bestel. De eerste is de lage arbeidsparticipatie. Maar net iets meer dan de helft van de bevolking van 15 tot en met 64 jaar heeft in 1980 een betaalde baan. Dit is vooral een gevolg van de zeer lage arbeidsparticipatie van vrouwen.

Tabel 3.1. Kerngegevens arbeidsmarkt en sociale zekerheid, 1980

	absoluut x 1.000	in % bevolking 15-64 jaar	in % beroeps- bevolking	uitgaven in % BBP
bevolking 15-64 jaar	9.362	100,0		
<i>arbeidsmarkt</i>				
beroepsbevolking	5.075	54,2	100,0	
werkzaam	4.881	52,1	96,2	
werkloos	194	2,1	3,8	
geregistreerd werkloos	217	2,3	4,3	
<i>sociale zekerheid</i>				
uitkeringsontvangers:				
ziek (ZW)	293	3,1	5,8	1,9
arbeidsongeschikt (AAW, WAO)	661	7,1	13,0	3,7
kortdurig werkloos (WW)	69	0,7	1,4	0,4
langdurig werkloos (WWW)	87	0,9	1,7	0,6
bijstand (RWW, ABW)	230	2,5	4,5	1,6
totaal werknemersverzekeringen	1.023	10,9	20,2	6,0
totaal	1.340	14,3	26,4	8,2

Bron: CBS (*Statline, Historische reeksen*)

Een tweede zwakke kant is het grote aantal zieken en arbeidsongeschikten. Op iedere zes werkenden is er één ziek of arbeidsongeschikt. Mede als gevolg hiervan is één op de zeven personen tussen 15 en 64 jaar aangewezen op een sociale uitkering. In 1980 geldt werkloosheid echter nog

als het grootste sociaal-economische probleem, waardoor de cijfers over arbeidsongeschiktheid relatief weinig aandacht krijgen.

### **3.6 Conclusies: de verhoudingen in 1980**

In dit hoofdstuk hebben wij gezien dat in 1980 er op het terrein van de arbeidsvoorziening en sociale zekerheid nog sprake is van twee volstrekt gescheiden werelden met een eigen inboedel en verantwoordelijkheidsstructuur. De verkokering tussen de beleidsvelden is in de verschillende gremia van de overlegeconomie nog niet systematisch ter discussie gesteld en er is nog geen sprake van wederzijdse oriëntatie van de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening op elkaars functioneren. De enige poging tot het formuleren van een blauwdruk voor de herziening van de sociale zekerheid is in de onderste bureaulade beland. Ook de diepte en het structurele karakter van de werkloosheidsproblematiek en de aanstaande bezuinigingen op de sociale zekerheid liggen nog voor ons. Polarisatie was het thema van de jaren zeventig, en die zal pas na het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers en het sluiten van het Akkoord van Wassenaar in 1982 geleidelijk verdwijnen.



## **4. Het traditionele uitvoeringssysteem wankelt (jaren tachtig)**

*Als in de jaren tachtig de uitgaven voor de sociale zekerheid explosief stijgen, leidt dit tot een groot aantal voorstellen voor een geheel ander stelsel. Omdat er voor geen van de voorstellen een politieke meerderheid is, blijven ingrijpende hervormingen echter uit. De uitvoeringsstructuur blijft ongewijzigd. Tegelijkertijd wordt bij de arbeidsvoorziening wel de aanzet gegeven tot een ingrijpende verandering in de verantwoordelijkheidsverdeling, de zogenaamde tripartisering.*

### **4.1 Inleiding**

Aan het begin van de jaren tachtig ontstaat er onvrede over het bestaande uitvoeringssysteem van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening. Die onvrede komt in essentie voort uit het gebrek aan 'fit' tussen het in de naoorlogse periode opgebouwde stelsel van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening en een sindsdien sterk veranderde sociaal-economische omgeving. Terwijl werkloosheid en arbeidsongeschiktheid vanaf de jaren zeventig tot ongekende proporties uitgroeien, heeft het uitvoeringssysteem hierop geen antwoord. Zelf hebben de uitvoeringsorganisaties in het begin van de jaren tachtig het gevoel dat zij worden overspoeld door de gevolgen van de economische crisis en alleen kunnen proberen die zo goed mogelijk te repareren. De werklozen stromen met tienduizenden per maand de kantoren van de sociale verzekeringen en de arbeidsbureaus binnen, terwijl het aantal vacatures tegelijkertijd drastisch afneemt. Bovendien daalt het budget dat de arbeidsbureaus per werkzoekende ter beschikking staat tussen 1978 en 1982 van 4.300 gulden (ca. 2.000 euro) naar 1.500 gulden (ca. 700 euro) (Huijgen, 1986). Maar politici en media zien diezelfde uitvoeringsorganisaties in toenemende mate als een probleem. Zij zouden onvoldoende zorgen voor een goede doorstroming op de arbeidsmarkt en daarmee zelf bijdragen aan het oplopen van de werkloosheid en de arbeidsongeschiktheid.



Het gebrek aan 'fit' tussen stelsel en omgeving leidt in de jaren tachtig tot veel discussie. In de wereld van de sociale zekerheid worden rapporten geschreven en debatten gevoerd door de sociale partners en vooral door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, daarbij geassisteerd door adviesbureaus en adviesraden. Het resultaat van al dit overleg is echter dat vooralsnog veel bij het oude blijft. In de sociale verzekeringen wordt wel ingegrepen in de hoogte en duur van de uitkeringen, onder andere bij de zogeheten stelselherziening van 1987, maar het debat leidt niet tot reorganisatie van de taakverdeling en uitvoering. Bij de arbeidsvoorziening komt het aan het einde van de jaren tachtig wel tot een belangrijke verandering in de taakverdeling en uitvoering. Opmerkelijk genoeg wordt na tien jaar van voorbereiding een tripartiet bestuursmodel ingevoerd, dat van een meerderheid in de politiek en het maatschappelijke veld niet de voorkeur heeft. Van samenwerking tussen de sociale verzekeringswereld en de arbeidsbureaus is in de jaren tachtig nog hoogst zelden sprake. Integendeel, deze beleidsterreinen worden nauwkeurig van elkaar afgeschermd en degenen die een poging doen de schotten te doorbreken krijgen nul op het rekest. Niettemin wordt de roep om een nauwere samenwerking tussen de uitkeringskantoren en de arbeidsbureaus steeds sterker. De trage stroom van verandering in de jaren tachtig – met als voornaamste resultaat een nieuw bestuursmodel voor arbeidsvoorziening – zal in de jaren negentig uitgroeien tot een kolkende rivier met voortdurende, over elkaar heen vallende veranderingen over de volle breedte van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening.

In dit hoofdstuk schetsen we eerst de sociaal-economische en politieke omgeving in de jaren tachtig waarin de uitvoering van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening onder druk komt te staan (par. 4.2). We vervolgen met een analyse van de sociale verzekeringen in de jaren tachtig en vragen ons af waarom het debat hier niet tot verandering in de taakverdeling en uitvoering leidde (par. 4.3). Daarop bespreken we de discussie over bestuur en organisatie van de arbeidsbureaus in de jaren tachtig; een discussie die na tien jaar uitmondt in een tripartiet bestuursmodel (par. 4.4). Ten slotte verdiepen we ons in de samenwerking tussen 'Werk' en 'Inkomen', hoewel deze termen in de jaren tachtig in dit verband nog niet gebezigd worden. Welke initiatieven tot samenwerking zijn er in de jaren tachtig en waarom stierven zij een vroege dood? (par. 4.5). We sluiten af met conclusies over de rol van ideeën, instituties en chaos ter verklaring van de veranderingen (of het gebrek daaraan) in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening in de jaren tachtig (par. 4.6).

## 4.2 Werkgelegenheids crisis en ontsprende overheidsfinanciën

De eerste oliecrisis van 1973 luidt definitief het einde in van de 'gouden' jaren zestig van gestage economische groei en volledige werkgelegenheid. Aanvankelijk overheerst nog de gedachte dat het om een tijdelijke, conjuncturele inzinking gaat, die met een vraagstimulerend keynesiaans beleid te lijf kan worden gegaan. Maar na de tweede oliecrisis van 1979 en de recessie die daarop volgt wordt duidelijk dat de economische problemen structureler van aard zijn. Bovendien gaan vanaf de jaren tachtig de arbeidsmarktprestaties van (West-)Europa en de Verenigde Staten steeds meer uiteenlopen. Terwijl de werkloosheid in de VS op ongeveer hetzelfde peil blijft als in de voorgaande decennia, neemt de werkloosheid in veel Europese landen na iedere recessie verder toe, zonder daarna weer terug te vallen naar het oude niveau. Hierdoor komt de werkloosheid in de Europese Unie (EU) op een structureel hoger niveau te liggen dan in de VS (en Japan). Tegelijkertijd stagneert de arbeidsparticipatie in de EU, terwijl deze in de VS stijgt. In de loop van de jaren tachtig wordt steeds duidelijker dat Europa met een structureel arbeidsmarktprobleem kampt, meestal toegeschreven aan het gebrek aan flexibiliteit van de Europese arbeidsmarkt en verstarrende instituties als het minimumloon, ontslagbescherming, CAO's, arbeidstijdenwetgeving en sociale zekerheid. De hoge werkloosheid en lage arbeidsparticipatie leiden tegelijkertijd tot een groter beroep op de sociale zekerheid en een smaller draagvlak voor de financiering daarvan, waardoor de Europese verzorgingsstaat op den duur onhoudbaar dreigt te worden.

Wat voor Europa in het algemeen geldt, gaat in de jaren tachtig in extreme mate voor Nederland op, dat niet voor niets het etiket *Dutch disease* krijgt opgeplakt. In de eerste helft van de jaren tachtig gaan honderduizenden banen verloren, vooral in de industrie, en stijgt de werkloosheid naar een naoorlogs record van 840.000 werklozen in 1984 (op basis van de toen geldende definitie en meetmethode<sup>1</sup>). Tegelijkertijd daalt de arbeidsparticipatiegraad, die toch al tot de laagste van Europa behoort, ten gevolge van massale vervroegde uittrekking (vut), een record aantal arbeidsongeschikten (WAO) en een zeer lage participatie van (gehuwde) vrouwen. Dit alles resulteert in een sterke stijging van de uitgaven voor sociale zekerheid, die oplopen van 10,2 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 1970 naar 19,4 procent in 1983. Deze uitgavenexplosie wordt nog eens versterkt doordat de uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid die in de jaren zeventig tot stand is gekomen, de toegankelijkheid ervan heeft vergroot: de toetredingsdrempels zijn laag, de uitkerin-

gen relatief hoog en van lange duur en het stelsel bevat amper prikkels om weer aan het werk te gaan. Als gevolg hiervan dreigt het socialezekerheidsstelsel onder zijn eigen gewicht te bezwijken. Om te voorkomen dat de uitgavenstijging tot een evenredige lastenstijging leidt, laat de overheid vanaf het eind van de jaren zeventig het financieringstekort steeds verder oplopen, tot dit in 1982 6,2 procent van het bbp bedraagt (of ongeveer 10% van het netto nationaal inkomen, zoals het in die tijd wordt uitgedrukt). Het is echter duidelijk dat deze situatie niet lang houdbaar zal blijven en dat forse ingrepen in de overheidsfinanciën onvermijdelijk zijn.

Met het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986) doet zich in Nederland een omslag in het financiële en sociaal-economische beleid voor. Bezuinigingen op de collectieve uitgaven en het terugdringen van het financieringstekort worden de centrale doelstellingen van het overheidsbeleid. Het neoliberale denken, mede geïnspireerd door het beleid van Thatcher in het Verenigd Koninkrijk en van Reagan in de Verenigde Staten, krijgt ook in Nederland vaste voet aan de grond.

Onder druk van de snel verslechterende economische situatie en het dreigement van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Albeda om in te grijpen in de lonen, sluiten de vakcentrales en de werkgeversorganisaties eind 1982 een sociaal akkoord, dat later grote faam verwerft als het Akkoord van Wassenaar. Dit akkoord behelst afspraken over loonmatiging en herverdeling van werk met als doel rendementsherstel voor het bedrijfsleven en bestrijding van de werkloosheid. Het zal echter nog jaren duren voor dit laatste doel wordt gerealiseerd.

In een invloedrijk rapport uit 1987 breekt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een lans voor een meer activerend arbeidsmarktbeleid (WRR, 1987). De nadruk in de sociale zekerheid ligt te veel op inkomensbescherming via sociale uitkeringen. Er dient volgens de WRR meer aandacht te komen voor het activeren van uitkeringsgerechtigden, opdat zij sneller aan het werk gaan.

### **4.3 Impasse in de sociale verzekeringen**

Het socialezekerheidsbeleid staat in de jaren tachtig in het teken van het streven naar beheersing van de uitgaven. Dit is begrijpelijk in het licht van de sterke stijging van de uitgaven voor sociale zekerheid. Het eerste kabinet-Lubbers (van CDA en VVD), dat zich met het etiket 'no-nonsense' tooit, neemt een reeks van maatregelen om de publieke uitgaven weer beheersbaar te maken. Deze maatregelen hebben voornamelijk het

karakter van prijsbeleid, dat wil zeggen het (relatief) verlagen van uitkeringsniveaus. Achtereenvolgens worden alle sociale uitkeringen met drie procent verlaagd (1984), worden de uitkeringspercentages van de WW en WAO van 80 naar 70 verlaagd (1985/1986) en worden in de resterende jaren van het decennium de uitkeringen 'bevroren' of niet volledig aangepast aan de welvaartsontwikkeling. Uiteindelijk lopen de sociale uitkeringen door deze ingrepen in de jaren tachtig een achterstand van 11 procent op ten opzichte van de lonen (Teulings, Van der Veen en Trommel, 1997: 161). Hoewel dit prijsbeleid heel effectief is in het beheersen van de sociale zekerheidsuitgaven – tussen 1983 en 1990 lopen de uitgaven terug van 19,4 procent naar 16,2 procent van het bbp –, ervaren velen het ook als onbevredigend. De koninklijke weg naar beheersbare sociale zekerheidsuitgaven lijkt een volumebeleid te zijn, dat het beroep op de sociale uitkeringen vermindert, maar de uitkeringsaanspraken als zodanig niet aantast. Als men beter in staat zou zijn het kaf van het koren te scheiden, zouden de uitgaven kunnen worden teruggedrongen zonder de sociale zekerheid voor diegenen die werkelijk op een uitkering zijn aangewezen te verminderen.

Gedurende de jaren 1982-1986 vindt de zogenaamde stelseldiscussie plaats waarin diverse politieke partijen en maatschappelijke groeperingen plannen voor een nieuw stelsel van sociale zekerheid formuleren. Veel plannen behelzen dat het socialezekerheidsstelsel op een geheel nieuwe leest wordt geschoeid, omdat het door de stapsgewijze opbouw zeer gecompliceerd en ondoorzichtig is geworden. De alternatieve stelsels kenmerken zich door een veel eenvoudiger en consistentere structuur. Hoewel de nadruk hierbij ligt op de structuur van de sociale uitkeringen, zou elk van deze voorstellen ook ingrijpende consequenties hebben voor de uitvoering en verantwoordelijkheidsverdeling voor het stelsel, al gaan de meeste plannen daar niet expliciet op in. De dominante en op zichzelf niet onlogische gedachte is dat men eerst de structuur van het stelsel dient vast te stellen en dat de uitvoeringsorganisatie daar als vanzelf uit volgt. Naast vereenvoudiging zijn ook de financiële houdbaarheid en de gelijke behandeling van vrouwen en mannen (die wordt afgedwongen door de zogenaamde derde EG-richtlijn van 19 december 1978) belangrijke redenen voor een ingrijpende hervorming van het stelsel.

Drie veel bediscussieerde alternatieven zijn het *ministelsel*, het *tweetrajectenstelsel* en het *basisinkomen*. In het in liberale kring populaire ministelsel (zie bijv. Teldersstichting, 1984)<sup>3</sup> zou de overheid alleen nog een basisuitkering op sociaal minimumniveau uitkeren en zouden individuele werknemers of de vakbonden de verantwoordelijkheid dragen voor de

verzekering van bovenminimale inkomensrisico's. Alle bestaande sociale zekerheidsregelingen zouden opgaan in één basisuitkering, die door één publieke instantie wordt uitgevoerd. Welke instantie dat zou moeten zijn is echter niet duidelijk. Het tweetrajectenstelsel, dat vooral in christen-democratische kring op sympathie kan rekenen (WI CDA, 1982), trekt ook een scherpe scheidslijn tussen de basisverzekering op minimumniveau en de bovenminimale loongerelateerde uitkering, maar beide zouden onderdeel blijven van de wettelijke sociale zekerheid. De consequentie hiervan voor de uitvoeringsorganisatie wordt echter niet uitgewerkt, zodat niet duidelijk is of de basisverzekering en de bovenminimale verzekering door dezelfde of door verschillende instanties moeten worden uitgevoerd. Het meest radicale voorstel voor een nieuw stelsel is dat van een gegarandeerd basisinkomen.<sup>4</sup> Qua structuur is dit vergelijkbaar met het minstel-sel, maar het grote verschil is dat het basisinkomen onvoorwaardelijk aan alle ingezetenen wordt uitgekeerd. Dit zou vanzelfsprekend een enorme vereenvoudiging van de uitvoering betekenen, doordat niet langer hoeft te worden gecontroleerd of iemand terecht aanspraak maakt op het basisinkomen.

Geen van de voorstellen voor een compleet nieuwe grondslag voor het stelsel van sociale zekerheid, krijgt voldoende steun. Elk alternatief lijkt minstens evenveel nadelen als voordelen te hebben ten opzichte van het bestaande stelsel. Uiteindelijk dient staatssecretaris L. de Graaf (CDA) in 1985 bij de Tweede Kamer dan ook een wetsvoorstel in dat geen fundamentele breuk betekent met het bestaande stelsel, maar een aantal relatief beperkte hervormingen omvat. Feitelijk verdient dit pakket niet langer het etiket 'stelselherziening'. De meest ingrijpende wijziging is de integratie van de Wet Werkloosheidsvoorziening (bedoeld voor langdurig werkloze kostwinners) in de nieuwe Werkloosheidwet (nWW). De uitkeringsduur van de WW, die voordien voor iedereen een half jaar bedroeg, wordt nu afhankelijk van de leeftijd van de werkloze en kan variëren van een half jaar tot vijf jaar.<sup>5</sup> Als gevolg hiervan valt een groot deel van de langdurig werklozen, waarvoor de verantwoordelijkheid voordien bij de gemeente rustte (die de WWV uitvoerde), nu onder de verantwoordelijkheid van de bedrijfsverenigingen, die de WW uitvoeren. Een andere wijziging is de vervanging van 'minimum dagloonbepalingen' in de werknemersverzekeringen, die moeten voorkomen dat werklozen of arbeidsongeschikten onder het sociaal minimum terechtkomen, door aparte regelingen: de toeslagenwet TW, die de bedrijfsverenigingen uitvoeren, en de inkomensvoorzieningen voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en zelfstandigen, de IOAW en IOAZ, die de gemeenten uitvoeren.

Voor de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid bestaat in de jaren tachtig opmerkelijk weinig belangstelling.<sup>2</sup> In feite verkeert de discussie hierover al sinds 1967 in een impasse, toen de regering aan de SER advies had gevraagd over de uitvoeringsorganisatie. Begin jaren tachtig is dat advies er nog steeds niet.<sup>6</sup> In 1979 heeft de door de regering ingestelde commissie-Lamers een *Interim-rapport organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid* uitgebracht, waarin zij pleit voor een onafhankelijk beheersorgaan aan de top en geïntegreerde regionale uitvoering (Roebroek en Hertogh, 1998: 411-412; Teulings, Van der Veen en Trommel, 1997: 43). Dit stuit echter op verzet van de sociale partners. Pas in 1984 komt de SER met een alternatief voorstel in het *Advies vereenvoudiging uitvoering van sociale verzekering (uitvoeringsorganisatie aan de top)*, waarin de raad juist pleit voor een tripartiet samengesteld toporgaan en voor functionele decentralisatie. De SER wijst een wijziging in de uitvoeringsstructuur die een breuk betekent met het verleden af: "De Raad constateert dat de mogelijkheden van wijziging van de uitvoeringsorganisatie principieel worden begrensd door de historisch bepaalde en in de loop der tijd toegenomen verwevenheid van de sociale zekerheidsregelingen met de andere onderdelen van het sociale beleid in een bedrijfstak, zoals het arbeidsvoorwaardenbeleid, het arbeidsvoorzieningsbeleid, het arbeidsomstandighedenbeleid." (geciteerd door Rieken, 1985: 150-151).

Er ontstaat een patstelling over de verantwoordelijkheidstoedeling aan 'de top'. Doordat de politieke discussie zich ondertussen concentreert op de stelselherziening, komt staatssecretaris De Graaf pas in 1989 met een voorstel voor een nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekering (nOSV). De sociale partners lijken het pleit te hebben gewonnen, want het kabinet kiest voor handhaving van een tripartiete Sociale Verzekeringsraad als toporgaan. In de Tweede Kamer roept dit voorstel echter zoveel bezwaren op dat het niet in behandeling wordt genomen (Roebroek en Hertogh, 1998: 415-416; Teulings, Van der Veen en Trommel, 1997: 43-44). Het resultaat is dat er in de jaren tachtig geen veranderingen in de uitvoeringsorganisatie meer worden doorgevoerd.

Vanaf 1982 zijn wel acht experimentele Regionale Coördinatie Commissies (RCC's) ingesteld, die tot doel hebben het socialezekerheidsbeleid en arbeidsvoorzieningsbeleid op regionaal niveau te coördineren en hierover te adviseren. Hierin nemen onder meer de districtskantoren van de bedrijfsverenigingen, de gemeenten, het Gewestelijk Arbeidsbureau en de Gemeenschappelijke Medische Dienst deel (Rieken, 1985: 69-70). Daarmee vormen zij in zekere zin een voorloper van de latere projecten voor

Samenwerking Werk en Inkomen, die vanaf 1995 worden geïnitieerd (zie hoofdstuk 5), of van de bedrijfsverzamelgebouwen van gemeenten, UWV en CWI in de jaren 2000 (hoofdstuk 6).

#### **4.4 Naar de eerste radicale hervorming van de arbeidsvoorziening**

Waar de uitvoeringsorganisatie in de jaren tachtig het stiefkind is in de discussie over de sociale zekerheid, staat in het debat over de arbeidsvoorziening juist een reorganisatie van de uitvoering centraal. Het debat over een nieuw bestuurlijk model voor de arbeidsbureaus neemt zelfs zoveel aandacht in beslag dat een discussie over het inhoudelijke beleid daarmee op de achtergrond raakt. In 1980 stuurt minister van Sociale Zaken W. Albeda (CDA) een adviesaanvraag aan de SER voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet.<sup>7</sup> Eerdere pogingen om de arbeidsbureaus te vernieuwen met het Arbeidsbureau-Nieuwe-Stijl-experiment (ANS) hebben de aanpak van de werkloosheid niet verbeterd, doordat ze vooral interne operaties waren die de 'bureaucratische beheersing' vanuit de top van het apparaat eerder hebben versterkt dan bestreden (Van Voorden, 1978: 688). Het ANS-model verbetert bovendien noch de relatie met werkgevers, noch die met de sociale wetgeving zoals wel was bepleit in het ANS-advies door de Raad voor de Arbeidsmarkt in 1971 en eerder al door de OECD (1964; 1967) en de SER (1968, 1969). De adviesaanvraag aan de SER komt daarmee voort uit de discrepantie tussen de sterk toenemende arbeidsmarktproblemen en de oplossingen die de Arbeidsvoorziening hiervoor biedt aan het einde van de jaren zeventig.

Aanvankelijk is de SER sterk verdeeld over de toekomst van het sociaal-economische beleid in het algemeen en die van de arbeidsvoorziening in het bijzonder. De eerste twee jaar voert de SER<sup>8</sup> elke twee weken overleg zonder dat dit ook maar tot enige overeenstemming leidt. Het is een periode waarin de werkloosheid elke maand met sprongen toeneemt, terwijl er tussen de voor- en tegenstanders van een keynesiaans beleid een heftige richtingsstrijd woedt over de oplossingen (Van Gestel, 1994: 44-49, 58-59). Het tweede kabinet-Van Agt (van CDA, PvdA en D'66) dat op 1 september 1981 aantreedt wil bovendien tegelijkertijd de werkloosheid aanpakken en het binnenlands bestuur reorganiseren. Dit leidt tot een conflict tussen het ministerie van Sociale Zaken, dat inmiddels vanwege de 'zware' minister J. den Uyl (PvdA), met 'Werkgelegenheid' is aangevuld, en het ministerie van Binnenlandse Zaken, waar minister E. van Thijn en staatssecretaris S. Stuiveling (beiden eveneens PvdA) het landsbestuur

wilden decentraliseren. Den Uyl maakt snel duidelijk dat hij arbeidsvoorziening, alsook de sociale zekerheid, hiervoor niet in aanmerking vindt komen.<sup>9</sup>

In de SER zit intussen geen der partijen te wachten op medeverantwoordelijkheid voor het bestuur van de Arbeidsvoorziening. Na lang aandringen van topambtenaar F. Kruse, directeur-generaal van de Arbeidsvoorziening, komen de sociale partners vanaf het voorjaar van 1982 met ideeën voor een nieuw bestuur. Die ideeën lopen echter sterk uiteen. Het CNV doet in maart 1982 een voorstel voor een bipartiet model, waarin de sociale partners samen de arbeidsbureaus besturen en waarin de nadruk ligt op het regionale niveau. De werkgeversorganisaties (RCO) willen – als zij verantwoordelijkheid nemen voor het bestuur van Arbeidsvoorziening – daarvoor juist bipartiete organen instellen op bedrijfstakniveau. Zowel CNV als RCO vindt het logisch dat de overheid in deze nieuwe bestuurlijke constructie wel blijft betalen. De FNV, die tot ergernis van de andere SER-geledingen pas in de herfst van 1982 reageert, wil echter niet verdergaan dan versterking van de adviesrol van de sociale partners. De FNV vindt dat de overheid eindverantwoordelijke moet blijven voor de arbeidsbureaus. De FNV voelt er niets voor om via het bestuur van Arbeidsvoorziening medeverantwoordelijk te worden gemaakt voor de hoge werkloosheid, terwijl ze geen invloed krijgt op belangrijke beleidsterreinen zoals het loon- en investeringsbeleid. Ook de kroonleden in de SER-commissie zien niets in een tripartiet bestuur. De ideeën in de SER lopen dus aanvankelijk ver uiteen, maar geen van de partijen heeft een eerste voorkeur voor het tripartiete model (Van Gestel, 1994: 60-67).

Dat de SER in 1983 uiteindelijk toch voor het tripartiete bestuursmodel kiest, is dan ook geen kwestie van een goed idee dat met overtuiging alle harten wint. Het SER-advies voor tripartiet bestuur komt vooral tot stand door drie andere factoren, waarvan de eerste twee de context voor de keuze veranderden en de laatste betrekking heeft op het gedrag van 'beleids-entrepreneurs'. Ten eerste is er een toenemend crisisbesef door de voortdurend oplopende werkloosheid en de ontevredenheid over de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden en uitvoering in het arbeidsmarktbeleid. Hierdoor ontstaat zowel in de SER alsook daarbuiten een gevoel van urgentie, waardoor de bereidheid groeit om de loopgraven te verlaten. Een invloedrijke gebeurtenis is in dit verband het Akkoord van Wassenaar dat eind 1982 wordt afgesloten. Ten tweede is er de dreiging van alternatieve opties, in het bijzonder de idee om de arbeidsvoorziening (en de sociale zekerheid) te decentraliseren naar lagere overheden. In dat geval verliezen de sociale partners alsook de top van het ministerie van SZW



hun centrale invloed op deze beleidsterreinen. Door de decentralisatieoptie beseffen de verschillende partijen in het debat dat zij niet werkeloos kunnen afwachten. Consensus over het tripartiete model, ook al heeft dit niet de eerste voorkeur van de sociale partners, vergroot de kans dat men andere, nog minder gewenste alternatieven, zoals de decentralisatie naar gemeenten, kan blokkeren.

Binnen deze gewijzigde context spelen 'beleidsentrepreneurs' een belangrijke rol. Zij maken gebruik van de ontstane situatie om de partijen tot overeenstemming te brengen. Bij de totstandkoming van het SER-advies spelen vooral de topambtenaar F. Kruse en de CNV-bestuurder P. Hazenbosch die rol, doordat zij buiten de officiële vergaderingen om de sociale partners en de bewindslieden op één lijn weten te krijgen en daarmee de SER-commissie overvallen (Van Gestel, 1994: 70-85). Hierbij zorgt Kruse voor de afstemming met en de instemming van de ministers (eerst Den Uyl en later J. de Koning (CDA)), terwijl Hazenbosch de tegenstanders in de SER de wind uit de zeilen neemt door voor te stellen de vergadering even op te schorten. Na de overeenstemming in de achterkamer stelt hij de SER-commissie voor een *fait accompli* waarna de voorzitter en de kroonleden zich gewonnen geven en zich neerleggen bij de meerderheid van de sociale partners. Ook later bleek Kruse overigens als beleidsentrepreneur graag het heft in handen te houden.

Bij het oplossen van de werkloosheid waren de partijen na langdurige besprekingen in 1986-1987 experimenten gestart in tripartiete samenwerking. Door Kruse werd echter besloten dat deze aanpak in de tijd niet voor de fanfare van de nieuwe arbeidsvoorziening uit kon lopen (van der Meer, 1998: 217-244).

Aan het einde van de jaren tachtig zien we in de parlementaire besluitvorming een herhaling van wat er in de SER is gebeurd. Aanvankelijk zijn de meningen in 1988-1989 sterk verdeeld en is een meerderheid in de Tweede Kamer tegen een tripartiet model voor de arbeidsbureaus. Toch stemt het parlement hiermee in 1990 uiteindelijk in. De meeste partijen in de Tweede Kamer keren zich aanvankelijk tegen een tripartiet bestuur, omdat zij bang zijn dat het parlement dan te weinig invloed houdt op het arbeidsvoorzieningsbeleid. Bovendien zien zij onvoldoende garanties dat het tripartiete bestuur zich zal inspannen voor de zwakkeren op de arbeidsmarkt. De sociaal-democraten vragen zich af waarom Arbeidsvoorziening eigenlijk geen overheidstaak kan blijven, terwijl de liberalen vragen of de minister niet beter zelf het beleid kan blijven bepalen en de beleidsvoorbereiding en -uitvoering aan de sociale partners laten (Van Gestel 1994; 154, 167). Alle partijen, zelfs het CDA die het wetsont-

werp "als het ware uit het hart gegrepen" is,<sup>10</sup> zijn ontevreden over de mate waarin het nieuwe bestuursmodel een betere samenwerking van de arbeidsvoorziening met andere beleidsterreinen bevordert. Een meerderheid in het parlement hekelt het gebrek aan waarborgen voor betere beleidsprestaties en regionale beleidsvrijheid en vindt het voorgestelde vergunningenregime voor de particuliere arbeidsbemiddeling te liberaal (Van Gestel, 1994: 170).

Dat het parlement uiteindelijke instemt, komt, net als eerder in de SER, niet primair doordat het idee van tripartiet bestuur de verschillende partijen overtuigt, maar doordat zij het in een relatief chaotische periode als een optie zien om andere alternatieven, die door een meerderheid als ongewenst worden beschouwd, te voorkomen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om decentralisatie van de arbeidsvoorziening naar gemeenten of om voortzetting van de arbeidsvoorziening als overheidsmodel (Van Gestel, 1994: 192). Er is inmiddels wel brede overeenstemming ontstaan dat de overheid niet zelfstandig de arbeidsmarktproblemen kan oplossen, zodat de arbeidsvoorziening als onderdeel van een rijksdepartement niet meer het favoriete model is.

Als het kabinet-Lubbers II (CDA en VVD) in 1989 valt over de kwestie van het reiskostenforfait, komen er eerder dan gepland nieuwe verkiezingen. Het CDA handhaaft zijn positie in de Tweede Kamer, terwijl de PvdA drie en de VVD vijf zetels verliezen. Door de onenigheid tussen de coalitiepartners CDA en VVD ontstaat de mogelijkheid van een andere samenstelling van het kabinet. Minister van SZW, J. de Koning (CDA), speelt een belangrijke rol als entrepreneur van het tripartiete bestuursmodel door gebruik te maken van deze nieuwe situatie. Hij laat de Kamer in bedekte termen weten dat men ofwel kan instemmen met het wetsontwerp voor de Arbeidsvoorziening, ofwel dat hij het als beoogd (in)formateur wel in het nieuwe regeerakkoord zal weten te krijgen (Van Gestel, 1994:179). De PvdA wil in ruil voor regeringsdeelname de blokkade tegen het tripartiete model wel opheffen. Na deze draai van 180 graden geven ook de meeste andere partijen hun verzet op. Zo ontstaat een meerderheid in het parlement voor de tripartisering van de arbeidsbureaus.

Tien jaar na de adviesaanvraag van minister Albeda aan de SER neemt het parlement aldus een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet (1990) aan. De keuze voor een radicaal ander bestuursmodel volgt op een lange stabiele periode, waarin de arbeidsbureaus al sinds 1930 deel uitmaakten van de rijksoverheid. In plaats van een rijksdienst wordt de arbeidsvoorzieningsorganisatie per 1 januari 1991 een zelfstandig bestuursorgaan (zbo), bestuurd door drie partijen: de overheid, de werkgeversorganisaties en

de vakbonden. Dit tripartiete model krijgt vorm in een Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) en 28 regionale besturen (RBA's) met een relatief grote autonomie. In plaats van de 1,2 miljard gulden (ruim 500 miljoen euro) uit de jaren tachtig, waarvan de helft voor beleid, krijgen de tripartiete besturen fors meer te besteden, namelijk 1,9 miljard gulden (bijna 900 miljoen euro), inclusief ongeveer 0,3 miljard gulden aan ESF-gelden. Onveranderd zijn de doelen van de arbeidsvoorziening: een rechtvaardige en doelmatige aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Wel laten de arbeidsbureaus een veer – althans formeel – in de alleenheerschappij die zij hebben op het terrein van arbeidsbemiddeling. Het overheidsmonopolie op arbeidsvoorziening wordt opgeheven en vervangen door een vergunningenregime. Misschien wel het meest opmerkelijke aan de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet 1990 is echter dat een meerderheid – zowel in de SER als in de politiek – het tripartiete bestuursmodel eigenlijk niet wil, maar er toch mee heeft ingestemd.

#### **4.5 Het tegendeel van samenwerking**

Arbeidsvoorziening en sociale zekerheid worden in de jaren tachtig als twee verschillende werelden beschouwd. Beide terreinen opereren in bestuur, beleid en uitvoering strikt gescheiden van elkaar. De sociale verzekeringen en de arbeidsbureaus hebben hun eigen, historisch gegroeide doelen en waarden, die sterk verschillen. In de sociale verzekeringen gaat het om de bescherming tegen inkomensrisico's ten gevolge van ziekte, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid door middel van een verzekeringsstelsel op corporatistische grondslag. De belangrijkste waarde is rechtmatigheid: het zo goed mogelijk beoordelen van uitkeringsclaims conform de wettelijke regels en het correct innen van premies en administreren en uitbetalen van uitkeringen. Hiervoor is nauwkeurige kennis nodig van de wet- en regelgeving, inclusief de vele veranderingen daarin en de jurisprudentie. De doelen en waarden van de arbeidsvoorziening zijn gericht op arbeidsparticipatie. Uitgangspunt is niet de zelforganisatie door werkgevers en werknemers, maar de overtuiging dat de overheid verantwoordelijk is voor het aanpakken van de problemen die het onvolkomen functioneren van de arbeidsmarkt veroorzaakt. De centrale waarden van de arbeidsvoorziening zijn een rechtvaardige en doelmatige aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Op dit beleidsveld is kennis van de arbeidsmarkt, inclusief de bedrijven en werkzoekenden, van veel groter belang dan gedetailleerde kennis van wet- en regelgeving.

Samenhangend met de verschillende doelen en waarden hebben sociale zekerheid en arbeidsvoorziening ieder een eigen uitvoeringsstructuur. Terwijl de sociale verzekeringen zijn geworteld in de traditie van de bedrijfsverenigingen, waarvan de sociale partners zowel het bestuur als het toezicht vormen, is de arbeidsvoorziening al ruim een halve eeuw een centraal gestuurde overheidsadministratie. Door het bestaan van twee verschillende beleidsterreinen met duidelijk onderscheiden doelen, waarden en structuur, ligt het niet voor de hand en is het allerm minst eenvoudig om tussen beide terreinen tot samenwerking te komen. Vanaf de top van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waar sociale zekerheid en arbeidsvoorziening elk een eigen bewindspersoon en directoraat-generaal hebben, tot diep in de organisaties van de sociale partners en de uitvoerders in het veld loopt er een scherpe scheidslijn tussen beide terreinen. Niettemin zien we in de jaren tachtig enkele initiatieven ontstaan om de institutionele werelden van 'Werk' en 'Inkomen' met elkaar te verbinden, zoals de Regionale Coördinatie Commissies, die echter weinig succes hebben (Rieken, 1985; Sol, 2000: 123 e.v.). In 1983 mislukt een poging tot nauwere samenwerking als de staatssecretaris van SZW, L. de Graaf, bezwaar maakt tegen het advies van de SER over het tripartiete bestuursmodel. In zijn visie zijn er slechts twee opties: de arbeidsbureaus komen net als de sociale verzekeringen onder bestuur van de sociale partners met de overheid op de achtergrond; of de sociale partners en de overheid gaan samen zowel de arbeidsvoorziening als de sociale zekerheid besturen. In de SER is het bipartiete model echter al een gepasseerd station, terwijl de tweede optie onbespreekbaar is voor de sociale partners (Van Gestel, 1994:76). De combinatie van arbeidsvoorziening en sociale zekerheid in één tripartiet model zou wel eens de moeizaam bereikte consensus over het tripartiete bestuur voor de arbeidsbureaus kunnen ondermijnen.

Een jaar later komt de kwestie opnieuw aan de orde, maar is de afloop dezelfde. Op 5 november 1984 bespreekt de top van het ministerie van SZW een concept-gespreksnotitie, getiteld *Bestuurlijke vormgeving op het terrein van de arbeidsvoorziening en van de werknemersverzekeringen*.<sup>11</sup> De minister, de staatssecretaris en de topambtenaren besluiten om met de voorzitters van de werkgevers- en werknemersorganisaties te gaan praten over dit onderwerp, waarbij ze tevens de financiële beheersbaarheid van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening aan de orde willen stellen. De notitie vermeldt dat in deze gesprekken ook de integratie tussen beleid en uitvoering, een planmatige aanpak in de regio en de positie van gemeenten aan de orde zullen komen. Vanuit het directoraat-generaal Sociale Zekerheid is er intussen weinig steun voor het tripartiete bestuurs-

model voor Arbeidsvoorziening. Dit departementsonderdeel stelt voor om het tripartiete bestuur voor Arbeidsvoorziening te beperken tot een centrale adviesraad, waarbij de minister van SZW het beleid blijft bepalen.<sup>12</sup> Dat is tegen de zin van de directeur-generaal Arbeidsvoorziening, F. Kruse, die meteen reageert om de bereikte overeenstemming in de SER over een tripartiet bestuur voor de arbeidsbureaus te redden. Hij stelt een gefaseerde ontwikkeling voor: eerst de Arbeidsvoorziening onder tripartiet bestuur brengen en dan eventueel later de sociale zekerheid in hetzelfde model passen.<sup>13</sup> Dit wordt ook de uitkomst van het topoverleg op het ministerie van SZW: een stapsgewijze ontwikkeling, waarvan de eerste fase bestaat uit het tripartiet bestuur van Arbeidsvoorziening.<sup>14</sup> De sociale partners voelen echter niets voor een tweede stap waarin ook de sociale zekerheid onder gemeenschappelijk bestuur met de overheid komt (Van Gestel, 1994: 98-99). In de jaren tachtig blijven de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening dus nog strikt gescheiden terreinen.

#### **4.6 Conclusies**

De werkgelegenheids crisis en de ontsporende overheidsfinanciën oefenden vanaf het einde van de jaren zeventig een toenemende druk uit op het uitvoeringssysteem van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening. Aan de ene kant legden de onverwacht hoge uitgaven voor sociale zekerheid een sterke claim op de nationale middelen; aan de andere kant kwam er, vanwege het beperkte overheidsbudget, geen extra geld beschikbaar om de voortdurend wassende stroom van werklozen en arbeidsongeschikten aan werk te helpen. Deze combinatie van groeiende problemen en afnemende middelen deed een besef van crisis ontstaan. Dit leidde op enkele fronten tot een doorbraak in de besluitvorming. Zowel het Akkoord van Wassenaar in 1982 als het economische beleid van het kabinet-Lubbers I, dat in hetzelfde jaar aantrad, demonstreerde een afscheid van het keynesiaanse beleid en een koerswending naar meer ruimte voor de markt en terugtrekking van de overheid. Deze omslag paste in het veranderende politieke klimaat in Europa dat in navolging van de regeringen Thatcher (VK) en Reagan (VS) meer neoliberale trekken kreeg. In deze context nam de kritiek op de bestaande uitvoeringssystemen, gebaseerd op de principes van het corporatisme en de overheidsbureaucratie, toe.

Wie aan het eind van de jaren tachtig de balans opmaakte, kon haast niet anders dan concluderen dat het sociaalzekerheidsbeleid in een impasse was geraakt. De diepe economische recessie van het begin van de jaren

tachtig en de exploderende socialezekerheidsuitgaven maakten definitief een einde aan de expansie van het sociale stelsel. Er bestond brede overeenstemming dat het moment gekomen was om het stelsel op een nieuwe leest te schoeien om de uitgaven beter beheersbaar en het stelsel eenvoudiger en doorzichtiger te maken en recht te doen aan de gelijke behandeling van vrouwen en mannen. Er vond dan ook een intensieve discussie plaats over uiteenlopende voorstellen voor een radicale hervorming, zoals het tweetrajectenstelsel, het ministelsel en het basisinkomen. Uiteindelijk kon geen van deze voorstellen echter op voldoende steun rekenen. De ideeënstrijd leverde daardoor uiteindelijk niets op. In de discussie over de sociale zekerheid werd de organisatie van de uitvoering gezien als een uitvloeisel van de stelselstructuur. Daarom was er in de jaren tachtig weinig aandacht voor de uitvoering. Aangezien de stelselherziening van 1987 weinig grote veranderingen bracht, was er ogenschijnlijk ook geen reden voor een ingrijpende hervorming van de uitvoeringsstructuur. Voorstellen van regeringszijde om het toezicht onafhankelijker te maken stuitten op heftig verzet van de sociale partners die hun positie in de top van de uitvoeringsorganisatie niet wilden prijsgeven. Dat tegelijkertijd de sociale partners medeverantwoordelijk waren voor een massaal gebruik van de WAO als genereuze afvloeiingsregeling, speelde in de jaren tachtig nog geen rol in het debat. De bestaande institutionele inrichting en vormgeving bleven leidend bij de relatief beperkte hervorming die in 1987 tot stand kwam. Zo bezien was er in de jaren tachtig sprake van een sterke mate van padafhankelijkheid en institutionele inertie in de sociale zekerheid.

De enige concrete stap naar verandering van het uitvoeringssysteem werd in 1990 gezet bij de arbeidsvoorziening. Het is echter de vraag in hoeverre het tripartiete bestuursmodel voor de arbeidsvoorziening – de meest opzienbare verandering in de taakverdeling en uitvoering van de sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening die in de jaren tachtig is voorbereid – nu eigenlijk een nieuw idee was. Men zou de stap naar tripartiet bestuur ook als restauratie van het corporatistische model kunnen interpreteren. Toch doet deze interpretatie geen recht aan de radicale breuk met het verleden. Sinds de Arbeidsvoorzieningswet van 1930 vormden de arbeidsbureaus immers een rijksdienst, waarbij de sociale partners slechts deel uitmaakten van Commissies van Advies. De keuze voor het tripartiete bestuursmodel was ook nauw verbonden met het afscheid van het keynesiaanse sociaal-economische beleid om meer ruimte te bieden voor marktwerking. De discussies tijdens de voorbereiding van het tripartiete bestuursmodel waren doortrokken van het besef dat de overheid de arbeidsmarkt niet alleen kan sturen en dat meer aandacht voor de markt

(lees: de behoeften van werkgevers) nodig was. Het tripartiete model markeerde dus wel degelijk een vernieuwing in (abstracte) ideeën. Het veranderingsproces weerspiegelde echter eveneens een sterke invloed van bestaande instituties. De gehechtheid aan het bestaande (rijks)overheidsmodel voor de arbeidsbureaus verklaart waarom sommige partijen (vooral de FNV en de PvdA) niet van harte kozen voor deze vernieuwing en zich er aanvankelijk zelfs tegen keerden. Ook anderen hadden de neiging om op het bestaande institutionele pad te blijven, niet zozeer vanwege de positieve feedback en de toenemende opbrengsten die de theorie over padafhankelijkheid veronderstelt, als wel door een gebrek aan overeenstemming over een alternatieve structuur. Vernieuwingen kregen vooral een kans door de chaotische situatie die ontstond doordat de verschillende partijen het aanvankelijk wezenlijk oneens waren. Dat bleek bijvoorbeeld in de SER, waar de Commissie voor het Arbeidsvoorzieningsbeleid maar niet tot overeenstemming kon komen tot men eind 1982 de vergaderingen schorste en in de maanden erna vanuit een achterkamertje een doorbraak forceerde voor de tripartiete idee. Chaos was er ook in de politiek waar de partijen in de Tweede Kamer het in meerderheid oneens waren met het wetsvoorstel Arbeidsvoorziening, totdat het kabinet-Lubbers II viel over het reiskostenforfait en de PvdA een draai maakte van 180 graden om op het regeringspluche te kunnen plaatsnemen.

Concluderend zien we bij zowel de sociale verzekeringen als de arbeidsvoorziening in de jaren tachtig de overeenstemming groeien dat de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden en de traditionele uitvoeringsorganisaties niet meer voldoen. Tegelijkertijd bestaat er geen consensus over hoe het stelsel en de uitvoering dan wél moeten worden ingericht. Die onenigheid geldt sterker voor de sociale zekerheid dan voor de arbeidsvoorziening, al wordt in beide sectoren een scherpe ideeënstrijd gevoerd. Ondanks enkele forse ingrepen in de hoogte en de duur van de uitkeringen komt er in de sociale zekerheid in de jaren tachtig geen nieuw institutioneel arrangement en blijft de corporatistische ordening met de bipartiet bestuurde bedrijfsverenigingen en hun uitvoerders onder tripartiet toezicht bestaan. Bij arbeidsvoorziening zien we wel een radicale verandering, waarbij een overheidsadministratie wordt vervangen door een zelfstandig bestuursorgaan onder tripartiet bestuur. Echter, de keuze voor het tripartiet model berust niet op de overtuiging van de meerderheid van de betrokken partijen dat dit de beste idee is. Veeleer komt het tripartiete bestuur er om alternatieve opties die het ministerie van SZW en de sociale partners nog minder wensen (zoals decentralisatie naar ge-

meenten) te blokkeren. De relaties tussen de beleidsvelden van de sociale zekerheid en de arbeidsbureaus zijn in de jaren tachtig amper onderwerp van verandering. Voor zover een nauwere samenhang op de agenda staat, leiden de voorstellen niet tot wijziging van de strikt gescheiden taken en uitvoering op beide beleidsterreinen. In het komende hoofdstuk zullen we zien hoe de discussie over de taakverdeling en uitvoering in de jaren negentig het hele terrein van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening gaat omvatten waarbij de onderlinge relaties juist centraal komen te staan.





## 5 Experimentele verandering in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening (jaren negentig)

*Terwijl in de jaren tachtig geen noemenswaardige hervormingen werden doorgevoerd, volgen in de jaren negentig de reorganisaties in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening elkaar in hoog tempo op. Het blijft echter lang onduidelijk in welke richting deze hervormingen gaan. In de arbeidsvoorziening krijgen de sociale partners in het begin jaren negentig meer zeggenschap, maar zij verliezen deze weer aan het eind van het decennium. In de sociale verzekeringen wordt eerst in de richting van privatisering gekoerst, maar uiteindelijk komt men met een draai van 180 graden bij een volledig publieke uitvoering uit. Tegelijkertijd wordt schoorvoetend een begin gemaakt met samenwerking in de uitvoering van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening.*

### 5.1 Inleiding

In de jaren negentig manifesteren de ideeën over marktwerking en activering zich steeds duidelijker in de Nederlandse sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening. Dat hangt samen met een toenemende ontevredenheid over het bestaande stelsel, die bijvoorbeeld blijkt uit het WRR-rapport *Een werkend perspectief* uit 1990 en uit de parlementaire enquête van de commissie-Buurmeijer naar de *Uitvoeringsorganen Sociale Verzekeringen* in 1993. Ook de strengere nationale en Europese (EMU) criteria voor een gezonde begroting zetten druk op het stelsel. Daarnaast leiden demografische factoren als vergrijzing en ontgroening ertoe dat activering van de beroepsbevolking hoger op de beleidsagenda komt te staan. In de vele veranderingen in de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening in de jaren negentig zien we de ideeën over marktwerking en activering terug, bijvoorbeeld in de wetgeving voor ziekte en arbeidsongeschiktheid (Wulbz, 1996; Pemba, 1998), de voorgenomen privatisering van de uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen en het initiatief tot samenwerking van gemeenten, arbeidsbureaus en uitvoeringskantoren in ‘werk

en inkomen' (SWI). Al deze veranderingen zijn bedoeld om het gedrag van werkgevers, werknemers, werklozen, arbeidsongeschikten en uitvoerende organisaties zodanig te beïnvloeden dat 'werk boven inkomen' gaat.

Ondanks de populariteit van de ideeën van marktwerking en activering is hun precieze betekenis niet zo duidelijk. In de praktijk blijken zij zeer verschillend geïnterpreteerd te worden en dat zorgt in de jaren negentig voor veel discussie. Anders dan in de jaren tachtig leidt die discussie er echter niet toe dat de taakverdeling en uitvoering voor een groot deel bij het oude blijven, maar komen er juist vele veranderingen. Om deze veranderingen te begrijpen verdiepen we ons in dit hoofdstuk eerst in de sociaal-economische situatie van de jaren negentig en in de zorgen die de OECD en de Europese Unie over Nederland uitspreken (par. 5.2). Vervolgens analyseren we de veranderingen die in de jaren negentig in de sociale verzekeringen tot stand komen. De bedrijfstakgewijze uitvoeringsstructuur wordt na veertig jaar drastisch herzien, eerst met het voor-nemen om tot privatisering te komen en later onverwacht uitmondend in een publieke fusie in UWV (par. 5.3). Op het arbeidsvoorzieningssterrein wordt in 1991 een nieuwe tripartiete structuur geïnstalleerd met centrale en regionale besturen van overheid en sociale partners. Maar Arbeidsvoorziening gaat in de jaren negentig opnieuw ingrijpende veranderingen tegemoet, die eindigen in een private markt voor re-integratieactiviteiten (par. 5.4). Tegelijk met de turbulente ontwikkelingen op beide beleidsterreinen, raken de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening – tegen wil en dank – ook nauwer op elkaar betrokken. De experimentele samenwerking loopt echter anders af dan aanvankelijk de bedoeling is (par. 5.5). Tot besluit trekken we conclusies over de rol van ideeën, instituties en chaos bij de vele veranderingen en het ontstaan van een nieuwe Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) aan het eind van de twintigste eeuw (par. 5.6).

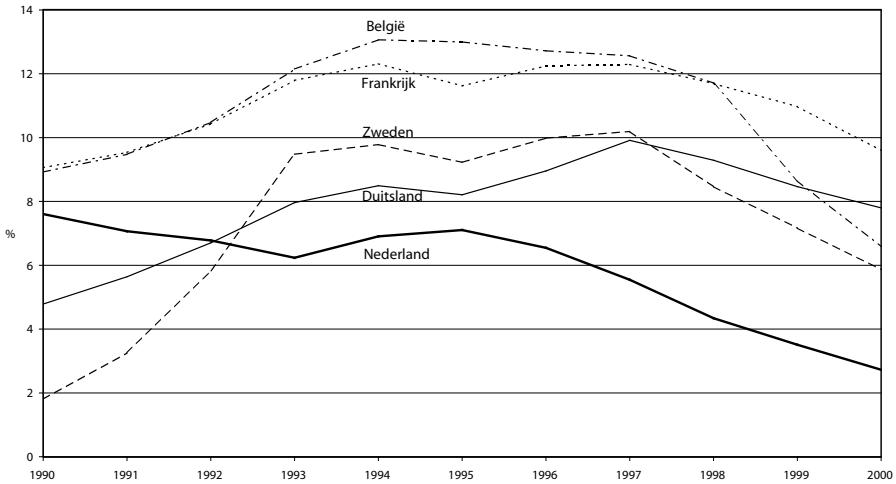
## **5.2 Van Dutch disease naar job miracle**

Aan het begin van de jaren negentig vermoeden weinigen dat Nederland luttele jaren later internationale faam zal verwerven met zijn 'poldermodel'. De Nederlandse economie heeft immers in de jaren tachtig internationaal de weinig vleiende benaming *Dutch disease* verworven. Hoewel de werkgelegenheid sinds het midden van de jaren tachtig sterk groeit, worstelt Nederland nog steeds met een hoge structurele werkloosheid,

die slechts langzaam terugloopt (van 612.000 in 1983 naar 358.000 in 1990, of van 11,7 naar 5,9 procent van de beroepsbevolking).<sup>1</sup> Het aantal uitkeringsontvangers onder 65 jaar stabiliseert zich op het zeer hoge aantal van 1,8 miljoen.<sup>2</sup> In zijn rapport *Een werkend perspectief* uit 1990 wijst de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid erop dat de lage arbeidsparticipatie de achilleshiel vormt van het Nederlandse sociaal-economische bestel. Als de Nederlandse economie in 1992 en 1993 een recessie doormaakt en de werkloosheid weer snel toeneemt (van 323.000 medio 1992 naar 520.000 begin 1994), zwelt de kritiek op het 'stropgerige' overlegmodel dan ook aan. Zo schrijft de gerenommeerde Amsterdamse econoom Sweder van Wijnbergen in *de Volkskrant* van 3 december 1994 dat de "Nederlandse verzorgingsstaat heeft gefaald in het zich aanpassen aan deze structurele veranderingen [in de wereldeconomie – PdB], die bovendien onverminderd doorgaan" (geciteerd in De Beer, 2000: 15). OECD-econoom J. Groot kapittelt in *Economisch Statistische Berichten* van 31 augustus 1994 het Nederlandse beleid: "Nederland onderscheidt zich van de andere OESO-landen door de grote hoeveelheid passieve maatregelen (uitkeringen) relatief aan actieve arbeidsmarktmaatregelen" (geciteerd in De Beer, 2000: 16).

Twee jaar later blijkt Nederland de economische recessie echter met veel minder kleerscheuren door te komen dan veel andere landen. Terwijl in de meeste Europese landen de werkloosheidscijfers halverwege de jaren negentig recordhoogten bereiken, loopt de werkloosheid in Nederland minder sterk op dan in de jaren tachtig en begint al snel weer te dalen (zie figuur 5.1). Hoewel in Nederland zelf de kritische geluiden overheersen, wordt in het buitenland steeds vaker opgemerkt dat Nederland verhoudingsgewijs uitstekend presteert. Deze positieve geluiden dringen pas goed tot Nederland door als de Duitse Carl Bertelsmann Stiftung in 1997 aan de voorzitters van de FNV, Lodewijk de Waal, en van VNO-NCW, Hans Blankert, een prestigieuze prijs uitreikt vanwege de goede resultaten van het overlegmodel. Daarmee is de term 'poldermodel' geboren en raken ook de Nederlanders zelf ervan overtuigd dat zij iets unieks hebben voortgebracht. Van heinde en verre komen politici en beleidsmakers naar Nederland om het geheim te ontdekken van het *Dutch miracle*. De Amerikaanse president Bill Clinton roemt premier Wim Kok, omdat hij de eigenlijke uitvinder zou zijn van *the Third Way* – de middenweg tussen het neoliberale Angelsaksische model en het achterhaalde socialistische model – die in deze dagen furore maakt.

Figuur 5.1 Werkloosheidsontwikkeling in de jaren '90



Bron: OECD (Labour Market Statistics)

Het optimisme over de Nederlandse sociaal-economische prestaties houdt de rest van de jaren negentig aan. De cijfers liegen er dan ook niet om. De werkzame beroepsbevolking groeit in de jaren negentig met 1,3 miljoen personen (23 procent). De geregistreerde werkloosheid daalt van 358.000 in 1990 (5,9%) naar 188.000 (2,6%) in 2000, zodat er voor het eerst in bijna drie decennia weer gesproken kan worden van bijna volledige werkgelegenheid. Niettemin blijven enkele elementen van het sociale stelsel zorgen baren. In de eerste plaats blijft het aantal uitkeringsgerechtigden ook in de tweede helft van de jaren negentig hoog. Nadat het aantal uitkeringsontvangers tussen 1990 en 1994 door de economische recessie is opgelopen van 1,8 miljoen naar het recordaantal van 2 miljoen, zakt dit aantal naar 1,7 miljoen in 2000, slechts honderdduizend minder dan tien jaar eerder. Vooral het zeer grote aantal arbeidsongeschikten wil maar niet dalen. In 1990 zijn er 887.000 ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO en AAW), in 2000 bereikt de arbeidsongeschiktheid een (tot dan toe) hoogste aantal van 957.000 (WAO, Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen, WAZ, en Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten, Wajong). Een ander probleem is de harde kern van langdurig werklozen, die er ondanks de sterke werkgelegenheidsgroei en krappe arbeidsmarkt toch niet in slagen om aan het werk te komen.

Het grootste deel van de jaren negentig schommelt dit aantal rond de tweehonderdduizend. Pas na 1997 loopt dit aantal snel terug (mede door het arbeidsmarktbeleid van de Paarse kabinetten), tot het in 2000 onder de honderdduizend zakt. Ook het aantal bijstandsontvangers, onder wie veel mensen die feitelijk als werkloos moeten worden beschouwd, schommelt lange tijd rond de half miljoen en begint pas na 1996 snel te dalen tot een aantal van 354.000 in 2000. Ondanks het blijvend hoge beroep op de sociale zekerheid blijven de uitgaven sterk achter bij de economische groei: het beslag van de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsuitkeringen halveert bijna van 8,5 tot 4,3 procent van het bbp.

Aan het begin van de jaren negentig dringt de noodzaak door om de openbare financiën te ontlasten en de draagkracht van de verzorgingsstaat te versterken. In 1989 heeft een groep onderzoekers rond socioloog Kees Schuyt de studie *Een tijd zonder werk* gepubliceerd. Daaruit blijkt dat verschillende categorieën werklozen (in Amsterdam, Rotterdam en Enschede) een zeer uiteenlopende oriëntatie hebben op terugkeer naar de arbeidsmarkt. Werklozen laten zich niet alleen door financiële prikkels motiveren en hebben zeer verschillende houdingen ten aanzien van werk, zo luidt hun conclusie. In 1987 en 1990 heeft de WRR, waaraan Schuyt als raadslid is verbonden, twee rapporten gepubliceerd die pleiten voor een activerend arbeidsmarktbeleid (zie par. 4.2). Deze studies vormen een belangrijke stimulans voor de activering van de sociale zekerheid die in de jaren negentig hoog op de politieke agenda komt.

Daarnaast krijgt geleidelijk ook de filosofie van marktwerking in de uitvoeringsorganisatie steeds meer steun in internationale rapporten. In dit verband is de *Jobs study* van de OECD (1993) aan het begin van de jaren negentig de meest toonaangevende bijdrage. De OECD stelt vast dat in veel westerse landen vanaf de eerste oliecrisis het evenwichtsniveau van de werkloosheid na iedere periode van economische neergang hoger uitkomt. Het rapport constateert ook dat de langdurige werkloosheid zich concentreert bij bepaalde risicogroepen, zoals laaggeschoolden, allochtonen en ouderen.

In de OECD-benadering zijn benchmarkgegevens cruciaal. De jaarlijkse *Employment outlook* geeft een analyse van de werkloosheidscijfers in de lidstaten.<sup>3</sup> Naast primaire indicatoren geeft deze studie ook cijfers van secundaire of intermediaire indicatoren van de arbeidsmarkt.<sup>4</sup> Vooral de 'brede' definitie van de werkloosheid, die naast de geregistreerde werklozen ook arbeidsongeschikten, vervroegd gepensioneerden en deelnemers aan arbeidsmarkttrajecten omvat, maakt indruk, aangezien deze in Nederland niet minder dan 25 procent van de beroepsbevolking beloopt (OECD,

1994: 16, 41). Tegelijkertijd stelt de OECD dat de investeringen in actief arbeidsmarktbeleid ver zijn achterbleven bij de gelden voor uitkeringsverstrekking. Over het actieve arbeidsmarktbeleid in Nederland is de OECD bovendien sceptisch: "a rich menu but too little emphasis on active reintegration measures." De OECD betwijfelt of de publieke arbeidsvoorziening een efficiënt werkend systeem is. Zij wijst erop dat de regionale bureaus voor de arbeidsvoorziening niet altijd sancties willen uitoefenen, omdat ze dat niet tot hun taken rekenen. Ook stelt ze dat op decentraal niveau verschillende uitvoeringsnormen vigeren (OECD, 1993). De OECD zoekt de oplossing in een aanbodgerichte benadering van het arbeidsmarktbeleid met nadruk op het wegnemen van belemmeringen en het bevorderen van flexibilisering van de arbeidsmarkt. De OECD aarzelt daarbij niet om landen met een corporatistisch arbeidsbestel, zoals Nederland, te suggereren afstand te doen van minimumloonwetgeving, collectieve onderhandelingen en algemeen verbindend verklaring van CAO's, en een actief arbeidsmarktbeleid te bevorderen door het samenvoegen van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening. Ook in een latere evaluatie blijft de OECD kritisch over de nieuwe tripartiete arbeidsvoorziening die in 1991 is ingevoerd. Zij vreest dat de complexiteit en traagheid van de besluitvormingsprocedures de effectiviteit van het beleid schaden. Ook wijst zij op problemen bij de uitvoering als gevolg van oneigenlijk gebruik van de regelingen door individuele werknemers en bedrijven (OECD, 1996: 57). Dergelijke opvattingen worden ook op nationaal niveau naar voren gebracht, bijvoorbeeld door de Parlementaire Enquêtecommissie naar de uitvoering van de sociale verzekeringen (1993) en de Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet (1995).

Naast de OECD heeft ook de Europese Unie een receptuur voor arbeidsmarktaanpassingen. De voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors, presenteert in 1993 zijn Witboek voor *Growth, competitiveness and employment*. Ook dit biedt uitgangspunten voor een activerend arbeidsmarktbeleid, al haalt Delors al gauw bakzeil met zijn voornemen om dit beleid op Europees niveau vorm te geven. Wel worden op de Europese toppen van Edinburgh (1992), Essen (1995), Luxemburg (1997) en Amsterdam (1997) de contouren van een Europese werkgelegenheidsstrategie uitgewerkt (Van der Meer en Van Riel, 2002). Deze strategie benadrukt het idee van informatie-uitwisseling tussen de Europese lidstaten om leerprocessen in de lidstaten te bevorderen en blokkades tegen hervormingen te voorkomen door belanghebbende actoren in het besluitvormingsproces te betrekken. Vooral de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het eerste kabinet-Kok, A. Melkert (PvdA), verkoopt

het Nederlandse sociale beleid aan de EU als een economische kracht.<sup>5</sup> Vanaf 1998 stellen de EU-lidstaten jaarlijks een Nationaal Actieplan voor werkgelegenheid op, waarin zij over hun arbeidsmarktbeleid rapporteren aan de hand van de richtsnoeren (over inzetbaarheid, aanpassingsvermogen, ondernemerschap, en gelijke behandeling) die de Europese Commissie heeft opgesteld. Een van de bekendste richtsnoeren is om een nieuwe kans op werk te bieden aan jongeren onder 23 jaar, voordat ze zes maanden werkloos zijn. Dit richtsnoer herkennen we van de discussie over het Nederlandse Jeugdwerkgarantieplan (1992). Het is opvallend dat marktwerking, die zo prominent zal worden in de Nederlandse politiek van de jaren negentig, wel doorklinkt in de OECD-agenda van 1993, maar niet in de Europese agenda van het sociale beleid.<sup>6</sup>

### **5.3 Sociale verzekeringen: via privatisering naar publieke fusie**

Na meer dan tien jaar vruchteloos debat over de toekomst van de sociale verzekeringen ontstaat in het begin van de jaren negentig voldoende politieke steun voor een parlementair onderzoek. In 1992 start de Commissie Uitvoeringsorganen Sociale Verzekeringen haar werk onder leiding van PvdA-Tweede Kamerlid F. Buurmeijer. Na een uitgebreide inventarisatie van feiten en meningen komt de commissie met conclusies die de aanleiding zijn tot ingrijpende veranderingen. De commissie legt er de nadruk op dat de uitvoeringsorganen te veel bezig waren met uitkeringen verstrekken en te weinig met cliënten te laten uitstromen.<sup>7</sup> Bovendien stelt de commissie dat er sprake is van “allerlei ongewenste belangenverstrengelingen en afwentelingprocessen”<sup>8</sup> waardoor mensen een uitkering krijgen die daarvoor eigenlijk niet in aanmerking komen. Dat de sociale verzekeringen lijden aan een “ernstige verzwakking van de poortwachtersfunctie”<sup>9</sup>, zoals het rapport stelt, is eigenlijk geen nieuws; dat bleek wel uit de grote instroom in de WAO. Wel nieuw is om de oorzaak vooral te zoeken in de betrokkenheid van de sociale partners in zowel het bestuur, het toezicht als de uitvoering. De sterke nadruk op onafhankelijk toezicht en scheiding tussen bestuur en uitvoering past in de toenemende (internationale) aandacht voor ‘het primaat van de politiek’ en de stroming van het *New Public Management*.

In haar aanbevelingen bepleit de parlementaire enquêtecommissie om marktwerking te introduceren ter wille van activering. Concreet stelt de commissie voor om de Ziektewet te privatiseren en de uitvoering van de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsverzekeringen op te splitsen.



Voor de WAO moet er één centraal zelfstandig bestuursorgaan (zbo) komen dat de feitelijke uitkeringsadministratie op contractbasis uitbesteedt aan (private) organisaties. De uitvoering van de WW wil de commissie-Buurmeijer onderbrengen bij de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening, die hiervoor eveneens capaciteit moeten inhuren op de markt.<sup>10</sup> Bij de parlementaire behandeling van het rapport van de commissie-Buurmeijer blijkt de Tweede Kamer de analyse van de commissie te delen, maar is er weinig steun voor de aanbevelingen. Staatssecretaris van SZW E. ter Veld (PvdA) en fractievoorzitter J. Wallage van de PvdA willen net als het CDA, maar anders dan de PvdA'er Buurmeijer, geen grote veranderingen in de bedrijfstaksgewijze organisatie van de sociale verzekering. In de PvdA zijn de gematigde hervormers en de voorstanders van een radicale herordening in een onderlinge strijd verwickeld. De motie van PvdA-Tweede Kamerlid Th. Wöltgens, die de Tweede Kamer in november 1993 aanneemt, zet een piketpaaltje ten gunste van de 'radicalen' in dit debat. De motie stelt dat de uitvoering van de werknemersverzekeringen WW, WAO en ZW in de toekomst niet langer bedrijfstaksgewijs (sectoraal) georganiseerd zal zijn. De uitvoering zal de regionale indeling van de arbeidsvoorziening volgen en in nauwe relatie tot de arbeidsbemiddeling bestuurlijk vorm krijgen. Verder dienen voor de cliënt de verstrekking van de uitkering en de bemiddeling naar arbeid zo veel mogelijk via één loket plaats te vinden. Tot slot moet er onafhankelijk toezicht zijn.<sup>11</sup>

De verkiezingen van 1994 leiden er niet alleen toe dat het CDA voor het eerst in tachtig jaar buiten de regering blijft, maar scheppen ook ruimte voor de radicalere hervormers binnen de PvdA. Van haar kant ziet de VVD in een coalitie met de PvdA meer mogelijkheden om de neoliberale agenda te verwezenlijken dan met het CDA, vanwege de traditioneel sterke band van die partij met het maatschappelijke middenveld. Een coalitie van PvdA, D66 en VVD biedt in 1994 dus de kans om tot een drastische verandering in de sociale verzekeringen te komen. In de zomer van 1994 meldt het kersverse kabinet-Kok I (PvdA, VVD en D66) zijn voornemen om de Ziektewet te privatiseren en premiedifferentiatie en concurrentie in te voeren bij de uitvoering van de WAO. Het kabinet beoogt een "nieuwe totaal constellatie"<sup>12</sup> voor de uitvoering, met de sleutelwoorden marktwerking, onafhankelijke beoordeling van arbeidsongeschiktheid, onafhankelijk toezicht, regionale uitvoering en integrale gevalsbehandeling. Het aantreden van dit eerste Paarse kabinet betekent een doorbraak voor de ideeën over marktwerking en activering – althans op papier.

Vanaf het midden van de jaren negentig voegt het kabinet de daad steeds meer bij het woord met een reeks van nieuwe wetgevingsvoorstel-

len. Hoewel de sociale partners, de uitvoerders en het parlement – vooral de Eerste Kamer – behoorlijk tegenstand bieden, slaagt de coalitie erin haar beleidsagenda door te zetten (Bekke en Van Gestel, 2004: 52-53). De Ziektewet wordt geprivatiseerd en vervangen door de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte (Wulbz, 1996). Deze wet verplicht werkgevers het loon van zieke werknemers gedurende het eerste jaar voor 70% door te betalen. Activering van zieke werknemers om zo snel mogelijk terug te keren op de werkplek komt centraal te staan. In de organisatie van de sociale verzekeringen worden onafhankelijke claimbeoordeling en onafhankelijk toezicht geregeld in de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1995. Bedrijfsverenigingen dienen zich los te maken van de uitvoeringsinstellingen. Deze zogenaamde *ontvlechtingsoperatie* gaat gepaard met de instelling van het College voor toezicht op de sociale verzekeringen (Ctsv) en van het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica), waarin de sociale partners deelnemen. Voorzitter van het Tica wordt dezelfde F. Buurmeijer die twee jaar eerder nog ernstige kritiek heeft geuit op de rol van de sociale partners in de sociale verzekeringen.

Naarmate de ideeën over marktwerking en activering steeds meer in regelgeving worden omgezet, wordt het echter minder duidelijk wat de nieuwe koers precies behelst. Het regeerakkoord van 1994 spreekt over ‘marktwerking in brede zin’, maar de vraag wat dit precies inhoudt leidt voortdurend tot nieuw debat. In de loop van de regeerperiode van het eerste kabinet-Kok (1994-1998) ontstaan er drie interpretaties (Bekke en Van Gestel, 2004: 60-62). De eerste gaat uit van volledige privatisering van de uitvoering, waarbij de beoordeling van het recht op uitkering (claimbeoordeling), de uitkeringsadministratie en de re-integratie in private handen komen. De overheid blijft via de wetgeving verantwoordelijk voor de kaders waarbinnen dit gebeurt en er dient onafhankelijk toezicht te zijn. Deze eerste visie op marktwerking wordt gedeeld door bijvoorbeeld de SER, het GAK, het Sociaal Fonds Bouwnijverheid (SFB) en particuliere verzekeraars. Een geheel andere interpretatie aan marktwerking geven de voorzitter en directeur van het Lisv, de heren F. Buurmeijer en R. de Groot. Zij leggen marktwerking graag uit als publieke concurrentie, waarbij de publieke uitvoerders in onderlinge competitie wedijveren om contracten met een publieke opdrachtgever, bijvoorbeeld het Lisv. De derde interpretatie van marktwerking komt van het duo A. Melkert (PvdA) en F. de Grave (VVD), respectievelijk minister en (vanaf 1996) staatssecretaris van SZW, dat op de valreep van de kabinetsperiode van Kok I met het voorstel komt van een gemengd publiek-privaat model.<sup>13</sup> Dit hybride compromis, waarin de claimbeoordeling in elk geval in publieke handen blijft,

krijgt steun van het kabinet, maar bijvoorbeeld ook van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Intussen wachten de uitvoeringsinstellingen niet passief af tot er politieke consensus is bereikt over marktwerking en activering. Dat kunnen zij zich niet permitteren. Vanuit hun perspectief is de discussie over de toekomst van het stelsel minder een politiek-ideologische en meer een praktische, bedrijfsmatige kwestie. Terwijl het kabinet-Kok I het veld bestoort met de ene ingrijpende operatie na de andere (OSV, 1995; Wulbz, 1996; OSV, 1997; Pemba, 1997), staan de uitvoerders voor de taak de winkel open te houden tijdens de verbouwing. Het is dus niet verwonderlijk dat zijzelf initiatieven nemen met het oog op de toekomst van hun organisatie. Gezien de zich opstapelende politieke interventies is het beschermen van de uitvoering tegen nieuwe politieke ingevingen een belangrijk motief voor de bestuurders van de uitvoeringsinstellingen. Hoewel de uitvoeringsinstellingen (uvi's) duidelijk verschillen in hun enthousiasme voor privatisering (hierin lopen GAK en SFB voorop), delen zij hun behoefte aan een grotere zelfstandigheid. Dit leidt in het midden van de jaren negentig tot de vorming van holdings en van allianties met banken en verzekeraars (Bekke en Van Gestel, 2004: 47-49). In de holdings worden een A-poot en een B-poot gecreëerd die respectievelijk de publieke en de private taken behartigen. Sommigen zien juist deze splitsing als de basis voor het mislukken van de privatisering, omdat hiermee vragen werden opgeroepen over het correcte gebruik van publieke middelen (de Tweede Kamer wenste een 'Chinese muur' tussen publieke en private onderdelen) en over de privacybescherming van cliënten.

Na het midden van de jaren negentig breekt een periode aan van toenemende onrust en ambivalentie over de toekomst van de sociale verzekeringen. De hoge verwachtingen bij de politiek over het onafhankelijke toezicht krijgen al snel na de instelling van het College voor Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv, 1995) een gevoelige knauw. In het voorjaar van 1996 komt een bestuurscrisis van het Ctsv in volle hevigheid naar buiten en vormt aanleiding voor het vertrek van staatssecretaris R. Linschoten (VVD), eind juni 1996 (Bekke en Van Gestel, 2004: 52). Deze gebeurtenissen halen – samen met de opbloeiende economie en de toenemende buitenlandse lof voor het poldermodel – de vaart uit de hervormingen in de sociale verzekeringen. De VVD vindt overigens dat zij al veel heeft binnengehaald (privatisering van de Ziektewet, aanstaande premiedifferentiatie in WAO), terwijl de PvdA zich juist wat meer gaat profileren in de tweede helft van het kabinet-Kok I. Minister van SZW Melkert komt met de zogenaamde melkertbanen (gesubsidieerde banen voor langdurig

werklozen) en steunt het project Samenwerking Werk en Inkomen (zie par. 5.5). Beide initiatieven baseren zich op de idee van activering, maar hebben met marktwerking niets te maken. Waar in de eerste jaren van Kok I het streven naar marktwerking domineert, krijgt zodoende geleidelijk het principe van (sociale) activering meer politieke aandacht.

Niettemin is marktwerking als idee in het midden van de jaren negentig nog niet over zijn top. De OSV 97 ontheft de bedrijfsverenigingen uit hun bestuurlijke taak en na veel discussie wordt op het nippertje het concurrentieprincipe in de wet opgenomen (Bekke en Van Gestel, 2004: 52). Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) wordt in 1997 opgevolgd door het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv), beide met een tripartiete samenstelling en dezelfde Buurmeijer en De Groot aan het roer. Zij staan voor de taak om de privatisering van de uitvoeringsinstellingen verder voor te bereiden. Tegelijkertijd is Buurmeijer echter ook voorzitter van de regiegroep die een samenwerking tussen arbeidsbureaus, sociale diensten en uvi's van de grond probeert te krijgen (zie par. 5.5). Ondanks hun sleutelposities hebben Buurmeijer en De Groot als *policy entrepreneurs* echter relatief weinig invloed op de grote veranderingen die plaatsvinden na 1998 (SUWI). Weliswaar heeft de parlementaire enquête onder leiding van Buurmeijer de aanzet gegeven tot de eerste grote wijzigingen in het stelsel (Wulbz) en de organisatie (OSV 95 en 97). Maar het model van publieke concurrentie onder centraal opdrachtgeverschap dat zij daarna voorstaan, haalt het niet. Ook lukt het in de jaren negentig niet om de lokale/regionale samenwerking in 'Werk en Inkomen' tot bloei te brengen. Tot aan het einde van de jaren negentig blijft marktwerking een dominant idee.

Na vier jaar Paars zijn de naoorlogse instituties in de sociale verzekeringen flink op zijn kop gezet, maar is er vooralsnog weinig helderheid over de toekomst. Wel nemen bij de start van het kabinet-Kok II (PvdA en VVD) in 1998 de problemen toe met de in gang gezette privatiseringsoperatie bij de sociale verzekeringen (Bekke en Van Gestel, 2004: 65). Er lijkt weinig ambitie van private partijen om toe te treden tot de nieuwe markt, het GAK domineert deze markt, zodat er geen *one level playing field* bestaat; de privacybescherming is niet op orde en er worden steeds meer vraagtekens gezet of de claimbeoordeling wel in private handen mag komen. Ook frustreert de privatiseringsoperatie de samenwerking tussen arbeidsbureaus, gemeenten en uitvoeringsinstellingen volgens het één-loket-model. Het wordt dus hoog tijd voor een bundeling van veranderoperaties. Het tweede kabinet-Kok doet hiertoe eind 1998 een voorstel, dat zij in maart 1999 naar de Kamer stuurt.<sup>14</sup> In dit eerste voorstel voor een

Structuur voor de Uitvoeringsorganisatie van Werk en Inkomen (SUWI) blijft de privatisering van de sociale verzekeringen overeind, maar gaan, conform het regeerakkoord, steeds meer taken van de uvi's naar de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's). De sociale verzekeringen worden in dit plan opgesplitst in een publiek deel, waarin de claimbeoordeling wordt ondergebracht, en een privaat deel voor de premie-inning, uitkeringsadministratie en uitkeringsverstrekking. Voordat de Kamercommissie het eerste SUWI-voorstel bespreekt, maakt het GAK duidelijk dat deze opsplitsing tot onwerkbaar situaties leidt waarin het dossier van een cliënt vele malen op en neer moet worden geschoven, met alle risico's van dien (Bekke en Van Gestel, 2004: 85).

Het parlement zet zelf ook steeds meer vraagtekens bij privatisering, zo blijkt uit het Nota-overleg van 21 juni 1999.<sup>15</sup> De Tweede Kamer maakt zich zorgen over heel verschillende zaken, zoals de privacybescherming van cliënten, de gevolgen voor het personeel, de haalbaarheid van marktwerking, de ICT-condities en de kosten-batenverhouding (Bekke en Van Gestel, 2004: 75). Achter de schermen komen minister van SZW, K. de Vries (PvdA) en staatssecretaris H. Hoogervorst (VVD) in 1998/1999 ook al tot de conclusie dat zij de privatisering niet willen doorzetten. Dit staat echter haaks op de afspraak in het regeerakkoord, zodat zij het politieke spel voorzichtig moeten spelen. De bewindslieden van SZW komen daarom overeen dat de wens tot wijziging van het regeerakkoord beter vanuit het parlement kan komen. Zij sturen het wetsvoorstel SUWI, inclusief de privatisering van de uitvoering sociale verzekeringen, in maart 1999 dus gewoon naar de Tweede Kamer.<sup>16</sup> De PvdA-fractie mobiliseert intussen het verzet tegen de privatisering in overleg tussen de fractiespecialisten van de coalitiepartijen (Bekke en Van Gestel, 2004: 82 e.v.). Als de Kamer op 21 juni 1999 het eerste SUWI-voorstel afwijst op het punt van de privatisering, hebben beide bewindslieden de handen vrij voor een alternatief. Als zij dit op 19 november 1999 presenteren, komt het voor velen als een complete verrassing: zij stellen een fusie voor van de uvi's en Lisv in één zelfstandig bestuursorgaan: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

De komst van het UWV is niet alleen te verklaren uit het verval van de oude institutie: de bedrijfstaksgewijze ordening. Hoewel deze vorm van taakverdeling en uitvoering vanaf 1994 steeds verder wordt ontmanteld, staat tijdens de kabinetten-Kok privatisering van de uitvoering op de politieke agenda en niet een publieke fusie. Het UWV is juist een voorbeeld van een grotere rol van de overheid in de uitvoering van de sociale verzekeringen.<sup>17</sup> Nadat echter de privatiseringsoperatie is afgeblazen, blijven er

weinig alternatieven over die niet eerder in discussie zijn geweest en bij gebrek aan steun zijn afgevoerd (Bekke en Van Gestel, 2004: 89-91). Een publieke fusie in de vorm van het UWV heeft in elk geval het voordeel van een nieuw idee, waarover de partijen de degenen nog niet hebben gekruist, zodat er in principe een consensus mogelijk is. Het is ook het enige idee met deze potentie, dat in de zomer van 1999 beschikbaar is. Zowel staatssecretaris Hoogervorst als minister De Vries van SZW ziet in de bundeling van uvi's de mogelijkheid om de nadelen van privatisering te vermijden en toch efficiencywinst te behalen (Bekke en Van Gestel, 2004: 88). De VVD wil van de PvdA echter wel iets terug in ruil voor het opgeven van het grootste privatiseringsproject van het Paarse kabinet. De liberalen willen definitief een einde maken aan de rol van de sociale partners in het bestuur van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening. Dit leidt tot een nieuwe versie van SUWI in november 1999, waarin de arbeidsvoorziening wordt geprivatiseerd en het Lisv opgaat in het UWV. De uiteindelijke keuze voor het UWV is dus ingebed in een politieke deal die een einde moet maken aan de chaos die in de vijf voorafgaande jaren in de uitvoering van de sociale verzekeringen is ontstaan (Bekke en Van Gestel, 2004: 98-100).

#### **5.4 Arbeidsvoorziening van netwerk naar markt**

In het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening wordt de samenwerking tussen overheid en sociale partners na de start in 1991 al snel op de proef gesteld. Minister van SZW B. De Vries (CDA) heeft in 1990 wel het wetsvoorstel voor een tripartiet bestuur door het parlement geloodst, maar staat er persoonlijk kritisch tegenover. Hij vindt dat de tripartiete Arbeidsvoorziening meer taken moet overlaten aan de markt en zich primair moet richten op probleemgroepen en moeilijk te vervullen vacatures.<sup>18</sup> De overige werkzoekenden kunnen volgens de minister beter worden geholpen door de particuliere arbeidsbemiddeling, die sinds 1991 met een vergunning is toegestaan. De sociale partners, vooral de vakbonden, zijn het geheel oneens met de minister.<sup>19</sup> Zij menen dat arbeidsvoorziening zich evenzeer moet richten op de 'gemakkelijk bemiddelbare' werkzoekenden. Dit zal bijdragen aan een beter imago van het arbeidsbureau bij werkgevers waarvan ook de moeilijk bemiddelbare werkzoekenden kunnen profiteren (de zogenaamde 'slipstream'-gedachte). Bovendien leidt een brede doelstelling tot hogere plaatsingscijfers en dat is toch waarop Arbeidsvoorziening door de politiek wordt afgerekend. De nieuwe, tri-

partiete verantwoordelijkheidsverdeling voor de Arbeidsvoorziening, waar na tien jaar intensief debat toe is besloten, is dus vanaf het begin een bron van conflicten.

De sociale partners zijn het meest verbolgen over het feit dat de overheid het arbeidsvoorzieningsbeleid wil sturen buiten de tripartiete besturen om. Dit blijkt, behalve uit de zelfstandige beleidslijn van de minister, ook uit zijn aankondiging, al na twee maanden, dat hij 150 miljoen gulden (bijna 70 miljoen euro) op de Rijksbijdrage wil korten. Hoewel Arbeidsvoorziening in 1991 een royale 'bruidsschat' heeft meegekregen en in het begin van de jaren negentig moeite heeft al haar middelen te besteden, nemen de sociale partners de korting hoog op. Hieruit blijkt immers dat het 'dubbele slot' in de Arbeidsvoorzieningswet van 1990 geen garantie biedt voor de financiële autonomie van het zelfstandige bestuursorgaan, waarvoor zij in de voorgeschiedenis zo hard hebben gevochten (Van Gestel, 1994: 104-109). De sociale partners vinden dat de minister de in de wet geregelde gelijkwaardigheid van de drie partijen in het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening onder druk zet. Dit tast het vertrouwen tussen overheid en sociale partners aan, terwijl juist dit onderlinge vertrouwen en de daarop gebaseerde samenwerking de basis zouden moeten vormen voor een effectiever arbeidsmarktbeleid.

In deze verslechterende verhoudingen meldt het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening in 1992 zich niet langer te willen inspannen voor de moeilijkst bemiddelbare werkzoekenden, de zogenoemde categorie 4.<sup>20</sup> Het gaat hierbij om werkzoekenden die geen kans maken op een reguliere baan. De particuliere bemiddelingsinstanties krijgen steeds meer voet aan de grond<sup>21</sup> en Arbeidsvoorziening kan moeilijk een sterke positie op de markt bevechten als zij zich vooral moet richten op de moeilijkste doelgroepen. Het CBA wil deze werkzoekenden uitbesteden aan de gemeentelijke sociale diensten, die instrumenten als de Jeugdwerkgarantiewet (JWG), de banenpool en de sociale werkvoorziening ter beschikking staan (Van Gerven, 2001). Intussen zet de Algemene Bond van Uitzendondernemingen (ABU) de werkgeversgeleding in het CBA onder druk om de kansrijkere werkzoekenden aan de markt over te laten. De ABU ziet Arbeidsvoorziening als grote publiek gefinancierde speler op deze markt als oneerlijke concurrentie. De macht van de ABU neemt toe, nu het aantal particuliere bemiddelingsinstanties stijgt na de opheffing van het overheidsmonopolie op arbeidsvoorziening in 1991. Na de nodige discussie gaat de minister op 22 maart 1994 in de Tweede Kamer akkoord met het voorstel van het CBA om de categorie-4-werklozen aan de gemeenten over te laten, zij het als 'een pilot project, een proef op kleine schaal'.<sup>22</sup> Een

half jaar later lijkt het CBA het paard van Troje te hebben ingehaald: de beleidswijziging heeft ernstige consequenties voor het budget en luidt het begin van het einde van de publieke Arbeidsvoorziening in.

Als in 1994 het kabinet-Kok I aantreedt, kondigt het meteen scherpe bezuinigingen op de arbeidsbureaus aan. Ondanks de politieke aandacht van de nieuwe coalitie voor activering van uitkeringsgerechtigden verlaagt het kabinet het Rijksbudget voor Arbeidsvoorziening met 25%, een bedrag van 400 miljoen gulden (180 miljoen euro) per jaar.<sup>23</sup> Deze korting rechtvaardigt het door te verwijzen naar het besluit van Arbeidsvoorziening om zich niet langer in te zetten voor categorie-4-werkzoekenden. De nieuwe minister van SZW, A. Melkert, benut het geld echter ook liever voor de melkertbanen. Het CBA reageert furieus op deze nieuwe en zeer forse bezuiniging en de sociale partners dreigen naar de rechter te stappen.<sup>24</sup> De sociale partners vragen zich af of minister Melkert het tripartiete model wel wil voortzetten en willen op korte termijn duidelijkheid over hun rol binnen Arbeidsvoorziening.<sup>25</sup> Deze duidelijkheid komt er als de sociale partners en minister Melkert op 22 december 1994 een akkoord sluiten (Sol, 2000). Hoewel met enige regelmaat pleidooien zijn te beluisteren voor een algehele privatisering van de arbeidsbemiddeling,<sup>26</sup> stelt dit zogenaamde decemberakkoord dat het tripartiete bestuursmodel gehandhaafd blijft, maar dat de minister van SZW directe invloed op het arbeidsvoorzieningsbeleid krijgt. Ook wil de minister een einde maken aan de belangenverstrengeling van de overheid als bestuurder, financier en toezichthouder. Het akkoord legt tevens de basis voor prestatiefinanciering. De arbeidsbureaus moeten voor een deel van hun budget voortaan contracten sluiten met GSD'en en bedrijfsverenigingen.

In maart 1995 presenteert de officiële Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994, onder leiding van de voormalig CDA-minister C. van Dijk, haar kritische bevindingen.<sup>27</sup> De commissie neemt het functioneren van het CBA onder vuur. De sociale partners zijn volgens de commissie te zeer gericht op belangenbehartiging van de achterban en te weinig op gezamenlijke beleidsvorming voor arbeidsvoorziening. Het CBA zou bovendien de RBA's te weinig hebben aangestuurd en onvoldoende hebben gezorgd dat de beleidsinformatie op orde was. De resultaten van de arbeidsbureaus voldoen niet aan de verwachtingen van de commissie en de gepubliceerde cijfers geven bovendien een te rooskleurig beeld van de werkelijkheid. De werkgevers reageren fel op deze conclusies en constateren dat het rapport eenzijdig is en reële verbeteringen niet zichtbaar maakt.<sup>28</sup> De woordvoerders van de VVD (M. Essers) en D66 (B. Bakker) in de Tweede Kamer zien in de kritiek van de commissie-Van Dijk echter een



bevestiging van hun eerdere kritiek op de tripartiete structuur.<sup>29</sup> Hoewel het CDA de aanbevelingen van de commissie-Van Dijk niet onderschrijft en ook PvdA-Kamerlid M. Vliegenthart de tripartiete structuur wil handhaven en de sociale partners een tweede kans wil geven, stemt het kabinet in grote lijnen in met de kritiek van de commissie<sup>30</sup> en komt minister van SZW Melkert met een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet.

De nieuwe Arbeidsvoorzieningswet van 1996 probeert tegelijkertijd recht te doen aan sociaal-democratische en aan liberale principes. De door de sociaal-democraten benadrukte solidariteitsprincipes komen tot uitdrukking in voortzetting van het tripartiete bestuursmodel en de focus op het helpen van werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (de moeilijk plaatsbaren). De liberale koers komt tot uiting in beperking van de beleidsvrijheid van de sociale partners in het bestuur en in de introductie van een inkoopmodel, dat inhoudt dat gemeenten en uitvoeringsinstellingen de arbeidsbureaus kunnen inhuren om hun cliënten aan werk te helpen. De inkomsten van de arbeidsbureaus worden mede afhankelijk van de geleverde prestaties. In dit opzicht is deze wet een stap in de richting van marktwerking. Maar als de Arbeidsvoorzieningswet 1 januari 1997 in werking treedt, wordt ook duidelijk dat de logica van samenwerking en de logica van concurrentie in de verhouding tussen de arbeidsbureaus en hun nieuwe opdrachtgevers (uitvoeringsinstellingen en gemeenten) met elkaar botsen.

Kort na zijn aantreden in 1998 kiest het kabinet-Kok II voor een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling in de uitvoering van 'werk en inkomen'. Voor het eerst worden de beleidsterreinen van sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling in één voorstel behandeld. De eerste SUWI-nota van november 1998 stelt voor om de re-integratieactiviteiten van arbeidsvoorziening te privatiseren. De andere taken, zoals de presentatie van vacatures en de administratieve intake, worden bij de nieuwe Centra voor Werk en Inkomen ondergebracht. Gemeenten en uvi's worden opdrachtgevers van de private re-integratiebedrijven en kunnen re-integratietrajecten inkopen voor hun uitkeringspopulatie. De gemeenten worden tevens opdrachtgever voor werklozen zonder uitkering. Dit voorstel voor de opsplitsing van Arbeidsvoorziening wordt door de vakbeweging en het CBA slecht ontvangen, maar zij slagen er niet in een vuist te maken tegen deze plannen. De werkgevers lijken daar inmiddels geen behoefte meer aan te hebben; zij zijn teleurgesteld in de samenwerking met de overheid en staan bovendien onder druk van de uitzendbranche om Arbeidsvoorziening op te geven. De PvdA is in eerste instantie huiverig voor de privatisering van de re-integratieactiviteiten, omdat zij vreest dat de moeilijk bemiddelbare

werklozen het kind van de rekening worden. De overige grote politieke partijen steunen het voorstel voor de opsplitsing van Arbeidsvoorziening in een publiek en privaat gedeelte in juni 1999 wel. Dit geldt echter niet voor de privatisering van de uitvoering van de sociale verzekeringen (zie par. 5.3). De bezwaren van het parlement moeten de sociale partners en de uitvoeringsorganisaties duidelijk maken dat de regering gedwongen is om het privatiseringsidee voor de sociale verzekeringen te verlaten en naar alternatieven om te zien.

In het najaar van 1999 kiest het kabinet met de tweede SUWI-nota definitief voor een publiek model voor de uitvoering van de sociale zekerheid (UWV) en voor privatisering van de hoofdtaak van de arbeidsbureaus – reïntegratie. Deze keuze vloeit voort uit de groeiende ontevredenheid over het tripartiete bestuursmodel, dat de problemen met efficiëntie en effectiviteit niet heeft opgelost. Daarbij komt dat het CBA onhandige keuzen heeft gemaakt als het gaat om het overleven van de Arbeidsvoorziening. Het eerdere besluit om zich niet langer te richten op de dienstverlening aan de moeilijkst plaatsbaren heeft de legitimatie van Arbeidsvoorziening aangetast, want de criticasters van de arbeidsbureaus, zoals D66, VVD, de ABU en een deel van de werkgevers, vragen zich nu af of er voor de beter bemiddelbare werkzoekenden wel een publieke Arbeidsvoorziening nodig is. De privatisering van Arbeidsvoorziening is – zoals we al bij de komst van UWV constateerden – ook onderdeel van een politieke deal in het debat over SUWI: als de privatisering van de sociale verzekeringen in 1999 van de baan is, kunnen de ideeën over marktwerking uit de Paarse regeerakkoorden op de re-integratie worden toegepast. De PvdA stemt in met de privatisering van de Arbeidsvoorziening, omdat zij meer belang hecht aan het tegenhouden van de private uitvoering van de sociale verzekeringen dan aan publieke uitvoering van re-integratie. Maar het komt de PvdA ook niet slecht uit om de arbeidsvoorziening te privatiseren. Met het CWI komt er een nieuwe organisatie die een frisse start kan maken. Daarmee is men in één klap verlost van het slechte imago van Arbeidsvoorziening bij werkgevers en van de schuldvraag in verband met onregelmatigheden met subsidies uit het Europees Sociaal Fonds (ESF). De privatisering van de arbeidsbureaus beperkt bovendien het risico op politieke schade voor de minister van SZW Melkert, die op de nominatie staat om Wim Kok op te volgen als partijleider en beoogd premier (Bekke en Van Gestel, 2004). Als geheel is het besluit tot privatisering dus meer een poging om zich te verlossen van de problemen rond de tripartiete Arbeidsvoorziening dan een weldoordacht en samenhangend idee over de toekomst van de re-integratie.

## 5.5 Experimentele samenwerking

Nog voordat 'Den Haag' in de zomer van 1995 het startsein geeft voor samenwerking tussen de uitvoeringskantoren in sociale verzekeringen, arbeidsvoorziening en gemeentelijke sociale diensten, ontstaan er begin jaren negentig enkele interessante lokale initiatieven. Een ervan betreft de gemeente Leiden, waar het latere PvdA-Tweede Kamerlid mevrouw S. Noorman-den Uyl als directeur de scepter zwaait bij de sociale dienst. Een ander initiatief zijn de pogingen van de bedrijfsverenigingen vanaf 1990 om het ziekteverzuim terug te dringen, waarbij zij een betere samenwerking tussen verzekeringsgeneeskundigen en de bedrijfsgezondheidszorg nastreven. Dergelijke vroege vormen van *bottom-up* samenwerking worden, ongeacht hun eventuele succes, gemakkelijk terzijde geschoven als het onderwerp de landelijke politieke agenda verovert. In Nederland worden veranderingen in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening immers traditioneel *top-down* bepaald. De parlementaire enquêtecommissie Buurmeijer ziet bijvoorbeeld de initiatieven van bedrijfsverenigingen voor re-integratie wel als een voorzichtige cultuuromslag (het aantal ziektebewijzen daalt van 416.400 in 1990 naar 385.600 in 1992), maar beveelt toch een radicale maatregel aan: de privatisering van de Ziektewet (Hertogh en Peet, 1999). Ook in de samenwerking tussen sociale zekerheidsorganisaties en arbeidsbureaus, waar eerst vele bloemen mogen bloeien, wordt uiteindelijk, zo zullen we zien, toch voor een centraal bepaald model van CWI's gekozen.

De Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) die in 2002 worden ingesteld (zie hoofdstuk 6), vinden hun oorsprong in het project Samenwerking Werk en Inkomen (SWI). Dit project gaat in 1995 van start na een *veranderingsopdracht* van het kabinet-Kok I aan de centrale besturen van de arbeidsbureaus, de uitvoerders van sociale verzekeringen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De oorspronkelijke idee is dat de Centra burgers in één proces helpen met op elkaar afgestemde diensten voor arbeidsbemiddeling, uitkering, scholing en eventueel schuldhulpverlening, medische zaken of kinderopvang.<sup>31</sup> Centraal in het project SWI staat niet de idee van marktwerking, maar de idee van activering. De lokale organisaties die deelnemen aan het SWI-project krijgen in het begin veel vrijheid om zelf te bepalen hoe zij samenwerken. In de eerste periode (1995-1997) is sprake van een voor Nederland unieke, *bottom-up* veranderingsstrategie onder het motto 'laat 100 bloemen bloeien' (Van Gestel, 2000: 65). De arbeidsbureaus, sociale diensten en uitvoerders sociale verzekeringen zijn wel wettelijk verplicht tot sa-

menwerking, maar vrij in de manier waarop.<sup>32</sup> In de loop van deze eerste periode komen er inderdaad lokale samenwerkingsverbanden tot stand met een grote variatie aan vorm en inrichting (Fenger, 2001). De SWI-projecten vertonen aanvankelijk de typische kenmerken van een netwerk: relatief autonome organisaties die door samenwerking hun eigen doelen proberen te realiseren.

Lokale partners zijn echter vaak terughoudend en geven prioriteit aan de eigen taken en organisatie. Hierbij zijn er wel verschillen tussen gemeenten, uitvoeringskantoren voor sociale verzekeringen en arbeidsbureaus. De (grotere) gemeenten zien in het SWI-project vaak wel een kans om de positie van hun inwoners op de arbeidsmarkt te verbeteren. De meeste uitvoeringsinstellingen voor sociale verzekeringen staan echter niet te dringen, op een aantal enthousiaste lokale bestuurders (vaak van het GAK) na. Zij hebben wel andere zorgen aan hun hoofd (privatisering, fusies, holdings, allianties) en zien voor hun cliënten weinig meerwaarde in de samenwerking, gezien het slechte imago van de arbeidsbureaus en het gebrek aan arbeidsmarktkennis bij de meeste gemeenten. Bovendien moeten de uitvoeringsinstellingen in de jaren negentig onderling gaan concurreren, wat niet uitnodigt om tot in detail de werkprocessen en kennis te gaan delen. De arbeidsbureaus zijn wel vertegenwoordigd in de lokale samenwerkingsverbanden, maar weten niet of zij het beste op het SWI-paard kunnen wedden of hun energie beter kunnen besteden aan het versterken van hun eigen positie (Van Gestel, 2000).

In 1997 is het afgelopen met de *bottom-up* strategie als minister van SZW Melkert de touwtjes in handen neemt. De aanleiding hiervoor is het trage verloop van het SWI-project, dat na twee jaar weliswaar een aantal enthousiaste pioniers heeft opgeleverd, maar waarbij over het geheel de samenwerking ver achterblijft bij de verwachtingen.<sup>33</sup> Bovendien is er een conflict ontstaan tussen de regiegroep onder leiding van Buurmeijer en de respectievelijke 'achterbannen': het Centraal Bestuur van de Arbeidsvoorziening, de VNG en de Raden van Bestuur van GAK c.s. Het eindadvies van de regiegroep<sup>34</sup> gaat volgens deze achterbannen te veel uit van een blauwdruk en zet het zelfstandige voortbestaan van de deelnemende organisaties onder druk. Buurmeijer c.s. proberen de crisis te bezweren met een volgend rapport,<sup>35</sup> waarin de nadruk is gelegd van de bestuurlijke inrichting van de centra naar de 'werkprocessen'. Maar de tegenmacht van de bestaande instituties is te sterk om met fraaie uitgangspunten te beteugelen. Ook SWI-projectleider E. Vogelaar staat met lege handen als de centrale organisaties geen macht willen inleveren ten gunste van de centra. Minister Melkert stelt daarop in de-

cember 1997 de samenwerking verplicht en koppelt die aan voorwaarden.<sup>36</sup> Wellicht is hij de centra gaan beschouwen als een interessant alternatief voor zowel de kwijnende arbeidsvoorziening als de privatisering van de sociale verzekeringen, waarbij zich steeds meer onvoorziene problemen voordoen.

Tegelijk met het samenwerkingsproject onder de ideële paraplu van activering wordt een inkoopmodel geïntroduceerd dat uitgaat van de idee van marktwerking. De uitkeringsinstanties krijgen aparte budgetten om diensten in te kopen bij de arbeidsbureaus.<sup>37</sup> Het inkoopmodel is een wat halfslachtige verandering, want gemeenten en uitvoeringsinstellingen kunnen wel contracten sluiten met arbeidsbureaus, maar kunnen nergens anders heen als het niet bevalt.<sup>38</sup> In het beleidsjargon wordt het inkoopmodel daarom betiteld als gedwongen winkelen. Zowel de opdrachtgevers als de ABU bestempelen deze vorm van marktwerking als valse concurrentie. In de sociale verzekeringen zien we overigens ook een eenzijdigheid in de marktwerking: hier betreft het niet één opdrachtnemer, maar slechts één opdrachtgever, het Lisv. In de jaren 1997-1998 krijgt de marktwerking dus slechts een halfslachtige invulling en heeft tegelijk de activering van cliënten door samenwerking van uitkeringsorganisaties en arbeidsbureaus steeds meer prioriteit. In deze situatie lijkt niemand nog overzicht te hebben over de vele, gelijktijdige en onderling botsende veranderingsprocessen. Zowel het uitvoeringsveld als de politiek ervaren chaos (Bekke en Van Gestel, 2004: 69).

De chaotische situatie met vele partijen die ontevreden zijn over de bestaande instituties, maar het niet eens kunnen worden over de toekomst, eindigt ook op het gebied van de experimentele samenwerking in SWI – net als bij de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening – met de nieuwe Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI). En ook voor de samenwerking komt een geheel andere oplossing uit de bus dan het grootste deel van de jaren negentig in de discussie centraal stond. Eind 1999 besluit het kabinet-Kok II om het SWI-project met zijn oorspronkelijke netwerkstructuur definitief om te vormen tot een zogenaamde 'vierde kolom'. De centra komen dus als afzonderlijke organisatie naast de gemeenten, de uvi's en de geprivatiseerde arbeidsvoorziening te staan. De intake, administratie en vacaturesite van het arbeidsbureau komen bij de CWI's. Niemand in de uitvoeringswereld had hierom gevraagd. De uvi's niet, die de centra vanaf het begin overbodige constructies vonden. De gemeenten niet, die helemaal niet zaten te wachten op een extra instantie naast de sociale dienst. Zowel uvi's als gemeenten moeten hun WW- respectievelijk bijstandsccliënten echter wel eerst een half jaar aan

de CWI's overlaten. Arbeidsvoorziening ziet in de CWI's uiteindelijk een gunstige afvloeiingsroute voor haar personeel, al zou deze organisatie liever zelf doorgaan met behoud van haar kerntaak re-integratie. Maar juist die kerntaak, waar het hele stelsel van sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening in de jaren negentig om is gaan draaien, komt noch bij de CWI's, noch bij de uvi's of de gemeenten terecht. De kerntaak van SUWI wordt uitbesteed aan de markt.

## 5.6 Conclusies

Het debat over de verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening speelde zich in de jaren negentig af tegen de achtergrond van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Opvallend genoeg werden echter de meest vergaande veranderingen gerealiseerd aan het einde van de jaren negentig in een periode met een relatief gunstige conjunctuur. In het begin van de jaren negentig konden de groeiende werkloosheid en arbeidsongeschiktheid als argument dienen voor radicale ingrepen, zoals de privatisering van de ziektewet (Wulbz, 1996), het ontvlechten van de bedrijfsverenigingen en hun uitvoeringsinstellingen (OSV 1995) en de introductie van het project Samenwerking Werk en Inkomen (1995). Maar de meest ingrijpende verandering in de verantwoordelijkheidsverdeling voor de uitvoering, namelijk SUWI, waaronder het onverwachte besluit tot UWV en de privatisering van arbeidsvoorziening, vond pas eind 1999 plaats toen de economie al een aantal jaren bloeide en de werkloosheid sterk was gedaald. Weliswaar gold dat niet voor de arbeidsongeschiktheidscijfers, maar het totale beslag van de uitkeringen voor de werknemersverzekeringen op het bruto binnenland product (bbp) was intussen wel gehalveerd. De problemen in de sociaal-economische context waren dus vooral relevant als *aanleiding* voor verandering in de uitvoeringsorganisatie, maar verklaren niet het moment noch de inhoud van de veranderingen.

De plotselinge buitenlandse aandacht voor het succes van het poldermodel in de tweede helft van de jaren negentig biedt evenmin een verklaring voor de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling (SUWI). Integendeel, de sociale partners verloren juist hun belangrijke posities in de organisatie van het stelsel. Wel vertraagde de *Dutch miracle* het afscheid nemen van het corporatisme in de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening. Deze vertraging – waar overigens ook andere factoren debet aan waren<sup>39</sup> – bleek bijvoorbeeld uit de Organisatiewet Sociale verzeke-

ringen (OSV) van 1997, waarin de definitieve inrichting van de private sociale verzekeringen tot nader order werd uitgesteld. Ook bij de Arbeidsvoorzieningswet van 1996 bleef, ondanks de scherpe kritiek op de rol van sociale partners in het Centraal Bestuur (commissie-Van Dijk, 1995), hun positie in de tripartiete besturen intact. Hoewel de tijd net na het midden van de jaren negentig niet rijp bleek voor een *radicaal* afscheid van het corporatisme, zette dit afscheid uiteindelijk wel door. Dat bleek bijvoorbeeld uit het uit hun taak ontheffen van de bedrijfsverenigingen (OSV 1997) en de sterkere greep van de overheid op de tripartiete besturen van de Arbeidsvoorziening (Arbvwet 1996). Het volledige afscheid van de rol van de sociale partners kwam pas in 1999 met het (tweede) voorstel van het kabinet-Kok II voor een nieuwe Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (voorstel SUWI, 19 november 1999). Overigens zorgde het verdragende effect van de *Dutch miracle* op het tempo van verandering er wellicht ook voor dat het *momentum* voor de privatisering van de sociale verzekeringen in 1997 werd gemist.

Ideeën voor een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling, zoals marktwerking en activering, kregen in de jaren negentig vooral 'werkende weg' hun vorm. Zij verklaren wel de grote lijn van de veranderingen, maar niet de precieze inhoud ervan. Ook verklaren deze ideeën op zichzelf niet afdoende de drastische koerswijzigingen in de hervormingen in de jaren negentig (bijvoorbeeld eerst privatiseren en na vijf jaar een publieke UWV, of eerst een tripartiet bestuur en dan privatiseren). De vele interpretatiemogelijkheden van de concepten marktwerking en activering dragen er echter wel toe bij dat veranderingen überhaupt tot stand komen. Immers, met dergelijke abstracte ideeën kunnen partijen met een verschillende ideologische achtergrond, zoals VVD en PvdA, de illusie hebben dat zij consensus hebben bereikt, terwijl zij er elk een eigen invulling aan geven. Oud-staatssecretaris van SZW Linschoten (VVD) en oud PvdA-Kamerlid en voorzitter van het Tica en Lisv Buurmeijer (PvdA) waren het er tien jaar later nog niet over eens wat er precies bedoeld werd met de passage over 'marktwerking' in het regeerakkoord van 1994. Aan de andere kant leidt het diffuse karakter van de basisideeën ook tot vele, botsende interpretaties. Dat zagen we aan het einde van de regeerperiode van het eerste kabinet-Kok, als er ten minste drie opvattingen leven over wat marktwerking in de sociale verzekeringen moet betekenen: privatisering, publieke concurrentie of publiek-private uitvoering.

Door de ambiguïteit van de ideeën waren de hervormingsplannen en reorganisaties vaak slechts een kort leven beschoren en soms was dat zelfs al vooraf gepland. Zo hield de nieuwe OSV van 1994 het één jaar

vol, de OSV 95 twee jaar, terwijl de OSV 97 eveneens na twee jaar door het kabinetsbesluit over SUWI werd ingehaald. In het laatste geval was overigens al aangekondigd dat er op korte termijn een vervolg zou komen. Ook bij de Arbeidsvoorziening volgden de veranderingen elkaar snel op. De Arbeidsvoorzieningswet van 1930 werd pas na zestig jaar vervangen, maar zes jaar later was er al weer een nieuwe wet en weer zes jaar later werd de arbeidsvoorziening geprivatiseerd. Het tempo van veranderingen nam in de jaren negentig dus sterk toe. Chaos was hiervan zowel oorzaak als gevolg. Hoe viel immers de samenwerking in het SWI-project te realiseren, gelijktijdig met de concurrentie tussen de uvi's? Hoe kon een nieuwe markt voor uitvoering van de sociale verzekeringen van de grond komen als de beoogde concurrenten allianties sloten met de bestaande uvi's? Maar de grootste chaos ontstond doordat er doorgaans niet erg praktisch werd nagedacht over de systeemwijzigingen en hun gevolgen. Degenen die het meest nauw bij de besluitvorming zijn betrokken, zijn zelden erg bekend met de uitvoering. Politici, bestuurders, topambtenaren en managers communiceren graag in termen van politiek-ideologische beginselen of abstracte plannen en missen betrouwbare informatie om de uitvoering en de effecten van eerdere veranderingen te beoordelen.

Toch werd in de jaren negentig de institutionele padafhankelijkheid doorbroken en kwamen – na een lange periode van stagnatie en verzet – belangrijke vernieuwingen op gang. Aanleiding voor de aanpassing van diep verankerde regels, waarden en normen was de druk die uitging van zowel functionele, politieke als sociale factoren. De oplopende werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en de daarmee samenhangende financiële lasten zetten de bestaande taakverdeling en uitvoeringsstructuur onder druk. De groeiende politieke overtuiging dat vooral de sociale partners verantwoordelijk waren voor de hoge WAO-aantallen, gesteund door de parlementaire enquête van Buurmeijer in 1993, stelde de legitimiteit van de bedrijfstaksgewijze instituties ter discussie. Ook sociale factoren waren aanleiding tot vernieuwingen in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening. De sociale structuur van de samenleving veranderde in de loop van de jaren tachtig en negentig sterk, bijvoorbeeld doordat meer vrouwen aan betaalde arbeid gingen deelnemen en er meer behoefte ontstond aan maatwerk en individuele regelingen. De kritiek op de traditionele collectieve structuren en de hiërarchische en bureaucratische werkwijze van de instanties op het terrein van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening leidde tot een afname van legitimiteit, zowel in pragmatisch als moreel opzicht. Hoewel de culturen en de gevestigde belangen



van de verschillende organisaties in de jaren tachtig en begin jaren negentig ingrijpende organisatorische veranderingen flink belemmerden (resultierend in padafhankelijkheid), was uiteindelijk de druk van deze politieke, functionele en sociale factoren te groot om een grondige reorganisatie te kunnen blijven weerstaan.

## 6 SUWI: ervaringen met een nieuw uitvoeringssysteem (jaren 2000)

*Na de vele reorganisaties van de jaren negentig lijkt na de eeuwwisseling de rust in de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening terug te keren. De aandacht richt zich nu op de verdere uitwerking van de nieuwe Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI). De uitvoeringsstructuur als zodanig staat niet meer ter discussie, maar er is nog veel onduidelijkheid over de wijze waarop deze in de praktijk moet worden gebracht. Ondertussen schrijft de samenwerking tussen sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening (voortaan re-integratie genoemd) voort en resulteert begin 2009 in de fusie van UWV en CWI.*

### 6.1 Inleiding

Vanaf 2002 wordt de Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) ingevoerd: een *grand design* voor een nieuwe organisatie van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening. SUWI verandert de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, markt en maatschappelijk middenveld ingrijpend. De sociale partners zijn in deze structuur nog slechts raadgever (via de Raad voor Werk en Inkomen) en verliezen de belangrijke posities in het bestuur, het toezicht en de uitvoering van de sociale verzekeringen die zij sinds de jaren vijftig hebben bekleed. In de jaren 2000 neemt de rijksoverheid de touwtjes stevig in handen bij de uitvoering van de sociale verzekeringen en het opdrachtgeverschap voor re-integratie van werklozen en arbeidsongeschikten. Dat doet ze door de instelling van het UWV, een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat ontstaat uit de fusie van de vijf uitvoeringsinstellingen voor sociale verzekeringen (uvi's) en het Lisv. Naast het UWV wordt een tweede zbo ingesteld: een Centrale organisatie voor Werk en Inkomen (CWI). Maar SUWI is niet alleen een manifestatie van meer overheidsinvloed. SUWI betekent ook een verdere stap naar marktwerking. Dat blijkt uit het uitbesteden van

de re-integratie aan private bedrijven, die via aanbesteding contracten gaan verwerven om uitkeringsgerechtigden aan werk te helpen. Daarnaast krijgen ‘marktpartijen’ – lees werkgevers – via de Wet Verbetering Poortwachter (WVP, 2002) de opdracht om zieke werknemers zo snel mogelijk weer aan het werk te krijgen. Dit moet het beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekering terugdringen. Samengevat geeft SUWI vorm aan de ideeën over marktwerking en activering, zoals die in de jaren tachtig en negentig op de agenda zijn gekomen, maar in de jaren 2000 gaat dit gepaard met een aanmerkelijk zwaardere rol van de overheid in de uitvoering dan voorheen.

Het nieuwe uitvoeringssysteem van SUWI bevat op voorhand een aantal opvallende tegenstrijdigheden. Ten eerste is SUWI gebaseerd op een cocktail van alternatieve sturingsprincipes: SUWI doet tegelijkertijd een beroep op hiërarchie, op concurrentie en op samenwerking. De hiërarchie is dominant in UWV en CWI en hun relatie met de minister van SZW. Concurrentie staat centraal op de private re-integratiemarkt en samenwerking is het sleutelwoord waarmee UWV, CWI, gemeenten, belastingdienst en private dienstverleners in wisselende verbanden de werkgevers en werkzoekenden van dienst moeten zijn. In de tweede plaats zijn aan alle organisaties in de SUWI-structuur nieuwe verantwoordelijkheden toebedeeld op gebieden waar zij geen kennis en ervaring hebben, terwijl de bestaande kennis, ervaring en contacten voor een belangrijk deel worden vernietigd. Het UWV krijgt bijvoorbeeld de taak om mensen aan werk te helpen, terwijl Arbeidsvoorziening, waarbij deze taak voorheen berustte, wordt geprivatiseerd. Het CWI gaat de intake voor WW en Bijstand verzorgen, terwijl deze organisatie daar geen enkele ervaring mee heeft. In de derde plaats staan de documenten over SUWI bol van het streven naar effectiviteit en efficiëntie, maar formuleert de SUWI-wet alleen vage doelen op dit vlak, zonder indicatoren voor prestaties. Ten vierde moet de verhoging van effectiviteit en efficiëntie worden gerealiseerd door organisaties die tegelijkertijd drastische veranderingen doormaken, zoals de omvangrijke fusie tot het UWV, de oprichting van nieuwe organisaties (CWI, IWI, RWI), nieuwe samenwerkingsverbanden (ketensamenwerking) en de inrichting van een markt voor re-integratie. Tot slot gaat SUWI van start onder een onzeker politiek gesternte: wie kan in 2002 beloven dat er niet op korte termijn nieuwe ingrijpende veranderingen komen die het voortbestaan van elke organisatie in SUWI kunnen raken. SUWI bevat dus op voorhand alle ingrediënten om te falen.

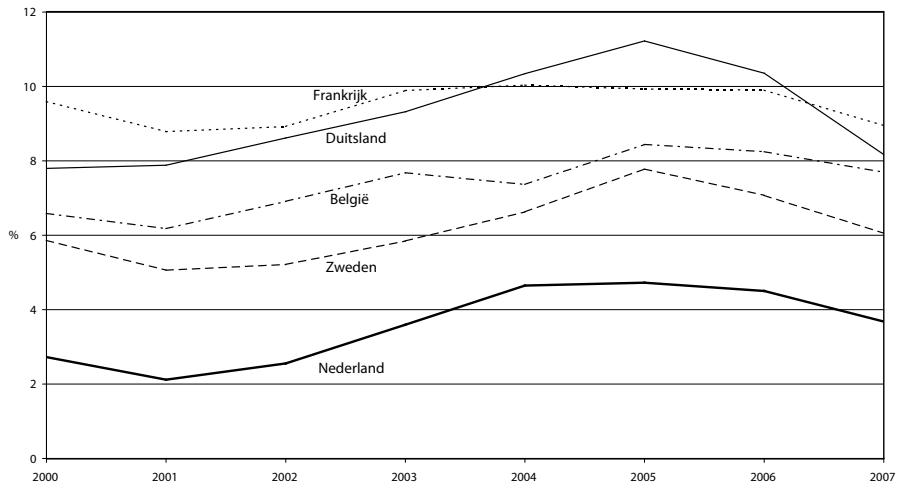
In dit hoofdstuk analyseren we de ervaringen met SUWI in de jaren 2000-2008. Vooraf schetsen we eerst de ontwikkelingen in de sociaal-

economische omgeving en in de politieke en maatschappelijke context (par. 6.2). Daarna bespreken we het management en de organisatie van de sociale verzekeringen, vanaf de fusie van de voormalige uitvoeringsinstellingen en het Lisv tot UWV tot het recente besluit tot een fusie van UWV en CWI (par. 6.3). Hoofdzaak in het SUWI-ontwerp is ‘werk boven inkomen’: de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden moet ertoe leiden dat minder mensen afhankelijk zijn van een uitkering en meer werkzoekenden een baan vinden. Daarom verdiepen we ons in de werking van de nieuwe markt voor re-integratie. Gezien de reikwijdte van dit boek beperken we ons daarbij tot de relatie met de sociale verzekeringen (par. 6.4). De verschillende organisaties binnen SUWI worden vanaf het begin gestimuleerd tot een nauwere samenwerking. We analyseren hoe deze zogeheten ketensamenwerking verloopt en tot welke resultaten zij leidt (par. 6.5). Tot slot geven we mogelijke verklaringen voor de veranderingen die SUWI heeft gebracht in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden.

## **6.2 Crisis en hervorming van de overlegeconomie**

Het alom heersende optimisme van de tweede helft van de jaren negentig slaat na de millenniumwisseling snel om in pessimisme. De *dotcom bubble* barst uit elkaar en de verwachtingen van de ‘nieuwe economie’ smelten als sneeuw voor de zon als de Nederlandse economie in een ‘ouderwetse’ recessie belandt. Als deze recessie bovendien dieper en vooral langduriger blijkt dan in veel andere EU-landen, wordt al snel de nieuwe consensus dat de stropigheid en het gebrek aan besluitvaardigheid van het Nederlandse overlegmodel hiervoor verantwoordelijk zijn. Voor het tweede kabinet-Balkenende (CDA, VVD en D66, 2003-2006) is dit aanleiding voor een reeks ingrijpende hervormingen van het stelsel van sociale zekerheid. De geregistreerde werkloosheid bereikt medio 2001 nog een laagste niveau van 132.000 personen ofwel slechts 2 procent van de beroepsbevolking – het laagste peil in dertig jaar tijd – maar neemt daarna snel toe tot 339.000 (4,4 procent) begin 2005. Hoewel de werkloosheid in Nederland vergeleken met andere EU-landen nog altijd laag is (zie figuur 6.1), loopt zij wel relatief snel op. Als gevolg hiervan verdubbelt ook het aantal ontvangers van een werkloosheidsuitkering en groeit voor het eerst sinds 1994 ook het sociale zekerheidsvolume (voor de bevolking onder 65 jaar) weer.

Figuur 6.1 Werkloosheidsontwikkeling in de jaren 2000-'07



Bron: OECD Labour Force Statistics (2007: prognose)

Vanaf 2005 tekent zich echter economisch herstel af en beginnen de werkloosheid en het uitkeringsvolume weer te dalen. Naast de, vooral conjunctureel bepaalde, daling van het aantal werkloosheidsuitkeringen (van gemiddeld 323.000 in 2004 naar 249.000 in 2006), is de daling van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen opmerkelijk. Dit aantal (WAO, Wajong en WAZ) bereikt in 2002 een hoogtepunt van net geen miljoen (993.000), maar daalt daarna fors tot 863.000 in 2006. Na de vele eerdere vergeefse pogingen om het arbeidsongeschiktheidsvolume terug te dringen, lijken de maatregelen van het begin van de eenentwintigste eeuw (de Wet Verbetering Poortwachter uit 2002, de verlenging van de loondoorbetaling bij ziekte naar twee jaar in 2004 en de nieuwe arbeidsongeschiktheidswet WIA in 2006) eindelijk effect te sorteren.

In politiek Den Haag verschuift met de stormachtige opkomst van Pim Fortuyn (LPF) in 2001 en 2002 het zwaartepunt in het politieke debat geleidelijk van het Paarse pleidooi voor marktwerking naar de aard en kwaliteit van de publieke dienstverlening. In zijn toespraken en publicaties hekelt Fortuyn de achterkamertjespolitiek in Den Haag, maar stelt hij tegelijkertijd dat de Sociaal-Economische Raad menig verstandig rapport het licht heeft doen zien. Fortuyn (1994) bepleit op het terrein van de sociale zekerheid (en het onderwijs) een verhoging van de kwaliteit

en effectiviteit door instituties op een kleinere schaal te organiseren. Na de moord op Fortuyn in mei 2002 nemen verschillende gevestigde politieke partijen dit standpunt indirect over. Na de kortstondige en chaotisch verlopen regeerperiode van het eerste kabinet-Balkenende (CDA, LPF en VVD, 2002-2003), komt het kabinet-Balkenende met voorstellen tot ingrijpende hervormingen in de sociale zekerheid. Daarbij strijden twee inhoudelijke perspectieven om de voorrang. Binnen het CDA is de levensloopgedachte populair, terwijl de VVD opteert voor een verdere individualisering van de sociale zekerheid. Na lange en moeizame onderhandelingen sluiten de regering en de sociale partners in oktober 2004 een akkoord over de herziening van de sociale zekerheid.<sup>1</sup> Met ingang van 2005 worden de collectieve VUT-regelingen afgeschaft in ruil voor een individuele prepensioenregeling. Daarnaast komt er een levensloopregeling, worden de referte-eisen van de WW strikter en zal de WAO in 2006 worden omgevormd tot de WIA.

Inhoudelijke munitie voor verbetering van de publieke dienstverlening komt in 2004 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) die in een rapport kritische noten kraakt over het beleid ten aanzien van de publieke dienstverlening.<sup>2</sup> De WRR (2004) stelt dat er door de voortdurende reorganisaties kennis verloren gaat, dat er in dienstverlenende organisaties een dictatuur van de middelmaat heerst, dat er te veel wordt uitgegaan van een niet-bestaande soevereine clientèle, dat er onvoldoende maatschappelijk debat is en dat het toezicht en de verantwoording zijn doorgeschoten naar een doel op zichzelf.

De vice-voorzitter van de Raad van State, Tjeenk Willink, en de nationale ombudsman, Brenninkmeijer, verwoorden in hun jaarverslag over 2006 in grote lijnen dezelfde kritiek op de publieke dienstverlening. Tegelijkertijd verschijnen er kritische rapporten over hoe private bedrijven en publieke instellingen met hun medewerkers omgaan, zoals *Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt* (Van den Brink, Jansen en Pessers, 2005) en *Intensieve mensveehouderij: hoe kwaliteit oplost in rationaliteit* (Peters en Pouw, 2005).

Anderen plaatsen vraagtekens bij het simpele marktdenken in beleid en organisaties. De Rotterdamse hoogleraar J. de Koning (2003) wijst er in zijn inaugurele rede *Wat niet weet, wat niet deert* fijntjes op dat marktwerking het voeren van een landelijk beleid in de arbeidsvoorziening vrijwel onmogelijk maakt. D. Wolfson (2005), als lid van de WRR een van de architecten van het marktdenken, stelt achteraf in zijn theoretische reflecties over de 'transactiestaat', dat bestuurlijke vernieuwing in beleid en uitvoering niet alleen om markttransacties vraagt, maar ook om cul-

tuurveranderingen en vernieuwend leiderschap in de overheidsorganisatie. De bekende Amerikaanse onderzoeker C. Sabel (2004) houdt bij zijn rondgang langs een aantal Nederlandse departementen een stevig pleidooi om 'voorbij het nieuwe publieke management te denken,' door aandacht te vragen voor leerprocessen in organisaties. Daarmee krijgt de binnenlandse roep om bezinning ook vanuit het buitenland legitimiteit.

Ondertussen valt er ook kritiek te beluisteren op het onderzoek naar de effecten van arbeidsmarktbeleid. Glebbeek (2005) is zeer kritisch over de methodologie van veel evaluatieonderzoek, dat voorbijgaat aan de sociale context van arbeidsmarktinstrumenten.<sup>3</sup> Een gedegen evaluatie wordt tevens bemoeilijkt, doordat het ontbreekt aan adequate arbeidsmarktstatistiek, die het mogelijk maken systematisch vast te stellen waarom bepaalde groepen, zoals lager opgeleiden of etnische minderheden, ook op een krappe arbeidsmarkt en ondanks een veelheid aan maatregelen, niet aan het werk komen. Zowel de overzichtsstudie van Zijl, Van der Meer, Van Seters, Visser en Keuzenkamp (2002) als de evaluatie van de 'sluitende aanpak' in het arbeidsmarktbeleid (Kok, Korteweg en Van der Meer, 2004) concluderen dat er weliswaar veel onderzoek is verricht, maar desondanks onvoldoende kennis is om de doelmatigheid en rechtmatigheid van het beleid te kunnen beoordelen. Bestuur en medewerkers van de uitvoeringsorganisaties hebben onvoldoende inzicht wat de geëigende instrumenten zijn om verschillende groepen werkzoekenden aan betaald werk te helpen en te houden.

Internationaal komen interessante ideeën voor beleidshervorming in de jaren 2000 niet uit Europa, maar uit Amerika en Australië. De centrale gedachte was al in 1991 door de Amerikaanse president Clinton uitgesproken met zijn aankondiging van de ingrijpende hervorming van de Amerikaanse bijstand (de zogenaamde AFDC). Experimenten hiermee, zoals het *Gain*-project in California en de *Work first*-benadering in Wisconsin, inspireren veel beleidsmakers in Nederland, waaronder het Instituut Nyfer van professor E. Bomhof. *Work first* is de kerngedachte: de verplichting van de werkzoekende direct een baan aan te nemen in ruil voor een uitkering, in plaats van geruime tijd naar werk te zoeken. De uitvoering van dit beleid berust bij private bedrijven, die er overigens niet voor terugschriken de groep werkzoekenden af te romen en de meest kansrijke cliënten die de minste hulp nodig hebben het eerst te bemiddelen. Vergelijkbare arbeidsmarktprojecten bestaan ook in Australië onder president Howard, waar het *job netwerk* op een warme Nederlandse belangstelling mag rekenen. De OECD draagt deze ideeën in verschillende publicaties uit. In

Nederland voeren steden als Den Bosch en Helmond in 2003 het principe van *work first* als eerste in. Work First koppelt verplichte activiteiten aan versterking van vaardigheden en inzetbaarheid van de deelnemers. Na de invoering van de Wet Werk en Bijstand in 2004 neemt dit principe een grote vlucht bij de gemeenten (Bruttel en Sol, 2006; Van der Meer, 2005).

Interessant is dat ook binnen de OECD bezinning plaatsvindt op het arbeidsmarktbeleid. Was er in de *Jobs study* aan het begin van de jaren negentig nog de volle overtuiging dat marktwerking en activering onlosmakelijk met elkaar verbonden moeten zijn, nu is er meer terughoudendheid. De OECD-directeur Martine Durand plaatst – op persoonlijke titel – kritische kanttekeningen bij de vergelijkbaarheid en betekenis van de arbeidsmarkt cijfers die de OECD jaarlijks verzamelt en analyseert. De metingen bevatten fouten en er zijn geen adequate maatstaven om het beleid en de beleidsprestaties in de verschillende landen te meten en te vergelijken (Durand, 2004).

In de Europese Unie krijgt ondertussen de Europese werkgelegenheidsstrategie in de periode 1998-2002 definitief vorm. De EU ontwikkelt een groot aantal indicatoren om de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te beoordelen. Daarbij lijkt Nederland meer ideeën naar Brussel te exporteren dan van de EU over te nemen (Zijl et al., 1992; Visser, 2008). Een van de meest overtuigende empirische studies laat zien dat het sociale beleid ten aanzien van jongeren in de lidstaten van de EU zich steeds minder eenzijdig richt op uitkeringsverstrekking (*welfare*) en steeds meer op activering (*workfare*). In Nederland is dit al het uitgangspunt van het beleid sinds het Jeugdwerkgarantieplan uit 1992. De doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid voor jongeren en de decentrale en marktgerichte uitvoeringsstructuur lijken in meerdere landen te convergeren (Serrano Pascual, 2004).

Deze Europese aanpak van de werkgelegenheid wordt in maart 2000 onder de noemer van de ‘open methode van coördinatie’ (OMC) gebracht, waarbij sprake is van gezamenlijke doelstellingen, terwijl de lidstaten de instrumenten blijven bepalen. De werkgelegenheidsstrategie blijkt echter te ambitieus. In twee kritische rapporten stelt een Europese Taskforce onder leiding van oud-minister-president Wim Kok, één doelstelling centraal: *Jobs, jobs, jobs* (Taskforce, 2003, 2004). Deze titel illustreert mooi de Nederlandse invloed op het Europese beleid: ‘werk, werk en nog eens werk’ was immers het motto van het eerste Paarse kabinet (1994-1998) onder leiding van dezelfde Wim Kok. Door deze nadruk op baancreatie boven andere vormen van sociaal beleid komen onderwerpen als *flexicurity*, *active ageing* en *labour market participation*, hoog op de Europese beleidsagenda te staan. In 2005 start de Europese Commissie met het



monitoren van de nationale hervormingsprocessen. Jaarlijks brengt men in kaart hoe de beleidshervormingen vorderen en waar zich knelpunten voordoen. Voor Nederland komt dit eigenlijk te laat: de nieuwe materie-wetten op het gebied van preventie en re-integratie en de nieuwe uitvoeringsprincipes van SUWI zijn in de Europese bilaterale en multilaterale fora nooit inhoudelijk besproken.

### **6.3 Het functioneren van de sociale verzekeringen**

De ontwikkelingen op het terrein van de sociale verzekeringen in de jaren 2000 vloeien in belangrijke mate voort uit de invoering van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Wet en Inkomen (SUWI) in 2002. Deze wet beschrijft de onderlinge taakverdeling, verantwoordelijkheden en relaties tussen formeel autonome organisaties op het terrein van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening. Onder de nieuwe noemer van 'Werk en inkomen' vallen drie kernorganisaties en een aantal ondersteunende diensten, die met elkaar een beleidsnetwerk vormen. De kernorganisaties zijn de Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen (CWI), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Gemeentelijke Sociale Diensten. De ondersteunende diensten of organisaties richten zich op de informatisering, het toezicht, de fraudebestrijding en de nationale beleidsadvisering. De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) houdt toezicht op de uitvoeringspraktijk. Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen is verantwoordelijk voor de ICT-ondersteuning, die al sinds lange tijd een groot probleem vormt. Het Bureau Inlichtingen moet fraude tegengaan. Tenslotte vormen de sociale partners samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), die adviseert over de beleidsaanpak op nationaal en lokaal niveau.

De besluitvorming in het netwerk vindt plaats door een combinatie van verticale sturing door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die beleidsdoelstellingen definieert, en horizontale afstemming tussen de drie kernorganisaties. CWI, UWV en de gemeenten werken samen in een zogenoemd Algemeen Ketenoverleg op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Het strategisch overleg vindt plaats tussen de landelijke organisaties CWI, UWV, VNG en Divosa (de vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van werk, inkomen en participatie). Op tactisch niveau opereert het regionale ketenoverleg (de zogenaamde REKO's), terwijl lokaal zogenoemde serviceniveau-overeenkomsten (SNO's) worden gesloten (zie ook par. 6.5). Op lokaal niveau vinden ook experimenten

plaats met het onderbrengen van de uitvoeringsorganisaties in één bedrijfsverzamelgebouw.

De SUWI-keten kent drie hoofddoelstellingen. (Memorie van Toelichting bij SUWI, 2002, Hoofdlijnen nieuwe uitvoeringsstructuur Werk en Inkomen)

1. ‘Werk boven uitkering’, waarbij CWI, UWV en de gemeenten de bemiddeling van werkzoekenden naar werk gezamenlijk ter hand nemen om de effectiviteit te vergroten.
2. Klantgerichtheid bij deze instellingen, door het aanpakken van uitvoeringsproblemen en door ‘maatwerk’ dat inspeelt op de individuele behoeften en wensen van de cliënten. Dit vereist ook een goede informatievoorziening aan cliëntenraden, die participeren in de beleidsevaluatie.
3. Doelmatigheid, door lagere uitvoeringslasten, samenwerking, schaalvoordelen, minder systeemovergangen en uitvoeringslagen en de opzet van een goede ICT-structuur.

De oprichting van het publieke UWV als fusie van vijf uitvoeringsinstellingen en het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv) lijkt op het eerste gezicht een overwinning van de sociaal-democraten, die immers een grotere rol van de nationale overheid in de sociale verzekeringen voorstaan. Tegelijkertijd biedt juist de komst van het UWV in de jaren 2000 de ruimte voor een verdere decentralisatie en meer marktwerking in het sociale stelsel (Bekke en Van Gestel, 2004). Hoewel de liberalen de uitvoering van de sociale verzekeringen aanvankelijk wilden privatiseren en er in deze richting ook de nodige stappen zijn gezet (Regeerakkoord 1994, OSV 95 en 97), kan staatssecretaris Hoogervorst (VVD) na 1999 best leven met de omslag van private uvi's naar het publieke UWV: “Het is altijd een mix. Het klopt dat de private prikkels intussen zijn toegenomen. Daarom vond ik het ook geen probleem om de uitvoering publiek te gaan doen als er grote mogelijkheden zijn voor de markt bij Pemba, Poortwachter et cetera.”<sup>4</sup> Ook eerder hebben veranderingen in de materiewetten en in de organisatie van de uitvoering elkaar steeds afgewisseld. In de jaren tachtig bleef de uitvoeringsorganisatie intact, terwijl in de sociale verzekeringen een stelselherziening werd doorgevoerd. In de jaren negentig was het andersom en kon (de discussie over) het ministelsel, dat de VVD bepleitte, worden afgehouden door de uitvoering ingrijpend te reorganiseren. In de jaren 2000 is het stelsel weer aan de beurt: na SUWI is er sprake van relatieve rust in de uitvoering, terwijl er ingrijpende veranderingen in de materiewetten plaatsvinden, zoals de vervanging van de WAO door de WIA en de herziening van de WW.

Na het besluit tot de oprichting van het UWV ontardt de *voorbereiding* van deze grote operatie in de jaren 2000-2002 in chaos (Bekke en Van Gestel, 2004: 101 e.v.). Na het principebesluit over SUWI in maart 2000 lijken de meeste politici hun interesse voor de verdere inrichting te verliezen. “Toen het publieke model er was, bleek er voor de finesses weinig belangstelling.”<sup>5</sup> Ook het ministerie van SZW fungeert vooral als doorgeefluik van de projectorganisatie die ter voorbereiding van UWV is ingesteld (Bekke en Van Gestel, 2004: 104, 136). Deze projectorganisatie krijgt geen onafhankelijke status, maar valt onder de regie van het departement, dat dit echter niet waarmaakt. De project-dg besteedt de meeste aandacht aan de wetsvoorbereiding van SUWI en de positie van het toezicht en verliest al snel het overzicht over de ongeveer 200 veranderprojecten. De taken van en de relaties tussen bewindslieden, ambtenaren, Kamercommissie voor SZW en projectorganisatie bij de voorbereiding van het UWV zijn uiterst onduidelijk. Het verandermanagement van de projectorganisatie bestaat overwegend uit (ex-)ambtenaren, onder wie de zittende uvi-directeuren, en kent een groot verloop onder de nieuwkomers, zoals J. van Lunteren en K. Richelle (Bekke en Van Gestel, 2004: 101-140). Ook het feit dat de Eerste Kamer tijdens de voorbereidingsperiode SUWI probeert tegen te houden, speelt wellicht mee in deze voorbereidingsfase. De vorige veranderingsoperatie in de sociale verzekeringen (privatisering) is immers eind 1999 ook plotseling afgeblazen. Externe adviseurs en adviesbureaus verdienen veel geld aan de voorbereiding van het UWV, maar dragen weinig bij aan de nieuwe organisatie. “De facto lag alleen een ontwerp voor de top en de concernondersteuning en de drie divisies gereed. De zekerheid van continuïteit van de uitvoering na de start, het primaire proces, kon alleen op basis van dat ontwerp niet worden geborgd” (Bekke en Van Gestel, 2004: 138).<sup>6</sup>

In 2002 gaat het UWV als een nieuwe publieke moloch van start. De fusie heeft drie doelen. Ten eerste moet zij een flinke kostenbesparing opleveren: een bezuiniging van 25% in vijf jaar door bijvoorbeeld het stroomlijnen van regels, het bundelen van kennis en het uitbesteden van taken aan de Belastingdienst (operatie Walvis). Ten tweede moet natuurlijk de uitkeringsverstrekking worden gecontinueerd, met een correcte claimbeoordeling en administratie en een inhaalslag bij de herkeuring van WAO-cliënten. Ten derde heeft het UWV, op basis van SUWI, ook een centrale, nieuwe taak: het opdrachtgeverschap voor re-integratieactiviteiten. Die taak stond op de SUWI-agenda van ‘werk boven inkomen’ weliswaar bovenaan, maar in de voorbereiding van het UWV is er nauwelijks aandacht aan besteed. Ook qua capaciteit blijft deze kerntaak ondergeschikt:

in 2002 houden zich ongeveer 600 medewerkers van het UWV bezig met re-integratie op een totaal van 23.000 medewerkers. De meeste aandacht gaat bij de start van UWV uit naar het *going concern* en de gelijktijdige fusie (Bekke en Van Gestel, 2004: 101 e.v.). Opvallend is dat al bij de voorbereiding van het UWV is gekozen voor een fusie en niet voor een overname, terwijl het UWV voor circa 60% bestaat uit het voormalige GAK. Ook is aan het begin van de UWV-voorbereiding, zonder grondige afweging van alternatieven, besloten om het UWV te organiseren volgens het divisiemodel. Dit model staat haaks op het GAK-model van een geïntegreerde aansturing van WW en arbeidsongeschiktheid in de regio. Het achterliggende motief voor het divisiemodel is echter juist dat het GAK niet te dominant mag worden. Het GAK-model is taboe tijdens de UWV-voorbereiding. “Daar kon Annette Dümig niet mee komen: onbespreekbaar.”<sup>7</sup> Na een kleine twee jaar ontwikkelt het UWV zich echter toch in die richting, zodat het divisiemodel achteraf een weinig rationele omweg blijkt.<sup>8</sup>

Veel medewerkers van de verschillende uvi's die opgaan in het UWV zijn niet erg geneigd tot samenwerking en hebben weinig vertrouwen in de nieuwe organisatie, vanwege de aangekondigde bezuinigingen en de onzekerheid over de nieuwe taken, collega's en locaties. Oude logo's en praktijken blijven vooralsnog gehandhaafd. Het GAK-briefpapier duikt ook jaren later nog af en toe op in correspondentie. Dat de oude routines en gebruiken niet onmiddellijk worden verlaten is niet vreemd, gezien de relatief lange historie van de verschillende uvi's (het GAK dateert bijvoorbeeld uit 1952) en de onverwachte politieke koerswending die tot het UWV leidt. De uitvoering van de sociale verzekeringen is steeds sectoraal georganiseerd geweest en daardoor vertrouwd met de regels, waarden en normen van de bedrijfstakken die men bediende. Tussen de uvi's bestonden grote verschillen, hoewel het Tica en het Lisv de bijzondere uitkeringen en bovenwettelijke regelingen al sterk hadden uitgedund en gestroomlijnd (Kuijpers en Leenders, 2001). De Raad van Bestuur van het UWV probeert de sectorale oriëntatie na 2002 te doorbreken met een divisiemodel, dat de uitvoering van de WW en van de arbeidsongeschiktheidsregelingen bundelt. De eerste twee jaar heeft de directie van het UWV echter nauwelijks aandacht voor cultuurverandering en ontwikkelt zij ook geen personeelsbeleid (Bekke en Van Gestel, 2004: 141 e.v.). Gedurende enkele jaren verslijt het UWV de ene na de andere HRM-topmanager. De relatie met het CWI is aanvankelijk ook niet al te best. Het UWV lijkt het CWI niet als een partner te zien, maar als een overbodige organisatie die op grond van de SUWI-wet een taak van het UWV heeft overgenomen (de WW-intake), maar deze – zeker aanvankelijk – niet goed uitvoert.

Ook met de politiek heeft het UWV een moeizame relatie. Hoewel regering en parlement zelf gekozen hebben voor deze nieuwe organisatie, draagt in de politiek de eerste jaren niemand het UWV een warm hart toe. De negatieve sentimenten jegens het 'almachtige' GAK lijken naadloos overgegaan naar het UWV. De gespannen relatie komt begin 2004 tot uitbarsting in een conflict tussen de top van het UWV en minister A.-J. de Geus (CDA). De media besteden veel aandacht aan de zogenaamde 'gouden kranen' op het UWV-hoofdkantoor in Amsterdam. Het echte conflict betreft echter niet vermeende budgetoverschrijdingen, maar de slechte verhouding tussen de politiek en de uitvoerders van de sociale verzekering, een relatie van wederzijds wantrouwen. Vanwege het conflict moet de voorzitter van de raad van bestuur van het UWV, T. Joustra, vertrekken, waarna hij een prestigieuze nieuwe functie als nationaal coördinator terrorismebestrijding krijgt. J. Linthorst, voormalig wethouder in Rotterdam, volgt Joustra op als topmanager van het UWV.

Na 2004 verbetert de relatie tussen UWV en minister en parlement en tussen UWV en CWI. Vooruitlopend op de SUWI-evaluatie in 2006 trachten beide organisaties een nieuwe ingrijpende reorganisatie te voorkomen. Intussen heeft het UWV de handen vol aan de invoering van nieuwe materiewetten en de herkeuringsoperaties voor de WAO. Krachtens de Wet Verbetering Poortwachter uit 2002 heeft het UWV de taak om bij een aanvraag van een WAO-uitkering te controleren wat werkgevers en werknemer hebben gedaan om het beroep op een uitkering te voorkomen. Bij de herkeuringsoperaties is er na de inhaalslag in 2003 nog steeds veel werk aan de winkel. Bovendien heeft het UWV veel werk aan de voorbereiding van de nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling, de WIA, die in 2006 in werking treedt. Hoewel de politiek met het UWV heeft gekozen voor een publieke uitvoering van de sociale verzekeringen, laait al spoedig het debat over publieke versus private verzekeraars weer op. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij de WGA, de regeling voor werknemers met tijdelijke of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Voorlopig is de keuze aan de werkgever om bij het UWV te blijven of zich particulier te verzekeren. Zowel de SER, de Stichting van de Arbeid als het Verbond van Verzekeraars vinden dit een ongewenste 'hybride' oplossing, maar het kabinet neemt pas een definitieve beslissing over een eventuele private uitvoering na evaluatie van de WGA.

In 2006 vindt de evaluatie van SUWI plaats, die bedoeld is om de balans op te maken van de hervormingen uit 2002. Zowel de SUWI-evaluatie als de reactie van het kabinet en het parlement hebben als strekking dat men in grote lijnen tevreden is met het UWV, maar wel ruimte ziet voor verbetering. De tevredenheid hangt samen met de moeilijke omstandigheden,

zoals de relatief slechte conjunctuur na de eeuwwisseling, de recente fusie en de invoering van nieuwe materiewetten. Niettemin dient er ook veel verbeterd te worden. De operatie-Walvis veroorzaakt een chaos, de re-integratieresultaten zijn en blijven mager (circa 30%) en de ketensamenwerking met het CWI en de gemeenten staat na vier jaar nog steeds in de kinderschoenen. Positief zijn de relatief goede prestaties op het gebied van rechtmatigheid – precies datgene waar de uitkeringsinstantie vanuit haar institutionele historie voor staat. Hoewel in de UWV-organisatie na vier jaar de ‘uvi-bloedgroepen’ niet verdwenen zijn, lijkt er toch geleidelijk een UWV-identiteit te ontstaan. Dit komt mede doordat er na de eerste periode (2000-2004) vele initiatieven worden genomen om interne verbroedering en cultuurverandering tot stand te brengen. Maar het UWV krijgt veel klachten, zowel van bedrijven als van burgers. Veel klachten van bedrijven komen voort uit het feit dat het UWV afstand heeft geschaapt om onafhankelijk toezicht te kunnen uitvoeren (bijvoorbeeld bij de WVP), hetgeen echter ten koste kan gaan van de kwaliteit van de communicatie met en de kennis over de bedrijven. Het UWV zou zich soms zeer formeel opstellen, en meer gericht zijn op de naleving van protocollen dan op re-integratieresultaten (Van Gestel en Nyberg, 2008).

In de jaren 2000 worden er ook steeds striktere eisen van controle en verantwoording gesteld aan de uitvoering. Daarbij gaat het in de eerste plaats om méér verantwoording, zoals de toename van het aantal kwartaal-rapportages, benchmarking van resultaten, prestatie-indicatoren, etc. Decentralisatie en marktwerking in de sociale verzekeringen en re-integratie zijn gepaard gegaan met een sterke toename van verantwoording en daarmee met een forse administratieve lastenverzwaring voor de uitvoerders. Deze verantwoording gaat ten koste van de aandacht voor het primaire proces en de klant en dat is precies het omgekeerde van wat de institutionele vernieuwing van ‘werk boven inkomen’ beoogt. Ten tweede is de wijze van verantwoording veranderd. Zowel het departement van SZW, de Rekenkamer als het IWI controleert in toenemende mate niet alleen óf de wet en de interne voorschriften worden uitgevoerd, zoals in de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig nog gebruikelijk was, maar vraagt ook gedetailleerde informatie over hóe de wet- en regelgeving is uitgevoerd. In de uitvoeringspraktijk leidt dit tot een sterke focus op ‘geen fouten maken’. Gegeven de gedetailleerde controle- en verantwoordingsstructuur, is het voor uitvoerders veiliger zich naar de regels te voegen en zo min mogelijk te experimenteren. Vernieuwing in de vorm van klantgericht werken, nieuwe samenwerkingsverbanden ontwikkelen en resultaten boven regels stellen brengt immers altijd risico, ook budgettair, met zich mee.

## 6.4 De werking van de re-integratiemarkt

Na het besluit tot privatisering van de arbeidsvoorziening ontwikkelt zich een nieuwe re-integratiemarkt met contractuele relaties tussen de overheid als opdrachtgever en private re-integratiebedrijven als opdrachtnemer. Het Lisv organiseert, als voorloper van UWV, in 2001 een eerste aanbestedingsronde.<sup>9</sup> Gemeenten beginnen pas later met het aanbesteden en zijn ook snel (in 2006) weer van deze verplichting af. UWV en gemeenten staan vanaf het begin voor de vraag hoe controle te houden op de uitbestede dienstverlening. Zij worden immers op de resultaten 'afgerekend'. Het publieke management van private arbeidsvoorziening vraagt ook van de opdrachtgevers een omschakeling in het denken. De praktijk van de aanbestedingsprocedures vanaf 2001 laat zien dat de publieke opdrachtgevers vooral gericht zijn op beheersing van de risico's, zoals *adverse selection* en *moral hazard* (Van Gestel, 2002; Arents, Peters en Doorenbos, 2003; Van Horssen, Mallee en Mevissen, 2004; Verveen et al., 2006).<sup>10</sup> Deze neiging tot volledige controle door de opdrachtgever roept echter de vraag op wat dan nog de meerwaarde is van een private markt.

De idee van marktwerking botst in de jaren 2000 met de behoefte aan controle door de overheid. De overheidsinvloed op de re-integratiemarkt neemt na 2002 steeds meer toe. Ten eerste worden de financiële condities strenger: contracten worden afgesloten op basis van *no cure, no pay* of – voor cliënten die meer begeleiding nodig hebben – *no cure, less pay*. Ten tweede geven de opdrachtgevers steeds meer de voorkeur aan specifieke, op maat gesneden diensten voor hun cliënten boven algemene servicepakketten. Dit komt doordat de opdrachtgevers steeds kritischer worden over de private re-integratiebedrijven: verdienen zij hun geld niet te gemakkelijk met standaarddiensten, zoals sollicitatietrainingen, die de arbeidsmarktpositie van hun cliënten onvoldoende verbeteren? Tegelijkertijd werken juist de strengere financiële condities en de grotere risico's die daarmee voor re-integratiebedrijven gepaard gaan, deze standaardpakketten in de hand (Van Gestel, 2007). Ten slotte neemt de rol van de publieke opdrachtgever in de re-integratie in de periode 2002-2007 aanmerkelijk toe, bijvoorbeeld door de uitbreiding van de taken van het CWI (vacatures werven en vervullen), het afschaffen van de uitbestedingsplicht van gemeenten, de toename van het aantal re-integratiecoaches van het UWV en gemeenten en de controle op re-integratiebedrijven via kwartaalrapportages en benchmarking (Van Gestel, 2007).

De keerzijde van deze toename van overheidsinvloed is dat de taken voor de (reguliere) re-integratiebedrijven (RIB's) verminderen. Naast

de groeiende kritiek op marktwerking spelen hierbij ook onvoorziene ontwikkelingen een rol. De markt voor re-integratie groeit van een beperkt aantal spelers (rond de 600) naar een grotere markt met veel kleinere spelers (totaal bijna 2000). De groei van het aanbod is vooral een onverwacht gevolg van de introductie van de individuele re-integratie-overeenkomst (IRO) in 2004. Dit nieuwe instrument, dat cliënten de mogelijkheid biedt zelf een re-integratiebedrijf te kiezen,<sup>11</sup> neemt al snel een hoge vlucht. Anderhalf jaar na de invoering wordt al de helft van de re-integratietrajecten van WW'ers en bijna 30% van de arbeidsgehandicapten niet meer via de reguliere aanbestedingsprocedure maar via de IRO vervuld (Van den Hauten et al., 2005). Waar het UWV eerder al moeite had om de afgesproken aantallen cliënten bij de RIB's te plaatsen, kan zij na de introductie van de IRO de afspraken voor de regulier aanbestede re-integratietrajecten nog moeilijker waarmaken.<sup>12</sup> Dit leidt tot 'leegloop van trajecten' met een negatief effect op de continuïteit (en vaak ook de kwaliteit) van het personeel van de RIB's.<sup>13</sup> Vooral de grotere en middelgrote bedrijven lijden onder deze chaotische situatie, die in de topvijf in twee overnames resulteert. Na vier jaar SUWI menen de RIB's dat er misschien meer toekomst zit in de werkgeversmarkt, namelijk de re-integratie van zieke werknemers. Dat blijkt tot nu toe echter niet het geval te zijn.<sup>14</sup> Bedrijven besteden deze taken slechts op beperkte schaal en meestal op individuele basis uit. Werkgevers organiseren de re-integratie van eigen zieke werknemers vaak intern, weliswaar in contact met arbodiensten en soms met verzekeraars, maar meestal niet met RIB's (Van Gestel en Nyberg, 2008).

De toekomst van de re-integratiemarkt lijkt dus niet florissant, temeer daar de prestaties sinds de privatisering in hoofdlijnen niet lijken te zijn verbeterd (TNO, 2006; PWC SUWI-evaluatie 2006). Ongeveer eenderde van de werkzoekenden vindt na een re-integratietraject een baan. Uit de cijfers van UWV en de vele evaluatiestudies over de re-integratiemarkt (o.a. Kol, Hollanders en Hop, 2006; TNO, 2005; De Koning, 2005) blijkt dat de grote meerderheid van de re-integratietrajecten nog altijd niet leidt tot een succesvolle plaatsing. Ook zijn de investeringen in scholing van werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten gering: slechts in 10% van de reguliere UWV-trajecten en 20% van de IRO (Verveen e.a. 2006:9). De IRO zorgt slechts voor een lichte verbetering van de resultaten en dan nog voornamelijk doordat de deelnemers aan de IRO gemiddeld hoger opgeleid en meer gemotiveerd zijn. Wel leidt de IRO tot een grote verbetering van de tevredenheid van de cliënten. Re-integratie is dus meer dan mensen aan een baan helpen. Het proces is voor werkzoe-



kenden vaak even belangrijk als het resultaat. Voor UWV is de IRO een marketinggeschenk. De IRO heeft de transparantie van de markt echter verder verslechterd en de kwaliteitscontrole van IRO-bedrijven is uitermate tijdsintensief.

De evaluatiestudies wijzen ook uit dat er bij re-integratie nog steeds sprake is van afroming, waardoor kansrijke werkzoekenden meer begeleiding krijgen en vaker een baan vinden dan minder gekwalificeerde werkzoekenden. Het oude dilemma van een doelmatige versus een rechtvaardige arbeidsvoorziening is dus nog altijd aanwezig. Net als de publieke arbeidsbureaus in de jaren tachtig en negentig krijgen nu de RIB's de kritiek dat zij te weinig contacten met werkgevers onderhouden, onvoldoende zicht hebben op vacatures en te weinig doen voor zwakke cliënten (Van Gestel, 2007). Interessant is het antwoord van een van de RIB-vertegenwoordigers in een onderzoek van Regioplan (2006: 31): "We proberen zoveel mogelijk met een slipstream te werken. Als we eenmaal iemand geplaatst hebben komt een volgende cliënt misschien gemakkelijker binnen." In de jaren tachtig en negentig was deze slipstreambenadering populair bij de publieke arbeidsvoorziening, maar deze aanpak werd destijds scherp bekritiseerd.<sup>15</sup> Ondanks de privatisering van de re-integratiemarkt lijkt er in de arbeidsbemiddeling dus weinig veranderd. Het institutionele perspectief verklaart dit uit de hardnekkigheid van onderliggende tradities en patronen. Hierdoor doen zich bij de arbeidsbemiddeling na de privatisering nog dezelfde fundamentele problemen voor – het beperkte aantal plaatsingen en de geringe investeringen in de relatief moeilijk bemiddelbare werkzoekenden – als voorheen.

## **6.5 Ketensamenwerking**

Het doel van de Wet SUWI is de organisatie en uitvoering van de arbeidsbemiddeling en sociale zekerheid te verbeteren. Bij de start van SUWI in 2002 is er nog nauwelijks sprake van samenwerking tussen de deelnemende organisaties. De oude centrale arbeidsvoorzieningsorganisatie van de jaren negentig moet nog verder ontmanteld worden, het UWV moet intern orde op zaken stellen, en de gemeenten hebben nog maar een relatief kleine verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de Algemene Bijstandswet (1996). De partijen staan nog onwennig tegenover de nieuwe taakverdeling en in de organisaties in de sociale zekerheid staat nog de rechtmatigheidsgedachte ten aanzien van tijdigheid, hoogte en duur van de uitkeringsverstrekking centraal.

In mei 2001 start de nieuwe CWI-directie met het concretiseren van prestatiemeting, waarover het Lisv eind jaren negentig al ideeën heeft ontwikkeld. De gedachte is dat er concrete meetbare indicatoren moeten komen voor het realiseren van landelijke beleidsdoelen in de uitvoeringspraktijk. Er komen indicatoren voor vijf resultaatgebieden, namelijk het voorkomen van instroom in uitkeringen, een juiste en tijdige uitkeringsverstrekking, het bevorderen van re-integratie en uitstroom, klantgerichtheid en efficiëntie.<sup>16</sup> Vanaf het begin bestaat er onenigheid of deze indicatoren zich moeten richten op de uitkomsten of op de processen. Uiteindelijk formuleren CWI, UWV en de gemeenten op elk van de vijf resultaatgebieden doelstellingen, en zij sluiten onderling zogenoemde serviceniveau-overeenkomsten (SNO's), later prestatieniveau-overeenkomsten (PNO's) genoemd.

Deze prestatie-indicatoren betekenen een nieuwe manier van werken voor de betrokken ambtenaren. Het uitgangspunt is de medewerkers op de werkvloer meer vrijheid te bieden, maar tegelijkertijd wel de prestaties vast te stellen. Dat is een volstrekt nieuwe werkwijze vergeleken met de vroegere arbeidsvoorziening, de socialezekerheidsinstellingen en de gemeenten. Vestigingsmanagers van het CWI kunnen op hun computerscherm de prestaties van hun medewerkers volgen en die tweewekelijks vergelijken met de resultaten van andere vestigingen. Individuele werknemers kunnen de effectiviteit van de re-integratie op hun computer volgen met een *balanced scorecard*. Een econometrisch model corrigeert de gerealiseerde scores voor de effecten van de economische conjunctuur.

Aanvankelijk doen zich herhaaldelijk conflicten voor tussen de SUWI-organisaties over soms triviale zaken. Zo is Nijmegen als 'proeftuin' van samenwerking op het terrein van werk en inkomen de algemene beleidsdiscussie ver vooruit, maar in 2002 ontstaan er problemen over betalingen van gezamenlijke activiteiten, waardoor de samenwerking stopt. Daaraan ten grondslag ligt ook een "inhoudelijk conflict over wie de beste competenties had om met bepaalde groepen werkzoekenden aan de slag te gaan. (...) Als het klikt tussen personen gaat de samenwerking vaak goed, maar als het niet botert gaat er ook veel elan verloren."<sup>17</sup> Ook in Delft blijken de cultuurverschillen op de werkvloer tussen CWI en UWV onoverbrugbaar door 'onduidelijke afspraken' en 'onvoldoende sturing'.<sup>18</sup> De samenwerking komt in de praktijk dus moeizaam tot stand, doordat gemeenten uiteenlopende eisen stellen aan de intake van cliënten, de uitkeringsspecialisten onderling niet goed inzetbaar blijken en de verschillende automatiseringssystemen niet compatibel zijn. "Bij sommige medewerkers in bedrijfsverzamelgebouwen stonden er twee computers op het bureau, van elk regime één."<sup>19</sup>

Aan de aanvankelijke besturingsfilosofie van Buurmeijer eind jaren negentig ('Laat duizend bloemen bloeien') en van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de start van SUWI ('Geef ze de ruimte') wordt al snel een centralistischer aanpak toegevoegd. In 2004 kent SUWI voor het eerst een volledige zogenoemde planning- en control-cyclus met een bijbehorende set prestatie-indicatoren. De minister stelt daaraan de volgende voorwaarde: "de prestatie-indicatoren moeten een betrouwbaar en actueel beeld geven van de uitvoering en de mate waarin de gewenste doelen daadwerkelijk worden gerealiseerd. De bijbehorende normen moeten zowel ambitieus als reëel zijn" (brief aan de Tweede Kamer van de minister van SZW, 27 november 2003). In het vervolg worden de prestatie-indicatoren opgenomen in de jaarplannen van het CWI, het UWV en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De deelnemende organisaties moeten zowel eigen als gezamenlijke doelstellingen realiseren. Gezamenlijke activiteiten zijn onder meer noodzakelijk voor een efficiëntere en effectievere uitwisseling van gegevens tussen CWI, UWV en de gemeenten. Ook is er een financieel belang als bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden van de ene naar de andere organisatie 'verschuiven'. Tenslotte tracht men witte fraude te signaleren en te bestrijden, waarvoor een inlichtingenbureau in het leven wordt geroepen.

De betrokkenen zien deze centrale beleidsafspraken als onderhandelingsovereenkomsten tussen de zelfstandige bestuursorganen CWI en UWV en de minister, terwijl de gemeenten onder het toezicht van de staatssecretaris vallen. De planning- en control-cyclus van SUWI maakt, conform de beginselen van de Comptabiliteitswet (2001), vanaf 2006 volledig deel uit van het regime Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB), inclusief de jaarlijkse verslaglegging aan het parlement en de Algemene Rekenkamer. Deze werkwijze past in het denken van het Nieuwe Publieke Management, met zowel de centrale vaststelling van budgetten en beleidsdoelen als de decentrale uitvoeringspraktijk met aansturing via financiële prikkels en prestatiecriteria.

Terugkijkend kunnen we vaststellen dat de SUWI-uitvoeringsorganisaties zich aanvankelijk in een verschillend ontwikkelingsstadium bevinden. Het is in dit licht niet vreemd dat de eerste evaluatierapporten van SUWI tamelijk kritisch zijn. Twee jaar na de start stelt de RWI (2004) vast dat de keten van werkbemiddeling en re-integratie binnen SUWI sterk gescheiden blijft van die van de uitkeringsverstrekking. Ook de Algemene Rekenkamer (2004) is somber gestemd over de (gezamenlijke) bijdrage van CWI en UWV aan de re-integratie van werkzoekenden, terwijl ook de private re-integratiemarkt nog niet goed werkt. In 2005

concludeert de Inspectie Werk en Inkomen in haar jaarverslag dat de ketenpartijen te veel investeren in de eigen organisatie en in het realiseren van de werkafspraken met de minister, en minder in de onderlinge samenwerking. Ten slotte zijn de Cliëntorganisaties (2004), de VNG (2005) en de Algemene Rekenkamer (2004) ontevreden over de kwaliteit van de dienstverlening, hoewel de SUWI-partijen op dit punt ruim voldoende rapportcijfers behalen. De officiële evaluatie van SUWI in 2006 spreekt in vrij bedekte termen over de successen van het nieuwe stelsel en beveelt aan niet te veel te veranderen. Steun hiervoor bieden de prestatie-indicatoren voor de drie doelstellingen, werk boven uitkering, klantvriendelijkheid en doelmatigheid, die een positieve tendens laten zien (PWC, 2006).

#### Verdieping van de samenwerking in de keten van werk en inkomen

Al in mei 2004 spreken de partijen die het Algemeen Ketenoverleg (AKO) vormen, CWI, UWV, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Divosa, af om de samenwerking in de keten van werk en inkomen verder te intensiveren. Daartoe formuleren zij vijf voornemens: 1. investeren in informatie en communicatietechnologie (ICT); 2. uitbreiding van het aantal bedrijfsverzamelgebouwen; 3. gezamenlijke aanpak van re-integratie van werkzoekenden; 4. betere handhaving van de regels; en 5. bestrijding van fraude en invoering van gezamenlijke prestatie-indicatoren. In de brochure *Meer mensen aan het werk* van november 2004 stellen zij voor: "Ketenpartners streven naar gedifferentieerde, sluitende, en wederzijds aanvullende dienstverlening, die effectief en efficiënt is en waarbij niemand buiten de boot valt" (p. 5). Doel is niet om één manier van werken te introduceren, maar om een gemeenschappelijk referentiekader te ontwikkelen en, indien nodig, een 'formele experimentstatus' aan te vragen om een nieuwe beleidsvorm uit te proberen (p. 7). Deze voornemens cumuleren in drie centrale doelstellingen die men voor eind 2008 wil realiseren: het inrichten van een integrale dienstverlening, het samenvoegen van overlappende diensten (ter voorbereiding op de fusie van CWI en UWV) en het ontwikkelen van regionaal arbeidsmarktbeleid.

Ook nu worden resultaatindicatoren geformuleerd met betrekking tot de effecten, processen en kwaliteit van samenwerking en van dienstverlening, die eenmaal per kwartaal inzicht dienen te geven in de effectiviteit van de dienstverlening bij de re-integratie naar werk.<sup>20</sup> Ook is er een indicator voor de tijd die mensen gemiddeld in de keten verblijven, de 'ketendoorstroomquote'. Daarbij wordt gelet op betrouwbaarheid, unifor-

miteit, toegankelijkheid, geloofwaardigheid, veiligheid en bescherming van privacy.

Nu suggereren deze indicatoren dat de effectiviteit van de arbeidsbemiddeling betrouwbaar is te meten. Dat is echter niet het geval, aangezien de indicatoren niet differentiëren naar de geleverde inspanning van de betreffende organisaties, bijvoorbeeld op het terrein van scholing of werker-  
varing. Evenmin maken ze onderscheid naar doelgroepen. Verder kunnen administratieve factoren de meting van de effectiviteit van de organisaties vertekenen.<sup>21</sup>

Het Algemeen Ketenoverleg noemt de gezamenlijke visie ietwat bombastisch “een zich dynamisch ontwikkelend gemeenschappelijk dienstverleningsconcept voor werkzoekenden en werkenden” (AKO, 2005: 2). Doel is een nieuw gemeenschappelijk dienstverleningsconcept voor werknemers (*De klant centraal*, 2006) en voor werkgevers (*The chain of excellence*, 2007), die nu wel een positieve evaluatie krijgen: “Het idee wortelt dat het niet alleen gaat om een goede overdracht van mensen door de keten heen, maar om een echt geïntegreerde dienstverlening, om één virtuele organisatie die georganiseerd is rondom de klant (werkgever en werkzoekende)” (RWI, 2006: 13).

Binnen deze strategische accentverschuiving richten de betrokken organisaties zich meer dan in de aanvangsperiode op samenwerking op lokaal niveau. Het CWI ontwikkelt zich naar eigen zeggen tot een faciliterende organisatie, een publieke franchiseorganisatie, waarvoor het van de Algemene Werkgeversvereniging Nederland (AWVN) een innovatieprijs ontvangt. Ook het UWV profileert zich, veel meer dan voorzien, met een publieke re-integratieaanpak door te investeren in re-integratiecoaches die werkzaam zijn in de vestigingen. Samen richten CWI en UWV een WERK-bedrijf op. Zo ontstaat er per beleidsdossier een eigen werkmethode, toegespitst op de specifieke problematiek van – in beleidsjargon – Wajong, werk, WWB en polis (de uitkeringsvoorwaarden). Ook gaat weer aandacht uit naar het oude idee van een regionaal arbeidsmarktbeleid, dat vanaf 2007 onder andere vorm krijgt in poortwachterscentra, die worden ondersteund door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In het ketenoverleg voor 2006 spreken de SUWI-organisaties af om het bevorderen van experimenten en leerprocessen centraal te stellen. Het meest pregnant komt deze nieuwe samenwerking naar voren in een zevental Toonkamers, in Amsterdam-Zuidoost, Apeldoorn, Den Bosch, Dordrecht, Gouda (waar het experiment in 2004 is gestart), Hilversum en Maastricht. In deze Toonkamers proberen CWI, UWV en GSD de nieuwe ‘integrale’ dienstverleningsconcepten in praktijk te brengen. Een regel-

vrije omgeving biedt de ruimte voor innovatie: er is één aanspreekpunt voor klanten, de diagnose wordt direct aan het begin gesteld, men werkt met een digitaal klantvolgsysteem, er is sprake van gezamenlijke inkoop van re-integratiemiddelen, en men streeft een klantvriendelijke dienstverlening na. Volgens eigen evaluaties van de ketenpartijen werkt dit heel goed: de cliëntèle is tevreden, de uitstroom en doorstroom gaan sneller en de medewerkers hebben meer plezier in hun werk. Tegelijkertijd zijn er onvoldoende harde gegevens om de ontwikkeling van de doelmatigheid en de efficiëntie vast te stellen, temeer daar de medewerkers meer tijd besteden per klant (bron: UWV evaluatie Toonkamers). Deze conclusie is voor het Algemeen Ketenoverleg aanleiding om deze aanpak uit te breiden tot 130 bedrijfsverzamelgebouwen (later locaties Werk en Inkomen, LWI) in het gehele land.

Het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV (CDA, PvdA en CU, 2007-heden) dringt in het voorjaar van 2007 aan op intensievere ketensamenwerking. In oktober 2007 besluit minister van SZW P.-H. Donner (CDA) tot een fusie van UWV en CWI. Voor de voorzitter van de raad van bestuur van CWI, R. de Groot, was dit vanaf het begin van SUWI in 2002 al het streven. “Je denkt toch niet dat dit het eindplaatje is? Vanaf dag één heb ik hier binnen CWI gezegd: over vijf jaar is alles samen. Als de CWI’s tot bedrijfsverzamelgebouwen zijn uitgroeid en UWV heeft de administratie in de backoffices, dan kan dat prima.” De samenvoeging van onderdelen van beide organisaties in het WERK-bedrijf biedt de nationale publieke spelers (ministerie van SZW, IWI, RWI, politieke partijen, parlement, kabinet, hoofdkantoren van UWV en CWI) de kans om meer greep te krijgen op het lokale re-integratiebeleid. Maar ook probeert het WERK-bedrijf de eigen positie te versterken ten opzichte van de particuliere re-integratiebedrijven, private verzekeraars en arbodiensten, die in allerlei samenwerkingsverbanden re-integratiediensten aanbieden. Nog onduidelijk is wat de positie van het WERK-bedrijf wordt ten opzichte van de zogenoemde Lokaties voor Werk en Inkomen (LWI’s), waarin de gemeenten en CWI/UWV samenwerken.

Samenvattend is de samenwerking tussen de organisaties in de SUWI-keten sterk in ontwikkeling. Na een aarzelende start en enkele negatieve tussenevaluaties nemen de initiatieven tot samenwerking tussen de verschillende partijen toe en wordt het netwerk hechter. Tegelijkertijd blijkt de directe relatie met werkgevers aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt niet vanzelf tot stand te komen. Verschillende ideeën over instituties en sturingmechanismen wedijveren met elkaar bij de vormgeving van de samenwerking, waarbij het zwaartepunt in de loop van de tijd verschuift.

Ten eerste is er verticale aansturing van de SUWI-keten door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die verantwoording over zijn beleid aflegt in het parlement. Het belang van deze vorm van sturing is sinds 2004 toegenomen door de verankering van de planning- en control-cyclus in de begrotingssystematiek van de rijksfinanciën. Ten tweede is er horizontale afstemming en samenwerking tussen de organisaties die deelnemen in het Algemeen Ketenoverleg. De RWI (2007: 15) spreekt van een ontwikkeling van een bipartiete naar een tripartiete samenwerking. Daarbij horen, naast CWI en UWV, ook de gemeenten, die weliswaar niet onder het domein van de Wet SUWI vallen, maar naar de geest van artikel 8.1 van de wet komt er wel steeds meer samenwerking met de gemeenten. Vooral sinds 2004 heeft deze samenwerking meer diepgang gekregen door het besef van de betrokken partijen dat zij afhankelijk van elkaar zijn voor een soepele uitwisseling van informatiedossiers. Bovendien nemen de financiële raakvlakken toe naarmate bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden, zoals WW'ers of Wajong'ers, langere tijd afhankelijk blijven van een uitkering. De experimenten met samenwerking worden positief ontvangen en zijn potentieel kansrijk om leerprocessen op de werkvloer te bevorderen. Tegelijkertijd stellen we vast dat er ook nog steeds verschillende prioriteiten en belangen bestaan, aangezien de wettelijke verantwoordelijkheden van CWI/UWV enerzijds en de gemeenten anderzijds verschillen en zij onder verschillende financiële regimes vallen.

## 6.6 Conclusies

Terugkijkend op de jaren 2000 was de Wet SUWI een belangrijk ijkpunt, maar geen eindpunt voor de afbakening van taken en verantwoordelijkheden. Ook na de introductie van SUWI in 2002 is er gestreden om de ideeën en de macht in de sociale verzekeringen en de re-integratie; een strijd die heeft geleid tot verdere veranderingen in het stelsel en de uitvoering. De veranderingen sinds SUWI zijn in twee gelijktijdige trends samen te vatten. In de eerste plaats is er op een aantal gebieden nog meer *marktwerking* gekomen: in het stelsel zijn belangrijke wijzigingen doorgevoerd zoals de WIA (2006), ter vervanging van de WAO, de beperking van de duur van de WW en de verruiming van het begrip passende arbeid. Deze wijzigingen hadden tot doel om werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten meer prikkels te geven om een betaalde baan te zoeken. Ook marktwerking in de zin van competitie en *benchmarking* in het pu-

blieke bestel heeft verder zijn beslag gekregen in bijvoorbeeld de WWB en haar financieringssystematiek (2005) en de prestatieafspraken tussen het ministerie van SZW en de ZBO's. Daarnaast is de marktwerking toegenomen, doordat particuliere verzekeraars meer armslag kregen op het terrein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Sinds 2007 zijn bedrijven niet meer verplicht aangesloten bij UWV en kunnen zich als eigen risicodragers verzekeren bij private verzekeraars.

We constateren echter ook een toenemende *overheidsinvloed* op sociale verzekeringen en de re-integratie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat UWV en gemeenten steeds meer eigen activiteiten ontplooiën op het gebied van re-integratie, daar door de minister van SZW toe in staat gesteld, ondanks het SUWI-besluit tot privatisering van re-integratieactiviteiten. Voorbeelden zijn de re-integratiecoaches bij UWV en gemeenten, de selectieve uitbesteding aan private re-integratiebedrijven, de ketensamenwerking (waaronder de Toonkamers van UWV, CWI en gemeenten) en het WERK-bedrijf waarmee UWV en CWI hun rol in de re-integratie willen versterken. In de materiewetgeving heeft de overheid diep in het stelsel ingegrepen: de WIA, de WWB, de VLZ (Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte tot twee jaar) en de nieuwe WW zijn alle bedoeld om de activering van werklozen, zieken, arbeidsongeschikten en bijstandsccliënten met méér kracht dan in de jaren tachtig en negentig ter hand te nemen. De ontwikkelingen na SUWI laten dus zowel een grotere rol van de markt als van de overheid zien in de verantwoordelijkheidsverdeling op het terrein van sociale verzekering en arbeidsvoorziening.

Met de toenemende rol van markt en overheid werken de ideeën over marktwerking en activering verder door in maatregelen en uitvoeringsorganisatie. Maar er ontstaat ook steeds meer spanning tussen het gelijktijdig uitbreiden van de rol van de markt en van de overheid. Ten eerste is het, door tegelijkertijd te investeren in re-integratietrajecten door private bedrijven en in re-integratiecoaches bij UWV, voor de klant niet erg doorzichtig wie voor welke taken verantwoordelijk is. In de tweede plaats proberen marktpartijen, vanwege de onzekerheid, hun risico's te verminderen, hetgeen de kwaliteit van de dienstverlening niet ten goede komt (standaardisatie van diensten, tijdelijke medewerkers, weinig investeringen zoals scholing). Ten slotte neemt door de toename van zowel het aantal marktpelers als het aantal overheidsactoren, -regels en -instrumenten de behoefte aan coördinatie toe. Hierdoor dreigt het organiseren van afstemming en samenwerking een doel op zichzelf te worden.

Plaatsen we de post-SUWI-veranderingen in de sociaal-economische context van de jaren 2000, dan vormt deze context – net als in de jaren



tachtig en negentig – wel de *aanleiding* voor verandering, maar verklaart zij niet de aard en het moment van verandering. Om met het laatste te beginnen: de oplopende werkloosheid vlak na de eeuwwisseling geeft wel de aanzet voor nieuwe vergaande ingrepen in het stelsel, maar tegen de tijd dat deze wetten worden ingevoerd (WWB, WIA) trekt de conjunctuur weer aan en daalt de werkloosheid snel, terwijl ook het aantal arbeidsongeschikten eindelijk begint te dalen. Op de veranderingen in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening lijkt dus het gezegde ‘mosterd na de maaltijd’ van toepassing.

Naast geplande veranderingen laten de jaren 2000 ook onverwachte en ongestuurde ontwikkelingen zien. Opvallend is bijvoorbeeld de grote vlucht die het instrument van de individuele re-integratieovereenkomst (IRO) neemt. De onverwachte populariteit van de IRO heeft gevolgen voor de re-integratiemarkt. Ze verklaart de enorme groei van het aantal kleine bedrijven, als concurrenten van de bestaande spelers, maar ook de toenemende ondoorzichtigheid van de markt en de grotere controle- en toezichtinspanningen van het UWV. Ook het grondontwerp en de voorbereiding van SUWI leverden de nodige chaos op. Over vele taken en over de verdeling van verantwoordelijkheden bleek vooraf niet goed te zijn nagedacht, hetgeen naderhand veel problemen opriep, bijvoorbeeld bij de intake voor de WW door het CWI, het opdrachtgeverschap van UWV bij de re-integratie en de inrichting van een private re-integratiemarkt. De behoefte van de overheid om meer grip op de re-integratie te krijgen, zoals die bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de re-integratiecoaches van het UWV of de fusie van UWV en CWI in het WERK-bedrijf, is mede te verklaren als reactie op die chaos. Het is nog een open vraag waar de fusie tussen UWV en CWI op zal uitlopen, temeer daar deze gepaard gaat met een bezuinigingstaakstelling van 127 miljoen euro. Eenmaal samengevoegd kan het WERK-bedrijf ook eventueel worden overgedragen aan gemeenten of aan private allianties. Een andere mogelijkheid is dat de fusie tussen UWV en CWI een revival van de publieke arbeidsvoorziening zal inluiden, maar dan in samenwerking tussen twee beleidsterreinen die decennia lang een gescheiden ontwikkeling doormaakten.

Tot slot kunnen we de veranderingen van en na SUWI bezien vanuit het institutionele perspectief. Een belangrijk element hierin is ‘padafhanke-lijkheid’, het voortborduren op bestaande regels, normen en tradities, omdat de partijen en organisaties op een bepaald terrein daarmee vergroeid zijn geraakt. Een constante in de sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening is het ontbreken van radicale keuzen in hardnekkige dilemma’s, zoals centraal beleid versus decentrale vrijheid, publieke versus private invloed

of het vooropstellen van economische dan wel sociale doelen. De spanning tussen deze uitersten is echter al sinds het ontstaan van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening tevens de motor voor institutionele dynamiek. Ook met SUWI zijn deze dilemma's niet opgelost; in die zin zijn de veranderingen voor en na SUWI steeds een compromis tussen uiteenlopende opvattingen over markt en overheid en tussen efficiency en sociale rechtvaardigheid. Deze tegenstellingen roepen voortdurend botsingen en conflicten op die aanzetten tot de volgende verandering. Een duurzaam evenwicht, zoals in de institutionele benadering wordt verondersteld, lijkt in elk geval nog niet bereikt.



## **7 Verklaringen voor verandering**

### **7.1 Inleiding**

Verandering in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening is bepaald niet eenvoudig en dat geldt ook voor de verklaring ervan. Net als in veel andere sectoren, zoals de zorg, het onderwijs of de volkshuisvesting, maakt het grote aantal betrokkenen, de diverse en vaak ambigue doelen en de diffuse machtsverdeling het allesbehalve simpel om tot collectieve oplossingen te komen (Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997; Nelissen, Goverde en Van Gestel, 2000). In dit hoofdstuk grijpen we terug op de drie theoretische benaderingen uit hoofdstuk 2 voor een beter begrip van de veranderingen in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening sinds 1980. Het gaat om de ideeënbenadering, de institutionele benadering en de chaosbenadering; drie benaderingen die samen een groot deel van de literatuur over verandering in beleid en organisatie vertegenwoordigen (Abma en In 't Veld, 2001; Jordan, Wurzel, Brückner, 2003; John, 2003; Schlager en Blomquist, 1996). Elk van de drie benaderingen stelt een ander element centraal in de verklaring van verandering. De ideeënbenadering legt de meeste nadruk op de rationele strijd om ideeën en daarbij op de noodzaak om coalities te vormen die de macht hebben om nieuwe ideeën in praktijk te brengen (Hall, 1993; Sabatier, 1993; 1998). De institutionele benadering heeft vooral oog voor de zogenaamde padafhankelijkheid, de neiging van de betrokken organisaties om vast te houden aan bestaande regels, waarden en normen, waarmee de keuzen voor de toekomst slechts weinig afwijken van de eenmaal ingeslagen route. Om voldoende steun en legitimatie voor verandering te krijgen moeten historisch gegroeide doelen en waarden opnieuw worden gedefinieerd en afgewogen (Scott, 2001; Streeck en Thelen, 2005). De chaosbenadering legt het accent op het benutten van kansen tot verandering in een onvoorspelbaar veranderingsproces, waarin het mobiliseren van informatie en de timing van veranderingsinitiatieven cruciaal is (Cohen, March en Olsen, 1972; Kingdon, 1984; 1995). Om tot een beter begrip te komen van de veranderingen

in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening hebben we de drie benaderingen in deze studie gecombineerd in een geïntegreerd model (zie hoofdstuk 2, figuur 2.1)

Dit geïntegreerde model gebruikt de kernconcepten van elke benadering voor een gemeenschappelijke verklaring van verandering. De ideeënbenedering stelt de *machtsdimensie* centraal: verandering is afhankelijk van het vermogen van betrokken partijen, organisaties en personen om coalities te vormen en hun ideeën te vertalen in beleidsprogramma's. De institutionele benadering legt de nadruk op de context waarin verandering plaatsvindt: de regels, waarden en tradities die aangepast moeten worden om verandering *legitimiteit* te geven. De chaosbenadering ten slotte wijst, met haar nadruk op toevallige kansen op verandering en de mobilisatie van informatie, op het belang van *timing*. Verandering in maatschappelijke sectoren komt alleen tot stand door een combinatie van deze elementen: macht, legitimiteit en timing. Nieuwe ideeën leiden niet automatisch tot verandering als zij op de politieke agenda komen door een verschuiving in de machtsverhoudingen en een andere dominante coalitie. Verandering vraagt ook om legitimiteit, die voortkomt uit aanpassing en overbrugging van de uiteenlopende waarden van de betrokkenen in politiek, bestuur en uitvoering. Om verandering daadwerkelijk tot stand te brengen is het eveneens noodzakelijk de relevante informatie op het geschikte moment bijeen te brengen. Juist in de context van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening met haar vele actoren, diverse doelen en een diffuse machtsverdeling, is het van groot belang om de kansen op verandering in het vaak weinig voorspelbare verloop van het proces te kunnen benutten.

Samengevat bezien we verandering en de verklaring daarvan respectievelijk als een *proces van vertaling* van ideeën in beleidsprogramma's, als een *proces van aanpassing* van regels, waarden en tradities en als een *proces van mobilisatie* van informatie en betrokkenen om gunstige momenten voor verandering te benutten. In dit hoofdstuk gaan we na hoe we met behulp van dit theoretisch kader de veranderingen sinds 1980 kunnen interpreteren. We gebruiken het theoretisch raamwerk uit hoofdstuk 2 voor een beter begrip van het hervormingsproces van de verzorgingsstaat en maken daarbij een dwarsdoorsnede door de eerdere, chronologisch opgebouwde hoofdstukken en vergelijken ontwikkelingen in de jaren na 2000 met die in de jaren tachtig en negentig. Bovendien vergelijken we steeds het veranderingsproces in de sociale verzekeringen met dat in de arbeidsvoorziening. Ter afsluiting combineren we de drie benaderingen in een gemeenschappelijke verklaring voor de verschuivingen in de taak-

verdeling en uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening sinds 1980.

## **7.2 Vertaling van ideeën in beleidsprogramma's**

Vanuit het ideeënperspectief is van belang welke ideeën over de toekomst van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening in de afgelopen decennia naar voren zijn gebracht en in hoeverre deze ideeën met elkaar botsten of juist goed verenigbaar bleken te zijn. Daarbij gaat het er tevens om hoe de coalities tot stand kwamen die voldoende machtsbasis boden om ideeën om te zetten in concrete voorstellen over en veranderingen van de sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening.

Vanaf het midden van de jaren tachtig winnen de ideeën van activering en marktwerking geleidelijk aan terrein. Deze ideeën worden in sterke mate gevoed door de verslechterende sociaal-economische omstandigheden, de lage participatiegraad in Nederland en de relatief hoge uitkeringslasten. De ideeën van activering en collectieve lastenvermindering worden bovendien krachtig gestimuleerd door de adviezen van binnen- en buitenlandse denktanks en adviesraden (par. 5.2). Door deze ontwikkelingen in de omgeving van beide beleidsterreinen neemt de druk op de traditionele organisatie van de sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening toe en rijpt het politieke klimaat voor ingrijpen. De *vertaling* van de ideeën over activering en marktwerking naar beleid en naar veranderingen in de uitvoeringsorganisaties bleek echter uitermate moeizaam. In de jaren tachtig is er zoveel onenigheid over de toekomstige organisatie van de sociale verzekeringen dat de uitvoering bij het oude blijft (par. 4.3). Bij de arbeidsvoorziening komt er wel verandering tot stand (de tripartisering), maar blijken de werkgevers- en werknemersorganisaties en de meeste politieke partijen eigenlijk elk een andere richting op te willen met de organisatie van de arbeidsbureaus (par. 4.4). Terwijl er in de jaren tachtig nog relatief weinig verandert, zien we in de jaren negentig juist veel verandering. Na het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Buurmeijer in 1993 en het aantreden van het eerste kabinet-Kok in 1994 worden concepten als activering en marktwerking omgezet in concrete wijzigingen. Het kabinet privatiseert de Ziektewet in 1996 (Wulbz) en twee jaar later komt er premiedifferentiatie en marktwerking in de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Pemba). Bedrijfsverenigingen moeten in 1995 hun uitvoeringsorganisaties verzelfstandigen (OSV 1995) en in 1997 worden zij van hun taken in de sociale verzekeringen ontheven (OSV 1997). In 2001 (SUWI) is

de bestuurlijke rol van de sociale partners uitgespeeld met de overdracht van het tripartiete Lisv naar het UWV en het privatiseren van de Arbeidsvoorziening. Voor de sociale partners rest een adviesrol in de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) (par. 5.3). In de jaren negentig constateren we dus een doorbraak vanwege het afscheid van het neocorporatisme, dat de basisidee vormde voor de organisatie van de sociale verzekeringen sinds de jaren vijftig. De tripartiete arbeidsvoorziening, die nog pas in 1991 was geïntroduceerd, wordt hierin meegesleept en aan het eind van de eeuw alweer opgeheven (par. 5.4).

Toch zijn over de *toekomst* van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening de ideeën van politici, sociale partners en de uitvoeringsorganisaties sterk verdeeld. Het streven naar activering en marktwerking van de kabinetten-Kok (1994-2002) vormt in de jaren negentig weliswaar het breekijzer om de corporatistische ordening in de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening op te heffen en daarmee de macht van de sociale partners sterk te reduceren. Toch verloopt de vertaling van ideeën als activering en marktwerking in concrete alternatieven voor de *toekomst* buitengewoon moeizaam. Tussen 1994 en 1999 botsen bijvoorbeeld de interpretaties van marktwerking in de uitvoering van de sociale verzekeringen voortdurend. De liberalen koersen in de kabinetten-Kok aan op privatisering van de uitvoering van de sociale verzekeringen; een idee dat zij delen met de werkgeversorganisaties en een deel van de uitvoeringswereld – vooral de top van het GAK en van het Sociaal Fonds Bouwnijverheid – en dat op onderdelen al in praktijk wordt gebracht. De sociaal-democraten, de vakbeweging<sup>1</sup> en een ander deel van de uitvoeringswereld – vooral het Tica en zijn opvolger het Lisv – zetten bij deze privatisering steeds meer vraagtekens. Zij voelen meer voor een (semi-)publieke uitvoering, maar wel met meer sturing op resultaat, kostenbeheersing en verantwoording (par. 5.3). Niet alleen over de toekomstige inrichting van de sociale verzekeringen, maar ook over de toekomst van de arbeidsvoorziening lopen in de jaren negentig de concrete ideeën over de gewenste organisatieverandering sterk uiteen. VVD en D66 en al spoedig ook de werkgeversorganisaties willen in de eerste helft van de jaren negentig af van de net ingestelde tripartiete bestuursstructuur voor de arbeidsbureaus. De PvdA en de vakbeweging steunen echter het tripartiete model voorlopig als een vangnet voor de moeilijk plaatsbare werkzoekenden. Deze steun is overigens wel ambivalent als minister van SZW Melkert (PvdA) na 1994 het budget van arbeidsvoorziening met een kwart verlaagt om de melkertbanen te financieren (par. 5.4). Het kabinet-Kok I en daarbinnen vooral de sociaal-democraten bepleiten bovendien een concurrerend model voor

de arbeidsvoorziening, waarin de arbeidsbureaus vanaf 1995 moeten samenwerken met de uitvoeringsorganisaties voor de sociale verzekeringen en met de gemeentelijke sociale diensten in het project SWI (par. 5.5). De jaren negentig kenmerken zich dus zowel op het gebied van de sociale verzekeringen als van de arbeidsvoorziening door experimentele verandering: er wordt wel afscheid genomen van het verleden maar de vertaling van ideeën in beleidsprogramma's voor de toekomst kent weinig of geen samenhang en is in hoge mate controversieel (par. 5.6).

Het is verleidelijk om de nieuwe structuur voor de uitvoeringsorganisatie van 'werk en inkomen' (SUWI) uit 2002 te beschouwen als het eindpunt van de conflicten over de vertaling van marktwerking en activering in de praktijk. Dat is echter schijn: ook SUWI is vooral een afscheid van het verleden (lees: van de privatisering van de uvi's en van de tripartiete arbeidsvoorziening uit de jaren negentig) en veel minder een doordachte opzet van de taakverdeling en uitvoeringsorganisatie voor de *toekomst* (par. 6.1). Dat blijkt uit de verschillende en deels strijdige institutionele logica's die aan SUWI ten grondslag liggen, zoals centrale overheidssturing via UWV en CWI, marktwerking via de privatisering van re-integratieactiviteiten en horizontale samenwerking tussen gemeenten, CWI en UWV. Het gebrek aan een doordachte verantwoordelijkheidsverdeling komt ook in een ander opzicht naar voren zodra het SUWI-masterplan in praktijk wordt gebracht. Twee jaar van voorbereiding (2000-2002) hebben bij de start van het UWV geen bruikbaar bedrijfsplan opgeleverd, terwijl ook daarna de organisatie moet laveren tussen de opdracht van het rijk om tegelijkertijd te fuseren, de dienstverlening te verbeteren, meer mensen aan het werk te helpen en te bezuinigen (par. 6.3). Ook de keuze voor een private re-integratiemarkt is vooral ingegeven door consensus over het afscheid van de publieke arbeidsbureaus en niet door inzicht in de meeropbrengsten van een opdrachtgever-opdrachtnemersysteem. De concrete inrichting van dit systeem is bij de start nog niet uitgewerkt, waarbij het UWV noch gemeenten ervaring hebben met het opdrachtgeverschap, met arbeidsmarktvragestukken en met re-integratie (par. 6.4). Ten slotte is de taakverdeling tussen UWV, CWI en gemeenten allesbehalve logisch, hetgeen ook de fraaiste volzinnen uit de documenten over 'ketensamenwerking' niet kunnen verhullen (par. 6.5). De ontwikkelingen in de jaren na 2000 laten dus opnieuw zien dat de vertaling van de ideeën over activering en marktwerking in de praktijk tot nieuwe conflicten leidt. Bij de SUWI-evaluatie uit 2006 heeft de uitvoeringswereld zich tijdelijk verenigd in een moratorium op 'verandering', maar ook deze keer geldt de consensus vooral het afscheid van het verleden, de periode vóór SUWI,



waar bijna niemand nog naar terug wil. Over de toekomst van de taakverdeling en de uitvoering in de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening bestaat ook nu nog geen eenduidig beeld.

Samenvattend zien we vanaf de jaren tachtig nieuwe ideeën opkomen over activering en marktwerking, die steeds meer invloed krijgen op het beleid en de organisatie van de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening (zie hoofdstuk 8). De vertaling in concrete beleidsprogramma's laat echter zien dat deze ideeën in de afgelopen drie decennia vooral fungeerden als drijvende krachten om afscheid te nemen van de bestaande taakverdeling en uitvoeringsorganisatie. De dynamiek van verandering in de sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening lijkt daarmee primair voort te komen uit ontevredenheid over het verleden en niet uit overeenstemming over wat in de toekomst tot verbetering kan leiden. Dit bleek begin jaren negentig bij het afscheid van de neocorporatistische ordening, waar experimenten op volgden met privatisering die opnieuw tot ontevredenheid en conflict leidden en uiteindelijk een kort leven waren beschoren. Onvrede was de aanleiding voor het afscheid van de privatisering van de uvi's, waar problemen rezen door een gebrek aan nieuwe aanbieders, de claimbeoordeling, de privacybescherming en de efficiency. De ontevredenheid over de prestaties van de arbeidsbureaus leidde in 1990 eerst tot een algehele reorganisatie naar een tripartiet en decentraal besturingsmodel. Slechts tien jaar later werd dit tripartiete model compleet vervangen door een nieuw model, namelijk privatisering in de betekenis van uitbesteding van re-integratieactiviteiten aan private bedrijven. De gerealiseerde veranderingen in de organisatie van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening kwamen vaak onverwacht op tafel, denk aan de marktwerking voor de sociale verzekeringen in het regeerakkoord van 1994 of het kabinetsbesluit tot de oprichting van het UWV in 1999. Deze alternatieven waren vooral aantrekkelijk om van de zwarte piet voor de problemen in de bestaande situatie af te komen. Vanuit de ideeënbenadering concluderen we dus dat machtsvorming in coalities tot stand kwam op basis van overeenstemming over wat een meerderheid der deelnemers *niet* meer wilde, in plaats van op basis van consensus over toekomstig beleid.

### **7.3 Aanpassing van regels, waarden en tradities**

De institutionele benadering wijst erop dat verandering plaatsvindt in een historisch gegroeide context van regels, waarden en tradities die het gedrag en de keuzen van partijen sterk beïnvloedt. Door 'padafhankelijk-

heid' – de neiging van partijen en organisaties om de bestaande instituties te continueren – verloopt de aanpassing van regels, waarden en tradities zeer geleidelijk en zonder radicale wendingen (Pierson, 2000). Dit uitgangspunt van padafhankelijkheid is de laatste jaren ter discussie gesteld en aangevuld in de institutionele benadering om meer recht te doen aan de ondernemende rol van actoren en hun verschillende interpretaties van de institutionele context (Schneiberg, 2007; Plowman et al., 2007). Politieke partijen, sociale partners en uitvoerende organisaties kunnen verandering van het institutionele speelveld immers niet alleen zien als een bedreiging van hun eigen positie, maar ook als een versterking, hetgeen kan verklaren waarom actoren soms toch verandering steunen. Een van de conclusies van dit debat is dat de bestaande instituties voortdurend worden heronderhandeld en zo geleidelijk van karakter veranderen (Streeck en Thelen, 2005). Maar beperkte veranderingen kunnen onder destabiliserende condities onbedoeld ook leiden tot radicale verandering (Plowman et al., 2007). Bij al deze veranderingen gaat het om de aanpassing van waarden, maar ook van de organisatiecultuur, formele en informele regels en cognitieve structuren.

Of verandering legitimiteit verwerft bij de betrokken actoren hangt in dit veranderingsproces niet alleen af van de vraag of zij hun eigen positie kunnen versterken, maar ook van hun opvattingen over de morele, maatschappelijke betekenis van verandering (Suchman, 1995). Maatschappelijke waarden, zoals rechtvaardigheid, solidariteit of efficiency, spelen in de institutionele benadering een grote rol bij het verklaren van verandering. In dit boek zijn we enerzijds nagegaan in welke mate het gedrag van de verschillende partijen en organisaties door padafhankelijkheid is te verklaren. Anderzijds hebben we de steun voor en de legitimatie van de veranderingen bij de diverse deelnemers onderzocht om vast te stellen in hoeverre deze veranderingen voor een nieuw evenwicht zorgen tussen de verschillende waarden in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening.

We hebben geconstateerd dat er bij de deelnemers aan de besluitvorming, zoals politieke partijen, sociale partners en uitvoeringsorganisaties, inderdaad van 'padafhankelijkheid' sprake is, dat wil zeggen van een sterke neiging tot het voortgaan op de weg die ooit is ingeslagen, omdat deze zowel de eigen belangen als de maatschappelijke waarden vertegenwoordigt waarmee men zich vanuit de historie verbonden voelt. De terughoudendheid en het verzet tegen verandering van een meerderheid van partijen en organisaties blijken bijvoorbeeld in de jaren tachtig, als, ondanks toenemende problemen in de sociale zekerheid, de inrichting van

het stelsel en de uitvoering grotendeels onveranderd blijft (par. 4.3). In de jaren negentig komen er, mede onder druk van de sociaal-economische problemen en nieuwe ideeën van (inter)nationale denktanks, wel veranderingen op gang, maar elke nieuwe stap roept heftige discussie op, waarbij vele betrokkenen willen vasthouden aan de oude regels en waarden. Dat zien we bijvoorbeeld bij de privatisering van de Ziektewet in 1996, als de sociale partners en de Eerste Kamer de vraag opwerpen of niet kan worden volstaan met de bestaande doorbetaling van het loon van zieke werknemers door de werkgever gedurende twee tot zes weken (par. 5.3). We zien het ook na 2000, als de uitvoeringsorganisatie UWV via bijvoorbeeld re-integratiecoaches en de fusie met het CWI, de publieke rol op de eerder geprivatiseerde re-integratiemarkt versterkt (par. 6.3). Het concept padafhankelijkheid helpt dus in belangrijke mate de relatief trage start en het omstreden karakter van het veranderingsproces in de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening te begrijpen.

Maar niet alle partijen en organisaties bleken evenzeer geneigd tot voortgaan op hetzelfde pad. Sommige ijverden voor een nieuw institutioneel arrangement, juist om meer invloed te kunnen uitoefenen. Verandering is daarmee een proces dat voortvloeit uit conflicterende waarden. Zo wilde de overheid – en vooral de liberalen in de kabinetten-Kok I en II (1994-2002) en de departementen van Economische Zaken en Financiën – meer greep krijgen op traditionele corporatistische terreinen zoals de sociale zekerheid. Daarmee hoopte zij de passieve verzorgingsstaat een actiever karakter te geven en bezuinigingen te realiseren. Liberale partijen, zoals VVD en D66, en ook particuliere verzekeraars, banken en uitzendondernemingen zagen vanuit hun waarden en belangen meer heil in een grotere ruimte voor de markt bij de uitvoering van sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening. De sociaal-democraten en de vakbonden wilden echter het bestaande stelsel liever binnen de bestaande kaders moderniseren in de verwachting daarmee de eigen achterban het best te beschermen. Een geprivatiseerde uitvoering van de sociale verzekeringen en re-integratie zagen zij als bedreiging voor kansarme werkzoekenden. Deze verschillen in waarden van de diverse actoren laat zien dat padafhankelijkheid geen algemene verklaring biedt voor de uitkomst van het veranderingsproces.

Het institutionele perspectief leidt tot de conclusie dat er, ondanks de vele en ingrijpende veranderingen in de sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening, tot nu toe geen nieuw evenwicht is ontstaan dat kan rekenen op een brede en stabiele steun van de betrokken actoren. De hervormingen van de afgelopen bijna dertig jaar hadden slechts een beperkte legi-

timiteit, omdat telkens belangrijke partijen hiermee niet tevreden waren. Dat komt aan de ene kant doordat zij de veranderingen strijdig achtten met hun traditionele waarden en belangen. Zoals in de vorige hoofdstukken duidelijk werd, wilden sommige actoren na veel discussie wel afscheid nemen van de oude situatie bij de arbeidsbureaus of de sociale verzekeringen, maar tevens zo veel mogelijk vasthouden aan hun traditionele waarden en hun positie in bestuur en uitvoering. Daarom steunden zij bepaalde veranderingen, zoals meer marktwerking, alleen in sterk afgezwakte vorm. De veranderingen in de sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening lijken hiermee voort te komen uit *competing logics* ofwel concurrerende rationaliteiten (Lounsbury, 2007). De hybride uitkomsten waarin de strijd tussen deze verschillende, achterliggende uitgangspunten en waarden resulteert en waarvoor van tevoren geen enkele partij heeft gekozen, zijn precies de reden voor de beperkte legitimiteit van de veranderingen.

#### **7.4 Chaos en timing**

De chaosbenadering maakt duidelijk dat de discussie en onderhandeling over verandering niet plaatsvinden in een vacuüm, los van tijd en plaats, maar in een dynamische omgeving waarin (de perceptie van) problemen, de discussie over beleidsvoorstellen en de onderlinge politieke verhoudingen zich voortdurend ontwikkelen. Sommige actoren zijn daarbij vaardiger om zich te manifesteren als ‘entrepreneurs’ voor vernieuwing dan andere. Geen van de betrokkenen is echter in staat het veranderingsproces volledig te beheersen. Een belangrijke vraag in deze studie was daarom in hoeverre ondernemende actoren in staat waren om problemen en beleidsvoorstellen op gunstige momenten te verbinden. Dit vermogen tot timing vereist geduld en vasthoudendheid, omdat het bij verandering doorgaans om langdurige processen gaat. Een tweede conditie voor verandering vanuit de chaosbenadering is dat de actieve inbreng wordt verondersteld van vele betrokkenen, niet alleen aan de top maar ook op de werkvloer, die de ruimte krijgen om te leren van eerdere acties. Dankzij de mobilisatie van kennis en informatie vanuit vele kanten kan verandering in de sector in dat geval ook als verbetering worden ervaren. De vraag hoe geleerd kan worden van verandering komt in hoofdstuk 8 aan de orde. Hier gaan we na in welke mate beleidsentrepreneurs de mogelijkheden voor verandering wisten te benutten en welke rol chaos speelde bij de verklaring van doorbraken in het veranderingsproces.

Uit onze studie blijkt dat beleidsentrepreneurs er niet zomaar in slagen om bepaalde gunstige momenten voor verandering, zoals een naderende kabinetsformatie of plotseling oploeiende publieke aandacht voor een probleem, te benutten. Sommige beleidsvoorstellen komen te vroeg en andere juist te laat waardoor de tijd op het moment van lancering niet rijp is en het, ongeacht de eventuele kracht van de ideeën in deze beleidsvoorstellen, niet lukt om ze te realiseren. We zien tevens een bevestiging van de veronderstelling in de chaosbenadering dat het na het missen van een *window of opportunity* lang kan duren voordat beleidsvoorstellen opnieuw een kans krijgen om in hervormingen te worden omgezet (Kingdon, 1995). Het offensief van het ministerie van Financiën voor privatisering van de arbeidsvoorziening kwam bijvoorbeeld midden jaren tachtig te vroeg om op voldoende steun te kunnen rekenen. Er was zojuist in de SER overeenstemming bereikt met de sociale partners over het tripartiete model en het zou ruim tien jaar duren voor de privatiseringsoptie voor de arbeidsbureaus opnieuw op de agenda kwam. Er zijn ook voorbeelden waarin een voorstel voor verandering te laat kwam. Toen de formatie van het tweede kabinet-Lubbers in 1986 een gunstig moment was om afspraken te maken over het tripartiete model voor de arbeidsvoorziening, lukte dit niet omdat vijf departementen het niet op tijd eens konden worden over de uitwerking van deze hervorming (par. 4.4). Ook in de jaren negentig werd in de vele, door elkaar heen lopende ontwikkelingen het juiste moment voor verandering vaak niet gevonden. De voorgenomen privatisering van de uvi's in de jaren negentig nam zoveel tijd in beslag en ging met zoveel onduidelijkheid gepaard dat het tij verliep en de kansen keerden (par. 5.3). De kritiek op de arbeidsvoorziening van de commissie-Van Dijk in 1995 kwam echter weer te vroeg om al tot radicale verandering te leiden: de vorige reorganisatie was pas enkele jaren geleden en een alternatieve hervorming die op voldoende steun kon rekenen bleek nog niet voorhanden (par. 5.4). Dat onduidelijkheid en tegenstrijdige logica's kunnen leiden tot chaos bleek eveneens bij het project Samenwerking Werk en Inkomen (SWI), waar de opgekomen bloemen uitbloeden zonder ooit een mooi boeket te worden, doordat de gelijktijdige prikkels voor samenwerking en concurrentie tot onderlinge blokkades leidden. De concurrentieprikkel voor de uvi's belemmerde de samenwerking tussen uvi's, arbeidsbureaus en gemeenten, terwijl de populariteit van de samenwerkingsoptie in de Tweede Kamer de kansen op privatisering van de uvi's verkleinde (par. 5.5). De wanordelijke omgeving waarin organisaties moesten handelen, verklaart mede waarom vele hervormingen *niet* tot stand kwamen in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening of in een geheel andere vorm

dan aanvankelijk werd beoogd. Denk bijvoorbeeld aan de CWI's, die in 2002 zijn geboren uit het project SWI als een aparte organisatie, terwijl zij bedoeld waren als een verbinding tussen bestaande organisaties (par. 5.5).

Gegeven de relatieve chaos van veranderingsprocessen is het vermogen van 'entrepreneurs' om gebruik te maken van gunstige momenten voor verandering cruciaal. Dat bleek in onze studie in het begin van de jaren tachtig bij de doorbraak in de SER-beraadslagingen over een tripartiete arbeidsvoorziening. Directeur-generaal F. Kruse van Arbeidsvoorziening en een vertegenwoordiger in de SER-commissie, de CNV'er P. Hazenbosch, smedden achter gesloten deuren een akkoord tussen de sociale partners, waarbij zij gebruikmaakten van het gevoel van urgentie om iets aan de sterk oplopende werkloosheid te doen en de dreiging dat de regering zo veel mogelijk rijkstaken, waaronder de arbeidsbureaus, naar de gemeenten zou brengen (par. 4.4). Geduld, overredingskracht maar ook samenwerking tussen 'entrepreneurs' die elk verschillende betrokken partijen kunnen bespelen lijken onmisbare eigenschappen. Een ander voorbeeld van eind jaren negentig is het optreden van de PvdA'ers K. de Vries, A. Melkert en S. Noorman-den Uyl die aan het voornemen tot privatisering van de uvi's uit het regeerakkoord van 1998 achter de schermen een diametraal andere wending gaven die uiteindelijk uitmondde in het voorstel tot op richting van het UWV. Zij maakten gebruik van de problemen en de chaos in de uitvoering, ontstaan door vele gelijktijdige veranderoperaties die niet op elkaar aansloten (par. 5.4).

De chaosbenadering benadrukt meer dan de ideeënbenadering of de institutionele benadering de rol van personen en het belang van timing bij verandering. Waar de situationele factoren in de omgeving van de sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening, zoals de sociaal-economische veranderingen en de nieuwe ideeën van denktanks en adviesraden, de druk op verandering opvoerden en de onderhandelingen tussen betrokken partijen en organisaties bepaalden welke plannen meer en minder legitimiteit verwierven, waren er ondernemende, vasthoudende personen nodig die op cruciale momenten doorbraken forceerden. Zonder deze 'beleids-entrepreneurs' en hun vermogen tot timing was de vertaling van ideeën in concrete beleidsprogramma's anders en/of trager verlopen. Andersom zijn de activiteiten van deze entrepreneurs weinig kansrijk als de tijd niet rijp is voor verandering. De historie van problemen, concurrerende beleidsplannen en veranderende politieke verhoudingen draagt hieraan in belangrijke mate bij, vooral als deze geschiedenis in stagnatie en chaos uitmondt. Chaos kan daarmee een sterke impuls zijn voor verandering, zoals verandering omgekeerd vaak chaos creëert.

## 7.5 Drie decennia hervorming in vogelvlucht

Overzien we de hervormingen in de verantwoordelijkheidsverdeling en de uitvoeringsorganisatie sinds 1980 nog eens in vogelvlucht, dan kunnen we de drie decennia grofweg als volgt typeren. In de jaren tachtig vonden er in de sociale verzekeringen zo goed als geen hervormingen van de uitvoeringsorganisatie plaats. In de arbeidsvoorziening werd daarentegen wel de aanzet gegeven tot een ingrijpende verandering in de verantwoordelijkheidsverdeling, namelijk de tripartisering. In de jaren negentig volgden de reorganisaties in de sociale verzekeringen zich echter in hoog tempo op, terwijl de arbeidsvoorziening, na invoering van het tripartiete bestuursmodel in 1991, ogenschijnlijk weer in rustiger vaarwater kwam. Eind jaren negentig werd het besluit genomen tot een grootscheepse hervorming van de gehele uitvoeringsstructuur (SUWI), die een ingrijpende verandering van de uitvoeringsorganisatie van zowel de sociale verzekeringen als van de arbeidsvoorziening behelsde. Met de inwerkingtreding van SUWI in 2002 komt er vooralsnog een einde aan de hervormingen van de uitvoeringsstructuur (met uitzondering van de fusie van CWI en UWV in 2009), en verschuift de aandacht naar veranderingen binnen de diverse uitvoeringsorganisaties.

Hoe kan deze golfbeweging in de hervormingen worden verklaard? Een algemeen patroon lijkt te zijn, dat nieuwe ideeën en voorstellen voor ingrijpende hervormingen aanvankelijk veel weerstanden oproepen, waardoor sprake is van slechts kleine aanpassingen in het instrumentarium en de werkwijze van organisaties, die wijzen op een sterke padafhankelijkheid. Als de druk van buiten steeds verder oploopt, zwichten de gevestigde belangen op een gegeven moment echter toch en vindt een ingrijpende hervorming plaats. Soms wordt deze weer vrij snel door andere hervormingen gevolgd, omdat de eerste hervorming niet alle oude problemen wegneemt. Na een periode van ingrijpende reorganisaties lijkt er een zekere hervormingsmoetheid te ontstaan en treedt er weer een periode van relatieve rust in, waarin de hervormingen geleidelijk hun weg vinden naar de werkvloer van de betrokken organisaties.

Zoals we hebben laten zien, verschilt de timing van de hervormingen in de arbeidsvoorziening en in de sociale verzekeringen aanzienlijk. In de jaren tachtig waren de geesten nog niet rijp voor een reorganisatie van de sociale verzekeringen, maar wel voor de arbeidsvoorziening. Hiervoor kunnen we drie verklaringen geven. In de eerste plaats concentreerde de aandacht voor de sociale zekerheid zich in de jaren tachtig op de voorgenomen stelselherziening, die vooral een ingrijpende verandering van

de polisvoorwaarden (voorwaarden voor en hoogte en duur van een uitkering) zou inhouden. De kwestie van de gewenste uitvoeringsstructuur zou pas daarna aan de orde komen, maar doordat de discussie over de stelselherziening in een impasse raakte, kreeg ook de organisatiestructuur geen serieuze aandacht meer. Ten aanzien van de arbeidsvoorziening deden daarentegen geen radicale ideeën over een geheel ander beleid de ronde, al kwam er in de jaren tachtig meer accent op een 'vraaggerichte aanpak' waarin de behoeften van werkgevers centraal stonden in de arbeidsbemiddeling. De meest vergaande beleidsvoorstellen betroffen echter de arbeidstijdverkorting, maar die lagen buiten het domein van arbeidsvoorziening. Door de relatief geringe beleidsveranderingen bij de arbeidsvoorziening kon de aandacht zich gemakkelijker op de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling richten.

In de tweede plaats waren de budgettaire problemen ten aanzien van de sociale zekerheid zo groot dat de kabinetten-Lubbers kozen voor die beleidsingrepen die op korte termijn het meest soelaas boden, namelijk het verlagen en vervolgens bevriezen van uitkeringen, in plaats van een ingrijpende reorganisatie die pas op langere termijn onzekere vruchten zou afwerpen. Dit past bij de veronderstelling van De Vries (2005) dat elk beleid een bepaalde cyclus doorloopt, waarin als gevolg van vele problemen en schaarse middelen, in de eerste periode de aandacht uitgaat naar het bereiken van doelmatigheid op korte termijn. Pas in tweede instantie ontstaat meer aandacht voor de effectiviteit op langere termijn.

In de derde plaats stuitte voorstellen voor hervorming van de uitvoeringsorganisatie van de arbeidsvoorziening op minder weerstand dan hervorming van de werknemersverzekeringen, doordat de sociale partners via onder meer de bedrijfsverenigingen een centrale rol vervulden in de sociale zekerheid. Zij hadden dus veel meer te verliezen bij reorganisatie van de sociale verzekeringen dan bij reorganisatie van de arbeidsvoorziening. Bij de hervorming naar een tripartiet bestuur bij de arbeidsvoorziening leek er voor de sociale partners in deze coalitie zelfs alleen wat te winnen, namelijk invloed op de besteding van het overheidsbudget voor de arbeidsbureaus, zonder eigen financiële bijdrage (Van Gestel, 1994). Het winnen of verliezen van macht speelt dus een grote rol bij de verklaring van het verschillende hervormingstempo in de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening.

Dat er vervolgens in de jaren negentig toch een ingrijpende reorganisatie van de taakverdeling en uitvoeringsorganisatie van de werknemersver-



zekeringen tot stand kwam, kan ook uit verschillende factoren worden verklaard.

In de eerste plaats leidde de parlementaire enquête onder leiding van PvdA-Kamerlid Buurmeijer ertoe dat de sociale partners in belangrijke mate de schuld in de schoenen geschoven kregen voor het blijvend hoge beroep op de sociale zekerheid. Enkele jaren later concludeerde de commissie-Van Dijk bovendien dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de sociale partners in de arbeidsvoorziening ook op een fiasco was uitgelopen. Daarmee ontstond een politiek klimaat waarin de weerstand van de sociale partners tegen veranderingen in de taakverdeling kon worden gebroken. Hier zien we de (gepercipieerde) kloof tussen veronderstelde en geleverde prestaties, die in de institutionele benadering en de chaosbenadering als belangrijke aanleiding voor afnemende legitimiteit (de functionele factor van Oliver, 1992), respectievelijk voor het openen van een *policy window* (Kingdon, 1995) wordt beschouwd.

In de tweede plaats wezen diverse rapporten van onafhankelijke denktanks, in het bijzonder het rapport *Een werkend perspectief* van de WRR uit 1990, erop dat het probleem voor Nederland verder ging dan alleen de hoge werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid, maar vooral ook de lage arbeidsparticipatie betrof. Het passieve karakter van het socialezekerheidsstelsel zou daar in belangrijke mate debet aan zijn. Dat maakte de geesten rijp voor een ingrijpende hervorming van de sociale zekerheid, zowel in de polisvoorwaarden (vooral bij ziekte en arbeidsongeschiktheid) als in de uitvoeringsorganisatie. De conclusies en aanbevelingen van denktanks zoals de WRR hadden via deze weg invloed op de vraag welke problemen als urgent werden gezien, evenals op de selectie van beleidsalternatieven (Kingdon, 1995). In het licht van de institutionele benadering constateren we dat de relatief lage arbeidsparticipatie een ingrijpende hervorming legitimeerde in de sociale zekerheid, om op langere termijn de fundamenten van de verzorgingsstaat te kunnen blijven waarborgen. Meer radicale hervormingen kunnen dus ook plaatsvinden met het oog op het handhaven van institutionele stabiliteit (Bekke en Van Gestel, 2004).

In de derde plaats bood het aantreden van het eerste kabinet zonder christen-democraten in 1994 een unieke (politieke) kans om de rol van het maatschappelijk middenveld in de sociale zekerheid vergaand terug te dringen. Dit was mede mogelijk doordat de banden tussen de PvdA en de vakbeweging sinds de fusie tussen NVV en NKV tot de FNV aanzienlijk waren verzwakt. De verkiezingen in 1994 creëerden een *policy window*, waarvan de liberalen en sociaal-democraten gebruikmaakten om zonder

het CDA te gaan regeren. Zo ontstond er in de jaren negentig voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak om afscheid te nemen van het oude, corporatistische model van de uitvoeringsorganisatie. De aanleiding in de politieke stroom van ontwikkelingen (Kingdon, 1995) bood een gelegenheid voor een nieuwe dominante coalitie (Sabatier, 1993) die in het veranderende politieke en maatschappelijke klimaat het 'activeringsparadigma' als algemeen *belief system* kon vestigen.

Zoals we uitvoerig hebben beschreven was de consensus over de gewenste toekomstige uitvoeringsstructuur en verantwoordelijkheidsverdeling echter nog ver te zoeken. De uitkomst van de hervorming – SUWI – was dan ook bij uitstek het resultaat van een politiek compromis – het enige alternatief dat na jaren van verschillende voorstellen en debat op voldoende politieke steun kon rekenen – in plaats van een goed door-dachte en uitgewerkte visie op de toekomstige structuur van de uitvoeringsorganisatie.

Toen de nieuwe uitvoeringsstructuur in 2002 officieel werd ingevoerd, bestond er dan ook nog veel onduidelijkheid over hoe deze er precies uit moest gaan zien en hoe de taken tussen de verschillende organen, zowel publiek als privaat, zouden worden verdeeld. De meest recente periode kenmerkte zich dan ook door een verdere uitwerking van de SUWI-structuur, waarbij tegengestelde principes – concurrentie versus samenwerking, publiek versus privaat, centraal versus decentraal – om de voorrang streden. Omdat de nieuwe uitvoeringsorganisatie zich eerst nog moest bewijzen, stonden de grote lijnen van de uitvoeringsstructuur niet meer ter discussie. De nieuwe structuur en taakverdeling moest eerst worden geïmplementeerd waarbij de werkzaamheden van de verschillende uitvoeringsorganen op elkaar werden afgestemd. De fusie van CWI en UWV is daar vooralsnog de laatste grote stap in. Maar er blijft bijvoorbeeld nog een scheidslijn lopen tussen de uitvoering van de werknemersverzekeringen door UWV/CWI enerzijds en van de Wet Werk en Bijstand door de gemeenten, al wordt er op lokaal niveau wel steeds meer samengewerkt. Het is dan ook de vraag of hiermee een einde is gekomen aan de reeks reorganisaties in de uitvoeringsstructuur. Het gebrek aan een heldere en consistente visie op de gewenste uitvoeringsstructuur en verantwoordelijkheidsverdeling kan de kiem in zich dragen van een nieuwe fase van hervormingen. Als de komende jaren als gevolg van de economische recessie het beroep op de sociale zekerheid weer sterk oploopt en de uitstroom uit de uitkeringen naar werk te wensen overlaat, lijkt het onvermijdelijk dat de discussie over de uitvoering van de sociale zekerheid en het arbeids-

marktbeleid weer een nieuwe ronde zal ingaan. Het recente debat over de effectiviteit van re-integratie lijkt hiervan een voorbode.

## 7.6 Conclusies

De ideeënbenadering leert ons dat de kracht van bepaalde ideeën zoals ‘activering’ en ‘marktwerking’ weliswaar een belangrijke verklaring biedt voor de richting van de verandering, maar *niet* voor het momentum van de concrete hervormingen in het beleid en de organisatie van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening. De opeenvolgende hervormingen sinds de jaren tachtig kwamen vooral voort uit onvrede over het bestaande beleid en de vigerende organisatie en niet uit een gedeelde visie op de wenselijke toekomst. Juist vanwege de verschillende en vaak tegengestelde visies, gevoegd bij de gedeelde macht, hebben de vele veranderingen vooral het karakter van politieke *deals*, waarin de betrokken partijen elk een deel van hun wensen gehonoreerd zien, terwijl de onderlinge samenhang en de implementatie niet goed zijn doordacht. Dit betekent dat niet de functionaliteit van concrete ideeën vooropstaat bij de hervormingen, maar het vermijden of oplossen van politieke conflicten. In die zin zijn macht en de vorming van coalities niet alleen voorwaarden om ideeën te kunnen vertalen in beleidsprogramma's, zoals de ideeënbenadering stelt, maar kunnen zij daarvoor ook een belemmering vormen.

De institutionele benadering vult deze verklaring aan door de nadruk te leggen op padafhankelijkheid in het veranderingsproces, en daarmee op het verzet tegen verandering dat vaak resulteert in halfslachtige vernieuwing. Zo kunnen we de veranderingen in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening uit de laatste drie decennia begrijpen als introductie van nieuwe waarden (bijvoorbeeld de nadruk op ‘werk boven inkomen’ of op efficiëntie), terwijl de oude waarden (bijvoorbeeld de bescherming tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, of de ondersteuning van mensen met weinig kansen op werk) bleven bestaan. De verschillende regels, waarden en tradities concurreren met elkaar om de voorrang. Veranderingen komen niet voort uit een eenduidige keuze voor bepaalde waarden en normen en het afstand nemen van andere, maar uit een poging tot verzoening die op zichzelf weer nieuwe spanningen genereert. De verschillende partijen en organisaties zien hun positie slechts ten dele gerepresenteerd in de veranderingen en voelen zich daarmee dan ook maar in beperkte mate verwant. Hierdoor hebben de meeste veranderingen slechts een beperkte legitimiteit. De combinatie van oude en

nieuwe waarden levert in de praktijk bovendien vaak tegenstrijdigheden en conflicten op, die weer aanleiding zijn voor nieuwe verandering. Als we de afgelopen decennia in de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening overzien, blijkt verandering een constante geworden. Dat staat haaks op de veronderstelling in de institutionele benadering van een stabiel evenwicht.

Veel veranderingen komen tot stand in relatief chaotische omstandigheden en vele initiatieven stranden nog voor zij goed en wel de kans hebben gekregen zich in de praktijk te bewijzen. In de recente historie van de sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening bleek dat tegengestelde sturingsmechanismen veranderingen kunnen belemmeren als het overzicht en de samenhang ontbreken en vele prikkels, bijvoorbeeld tot samenwerking én concurrentie, of meer autonomie én controle, door elkaar lopen. Maar een chaotische omgeving biedt ook kansen om veranderingen te realiseren. De chaos kan een *sense of urgency* creëren, als de wanorde bij steeds meer betrokkenen de behoefte oproept aan een nieuwe structuur of een nieuw beleid. 'Entrepreneurs' met geduld, overtuiging en het vermogen om mensen en organisaties uit de politiek, de ambtenarij, het bedrijfsleven en de belangenorganisaties te verenigen op een concreet voorstel, zijn cruciaal in het benutten van deze kansen. Uit onze studie blijkt dat zij in vastgelopen situaties, juist wanneer de chaos een top punt bereikt, soms doorbraken weten te forceren. Daarbij gaat het doorgaans niet om een enkele entrepreneur, maar om een kleine groep van entrepreneurs die elkaar aanvullen in invloed en overtuigingskracht op verschillende plaatsen van besluitvorming: kabinet, parlement en sociale partners.

Beleidsentrepreneurs kennen ook hun beperkingen. Hoewel zij een relatief sterke invloed kunnen uitoefenen, gebruikmakend van een goede timing en onderlinge samenwerking, hebben zij de resultaten van het veranderingsproces niet onder controle. Er zijn andere factoren die hierbij een rol spelen en andere partijen die bereid moeten zijn om in de verandering mee te gaan. Zelfs als dit het geval is, blijft het de vraag of de plotse linge en radicale veranderingen die kunnen worden gerealiseerd ten tijde van *policy windows*, voldoende draagvlak hebben om tot een langere periode van stabiliteit te leiden. We kunnen deze redenering ook omkeren. Uit het relatief hoge tempo waarin de veranderingen elkaar in de afgelopen decennia opvolgden blijkt dat er van stabiliteit in beleid en uitvoering nauwelijks sprake is. Hierdoor krijgen veranderingen weinig kans zich in de praktijk te bewijzen. Bovendien ontbreekt door de snel opeenvolgende wijzigingen de mogelijkheid voor een grondige reflectie op de vorige

hervormingen. De actoren in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening krijgen zodoende weinig kans om van innovaties te leren (zie verder hoofdstuk 8).

Onze toepassing van de drie theoretische invalshoeken op de veranderingen in de uitvoering van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening heeft ons geleerd dat elk van de drie waardevolle elementen bevat om deze veranderingen te begrijpen. Tegelijkertijd schiet elk van de benaderingen op zichzelf echter tekort om het proces van verandering volledig te verklaren. Hieruit kunnen we lessen trekken voor een aanpassing van de theorieën. Zo ligt in de ideeënbenadering de nadruk te veel op het winnen van steun voor ideeën die de basis vormen voor hervorming. Wij hebben echter gezien dat overeenstemming over de ideeën die men *afwijst*, vaak een belangrijker bron van verandering is dan een gemeenschappelijk idee over wat men wél wil. Bij de strijd tussen ideeën gaat het dus evenzeer om het bekritisieren en het voorkómen van de realisatie van andere ideeën als om het bepleiten van de eigen ideeën. Dit inzicht gaat verder dan het begrip 'hindermacht', dat vooral doet begrijpen waarom verandering vaak niet tot stand komt of mislukt (Baakman, 1990; Bovens en 't Hart, 1995; De Goede, 1999). Onze studie maakt duidelijk dat er wel degelijk verandering mogelijk is, maar vaak niet omdat een meerderheid overtuigd is van de wijze waarop nieuwe ideeën zijn vertaald in specifieke hervormingen, maar om te vermijden dat de bestaande situatie wordt gecontinueerd én om te voorkomen dat alternatieve ideeën worden gerealiseerd die men nog minder wenselijk vindt.

De institutionele benadering verklaart waarom actoren vaak lang weerstand bieden tegen hervormingen (padafhankelijkheid), maar kan minder goed aangeven hoe en op welk moment actoren die weerstand in meerderheid opgeven (zie ook: Barley en Tolbert, 1997; Seo en Creed, 2002). De institutionele benadering geeft aan welke factoren leiden tot het verval van bestaande institutionele arrangementen (Oliver, 1992; Scott, 2001), maar minder duidelijk is hoe en op welk moment collectieve actoren er toe komen om voor een alternatief arrangement te kiezen (Hargrave en Van de Ven, 2006). Bovendien suggereert de institutionele benadering dat het omhelzen van nieuwe waarden en omgangsvormen vereist dat men eerst afstand neemt van oude waarden en handelingspatronen (Oliver, 1992; Thornton en Ocasio, 1999). Institutionele verandering is dan een opeenvolging van dominante waardepatronen, vergelijkbaar met de dominante *belief systems* uit de ideeënbenadering. Onze studie laat echter zien dat men nieuwe uitgangspunten (bijvoorbeeld activering) kan aanvaarden, terwijl de steun voor oude waarden (zoals inkomensbescher-

ming) blijft bestaan. Uit ons onderzoek blijkt tevens dat de strijd tussen verschillende waarden niet voorbij is na een ingrijpende hervorming. Niet alleen voorafgaand aan verandering van institutionele arrangementen zijn er *competing logics* (Lounsbury, 2007; Clemens en Cook, 1999), maar ook daarna. De botsing van verschillende waarden, regels en tradities vormt steeds de opmaat naar nieuwe hervormingen.

De chaosbenadering wijst op het grote belang van timing en het benutten van *windows of opportunity*, maar kan niet voorspellen wanneer deze *windows* zich precies voordoen en in welke richting er verandering optreedt (Van Gestel 1999; Fikkers, 2008). Bovendien richt de benadering zich voornamelijk op het situationele of temporele niveau en negeert structurele factoren, zoals de invloed van historische en institutionele *constraints* voor beleidsvorming (Mucciaroni, 1992). Een andere kritiek is dat in Kingdons beleidsstroom een verklaring ontbreekt voor onverwachte beleidsvoorstellen die *niet* voortkomen uit het debat over eerdere plannen of geleidelijk zijn voorbereid, zoals Kingdon veronderstelt (Durant en Diehl, 1989). De benadering is ook enigszins ahistorisch: er is weinig aandacht voor de lange termijn geschiedenis van het beleid dat voorafging aan het besluit tot hervormingen (Béland, 2005). Deze tekortkomingen doen echter de kracht van het *garbage can*-model niet teniet (John, 2003; Keeler, 1993). Het omvat veel van de complexiteit, beweeglijkheid en onvoorspelbaarheid van agenda- en beleidsvorming en benadrukt de belangrijke rol van innovatie en menselijk ingrijpen in beleidsverandering (Mucciaroni, 1992). De chaosbenadering legt de nadruk op de dynamiek in de beleidsverandering, waar in veel (vergelijkende) studies over de verzorgingsstaat het accent ligt op een statische benadering, bijvoorbeeld de vergelijking van niveaus van inkomensbescherming in een bepaalde periode (Baumgartner, Green-Pedersen en Jones, 2006: 968). Om het feitelijke veranderingspatroon te verklaren dient deze benadering echter te worden aangevuld met elementen uit de beide andere benaderingen.

Dit roept de vraag op of het mogelijk is om de drie theoretische benaderingen niet alleen te hanteren als drie verschillende, elkaar aanvullende perspectieven, zoals wij in dit boek hebben gedaan, maar te integreren tot een overkoepelende theorie van verandering in maatschappelijke sectoren. Béland (2005: 1) pleit hiervoor vanuit de institutionele benadering: "If institutions truly influence policy-making, policy ideas matter in and beyond the agenda-setting process." Doordat aan de drie theorieën verschillende veronderstellingen over het gedrag van individuen en organisaties ten grondslag liggen (Abma en In 't Veld, 2001; Michels, 2008), is dit allerminst een eenvoudige exercitie, maar het zou de moeite waard

zijn hiertoe in de toekomst een poging te ondernemen. De uitdaging is om beter te begrijpen hoe hervormingen op macroniveau de preferenties, opvattingen en acties van actoren beïnvloeden en hoe deze acties op hun beurt de uitkomsten van de hervormingen bepalen en nieuwe veranderingen in gang zetten (Delbridge en Edwards, 2007; Thornton en Ocasio, 2008). Dit vereist meer aandacht voor de precieze verbindingen tussen de *micro foundations* van cognitieve processen, culturele structuren en onderlinge relaties van actoren (Fenger en Klok, 2001; Weible, 2006).

Een theorie van verandering in maatschappelijke sectoren zou – Kingdon parafraserend – niet alleen betrekking moeten hebben op de *big windows* op nationaal niveau, maar ook op de *little windows* op lokaal niveau (Exworthy en Powell, 2004). De verdeling van verantwoordelijkheden in maatschappelijke sectoren is immers voortdurend aan verandering onderhevig, afhankelijk van de wijze waarop op collectief niveau de condities worden gecreëerd voor de bijdrage van de *praktijk* aan de oplossing van maatschappelijke problemen (Leblebici, Salancik, Copay en King, 1991). Er lijkt daarom behoefte aan een geïntegreerde theorie die de analyse van ideeën, macht en conflict combineert met een analyse van de institutionele context en met een interpretatie van de condities waaronder individuen bepaalde voorstellen accepteren of verwerpen (zie ook: Hinings en Tolbert, 2008).

## **8   Lessen uit het verleden en perspectieven voor de toekomst**

### **8.1   Inleiding**

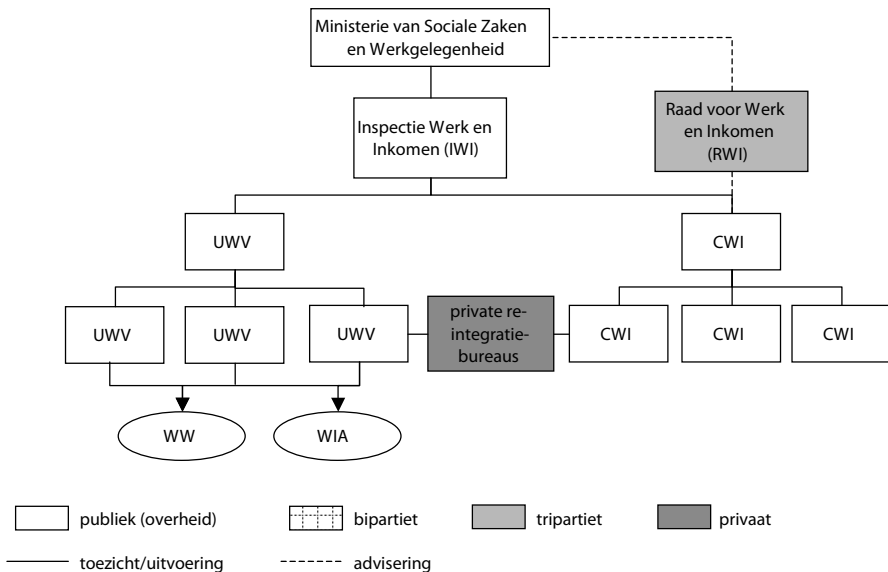
In de afgelopen drie decennia is het landschap van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid onherkenbaar veranderd. Wie het organogram van dit terrein uit 1980, dat in hoofdstuk 3 is geschetst, legt naast het organogram anno 2008 (figuur 8.1), zal constateren dat geen twee (uitvoerings)organisaties hetzelfde zijn – met uitzondering van het ministerie van Sociale Zaken, waar alleen in 1983 de ‘Werkgelegenheid’ aan is toegevoegd. Zoals de beschrijving in de hoofdstukken 4, 5 en 6 liet zien, verliep de ontwikkeling van de organisatiestructuur uit 1980 naar die van nu allerminst rechtlijnig. De route van 1980 naar 2008 volgde vele, vaak onverwachte en lastig te doorgronden kronkelwegen. In de tussentijd zijn tal van nieuwe organisaties ten tonele verschenen die inmiddels alweer ter ziele zijn gegaan of in andere organisaties zijn opgegaan: het Centrale Bureau voor de Arbeidsvoorziening, de uvi’s, het Tica, het Ctsv en het Lisv. Inmiddels is ook het CWI opgegaan in het UWV, maar dit valt net buiten de periode die we in dit boek hebben onderzocht. Het is niet eenvoudig de verschillen tussen de huidige uitvoeringsorganisatie en die van 1980 in enkele kernwoorden te typeren. Veelgebruikte slogans als marktwerking, vraagsturing, decentralisatie en privatisering schieten tekort, omdat zij onvoldoende recht doen aan de complexiteit van de huidige uitvoeringsstructuur en de meervoudige dimensies van de veranderingen die hebben plaatsgevonden.

In het vorige hoofdstuk hebben we geprobeerd het ‘waarom’ van de veranderingen van de afgelopen drie decennia te beantwoorden in termen van de drie perspectieven – ideeën, instituties en chaos – die de leidraad vormden voor onze studie. In dit afsluitende hoofdstuk gaan we in op de laatste deelvraag van onze studie (zie hoofdstuk 1): hoe kunnen we de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en uitvoering van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening typeren in het licht van de feitelijke veranderingen



en de theoretische verklaringen. Hiertoe bespreken we eerst nogmaals kort de belangrijkste veranderingen in de uitvoeringsorganisatie en de verantwoordelijkheidsverdeling sinds 1980, maar we geven ook een aantal voorbeelden van opmerkelijke continuïteit (par. 8.2). Vervolgens beschrijven we wat deze drie decennia van hervormingen hebben opgeleverd in termen van werkloosheid, arbeidsmarktparticipatie en uitkeringen (par. 8.3). Daarna gaan we na in hoeverre we de veranderingen die hebben plaatsgevonden kunnen typeren als een leerproces. In zekere zin kunnen we de hervormingen van de afgelopen decennia beschouwen als één groot experiment. De bedoeling van experimenten is echter om ervan te leren en de vraag is nu of dit daadwerkelijk is gebeurd. We eindigen met enkele suggesties hoe beleidsmakers en politici in de toekomst lering kunnen trekken uit de ervaringen met de hervorming van de uitvoeringspraktijk in het verleden (par. 8.4).

**Figuur 8.1** Uitvoeringsstructuur van de werknemersverzekeringen en de arbeidsvoorziening anno 2008



## 8.2 Verandering en continuïteit in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening

De hervorming van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid mag dan langs grillige wegen zijn verlopen, als we de gehele periode sinds 1980 overzien, kunnen we een aantal duidelijke veranderingen constateren in de verantwoordelijkheidsverdeling en uitvoeringsorganisatie. De belangrijkste veranderingen vatten we hierna nog eens kort samen. Tegelijkertijd constateren we dat er op een aantal terreinen ook sprake is van een opmerkelijke continuïteit. Er is weliswaar veel veranderd, maar ook veel hetzelfde gebleven. Ook de belangrijkste overeenkomsten tussen 1980 en 2008 zetten we hierna op een rijtje.

### Belangrijke veranderingen tussen 1980 en 2008

In hoofdstuk 1 schetsten we twee ‘onderstromen’ die in zekere zin het decor vormden waartegen de hervormingen in de uitvoeringsorganisatie zich hebben afgespeeld: activering en marktsturing. De belangrijkste veranderingen die zich in de verantwoordelijkheidsverdeling en uitvoering van de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening in de afgelopen drie decennia hebben voorgedaan, kunnen we inderdaad onder deze twee noemers onderbrengen.

Het is niet overdreven te stellen dat bij vrijwel alle hervormingen van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in de afgelopen drie decennia het streven naar *activering* de leidende gedachte was. Het zwaartepunt moest worden verlegd van inkomensbescherming naar activering, of kortweg ‘werk boven inkomen’. Daarmee bedoelen we niet dat alle hervormingen direct waren gericht op activering en re-integratie van uitkeringsgerechtigden, maar wel dat zij vrijwel alle mede met een beroep op deze doelstelling werden gemotiveerd. Of het nu ging om de tripartisering van de arbeidsvoorziening begin jaren negentig of de privatisering van de re-integratie begin deze eeuw of de ketensamenwerking in het kader van SUWI, steeds was een belangrijke overweging dat de hervorming moest bijdragen aan het terugdringen van het aantal uitkeringsgerechtigden en het stimuleren van de uitstroom van uitkering naar werk. Het belang van activering, in plaats van alleen het bestrijden van de werkloosheid, blijkt ook weer uit het akkoord dat werkgevers en werknemers op 27 juni 2007 in de Stichting van de Arbeid sloten om de arbeidsparticipatie verder te laten stijgen tot 80 procent.

Een direct uitvloeisel van de nadruk op activering was dat de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening systematisch op elkaar betrokken worden. In de jaren tachtig vormden de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening nog twee geheel gescheiden werelden, waarover afzonderlijk debatten werden gevoerd en geheel los van elkaar besluiten werden genomen en hervormingen werden doorgevoerd. Zelfs begin jaren negentig was dit nog het geval toen de sociale partners een grote rol kregen in de arbeidsvoorziening, maar de kritiek op hun rol in de uitvoering van de werknemersverzekeringen begon aan te zwellen (enkele jaren later uitmondend in de vernietigende kritiek van de commissie-Buurmeijer). In de loop van de jaren negentig kwamen echter geleidelijk initiatieven van de grond om sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening meer met elkaar te laten samenwerken (in het kader van het project Samenwerking Werk en Inkomen, zie hoofdstuk 5). Sinds de SUWI-operatie worden de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening feitelijk beschouwd als twee componenten van één omvattende uitvoeringsorganisatie (hoofdstuk 6). Het CWI is zowel toegangspoort tot een uitkering als startpunt voor re-integratie. Het UWV verstrekt rechtstreeks opdrachten aan de particuliere re-integratiebureaus. Met de fusie van SUWI en CWI per 1 januari 2009 zijn de twee beleidsvelden formeel ook in dezelfde organisatie ondergebracht, al betekent dit nog niet dat ook de verschillen in cultuur en werkwijze daarmee zijn verdwenen. Ook in de financieringsstructuur wordt er nog nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen middelen die bedoeld zijn voor uitkeringsverstrekking en middelen voor re-integratieactiviteiten.

Een ander gevolg van de toenemende nadruk op activering is dat in de uitvoering van de sociale verzekeringen het zwaartepunt niet meer uitsluitend ligt op de *rechtmatigheid* van de uitkeringsverstrekking, maar dat er steeds meer aandacht is gekomen voor de *doelmatigheid*. In 1980 was de belangrijkste taak van de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid om op rechtmatige wijze sociale uitkeringen te verstrekken. De tijdigheid en accuraatheid van de uitkeringsverstrekking en de beheersing van de uitvoeringskosten golden als de hoofddoelen van de uitvoeringsorganisatie. Of de publieke middelen die daarmee gemoeid waren ook doelmatig werden besteed, speelde geen rol van betekenis. Door de explosie van de socialezekerheidsuitgaven in de jaren tachtig en de toenemende nadruk op activering is er bij de uitvoeringsorganisaties geleidelijk meer aandacht gekomen voor het beperken van het beroep op de sociale uitkeringen, door strenger te toetsen bij het toekennen van een uitkering,

strikter te controleren op fraude en misbruik en sterker te stimuleren dat men de uitkering weer verlaat. Het toezicht is op deze punten versterkt met een actieve rol voor de Algemene Rekenkamer, de Inspectie Werk en Inkomen en voor de cliëntenraden, die zich wettelijk over verschillende rapportages mogen uitspreken.

Activering betekende niet alleen een verandering in de taakopvatting van de uitvoeringsorganisatie, maar ook een andere benadering van de cliënt. Er vond een normatieve verschuiving plaats die kortweg kan worden gekarakteriseerd met: *werken moet!* Gold een uitkering in het verleden primair als een recht van de uitkeringsgerechtigde, tegenwoordig is het uitgangspunt dat daar verplichtingen tegenover staan. Zo leggen de individuele re-integratieovereenkomsten (IRO's) de rechten en plichten van de werkzoekende vast. In de verschillende sociale wetten zijn de criteria voor 'passende arbeid' gewijzigd. Uit de jurisprudentie blijkt dat dit begrip ruimer wordt uitgelegd naarmate men langer werkloos is. Bovendien geldt voor schoolverlaters zonder werkervaring (ook voor hoger opgeleiden) dat alle arbeid als passend wordt aangemerkt. Ook worden er striktere voorwaarden gesteld aan uitkeringsverstrekking dan voorheen, zoals onder meer blijkt uit de experimenten met *work first* in verschillende gemeenten.

Een laatste verandering die samenhangt met de toenemende nadruk op activering – en er deels zelfs aan ten grondslag ligt – is de groeiende invloed van *internationale organisaties* als de EU en OECD en het groeiende belang van vergelijkingen met andere landen. Diverse hervormingen in de afgelopen decennia vonden hun inspiratie in adviezen van internationale organisaties of ervaringen in het buitenland. Het veelvuldige gebruik van Engelse termen (*workfare, work first, benchmarking, best practices, new public management*) getuigt daar al van. We zouden kunnen stellen dat de hervormingsagenda geen nationaal maar een internationaal karakter heeft. Aanvankelijk – tot ver in de jaren negentig – was de invloed van de OECD het grootst en lag de nadruk op het heroverwegen en dereguleren van instituties, de beheersing van de uitgaven, het stimuleren van marktwerking en het activeren van werkzoekenden. De laatste jaren is er binnen de OECD sprake van een reflectie op de beschikbare kennis over arbeidsmarktbeleid en re-integratie (men geeft toe dat men het ook niet precies weet), en erkent men dat er naast deregulering ook andere wegen zijn om het doel van volledige werkgelegenheid en betaalbare verzorgingsarrangementen te realiseren.<sup>1</sup> De laatste tien jaar is de invloed van de EU op de nationale besluitvorming toegenomen, doordat op een aantal terreinen van sociaal beleid (werkgelegenheid, sociale uitsluiting, pensioenen) via de 'methode van open coördinatie' (*open method of co-ordination, OMC*) gemeenschap-

pelijke doelen zijn geformuleerd. Meer dan bij de OECD het geval is bepleit de EU economische efficiëntie en sociale bescherming expliciet als elkaar aanvullende doelen in plaats van als substituten. Het meest opmerkelijke van de twee internationale hervormingsagenda's is misschien wel dat ze feitelijk aan de uitvoeringspraktijk en de veranderingen daarin voorbijgaan. De OECD verricht weliswaar eigen onderzoek bij de voorbereidingen van de periodieke *Survey of the Netherlands*, maar bij de internationale besprekingen van de *Employment Committee* van de Europese Commissie is de SUWI-structuur volgens onze informanten niet in detail besproken, en zijn er op dit punt geen ervaringen uitgewisseld met andere landen.

De tweede onderstroom die we in hoofdstuk 1 onderscheidde, die van *marktsturing*, is veel minder herkenbaar in de hervormingen van de afgelopen 28 jaar dan activering. In ieder geval is er geen sprake van een eenduidige verschuiving in de uitvoeringsorganisatie van de overheid naar de markt. De oprichting van het UWV als overkoepelend publiek uitvoeringsorgaan is daar het duidelijkste tegenbewijs van. Ook nu trekt de overheid nog steeds in belangrijke mate aan de touwtjes in de sociale verzekeringen, zowel als het gaat om de wet- en regelgeving (zoals de polisvoorwaarden), als bij de uitvoering. Tegelijkertijd is echter ook een aantal taken naar de markt overgeheveld. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de re-integratie (al hebben de gemeenten hier recent weer meer zelf het heft in handen genomen) en aan de Ziektewet, die tegenwoordig gedurende twee jaar een verantwoordelijkheid van individuele werkgevers is. Ook de uitvoering van de WGA (arbeidsongeschiktheidsuitkering voor gedeeltelijk en/of tijdelijk arbeidsongeschikten) zal in de nabije toekomst aan 'de markt' worden overgelaten.

Voor zover het marktdenken de afgelopen decennia de hervormingen in het sociale stelsel heeft gestuurd was het niet zozeer in de vorm van een eenduidige verschuiving van overheid naar markt, maar van het introduceren van sturingsmechanismen die aan de markt zijn ontleend. De populariteit van het *New Public Management* (NPM) illustreert dit. NPM houdt in dat marktprincipes ook in het publieke domein worden toegepast, bijvoorbeeld door aansturing via financiële prikkels, vraagsturing en afrekenen op resultaat. Voorbeelden hiervan in de uitvoering van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening zijn de planning- en control-cyclus die wordt toegepast op de SUWI-organisatie, de volledige budgettering van de bijstand voor gemeenten (WWB) en het veilen van kavels van uitkeringsgerechtigden aan private re-integratiebureaus door het UWV. De NPM-agenda brengt een verandering in de cultuur van wer-

ken in de uitvoeringinstellingen met zich mee, die ruimte biedt voor enige beleidsvrijheid van medewerkers, zolang ze maar resultaten boeken. Tegelijk bestaat het gevaar dat de intensieve controle op resultaten in het kader van NPM leidt tot nieuwe beperkingen van de beleidsvrijheid. Te denken valt aan de toegenomen behoefte van de Tweede Kamer en het departement van SZW aan tussentijdse rapportages en cijfers in het kader van ‘monitoring’ en ‘benchmarking’.

Het marktdenken komt ook tot uitdrukking in een proces van *decollectivisering*, waarbij de verantwoordelijkheid voor sociale risico's geleidelijk verschuift van de staat en de nationale gemeenschap naar sectoren of zelfs naar individuele werkgevers en werknemers. Voorbeelden hiervan zijn de privatisering van de Ziektewet, de relatieve verlaging van uitkeringsniveaus en de verlenging van referte-eisen.

Een belangrijke consequentie van het marktdenken is geweest, dat de rol van de *sociale partners* in het domein van sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening steeds verder is teruggedrongen. In 1980 waren de vakorganisaties en werkgeversorganisaties vertegenwoordigd in de besturen van vele uitvoeringsorganisaties in de sociale verzekeringen. Begin jaren negentig kregen zij ook nog een plaats in de besturen van de arbeidsvoorziening. Maar daarna hebben zij hun positie op dit terrein vrijwel volledig verloren. Als pleister op de wonde hebben zij alleen nog een rol in het (advies)orgaan Raad voor Werk en Inkomen (RWI). De werkgevers kregen hiervoor, zoals hierboven aangegeven, nog enige compensatie doordat individuele bedrijven een grotere verantwoordelijkheid kregen toebedeeld en de uitzendmarkt tot grote bloei is gekomen; voor de werknemers betekende het simpelweg dat hun rol in de sociale zekerheid grotendeels was uitgespeeld (afgezien van de pensioenen en bovenwettelijke afspraken in CAO's).

#### Continuïteit in de periode 1980-2008

De bovengeschetste ontwikkelingen benadrukken dat er in dertig jaar tijd belangrijke veranderingen zijn opgetreden in het denken over en de uitvoering van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid. Het zou echter onterecht zijn om te suggereren dat het stelsel van sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid – en het denken daarover – daarmee in alle opzichten radicaal veranderd is. Als we de situatie in 1980 vergelijken met die van 2008, kunnen we namelijk ook vaststellen dat er op een aantal terreinen sprake was van een opmerkelijke continuïteit.

Misschien de belangrijkste constante, die in feite al meer dan honderd jaar van toepassing is op het sociale stelsel van Nederland, is dat er *per-*

*manent strijd* plaatsvindt over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en private partijen. Vanaf de eerste sociale wetten, eind negentiende, begin twintigste eeuw, is er gestreden over de vraag of de hoofdverantwoordelijkheid hiervoor moest liggen bij de overheid of bij het bedrijfsleven. Omdat er zelden een politieke meerderheid was voor een van deze standpunten, leidde dit regelmatig tot stagnatie bij de invoering van nieuwe sociale wetten en was het eindresultaat veelal een ondoorzichtig compromis, waarin uiteindelijk iedere partij voldoende van haar gading kon vinden (vgl. Hoogenboom, 2004). Dit vormt een belangrijke verklaring voor de ingewikkelde structuur die de uitvoeringsorganisatie in 1980 kenmerkte. Ook de actuele uitvoeringsstructuur is weer de uitkomst van strijd om de verantwoordelijkheidsverdeling. Opmerkelijk is wel dat bij de uiteindelijke hervormingen de standpunten van de verschillende partijen minder voorspelbaar waren dan in het verleden het geval was (zowel PvdA als VVD was voor een grotere rol van de overheid, terwijl zowel vakbeweging als werkgevers voor privatisering pleitten), waardoor ook het eindresultaat tamelijk verrassend was.

Een tweede aspect dat niet veranderd is zijn de zorgen over de *beheersbaarheid en financiële houdbaarheid* van het sociale stelsel. Dit was in de jaren tachtig een nieuw element in de discussie over de sociale zekerheid en is sindsdien een dominante rol blijven spelen. Ook al verschoof de aandacht in de jaren negentig steeds meer naar activering; randvoorwaarde bij iedere verandering in het stelsel bleef dat deze moest bijdragen aan de beheersbaarheid van de uitgaven voor sociale bescherming. Gezien de sterke daling van de uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bruto binnenlands product (zie par.8.3), is dit doel overigens ruimschoots gerealiseerd. Niettemin blijft ook in de huidige discussie de betaalbaarheid op langere termijn een belangrijke rol spelen, ditmaal voornamelijk vanwege de verwachte kostenstijging ten gevolge van de vergrijzing.

Terwijl bij de sociale verzekeringen de financiële houdbaarheid een permanente bron van zorg is, is dat – als derde punt – bij de arbeidsvoorziening het *gebrek aan effectiviteit*. Telkens weer rijzen er vragen of het vigerende arbeidsmarktbeleid wel voldoende bijdraagt aan het aan het werk helpen van werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden. Opmerkelijk is dat deze twijfels zowel opkomen tijdens economisch gunstige als ongunstige tijden. In iedere hoogconjunctuur wordt geconstateerd dat de arbeidsvoorziening onvoldoende in staat is vacatures te vervullen, ondanks het feit dat er nog grote aantallen werkzoekenden staan ingeschreven, in iedere laagconjunctuur is de kritiek dat arbeidsvoorziening niet in staat is de werkzoekenden met minder gunstige kenmerken (ouderen, laag opgeleiden, allochtonen, et

cetera) aan het werk te helpen. Ook de verschillende instrumenten die worden ingezet in het arbeidsmarktbeleid – scholing, training, werkervaring, loonkostensubsidies, gesubsidieerd werk – staan voortdurend bloot aan kritiek (in dit geval vooral van economen), omdat de toegevoegde waarde ervan zeer gering zou zijn en zij bij een kosten-batenanalyse slecht scoren. Zo schatte een recent rapport de kosten om één uitkeringsgerechtigde extra aan werk te helpen op ruim een half miljoen euro (Van Dijk et al., 2008)! Hoewel de deugdelijkheid van deze berekening betwistbaar is, is zij tekenend voor de kritische opstelling ten aanzien van het re-integratiebeleid.

Samenhangend met deze continue zorg over de tekortschietende effectiviteit is er, ten vierde, ook structurele kritiek op de *gebrekkige informatievoorziening* over zowel de sociale zekerheid als het arbeidsmarktbeleid. De informatie die beschikbaar is, is vaak onvoldoende om de doelmatigheid van het beleid te meten. Daarvoor is het namelijk nodig gedetailleerde informatie te hebben die het mogelijk maakt individuele cliënten gedurende langere tijd te volgen. In de afgelopen decennia zijn de verschillende uitvoeringsorganen er niet in geslaagd een geïntegreerd informatiesysteem op te zetten dat het mogelijk maakt de doelmatigheid van het sociale stelsel vast te stellen. Daardoor staan de uitvoeringsinstanties ook vaak met lege handen als zij proberen de kritiek op hun functioneren te weerleggen.

Tot slot is er ook sprake van continuïteit als het erom gaat dat de *cliënt* in de discussie over de hervorming van de uitvoeringsorganisatie bijna steeds buiten beeld is gebleven. Alle hervormingen richten zich op de uitvoeringsorganisaties zelf, dat wil zeggen de ‘aanbieders’ van sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling, en niet op de ‘vragers’, de uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden.

### **8.3 Veranderingen in arbeidsmarkt en sociale verzekeringen, 1980-2007**

De vele veranderingen in de uitvoeringsstructuur en verantwoordelijkheidsverdeling die we in dit boek hebben beschreven, roepen haast onontkoombaar de vraag op wat zij per saldo hebben opgeleverd. Functioneren de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening nu beter dan drie decennia geleden? Is de uitvoering doeltreffender en doelmatiger geworden? Is er minder fraude en onbedoeld gebruik van sociale regelingen dan in 1980? Zijn de kansen van uitkeringsgerechtigden om weer aan het werk te gaan toegenomen? Op basis van onze historische analyse over de veranderingen in het beleidsproces is het niet mogelijk hierover uitspraken te doen. Dat vereist een afzonderlijk onderzoek dat het bestek van deze studie ver-



re te boven gaat. In deze paragraaf volstaan we daarom met een statistisch overzicht van de ontwikkelingen ten aanzien van de arbeidsmarkt en de werknemersverzekeringen tussen 1980 en 2007 (recentere gegevens waren op het moment van schrijven nog niet beschikbaar). We benadrukken dat aan de gepresenteerde cijfers geen conclusies kunnen worden verbonden over de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie. De geschetste trends zijn namelijk door nog vele factoren beïnvloed naast de veranderingen in de uitvoeringsorganisaties. Het is op grond van de beschikbare gegevens niet mogelijk aan te geven in welke mate de veranderingen zijn toe te schrijven aan de uitvoeringsorganisatie.

Als we de cijfers in tabel 8.1 vergelijken met die in tabel 3.1 in hoofdstuk 3, constateren we dat, vergeleken met 1980, de arbeidsparticipatie fors is gestegen, hoewel de werkloosheid weinig verschilt. De sterke groei van de arbeidsparticipatie, waardoor Nederland is opgerukt van de achterhoede in de Europese Unie naar de tweede positie (achter Denemarken), geldt dan ook als een van de grootste successen op sociaal-economisch gebied van de afgelopen decennia. Als we ons realiseren dat deze groei vooral tot stand is gekomen door de opmars van de (gehuwde) vrouw op de arbeidsmarkt, is het echter de vraag of er een directe relatie bestaat met de hervormingen in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening.

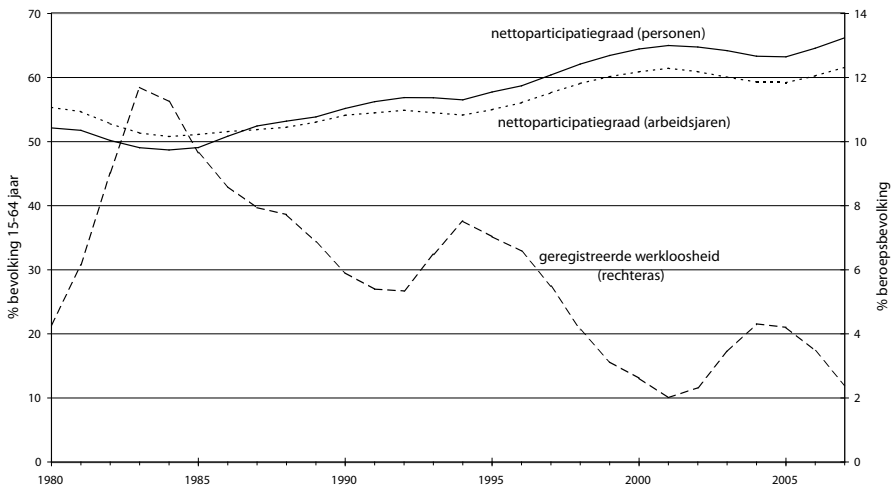
Vergelijking van tabel 8.1 met tabel 3.1 laat ook zien dat het relatieve aantal uitkeringsgerechtigden (in procenten van de bevolking van 15-64 jaar) is gedaald en dat vooral het beslag van de uitgaven voor de werknemersverzekeringen op het bruto binnenlands product sterk is verminderd. Deze gunstige ontwikkelingen zijn mogelijk wel (ten dele) toe te schrijven aan de hervormingen die in dit boek zijn beschreven. Het is echter niet mogelijk hiertussen een direct causaal verband te leggen. Bovendien zijn naast de veranderingen in de taakverdeling en uitvoeringsorganisatie niet minder ingrijpende veranderingen in hoogte, duur en toekenningsvoorwaarden van de diverse uitkeringen doorgevoerd (de zogenaamde materiewetten). Niettemin kunnen we concluderen dat in kwantitatieve zin – zowel als het om aantallen personen als om collectieve uitgaven gaat – de situatie op de arbeidsmarkt en in de werknemersverzekeringen in 2007 beduidend gunstiger was dan in 1980, zodat de externe druk tot verdere hervormingen nu aanzienlijk kleiner lijkt. Daar staat echter tegenover dat nieuwe ontwikkelingen, in het bijzonder de vergrijzing van de bevolking en de globalisering, ook weer nieuwe problemen en uitdagingen voor het stelsel met zich mee kunnen brengen. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat de periode van ingrijpende hervormingen tot een einde is gekomen.

**Tabel 8.1 Kerngegevens arbeidsmarkt en sociale zekerheid, 2007**

	absoluut	in %	in %	uitgaven
	x 1.000	bevolking 15-64	beroeps- bevolking	in % BBP
bevolking 15-64 jaar	10.963	100,0		
<i>arbeidsmarkt</i>				
beroepsbevolking	7.603	69,4	100,0	
werkzaam	7.259	66,2	95,5	
werkloos	344	3,1	4,5	
geregistreerd werkloos	182	1,7	2,4	
<i>sociale zekerheid</i>				
uitkeringsontvangers:				
ziek (vangnet ZW)	91	0,8	1,2	0,2
arbeidsongeschikt (WAO/WIA)	863	7,9	11,4	1,9
werkloos (WW)	249	2,3	3,3	0,8
bijstand (WWB)	329	3,0	4,3	0,8
totaal werknemersverzekeringen	1.203	11,0	15,8	2,9
totaal	1.532	14,0	20,1	3,8

Bron: CBS (Statline); UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen, diverse jaren)

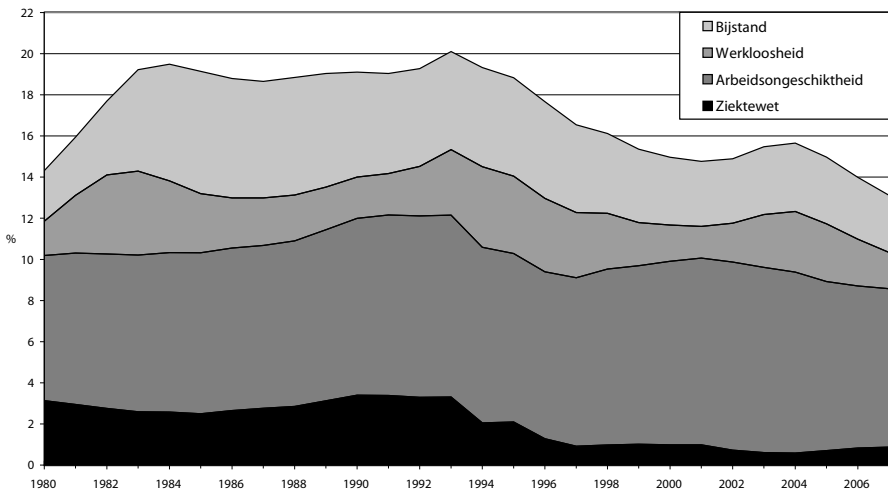
**Figuur 8.2. Arbeidsparticipatie en werkloosheid, 1980-2007**



Bron: CBS (Statline)

Figuur 8.2 toont de ontwikkeling van enkele arbeidsmarktindicatoren, te weten het werkloosheidspercentage en de nettoparticipatiegraad (werkende beroepsbevolking in procenten van de bevolking van 15-64 jaar) in personen en in arbeidsjaren (of fulltime equivalenten). Begin jaren tachtig verslechterde de arbeidsmarktsituatie onrustbarend: de werkloosheid explodeerde en de arbeidsparticipatie daalde. Maar vanaf 1984 vertonen de Nederlandse arbeidsmarktprestaties een opgaande lijn. De nettoparticipatiegraad nam (in personen) met eenderde toe (van 48 naar 64 procent). De arbeidsdeelname in fulltime equivalenten nam overigens minder sterk toe (van 50 naar 60 procent), doordat veel van de nieuwe werkgelegenheid uit deeltijdbanen bestond. Opmerkelijk is ook dat vanaf de jaren negentig in iedere volgende recessie de werkloosheid minder hoog oploopt dan in de vorige. De maximale werkloosheid in de drie recessies die zich in de periode 1980-2007 voordeden bedroeg respectievelijk 11,7, 7,5 en 4,3 procent.<sup>2</sup> Op het moment van schrijven is overigens nog niet duidelijk tot hoe ver de werkloosheid zal oplopen in de huidige recessie.

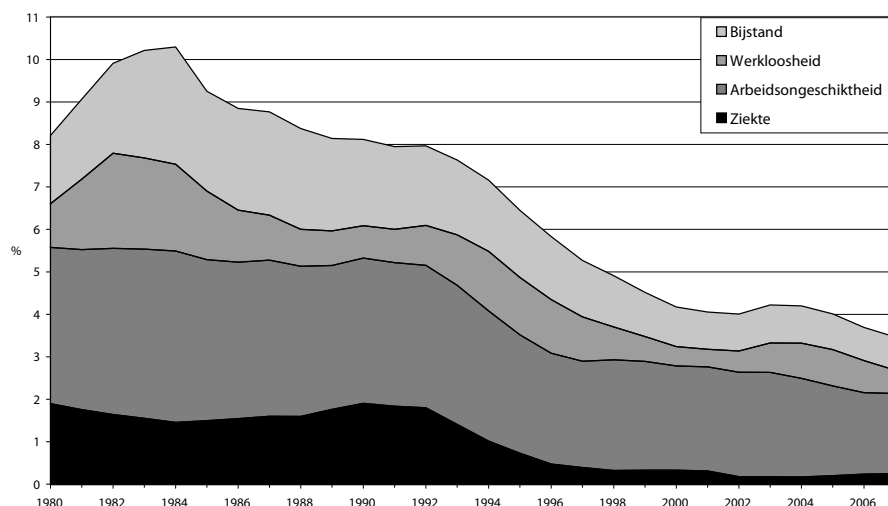
**Figuur 8.3** Uitkeringsontvangers in % bevolking 15-64 jaar, 1980-2007



Bron: CBS (Statline), UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen, diverse jaren); bewerking door de auteurs

De arbeidsmarktontwikkelingen worden slechts ten dele weerspiegeld in de ontwikkeling van het uitkeringsvolume, zoals figuur 8.3 laat zien. De verslechtering van de arbeidsmarktsituatie begin jaren tachtig resulteerde in een sterke groei in het beroep op de sociale zekerheid, maar de verbetering in arbeidsparticipatie en werkloosheid die zich na 1984 inzette had aanvankelijk nauwelijks effect op het aandeel uitkeringsgerechtigden in de bevolking van 15-64 jaar. Weliswaar daalde het aantal werkloosheidsuitkeringen in de tweede helft van de jaren tachtig, maar tegelijkertijd groeide het aantal ontvangers van een arbeidsongeschiktheids- en bijstandsuitkering. De uitkeringsafhankelijkheid bereikte zelfs een piek in 1993, toen een op de vijf personen tussen 15 en 64 jaar een uitkering ontving (waarbij vut- en pensioenuitkeringen nog buiten beschouwing zijn gelaten). Pas na 1993 begon het aandeel uitkeringsontvangers substantieel te dalen. In 2007 was dit aandeel met eenderde gekrompen tot 14 procent van de bevolking van 15-64 jaar. Ongeveer 40 procent van deze daling is overigens het gevolg van de privatisering van de Ziektewet en is dus in zekere zin fictief.

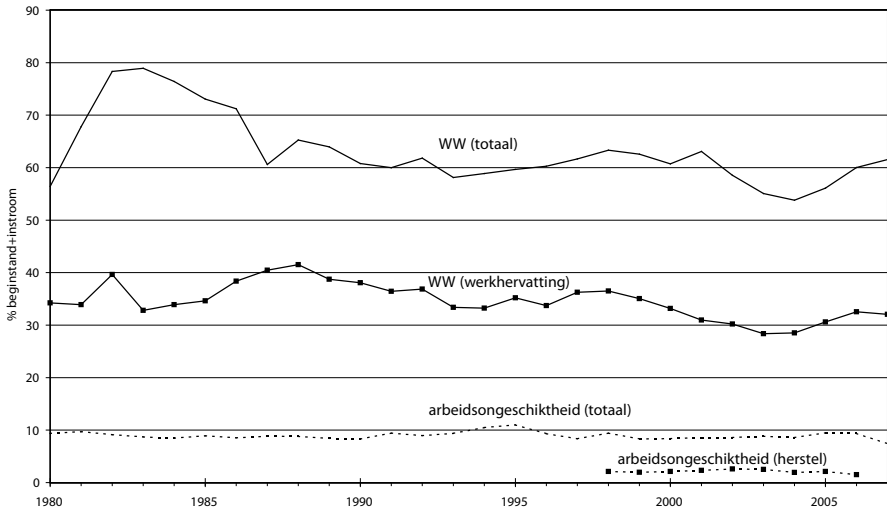
**Figuur 8.4** Uitgaven sociale zekerheid in % bbp, 1980-2007



Bron: CBS (Statline), UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen, diverse jaren); bewerking door de auteurs

Terwijl het tot 1993 niet lukte het uitkeringsvolume terug te dringen, werd er meer succes geboekt bij het beperken van de uitgaven voor de sociale zekerheid. Figuur 8.4 laat zien dat deze uitgaven, als aandeel van het bruto binnenlands product (bbp), vanaf 1983 gestaag zijn gedaald. Terwijl in 1983 nog meer dan 10 procent van het bbp werd uitgegeven aan sociale uitkeringen voor personen onder de 65 jaar, was dit in 2007 nog slechts 3,8 procent. In 25 jaar tijd zijn de uitgaven dus met tweederde teruggedrongen. Ook hier wordt het beeld enigszins geflatteerd door de privatisering van de Ziektewet, die ongeveer een vijfde van de daling verklaart. Dat de uitgaven veel sterker zijn teruggelopen dan het aandeel uitkeringsontvangers betekent dat het gemiddelde uitgekeerde bedrag per ontvanger fors is verlaagd in vergelijking met de gemiddelde welvaartsontwikkeling. Simpler gezegd: de uitkeringen zijn sterk achtergebleven bij de loonontwikkeling. Dit heeft zich vooral voorgedaan tussen 1983 en 1993 toen het uitkeringsvolume per saldo groeide (figuur 8.3), maar de uitgavenquote niettemin met ruim een kwart terugliep (figuur 8.4)

**Figuur 8.5** Beëindigde uitkeringen, 1980-2007

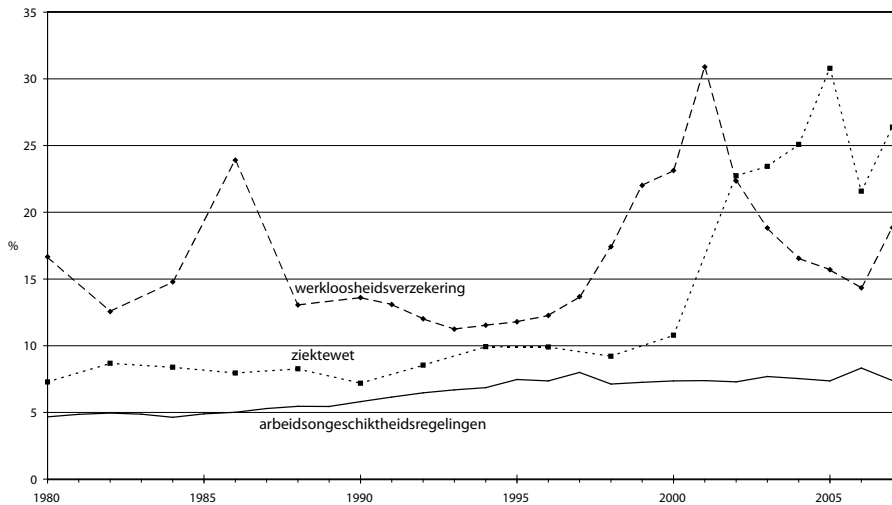


Bron: UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen), CBS (Statline); bewerking door de auteurs

Dat het aandeel uitkeringsgerechtigden sinds 1993 is teruggelopen kan zowel komen doordat minder personen een beroep doen op een uitkering als doordat uitkeringsgerechtigden sneller uitstromen, bijvoorbeeld doordat zij werk vinden. De uitvoeringsorganisatie van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening heeft in het algemeen meer invloed op de uitstroom uit de uitkeringen dan op de instroom. Het is daarom interessant na te gaan of de daling van het aandeel uitkeringsontvangers het gevolg is van een grotere uitstroom. Figuur 8.5 laat zien dat hiervoor weinig aanwijzingen zijn. De uitstroom uit de WW en de arbeidsongeschiktheidsregelingen is hier berekend als het aantal beëindigde uitkeringen in een kalenderjaar in procenten van het aantal uitkeringen aan het begin van het jaar plus het aantal in de loop van het jaar toegekende nieuwe uitkeringen. Anders gezegd, de uitstroom wordt gerelateerd aan het totale aantal uitkeringsontvangers dat in een jaar tijd zou kunnen uitstromen. Uit figuur 8.5 blijkt dat noch de uitstroom uit de WW noch de uitstroom uit de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tussen 1980 en 2007 per saldo is veranderd. Jaarlijks stroomt ongeveer 60 procent van de WW'ers en 10 procent van de arbeidsongeschikten uit de uitkering. Richtten we specifiek de aandacht op het percentage werklozen dat aan het werk gaat, dan is er sinds de tweede helft van de jaren tachtig zelfs sprake van een dalende trend: in 1988 stroomde 42 procent van de WW'ers uit naar een baan, in 2007 was dit nog slechts 32 procent. Wel is de uitstroom uit de WW tussen 2004 en 2006 toegenomen, maar dit lijkt eerder een conjunctureel dan een structureel effect te zijn. Het percentage arbeidsongeschikten dat uit de uitkering stroomt vanwege 'herstel' (er zijn geen cijfers over de uitstroom naar werk) is onverminderd zeer klein: rond twee procent.

Uit de cijfers in figuur 8.5 mag niet zonder meer worden geconcludeerd dat de grotere nadruk op re-integratie van uitkeringsgerechtigden geen effect heeft gehad. Daarvoor dient men immers ook rekening te houden met andere factoren die de kans op uitstroom beïnvloeden, zoals de samenstelling van de uitkeringspopulatie naar leeftijd, opleidingsniveau, gezondheid, en dergelijke. Als de kenmerken van de uitkeringsgerechtigden steeds 'ongunstiger' zouden worden, zou een constante uitstroom al op een verbetering van de re-integratieprestaties duiden. Niettemin kan worden geconstateerd dat de veranderingen in de uitvoeringsorganisatie in de afgelopen kwart eeuw er niet toe hebben geleid dat de kansen van uitkeringsgerechtigde werklozen en arbeidsongeschikten om aan het werk te gaan of te herstellen zijn toegenomen.

**Figuur 8.6** Uitvoeringskosten (in % uitgekeerd bedrag), 1980-2007



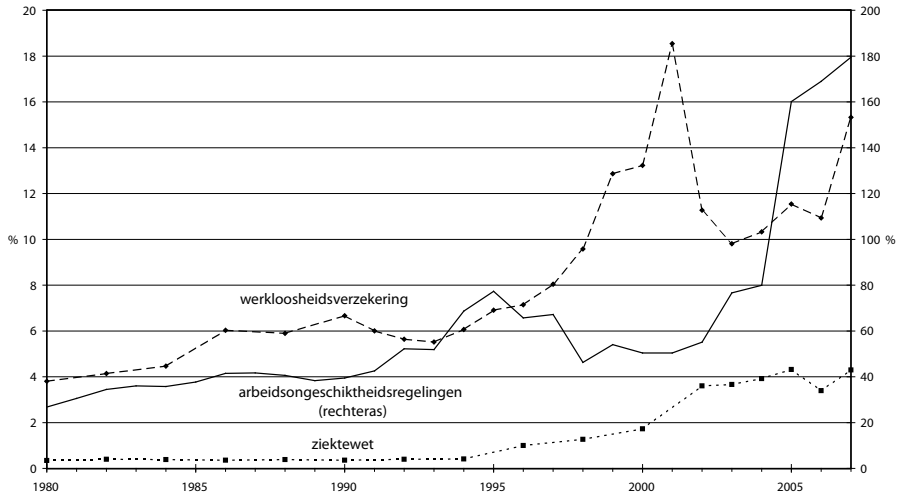
Bron: UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen); bewerking door de auteurs

De laatste indicator voor de prestaties van de uitvoeringsorganisatie die we hier tonen betreft de uitvoeringskosten. Deze kunnen worden beschouwd als een indicator voor de kostenefficiëntie van de uitvoeringsorganisatie. Figuur 8.6 toont de uitvoeringskosten in procenten van het totale bedrag aan uitkeringen voor de Ziektewet, de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de werkloosheidsverzekering. De relatieve uitvoeringskosten voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn tussen 1980 en het midden van de jaren negentig gegroeid van iets minder dan 5 procent tot 7,5 procent, waarna ze min of meer gelijk zijn gebleven. De uitvoeringskosten van de WW vertonen een nogal grillig patroon, met scherpe pieken in 1986 en 2001, terwijl de uitvoeringskosten van de Ziektewet tot 2000 licht, maar gestaag toenemen om daarna te exploderen. Dit laatste hangt waarschijnlijk samen met de privatisering van de Ziektewet, waardoor het bedrag dat de sociale fondsen uitkeerden sterk terugliep en de relatieve uitvoeringskosten navenant toenamen.

Men kan betwisten of de uitvoeringskosten als percentage van de uitgekeerde bedragen wel een goede indicatie geven van de kostenefficiëntie van de uitvoeringsorganisatie. Immers, het is aannemelijk dat de uitvoeringskosten sterker worden bepaald door de mutaties in het bestand (in het bijzonder het toekennen van nieuwe uitkeringen) dan door het totale

uitgekeerde bedrag. In figuur 8.7 zijn de uitvoeringskosten daarom berekend per nieuwe uitkering en uitgedrukt als percentage van de gemiddelde uitkering per volledig (herleid) uitkeringsjaar.

**Figuur 8.7** Uitvoeringskosten (per nieuwe uitkering in % uitgekeerd bedrag per (herleid) uitkeringsjaar), 1980-2007



Bron: UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen, diverse jaren); bewerking door de auteurs

Het beeld wordt hierdoor echter allerm minst gunstiger. Alle drie regelingen laten nu een sterk stijgende trend zien. Bij de Ziektewet zijn de relatieve uitvoeringskosten per nieuw toegekende uitkering in 2006 twaalf maal zo hoog als in 1980, bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zes maal zo hoog en bij de werkloosheidsuitkeringen vier maal zo hoog. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de voorwaarden die aan het verkrijgen van een uitkering worden gesteld strenger zijn geworden en strikter worden gecontroleerd, waardoor de uitvoeringskosten per toegekende uitkering hoger worden.

Samenvattend leveren de veranderingen ten aanzien van arbeidsparticipatie en sociale zekerheid sinds 1980 een gemengd beeld op. Op het gebied van arbeidsparticipatie en uitgaven voor de sociale zekerheid is grote vooruitgang geboekt: de arbeidsdeelname is sterk gestegen en de



socialezekerheidsuitgaven zijn, relatief gezien, meer dan gehalveerd. Ten aanzien van het uitkeringsvolume zijn de prestaties minder indrukwekkend, hoewel het aantal uitkeringen wel aanzienlijk is gedaald. Zorgelijk is dat de uitstroom uit de uitkeringen niet is gestegen, terwijl activering een van de belangrijkste doelstellingen van de vele hervormingen was. De positieve resultaten zijn dus voornamelijk geboekt door de instroom in de uitkeringen te beperken in plaats van door de uitstroom te vergroten. Dit verklaart wellicht ook waarom de uitvoeringskosten verhoudingsgewijs sterk zijn gestegen: per toegekende uitkering worden meer kosten gemaakt voor claimbeoordeling, administratie, controle, en dergelijke.

#### **8.4 Lessen voor de toekomst**

Net zoals goede resultaten in het verleden geen garantie zijn voor de toekomst, kan omgekeerd uit de problemen in het verleden niet automatisch worden afgeleid hoe het in de toekomst beter kan. Elk tijdsgewricht kent immers andere (inter)nationale economische en politiek-maatschappelijke condities die het functioneren van de arbeidsmarkt en het sociale stelsel beïnvloeden. Bovendien veranderen ook de opvattingen van en de verhoudingen tussen de vele partijen die in deze sectoren een rol spelen, steeds weer. De overheid, het maatschappelijk middenveld en de markt kunnen elk op verschillende wijzen de functies van arbeidsvoorziening en sociale zekerheid vervullen. Alle actoren kampen met de vraag hoe onvolkomenheden (*failures*) te voorkomen die gevestigde belangen bevoorjelen ten koste van buitenstaanders (Van der Meer, Visser en Wilthagen, 2005). Opmerkelijk is dat sommige vroegere beleidsoplossingen (*prior beliefs*), die allang afgedaan leken, weer terugkeren op de politieke agenda, doordat de maatschappelijke onvrede over de geleverde prestaties groot blijft. In de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat in de jaren zeventig kende de arbeidsvoorziening bijvoorbeeld een heel uitvoerig instrumentarium dat sterk op de behoeften van individuele klanten was toegesneden. Arbeidsvoorziening begeleidde niet alleen werkzoekenden naar werk, maar besteedde ook aandacht aan scholing, beroepenvoorlichting, begeleiding bij beroepskeuzen en loopbaanoriëntatie, vakopleiding en cursussen. Deze beleidsinstrumenten werden midden jaren negentig geleidelijk 'afgebouwd', maar na de eeuwwisseling komen het 'maatwerk' voor de client en de behoefte aan een geïntegreerde benadering van werk, opleiding en inkomen opnieuw sterk op de voorgrond te staan. Een ander voorbeeld betreft de uitvoering van re-integratie na 2002. Bij de start van SUWI in

2002 werd de lokale uitvoeringsorganisaties opgelegd om de re-integratie uit te besteden aan private marktpartijen. De laatste vijf jaar zijn CWI en UWV echter weer zelf een deel van de re-integratie voor hun rekening gaan nemen (denk aan re-integratiecoaches bij het UWV WERK-bedrijf). De Raad voor Werk en Inkomen legt daarnaast veel nadruk op het belang van lokaal en sectoraal beleid, bijvoorbeeld in de poortwachterscentra en in vormen van publiek-private samenwerking, die momenteel mede door stimulansen van gemeenten en werkgevers sterk in ontwikkeling zijn. In reactie op de huidige economische crisis worden regionale mobiliteitscentra ingericht om de doorstroom naar een nieuwe baan te bevorderen. De bestaande vormen van regionaal arbeidsmarktbeleid waren juist in 2002 met de opheffing van de tripartiete arbeidsvoorziening van de kaart verdwenen. Zo zien we dat het debat over de verantwoordelijkheidsverdeling en uitvoering zich telkens weer herhaalt.

De vraag of het anders had kunnen lopen is daarom niet moeilijk positioneel te beantwoorden. Iedere strategische beslissing is weer herzien. Het heeft echter niet zo veel zin om te speculeren over mogelijke *counterfactuals*, zoals de theoretische mogelijkheid in één keer de sociale zekerheid grondig te vereenvoudigen, zoals in de jaren zeventig door twee organisatieadviesbureaus werd voorgesteld, of nog eens de merites van de centrale arbeidsvoorziening boven tafel te halen en na te denken hoe de wereld eruit zou hebben gezien indien SUWI niet gestart zou zijn.

Wel zinvol is het naar de betekenis van al die beleidsveranderingen te vragen. Het is voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening van belang om na te gaan welke lessen we hieruit kunnen trekken. Waarom wordt er steeds een nieuw begin gemaakt op een beleidsterrein dat zich kenmerkt door zijn gemengde en pluralistische karakter? Waarom berichten de kranten niet alleen regelmatig dat het stelsel nog altijd niet goed werkt, maar ook – wat veel ernstiger is – dat de huidige ontwikkelingen niet goed te beoordelen zijn, omdat de oude situatie alweer achterhaald is? In een tweeluik in *NRC Handelsblad* van 26 februari 2008 over de onduidelijke resultaten van de jaarlijkse investeringen van twee miljard euro in het begeleiden van werkzoekenden, stelde Martin Harms, directeur re-integratie van uitkeringsinstituut UWV, in antwoord op de vraag naar de ‘succespercentages – of beter gezegd faalpercentages’ – in 2005 dat ‘die cijfers niet meer representatief zijn’. Hiermee gaf hij aan dat de omstandigheden zo veranderd zijn dat de effectiviteit van de maatregelen niet te beoordelen is. Deze kritiek is symptomatisch voor de bijna dertig jaar die we in dit boek beschouwen. De permanente veranderingen in de sturingsprincipes van de uitvoeringsorganisaties rieken naar maat-

schappelijke verspilling van ervaring, kennis, kapitaal en middelen, vooral ook doordat de inspanningen nooit in verband konden worden gebracht met de bereikte resultaten. Het gaat wellicht te ver om een moratorium op verdere beleidswijzigingen uit te vaardigen, maar nieuwe ingrijpende reorganisaties in de SUWI-organisatie zijn op methodologische gronden niet wenselijk, zolang het rendement van de eerdere interventies niet is vastgesteld. Na de samenvoeging van CWI en UWV per 1 januari 2009 is het dan ook raadzaam de eerste jaren geen grote veranderingen in de uitvoeringsorganisatie meer door te voeren, tot duidelijk is wat het effect en rendement is voor bepaalde doelgroepen op de arbeidsmarkt. Ondanks dertig jaar arbeidsmarktbeleid is nog steeds niet duidelijk waarom bepaalde groepen werkzoekenden voor kortere of langere tijd buiten spel staan en welke beleidsinstrumenten effectief zijn.

In het verlengde hiervan lijkt een tweede belangrijke les dat er bezinning nodig is op het karakter en de cultuur van de politieke besluitvorming in Nederland. Een terugkerend element hierin is het steeds schipperen tussen verschillende belangen en posities. Consensus en compromissen zoeken is bij uitstek een kenmerk van het poldermodel, waarin verworven rechten en belangen op nationaal niveau sterk vertegenwoordigd zijn, maar de stem van uitvoerders, cliënten en nieuwe (private) partijen in de sector veel minder aan bod komt. De permanente strijd om de verantwoordelijkheid tussen staat, middenveld en markt is een historisch gegeven, dat niet zelden uitmondt in onheldere politieke compromissen waarbij verschillende sturingsmechanismen met elkaar botsen. Het bereiken van een politiek compromis gaat vaak ten koste van inzicht in en een keuze voor de effectiviteit van het resulterende beleid. Het min of meer chaotische verloop van veel in dit boek besproken ontwikkelingen getuigt van deze halfslachtigheid. Verder is er in de Nederlandse cultuur een beperkte wil om diepgaande kennis te vergaren van de consequenties van veranderingen, hetgeen fnuikend is voor de kwaliteit van het maatschappelijk debat.

Het streven naar een voortdurend 'nieuw begin', een 'schone lei' waarmee de problemen uit het verleden moeten verdwijnen, is een belangrijk kenmerk van de politieke besluitvorming in Nederland. Hierdoor wordt onvoldoende doordacht wat de implicaties zijn van 'het oude achterlaten'. 'Iets nieuws beginnen' komt vaak voort uit gedeelde onvrede over het bestaande, maar niet uit consensus over het alternatief daarvoor. Het gaat dan niet zelden om een 'sprong in het diepe' met een radicale verandering van de koers, zo bleek bij de tripartiete arbeidsvoorziening en ook weer bij SUWI. Hierdoor gaat veel kennis en ervaring verloren en komen

suboptimale uitkomsten tot stand. Iedere hervorming roept weer nieuwe problemen op, die misschien voorkomen hadden kunnen worden door eenvoudig 'fouten te verbeteren.' Hoewel besluitvorming over hervormingen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid altijd het resultaat zal zijn van een politiek compromis, bepleiten wij om daarbij meer oog te hebben voor de mogelijke nadelen van de nieuwe structuur en niet alleen voor de gebreken van de bestaande structuur. Zolang niet vaststaat dat de nieuwe structuur organisatorisch en inhoudelijk daadwerkelijk beter zal functioneren dan de oude, doet de politiek er verstandig aan geen ingrijpende hervormingen door te voeren.

Een derde les voor de toekomst ligt in de – ondanks de retoriek van marktwerking en decentralisatie – sterk centrale en *hiërarchische* aanpak van beleidsproblemen, zonder de expertise, ideeën en inzichten van de werkvloer van de uitvoeringsorganisaties systematisch te benutten bij de beleidsontwikkeling. Pas recent voert SUWI op kleine schaal meer gecontroleerde experimenten met beleidsveranderingen uit.<sup>3</sup> In het huidige stelsel wordt ook onvoldoende gebruikgemaakt van de informatie bij werkgevers en werkzoekenden op de arbeidsmarkt. De variatie in de vraagarticulatie is echter van groot belang om het effect van beleidsinstrumenten te kunnen vergelijken. Welke bedrijven maken gebruik van de dienstverlening en welke groepen werkzoekenden profiteren wel of niet van de interventies? Op dit punt levert de re-integratiemarkt onvoldoende inzicht op. In de afgelopen jaren is mede door het 'op afstand zetten' van de sociale partners de vraagzijde van de arbeidsmarkt in het SUWI-stelsel volledig uit beeld geraakt. We kunnen daarom met enig recht spreken van een hervormingsmoeras, waarin de politieke besluitvorming over de organisatie en taakverdeling van de verzorgingsstaat is terechtgekomen. Elke hervorming had onbedoelde en onvoorziene gevolgen, waarbij ook de logica (bijvoorbeeld 'concurrentie' of 'samenwerking') van verschillende hervormingen die tegelijk of vlak na elkaar werden doorgevoerd botste en verwarring, onduidelijkheid en onzekerheid opriep in de uitvoering. Iedere nieuwe poging om via een *top-down* aanpak uit dit moeras te komen door een volgende hervorming, lijkt ons uiteindelijk nog dieper in het moeras vast te zuigen. Bij toekomstige beleidswijzigingen is het dan ook van groot belang vroegtijdig kennis te nemen en gebruik te maken van de kennis en ervaring van de uitvoerders in het veld.

In de hybride wereld van de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening kan het na het lezen van dit boek niet langer de vraag zijn of een strikt rationele beleidsopvatting met een planning- en controlecyclus met eenduidige prestatiecriteria en daaraan gekoppelde werkprocessen een vol-

doende voorwaarde is voor het behalen van beleidssuccessen. Zelfs al zouden we over de juiste cijfers van het aantal in-, door- en uitstromers in de bestanden van de sociale zekerheid beschikken, dan nog gaat het om een verstandige interpretatie van de empirische werkelijkheid om beleidsinterventies te doen. Met het huidige eendimensionale systeem van prestatie-indicatoren en instrumenten van toezicht wordt echter niet voldoende geleerd van de effecten van de verschillende beleidsinterventies. Typerend is dat een van de grondleggers van de marktwerking in de Nederlandse sociale zekerheid, de Rotterdamse oud-hoogleraar Dik Wolfson, aan het einde van zijn boek over de *Transactie als bestuurlijke vernieuwing* (2005) moet toegeven dat ‘de culturele factor vermoedelijk het grootste struikelblok is van een transactiestaat’ (Wolfson, 2005: 105). Politici en ook ambtenaren, zo stelt hij, “vertonen soms risicomijdend gedrag en bureaucratische reflexen. Ambtenaren en burgers zijn vaak meer geïnteresseerd in hun rechten dan in hun plichten (...) en weerstanden tegen veranderingen worden versterkt door gevestigde belangen (...) Het zijn de spelregels die bijstelling behoeven en daarbij kan de knop niet van de ene op de andere dag om” (Wolfson, 2005: 105). We willen hier een stap verder zetten en wijzen op de tekortschietende informatievoorziening en de steeds weer opdoemende legitimiteitskwesaties van SUWI. Daardoor moeten de betrokken organisaties zich voortdurend in het publieke debat verdedigen, in plaats van dat ze worden uitgedaagd en aangemoedigd hun maatschappelijke verantwoordelijkheid op een excellente wijze vorm te geven.

#### De noodzaak van inquiry

Om het bestaande stelsel verder te verbeteren zoeken we aansluiting bij de pragmatische leertheorie, waarvan de contouren al in hoofdstuk 2 zijn besproken.<sup>4</sup> Het uitgangspunt is niet dat een nieuw, nog weer origineler en beter idee over de inrichting en werking van de sociale zekerheid politieke steun zou moeten krijgen, zoals in de theorieën van Hall of Sabatier. Het gaat erom de kennis en ervaringen van de uitvoeringsorganisatie zelf systematischer tegen het licht te houden, zowel binnen als buiten het SUWI-systeem. Betrouwbare cijfers over de aanwending van de publieke middelen en de resultaten ervan in termen van effectieve re-integratie, moeten inzicht bieden in de causale relatie tussen beleidsinzet en uitkomsten, en daarmee een serieuze reflectie mogelijk maken over de mogelijke kruisverbanden van oorzaken en gevolgen. Zo liet twintig jaar geleden het onderzoek *Een tijd zonder werk* (Kroft et al., 1989) al zien dat niet

alle werkzoekenden op dezelfde wijze reageren op financiële prikkels, een basale veronderstelling van marktwerking. Tot op de dag van vandaag bevinden veel werkzoekenden zich op relatief grote afstand van de arbeidsmarkt en zijn behalve financiële instrumenten, juist sociale of psychologische instrumenten nodig, bijvoorbeeld in de vorm van schuldsanering of gezinsondersteuning, voordat zij zich op de arbeidsmarkt kunnen handhaven.

Een ander voorbeeld is de verschuiving in het zwaartepunt in de sociale zekerheid in Nederland de laatste tien jaar van het ‘recht op een uitkering’ naar de ‘plicht tot werken’. Deze verschuiving roept een aantal lastige vragen op over wanneer mensen nog juist wel, of net niet meer kunnen werken. Dit varieert onder meer bij ouders met jonge kinderen, bij gedeeltelijk arbeidsgehandicapten en bij ouderen juist voor hun pensionering. De causaliteit van de beleidsinzet is met andere woorden niet eendimensionaal, er is juist een continuüm aan mogelijke beleidsinterventies, die mede moeten worden beoordeeld op de mate van afoming en ‘recidive’ of ‘draaideureffecten’.

De beleidsverantwoordelijken in de organisaties van de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling leren nu anders dan toen deze velden nog gescheiden werelden waren. Zij functioneren tegenwoordig in een samenspel met anderen en beïnvloeden elkaar voortdurend in de keten van werk en inkomen. Woordvoerders van deze organisaties geven nu toe dat zij hun eigen hardnekkige beelden over het functioneren en de kwaliteit van aanpalende organisaties hebben moeten bijstellen en dat zij binnen het bestaande wettelijke kader substantiële resultaten hebben geboekt door een andere aansturing van de lokale praktijk, gericht op het activeren van de clientèle (zie ook Van der Meer en Roes, 2009). Om de cognitieve en normatieve verschuivingen in de uitvoeringsorganisatie goed in beeld te krijgen, kan worden aangesloten bij een algemeen principe van de Amerikaanse filosoof John Dewey. Dewey sprak over de noodzaak van *inquiry*: “the product of people working together, gathering information, projecting hypothetically, listening to experts, and debating positions. It is messy, frustrating, too often ill-fated work. But it may be the best we have” (Dewey, 1991, geciteerd in Dijkstra en Meurs, 2007: 292). Voor een adequaat leerproces ten aanzien van re-integratie is het met andere woorden noodzakelijk vast te stellen hoe de betrokken uitvoeringsambtenaren de lokale arbeidsmarkt waarnemen en tot nieuwe inzichten en percepties komen van de effectiviteit van beleidsinterventies in de re-integratie. Het gaat hier om een aanpassingsproces waarin de betrokkenen zowel leren van anderen door systematisch de resultaten te vergelijken

(bijvoorbeeld de tweewekelijkse gegevensvergelijking van vestigingen van CWI/UWV), als gezamenlijk de bakens verzetten indien zich problemen voordoen. Daarbij horen verstandig leiderschap in de organisatie, investeringen in de motivatie en kwaliteit van de medewerkers en gebruik van intelligente huisvesting en computersystemen voor de gerichte ondersteuning van werkprocessen van professionals, zonder in de valkuil van een sterk bureaucratische verantwoordings- en regelcultuur te vallen. Dit kan ook niet zonder maatschappelijk debat, zoals bij de start van SUWI ten onrechte nog werd gedacht. Het is noodzakelijk dat publieke en private actoren systematisch reflecteren op hun handelen. Dat stelt eisen aan de onderlinge omgangsvormen en vormen van evaluatie en terugkoppeling. Charles Sabel (1996), een navolger van Dewey, noemt dit proces *learning by monitoring*, waarbij het 'economische' en het 'politieke' nauw op elkaar aansluiten. Er moet met andere woorden worden vastgesteld welke resultaten de professionals in de uitvoeringsorganisatie realiseren en wat daarvan de politieke betekenis is. Het is om deze reden dat Sabel in 2004 bij zijn rondgang in Nederland een pleidooi hield verder te denken dan *New Public Management* en de daaraan verbonden publieke verantwoording op basis van enkele indicatoren. De nationale overheid moet een centrale rol spelen in het verzamelen van de informatie uit beleidsprocessen. Dit vereist zowel de vaststelling, bewerking en verspreiding van de bereikte resultaten, als gerichte experimenten ter verbetering.

Voor SUWI betekent dit concreet, dat naarmate CWI/UWV en de gemeenten hun horizontale samenwerking in de keten versterken (bijvoorbeeld in wederzijdse gegevensuitwisseling, de Toonkamers, maar ook in de bedrijfsverzamelgebouwen en in de ICT) er minder verticale aansturing en toezicht noodzakelijk zijn. Dit ontslaat de overheid echter niet van de plicht de doelstellingen van bescherming en activering te formuleren en de resultaten van reactivering in een publiek debat te bespreken. Een dergelijke combinatie van het 'sturen op resultaat' door de overheid met 'sturen door participatie' binnen SUWI, vraagt nadrukkelijk ook om reflectie op de succeskansen en de faalfactoren van individuele trajecten en dus om de beoordeling van de afwegingen die individuele medewerkers bij de inzet van de middelen maken (Van der Meer en Visser, 2004). Op grond daarvan zijn beleidswijzigingen inhoudelijk te legitimeren. Een systematischer dataverzameling vereist bovendien dat cliënten gedurende langere tijd gevolgd worden. Alleen dan is het mogelijk iets te zeggen over de redenen waarom sommige groepen werkzoekenden gemakkelijk worden teruggeleid naar de arbeidsmarkt en andere langdurig buiten spel staan.

We kunnen het ook anders formuleren. De ‘sociale investeringsstaat’ (Esping-Andersen, 2000) waarvan tegenwoordig sprake is, probeert de agenda van maximale sociale bescherming om te buigen in de richting van ‘activering’ van burgers voor het ondernemen van persoonlijke en maatschappelijke activiteiten en ‘preventie’ van uitval en inactiviteit. Het is een illusie dat de markt alle problemen kan oplossen. Wij zijn van mening dat de ‘nieuwe’ investeringsagenda van de overheid alleen maar kan werken op basis van enkele principes van de ‘oude’ verzorgingsstaat: dat wil zeggen dat informatie, scholing en bemiddeling collectieve goederen zijn, dat aan herstructureringsprocessen kosten zijn verbonden en dat de vaststelling van medische risico’s niet aan de markt kan worden overgelaten. Tegenwoordig vraagt de blijvende inzetbaarheid van burgers op de arbeidsmarkt om permanente scholing en loopbaanoriëntatie, zowel binnen en buiten bedrijven als binnen en tussen sectoren. Sommige sectoren zoals de bouw, en in zeker mate ook de metaal, hebben hierop een voorschot genomen. Hieruit blijkt dat sectoraal en lokaal arbeidsmarktbeleid vaak samengaan. In deze verbinding was reeds voorzien in de jaren tachtig en ten tijde van de tripartiete arbeidsvoorzieningsorganisatie in de jaren negentig.

Het begrip sociale investeringsstaat illustreert treffend dat het voeren van overheidsbeleid ook kosten met zich meebrengt en dat de kost voor de baat uitgaat. Als we ervan uitgaan dat de krapte in de rijksfinanciën ten gevolge van de vergrijzing van de bevolking structureel is, dan kunnen de benodigde investeringen op lange termijn slechts op maatschappelijke steun rekenen indien de beoogde doeleinden worden gerealiseerd. We kunnen ons niet permitteren voortdurend verliezen af te boeken door permanente reorganisaties en verspilling van mensen en middelen. De toekomstscenario’s van de arbeidsmarkt en de verschuivingen in de samenstelling van huishoudens legitimeren de agenda van de sociale investeringsstaat. Als de uitgaven voor de sociale verzekeringen binnen drie decennia grofweg zijn gehalveerd, is er ook de financiële ruimte voor de noodzakelijke investeringen in kwalificaties van werkzoekenden en het bieden van voldoende inkomensbescherming. Om deze middelen het beste te besteden, dienen we het bestaande beleid niet steeds weer te veranderen, maar lering te trekken door goede ervaringen meer systematisch in kaart te brengen en uit te wisselen.





## Bijlage 1 Afkortingen

<b>Afktorting</b>	<b>Betekenis</b>
AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
ABU	Algemene Bond van Uitzendondernemingen
ABW	Algemene Bijstandswet
ANS	Arbeidsbureau Nieuwe Stijl
arbo	Arbeidsomstandigheden
AWVN	Algemene Werkgeversvereniging Nederland
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
bbp	Bruto binnenlands product
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBA	Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
CDA	Christen Democratisch Appèl
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
CPB	Centraal Planbureau
Ctsv	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
CU	ChristenUnie
CVCS	Cliënt-volg-communicatiesysteem
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen; ook: Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen
D'66 / D66	Democraten'66
DG Arbvo	Directoraat-Generaal Arbeidsvoorziening
DG SZ	Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid
Divosa	Vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van werk, inkomen en participatie
EG	Europese Gemeenschap
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
EVP	Evangelische Volkspartij
FBV	Federatie van Bedrijfsverenigingen

FNV	Federatie Nederlands Vakbeweging
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
ID	Instroom-/Doorstroombanen
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IOAW	Wet Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze Werknemers
IOAZ	Wet Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen
IRO	Individuele Re-integratie-overeenkomst
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
JWG	Jeugd Werk Garantiewet
Lisv	Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen
LPF	Lijst Pim Fortuyn
MDW	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
nOSV	Nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen
nWW	Nieuwe Werkloosheidswet
OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (Organization for Economic Co-operation and Development)
OMC	Methode van open coördinatie
OPTA	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekeringen
Pemba	Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid
PNO	Prestatieniveau Overeenkomst
PPR	Politieke Partij Radicalen
PvdA	Partij van de Arbeid
PWC	Price Waterhouse Cooper
RBA	Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
RCC	Regionale Coördinatie Commissie
RCO	Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties
REKO	Regionaal Ketenoverleg
RIB	Re-integratiebureau
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
RWW	Rijksgroepregeling Werkloze Werknemers
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad

SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
SNO	Serviceniveau Overeenkomst
SUWI	Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SWI	Samenwerking Werk en Inkomen
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAV	Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume
TBA	Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen
Tica	Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming
TW	Toeslagenwet
TZ/arbo	Wet Terugdringing Ziekteverzuim
uvi	Uitvoeringsinstelling werknemersverzekeringen
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VLZ	Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VNO-NCW	Vereniging Verbond van Nederlandse Ondernemingen en Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
Vut	Vervroegde vrijwillige uittreding
Wajong	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten
Walvis	Wet Administratieve Lastenverlichting en Vereenvoudiging in Socialeverzekeringswetten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
WIA	Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WI CDA	Wetenschappelijk Instituut CDA
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WTO	Wereld Handelsorganisatie (World Trade Organization)
Wulbz	Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte
WVP	Wet Verbetering Poortwachter
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
WWV	Wet Werkloosheidsvoorziening
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZW	Ziektewet



## **Bijlage 2 Chronologisch overzicht van belangrijke gebeurtenissen**

### **Jaren tachtig**

- 1980 Minister van Sociale Zaken W. Albeda stuurt een adviesaanvraag aan de SER voor een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet, discussie concentreert zich voornamelijk op een nieuw bestuurlijk model voor de arbeidsvoorziening.
- 1982-1986 Stelseldiscussie. Politiek en maatschappelijk debat over de toekomst van het stelsel van sociale verzekeringen.
- 1982 Instelling van acht experimentele Regionale Coördinatie Commissies (RCC's).
- 1982 Aantreden van het eerste kabinet-Lubbers (CDA en VVD) dat een beleid van bezuinigingen en terugdringing van de overheid voorstaat.
- 1982 Akkoord van Wassenaar: centraal akkoord tussen sociale partners over loonmatiging en arbeidsduurverkorting.
- 1984 Naoorlogs record van 840.000 werklozen.<sup>1</sup>
- 1984 Alle sociale uitkeringen worden met drie procent verlaagd, onder eerste kabinet-Lubbers, dat aantreedt in 1982. Bovendien wordt de koppeling van het sociaal minimum aan de ontwikkeling van de lonen vanaf het eind van de jaren zeventig herhaaldelijk buiten werking gesteld.
- 1984 SER brengt advies uit: *Advies vereenvoudiging uitvoering van sociale verzekering (uitvoeringsorganisatie aan de top)*.

- 1984 Interim-advies over de rol van de sociale partners, SER
- 1985 Advies over de Arbeidsvoorzieningswet, SER.
- 1985 Invoering Toeslagenwet (TW) en IOAW en IOAZ.
- 1985/1986 Uitkeringspercentages van de WW en de WAO worden verlaagd van 80 naar 70 procent.
- 1986 Invoering WAGW (Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers). Deze wet heeft als doel de integratie van gehandicapte werknemers in het arbeidsproces.
- 1987 Invoering ‘stelselherziening’. De doelstellingen zijn vereenvoudiging, gelijke behandeling en kostenbeheersing. Geen van deze doelstellingen komt echt goed uit de verf, maar een aanzet voor een betere beheersing van de kosten is gemaakt.<sup>2</sup>
- 1986-1990 Alle uitkeringen worden ‘bevroren’.
- 1989 Staatssecretaris De Graaf komt met een voorstel voor een nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekering (nOSV).

### **Jaren negentig**

- 1990 Nieuwe arbeidsvoorzieningswet wordt aangenomen, parlement stemt in met een tripartiet model voor de arbeidsbureaus.
- 1 januari 1991 Arbeidsvoorziening wordt een zelfstandig bestuursorgaan, bestuurd door drie partijen: de overheid, de werkgeversorganisaties en de vakbonden. Overheidsmonopolie op arbeidsvoorziening wordt opgeheven.
- 1992 Invoering van de Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV). Invoering bonus/malus-systeem, premiedifferentiatie in de ziektewet en loonkostensubsidies voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten.

- 1992 Start parlementaire enquête Sociale Zekerheid (commissie-Buurmeijer) naar de uitvoering van de WW, WAO, ZW, AAW.
- 1 augustus 1993 Invoering van de Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA). De duur en hoogte van de WAO- uitkeringen worden afhankelijk gemaakt van arbeidsverleden en leeftijd.
- 1993 Verslag parlementaire enquête Sociale Zekerheid: – De uitvoeringsorganen hebben te veel uitkeringen verstrekt en te weinig moeite gedaan om mensen te laten uitstromen. – Er is sprake van belangenverstrengeling en afwettelingprocessen. – Onvoldoende aandacht voor poortwachterfunctie.
- 1 januari 1994 Invoering Wet Terugdringing Ziekteverzuim (TZ/arbo).
- 1994 Aantreden van het eerste kabinet Kok (PvdA, VVD en D66) dat in het regeerakkoord introductie van marktwerking in de sociale zekerheid aankondigt.
- 1994 De Tweede Kamer gaat akkoord met het voorstel van het CBA om categorie-4 werklozen over te laten aan de gemeenten.
- 1994 Het rijksbudget voor arbeidsvoorziening wordt verlaagd met 25% (400 miljoen gulden per jaar).
- 1995 Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1995.
- 1995 Start van het project Samenwerking Werk en Inkomen (SWI), waarmee arbeidsbureaus, uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen en sociale diensten van gemeenten werd gevraagd te gaan samenwerken om de werkzoekenden beter van dienst te kunnen zijn.
- 1995 Rapport Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet (rapport commissie-Van Dijk).



- 1995 Organisatiewet Sociale Verzekeringen: onafhankelijke claimbeoordeling en onafhankelijk toezicht; bedrijfsverenigingen moeten zich losmaken van uitvoeringsinstellingen (uvi's). Het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) neemt de taken van de FBV en de GMD over.
- 1 januari 1996 Invoering nieuwe normensystematiek in de Algemene Bijstandswet. De bijstand kent uitkeringspercentages van 50, 70 en 100 procent van het sociaal minimum voor respectievelijk alleenstaanden, eenoudergezinnen en samenwonenden of gehuwden, met de mogelijkheid van een toeslag van 20 procent voor de eerste twee groepen.
- 1996 Afschaffing Ziektewet en Invoering Wulbz. Wet Uitbreiding Loondoorbetalingverplichting bij Ziekte verplicht de werkgever om bij ziekte van een werknemer gedurende maximaal 52 weken 70 procent van het loon door te betalen.<sup>3</sup>
- 1 januari 1997 Nieuwe Arbeidsvoorzieningswet treedt in werking met een inkoopmodel waarbij de uvi's en de gemeenten diensten van arbeidsbureaus kunnen inhuren om hun cliënten aan het werk te helpen.
- 1997 Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997 (OSV 1997) voorziet in een nieuwe uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen. In het bijzonder wordt beoogd een bijdrage te leveren aan een beperking van het beroep op deze verzekeringen.<sup>4</sup> Oprichting Lisv dat de taken van de bedrijfsverenigingen en het Tica overneemt.
- December 1997 Minister Melkert (SZW) stelt samenwerking tussen arbeidsbureaus, uvi's en gemeenten verplicht.
- 1998 Invoering Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba). Deze wet hanteert het principe 'de vervuiler betaalt'. Hoe meer medewerkers een werkgever in de WAO laat gaan, hoe hoger de premie. De hoogte van de premie wordt per branche of per bedrijf vastgesteld.<sup>5</sup>

- 1998 Paars I komt vlak voor de verkiezingen met het plan Melkert-De Grave waarin de uitvoering van de WW en WAO wel wordt geprivatiseerd maar de claimbeoordeling in publieke handen blijft.
- 1998 SER komt met advies over private uitvoering sociale verzekeringen.
- November 1998 Eerste SUWI-nota waarin wordt voorgesteld om de uvi's te privatiseren, maar een belangrijk deel van hun takenpakket gaat naar het CWI (claimbeoordeling) of moet uitgevoerd i.s.m. CWI (activering en controle). Het 'reïntegratiedeel' van Arbeidsvoorziening zal worden geprivatiseerd.
- Juni 1999 Het parlement zet steeds meer vraagtekens bij de privatisering. De Kamer maakt zich onder andere zorgen over de privacybescherming van cliënten, de gevolgen voor het personeel, de haalbaarheid van markwerking, ICT en de algehele kosten-baten.
- Najaar 1999 Tweede SUWI-nota: kabinet kiest voor een publiek model voor de uitvoering van de sociale zekerheid door UWV en de hoofdtaak van de arbeidsbureaus (re-integratie) wordt geprivatiseerd.

### **Jaren 2000**

- 1 januari 2002 Invoering Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI). Start Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), instelling van de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's), start nieuwe re-integratiemarkt.
- 2002 Wet Verbetering Poortwachter: in deze Wet is geregeld wat werknemers en werkgevers moeten doen om te bevorderen dat langdurig zieke werknemers zo snel mogelijk weer aan de slag gaan.

- 1 januari 2004 De Algemene Bijstandswet wordt vervangen door de Wet Werk en Bijstand (WWB). Gemeenten worden zelf verantwoordelijk voor het re-integratiebeleid van bijstandsccliënten.
- 2004 Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte naar twee jaar (VLZ).
- 2006 Invoering Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). Bij deze wet gaat het erom dat werknemers werken naar vermogen, ook als ze minder arbeidsgeschikt zijn.
- 2006 SUWI-evaluatie door PWC.
- 1 juli 2008 Invoering richtlijn passende arbeid (effectief vanaf 1 juli 2009). Voor mensen die vanaf 1 juli 2008 werkloos worden, wordt alle arbeid na een jaar werkloosheid passend.

### **Bijlage 3 Deelnemers aan de workshops van 27 maart en 24 april 2008**

(Tussen haakjes staan de voor het onderwerp van deze studie belangrijkste organisaties vermeld waar de betreffende persoon werkzaam was of nog is .)

Ronald van Bekkum (CWI)  
Hans Borstlap (ministerie van SZW)  
Jan-Paul van den Bosch (Randstad)  
Arie den Broeder (SER, ministerie van CRM, Sociale Verzekeringsraad)  
Annette Dümig (UWV)  
Rens de Groot (Tica, Lisv, CWI)  
Bert de Jong (GAK)  
David van Maanen (UWV, Cap Gemini)  
Theo Mensen (CWI)  
Saskia Noorman-Den Uyl (Tweede Kamer)  
Kick van der Pol (FNV, Achmea)  
Lenie Scholten (gemeente Nijmegen)  
Wim Schouten (RWI)  
Trees Snelders (VNO-NCW, SER, Sociale Verzekeringsbank)  
Nico van der Stel (ministerie van SZW)  
Kees Vos (ministerie van SZW)  
Paul ter Wal (BVG, Andare)  
Dineke Willekes (UWV)



## **Noten**

### **Hoofdstuk 1**

- 1 Wel schetsen we in hoofdstuk 3 kort de stand van zaken in de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening in 1980, het startjaar van onze analyse. Waar het betoog in de beschrijvende en analyserende hoofdstukken vraagt om uitleg van de materiewetten, zullen we daar kort op ingaan.
- 2 De specifieke problemen van de bijstandsgerechtigden en de rol van gemeenten bij de bemiddeling blijven in dit boek onbesproken.
- 3 Vanaf 1999 maakt het ILO-verdrag ook bemiddeling door private partijen mogelijk.

### **Hoofdstuk 2**

- 1 Een maatschappelijke sector kan worden gedefinieerd als een verzameling kernorganisaties die opereren in hetzelfde domein met vergelijkbare diensten, producten en functies, samen met organisaties die de resultaten van de kernorganisaties kritisch beïnvloeden, zoals de toeleveranciers, de cliëntenorganisaties, private bedrijven, regulerende en toezichhoudende instanties, financiers en concurrenten (Scott en Meyer, 1991: 117; Bekke en Van Gestel, 2004: 218).

### **Hoofdstuk 3**

- 1 In 1987 zal de WWV in de WW opgaan.
- 2 SER, Advies over de doeleinden en strategie van een structureel werkgelegenheidsbeleid. Den Haag, 8 april 1976.

## Hoofstuk 4

- 1 Volgens de huidige definitie ging het om maximaal 639.000 werklozen.
- 2 Zo vermeldt een rapport van de Teldersstichting: "De uitvoering van het stelsel zullen wij, gezien het globale karakter van deze studie, in dit geschrift geheel buiten beschouwing laten." (Teldersstichting, 1984: 56). In een PvdA-nota staat: "De werkgroep heeft zich met name gericht op de uitkeringsstructuur van het stelsel. De discussie over de stelselherziening is ook het meest dringend. (...) Dat betekent dat de uitvoeringsorganisatie en de wijze waarop het stelsel gefinancierd wordt met name de premiestructuur, niet zijn uitgediept." (PvdA, 1983: 9). Alleen een rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA wijdt een beknopt hoofdstuk aan de uitvoering (WI CDA, 1982: 117-122).
- 3 Ook drie prominente PvdA'ers, Van Kemenade, Ritzen en Wöltgens (1984) tonen zich hier echter voorstander van.
- 4 Dit idee krijgt alleen steun van enkele kleine partijen, de PPR, de EVP en het Wetenschappelijk Bureau van D'66, en de Voedingsbond FNV.
- 5 Formeel wordt de uitkeringsduur gerelateerd aan het arbeidsverleden, maar omdat dit in het verleden niet is geregistreerd, wordt een fictief arbeidsverleden berekend op basis van de leeftijd.
- 6 Wel is er in 1979 in opdracht van de SER een rapport van twee externe adviesbureaus uitgebracht, Eindrapport betreffende het vervolgonderzoek uitvoering van de sociale verzekering op langere termijn.
- 7 Adviesaanvraag Arbeidsvoorzieningswet, Ministerie van Sociale Zaken, 19 mei 1980.
- 8 Raad voor de Arbeidsmarkt, Commissie van advies voor het arbeidsvoorzieningsbeleid.
- 9 Brief van de minister van SZW, J. den Uyl, aan de staatssecretaris van BiZa, S.J. Stuiveling, 's-Gravenhage, 6 oktober 1981.
- 10 Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet); Voorlopig Verslag van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vastgesteld op 1 december 1988, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20569, nr. 8, p. 3.
- 11 Verslag van de bespreking van het Toporgaan over deze concept-gespreksnotitie, 84 TO 660, 5 november 1984.
- 12 Brief van het directoraat-generaal Sociale Zekerheid, A. den Broeder, plv. DG SZ, aan de DG Arbvo, betreffende Kanttekeningen bij Notitie van DG Arbvo over Arbeidsvoorzieningswet, nr. 8415894, 24 september 1984.
- 13 Notitie van de DG Arbvo aan de voorzitter en leden van het Toporgaan, betreffende: Bijdrage tot discussie over bestuurlijke vernieuwing bij SZW,

toegespitst op bestuurlijke vernieuwing van Arbeidsvoorziening, 11 oktober 1984.

- 14 Gespreksnotitie van de DG ABA aan het Toporgaan, betreffende: bestuurlijke vormgeving op het terrein van de arbeidsvoorziening en de werknemersverzekeringen, 2<sup>e</sup> concept, 15 november 1984.

## Hoofdstuk 5

- 1 Het gaat hier om de geregistreerde werkloosheid, d.w.z. personen die minder dan 12 uur per week werken, actief naar werk zoeken en staan ingeschreven bij het arbeidsbureau.
- 2 Het betreft hier het aantal ontvangers van een WAO-, AAW-, WW-, WWV-, ABW-, RWW- en AWW-uitkering (dus excl. Ziektewet- en vut-uitkeringen).
- 3 Het gaat om de werkloosheid onder jongeren en ouderen (vanaf 1983), langdurige werkloosheid (1984), gewerkte uren (1984), deeltijdwerk (1993), werkloosheid per leeftijdscohort (1995) en per opleidingsniveau (1997) (Durand, 2004).
- 4 Deze gegevens beschrijven de werkgelegenheid in de economische sectoren, anciënniteit, verdeling van de werkgelegenheid over bedrijven, arbeidsmarkt-migratie, herhalingswerkloosheid, zelfstandigen zonder personeel, groei en teruggang van de werkgelegenheid in bedrijven, ontmoedigingscijfers, arbeidsongelukken, regionale variatie in de werkloosheid, afwezigheid van het werk, opleiding en scholing, vakbondslidmaatschap, inkomensongelijkheid, arbeidsrisico's, werkloosheid onder allochtonen, werkloosheid onder schoolgaande jeugd, tijdelijk werk, gebruik van herverdelingsinstrumenten en de informele economie (Durand, 2004).
- 5 Zie het verslag van de conferentie 'Social policy and economic performance: employment, activating welfare state and economic competitiveness' van 23-25 januari 1997 (Hemerijck, 1998).
- 6 In Europa komen marktwerking en sociaal beleid pas bij elkaar op de top van Lissabon (van maart 2001), zie ook de beide rapporten van de Taskforce Kok (2003 en 2004).
- 7 Parlementaire enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, Rapport van de commissie, TK, 1992-1993, 22730, nrs. 7-8, p. 123.
- 8 Heel het raderwerk, Situatie bij het Ctsv, TK, 1995-1996, 24653, nr. 15, p. 19.
- 9 Parlementaire enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, Rapport van de commissie, TK, 1992-1993, 22730, nrs. 7-8, p. 123.
- 10 Parlementaire enquête Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, Rapport van de commissie, TK, 1992-1993, 22730, nrs. 7-8, p. 418-419.



- 11 Tweede Kamer, 1993/1994, 22.730, nr. 24.
- 12 Regeerakkoord kabinet-Kok I, 1994, p. 5.
- 13 Ministerie van SZW. De toekomst van de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen. 'White paper' van minister Melkert en staatssecretaris De Grave, maart 1998.
- 14 Discussienota SUWI, aangeboden door de regiegroep onder leiding van minister van SZW K. de Vries aan de Vaste Commissie voor SZW op 6 november 1998.
- 15 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26448, nr. 5.
- 16 Tweede Kamer 1998-1999, 26448, nr. 1. Toekomstige structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI), kabinetsstandpunt, 23 maart 1999.
- 17 Hoewel de marktwerking vervolgens nieuwe kansen krijgt in het stelsel (zie hoofdstuk 6, de veranderingen in WAO, WW, WVP/VLZ).
- 18 Notitie 'Werkgelegenheid en arbeidsmarktbeleid', Tweede Kamer vergaderjaar 1991-1992, 22310, nrs. 1-2.
- 19 'Arbeidsvoorziening boos om korten budget', NRC Handelsblad, 1 maart 1991, p. 15 en 'Woede over bezuiniging op hulp bij zoeken baan', NRC Handelsblad, 22 mei 1991, p. 23
- 20 Landelijk Meerjaren Beleidskader 1993-1997, juni 1992, Arbeidsvoorziening, Rijswijk.
- 21 Advies Arbeidsbemiddeling en TBA, SER, mei 1994, Den Haag, p. 47-49.
- 22 'De Vries steunt saneringsplan RBA', NRC Handelsblad, 23 maart 1994, p. 20.
- 23 Regeerakkoord kabinet-Kok I, 1994.
- 24 'Arbeidsbureaus vechten "paarse" bezuiniging aan', NRC Handelsblad, 26 augustus 1994, p. 9.
- 25 'Bonden dreigen met vertrek uit bestuur Arbeidsvoorziening', NRC Handelsblad, 4 november 1994, p.1.
- 26 Bomhoff, E.J. (1994). Melkert en Linschoten. Het Financieele Dagblad, 29 augustus 1994, p. 7. P. Fortuyn. (1994). 'Privatiseer arbeidsbemiddeling'. Elsevier, 50, p. 23-25.
- 27 Arbeidsvoorziening in perspectief. Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994. Rapport Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet, VUGA, maart 1995.
- 28 J.C. Blankert (1995), 'Arbeidsvoorziening: naast rechten ook plichten'. Rede uitgesproken op NVA-studiebijeenkomst van 9 juni 1995.
- 29 'Ander werk voor arbeidsbureaus', NRC Handelsblad, 9 maart 1995, p. 23.
- 30 4 april 1995, Kabinetsstandpunt ten aanzien van de conclusies van de commissie-Van Dijk; Tweede Kamer vergaderjaar 1994-1995, 21477, nr. 52.
- 31 Startdocument SWI, Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen, Den Haag, februari 1996.

- 32 Verplichting tot samenwerking is opgenomen in de Arbeidsvoorzieningswet 1996, de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1995 en 1997 en de Nieuwe Algemene Bijstandswet van 1995.
- 33 KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, tweede foto van de SWI-samenwerkingsverbanden, juli 1997.
- 34 Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen, Eindadvies SWI, januari 1997.
- 35 Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen, Samenwerking in dynamisch perspectief, april 1997.
- 36 Samenwerkingsbesluit SWI, Staatsblad 1997/804. Uiterlijk 1 januari 2001 moeten er 200 Centra voor Werk en Inkomen zijn, waarvoor op 1 januari 1999 de samenwerkingsovereenkomsten zijn getekend. De operatie SWI wordt niet langer geleid door een tripartiete regiegroep, maar door een landelijk procesmanagement onder rechtstreekse leiding van de minister.
- 37 Op basis van de zogenaamde Veegwet, zie het wetsvoorstel Nadere wijzigingen van een aantal sociale zekerheidswetten, Staatsblad 1995, p. 691. Op grond hiervan zijn de uitvoeringsinstellingen voor de periode 1996-1999 bevoegd om re-integratieactiviteiten in te kopen voor moeilijk plaatsbaren. Hiernaast kunnen uvi's ook inkopen op basis van de WAGW en later de Wet Rea, terwijl gemeenten kunnen inkopen via een overheveling van gelden uit het grote stedenbudget. Zie ook Sol (2000: 289).
- 38 Behalve dan met de vrije inkoop van gemeenten via het WIW-budget.
- 39 Zoals de Ctsv-affaire en het aftreden van staatssecretaris Linschoten in juni 1996.

## **Hoofdstuk 6**

- 1 Zie Van der Meer en Visser (2005) voor een analyse van de feitelijke onderhandelingen en bereikte compromissen.
- 2 De studie van de WRR heeft vooral betrekking op de arbeidsvoorziening, de gezondheidszorg, het onderwijs, de sociale sector en de volkshuisvesting, waarover separate deelstudies zijn geschreven (Dijstelbloem et al., 2004).
- 3 Glebbeek richt zijn pijlen vooral op twee representanten van het economische arbeidsmarktonderzoek, Jaap de Koning (2005), die de stelling verdedigt dat arbeidsmarktbeleid vrij aardige resultaten boekt, en Pierre Koning (2005), die stelt dat er geen bewijs is van succes.
- 4 Interview met staatssecretaris H. Hoogervorst door H. Bekke en N. van Gestel voor het boek *Publiek verzekerd*. Den Haag, 13.1.2003.
- 5 Interview met mevr. Van Lente, Tweede Kamerlid voor de VVD van 1994-2002, voor het boek *Publiek verzekerd*, door N. van Gestel en H. Bekke. Hattem, 6.1.2003.

- 6 De gekozen divisiestructuur gaat uit van drie divisies: Werkgevers, Werkloosheidsuitkeringen (WW) en Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (AG).
- 7 Interview met de heer Th. Fransen, Raad van Bestuur UWV 2002-2006, voor het boek *Publiek verzekerd*, door H. Bekke en N. van Gestel, Amsterdam, 12.12.2002.
- 8 Met wellicht als enige voordeel dat er een scheiding van front- en backoffices kon worden ingevoerd.
- 9 LISV, *Evaluatie aanbestedingsprocedure, deel 2: Eindrapport*. Amsterdam: LISV, 2001.
- 10 Adverse selection betekent dat de opdrachtgever het risico loopt op een lage kwaliteit dienstverlening, omdat de opdrachtnemer bij de selectie informatie hierover kan achterhouden. Moral hazard is het risico dat de opdrachtnemer na het verkrijgen van de opdracht in zijn eigen belang handelt in plaats van in het belang van het overeengekomen doel met de opdrachtgever.
- 11 In samenspraak met de casemanager/re-integratiecoach en onder goedkeuring van de uitkeringsinstantie, zie de regeling IRO.
- 12 Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt; ervaringen van opdrachtgevers en opdrachtnemers. Onderzoek door Research voor Beleid in opdracht van de RWI, juli 2006.
- 13 Idem, en Van Gestel (2007).
- 14 Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt; ervaringen van opdrachtgevers en opdrachtnemers. Onderzoek door Research voor Beleid in opdracht van de RWI, juli 2006.
- 15 Zie o.a. commissie-Van Dijk, *Arbeidsvoorziening in perspectief*. Den Haag, 1995.
- 16 De preventiequote beschrijft of bij het CWI ingeschreven werkzoekenden terugstromen naar werk en geen beroep doen op een uitkering bij UWV of GSD. De uitstroomquote beschrijft in welke mate mensen binnen zes maanden uit de sociale zekerheid stromen.
- 17 Wethouder L. Scholten van Sociale Zaken van Nijmegen en Nico ter Wal van het ministerie SZW, bij onze Workshop, 27 maart 2008.
- 18 Zo bleek uit een inspectierapport van IWI, geciteerd in Van der Meer en Visser (2004: 227-228).
- 19 Uitspraken workshop 27 maart en 24 april 2008, het laatste citaat is van Annette Dümig.
- 20 De effectiviteit wordt vastgelegd in de 'ketenpreventiequote' (aantal mensen dat buiten de uitkering is gebleven) en de 'ketenuitstroomquote' (aantal uitkeringsgerechtigden dat werk heeft gevonden). Voor beide cijfers zijn landelijk geen normen bepaald, omdat er geen causaal verband kan worden vastgesteld met de activiteiten in de SUWI-keten.

- 21 Zo is het in theorie mogelijk dat personen met een uitkering die na een half jaar geen recht meer hebben op een vervolgutkering volgens de Wet Werk en Bijstand, uitstromen uit de uitkering en daarmee de waarde van de ketenuitstroomquote verminderen. Het stoppen van de uitkering is immers geen gevolg van re-integratie, maar van administratieve factoren (geen recht meer op een uitkering).

## Hoofdstuk 7

- 1 De FNV volgde overigens een zigzagkoers; om niet geheel buiten spel te komen staan ging de FNV in juni 1998 akkoord met het SER-advies over privatisering van de sociale verzekeringen; een advies waar zij na de zomer al weer afscheid van nam (zie Bekke en Van Gestel, 2004).

## Hoofdstuk 8

- 1 Zie de evaluatie van de Jobs Study in de OECD, Employment Outlook, 2006.
- 2 Gebruiken we niet de geregistreerde werkloosheid maar de werkloze beroepsbevolking als indicator, dan is het beeld wat minder gunstig. De drie pieken bedragen dan 10,2, 8,5 en 6,5 procent.
- 3 Zie Van der Meer en Roes (2009) voor een bespreking van de 'parallele innovatie' die thans optreedt op nationaal niveau en in de keten van de uitvoeringsorganisaties.
- 4 We passen hierbij ook enkele onderliggende beginselen toe, die reeds zijn verwoord in de voorstudie van Van der Meer en Visser (2004) voor de rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over 'publieke dienstverlening' (2004) en 'lerende overheid' (2006).

## Bijlagen

- 1 Volgens de toen geldende definitie en meetmethode. Volgens de huidige definitie ging het om maximaal 639.000 werklozen.
- 2 C. Teulings, R. van der Veen en W. Trommel (1997). *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. Den Haag: SZW.
- 3 Bron: [www.werkinfol.nl](http://www.werkinfol.nl).
- 4 Bron: SER.
- 5 Bron: [www.werkinfol.nl](http://www.werkinfol.nl).



## Literatuur

- Abma, T. en R. in 't Veld (2001). *Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Boom.
- Algemeen Ketenoverleg (2004). *Meer mensen aan het werk*. Utrecht: AKO.
- Algemene Rekenkamer (2004). *Bemiddeling en re-integratie werklozen*. Tweede Kamer Vergaderjaar 2004-2005, 29 855, nr. 2
- Allison, G. en P. Zelikow (1971). Essence of decision, explaining the Cuban missile crisis. In: Robert K. Yin (ed.), *The Case Study Anthology*. London: Sage.
- Anderson, M. (1978). *Welfare: The political economy of welfare reform in the United States*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Arbeidsvoorziening (1992). *Landelijk meerjaren beleidskader 1993-1997*. Rijswijk.
- Arents, M., M. Peters en R. Dorenbos (2003). *Vormgeving van het opdrachtgeverschap: ervaringen en percepties van reïntegratiebedrijven*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Baakman, N.A.A. (1990). *Kritiek van het openbare bestuur: besluitvorming over de bouw van ziekenhuizen in Nederland tussen 1960 en 1985*. Amsterdam (dissertatie).
- Baumgartner, F.R. en B.D. Jones (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F.R., C. Green-Pedersen en B.D. Jones (2006). Comparative studies of policy agendas. *Journal of European Public Policy*, 13(7), 959-974.
- Barley, S.R. en P.S. Tolbert (1997). Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution. *Organization Studies*, 18(1), 93-117.
- Beer, P.T. de (2000). Polderwaan: over spraakmakende economen en sprakeloze sociologen. In: P. Ester, D. van Houten en B. Steijn (red.), *De waan van de dag: sociale wetenschap en de publieke zaak*. Nederlandse Vereniging voor Maatschappij en Cultuurwetenschappen (NVMC)/SISWO.
- Beer, P.T. de (2001). Strategie en beleid: meer participeren of slimmer produceren? *Economisch- statistische berichten*, 86 (4323).
- Bekke, H. en N.M. van Gestel (2004). *Publiek verzekerd: voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993-2003*. Apeldoorn: Garant.

- Bekke, A.J.G.M. (1989) Management en besluitvorming. In: Bekke, A.J.G.M., A.F.A. Godfroij en A.F.A. Korsten (red.), *Besturen tussen klassiek en modern: grote denkers uit de bestuurskunde en hun actuele betekenis voor het bestuur*. Landgraaf: Groenevelt, pp.34-41.
- Bekku, R. van. (1996). *Tussen vraag en aanbod*. Proefschrift, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Béland, D. (2005). Ideas and social policy: An institutionalist perspective. *Social Policy & Administration*, 39(1), 1-18.
- Blankert, J.C. (1995). 'Arbeidsvoorziening; naast rechten ook plichten'. Rede uitgesproken op NVA-studiebijeenkomst van 9 juni 1995.
- Boin, A. en P. 't Hart (2000). Institutional crises and reforms in policy sectors. In: *Government institutions: Effects, changes and normative foundations*, edited by Henk Wagenaar, 9-32. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Bomhoff, E.J. (1994). Melkert en Linschoten. *Het Financieele Dagblad*, 29 augustus 1994: 7.
- Bovens, M. en P. 't Hart (1995). *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick: Transaction Books.
- Brink, G. van den, T. Jansen en D. Pessers (2005). *Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.
- Bruttel, O. en E. Sol (2006). Work first as a European model? Evidence from Germany and the Netherlands. *Policy & Politics*, 34, 69-89.
- Bryant, T. (2002) Role of knowledge in public health and health promotion policy change. *Health Promotion International*, 17(1), 89-98
- Buurmeijer, F. (1993). *Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen: rapport van de commissie Buurmeijer, enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 730, nr. 7-8.
- Clemens, E.S. en J.M. Cook (1999). Politics and institutionalism: Explaining durability and change. *Annual Review of Sociology*, 25, 441-466.
- Cohen, M.D., J.G. March en J.P. Olsen (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25
- Cohen en March (1986). *Leadership and ambiguity: The American college president* (second edition). Boston: Harvard Business School Press.
- Commissie-Lamers (1979). *Interim-rapport organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid*. Ambtelijke projectgroep Lamers. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Dacin, M.T., J. Goodstein en W.R. Scott (2002). Institutional theory and institutional change: Introduction to the special research forum. *Academy of Management Journal*, 45(1), 45-57.
- Dalen, H. van en A. Klamer (1996). *Telgen van Tinbergen – het verhaal van de Nederlandse economen*. Amsterdam: Balans.

- Das, T.K. en B.S. Teng (1999). Managing risks in strategic alliances. *The Academy of Management Executive*, 13(4), 50-62.
- Delbridge, R. en T. Edwards (2007). Reflections on developments in institutional theory: Toward a relational approach. *Scandinavian Journal of Management*, 23, 191-205.
- Delors, Jaques. (1993). *White paper on 'growth, competitiveness and employment'*. (Commission of the European Communities) Brussel: Europese Commissie.
- Denis, J.L., A. Langley en L. Rouleau (2007). Strategizing in pluralistic contexts: Rethinking theoretical frames. *Human Relations*, 60(1), 179-215.
- Dewey, J. (1927). *The public and its problems*. Chicago: The Swallow Press.
- Dewey, J. (1991[oonspr. 1938]). *Logic: The theory of inquiry*. Carbondale Illinois: Southern Illinois University Press.
- Dijk, C.P. van (1995). *Arbeidsvoorziening in perspectief*. Rapport Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994. Den Haag: VUGA.
- Dijk, J. van, P. Nijkamp, C.J. Pen, P.P. Tordoir (2008). *Werk is overal, maar niet voor iedereen: aan de slag met effectiever arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: NICIS Institute.
- Dijstelbloem, H.O. en P. Meurs (2007). Leervermogen in een gemengd bestel. In: E.Engelen, A.Hemerijck en W.Trommel (red.), *Van sociale bescherming naar sociale investering: zoektocht naar een andere verzorgingsstaat* (pp. 281-303). Den Haag: Lemma.
- Dijstelbloem, H., P.L. Meurs en E.D. Schrijvers (2005). *Maatschappelijke dienstverlening: Een onderzoek naar vijf sectoren*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Durant, R.F. en P.F. Diehl (1989). Agendas, alternatives, and public policy: Lessons from the U.S. foreign policy arena. *Journal of Public Policy*, 9(2), 179-205.
- Engelen, E., A. Hemerijck en W. Trommel (2006). *Van sociale bescherming naar sociale investering: zoektocht naar een andere verzorgingsstaat*. Jaarboek Beleid en Maatschappij. Den Haag: Lemma.
- Esping-Andersen, G. (2000). The sustainability of welfare states into the twenty-first century. *International Journal of Health Services*, 30(1), 1-12.
- Evans Stout, K. en B. Stevens (2000). The case of the failed diversity rule: A multiple streams analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(4), 341-355.
- Exworthy, M. en M. Powell (2004). Big windows and little windows: Implementation in the congested state. *Public Administration*, 82(2), 263-281.
- Fenger, H.J.M. (2001). *Sturing van samenwerking: institutionele veranderingen in het beleid van werk en inkomen*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Fenger, M. en P.J. Klok (2001). Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 34, 157-170.



- Fikkers, D.J. (2008). *Geruisloos beleid: regio's in West- Europa en hun zoektocht naar hoger opgeleiden*. Universiteit Twente, CSTM (dissertatie).
- Fortuyn, P. (1994). Privatiseer arbeidsbemiddeling. *Elsevier*, nr. 50, 23-25.
- Garud, R., C. Hardy en S. Maguire (2007). Institutional entrepreneurship as embedded agency: An introduction to the special issue. *Organizational Studies*, 28, 957-969.
- Gerven, M. van. (2007). *Case study selection: the impact of EU policy instruments on Dutch activation policies regarding employment and social security*. ETOS. BE – Part 2, Brussel.
- Gestel, N.M. van (1994). *De onzichtbare overheid: naar nieuwe vormen van sturing, het voorbeeld van de arbeidsvoorzieningswet*. Delft: Eburon.
- Gestel, N.M. van (1999). The right moment for governmental renewal. In: N. Nelissen, M-L. Bemelmans-Vidéc, A. Godfroij en P. de Goede (eds.), *Renewing government, innovative and inspiring visions* (pp. 151-169). Utrecht: International Books.
- Gestel, N.M. van (2000). Naar een nieuw sturingsmodel in de sociale zekerheid. In: Nelissen e.a. (eds.), *Bestuurlijk vermogen, analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen* (pp. 175-207). Bussum: Couthino.
- Gestel, N.M. van (2002). Marktwerving en publieke waarden in de arbeidsbemiddeling. In: E. de Jong (red.), *Markt en waarden* (pp. 183-207). Nijmegen: Valkhof Pers.
- Gestel, N.M. van (2007). *The public management of private employment services*. Conferentiepapier European Group of Organizational Studies (EGOS), Wenen.
- Gestel, N.M. van en D. Nyberg (2008). *Institutional change and sensemaking in organizations*. Conferentiepapier European Group of Organizational Studies (EGOS), Amsterdam.
- Glebbeeck, A.C. (2005). De onrealistische evaluatie van arbeidsmarktbeleid. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 21(1), 38-48.
- Goede, P. de (1999). *Omroepbeleid met en tegen de tijd: interacties en instituties in het Nederlandse omroepbestel, 1919-1999*. Amsterdam (dissertatie).
- Greenwood, R. en C.R. Hinings (1996). Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. *The Academy of Management Review*, 21(4), 1022-1054.
- Greenwood, R., R. Suddaby en C.R. Hinings (2002). Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields. *Academy of Management Journal*, 45(1), 58-80.
- Hall, P.A. (1989). *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hall, P.A. (1993). Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

- Hargrave, T.J. en A.H. van de Ven (2006). A collective action model of institutional innovation. *Academy of Management Review*, 31(4), 864-888.
- Hart, P. 't, M. Metselaar en B. Verbeek (1995). Denken over publieke besluitvorming. In: P. 't Hart, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming* (pp. 1-25). 's-Gravenhage: VUGA.
- Hauten, M. van den, K. Visscher en L. Aarts (2005). *Tweede voortgangsrapportage IRO*. Den Haag: APE/Ministerie van SZW.
- Hecló, H. (1974). *The private government of public money: Community and policy inside British politics*. Berkeley: University of California Press.
- Hecló, H. (1994). Ideas, interests and institutions. In: L. C. Dodd en C. Jillson (eds.), *The dynamics of American politics: Approaches and interpretations* (pp. 366-399). Boulder: Westview Press.
- Hemerijck, A. (1998). Verslag van de conferentie 'Social policy and economic performance: employment, activating welfare state and economic competitiveness' van 23-25 januari 1997.
- Hertogh, M. en J. Peet (1999). *Werk aan uitvoering: de geschiedenis van de bedrijfsvereniging voor de bouwnijverheid en het Sociaal Fonds Bouwnijverheid*. Amsterdam: NEHA.
- Hinings, C.R. en P.S. Tolbert (2008). Organizational institutionalism and sociology: A reflection. In: R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin en R. Suddaby (eds.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (pp.473-490). London: SAGE.
- Hoogenboom, M. (2004). *Standenstrijd en Zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland (1880-1940)*. Dissertatie, Universiteit van Amsterdam.
- Hoogerwerf, A. (red.) (1998) *Het ontwerpen van beleid: Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Horssen, C. van, L. Mallee en J.W.M. Mevissen (2004). *De reïntegratiemarkt langs de meetlat van de SUWI: derde inventarisatie van stand van zaken*. Publicatienummer 1216. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Howlett, M. (1998). Predictable and unpredictable policy windows: Institutional and exogenous correlates of Canadian federal agenda-setting. *Canadian Journal of Political Science*, 31(3), 495-524.
- Howlett, M. en M. Ramesh (1998). Policy subsystem configurations and policy change: Operationalizing the postpositivist analysis of the politics in the policy process. *Policy Studies Journal*, 26(3), 466-481.
- Huijgen, F. (1990). The training of workers and their occupational level: the qualitative structure of employment 1960-1985. *Journal of Social Sciences*, 26 (2), 91-111.
- John, P. (2003). Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, 31(4), 481-498.

- Jones, B.D. en F.R. Baumgartner (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago (IL): University of Chicago Press.
- Jordan, A., R. Wurzel en L. Bruckner (2003). *New instruments of environmental governance? National experiences and prospects*. Florence: Routledge.
- Keeler, J.T.S. (1993). Opening the window for reform: Mandates, crises, and extraordinary policy-making. *Comparative Political Studies*, 25(4), 433-486.
- Kersbergen, K. van (2000). The declining resistance of welfare states to change? In: S. Kuhnle (ed.), *Survival of the European welfare state* (pp. 19-36) London/ New York: Routledge.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Revised edition. New York: Longdan.
- Knoke, D. en E. Laumann (1988). Policy networks of the organizational state: Collective action in the national energy and health domains. In: R. Perrucci en H. Potter (eds.) (1988), *Networks of power: Organizational actors at the national, corporate and community levels* (pp. 17-51). Edison: Aldine Transaction.
- Kok, L., J.A. Kortweg en M. van der Meer (2004). *Evaluatie sluitende aanpak 1998-2003*. Amsterdam: SEO.
- Kok, W. (2003) *Jobs, jobs, jobs: Creating more employment in Europe*. Rapport I van de commissie-Kok. Brussel: European Commission.
- Kok, W. (2004). *Facing the challenge, the Lisbon strategy for growth and employment*. Rapport II van de commissie-Kok. Brussel: European Commission.
- Koning, J. de (2003). *Wat niet weet, wat niet deert. Over de decentralisatie en uitbesteding van het arbeidsmarktbeleid*. Rede uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van buitengewoon hoogleraar op 26 september 2003 te Rotterdam.
- Koning, J. de (2005). Actief arbeidsmarktbeleid: effectiever dan vaak wordt aangenomen. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2005/1.
- Koning, P. de (2005). Heeft de evaluatie van reïntegratiebeleid nog toekomst? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2005/1.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London: Sage.
- KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (1997). *Tweede foto van de SWI-samenwerkingsverbanden*. Hoofddorp KPMB BEA.
- Kroft, H., Schuyt, C. en S. Hoegen (1989). *Een tijd zonder werk: een onderzoek naar de levenswereld van langdurig werklozen*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Leblebici, H., G.R. Salancik, A. Copay en T. King (1991). Institutional change and the transformation of interorganizational fields: An organizational history of the U.S. radio broadcasting industry. *Administrative Science Quarterly*, 36, 333-363.

- Lounsbury, M. (2007). A tale of two cities: competing logics and practice variation in the professionalizing of mutual funds. *Academy of Management Journal*, 50(2): 289-307.
- Machin, S. en A. Manning (1999). The effects of minimum wages on employment: theory and evidence from Britain. *Journal of Labor Economics*, 17(1), 1-22.
- Maguire, S., C. Hardy en T.B. Lawrence (2004). Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/Aids treatment advocacy in Canada. *Academy of Management Journal*, 47(11), 657-679.
- Mayntz, R. en F.W. Scharpf (1995). *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt: Campus.
- Mazmanian, D. en P.A. Sabatier (1989). *Implementation and public policy*. Lanham: University Press of America.
- Meer, M. van der (1998). *Vaklieden en werkzekerheid* (dissertatie). Amsterdam: Thela Thesis.
- Meer, M. van der en B. van Riel (2002). The advocacy coalition for European employment policy: The European integration process after EMU. In: H. Hegmann, en B. Neumaerker (eds.), *Die Europäische Union aus politökonomischer perspective*. Metropolis Verlag
- Meer, M. van der en Jelle Visser (2004). Arbeidsvoorziening. Hoofdstuk 5 in: H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke Dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*. WRR Verkenning. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Meer, M. van der (2005). Arbeidsvoorziening: meten is weten? In: M. Arentsen en W. Trommel (red.), *Moderniteit en overheidsbeleid: hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*. Bussum: Coutinho
- Meer, M. van der en J. Visser (2005). *Shifting positions and hidden resources – the tortuous negotiation of the Autumn Agreement of 2004 in the Netherlands*. New governance project, the emergence and evolution of social pacts. Country Papers. Florence: European University Institute.
- Meer, M. van der, J. Visser en T. Wilthagen (2005). Adaptive and reflexive governance: The limits of organized decentralisation. *European Journal of Industrial Relations*, 11(3), 347–365.
- Meer, M. van der en B. Roes (2009). Parallele innovatie als een vorm van beleidsleren. Het voorbeeld van de keten van werk en inkomen. Working Paper nr. 70. Amsterdam: AIAS.
- Meyer, A.D., V. Gaba en K.A. Colwell (2005). Organizing far from equilibrium: Nonlinear change in organizational fields. *Organization Science*, 16, 456-473.
- Michels, A. (2008). Kennis en conflict in beleidsprocessen, in: *Bestuurskunde*, 17: 2., pp. 5-14.

- Mucciaroni, G. (1992). The garbage can model & the study of policy making: A critique. *Polity*, 24(3), 459-482.
- Nelissen, N., H. Goverde en N. van Gestel (2000). *Bestuurlijk vermogen: analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*. Bussum: Coutinho.
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NRC Handelsblad (1991). Woede over bezuiniging op hulp bij zoeken baan, *NRC Handelsblad*, 22 mei 1991, p. 23.
- NRC Handelsblad (1994a). De Vries steunt saneringsplan RBA, *NRC Handelsblad*, 23 maart 1994, p. 20.
- NRC Handelsblad (1994b). Arbeidsbureaus vechten 'paarse' bezuiniging aan, *NRC Handelsblad*, 26 augustus 1994, p. 9.
- NRC Handelsblad (1994c). Bonden dreigen met vertrek uit bestuur Arbeidsvoorziening, *NRC Handelsblad*, 4 november 1994, p. 1.
- NRC Handelsblad (1995). Ander werk voor arbeidsbureaus, *NRC Handelsblad*, 9 maart 1995, p. 23.
- OECD (1964). *Economic Surveys by the O.E.C.D.: Netherlands*. Paris: OECD.
- OECD (1967). *Economic Surveys by the O.E.C.D.: Netherlands*. Paris: OECD.
- OECD (1993). *Employment Outlook 1993: Monitoring labour market prospects and developments*. Paris: OECD.
- OECD (1994). *OECD Jobs Study: Evidence and explanations*. Paris: OECD.
- OECD (2006). *Employment Outlook 2006: Boosting jobs and incomes*. Paris: OECD.
- OECD (2007). *Labour force statistics 2007*. Paris: OECD.
- Oliver, C. (1992). The antecedents of deinstitutionalization. *Organization Studies*, 13(4), 563-588.
- Osborne, D. en T. Gaebler. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing.
- Pedersen, J.S., C. Mazza en K. Sahlin-Andersson (2005). European constructions of an American model. *Management Learning*, 36(4), 471-491.
- Peters, J. en J. Pouw (2005). *Intensieve menshouderij*. Schiedam: Scriptum Management.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Plowman, D.A., L.T. Baker, T.E. Beck, M. Kulkarni, S.T. Solansky en D.V. Travis (2007). Radical change accidentally: The emergence and amplification of small change. *Academy of Management Journal*, 50(3), 515-543.

- PWC (2006). *SUWI-evaluatie 2006, Een evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI)*. Den Haag: PriceWaterhouse-Coopers.
- Raad voor Werk en Inkomen (2006). *SUWI ontketend*. Advies samenwerking binnen de dienstverlening in de SUWI keten. Den Haag: RWI.
- Reay, T. en C. R. Hinings (2005). The recomposition of an organizational field: Health care in Alberta. *Organization Studies*, 26, 351-384.
- Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen (1996). *Startdocument SWI*, Den Haag: Projectbureau Samenwerking Werk en Inkomen.
- Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen (1997a). *Eindadvies SWI*. Den Haag: Projectbureau Samenwerking Werk en Inkomen.
- Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen (1997b). *Samenwerking in dynamisch perspectief*. Den Haag: Projectbureau Samenwerking Werk en Inkomen.
- Rhijn, A.A. van. (1943). *Sociale zekerheid*. Rapport van de Commissie Van Rhijn, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 maart 1943.
- Rieken, J.G.P. (1985). *Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening: een organisatiekundige en bestuurskundige analyse van het beleid inzake de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening*. Deventer: Kluwer.
- Rittel, H. en M. Webber (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Roebroek, J.M. en Hertogh, J. (1998). *De beschavende invloed des tijds: twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*. 's-Gravenhage: Vuga
- Rooy, P. de (1978). *Werklozenzorg en werkloosheidsbestrijding 1917-1940. Landelijk en Amsterdams Beleid*. Amsterdam: Van Genneep.
- Sabatier, P.A. en H.C. Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. New York: Westview Press.
- Sabatier, P.A. (1999). *Theories of the policy process: Theoretical lenses on public policy*. Oxford: Westview Press.
- Sabel, C. F. (1996). *Ireland: Local partnerships and social innovation*. Paris: OECD.
- Sabel C. F. en R. O'Donnell (2000). *Democratic experimentalism: What to do about wicked problems after whitehall*, Paper presented to the OECD Conference on devolution and globalization: Implications for local decision-makers, Glasgow, Scotland 28/29 February 2000.
- Sabel, C.F. (2004). Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability. In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat* (p. 173-188). WRR verkenning nr. 4. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Scharpf, F. (1997). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Oxford: Westview Press.

- Schlager, E. en W. Blomquist (1996). A comparison of three emerging theories of the policy process. *Political Research Quarterly*, 49(3), 651-672.
- Schneiberg, M. (2007). What's on the path? Path dependence, organizational diversity and the problem of institutional change in the US economy, 1900-1950. *Socio-Economic Review*, 5, 47-80.
- Scott, W.R., en J. Meyer (1991). The organization of societal sectors: propositions and early evidence. In: Walter Powell and Paul DiMaggio (eds.). *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 108-140). Chicago: University of Chicago Press.
- Scott, R. (2001). *Institutions and organizations*. London: Sage Publications.
- Seo, M.G. en W.E.D. Creed (2002). Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective. *The Academy of Management Review*, 27(2), 222-247.
- SER (1968). *Interimadvies over de organisatie van het arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: SER.
- SER (1969). *Advies over het arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: SER.
- SER (1976) Advies over de doeleinden en strategie van een structureel werkgelegenheidsbeleid. Den Haag: SER.
- SER (1984). *Advies vereenvoudiging uitvoering van sociale verzekering (uitvoeringsorganisatie aan de top)*. Den Haag: SER.
- SER (1994). *Advies Arbeidsbemiddeling en TBA*. Advies 1994/07. Den Haag: SER.
- Serrano Pascual, A. (2004). Towards convergence of the European activation policies, In: A. Serrano Pascual (ed.), *Are activation Policies Converging in Europe? The European employment strategy for young people* (pp. 497-518). Brussels: ETUI.
- Staatsblad (1997). Samenwerkingsbesluit SWI, *Staatsblad*, nr. 804.
- Streeck, W. en K. Thelen (eds.) (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Suchman, M.C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.
- Surel, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy making. *Journal of European Public Policy*, 7(4), 495-512.
- Tanner Holderness, S. (1992). The politics of state educational policy making: The usefulness of the Kingdon model. In: F.C. Wendel (ed.), *Issues of professional education and practice* (pp.15-29). University Council for Educational Administration, Pennsylvania State University.
- Teisman, G.R. en E.H. Klijn. (1995). Partnership arrangements: Governmental rhetoric or governance scheme? *Public Administration Review*, 62(2), 197-205.
- Teulings, C.N., R.J. van der Veen en W. Trommel (1997). *Dilemma's van sociale zekerheid: een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*. Den Haag: Vuga.

- Thatcher, D., en M. Rein (2004). Managing value conflict in public policy. *Governance*, 17(4), 457-486.
- Thornton, P.H. en W. Ocasio (1999). Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958-1990. *American Journal of Sociology*, 105(3), 801-843.
- Thornton, P.H. en W. Ocasio (2008). Institutional logics. In: R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin en R. Suddaby (eds.), *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (pp.99-129). London: SAGE.
- Tweede Kamer (1995-1996). *Heel het raderwerk, Situatie bij het Ctsv*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24653, nr. 15.
- Tweede Kamer (1995). *Kabinetstandpunt ten aanzien van de conclusies van de commissie-Van Dijk*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 21477, nr. 52.
- Tweede Kamer (1991-1992). *Notitie Werkgelegenheid en arbeidsmarktbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22310, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (1988-1989). *Instelling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en regelen op het gebied van de arbeidsvoorziening (Arbeidsvoorzieningswet)*. Voorlopig Verslag van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vastgesteld op 1 december 1988. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20569, nr. 8.
- UWV (2007). *Kroniek van de sociale verzekeringen 2007: wetgeving en volumeontwikkeling in historisch perspectief*. Amsterdam: UWV.
- Verveen, E., S. Bunt, C. Bos en M. van der Aalst (2006). *Ontwikkelingen op de re-integratiemarkt: ervaringen van opdrachtgevers en opdrachtnemers*. Research voor Beleid. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.
- Visser, J. en A. Hemerijck (1998). *Een Nederlands mirakel: beleidsleren in de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Voorden, W. van (1975). *Institutionalisering en arbeidsmarktbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Vos, E.L. de en B.M.F. Fermin (2006). *Prestaties van het reïntegratiebedrijf: evaluatie van de kortste weg naar werk in Dordrecht*. Hoofddorp: TNO.
- Vos, E.L. de et al. (2005). *Verraderlijk effectief: prestatie meting van reïntegratie en activering deel 2*. Hoofddorp: TNO, Kwaliteit van Leven.
- Vries, M.S. de (2005). Generations of interactive policy-making in the Netherlands. *International Review of Administrative Sciences*, 71(4), 577-591.
- Weible, C.M. (2006). An advocacy coalition approach to stakeholder analysis: understanding the political context of California marine protected area policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 95-118.
- Wijnbergen, Sweder van (1994). Alleen arbeidsmarkt kan welvaartsstaat redden. *De Volkskrant*, 3 december 1994.



- Wolfson, D.J. (2005). *Transactie als bestuurlijke vernieuwing*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wolfson, D.J. (2003). Rechtsbescherming in de transactiestaat. *NJB*, 9 mei 2003: 958-965.
- WRR (1987). *Activerend arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Sdu.
- WRR (1990). *Een werkend perspectief: arbeidsparticipatie in de jaren '90*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Sdu.
- WRR (1994). *Belang en beleid: naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Sdu.
- Zahariadis, N. (1999). Ambiguity time and multiple streams. In: P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process* (pp. 73-96). Boulder CO: Westview Press
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and choice in public policy: political decision making in modern democracies*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Zeitlin, J. en D. Trubek (2003) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Oxford: Oxford University Press.
- Zijl, M. van., M. van der Meer, J. van Seters, J. Visser en H. Keuzenkamp (2002). *Dutch experiences with the European employment strategy*. SEO-research report nr. 611. Amsterdam: SEO.
- Zilber, T.B. (2002). Institutionalization as an interplay between actions, meanings, and actors: The case of a rape crisis centre in Israel. *Academy of Management Journal*, 45(1), 234-254.

## Namenregister

- Agt, A. van 62  
Albeda, W. 58, 62, 65, 173  
Bakker, B. 87  
Balkenende, J.P. 99, 101, 117  
Blankert, H. 75, 184, 190  
Brenninkmeijer, A. 101  
Buurmeijer, F. 18, 48, 73, 79, 80,  
81, 83, 90, 91, 94, 95, 114, 125,  
136, 146, 175, 190  
Clinton, B. 75, 102  
Cohen, M.D. 16, 26, 27, 33, 34,  
123, 190  
Delors, J. 78, 191  
Dewey, J. 165, 166, 191  
Dijk, C. van 87, 88, 94, 132, 136,  
175, 184, 186, 201  
Donner, P.H. 117  
Esping-Andersen, G. 15, 20, 167,  
191  
Essers, M. 87  
Fortuyn, P. 100, 101, 170, 184, 192  
Gaebler, T. 18, 26, 197  
Geus, A.J. de 108  
Graaf, L. de 60, 61, 67, 174  
Grave, F. de 81, 177, 184  
Groot, R. de 81, 83, 117, 179  
Hall, P. 14, 27-29, 123, 164, 193  
Hazenbosch, P. 64, 133  
Hecló, H. 28, 193  
Hoogervorst, H. 84, 85, 105, 185  
Keynes, J.M. 17  
Kingdon, J.W. 15, 27, 33-35, 37, 38,  
123, 132, 136, 137, 141, 142, 194  
Kok, W. 26, 75, 78, 80-84, 87-90,  
92, 94, 103, 125, 126, 130, 175,  
183, 184, 195  
Koning, J. de 64, 65  
Kruse, F. 63, 64, 68, 133  
Linschoten, R. 82, 94, 184, 185, 190  
Linthorst, J. 108  
Lubbers, R. 46, 53, 58, 65, 68, 70,  
132, 135, 173  
Lunteren, J. van 106  
March, J.G. 16, 26, 27, 33, 123, 190,  
196  
Melkert, A. 78, 81, 82, 87-89, 91,  
126, 133, 176, 177, 184, 190  
Noorman-DenUyl, S. 90, 133, 179  
Olsen, J.P. 16, 27, 33, 123, 190, 196  
Oliver, C. 26, 31, 32, 36, 136, 140,  
197  
Osborne, D. 18, 26, 197  
Pierson, P. 15, 31, 129, 197  
Reagan, R. 58, 68, 197  
Richelle, K. 106  
Sabatier, P. 14, 27, 28, 29, 36-38,  
123, 137, 164, 196, 198  
Sabel, C. 16, 27, 35, 102, 166, 198,  
199  
Schuyt, K. 77, 199  
Scott, R. 27, 30, 31, 123, 140, 190,  
199

Stuiveling, S. 62, 182  
Thatcher, M. 58, 68, 197  
Thijn, E. van 62  
Tjeenk Willink, H. 101  
Uyl, J. den 62-64, 182  
Veld, E. ter 80  
Vliegenthart, M. 88

Vogelaar, E. 91  
Vries, B. de 85  
Vries, K. de 84, 85, 133, 184, 197  
Waal, L. de 75  
Wallage, J. 80  
Wolfson, D. 101, 164, 201  
Wöltgens, Th. 80, 182

## Trefwoordenregister

- aanbodbeleid 78  
AAW 47-48, 51-52, 76, 169, 175  
ABU 86, 89, 92, 169, 183  
ABW 48, 52, 169  
activering 13, 17, 19, 73-74, 77, 79-83, 87, 90, 92, 94, 98, 103, 119, 125-128, 137-138, 140, 145-148, 150, 160, 166-167, 177  
*advocacy coalition framework* 29  
akkoord van Wassenaar 18, 46, 53, 58, 63, 68, 173  
Algemene Arbeidsongeschiktheidswet → AAW  
Algemene Bijstandswet → ABW  
Algemene Bond van Uitzendondernemingen → ABU  
Algemene Rekenkamer 114-115, 147  
Algemene Weduwen- en Wezenwet → AWW  
Algemene Werkgeversvereniging Nederland → AWWN  
ANS 14, 50, 62, 169  
Arbeidsbureau Nieuwe Stijl → ANS  
arbeidsmarkt 19, 21, 43, 45, 46, 49-50, 52, 55, 57, 64, 66, 69, 76-78, 88, 91, 102-103, 117, 151-155, 160, 162-163, 165, 167, 182  
arbeidsmarktbeleid 9-12, 16-17, 20-21, 41, 45, 49-50, 58, 63, 77-79, 86, 102-103, 115-116, 143, 145, 147, 149, 150-151, 161-163, 167, 184-185  
arbeidsomstandigheden 169  
arbeidsongeschiktheid 14, 20, 47-48, 53, 55, 66, 73, 76, 80, 93, 95, 107-108, 119, 136, 138, 154-156, 170  
arbeidsparticipatie 20-21, 52, 57, 66, 75, 136, 145, 152-155, 159  
arbeidsvoorziening 9, 11-14, 16, 18, 21-23, 25-26, 33, 35, 39, 42-45, 49-53, 55-56, 62-71, 73-74, 78, 80, 85-95, 97-98, 101, 104, 110, 112-113, 119-121, 123-136, 138, 140, 143-146, 148-152, 156, 160-163, 169-170, 173-175, 177, 181-186  
arbo → arbeidsomstandigheden  
AWVN 116, 169  
AWW 47, 169, 183  
basisinkomen 59-60, 69  
bbp → bruto binnenlands product  
beleidsentrepreneur 34, 37, 43, 63-64, 131-133, 139  
beleidsleren 35, 43  
beleidsprogramma 40, 124-125, 127-128, 133, 138  
*belief system* 29, 36, 137, 140  
bipartiet 46-48, 51, 63, 67, 70, 118, 144

bruto binnenlands product 57, 150, 152, 156, 169

CAO 20, 57, 78, 149, 169

CBA 66, 86-89, 169

CDA 46, 58, 60, 62, 64-65, 80, 85, 87-88, 99, 101, 108, 117, 137, 169, 171, 173, 182

Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening → CBA

Centraal Planbureau → CPB

Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen → CWI

Centrum voor Werk en Inkomen → CWI

chaos 13, 34-35, 56, 70, 74, 85, 92, 95, 106, 109, 120, 131-133, 139, 143

chaosbenadering → chaosperspectief

chaosperspectief 16, 185-186

Christelijk Nationaal Vakverbond → CNV

Christen Democratisch Appèl → CDA

ChristenUnie → CU

Cliënt-volg-communicatiesysteem → CVCS

CNV 46, 63-64, 169

coalitie 28-29, 36, 38, 40, 80-81, 86, 124, 135, 137

Collectieve arbeidsovereenkomst → CAO

College van Toezicht Sociale Verzekeringen → Ctsv

conflict 62, 91, 108, 128, 142

controle 20, 26, 109-110, 120, 139, 149, 160, 177

coördinatie 35, 61, 67, 81, 83, 103, 119, 147, 170-171, 173, 176

CPB 19, 46, 169

Ctsv 81-82, 143, 169, 183, 185

CU 117, 169

cultureel-cognitieve dimensie van instituties 30, 129

CVCS 169

CWI 11-12, 62, 89, 97-99, 104-105, 107-110, 113-120, 127, 130, 134, 137, 143-144, 146, 161-162, 166, 169, 177, 179, 186

D'66 / D66 80, 87, 89, 99, 126, 130, 169, 175

decentralisatie 31, 61, 64-65, 70, 105, 143, 163,

decollectivering 46, 149

Democraten'66 → D'66

denktank 43, 125, 130, 133, 136

DG Arbvo 49, 169, 182

DG SZ 169, 182

Directoraat-Generaal Arbeidsvoorziening → DG Arbvo

Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid → DG SZ

Divosa 22, 104, 115, 169

*Dutch disease* 57, 74-75, 77

economische crisis 55, 161

Economische en Monetaire Unie → EMU

Eerste Kamer 81, 106, 130

effectiviteit 16, 78, 89, 98, 101, 113, 115-116, 135, 138, 152, 161-162, 166, 186

efficiëntie 42, 89, 98, 113, 117, 138

EG 59, 169

EMU 73, 169

ESF 66, 89, 169

EU 20, 57, 79, 99, 103, 147-148, 169

Europees Sociaal Fonds → ESF

Europese Gemeenschap → EG

Europese Unie → EU

evaluatie 46, 78, 87, 102, 108, 111,  
 115-116, 127, 166, 175, 178, 184,  
 186-187  
 Evangelische Volkspartij → EVP  
 EVP 169, 182  
 FBV 47, 51, 169, 176  
 Federatie Nederlands Vakbewe-  
 ging → FNV  
 Federatie van Bedrijfsverenigingen  
 → FBV  
 feedback 11, 70  
 FNV 46, 63, 70, 75, 136, 170, 179,  
 182, 187  
 functies 10, 38, 160, 181  
 functionele argumentatie 31-32,  
 39, 95, 136  
 GAK 47, 51, 81-84, 91, 107-108,  
 126, 170, 179  
*garbage can* 33-34, 141  
 Gemeenschappelijk Administratie-  
 kantoor → GAK  
 Gemeenschappelijke Medische  
 Dienst → GMD  
 gemeente 9, 13-14, 22, 31, 48, 60-  
 67, 73, 82-83, 86, 88, 90-93, 98,  
 103-105, 109-110, 112-115, 117-  
 120, 127, 132-133, 137, 147-148,  
 161, 166, 169, 175  
 Gemeentelijke Sociale Dienst →  
 GSD  
 GMD 48, 170, 176  
 GSD 48, 87, 116, 170, 186  
 hervorming 28, 59, 62, 69, 99, 102,  
 132, 134-137, 140-141, 144-145,  
 151, 163  
 hindermacht 37, 140  
 ID → Instroom-/Doorstroombanen  
 ideeën 9, 12-15, 17, 20, 27-29, 31-  
 32, 35, 37, 39-40, 42, 56, 63, 70,  
 73-74, 80-81, 89, 94, 98, 102-  
 103, 113, 117-118, 123-128, 130,  
 132-135, 138, 140, 142-143, 163  
 ideeënbenadering → ideeënper-  
 spectief  
 ideeënperspectief 125  
 IMF 18, 170  
 Individuele Re-integratie-overeen-  
 komst → IRO  
 informatie 35, 40-41, 44, 78, 95,  
 109, 115, 123-124, 131, 151, 163,  
 166-167, 186  
 informatievoorziening 105, 151,  
 164  
 inkomensbescherming 58, 141,  
 145, 167  
 inkoopmodel 88, 92, 176  
 innovatie 39, 117, 141, 187  
*inquiry* 164-165  
 inspectie 104, 115, 144  
 Inspectie Werk en Inkomen → IWI  
 institutie 84  
 institutionele benadering → insti-  
 tutionele perspectief  
 institutionele perspectief 30, 36-  
 37, 112, 120, 130  
 Instroom-/Doorstroombanen 170  
 Internationaal Monetair Fonds →  
 IMF  
 IOAW 60, 170  
 IOAZ 60, 170  
 IRO 111-112, 120, 147, 170, 186  
 IWI 98, 104, 109, 117, 144, 170,  
 186  
 Jeugd Werk Garantiewet → JWG  
*job miracle* 74  
 JWG 86, 170  
 keten van werk en inkomen 115,  
 165  
 ketensamenwerking 98-99, 109,  
 112-113, 117, 119, 127, 145

- keynesiaans beleid 14, 57, 62
- Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen → Lisv
- learning by monitoring* 35, 166
- leertheorie 164
- legitimiteit 15, 32-33, 37-38, 40, 42, 47, 95, 102, 124, 129, 131, 133, 136, 138, 164
- Lijst Pim Fortuyn → LPF
- Lisv 81, 83-85, 92, 94, 97, 99, 105, 107, 110, 113, 126, 135-136, 143, 148, 170, 176, 179, 186
- logica 88, 127, 132, 163
- LPF 100-101, 170
- macht 15, 26, 28-30, 37, 40, 42, 86, 91, 118, 123-124, 126, 135, 138, 142
- machtsverdeling 25, 27, 41, 123-124
- marktsturing 13, 17, 145, 148
- marktwerking 17-19, 22, 26, 33, 46, 69, 73-74, 77, 79-84, 88-90, 92, 94, 97-98, 100-101, 103, 105, 109-111, 118-119, 125-128, 131, 138, 143, 147, 163-165, 175-176, 183-184
- Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit → MDW
- MDW 19, 170
- Methode van open coördinatie → OMC
- ministelsel 59-60, 69, 105
- Ministerie van Economische Zaken 21, 130
- Ministerie van Financiën 21, 130, 132, 167
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 21, 48-49, 51, 56, 58, 62, 67, 78, 104, 114, 116, 118, 143-144, 171, 173, 182, 186
- Nederlandse Mededingingsautoriteit → NMa
- New Public Management* 18, 79, 147-148, 166
- Nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen → nOSV
- Nieuwe Werkloosheidswet → nWW
- NMa 19, 170
- normatieve dimensie van instituties 147, 165
- normen 30-32, 36-39, 95, 107, 114, 120, 123, 138, 186
- nOSV 61, 170, 174
- nWW 60, 170
- OECD 16, 18-20, 50, 62, 74-79, 100, 102-103, 147-148, 170, 187
- OMC 103, 147, 170
- Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit → OPTA
- onderzoek 10, 27, 42-44, 79, 102, 112, 141, 148, 151, 164
- onvolledige informatie 35, 151, 186
- opinie 29, 36, 39
- OPTA 19, 170
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling → OECD
- Organisatiewet Sociale Verzekeringen → OSV
- Organization for Economic Cooperation and Development → OECD
- OSV 47, 82-83, 93-95, 105, 125, 170, 176
- overlegeconomie 18, 22, 45, 53, 99
- Paars kabinet 19, 77, 80, 83, 85, 89, 100, 103, 177, 184
- padafhankelijkheid 30-31, 38, 42, 69-70, 95-96, 120, 123, 129-130, 134, 138, 140

paradigma 28, 39, 137  
 Partij van de Arbeid → PvdA  
 Pemba 73, 82, 105, 125, 170, 176  
 PNO 113, 170  
*policy window* 15, 34, 36, 38, 136, 139  
 Politieke Partij Radicalen → PPR  
 politieke partijen 12, 19, 42, 59, 89, 101, 117, 125, 129  
 PPR 170, 182  
 Prestatieniveau Overeenkomst → PNO  
 Price Waterhouse Cooper → PWC  
 privatisering 17, 46, 73-74, 79, 81-85, 88-94, 106, 110-112, 119, 126-128, 130, 132-133, 143, 145, 150, 155-156, 158, 177, 187  
 PvdA 18, 62, 65, 70, 78-85, 88-90, 94, 117, 126, 133, 136, 150, 170, 175, 182  
 PWC 111, 115, 170, 178  
 Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties → RCO  
 Raad van State 101  
 Raad voor Werk en Inkomen → RWI  
 rationaliteit 101  
 rationele actoren 25-26  
 RBA 170  
 RCC 61, 170, 173  
 RCO 63, 170  
 regels 66, 95, 106-107, 109, 115, 119-120, 123-124, 128-130, 138, 141, 164  
 Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening → RBA  
 Regionaal Ketenoverleg → REKO  
 Regionale Coördinatie Commissie → RCC  
 regulatieve dimensie van instituties 30, 147  
 re-integratie 11, 25, 31, 33, 48, 81, 89-90, 93, 97-99, 104, 107, 109-115, 118-120, 127, 130, 138, 145-148, 157, 160-161, 164-166, 170, 177, 187  
 Re-integratiebureau → RIB  
 REKO 104, 170  
 RIB 9, 110-112, 144, 146, 148, 170  
 Rijksgroepregeling Werkloze Werknemers → RWW  
 RWI 22, 97-98, 104, 114, 116-118, 126, 144, 149, 161, 170, 179, 186  
 RWW 52, 170, 183  
 Samenwerking Werk en Inkomen → SWI  
 schaarse middelen 135  
 SCP 46, 170  
*sense of urgency* 139  
 SER 22, 46, 49, 61-68, 70, 81, 108, 132-133, 170, 173-174, 177, 179, 181-182, 184, 187  
 Serviceniveau Overeenkomst → SNO  
 SFB 81-82, 171  
 SNO 104, 113, 171  
 Sociaal en Cultureel Planbureau → SCP  
 Sociaal Fonds Bouwnijverheid → SFB  
 Sociaal-Economische Raad → SER  
 sociale partners 9, 12, 17-18, 22, 32, 37, 41-42, 44, 46, 48-49, 56, 61, 63-64, 67-70, 73-74, 79, 81, 85-89, 93-95, 97, 101, 104, 126, 129-130, 132-133, 135-136, 139, 146, 149-150, 163, 173-174  
 Sociale Verzekeringsbank → SVB  
 sociale voorzieningen 12, 47, 49  
 Stichting van de Arbeid 46, 108, 145



- stromenmodel 34-35, 37, 39
- sturing 35, 64, 104, 113, 118, 126
- SUWI 14, 18, 32-33, 74, 83-85, 88-89, 92-99, 104-108, 111-112, 114-121, 125, 127, 134, 137, 145-146, 148, 160-164, 166, 171, 177-178, 184, 186
- SVB 114, 171, 179
- SWI 74, 90-92, 95, 127, 132-133, 171, 175, 184-185
- systemparameters 29, 39
- taakverdeling 10, 25, 27, 43, 46, 56, 69, 71, 74, 84, 95, 104, 112, 127-128, 135-137, 152, 163
- TAV 171, 174
- TBA 171, 175, 184
- Teldersstichting 59, 182
- Tica 81, 83, 94, 107, 126, 143, 171
- Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming → Tica
- timing 16-17, 34, 38-43, 123-124, 131, 133-134, 139, 141
- Toeslagenwet → TW
- traditie 67
- tripartiet 48-49, 51, 56, 61, 63-65, 67-70, 85, 94, 128, 135, 144, 174
- TW 60, 171, 174
- Tweede Kamer 60-61, 64-65, 70, 80, 82, 84, 86-87, 114, 132, 149, 175, 179, 182, 184
- tweetrajectenstelsel 59-60, 69
- TZ/arbo 171, 175
- uitvoering 9, 12, 14, 18, 25, 27, 33, 35, 43-44, 47-49, 51, 56, 59-64, 66-67, 69-71, 73-74, 78-82, 84-85, 88-89, 93-95, 97-98, 101-102, 105-109, 112, 114, 118, 124-126, 128, 130-131, 133, 137, 139-140, 143-146, 148-149, 151, 160-163, 173, 175, 177, 182, 184
- Uitvoeringsinstelling werknemersverzekeringen → uvi
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen → UWV
- uitvoeringskosten 146, 158-160
- uitvoeringsorganisatie 9-12, 15, 17, 25, 32, 41, 45, 50, 59-62, 69, 77, 84, 92-93, 97, 104-105, 119, 125, 127-128, 130, 134-137, 143-148, 150-152, 158, 162, 164-166
- uitvoeringsstructuur 11-12, 16-17, 36, 42, 45, 49, 55, 61, 67, 69, 74, 95, 97, 103-105, 134-135, 137, 143-144, 150-151
- uvi 106, 171
- UWV 9, 11-12, 26, 62, 74, 84-85, 89, 93-94, 97-99, 104-120, 126-128, 130, 133-134, 137, 143-144, 146, 148, 153-156, 158-159, 161-162, 166, 171, 177, 179, 186
- UWV WERK-bedrijf 116-117, 119-120, 161
- vakbeweging 22, 88, 126, 136, 150
- veranderingsproces 10, 26-27, 32, 38-40, 70, 123-124, 129-131, 138-139
- verantwoordelijkheidsverdeling 9, 11-12, 16-18, 33, 41-42, 45, 55, 59, 86, 88, 93-94, 97, 119, 127, 134-135, 137, 143-145, 150-151, 161
- Vereniging Nederlandse Gemeenten → VNG
- Vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van werk, inkomen en participatie → Divosa
- Verlenging Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte → VLZ
- Vervroegde vrijwillige uittreding → vut

- VLZ 119, 171, 178, 184
- VNG 22, 82, 90-91, 104, 115, 171
- VNO-NCW 75, 171, 179  
 Vereniging Verbond van Nederlandse Ondernemingen en Nederlands Christelijk Werkgeversverbond → VNO-NCW
- Volkspartij voor Vrijheid en Democratie → VVD
- volksverzekeringen 47-48
- vraaggerichte aanpak 135
- vuilnisvat → *garbage can*
- Vut 57, 101, 155, 171
- VVD 46, 58, 65, 80-85, 87, 89, 94, 99, 101, 105, 126, 130, 150, 171, 173, 175, 185
- waarden 12, 16, 20-21, 27-28, 30-33, 36-40, 42-43, 46, 61, 66-67, 92, 95, 107, 123-124, 128-131, 135-136, 138-141, 147-148, 152, 159
- Wajong 76, 100, 116, 118, 171
- Walvis 106, 109, 171
- WAO 47-48, 51-52, 57, 59, 69, 76, 79-80, 82, 95, 100-101, 105-106, 108, 118, 153, 171, 174-177, 184
- WAZ 76, 100, 171
- Wereld Handelsorganisatie → WTO
- werkgevers(organisaties) 9, 12, 14, 18, 21-22, 46-48, 50, 58, 62-63, 65-67, 70, 74, 81, 85-89, 98, 108, 111-112, 116-117, 125-126, 135, 145, 148-150, 161, 163, 169, 171, 174, 177, 186
- werkloosheid 13-14, 17, 20-21, 29, 36, 47-48, 50, 52-53, 55, 57-58, 60, 62-64, 66, 74-77, 79, 93, 95, 99-100, 120, 133, 136, 138, 144-145, 152-155, 158-159, 170, 171, 178, 183, 186-187
- Werkloosheidswet → WW
- werknemersverzekeringen 11-12, 22, 47-52, 60, 67, 80, 84, 93, 104, 135, 137, 144, 146, 152-153, 171, 177, 183
- Wet Administratieve Lastenverlichting en Vereenvoudiging in Socialeverzekeringswetten → Walvis
- Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen → WAZ
- Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten → Wajong
- wet- en regelgeving 66, 109, 148
- Wet Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze Werknemers → IOAW
- Wet Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen → IOAZ
- Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering → WAO
- Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid → Pemba
- Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen → SUWI
- Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume → TAV
- Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen → TBA
- Wet Terugdringing Ziekteverzuim → TZ/arbo
- Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte → Wulbz

Wet Verbetering Poortwachter → WVP  
 Wet Werk en Bijstand → WWB  
 Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen → WIA  
 Wet Werkloosheidsvoorziening → WWV  
 Wetenschappelijk Instituut CDA → WI CDA  
 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid → WRR  
 WI CDA 60, 171, 182  
 WIA 100-101, 105, 108, 118-120, 144, 153, 171, 178  
*wicked problem* 16, 25  
*window of opportunity* 132  
*work first* 102-103  
 World Trade Organization → WTO  
 WRR 18, 20-21, 46, 58, 73, 77, 101, 136, 171, 185  
 WTO 18, 171  
 Wulbz 73, 81-83, 93, 125, 171, 176  
 WVP 98, 109, 171, 184  
 WW 47-48, 51-52, 59-60, 80, 92, 97-98, 101, 105-107, 109, 111, 116, 118-120, 144, 153, 156-158, 171, 174-175, 181, 183-184, 186  
 WWB 116, 119-120, 148, 153, 171, 178  
 WWV 47-48, 52, 60, 171, 181, 183  
 ZBO 65, 80, 97, 119, 171  
 Zelfstandig bestuursorgaan → ZBO  
 Ziektewet → ZW  
 ZW 47-48, 51-52, 80, 153, 171, 175