



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Aan tafel! Een nieuwe rol voor de sociale partners in het arbeidsmarktbeleid

Rietbergen, C.; de Beer, P.T.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Rietbergen, C., & de Beer, P. (2013). Aan tafel! Een nieuwe rol voor de sociale partners in het arbeidsmarktbeleid. (Publicaties van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging; No. 3). Amsterdam: De Burcht.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Aan tafel!

Een nieuwe rol voor de sociale partners in het arbeidsmarktbeleid

Caroline Rietbergen & Paul de Beer

Amsterdam, mei 2013

Publicatie nr. 3 van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging



DE BURCHT

Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Woord vooraf | 5 |
| Inleiding | 7 |
| Hoofdstuk 1. Drie organisatiemodellen voor het arbeidsmarktbeleid | 11 |
| 1.1 Inleiding | 12 |
| 1.2 Het publieke model | 13 |
| 1.3 Het gemengde model | 16 |
| 1.4 Het corporatistische model | 17 |
| 1.5 Sectoraal of regionaal? | 18 |
| 1.6 Bedrijven en private uitvoerders | 19 |
| 1.7 Conclusie | 20 |
| Hoofdstuk 2. Regie sociale partners over de WW | 22 |
| 2.1 Regie over WW of over de arbeidsmarkt? | 23 |
| 2.2 Regie over de WW | 27 |
| 2.2.1 Principes van de sociale zekerheid | 27 |
| 2.2.2 Recht op WW | 28 |
| 2.2.3 Functies van de WW | 29 |
| 2.3 De financiering van de werkloosheidswet | 31 |
| 2.3.1 De sectorfondsen WW | 31 |
| 2.3.2 Het Algemeen werkloosheidsfonds | 34 |
| 2.4 Eigenrisicodragers WW | 36 |
| 2.5 Bovenwettelijke WW | 37 |
| 2.6 Conclusie regie sociale partners over de WW | 39 |
| Hoofdstuk 3. Rol van de sociale partners in het arbeidsmarktbeleid | 41 |
| 3.1 Van Werk Naar Werk | 43 |
| 3.2 Arbeidspools | 45 |
| 3.2.1 De arbeidspools in de havens van Rotterdam en Amsterdam | 46 |
| 3.2.2 Coöperatie Werk en Vakmanschap | 50 |
| 3.2.3 Arbeidspool RIVU te 's Hertogenbosch | 51 |
| 3.2.4 Conclusie arbeidspools | 52 |
| 3.3 Mobiliteitscentra | 53 |
| 3.3.1 Regionale mobiliteitscentra | 53 |
| 3.3.2 Sectorale mobiliteitscentra | 55 |
| 3.4 De sectorale Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen | 59 |
| 3.5 Lessen uit het buitenland | 62 |
| 3.6 Samenvatting en conclusies | 66 |
| Hoofdstuk 4. Conclusies en aanbevelingen | 69 |
| 4.1 De WW | 71 |
| 4.2 Arbeidsmarktbeleid | 73 |
| 4.3 De contouren van een nieuwe rolverdeling tussen overheid en sociale partners | 75 |
| Literatuur | 77 |
| Bijlage 1 Gesprekspartners | 79 |
| Bijlage 2 Premie sectorfonds 2013 inclusief opslag van 0,5% voor bijdrage kinderopvang | 80 |
| Bijlage 3 Erkende O&O-fondsen | 83 |

| Boxen | Pagina |
|--|---------------|
| Het Participatiefonds: regie sociale partners bij eigenrisicodragerschap | 36-37 |
| Bovenwettelijke WW in de bouwsector | 38 |
| Servicepunten techniek | 42-43 |
| De opkomst en ondergang van de arbeidspools in de haven | 47-49 |
| Kwaliteiten van mobiliteitscentra | 54 |
| De ups en downs van Nedcar | 57-59 |
| De filosofie achter de O&O-fondsen | 60 |
| De Zweedse transitiefondsen | 63-64 |
| De Oostenrijkse arbeidsstichtingen | 64-65 |

Woord vooraf

Paul de Beer

Onder de noemer 'regie WW' is de discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling voor de WW en het arbeidsmarktbeleid de laatste tijd weer opgelaaid. Sinds de invoering van de Wet SUWI in 2002 is er voor de sociale partners nauwelijks nog een formele rol weggelegd op dit terrein. Maar recent klinkt met name vanuit de vakbeweging steeds vaker de roep om de verantwoordelijkheid voor de WW weer op te eisen. Deze roep wordt luider op het moment dat de overheid aankondigt in hoogte en duur van de WW te willen ingrijpen. Ook het Sociaal akkoord dat de sociale partners in april 2013 afsloten, stelt dat de werknemersverzekeringen en het arbeidsmarktbeleid op termijn weer een verantwoordelijkheid van de sociale partners moeten worden.

Wie voor een grotere rol van de sociale partners pleit, dient zich echter rekenschap te geven van de redenen die er destijds waren om de rol van de sociale partners in de uitvoeringsorganisatie te beëindigen. Dat besluit vloeide voort uit een breed gedeelde overtuiging in de politiek dat de sociale partners die rol niet naar behoren hadden vervuld, resulterend in een te groot beroep op en te hoge uitgaven voor de werknemersverzekeringen. Zoals we in dit rapport laten zien, kent echter ook het bestaande systeem, waarin de uitvoering van de WW en het arbeidsmarktbeleid een overheidsverantwoordelijkheid is, duidelijke nadelen. Als men een nieuwe rol wil toekennen aan de sociale partners, zal men zich er enerzijds van moeten vergewissen dat de feilen van het toenmalige systeem zich niet zullen herhalen en anderzijds aannemelijk moeten maken dat deze nieuwe rol een meerwaarde oplevert ten opzichte van de huidige publieke uitvoering.

Deze derde publicatie van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging beoogt een bijdrage te leveren aan de actuele discussie over de gewenste vormgeving en organisatie van de WW en het arbeidsmarktbeleid. Het rapport is opgesteld op verzoek van de Vakcentrale FNV en mogelijk gemaakt door een subsidie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, dat wij hiervoor hartelijk danken. Dank is ook verschuldigd aan de experts die ons tijdens het onderzoek hebben geïnformeerd over de bestaande uitvoeringspraktijk (zie bijlage 1). Prof. Allard van der Beek, prof. Anton Hemerijck, Jaap Hillmann, prof. Maarten Keune en Maurice Rojer, leden van het curatorium van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging, danken wij hartelijk voor hun kritische en constructieve commentaar op een conceptversie van dit rapport. Uiteraard komt de inhoud geheel voor verantwoordelijkheid van de auteurs.

Prof.dr. Paul de Beer

Wetenschappelijk directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging
Amsterdam, mei 2013

Inleiding

In de afgelopen vijftien jaar is de betrokkenheid van de sociale partners - de vakbonden en de werkgeversorganisaties – bij de uitvoering van de Werkloosheidswet (WW) en het arbeidsvoorzieningsbeleid stapsgewijs gereduceerd. Waren de sociale partners in het verleden vertegenwoordigd in de besturen van de bedrijfsverenigingen, die onder meer de WW uitvoerden, en vanaf begin jaren negentig tevens in het bestuur van de arbeidsvoorziening, zowel op landelijk als regionaal niveau, tegenwoordig hebben zij geen formele positie meer in de uitvoering van de werknemersverzekeringen en de arbeidsvoorziening. Met het opheffen van de Raad voor Werk en Inkomen – destijds opgericht ter compensatie van het verlies aan positie op andere plekken – is de betrokkenheid van de sociale partners feitelijk beëindigd. De sociale partners zijn in uitvoeringstechnische zin nu alleen nog verantwoordelijk voor de private O&O-fondsen en voor bovenwettelijke uitkeringsrechten, waarover zij in cao's afspraken maken. Beleidsmatig is er nog wel sprake van invloed, onder andere via de adviesfuncties van de SER en de Stichting van de Arbeid.

In dezelfde periode is de verantwoordelijkheid van individuele werkgevers voor (de uitvoering van) de werknemersverzekeringen en de re-integratie echter wel aanzienlijk groter geworden, onder andere door de twee jaar loondoorbetaling bij ziekte (WULBZ) en door de Wet Verbetering Poortwachter.

Daarnaast zijn steeds meer private partijen een rol gaan spelen in de arbeidsvoorziening, zoals uitzendbureaus, arbodiensten en commerciële re-integratiebureaus. Voor de werknemers c.q. vakbeweging is er echter geen alternatieve rol gekomen, afgezien van de rol die zij van oudsher spelen in het cao-overleg.

Deze ontwikkelingen roepen de vraag op naar de gewenste c.q. de optimale verdeling van de verantwoordelijkheden voor de werknemersverzekeringen en de arbeidsvoorziening tussen de overheid (c.q. het UWV), individuele werkgevers, commerciële partijen en de sociale partners dan wel de vakbeweging. De ontwikkeling in de afgelopen vijftien jaar kan schetsmatig worden aangeduid als een verschuiving van de verantwoordelijkheid van de sociale partners naar de overheid en vervolgens naar individuele werkgevers. Elf jaar na de invoering van de wet SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) is het tijd ons af te vragen of deze verschuiving de gewenste resultaten heeft opgeleverd. Zou het voor de toekomst wenselijk kunnen zijn om weer een grotere rol en verantwoordelijkheid aan de sociale partners toe te delen?

Deze vraag werd nog tijdens dit onderzoek door de sociale partners zelf beantwoord in het Sociaal akkoord dat zij op 11 april 2013 met de overheid afsloten (Stichting van de Arbeid 2013). Hierin stellen zij dat “de verantwoordelijkheden met betrekking tot de werknemersverzekeringen waar mogelijk [moeten] worden gedecentraliseerd, binnen landelijke kaders. Daarbij spelen sociale partners een belangrijke rol.” (p.6) En verderop stellen zij meer concreet: “Sociale partners worden per 1 januari 2020 verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van preventie, ondersteuning, bemiddeling en re-integratie (regie WW).” (p.18)

In dit rapport gaan we meer systematisch na welke rol de sociale partners momenteel nog spelen in de WW en in het actieve arbeidsmarktbeleid en welke mogelijkheden er zijn om deze rol te vergroten. We onderzoeken de mogelijke voor- en nadelen van verschillende opties voor de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de overheid en de sociale partners. Centraal staat de vraag onder welke condities een grotere rol van de sociale partners ten aanzien van de werkloosheidsverzekering (WW) en het arbeidsmarktbeleid positieve effecten kan sorteren op

zowel de preventie van werkloosheid en de re-integratie van werklozen als de inkomenszekerheid en de betaalbaarheid van de voorzieningen. Het gaat hierbij om het beleid, om de regie en om de uitvoering.

Uiteindelijk gaat het om de vraag in welke mate werknemersverzekeringen en arbeidsmarktbeleid primair dienen te worden gezien als een overheidsverantwoordelijkheid dan wel als een private verantwoordelijkheid van het (georganiseerde) bedrijfsleven. Gaan we een nieuwe fase in van de verzorgingsstaat, waarin de overheid de verantwoordelijkheden weer 'teruggeeft' aan de samenleving (van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij, zoals de SER deze ontwikkeling heeft aangeduid), of zal ook in de toekomst de primaire verantwoordelijkheid bij de overheid blijven liggen, vanwege het algemene belang dat hiermee is gemoeid?

Om op deze vragen een antwoord te kunnen geven heeft het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging op verzoek van de FNV en met subsidie van het ministerie van SZW een onderzoek verricht naar mogelijke rol van de sociale partners in de werkloosheidswet (WW) en het arbeidsmarktbeleid. Het onderzoek is uitgevoerd door Caroline Rietbergen en Paul de Beer en is grotendeels gebaseerd op literatuurstudie en daarnaast op interviews met een aantal direct betrokkenen uit het veld (zie bijlage 1). De literatuurstudie omvatte een inventarisatie van de wetenschappelijke literatuur, zowel theoretisch als empirisch, naar de effecten van verschillende opties voor de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners in de sociale zekerheid en het overheidsbeleid. Welke rolverdeling is theoretisch optimaal en wat leert empirisch onderzoek over de resultaten van verschillende modellen? Daarnaast zijn beleidsnota's, adviezen van de SER, de Stichting van de Arbeid en de Raad voor Werk en Inkomen en evaluatiestudies van diverse projecten en experimenten bestudeerd.

Naast deze meer algemene literatuur is een aantal specifieke casussen bestudeerd van Nederlandse initiatieven op het gebied van socialezekerheids- en arbeidsmarktbeleid waarbij de sociale partners zijn betrokken, zoals Van Werk Naar Werk-trajecten (VWNW), arbeidspools en het participatiefonds in het primair onderwijs. Voor deze case studies zijn beleidsdocumenten en evaluatiestudies bestudeerd en interviews gehouden met betrokkenen. Tot slot is een beperkte literatuurstudie uitgevoerd naar buitenlandse praktijkvoorbeelden.

Het onderzoek beperkt zich tot de rolverdeling tussen de overheid (inclusief overheidsinstellingen als het UWV) en de sociale partners. Dit zijn zeker niet de enige actoren die betrokken (kunnen) zijn bij de WW en het arbeidsmarktbeleid. Ook individuele werkgevers dragen tegenwoordig een grote verantwoordelijkheid, zoals hierboven al is aangegeven. Daarnaast spelen private partijen, zoals uitzendbureaus, werving- en selectiebureaus, re-integratiebureaus en outplacementbureaus, in toenemende mate een rol bij het begeleiden van werkenden en werklozen naar (ander) werk. Ten slotte spelen ook cliëntenorganisaties een adviserende rol bij de totstandkoming en de uitvoering van het beleid. In het bestek van deze studie was het echter niet mogelijk aan de (gewenste) rol van deze actoren aandacht te besteden. Zij komen in dit rapport daarom alleen aan de orde voor zover hun rol direct samenhangt met die van de overheid of de sociale partners.

De opbouw van het rapport is als volgt. Het eerste hoofdstuk inventariseert de verschillende mogelijke rollen die de overheid en de sociale partners kunnen spelen ten aanzien van de WW en het arbeidsmarktbeleid en schetst de effecten die daarvan kunnen worden verwacht op grond

van de theoretische literatuur. Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de WW en de (beperkte) rol die de sociale partners op dit terrein nog spelen en gaat na welke mogelijkheden er zijn om deze rol te vergroten. Hoofdstuk 3 richt zich op het actieve arbeidsmarktbeleid en brengt in kaart welke initiatieven van de sociale partners er op dit terrein zijn (of zijn geweest). Hierbij worden ook kort twee buitenlandse initiatieven besproken die soms aan Nederland ten voorbeeld worden gehouden, de Zweedse transitiefondsen en de Oostenrijkse Arbeitsstiftungen. In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste resultaten samengevat en enkele conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 1.

Drie organisatiemodellen voor het arbeidsmarktbeleid

1.1 Inleiding

Bij het beleid, de regie en de uitvoering van het actieve en passieve arbeidsmarktbeleid kunnen verschillende actoren een rol spelen. In hoofdzaak gaat het om de overheid, de sociale partners en marktpartijen. Bij de overheid kan worden onderscheiden tussen de rijksoverheid of een daaraan gelieerde instelling, zoals het UWV, enerzijds en lagere overheden, zoals gemeenten, anderzijds. Bij de sociale partners kan het gaan om werkgeversorganisaties en de vakbeweging gezamenlijk of elk afzonderlijk. Aan werkgeverszijde valt nog een onderscheid te maken tussen de centrale werkgeversorganisaties (VNO-NCW, MKB Nederland en LTO-Nederland), sectorale werkgeversorganisaties, zoals brancheorganisaties, en individuele werkgevers. Aan vakbondzijde kan het zowel gaan om de vakcentrales (FNV, CNV en MHP) als om (sectorale) vakbonden. Bij marktpartijen valt te denken aan particuliere re-integratiebureaus, uitzendbureaus, e.d.

Onder *beleid* verstaan we alle (al dan niet wettelijke) regels die gericht zijn op het realiseren van bepaalde doelen van de overheid of andere actoren (zoals inkomensbescherming en re-integratie van werklozen). Bij de WW gaat het dan met name om de polisvoorwaarden, zoals de hoogte en de duur van de uitkering, de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een uitkering te ontvangen, zoals de referentie-eisen, en de wijze waarop de uitkering wordt gefinancierd. Bij actief arbeidsmarktbeleid gaat het bijvoorbeeld om de instrumenten (inclusief het budget) die beschikbaar zijn voor werk-naar-werk- en re-integratietrajecten en de wijze waarop deze worden gefinancierd.

De *uitvoering* van de WW omvat de beoordeling van het recht op een uitkering, het innen van premies, het uitbetalen van de uitkering en het handhaven van de regels (controle en sancties). De uitvoering van het actieve arbeidsmarktbeleid betreft de begeleiding, training, advisering et cetera van werknemers en werklozen naar (ander) werk.

Regie is een minder scherp omschreven activiteit die beleid en uitvoering met elkaar verbindt. Het gaat hierbij om de vraag hoe het beleid dient te worden uitgevoerd en wie hiertoe de opdracht krijgt. De regie omvat het specificeren van taken, het toewijzen van taken aan specifieke uitvoerders en de afstemming tussen verschillende taken en uitvoerders.

De verschillende rollen die partijen kunnen spelen worden geschetst in tabel 1.1.

Tabel 1.1 Verschillende rollen in het arbeidsmarktbeleid

| | Passief arbeidsmarktbeleid (WW) | Actief arbeidsmarktbeleid (werk-naar-werk, re-integratie) |
|------------|------------------------------------|--|
| Beleid | A | B |
| Regie | C | D |
| Uitvoering | E | F |

In dit hoofdstuk bespreken we, primair vanuit een theoretisch perspectief, een aantal ideaaltypische modellen voor de rolverdeling tussen de verschillende actoren met betrekking tot het passieve en actieve arbeidsmarktbeleid. We spreken van ideaaltypische modellen omdat ze op één duidelijk basisprincipe zijn gebaseerd. We beginnen met een zuiver *publiek model*,

waarin de overheid als enige verantwoordelijk is voor de verschillende taken en bespreken de voor- en nadelen van dit model. Dit publieke model confronteren we met twee alternatieve modellen, namelijk een gemengd model en een corporatistisch model. In het *gemengde model* is de overheid verantwoordelijk voor het beleid en zijn de sociale partners verantwoordelijk voor de regie en de uitvoering van de WW en het arbeidsmarktbeleid. In het *corporatistische model* zijn de overheid en de sociale partners gezamenlijk verantwoordelijk voor het beleid, de regie en de uitvoering van de WW en het arbeidsmarktbeleid. Uiteraard zijn er nog vele andere modellen denkbaar. De combinatie van drie rollen – beleid, regie en uitvoering – voor twee soorten (passief en actief) arbeidsmarktbeleid, op twee niveaus (centraal en decentraal) en met (minimaal) vijf partijen (overheid, sociale partners, vakbonden, werkgevers, marktpartijen) levert in theorie ($3 \times 2 \times 2 \times 5 =$) 60 verschillende opties voor de rolverdeling ten aanzien van WW en arbeidsmarktbeleid op. Het is praktisch niet haalbaar en niet zinvol om al deze opties in overweging te nemen. De drie ideaaltypische modellen die we in dit hoofdstuk bespreken kunnen dienen als een vergelijkingspunt of *benchmark* voor andere combinaties die in de praktijk (kunnen) bestaan en die we in de volgende hoofdstukken bespreken.

1.2 Het publieke model

De huidige rolverdeling ten aanzien van het beleid, de regie en de uitvoering van de WW en het actieve arbeidsmarktbeleid in Nederland sluit, sinds de invoering van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) en de oprichting van het UWV in 2002, nauw aan bij een ideaaltypisch *publiek* model, waarin de verantwoordelijkheid voor al deze taken bij de overheid ligt (zie hierover uitgebreider De Beer et al. 2009). Anders dan in het verleden lange tijd het geval was, spelen de sociale partners geen rol van betekenis meer in de uitvoering van de WW en/of het arbeidsmarktbeleid. Een dergelijk zuiver publiek model heeft enkele uitgesproken voordelen, maar ook een aantal zwaarwegende nadelen.

Het eerste voordeel is dat beleid, regie en uitvoering, doordat hiervoor één partij verantwoordelijk is, optimaal op elkaar kunnen worden *afgestemd*. Dit vergroot de kans dat de doelstellingen van het beleid ook leidend zijn bij de uitvoering van het beleid en het voorkomt dat verschillende actoren mogelijk strijdige doeleinden nastreven.

Afstemming van taken is wenselijk als er sprake is van complementariteit. Zo kan de beschikbaarheid van cliënten voor werk, die een vereiste is om recht op een WW-uitkering te behouden, het beste en gemakkelijkste worden getoetst aan de hand van de deelname van cliënten aan en hun inzet in re-integratietrajecten. Als de verantwoordelijkheid voor beide taken bij één partij ligt, kunnen uitkeringsverstrekking en re-integratie beter op elkaar worden afgestemd. Een ander voorbeeld is het financiële voordeel dat succesvolle re-integratie oplevert voor de uitkeringsverstrekking. Als een organisatie zowel uitkeringen verstrekt (en financiert) als werklozen re-integreert (zoals de gemeentelijke sociale dienst), kan ze de extra uitgaven die ze maakt door de re-integratie te intensiveren terugverdienen doordat ze minder uitkeringen hoeft uit te betalen. Als daarentegen verschillende organisaties deze taken zouden uitvoeren, zou de inspanning van de ene partij ten goede kunnen komen aan de andere (*spillover*), zonder dat de eerste daarvoor (financieel) gecompenseerd wordt. Dit vermindert de prikkel voor de eerste

organisatie om zich in te spannen voor taken die ook in het belang zijn van de andere organisatie.

Een tweede voordeel van het feit dat de overheid verantwoordelijk is voor beleid, regie en uitvoering is dat dit *schaalvoordelen* oplevert. Van schaalvoordelen is sprake als voor verschillende taken deels dezelfde of vergelijkbare activiteiten moeten worden verricht. Door deze taken te combineren in één organisatie hoeven die overeenkomstige activiteiten niet twee maal te worden uitgevoerd. Zo is het voor zowel de uitkeringsverstrekking als de re-integratie nodig om gegevens van cliënten te registreren. Als deze taken door verschillende organisaties worden uitgevoerd (zoals in het verleden door het CWI en het UWV), moeten de gegevens twee maal worden geregistreerd of is overdracht van dossiers tussen de organisaties nodig.

Bij dit voordeel moet wel de kanttekening worden geplaatst dat een grote organisatie, zoals het UWV, ook gepaard kan gaan met bureaucratische inefficiënties. Tussen de eenheden (divisies, departementen of afdelingen) waaruit een dergelijke organisatie is opgebouwd, kan wel degelijk sprake zijn van overdrachtsproblemen en van deels strijdige doelstellingen. De perfecte overheidsbureaucratie is een illusie.

Een derde voordeel is dat de overheid het *algemeen belang* vertegenwoordigt en in beginsel een evenwichtige, democratisch gelegitimeerde, afweging kan maken tussen de belangen van verschillende groepen en tussen verschillende, mogelijk strijdige, doelstellingen.

In de vierde plaats beschikt de overheid over de mogelijkheid om *belastingen en sociale premies* te innen die benodigd zijn om het beleid te financieren. Dit geldt met name voor de centrale overheid; voor decentrale overheden zijn deze mogelijkheden aanzienlijk beperkter.

Het vijfde voordeel is dat de overheid de autoriteit heeft om beleid *dwingend op te leggen*, zodat dit op alle partijen betrekking heeft en geen enkele actor zich eraan kan onttrekken. Ook dit voordeel geldt sterker voor de centrale overheid dan voor decentrale overheden.

Er zijn echter ook enkele belangrijke nadelen verbonden aan de overheid als verantwoordelijke voor beleid, regie en uitvoering.

Een eerste nadeel is dat de overheid als *monopolist* geen concurrenten kent en dus weinig prikkels ondervindt om effectief en efficiënt te opereren. Weliswaar heeft de overheid als beleidsmaker (en belastinginner) belang bij maximale effectiviteit en (kosten)efficiëntie, maar doordat de prestaties van de overheid als uitvoerder (i.c. het UWV), in termen van inkomensbescherming, re-integratie, preventie, et cetera, niet kunnen worden vergeleken met die van een andere uitvoerder, is er geen *benchmark* om de prestaties te beoordelen. Het is dus moeilijk vast te stellen of de overheid haar rol goed vervult. Omdat de overheid geen winst maakt, is er ook geen directe financiële prikkel tot (kosten)efficiëntie. Die prikkel kan overigens wel voortkomen uit budgettaire doelstellingen van een kabinet, zoals reductie van het begrotingstekort of verlaging van de collectieve lastendruk.

Indien de uitvoering in handen is van decentrale overheden (bijv. gemeenten) is het wel mogelijk de (relatieve) prestaties te beoordelen door gemeenten met elkaar te vergelijken. Dit vereist wel een standaardisering van de registratie en monitoring van de prestaties, zodat onderlinge vergelijking mogelijk is. De praktijk leert dat dit allerminst vanzelfsprekend is.

Een tweede nadeel is dat het beleid van de rijksoverheid weinig of geen ruimte laat voor differentiatie en maatwerk. Het gaat doorgaans om *one-size-fits-all* beleid dat niet wordt afgestemd op de specifieke behoeften en wensen van bedrijven, werknemers en/of werkzoekenden in een bepaalde sector of regio. Dit kan de effectiviteit van het beleid schaden,

doordat het onvoldoende aansluit bij de sectorale of lokale omstandigheden. Dit bewaar geldt overigens alleen voor het rijk; als taken worden toegewezen aan de gemeenten, zoals bij de WWB het geval is, is er binnen zekere marges wel ruimte om het beleid en de uitvoering af te stemmen op de lokale situatie.

Een derde nadeel is dat de overheid, ondanks haar wetgevende bevoegdheid, slechts in beperkte mate in staat is het *gedrag van werkgevers en werknemers te sturen*. Als de sociale partners niet worden betrokken bij of medeverantwoordelijkheid dragen voor (de uitvoering van) het arbeidsmarktbeleid, bestaat het risico dat zij ook geen medewerking (willen) verlenen aan de realisering van het beleid. Dit is vooral een probleem wanneer de doelstellingen van de overheid verschillen van die van de werkgevers en/of de werknemers. Het is dan zelfs mogelijk dat de sociale partners, bijvoorbeeld via cao-afspraken, de effecten van het overheidsbeleid ondergraven, bijvoorbeeld door afspraken te maken over bovenwettelijke uitkeringsaanspraken ter compensatie van een ingreep van de overheid in de uitkeringsrechten.

Een vierde nadeel is dat in dit publieke model slechts in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van de *specifieke kennis* van vakbonden en werkgevers(organisaties) betreffende de (sectorale) situatie op de arbeidsmarkt.

Een ideaaltypisch publiek model sluit echter niet bij voorbaat iedere betrokkenheid van de sociale partners uit. Het is denkbaar dat de sociale partners in dit model wel worden geraadpleegd over het beleid of de uitvoering ervan, waardoor met name de twee laatstgenoemde nadelen kunnen worden beperkt.

Een variant op het model waarin alleen de rijksoverheid verantwoordelijkheid draagt, is een gedecentraliseerd overheidsmodel, waarin het Rijk het beleid formuleert, maar de regie en de uitvoering delegeert aan de gemeenten (of eventueel een andere lagere overheid). Een dergelijk *gedecentraliseerd publiek model* vermindert de twee eerstgenoemde nadelen van het publieke model. Bij de uitvoering kunnen de prestaties van gemeenten onderling worden vergeleken, zodat *benchmarking* van hun prestaties mogelijk is. Bovendien kunnen zij door budgettering worden geprikkeld om hun prestaties te verbeteren. Dit is het model dat momenteel fungeert bij de WWB. Wil deze benchmarking goed functioneren, dan is een goede registratie en monitoring van de prestaties van gemeenten essentieel (bij de WWB schort het hier aan).

Gemeentelijke uitvoering creëert ook ruimte voor differentiatie in de beleidsuitvoering, op basis van de lokale omstandigheden en preferenties. Of deze differentiatie ook tegemoet komt aan de (gedifferentieerde) behoeften van werknemers en werkgevers is echter de vraag, aangezien hun behoeften en preferenties niet per se geografisch (maar bijvoorbeeld meer sectoraal) variëren. Bovendien kan een gedifferentieerde uitvoering ook op gespannen voet staan met het principe van rechtsgelijkheid: burgers die in verschillende gemeenten wonen kunnen dan in vergelijkbare omstandigheden verschillend behandeld worden.

De twee eerstgenoemde voordelen van een publiek model worden echter ook beperkt door decentralisatie: een goede afstemming tussen het rijksbeleid en de gemeentelijke uitvoering is niet gegarandeerd indien gemeenten (bv. vanwege een andere politieke kleur van B&W dan van de regering) andere preferenties hebben dan de rijksoverheid. Het schaalvoordeel van één verantwoordelijke partij wordt teniet gedaan indien de regie en uitvoering worden gedelegeerd aan ca. 400 gemeenten.

1.3 Het gemengde model

In een gemengd model is de overheid verantwoordelijk voor het beleid, maar draagt zij de regie en de uitvoering over aan de sociale partners. Dit is feitelijk het model dat in het verleden (tussen 1954 en 1986) bestond bij de WW, toen de uitvoering in handen was van de zogenaamde paritaire bedrijfsverenigingen, die werden bestuurd door de vakbonden en de werkgeversorganisaties (zie hierover De Beer et al. 2009, pp.95-105).

Het belangrijkste voordeel van dit gemengde model ten opzichte van het zuiver publieke model is, dat de twee partijen die een grote rol spelen bij het functioneren van de arbeidsmarkt, de vakbonden en de werkgevers, direct betrokken worden bij de uitvoering van het beleid. Dit maakt het in beginsel mogelijk om die uitvoering beter af te stemmen op de arbeidsmarktsituatie.

De sociale partners – vakbonden en werkgeversorganisaties gezamenlijk – onderscheiden zich van de overheid, doordat zij een directe rol spelen op het gebied van de werkgelegenheid en de lonen via onder meer cao-afspraken en hun verantwoordelijkheid voor O&O-fondsen. Dit biedt hen in beginsel de mogelijkheid om de uitvoering van het actieve en passieve arbeidsmarktbeleid af te stemmen op het arbeidsvoorwaardenbeleid. Dit scheidt ook mogelijkheden voor differentiatie in de uitvoering tussen sectoren.

Een ander voordeel van de sociale partners is dat zij dicht bij de arbeidsmarkt staan en daardoor over meer gedetailleerde en gedifferentieerde kennis beschikken van de (sectorale) arbeidsmarkt. Zo hebben werkgevers meer inzicht dan het UWV in de omvang en aard van openstaande en te verwachten vacatures. Vakbonden hebben vaak meer kennis van de specifieke behoeften en wensen van bepaalde beroepsgroepen. Hierdoor kunnen de sociale partners beter beoordelen hoe instrumenten effectief kunnen worden ingezet. Bovendien kunnen de sociale partners (vooral de werkgevers) de werking van de arbeidsmarkt en daarmee de effectiviteit van instrumenten direct beïnvloeden.

Een cruciale voorwaarde voor het realiseren van deze voordelen is echter, dat de doelstellingen van de sociale partners op een lijn liggen met die van de overheid. Dit spreekt niet voor zich. Immers, terwijl de overheid het algemeen belang vertegenwoordigt, behartigen de vakbonden en de werkgevers(organisaties) in beginsel een deelbelang, namelijk dat van hun achterban. Doorgaans betekent dit overigens – in ieder geval in de Nederlandse context – niet dat zij alleen de belangen van hun leden op het oog hebben. Nederlandse vakbonden claimen doorgaans voor de belangen van alle werknemers – of zelfs alle werkenden – op te komen, al is er discussie mogelijk over de vraag of zij dit ook in voldoende mate doen. Dit geldt ook voor de belangen van werklozen en andere uitkeringsgerechtigden. Hoe dit ook zij, het is niet vanzelfsprekend dat de sociale partners dezelfde doelen nastreven als de overheid. Indien dit niet het geval is, bestaat het gevaar dat de sociale partners als regisseurs en uitvoerders van het overheidsbeleid niet primair de doeleinden van de overheid op het oog hebben maar hun eigen doeleinden. Er is dan sprake van een *principaal-agent-probleem*.

Hierbij staat de principaal (de overheid als beleidsmaker) voor de taak om de agent (de sociale partners in hun rol als uitvoerders) zodanig aan te sturen dat deze zijn opdracht optimaal uitvoert. Doordat de agent meer kennis heeft van de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd dan de principaal, is er sprake van asymmetrische informatie. Als de agent een

andere doelstelling heeft dan de principaal, is het risico aanwezig dat de eerste zijn eigen doel nastreeft in plaats van het doel van de principaal. Als de overheid bijvoorbeeld prioriteit wil geven aan activering van langdurig werklozen en andere groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, terwijl de sociale partners voorrang geven aan Van Werk Naar Werk-trajecten om werkloosheid van zittende werknemers te voorkomen, loopt de overheid het risico dat de sociale partners het beleid niet op de beoogde wijze uitvoeren.

Er zijn twee wegen waarlangs het probleem van strijdige doeleinden kan worden beperkt. In de eerste plaats kunnen de sociale partners betrokken worden bij de formulering van het beleid. Als de overheid en de sociale partners overeenstemming bereiken over (de doelstellingen van) het beleid, bijvoorbeeld in een sociaal akkoord, komen de doelstellingen van de overheid en van de sociale partners meer op een lijn te liggen.

In de tweede plaats kan de overheid de sociale partners financiële prikkels geven die het voor hen aantrekkelijker maken dezelfde doeleinden als de overheid na te streven. Ter illustratie: als de overheid de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen wil beperken, kan zij de sociale partners verantwoordelijk maken voor de financiering van de uitkeringen (bv. door hen per sector een kostendeekkende premie te laten betalen), zodat de sociale partners er ook belang bij hebben de uitgaven te beperken.

Op deze twee punten fungeerde het vroegere systeem van de bedrijfsverenigingen op den duur steeds minder goed. De doelstellingen van de overheid en van de sociale partners gingen in de jaren tachtig steeds meer uiteenlopen: de overheid wilde het aantal uitkeringen en de hoogte ervan beperken, terwijl met name de vakbonden een genereus systeem van inkomensbescherming wilden handhaven, en de sociale partners konden de kosten van hun beslissingen (zoals een soepele toekenning van uitkeringen) afwentelen op de gemeenschap.

Een andere vorm van een gemengd model is een rolverdeling tussen WW en actief arbeidsmarktbeleid. In dit model is de overheid verantwoordelijk voor zowel beleid als regie en uitvoering van de WW, terwijl de sociale partners verantwoordelijk zijn voor beleid, regie en uitvoering van het actieve arbeidsmarktbeleid. Een belangrijk nadeel van een dergelijk model is echter dat het passieve en het actieve arbeidsmarktbeleid strikt gescheiden worden, zoals lange tijd in Nederland het geval was, hetgeen een optimale afstemming in de weg staat. De financiële opbrengst van effectief re-integratiebeleid in de vorm van minder werkloosheidsuitkeringen komt dan terecht bij een andere partij (nl. de overheid) dan de partij die de kosten van het re-integratiebeleid draagt (de sociale partners).

1.4 Het corporatistische model

In het corporatistische model¹ zijn de overheid en de sociale partners *gezamenlijk* verantwoordelijk voor zowel het beleid als de regie en de uitvoering van de WW en het arbeidsmarktbeleid. Concreet kan dit betekenen dat beleid en uitvoering in handen zijn van

¹ De term corporatisme verwijst hier alleen naar de gezamenlijk formele verantwoordelijkheid van de overheid en de sociale partners voor het arbeidsmarktbeleid en niet, zoals in ander verband vaak wordt bedoeld, naar de overlegeconomie in brede zin (in Nederland vaak als 'poldermodel' aangeduid), waarvan ook de (informele) cultuur van overleg en het zoeken naar consensus een belangrijke ingrediënt is.

een tripartiete organisatie, waarvan (vertegenwoordigers van) de overheid, de vakbonden en de werkgevers het bestuur vormen. Dit model heeft gedurende het grootste deel van de jaren negentig gefungeerd bij het actieve arbeidsmarktbeleid (destijds: arbeidsvoorziening), totdat met de SUWI-operatie de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de sociale partners werd geschrapt.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een taak kan het voordeel hebben dat gebruik kan worden gemaakt van de expertise van verschillende partijen. Bij re-integratie is het bijvoorbeeld denkbaar dat de ene partij (bv. een vakbond) over meer deskundigheid beschikt ten aanzien van de aanbodzijde (de uitkeringsgerechtigden), terwijl de andere partij (bv. een brancheorganisatie) meer inzicht heeft in de vraagzijde (de werkgevers). Combinatie van complementaire expertise (bv. samenwerking tussen sociale partners en overheid) kan bijdragen aan een betere uitvoering van een taak. Gezamenlijke verantwoordelijkheid vereist echter *afstemming* tussen de verschillende partijen. Als die partijen geen identieke doelstelling hebben, kan afstemming worden bemoeilijkt of zelfs uitblijven als de doelen van beide partijen conflicteren.

De sterke punten van het corporatistische model zijn dat de actieve betrokkenheid bij en medeverantwoordelijkheid van de sociale partners voor het passieve en actieve arbeidsmarktbeleid hen ook committeren aan de uitvoering van dit beleid en de afstemming met hun eigen arbeidsvoorwaardenbeleid. Hierdoor kan het arbeidsvoorwaardenbeleid mede dienstbaar worden gemaakt aan de realisering van de doelstellingen van zowel het passieve als het actieve arbeidsmarktbeleid. Dit kan ertoe leiden dat de overheidsrol en de rol van de sociale partners optimaal op elkaar aansluiten. Het biedt de beste kansen voor zogenaamd integraal beleid, waarin sociale zekerheid, re-integratiebeleid en arbeidsvoorwaardenbeleid goed op elkaar aansluiten en elkaar wederzijds ondersteunen en versterken. Ook de kennis van de verschillende partijen wordt optimaal benut. De uitvoering kan worden afgestemd op de sectorale situatie zonder dat de doelstellingen van de overheid buiten beeld raken. De ervaringen met de uitvoering van het beleid kunnen worden benut om het beleid, waar wenselijk, aan te passen en te verbeteren.

Het corporatistische model bergt echter ook enkele gevaren in zich. Als de overheid en de sociale partners of de sociale partners onderling verdeeld zijn, bijvoorbeeld doordat hun doelstellingen (te) sterk uiteenlopen, kan er een patstelling ontstaan, waardoor het beleid niet (of veel te traag) wordt aangepast aan veranderende omstandigheden. Als de partijen een 'slap' compromis sluiten, waarin ieder iets van zijn gading kan vinden, kan het resultaat slechter zijn dan indien een van de partijen geheel haar zin zou krijgen. In de uitvoering kunnen de verschillende partijen elkaar tegenwerken, hetgeen de effectiviteit van het beleid ondermijnt. De ervaringen met de tripartiete arbeidsvoorziening in de jaren negentig leren dat het niet denkbeeldig is dat deze nadelen zich in de praktijk manifesteren.

Het succes van het corporatistische model valt en staat met overeenstemming over de doelstellingen en de hoofdlijnen van het beleid en de bereidheid van de sociale partners om over de eigen deelbelangen heen te stappen en zich op het gezamenlijke, algemene belang te richten.

1.5 Sectoraal of regionaal?

Zoals hiervoor is aangegeven kan het voordelen bieden als de uitvoering van het beleid – in ieder geval ten dele – wordt gedecentraliseerd. Dit biedt meer mogelijkheden voor differentiatie

en maatwerk en decentrale actoren hebben vaak meer kennis van en inzicht in de lokale en/of sectorale situatie. Dit kan bijdragen aan een grotere effectiviteit van de uitvoering.

Een lastige keuze is of deze decentralisatie geografisch dan wel functioneel dient te zijn. Anders gezegd, dient de decentrale uitvoering te worden overgelaten aan regionale en/of lokale overheden (zoals gemeenten) of aan sectorale actoren, zoals vakbonden en brancheorganisaties. Of geografische dan wel sectorale decentralisatie de voorkeur verdient, hangt in het algemeen af van twee factoren, namelijk de *homogeniteit* van een gemeente c.q. sector en de omvang van de *mobilititeit* tussen gemeenten c.q. sectoren. Naarmate de homogeniteit van een entiteit groter is en de mobiliteit kleiner, ligt organisatie op het niveau van die entiteit meer voor de hand. Meer concreet: als de werknemers in een bepaalde sector meer met elkaar gemeen hebben dan de werknemers die in een bepaalde gemeente of regio wonen en als de mobiliteit van werknemers tussen sectoren kleiner is dan de mobiliteit van werknemers tussen gemeenten of regio's, dan verdient sectorale organisatie de voorkeur boven gemeentelijke of regionale organisatie. Hier komt bij dat zowel het arbeidsvoorwaardenbeleid (cao's) als de scholing van werkenden (via O&O-fondsen) nu grotendeels sectoraal zijn georganiseerd. Als men de uitvoering van het beleid wil afstemmen op het sectorale cao- en scholingsbeleid, verdient sectorale uitvoering duidelijk de voorkeur.

Het gaat echter niet alleen om werknemers, maar ook om werklozen en andere uitkeringsontvangers. Als werknemers een sterkere band hebben met hun sector dan met hun (woon)gemeente, terwijl voor werklozen het omgekeerde geldt, is niet evident of sectorale of lokale organisatie de voorkeur heeft. Dit verklaart waarom momenteel de gemeenten verantwoordelijk zijn voor langdurig werklozen (in de WWB) en het UWV (en vroeger de bedrijfsverenigingen) voor kortdurig ontslagwerklozen. Het nadeel hiervan is echter dat er een scherpe scheidslijn wordt getrokken tussen werklozen die (nog) een band hebben met hun (vroegere) sector en (vaak langdurig) werklozen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Een tussenoplossing zou kunnen zijn om sectorale en regionale uitvoering te combineren in regionale uitvoeringsorganisaties, waarin ook ruimte is voor sectorale differentiatie. Zo wordt in het Sociaal akkoord voorgesteld om 35 regionale Werkpleinen en Werkbedrijven in te richten, waarin UWV, gemeenten en sociale partners samenwerken.

1.6 Bedrijven en private uitvoerders

In dit rapport staat de rolverdeling tussen de overheid en de sociale partners centraal. Dit neemt niet weg dat ook andere actoren een belangrijke rol (kunnen) spelen in met name het actieve arbeidsmarktbeleid. In het bijzonder valt hier te denken aan individuele bedrijven en private uitvoerders, zoals re-integratiebedrijven en uitzendbedrijven.

Het spreekt voor zich dat de rol van deze private partijen bij de formulering van het beleid beperkt is. Het voornaamste doel van private bedrijven is immers om (zo hoog mogelijke) winst te maken en niet om maatschappelijke doelen na te streven, zoals inkomensbescherming voor werklozen of het aan het werk helpen van werkzoekenden. Bij de uitvoering kunnen private bedrijven echter wel degelijk een belangrijke rol spelen indien zij op zodanige wijze worden aangestuurd dat het bieden van inkomensbescherming aan of het re-integreren van werklozen bijdraagt aan hun winstdoelstelling.

Bij bedrijven in hun rol als werkgever gaat het primair om het HRM-beleid, dat van groot belang is voor *preventie* van werkloosheid. Door inspanningen op het gebied van scholing, training, arbeidsomstandigheden, verzuimpreventie, etc. kunnen bedrijven er in belangrijke mate aan bijdragen dat hun medewerkers zo lang mogelijk aan het werk blijven, hetzij in het huidige bedrijf, hetzij in een ander bedrijf. In het gemengde model en in het corporatistische model, waarin de sociale partners een grotere rol spelen in het arbeidsmarktbeleid dan nu het geval is, is het dan ook cruciaal dat er een verbinding wordt gelegd met het ondernemingsniveau, waardoor (cao-)afspraken tussen de sociale partners doorwerken in het HRM-beleid. Dat dit gebeurt, is niet vanzelfsprekend en de relatie tussen cao en HRM-beleid verdient in de toekomst dan ook meer aandacht. Het gaat het bestek van dit rapport echter te buiten om hier uitvoerig op in te gaan.

Gespecialiseerde private bedrijven kunnen ook een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van re-integratie- en Van Werk Naar Werk-beleid. Te denken valt aan re-integratiebureaus, uitzendbedrijven, outplacement-bedrijven, enzovoorts. Het belangrijkste voordeel van het toewijzen van de uitvoering aan private uitvoerders is, dat zij concurreren met andere bedrijven en daardoor in beginsel worden geprikkeld tot effectieve en/of efficiënte uitvoering. Een bedrijf dat minder goed presteert dan zijn concurrenten, zal geen opdrachten (meer) krijgen en failliet gaan. De concurrentieprikkel kan leiden tot betere (effectievere) of goedkopere (efficiëntere) uitvoering. Dit kan het gevolg zijn van specialisatie, toepassing van nieuwe technologieën en/of van een efficiëntere uitvoeringsorganisatie (bv. minder bureaucratie). Dit alles veronderstelt wel dat er sprake is van een goed functionerende en transparante markt, waardoor de vragers op die markt in staat zijn de prijs en kwaliteit van concurrerende aanbieders tegen elkaar af te wegen. De markt van re-integratiebedrijven voldoet hieraan slechts in beperkte mate.

Een nadeel van private partijen is dat een goedkopere uitvoering ook het gevolg kan zijn van een lagere kwaliteit, bijvoorbeeld door de inzet van minder gekwalificeerd personeel, door selectie van de meest kansrijke cliënten (afroming) of door minder kwaliteitseisen te stellen aan de tewerkstelling van werkzoekenden (bv. kortlopende contracten). Dit nadeel wordt versterkt doordat de actor die verantwoordelijk is voor het beleid of de regie vaak niet goed, of alleen tegen hoge kosten, in staat is de prestaties van een private partij vast te stellen (principaal-agent-probleem). Deze aspecten dienen dan ook speciale aandacht te krijgen bij het uitbesteden van taken aan private uitvoerders.

1.7 Conclusie

De inventarisatie in dit hoofdstuk van de voor- en nadelen van drie ideaaltypische modellen voor de rolverdeling ten aanzien van het passieve en actieve arbeidsmarktbeleid laat zien dat er op theoretische gronden niet één model zonder meer als het beste kan worden aangemerkt. Elk model kent naast voordelen ook nadelen. Het hangt dus ten dele af van het gewicht dat men aan de verschillende voor- en nadelen toekent, welk model de voorkeur verdient. Daarnaast hangt het belang van die voor- en nadelen ook af van de wijze waarop een model precies in praktijk wordt gebracht. Zoals zo vaak schuilt ook hier de duivel in de details. Het is dan ook niet mogelijk om alleen op basis van een theoretische exercitie aan te geven wat het optimale model is. Daar komt nog bij dat ideaaltypische modellen in de praktijk niet (kunnen) bestaan. Omdat het onmogelijk

is met een schone lei te beginnen en we moeten vertrekken vanuit de bestaande situatie, zal er in de praktijk altijd sprake zijn van een combinatie van verschillende principes, van hybride modellen. Om een hybride model te beoordelen, moet men kennis nemen van de wijze waarop een dergelijk model in de praktijk functioneert. Daarom zal in de volgende hoofdstukken van dit rapport een aantal praktijkvoorbeelden worden besproken. Hoewel het bestaande wettelijke kader van de WW en het arbeidsmarktbeleid maar beperkte ruimte biedt voor variatie in de rolverdeling, bestaat er toch een aantal interessante voorbeelden waarbij de sociale partners afzonderlijk of gezamenlijk het initiatief naar zich toe hebben getrokken. Om mogelijkheden te verkennen die buiten het huidige wettelijke kader vallen zullen ook enkele *cases* uit andere landen onder de loep worden genomen.

Hoofdstuk 2.

Regie sociale partners over de WW

2.1 Regie over WW of over de arbeidsmarkt?

Na de parlementaire enquête onder leiding van Flip Buurmeijer, gehouden tussen september 1992 en september 1993, bestond er onder beleidsmakers lange tijd een brede consensus dat de sociale zekerheid bij de sociale partners niet in goede handen is. De enquêtecommissie concludeerde dat het stelsel van werknemersverzekeringen drastisch aan herziening toe was. Werknemersverzekeringen werden niet doeltreffend en niet doelmatig uitgevoerd, aangezien de uitvoerders te allen tijde voorrang zouden geven aan het tijdig en juist verstrekken van uitkeringen en niet aan preventie en re-integratie. Dit resulteerde er uiteindelijk in dat de uitvoering van de sociale zekerheid volledig uit handen van de sociale partners werd genomen en aan overheidsinstellingen werd toevertrouwd. Tegelijkertijd werd ook de uitvoering van het arbeidsvoorzieningsbeleid uit de handen van sociale partners genomen. Er werd gekozen voor een geheel nieuw ontwerp. Dit ontwerp werd vastgelegd in de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) die in 2002 in werking trad en die na die datum nog regelmatig is herzien. De wet SUWI moest ervoor zorgen dat werk boven inkomen werd gesteld en dat de uitvoeringsinstellingen klantgerichter en doelmatiger zouden gaan werken. De wet is voor het laatst geëvalueerd in 2006 (PWC 2006).

Evaluatie wet SUWI

De evaluatie van de wet SUWI was gericht op de volgende vragen:

1. In hoeverre zijn de hoofddoelstellingen van de Wet SUWI gehaald (werk boven uitkering, betere klantgerichtheid, betere doelmatigheid)?
2. Hebben de wijzigingen in de uitvoeringsstructuur bijgedragen aan het realiseren van de hoofddoelstellingen? Welke verbeteringen zijn er mogelijk?
3. Zijn de organisaties in staat gebleken belangrijke wijzigingen op het gebied van wet- en regelgeving op een adequate wijze voor te bereiden en in te voeren?
4. Is de opzet en werking van sturing en toezicht adequaat?

Op alle punten werden zowel verbeteringen geconstateerd als verbeterpunten voorgedragen. Daar zullen we op deze plek niet verder op ingaan. Veelzeggend is een passage in het voorwoord van het evaluatierapport, waarin Peter van Driel namens het onderzoeksteam van PricewaterhouseCoopers stelt: *“Voorop stellen wij dat er in de geschiedenis van de sociale zekerheid nooit een periode is geweest waarin zo vergaande veranderingen in de uitvoeringsorganisaties en de materiewetten zijn doorgevoerd en dat ook nog tegelijkertijd. Zeker als men de kluwen van veranderingslijnen beziet tegen de achtergrond van de stagnerende economie, wordt duidelijk dat het bestuurlijk geen sinecure is geweest. Het valt niet mee om tegen die turbulente achtergrond meerwaarde aan te tonen en nieuwe patronen en verhoudingen te laten inslijpen. Dat de organisaties überhaupt tot stand zijn gekomen en min of meer ordelijk functioneren is een prestatie van formaat.”*

De grootscheepse reorganisatie van de uitvoeringsorganisaties van zowel de sociale zekerheid als de arbeidsvoorziening ging gepaard met een omvangrijke bezuiniging. Tegelijkertijd was er sprake van een groot aantal wetswijzigingen, zoals de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter (WVP, 2002), de afschaffing van de vervolgutkering WW (in 2003), de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB, 2004), de wet Verlenging

Loondoorbetalingsverplichting bij Ziekte (VLZ, 2004), en de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA, eind 2005). Deze combinatie van factoren maakt het feitelijk onmogelijk om resultaten toe te schrijven aan de gewijzigde uitvoeringsstructuur.

De meerwaarde van de terugdringing van de rol van sociale partners als medeverantwoordelijken voor de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid is in de evaluatie van de wet SUWI niet onderzocht. Aan de orde waren vooral de effectiviteit en doelmatigheid als gevolg van de nieuwe inrichting van processen en onder meer ook de samenwerking met private re-integratiebureaus. Evaluatie van sturing en toezicht ging met name over de veranderde verhoudingen tussen de uitvoeringsinstellingen CWI, UWV en SVB als zelfstandige bestuursorganen versus de minister van SZW, maar niet over de vraag of het meerwaarde had opgeleverd dat de sociale partners niet meer meededen. Zelfs aan de positie van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), een overlegorgaan van sociale partners en de VNG dat opgericht werd bij de invoering van de wet SUWI, wordt in de evaluatie voorbijgegaan. Het enige wat hierover in de kabinetsreactie op de evaluatie van de wet SUWI gezegd wordt, is dat bestudeerd zal worden langs welke wegen de relatie en samenwerking van de RWI met de SER verder vormgegeven zou kunnen worden. Gezamenlijke huisvesting - volgens plan ingaande 1 oktober 2009 - is daarbij een eerste stap.² Een stap die inderdaad gezet werd, maar die gevolgd werd door opheffing van de RWI per 1 juli 2012.

Het ontbreken van een evaluatie van de rol van sociale partners in de evaluatie van de wet SUWI kan zo opgevat worden dat de overheid de uitvoeringsorganisatie als een eigen taak zag, waarbij de inbreng van sociale partners gemist kon worden. Het is de vraag of deze keuze zo verstandig is geweest. De consequentievrij van de rigoureuze stap om sociale partners uit de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening te zetten is geweest dat enerzijds de positie van sociale partners in de regio werd verzwakt en anderzijds de vormgeving van het regionale arbeidsmarkt weinig aansluiting vond bij de ontwikkelingen in de sectoren.

Dit laatste werd overigens al in de ontwerpfasen van de structuurwijziging voorzien door de sociale partners en de kroonleden van de SER. In zijn reactie op de nota Structuur Werk en Inkomen 1999 schrijft de SER *“dat onvoldoende recht [wordt] gedaan aan de noodzakelijke relatie tussen vraag- en aanbodgericht arbeidsmarktbeleid. Volgens hem dienen in de beleidsontwikkeling - mede met betrekking tot de inzet van het CWI - steeds twee sporen een rol te spelen. Naast de optimale dienstverlening aan individuele cliënten betreft dit de creatie van een beleidskader voor het arbeidsmarktbeleid, waarbinnen samenwerking en afstemming kunnen plaatsvinden, gericht op werkgelegenheidsstroom en een zo goed mogelijke (sectorale) vacaturevervulling. Een dergelijk beleidskader en de daaruit voortvloeiende activiteiten van partijen op de sectorale arbeidsmarkt dienen tevens als afstemmingskader voor de individuele dienstverlening van het CWI.”* (SER 1999)

In dit en het volgende hoofdstuk richten we ons op de rol die de sociale partners, ondanks de wet SUWI, toch nog altijd spelen of zouden kunnen spelen. Als sociale partners het hebben over regie over de WW, dan wordt feitelijk niet alleen bedoeld op de (uitvoering van de) WW, maar ook op het arbeidsmarktbeleid in bredere zin: de werkgelegenheidsontwikkeling in sectoren, het voorkomen van uitstroom naar de WW en het zorgen voor een goede match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

² Kabinetsreactie Evaluatie SUWI 2006, pagina 2

Verantwoordelijkheidsverdeling WW en arbeidsmarkt

Voordat we ingaan op de mogelijke rol van de sociale partners, is het nuttig stil te staan bij de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en beïnvloedingsmogelijkheden. Die beïnvloedingsmogelijkheden van sociale partners liggen met name in de sectoren. Daarbij spelen de preventie van werkloosheid (employabilitybeleid) en Van Werk Naar Werk activiteiten een grote rol. Deze activiteiten vinden plaats op bedrijfsniveau, bij de cao-onderhandelingen en op sectorniveau (via O&O-fondsen).

Schema 2.1 geeft een overzicht van die verantwoordelijkheidsverdeling.

Schema 2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling WW en arbeidsmarkt

| Onderwerp | Inhoud | Verantwoordelijkheid |
|--------------------|--|--|
| Preventie | Beroep op de WW moet worden voorkomen door een adequaat preventiebeleid. Dit is een breed terrein waarbij de sleutelwoorden zijn: vitaliteit, scholing, loopbaanbegeleiding, bevordering mobiliteit, ontslagbescherming | Werkgevers en werknemers op ondernemingsniveau (incl. de HR-afdeling) en sociale partners op het niveau van de sector (cao-niveau) en O&O-fondsen. Ontslagbescherming heeft een remmende werking op ontslag en dus op de instroom in de WW en is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek en in de cao's. |
| Van Werk naar Werk | Met werkloosheid bedreigde werknemers worden begeleid naar een andere baan binnen de onderneming, de sector of daarbuiten. Sleutelwoorden zijn: loopbaanbegeleiding, scholing, werkervattingskansen en zicht op ontwikkelingen werkgelegenheid en vacatures. | Werkgevers en werknemers op ondernemingsniveau (sociaal plan en HR-beleid) en sociale partners op het niveau van de sector (cao-niveau); Functiegerichte scholing voor rekening van het bedrijf, sectorgerichte scholing voor rekening O&O, scholing tot startkwalificatie voor rekening overheid. |

| | | |
|---|---|---|
| Inkomens- bescherming via de WW | Hoogte en duur van de uitkering geregeld in de WW; eerste half jaar WW wordt betaald uit de sectorfondsen (Sfn), waarvan bij 5 sectoren gedifferentieerd wordt naar type arbeidscontract. Na het eerste half jaar wordt WW betaald uit het algemeen werkloosheidsfonds (Awf). | Hoogte en duur zijn wettelijk bepaald. UWV bepaalt zowel hoogte sectorpremies als Awf-premies. Minister van SZW moet goedkeuring verlenen. Premies worden geïnd door de belastingdienst (vanaf 2006). Magere adviesrol sociale partners t.a.v. de sectorpremies. Geen invloed op de vaststelling van de Awf-premie. |
| Bovenwettelijke inkomens- bescherming via cao | Een aantal cao's regelt een bovenwettelijke uitkering bij ontslag wegens reorganisatie, bedrijfssluiting, of vermindering van werkzaamheden. <i>N.B. Er is een wetswijziging in de maak om hier een plafond voor in te stellen.</i> | Sociale partners bepalen op het niveau van de cao de hoogte en duur van de bovenwettelijke aanvulling. Via het AVV-beleid heeft de minister van SZW (beperkte) invloed op cao-afspraken. |
| Re-integratie vanuit de WW | Kosten voor re-integratie tijdens WW worden niet uit de sectorfondsen maar uit het Awf gefinancierd. <i>N.B. Het eerste jaar van de WW mogen in principe geen re-integratiemiddelen worden ingezet.</i> | Eenmaal uitkeringsgerechtigd volgens de WW is UWV verantwoordelijk, tenzij het bedrijf eigen risicodrager is voor de WW. Geen invloed van sociale partners op de inzet van re-integratiemiddelen vanuit de WW. |
| Ontslagbescher- ming en ontslag- vergoeding Twee routes: kantonrech- ter en UWV | Geregeld in het burgerlijk wetboek en in cao. Hoge ontslagbescherming leidt tot verminderde instroom WW | Zowel overheid, als werkgevers- en werknemersorganisaties zijn verantwoordelijk. UWV-ontslagcommissies kennen werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers |

Gesteld kan worden dat door de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling er een scherpere arbeidsdeling is ontstaan tussen overheid en sociale partners ten aanzien van de werkloosheids-wet. De sociale partners zijn met name verantwoordelijk voor de bestaande werkgelegenheid. De verantwoordelijkheid voor degenen die geen werk (meer) hebben, ligt vooral bij (de uitvoeringsinstellingen van) de overheid. Door deze scheiding in verantwoordelijkheden staat het overheidsbeleid ten aanzien van de werkloosheidsuitkeringen en het arbeidsmarktbeleid relatief los van de afspraken die door sociale partners op sectoraal niveau worden gemaakt. Tegelijkertijd

betalen de inspanningen die sociale partners verrichten om werknemers aan het werk te houden zich maar ten dele terug in lagere (premie)lasten.

In dit hoofdstuk gaan we in op de systematiek van de WW en de vraag hoe de regie van sociale partners op de WW kan worden versterkt. Vervolgens bespreken we in het volgende hoofdstuk de rol van sociale partners ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid.

2.2 Regie over de WW

In deze paragraaf bespreken we allereerst de principes van de sociale zekerheid, de verschillende functies van de WW en de financiering ervan. De beschrijving hiervan moet de contouren van de regierol van sociale partners duidelijk maken.

2.2.1 Principes van de sociale zekerheid

De sociale zekerheid in Nederland is gebaseerd op drie principes: solidariteit, equivalentie en proportionaliteit.

De WW is gebaseerd op een omslagstelsel, hetgeen inhoudt dat 'werkenden' betalen voor degenen die op hetzelfde moment werkloos zijn. Dit wordt ook wel het *solidariteitsprincipe* in de sociale zekerheid genoemd. Het solidariteitsprincipe werd versterkt door het bestaan van de premievrije voet in de WW (franchise) die ervoor zorgde dat tot een bepaald loonbedrag geen premie hoefde te worden betaald, zodat de beter betaalden betalen voor de inkomensbescherming van de lager betaalden. Per 1 januari 2013 is deze premievrije voet echter komen te vervallen. Tot 1 januari 2013 bestond de WW-premie ook uit een werknemersdeel en een werkgeversdeel. Per 1 januari 2013 is de werknemerspremie voor de WW afgeschaft, overigens nadat hij van 2009 tot 2013 al op nul was gezet. Het afschaffen van het werknemersdeel verkleint in directe zin het solidariteitsprincipe; maar in indirecte zin is er nog wel degelijk sprake van gezamenlijk betalen, omdat premies in principe uit de loonruimte worden betaald. De achtergrond van het afschaffen van de werknemerspremie WW is de invoering van de Wet Uniformering Loonbegrip.³

Het *equivalentieprincipe* houdt in dat er een verband bestaat tussen de hoogte van de betaalde premie en de hoogte van de uitkering. Dit beginsel wordt versterkt door de bovengenoemde afschaffing van de franchise in de WW per 1 januari 2013, waardoor ook voor de lagere inkomensgroepen premie afgedragen wordt ten behoeve van de WW. De afschaffing van de franchise betekent dat de heffingsgrondslag toeneemt met een bedrag van € 17.229 (de premievrije voet in 2012), een verbreding van het financiële draagvlak voor de WW waardoor de WW-premie voor het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf) omlaag kan. De overheid heeft de premie voor het Awf verlaagd van 4,55% in 2012 naar 1,7% in 2013. In de januarinota 2013 voorspelt het UWV (2013) echter een tekort in het Awf van bijna 8 miljard euro. Dit roept de vraag op of de premieverlaging wel conform de verwachte uitkeringslasten is. Verder in het rapport gaan we hier nader op in.

Afschaffing van de franchise versterkt het equivalentieprincipe maar levert met name een

³ De Wet Uniformering Loonbegrip (WUL) is op 1 januari 2013 in werking getreden. Deze wet brengt één loonbegrip voor de loonbelasting, de premies volksverzekeringen, de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringwet. De wet brengt administratieve lastenverlichting voor de werkgevers en een eenvoudiger loonstrookje

kostenverhoging op voor bedrijven die vooral laagbetaalden in dienst hebben. Deze bedrijven moeten premie gaan betalen, terwijl ze hier voorheen van vrijgesteld waren.

Het *proportionaliteitsprincipe* houdt in dat de duur van de uitkering in proportie staat tot de periode waarover premie is betaald. Naarmate men langer gewerkt heeft, heeft men ook langer recht op WW. Dit principe is van belang bij de beoordeling van mogelijke kortingen op de maximale duur van de WW. Op dit moment is de maximale duur 38 maanden. Volgens het regeerakkoord 2013 wordt de maximale duur 24 maanden, waarvan 12 maanden loongerelateerd en 12 maanden minimumloon gerelateerd. Bovendien worden er volgens dit akkoord langzamer rechten opgebouwd. In de eerste 10 gewerkte jaren bouwt men recht op 12 maanden WW-uitkering op, pas na 34 gewerkte jaren heeft men recht op 24 maanden WW. Dit voorstel tast dus het proportionaliteitsprincipe aan, zeker als de uitkering van de 13 t/m de 24ste maand niet loongerelateerd maar minimumloon gerelateerd zal zijn.

2.2.2 Recht op WW

Om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering, moet men op de eerste plaats voldoende gewerkt hebben. Heeft men in 26 van de laatste 36 weken gewerkt, dan heeft men in ieder geval recht op een uitkering van drie maanden. Heeft men bij elkaar ook in 4 van de 5 laatste jaren gewerkt dan kan men recht hebben op een WW-uitkering die langer duurt dan 3 maanden. De duur van de totale WW-uitkering is dan in maanden gelijk aan het arbeidsverleden in jaren. Wie bijvoorbeeld een arbeidsverleden heeft van 8 jaar, heeft recht op een uitkering van 8 maanden.

De maximale duur van de WW is 38 maanden (3 jaar en 2 maanden).⁴ De eerste twee maanden van werkloosheid bedraagt de hoogte van de WW-uitkering 75% van het laatstverdiende loon. Daarna wordt de WW-uitkering verlaagd naar 70%. De WW-uitkering is echter nooit hoger dan 75% of 70% van het *maximumdagloon*.⁵ Het maximumdagloon is het maximale loon per dag, waarmee het UWV rekent om de hoogte van de WW te bepalen. Op dit moment is het maximumdagloon € 194,- bruto per dag (niveau 1 januari 2013).

De toetredingseisen zijn – net als hoogte en duur van de WW – door de jaren heen regelmatig gewijzigd. De WW werd ingevoerd in 1949. Tot 1987 werd de WW opgebouwd, maar daarna zijn de aanspraken stapsgewijs beperkt. Tot twee keer toe is de wekeneis aangepast, van 26 uit 52 weken in 1987 naar 26 uit 39 in 1995 en naar 26 uit 36 in 2006. Deze aanpassing heeft vooral betekenis voor mensen die werkloos worden vanuit kleine baantjes; zij hebben door de jaren heen minder recht gekregen op WW. Verder duurde de kortdurende uitkering in 1987 maximaal een half jaar, terwijl deze in 2006 verkort werd naar 3 maanden. De duur van de uitkering is in de loop der jaren ook ingekort: in 2006 werd deze duur ingekort van maximaal 5 jaar naar maximaal 38 maanden.

4 De oorsprong van deze maximale duur is gelegen in een advies van de SER uit 2005 aan het kabinet (SER 2005). De SER bood hier een alternatief voor het toenmalige kabinetsvoornemen om de kortdurende minimumloongerelateerde uitkering van zes maanden te laten vervallen. Het was met name de vakbeweging die zich in de SER inzette voor de introductie van een kortdurende loongerelateerde uitkering van drie maanden ten gunste van de WW-rechten van jongeren. Voor het behoud van deze kortdurende uitkering was de vakbeweging bereid de duur van de uitkering voor ouderen te beperken (solidariteitsprincipe). De maximale duur van 5 jaar werd toen verkort tot 3 jaar en 2 maanden.

5 Het maximum dagloon is vastgelegd in artikel 17, eerste lid van de Wet financiering sociale verzekeringen.

2.2.3 Functies van de WW

De Werkloosheidswet (WW) heeft globaal genomen twee functies:

1. een arbeidsmarktfunctie;
2. een inkomensbeschermende functie.

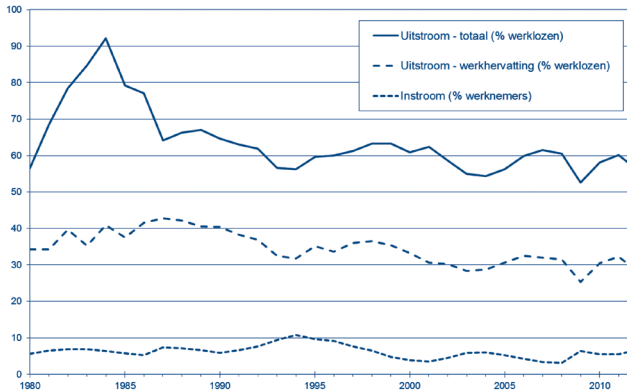
De arbeidsmarktfunctie houdt in dat de WW dient ter overbrugging van de periode tussen twee banen. De periode van overbrugging moet lang genoeg zijn om een baan te vinden die past bij de opleiding en ervaring van de werkloze. Een te korte WW kan voor vernietiging van *Human Capital* zorgen, aangezien de werkloze zich gedwongen ziet elke baan te accepteren, ongeacht of hij of zij daarin de eigen capaciteiten en ervaring kan benutten. Een te lange WW kan daarentegen de afstand tot de arbeidsmarkt weer vergroten aangezien opleiding en arbeidservaring op de arbeidsmarkt een beperkte houdbaarheidsdatum hebben.

De inkomensbeschermende functie van de WW moet ervoor zorgen dat werkloos geworden werknemers niet meteen in grote financiële problemen belanden. Dit is niet alleen van belang voor de individuele werkloze, maar ook in het belang van de economie. Door een te groot inkomensverlies bij werkloosheid neemt de koopkracht van mensen af, hetgeen tot hogere werkloosheid kan leiden.

Arbeidsmarktfunctie

De uitstroom uit de WW vanwege werkhervatting neemt al sinds de tweede helft van de jaren tachtig trendmatig af (zie figuur 2.1). In 1987 vond nog 42% van de WW-gerechtigden binnen één jaar werk. In 2000 was dit aandeel teruggelopen tot 33% en in 2012 ging het nog slechts om 28% van de WW-ontvangers. Het lage percentage in 2012 is mede te wijten aan de ongunstige economische situatie, maar duidelijk is dat er sinds de invoering van SUWI in 2002 geen sprake is van een positieve trend in de uitstroom uit de WW naar werk. Ook de verkorting van de maximale uitkeringsduur in 2006 heeft geen merkbaar effect op de uitstroom gehad, hoewel deskundigen vaak veronderstellen dat een kortere uitkeringsduur de uitstroom naar werk zou bevorderen. Andere vormen van uitstroom zijn pensioen of bijstand. Een deel van de mensen trekt zich terug van de arbeidsmarkt.

Figuur 2.1 Instroom in en uitstroom uit de WW, 1980-2012



Instroom: nieuwe WW-uitkeringen per jaar in % van het totale aantal werknemers.

Uitstroom: beëindigde WW-uitkeringen per jaar in % van het totale aantal uitkeringen aan het begin van het jaar plus de instroom in de loop van het jaar.

Bron: UWV (Kroniek der sociale verzekeringen; Statistische tijdreeksen; Kwantitatieve informatie, diverse jaren); CBS (Statline); bewerking door de auteurs

De gemiddelde uitkeringsduur bij beëindiging van de WW was in 2010 34 weken. De duur verschilt naar leeftijdsgroep. Hoe ouder de werknemer is, des te langer is de gemiddelde uitkeringsduur.

Tabel 2.1 Uitstroom uit de WW naar leeftijd en gemiddelde uitkeringsduur

| Leeftijd | Aantal WW-beëindigingen in 2010 | Aandeel in % | Gemiddelde duur bij beëindiging in weken (maanden) |
|------------------|---------------------------------|--------------|--|
| t/m 44 jaar | 284.800 | 68 | 23 (5,75) |
| 45 t/m 54 | 86.400 | 21 | 37 (9,25) |
| 55 jaar en ouder | 49.500 | 12 | 92 (23,00) |
| Totaal | 420.800 | 100 | 34 (8,5) |

Bron: UWV Kennisverslag 2011-II

Jongeren hebben een grotere kans om werkloos te worden dan ouderen, terwijl ouderen – eenmaal werkloos – een kleinere kans maken om weer aan het werk te komen. Andere factoren die van invloed zijn op de werkhervattingskansen zijn: beroepsniveau (hoe hoger des te eerder men weer werk heeft), de duur van de laatste baan (hoe langer, des te minder snel men aan het werk komt), sector van de laatste baan, vacaturegraad, etnische achtergrond, stedelijke omgeving, de maximale duur van de uitkering (hoe langer het recht des te minder snel komt men aan het werk), redenen van ontslag, gezondheidssituatie en uiteraard de conjuncturele ontwikkeling (CBS 2012).

Dynamiek van instroom en uitstroom

Onderstaande tabel laat zien dat de dynamiek van instroom en uitstroom groot is, maar dat de instroom de uitstroom de laatste jaren overtreft. Het aantal WW-gerechtigden neemt in 2012 en 2013 dan ook fors toe.

Tabel 2.2 Volume en uitkeringsjaren WW (x 1000)

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|
| Instroom | 414,0 | 502,0 | 548,0 |
| Uitstroom | 407,9 | 456,0 | 512,0 |
| Bestand | 269,9 | 316,0 | 352,0 |
| Deeltijdfactor | 86,8 | 89,0 | 88,0 |
| Uitkeringsjaren | 225,4 | 263,0 | 297,0 |

Bron: UWV Kennisverslag 2012-II

2.3 De financiering van de werkloosheidswet

De Werkloosheidswet wordt deels gefinancierd via sectorale premies die ten gunste komen van de sectorfondsen WW (Sfn) en deels via een landelijke premie die ten gunste komt van het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf). De sectorfondsen betalen uit de premies het eerste half jaar van de WW en het Awf betaalt de periode daarna.

2.3.1 De sectorfondsen WW

De sectorfondsen WW financieren:

1. het eerste half jaar werkloosheid;
2. de uitkeringen aan zieke flexwerkers;
3. uitkeringen aan flexwerkers in het kader van de WGA.

De sectorpremie verschillen per sector, terwijl de premie Awf voor alle sectoren gelijk is. De overheidswerkgevers betalen geen premie voor het Awf. Zij hebben hun eigen fonds, het Ufo.

Anders dan de naam doet vermoeden is een sectorfonds geen rechtspersoon. De fondsen hebben ook geen bestuur van werknemers- en werkgeversorganisaties. Een sectorfonds voor de WW is feitelijk een rekeningnummer bij het ministerie van financiën.

Het UWV berekent de premie aan de hand van de volgende componenten:

1. de gemiddelde loonsom in de sector;
2. de lopende uitkeringen;
3. de toekomstverwachting aan de hand van te verwachten uitkeringen voor WW, vangnet Ziektewet en vangnet WGA;
4. tekorten c.q. overschotten in het sectorfonds.

De premies voor de sectorfondsen worden jaarlijks door de minister van SZW per besluit vastgesteld. Het wettelijk kader is vastgelegd in de Wet financiering sociale verzekeringen. Premie-inning en vaststelling tot welke sector een werkgever behoort, gebeuren door de belastingdienst.

Het UWV, afdeling fondsenbeheer, heeft ons de volgende informatie verschaft over de

voorgeschiedenis en het reilen en zeilen van de sectorfondsen.⁶ Momenteel zijn er formeel 69 sectorfondsen, maar enkele worden niet (meer) gebruikt (sectorfonds 36 en 37) en enkele zijn samengevoegd tot één sectorfonds (sectoren 61 t/m 67). De indeling is ontstaan bij de vorming van het TICA/Lisv in 1997/1998, toen de Bedrijfsverenigingen zijn opgeheven en de sectorraden zijn ontstaan. Het TICA/Lisv was verplicht om de nota's aan de sectorraden voor te leggen. Sinds de oprichting van het UWV als een fusie van de 5 uitvoeringsinstellingen (uvi's) en het opheffen van de sectorraden in 2002 bestaat er geen wettelijke verplichting meer voor raadpleging van de sector/brancheorganisaties. Het UWV raadpleegt echter wel de opvolgers van de sectorraden. Dit zijn 66 brancheorganisaties in 38 sectoren.

De raadpleging van de sectoren vindt plaats door het opstellen van een *sectorpremiemota*. Hierin is de noodzakelijke onderliggende informatie opgenomen die nodig is voor de premievaststelling. Adviezen van brancheorganisaties die zich binnen de in wet- en regelgeving vastgestelde marges bevinden, worden door het UWV altijd overgenomen bij de feitelijke premievaststelling, aldus UWV-fondsenbeheer.

Behalve de premie voor de WW bevatten de sectorpremies ook een opslag voor het vangnet Ziektewet, het vangnet WGA⁷ en een opslag voor de kinderopvang. De premiepercentages verschillen per sector. Dit betekent dat een sector die een actief preventiebeleid voert ten aanzien van de WW, kan inverdiene op de premie.

UWV stelt de sectorale premies vast en adviseert over de Awf-premie. De Wet financiering sociale verzekeringen geeft werkgevers de mogelijkheid om zelf het risico te dragen voor het uitkeren van *ziekengeld* aan bepaalde groepen werknemers. Het gaat om werknemers voor wie geen loondoorbetalingsplicht bij ziekte geldt, bijvoorbeeld mensen met een flexibele arbeidsovereenkomst (zoals bepaalde groepen uitzendkrachten) en mensen met een andere arbeidsverhouding dan een arbeidsovereenkomst (zoals freelancers). Deze werknemers vallen sinds de privatisering van de Ziektewet onder de zogenoemde vangnetvoorziening van de Ziektewet. De ZW-lasten van werknemers met een flexibele arbeidsovereenkomst worden normaliter gefinancierd uit de sectorfondsen. De werkgevers, die ervoor kiezen om de ZW-lasten zelf te dragen, betalen een lagere sectorpremie, omdat het ziekerisico voor eigen rekening is.

Door het uitblijven van economisch herstel blijven de lasten voor de sectorfondsen hoog. Om die reden heeft het UWV de minister van SZW verzocht om de termijn waarin een verwacht positief of negatief dekkingssaldo moet zijn ingelopen respectievelijk aangezuiverd te verlengen tot vijf jaar (dit was 1-3 jaar).

De sectorpremies worden door het ministerie van SZW opgehoogd met een uniforme opslag voor de verplichte werkgeversbijdrage kinderopvang, die door het ministerie van SZW wordt vastgesteld.⁸

Momenteel hebben, volgens UWV-fondsenbeheer, de meeste sectoren een negatief vermogen als gevolg van de crisis. Een sectorfonds met een negatief vermogen, moet dit binnen een bepaalde termijn positief maken. Er wordt dus niet automatisch vanuit het Awf aangevuld. Om te voorkomen dat de sectorpremie (te) sterk zou stijgen is er een *lastenplafond* voor de maximale WW-lasten die een sector zelf moet kunnen dragen. Indien de WW-lasten van een sector hoger zijn wordt het gedeelte boven het

6 Mailwisseling 21-1-2013.

7 Er is een wetsvoorstel in voorbereiding waarin de premies voor het vangnet Ziektewet en vangnet WGA overgeheveld worden naar de arbeidsongeschiktheidsfondsen. Per 1 januari 2014 zouden deze premies uit de WW moeten zijn.

8 Bron: Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 26 oktober 2011, IVV/FB/11/19161, tot Goedkeuring premiepercentages sectorfondsen 2012.

lastenplafond betaald vanuit het Awf. Omdat een sectorfonds geen rechtspersoon is, kan het niet failliet gaan. Het fonds kan wel worden opgeheven.

Premiegroepensystematiek

De sectoren Grafische industrie, Uitzendbedrijven, Agrarisch bedrijf, Bouwbedrijf, Horeca algemeen, Culturele instellingen en Schildersbedrijf kennen een differentiatie naar premiegroep. Binnen deze sectoren vindt de premievaststelling plaats op basis van het *soort contract* van de werknemers. Voor deze sectoren gelden twee premiepercentages: een hoog en een laag percentage. Werkgevers in deze sectoren bekijken *per werknemer* of men het hoge of het lage percentage moet gebruiken. Het hoge percentage is standaard.

Werkgevers mogen het lage percentage gebruiken indien een werknemer een schriftelijke arbeidsovereenkomst heeft voor ten minste één jaar of voor onbepaalde tijd.⁹ In de arbeidsovereenkomst moet de omvang van de arbeid eenduidig zijn vastgelegd. Aan die voorwaarde is niet voldaan bij een oproepcontract waarin de omvang niet is vastgelegd of bij een nul-urencontract. In dat geval mag de werkgever dus niet het lage percentage toepassen. Krijgt de werknemer binnen een jaar na indiensttreding recht op een WW-uitkering, dan moet de werkgever met terugwerkende kracht tot het begin van de dienstbetrekking alsnog het hoge premiepercentage betalen. Daarnaast kan een werkgever ook het lage percentage toepassen in geval van tewerkstelling van scholieren en studenten voor maximaal acht weken of bij een leer/werkovereenkomst met een mbo-leerling die de beroepspraktijkvorming van de beroepsbegeleidende leerweg volgt.

Het doel van de premiegroepensystematiek is om instroom in de werkloosheid te beperken en bedrijven meer verantwoordelijk te maken voor de kosten ervan.

Evaluatie van de premiegroepensystematiek (Heuts et al. 2010) leverde echter geen helder beeld op over de invloed van de premiestelling. In de agrarische sector en de schildersbranche werd enig effect gevonden: instroompieken waren minder hoog en de spreiding tussen in- en uitstroom was minder groot. Maar beide sectoren kenden eerder al premiedifferentiatie, dus of het effect het gevolg was van de nieuwe systematiek, konden de onderzoekers niet zeggen. In de horecabranche en de culturele instellingen, waar de systematiek nieuw was, werd geen effect waargenomen. De bouwsector liet wel een duidelijke daling in de WW-instroom zien, maar deze kon ook met andere factoren te maken hebben, zoals het toenemend aantal zelfstandigen in de bouw. Bovendien was het onderscheid tussen hoge en lage premie op het moment van de evaluatie in de bouwsector klein vanwege de grote reserves in het fonds.

Een belangrijke constatering in het onderzoek was evenwel dat *ruim de helft* van de werkgevers niet of niet goed bekend was met de premiegroepensystematiek!

In een artikel in *ESB* gaan de onderzoekers nader in op de voor- en nadelen van de systematiek (Kok et al. 2011). Het voordeel van premiedifferentiatie is dat werkgevers de lasten van het ontslaan van werknemers in mindere mate kunnen afwentelen op andere werkgevers. Bovendien werkt de financiële prikkel van de maatregel direct bij het aannemen van personeel en niet pas achteraf bij het ontslaan van personeel. Nadeel is dat er geen één-op-één-relatie is tussen de extra WW-lasten die een werkgever veroorzaakt en de hoogte van de premie. Een van de sectoren die onder de premiegroepensystematiek valt is de agrarische sector. De werkgeversorganisatie LTO Nederland heeft

⁹ Bron: Website belastingdienst.

kritiek op de premiegroepensystematiek, niet zozeer op het principe 'de vervuiler betaalt', maar op het gebrek aan fijnmazigheid van het systeem. De agrarische sectoren (glastuinbouw, open teelten, fruitteelt, hoveniers, loonarbeiders) verschillen sterk van elkaar en het UWV verschaft geen inzicht in welke groep welke lasten veroorzaakt, aldus LTO Nederland.¹⁰ Bovendien past de systematiek niet op alle arbeid en is het soms niet mogelijk om het werk jaarrond te organiseren. Bij hoveniers heeft de premiegroepensystematiek wel geleid tot meer vaste contracten, maar in de fruitteelt niet. In de fruitteelt voldoen veel werknemers niet aan de referte-eis van 26 uit 39 weken, zodat de fruittelers wel de hoge WW-premie betalen, terwijl de werknemers meestal niet voor WW in aanmerking komen, zo stelt LTO-Nederland.

2.3.2 *Het Algemeen werkloosheidsfonds*

Het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf) heeft een bredere functie dan de sectorfondsen.

Het Awf financiert:

1. de WW-uitkeringen na het eerste half jaar van werkloosheid;
2. loonbetalingsverplichtingen aan werknemers van in onmacht verkerende werkgevers;
3. ZW-uitkeringen aan de volgende vangnetgroepen: ziekte als gevolg van zwangerschap, ziekte tijdens WW, vrijwillig verzekeren, compensatie bij ziekte van oudere werknemers en voormalig arbeidsongeschikten (no-risk);
4. reguliere uitkeringen zwangerschaps- en bevallingsverlof en uitkeringen adoptie en pleegzorg (WAZO);
5. kosten voor re-integratie WW en ZW;
6. bijdrage aan sectorfondsen (in geval van tekorten, zie boven).

Een verschil tussen beide fondsen is ook dat het vermogen van het Awf meetelt voor het EMU-saldo en het vermogen van de sectorfondsen niet.

Afscheid van de werknemerspremie

Tot 1 januari 2009 bestond de Awf-premie uit een werkgeversdeel en een werknemersdeel. Per 1 januari 2009 werd de werknemerspremie op nul gezet. In de periode daarvoor was de werkloosheid bijzonder laag te noemen en dientengevolge was het vermogen van het Algemeen werkloosheidsfonds gegroeid tot 9 miljard euro. Achteraf kan gesteld worden dat het moment van het op nul stellen van de werknemerspremie wel erg ongelukkig gekozen was, gezien het feit dat de werkloosheid in 2009 vanwege de financiële crisis enorm opliep. In een paar jaar tijd werden de miljardenreserves in de fondsen volledig opgesoupeerd. Het afschaffen van de werknemerspremie voor het Awf ging namelijk niet gepaard met het navenant verhogen van de werkgeverspremie. Het overschot van 9 miljard euro op 31 december 2008 sloeg begin 2012 om in een tekort van 1,9 miljard. In de periode van 2009-2012 verloor het Awf alleen al door het op nul zetten van de werknemerspremie ongeveer 2,7 miljard aan inkomsten. Tegelijkertijd stegen de uitgaven. In de junirapportage 2012 voorspelde het UWV (2012) dat het Awf eind 2012 een negatief vermogen zou hebben van ongeveer 4 miljard euro. In de januarinota 2013 voorspelt het UWV (2013) echter een tekort in het Awf van bijna 8 miljard euro.

De huidige problemen werden ook door de vakbeweging niet voorzien. De vakbeweging had een principieel punt om tegen de afschaffing van de werknemerspremie te pleiten. In november 2009

¹⁰ Interview met Gerard van der Grind (LTO-Nederland) en Margreet Verkerk (Actor) op 28 februari 2013.

schreef de FNV aan de Tweede Kamer het onwenselijk en onnodig te vinden om de werknemerspremie voor het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf) af te schaffen. "*De FNV pleit namelijk voor een gedeelde verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WW door de sociale partners op sector- en ondernemingsniveau en voor een kostendekkende premie. Gedeelde verantwoordelijkheid dient ook tot uitdrukking te komen in een gedeelde financiering van de WW. In die gedachte pleit de FNV dan ook voor de handhaving van de werknemerspremie Awf.*"

Op 6 maart 2010 liet de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Henk Kamp, de Tweede Kamer weten de herinvoering van de werknemerspremie voor de WW, zoals voorgesteld door de FNV "heel onverstandig" te vinden. Argumenten van de minister waren: het is slecht voor de koopkracht en het maakt werken minder lonend. Klaarblijkelijk maakte de minister zich niet zo'n zorgen over de snel slinkende reserves van het Awf.

Het afschaffen van het werknemersdeel in de Awf-premie en de afschaffing van de franchise in de WW-premie hadden voor de minister van SZW nog een andere achtergrond, namelijk het streven naar een *uniformering van het loonbegrip* om de administratieve rompslomp rondom het uitbetalen van salarissen te verminderen. Deze uniformering is vastgelegd in de Wet Uniformering Loonbegrip (WUL) die per 1 januari 2013 in werking is getreden. Consequentie van deze beslissing is wel dat het Awf inmiddels grote tekorten kent vanwege de sterk opgelopen werkloosheid en de niet lastendekkende Awf-premie.

De loskoppeling van sociale zekerheidspremies van de feitelijke uitgaven

In de periode tot 2009 werden de premies sociale zekerheid bewust hoger vastgesteld dan nodig was om de lasten te dekken. Om die reden was het vermogenoverschot in het Algemeen werkloosheidsfonds groter dan bij een omslagstelsel verantwoord is.¹¹ Dit was gunstig voor het EMU-saldo, dat op die manier laag gehouden kon worden. Dat in de periode daarna de premies bewust te laag werden vastgesteld, roept de vraag op of de vaststelling van de hoogte van de sociale zekerheidspremies nog wel iets te maken heeft met de feitelijke uitgaven voor de sociale zekerheid. Voor de wens van de sociale partners om meer regie over de WW te krijgen is dit een belangrijke vraag.

In het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012* signaleren Gielen, Ottens en Van Vuuren (2012) dat sociale premies vaak dienst te doen als instrument om de koopkracht van gezinnen bij te sturen. Daarnaast gebruiken beleidsmakers de sociale premies veelvuldig als instrument om de lasten voor het bedrijfsleven te verlichten dan wel te verzwaren. Auteurs bestempelen de maatregel in 2009 om de werknemerspremie op nul te stellen als een pure koopkrachtmaatregel, waar met name de midden- en hogere inkomens baat bij hebben gehad. In de jaren daarvoor was de premie al verlaagd om het exploitatieoverschot van het fonds te laten slinken en om tot een meer lastendekkende premie te komen. Maar het schrappen van de werknemerspremie vormde aanvankelijk onderdeel van een beleidspakket waarbij het BTW-tarief van 19% zou worden verhoogd; langs deze weg zouden huishoudens daarvoor (enige) compensatie ontvangen. Uiteindelijk is de BTW toentertijd niet verhoogd, maar toch is de werknemerspremie op nul gesteld.

Dit bevestigt het beeld van Gielen *et al.* dat exploitatietekorten of -overschotten in de fondsen geen rol lijken te spelen bij de vaststelling van de premiehoogte. Omdat sinds 2009 de WW-premie onder lastendekkend niveau werd vastgesteld, wordt momenteel ongeveer een derde van de WW-lasten

¹¹ Elfde rapport studiegroep begrotingsruimte. Den Haag. 2006

gefinancierd uit de algemene middelen. De hogere Awf-premie die werkgevers in 2012 moesten betalen, neutraliseert het voordeel dat werkgevers dit jaar hebben van het afschaffen van de spaarloonregeling. De uniformering van het loonbegrip per 2013 impliceert een verdere verschuiving van premie-inkomsten naar belastinginkomsten. Met de invoering van de wet Uniformering Loonbegrip gaan de belastingtarieven omhoog, zodat huishoudens feitelijk zelf de kosten dragen voor een lagere Awf-premie. Bijkomend effect is echter dat hierdoor de kosten van de werkloosheid niet langer uitsluitend bij de werknemers (en hun werkgevers) komen te liggen. Ook niet-werknemers, zoals zelfstandigen en gepensioneerden, gaan door de gedeeltelijke financiering van de uitkering uit de algemene middelen bijdragen aan de financiering van de uitkering voor werknemers die hun baan hebben verloren. Dit heeft dus ook voor hen (negatieve) koopkrachteffecten. Ook voor bijstandsontvangers en 65-plussers zijn er koopkrachteffecten, maar dan in positieve zin. De uitkeringen van bijstandsontvangers en 65-plussers zijn namelijk gekoppeld aan het netto minimumloon, dat hoger is naarmate de werknemerspremie lager is.

2.4 Eigenrisicodragers WW

Eigenrisicodragers WW zijn uitsluitend werkgevers in het openbaar bestuur (rijk, gemeenten, provincies, waterschappen, rechterlijke macht), openbare veiligheid (politie en defensie), onderwijs (primair en voortgezet onderwijs, middelbaar en hoger beroepsonderwijs, universiteiten, onderzoeksinstituten, academische ziekenhuizen) en een aantal overheidsstichtingen en -bedrijven en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) waarvan de werknemers verplicht deelnemen in het pensioenfonds ABP.

Het eigenrisicodragerschap WW betekent dat de werkgever de WW-lasten van een ontslagen werknemer uit eigen middelen betaalt. De werkgever draagt dus geen premie af aan de werkloosheidsfondsen die vervolgens de WW-uitkeringen van de door de werkgever ontslagen werknemers betalen. Bij premieafdracht worden de werkloosheidslasten collectief verevend, bij eigenrisicodragerschap drukken de kosten op de individuele werkgever. Sommige werkgevers hebben dit individuele risico weer gecollectiveerd door een eigen fonds op te richten waaraan premie afgedragen wordt. Een voorbeeld daarvan is het *Participatiefonds* in het primair en speciaal onderwijs.

Het Participatiefonds: regie sociale partners bij eigenrisicodragerschap

In het Primair en Speciaal Onderwijs (PO en SO) zijn de werkgevers eigen risicodragers voor de WW. Dit houdt in dat de scholen geen WW-premie betalen, maar dat zij bij werkloosheid zelf de uitkeringen dienen te financieren. Omdat werkloosheid voor de scholen een erg groot financieel risico is, is besloten de lasten collectief te dragen via een zogeheten Participatiefonds.

In 1995 is dit Participatiefonds opgericht. Het fonds is vanaf de start bestuurd door sociale partners. Vanaf 1 april 2012 komt het Participatiefonds onder de kaderwet ZBO te vallen en sindsdien benoemt het bestuur zelf zijn bestuursleden. Het bestuur is sindsdien overigens nog steeds bi-partiet. Alle scholen in het primair onderwijs zijn (bij wet) verplicht aangesloten bij het Participatiefonds.

Het doel van het Participatiefonds is het beheren en terugdringen van de werkloosheids-uitgaven in het primair onderwijs.

Het UWV is voor de scholen uitvoerder van het eigenrisicodragerschap WW en bepaalt dus ook het recht op WW. Het Participatiefonds bepaalt of de school de kosten van de WW-uitkeringen via het fonds vergoed krijgt. Een school krijgt alleen de WW-uitkeringslasten vergoed als het ontslag onvermijdbaar is en men ook moeite heeft gedaan het ontslag te voorkomen. Daarbij wordt bijvoorbeeld nagegaan of een schooldirecteur pogingen heeft ondernomen de werknemer voor het daadwerkelijke ontslag bij een andere school geplaatst te krijgen. Jaarlijks komt 10-20% van de scholen niet door deze zogeheten 'instroomtoets'.

Het Participatiefonds neemt ook de re-integratie- begeleiding van de werknemer voor zijn rekening. Deze rol is dus niet bij het UWV belegd. Volgens de directeur van het fonds, Franz van Dijk, heeft de re-integratie vanaf 2001 pas echt goed vorm gekregen, toen de wachtgeldregeling werd afgeschaft. Maar het re-integratiebeleid heeft ook dankzij de inbreng van werkgevers én werknemers vorm gekregen, aldus Van Dijk: "We worden kritisch gevolgd door de sociale partners. Werklozen zijn ook leden van de vakbeweging en werknemers vragen ook inzet van werklozen. Werkgevers weten dat ze premies betalen en dat ze dus kunnen besparen als er meer aan re-integratie gedaan wordt".

De schoolbesturen betalen maandelijks premie aan het fonds. Uit deze inkomsten betaalt het fonds de uitkeringskosten aan onderwijspersoneel. De schoolbesturen ontvangen van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap een zogenoemde opslag, waarmee zij deze premies kunnen betalen. De hoogte van de opslag wordt bepaald door het ministerie. Het Participatiefonds stelt deze premie jaarlijks vast.

2.5 Bovenwettelijke WW

Bovenop de wettelijke WW kunnen sociale partners nog bovenwettelijke afspraken maken. Deze afspraken betreffen zowel de hoogte en de duur van de uitkering tijdens de WW, als een aansluitende uitkering na de WW, als maatregelen die de re-integratie van werkloze werknemers (of met werkloosheid bedreigde werknemers) bevorderen. De meest uitgebreide bovenwettelijke WW-regelingen treffen we aan in de (semi) overheidssectoren. Deze regelingen zijn tot stand gekomen ter compensatie van de afschaffing van de wachtgeldregeling in deze sectoren.

Hoogte en duur van de bovenwettelijke uitkering

De toetredingsvoorwaarden voor de bovenwettelijke WW volgen de wettelijke WW. Bestaat er recht op WW, dan gaat ook de bovenwettelijke WW in. Eindigt het recht op WW, dan eindigt ook het recht op bovenwettelijke WW. (In sommige gevallen bestaat bij voortdurende WW echter nog wel recht op een aansluitende uitkering, zie hieronder.) Bij herleving van het recht op WW, herleeft ook het recht op bovenwettelijke WW. De aanvullende uitkering wordt doorgaans geïndexeerd conform de algemene salariswijzigingen in de CAO.

De bovenwettelijke uitkering bestaat soms uit een uitkering boven het wettelijk gemaximeerde dagloon, terwijl wel de wettelijke percentages worden gevolgd. Bij elkaar opgeteld ontvangen werknemers dan een uitkering gebaseerd op het laatstverdiende loon. De uitkering kan ook bestaan uit een hoger percentage, terwijl dan wel het gemaximeerde dagloon wordt aangehouden. De hogere

percentages zijn meestal in duur gestaffeld. Dan krijgt men bijvoorbeeld in volgorde van tijd een aanvulling tot 90%, 80% of 75% van het (max)dagloon en de periode daarna een nog lager percentage of niets meer.

De aanvullingen gelden in een aantal gevallen ook als betrokkene tijdens een WW-uitkering of in plaats van een WW-uitkering recht krijgt op een ZW-uitkering of een uitkering bij zwangerschaps- en bevallingsverlof op grond van artikel 3:8 WAZO.

Buiten de (semi)overheidssectoren treffen we ook in de marktsector soms bovenwettelijke WW-uitkeringen aan. Deze zijn echter minder ruim dan in de overheidssectoren. Een voorbeeld is de bovenwettelijke WW in de bouw (zie box).

Bovenwettelijke WW in de bouwsector

Veel cao's in de bouwsector kennen het recht op een financiële aanvulling op de WW. Meestal betreft dit een eenmalig bedrag bij intrede WW (ca. € 500,-), plus een bedrag ter compensatie van vakantierechten (ca. € 150,-) en soms nog een aanvulling na 8 weken werkloosheid (ca. € 300,-) of er wordt gedurende 2-3 maanden een aanvulling verstrekt van 10% van het dagloon. Deze aanvullingen gelden in ieder geval voor de volgende cao's: Afbouw, Afbouw UTA, Bitumineuze- en Kunststof Dakbedekkingsbedrijven, Bouw, Mortel, Natuursteen, Schilders, Afwerkings- en Glaszetbedrijf, Schilders, Afwerkings- en Glaszetbedrijf (UTA), Timmerindustrie, Waterbouw, Woondiensten.

De premies voor deze aanvullende uitkeringen worden door de werkgever afgedragen aan bi-partiet bestuurde fondsen.

De FNV Bouw biedt loopbaanbegeleiding aan haar leden (werknemers) en beschikt verder over netwerkgroepen voor 55-plus werklozen om hen te helpen bij het zoeken naar werk. Verder worden mensen die werk zoeken verwezen naar het uitzendbureau Randstad Bouw, waarvan bekend is dat deze zich aan de bouw cao's houdt.

Bron: Brochure Weer aan het werk? FNV Bouw helpt u graag verder!

Aansluitende uitkering na afloop van de wettelijke WW-periode

Sommige (m.n overheids)regelingen kennen nog een aansluitende uitkering na afloop van de WW-periode. Deze regelingen gelden doorgaans alleen voor werknemers met een vast dienstverband die een minimum aantal jaren in dienst zijn (bijvoorbeeld minimaal 5 jaar) en die een bepaalde leeftijd hebben bereikt. De cao van de Universitair Medische Centra (geldig tot april 2013) regelt een aanvullende uitkering voor werknemers die op de eerste werkloosheidsdag 54 jaar of ouder zijn en een diensttijd hebben van minimaal 10 jaar. Deze werknemers hebben recht op een aansluitende uitkering tot de eerste dag van de maand waarin zij 65 jaar worden. De aansluitende uitkering bedraagt in dit geval per dag 70% van het ongemaximeerde dagloon (tot een maximumbedrag van salarisschaal 12 zoals opgenomen in de CAO, vermeerderd met de vakantie-uitkering). Ook de aansluitende uitkering wordt doorgaans geïndexeerd conform de algemene salariswijzigingen in de CAO.

2.6 Conclusie regie sociale partners over de WW

Veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling en de organisatiestructuur van de sociale verzekeringen en het arbeidsmarktbeleid werden in het verleden vaak ingegeven door onvrede over het bestaande bestel. Een eensgezinde wens om afscheid te nemen van het oude was vaak een sterkere drijfveer voor hervormingen dan consensus over het nieuwe (zie voor een uitvoerige analyse Van Gestel, De Beer & Van der Meer 2009). Sinds de parlementaire enquête onder leiding van Buurmeijer in 1993 bestond er in de politiek lange tijd brede overeenstemming dat de rol van de sociale partners in de sociale zekerheid vergaand moest worden teruggedrongen. De feilen van de vigerende organisatiestructuur van paritaire bedrijfsverenigingen werden daarmee primair toegeschreven aan de rol van de sociale partners daarin. Dat het geheel 'verbannen' van de sociale partners uit de uitvoeringsstructuur ook nadelen met zich mee zou brengen, kreeg destijds in de parlementaire discussie weinig aandacht. Nu ruim tien jaar ervaring is opgedaan met een uitvoeringsstructuur zonder de sociale partners, is duidelijk dat dit niet vanzelf leidt tot betere resultaten in termen van preventie van werkloosheid, re-integratie van werklozen en het beperken van de uitkeringslasten.

Twintig jaar na 'Buurmeijer' lijkt de tijd rijp om het taboe op medeverantwoordelijkheid van de sociale partners op te heffen en opnieuw te bezien onder welke condities een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners kan bijdragen aan een betere werking van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. De afspraken die de sociale partners met elkaar en met de overheid hebben gemaakt in het Sociaal akkoord 2013 bieden hiervoor een goede basis.

In dit hoofdstuk zijn we allereerst ingegaan op de principes van de sociale zekerheid. Veranderingen in de sociale zekerheid raken altijd de principes ervan: solidariteit, equivalentie en proportionaliteit. Regie over de WW betekent het bewaken van het evenwicht over deze drie principes. Ditzelfde geldt voor de functies van de WW. De WW heeft niet slechts een arbeidsmarktfunctie maar ook een inkomensbeschermende functie. Het belang van de arbeidsmarktfunctie ten opzichte van de inkomensbeschermende functie wisselt met de conjunctuur. In een situatie van krapte op de arbeidsmarkt speelt de arbeidsmarktfunctie van de WW een grotere rol dan in een situatie van hoge werkloosheid. Bij hoge werkloosheid wint de inkomensbeschermende functie van de WW aan gewicht. In de huidige situatie is er vanwege de vergrijzing op de arbeidsmarkt enerzijds het vooruitzicht van een (dreigende) toekomstige krapte op de arbeidsmarkt en is er dus reden de arbeidsmarktfunctie aan te scherpen, maar anderzijds neemt de werkgelegenheid als gevolg van de economische crisis af, hetgeen weer een reden is om de inkomensbeschermende functie te handhaven.

De regie (willen) voeren over de WW heeft ook alles te maken met de financiering ervan. Wie betaalt, bepaalt. Het pleidooi van de vakbeweging om weer premie te gaan betalen voor de WW is vanuit dit perspectief begrijpelijk. De huidige invloed van sociale partners op de premiestelling is beperkt. In de premiestelling over het eerste halfjaar van de WW via de sectorfondsen hebben de sociale partners de mogelijkheid het UWV binnen bepaalde bandbreedtes te adviseren.

Het Algemeen Werkloosheidsfonds van waaruit de WW na het eerste half jaar wordt betaald, wordt inmiddels voor een derde uit algemene middelen gefinancierd. Dit betekent dat de belastingbetaler (werknemer of niet) meebetaalt aan de WW van werkloos geraakte werknemers. Dit gegeven beperkt de regierol van sociale partners over de WW. De regierol voor sociale partners over de premiestelling veronderstelt een zuivere vaststelling van de premies op basis van de uitkeringslasten.

Dit veronderstelt ook dat de overheid het Awf niet langer gebruikt voor nationale budgettaire of inkomenspolitieke doelstellingen.

Onderstaand overzicht laat zien aan welke knoppen met betrekking tot de WW nog meer gedraaid kan worden en wat de voor- en nadelen daarvan zijn.

Schema 2.2 Mogelijke veranderingen in de WW

| Maatregel | Voordeel | Nadeel |
|---|--|---|
| Herinvoering werknemerspremie | Solidariteitsprincipe en medezeggenschap (wie betaalt, bepaalt) | Strijdig met principe van de premiedifferentiatie in de <i>sectorfondsen</i> . Hogere kosten als Awf-premie lastendeckend wordt vastgesteld. Nu vooral politiek instrument. |
| Referte-eis aanscherpen (verhogen weken- en/of jaren-eis) | Verkleinen toegang tot de WW | Proportionaliteitsbeginsel wordt schade toegebracht (men moet te lang bijdragen om rechten op te bouwen; met name nadelig voor flexwerkers) |
| Verlagen maximum dagloon | Solidariteitsprincipe: sterkste schouders dragen de zwaarste lasten | Equivalentieprincipe wordt schade toegebracht |
| Verkorten duur WW | Minder WW-uitgaven, mogelijk prikkel om sneller aan het werk te gaan | Koopkrachteffecten en meer uitgaven bijstand indien onvoldoende banen voorhanden zijn. Met name nadelig voor oudere werklozen. |
| Verlagen hoogte WW | Minder WW-uitgaven. Verlaging 'reserveringsloon' werklozen | Koopkrachteffecten kunnen tot hogere werkloosheid leiden. |
| Vaststellen sectorale premie (zwaarwegend advies) | Koppelen arbeidsmarktbeleid sectoren aan vaststellen hoogte premie. | Grote verschillen tussen sterke en zwakke sectoren. Discussie over omvang en samenstelling sector. |
| Differentiatie van sectorale premie naar duur contract | Tegengaan uitdijende flexibele schil, meer rechten voor werknemers | Niet in alle sectoren is het werk jaarrond te organiseren |
| Overdragen WW naar sociale partners | Koppelen arbeidsmarktbeleid sectoren aan vaststellen hoogte premie | Verhoging druk op publieke vangnet |
| Sociale partners als poortwachter voor de WW naar voorbeeld Participatiefonds | Vaststelling recht op WW door publieke organisatie; ontslagtoets en re-integratie in eigen handen. Sectoraal georganiseerd dus dicht bij werkmogelijkheden | Groei flexibele schil om onder verplichtingen uit te komen. |

Hoofdstuk 3.

Rol van de sociale partners in het arbeidsmarktbeleid

Regie over werkloosheid betekent met name invloed uitoefenen op de arbeidsmarkt. De in 2001 ingevoerde wet SUWI maakte een einde aan de vertegenwoordigingen van sociale partners in de centrale en regionale arbeidsvoorzieningsorganisaties. De verantwoordelijkheid voor de re-integratie van zieke en arbeidsgehandicapte werknemers werd neergelegd bij werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties), de WW en de bijstand bleven een publieke verantwoordelijkheid (respectievelijk van UWV en gemeenten). Het ondersteunen van sectorale, regionale en categorale initiatieven werd een taak van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI).

Door het wegvallen van de regionale infrastructuur bij sociale partners, ontstond er een grotere scheiding tussen werkzaamheden van sociale partners (met name in de sectoren) en de publieke organisaties die meer op de regio waren gericht. De nieuw opgerichte RWI, samengesteld uit sociale partners en de VNG, kon de aderlating op het regionale niveau niet compenseren en werd bovendien in 2012 al weer opgeheven. Als enige overblijfsel is het project sectorale arbeidsmarktinformatie van RWI overgeheveld naar UWV. De sectorale arbeidsmarktinformatie moet de transparantie op de arbeidsmarkt bevorderen en is te zien als belangrijke aanvulling op de regionale arbeidsmarktgegevens die UWV ook levert.

Vanwege de gevolgen van de financiële crisis eind 2008 zochten de publieke en private partijen elkaar weer op. Bedrijven probeerden de plotselinge vraaguitval op te vangen met de regeling werktijdverkorting (WTV), een regeling die later werd omgezet in Deeltijd-WW. Het UWV kreeg tijdelijk ruimte om zijn WERKpleinvestigingen in te richten als mobiliteitscentra om Van Werk Naar Werk-activiteiten te ondersteunen. UWV sloot een samenwerkingsconvenant met de uitzendbranche om de bemiddeling naar werk sneller te laten verlopen. De centrale werknemers- en werkgeversorganisaties maakten afspraken over Van Werk naar Werk-trajecten, scholing en het weer aan het werk helpen van werklozen.

Maakten de sociale partners en de gemeenten op een Participatietop in 2007 nog allerlei afspraken om meer werk te maken van het bemiddelen van mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, vanaf eind 2008 ging veel energie zitten in het aan het werk houden van werknemers die met ontslag bedreigd worden. Aan deze publiek-private samenwerking kwam een einde toen de crisis aanhield en het UWV verder moest bezuinigen.

Een van de initiatieven die overblijft uit de publiek-private samenwerking is de samenwerking in de sector metaal en de technieksector. Op 18 werkpleinvestigingen zijn inmiddels servicepunten techniek opgericht (zie box).

Servicepunten techniek

Voor ondernemers en werkzoekenden zijn er binnen de UWV Werkpleinen zogeheten servicepunten opgericht. Ondernemers in de technische branche kunnen er terecht voor informatie, advies en begeleiding op het gebied van personeel en ondernemerschap. Werkzoekenden vinden er ondersteuning in de vorm van arbeidsbemiddeling op maat, scholingsaanbod en persoonlijke begeleiding. Het servicepunt wil werkzoekenden direct bemiddelen naar (ander) werk. Is de werkzoekende niet voldoende gekwalificeerd, dan kan een (niet vrijblijvend) scholingstraject worden ingezet. Het servicepunt creëert nieuwe leerwerkplekken, scholingsarrangementen en vacatures in samenwerking met werkgevers.

Via het Servicepunt Techniek wordt alle kennis van partijen op één plaats gebundeld. Branches, sectorfondsen en kenniscentra zetten daarvoor eigen personeel in met kennis van sectorale scholing en vacaturevervulling. Samenwerkende partijen zijn: gemeenten, UWV Werkbedrijf, vakbonden: FNV Bondgenoten, CNV BedrijvenBond, De Unie, VHP Metalelektro, werkgevers: Koninklijke Metaalunie, FME-CWM, Uneto-VNI, NVKL. Bovag, Focwa en Vib, kenniscentra: Kenteq, Innovam, VOC, O&O fondsen: OTIB, A&O, OOM, OOC, OOMT, OOI, OOGZ, regionale werkgevers en praktijkopleidingsbedrijven en ROC's.

3.1 Van Werk Naar Werk

Werkgevers- en werknemersorganisaties op sectorniveau en werkgevers en werknemers op het niveau van bedrijven en instellingen hebben alle reden om te trachten het gedwongen ontslag van werknemers te voorkomen. Daarmee kunnen lagere ontslagkosten en een lagere sectorale WW-premie worden gerealiseerd en het heeft een positieve invloed op het imago van en de arbeidsverhoudingen in de betreffende bedrijven en instellingen. Verder kan hiermee op sectorniveau het rendement op investeringen in opleidingen worden veilig gesteld en kunnen bedrijven en instellingen inhoud geven aan hun personeelsplanning over een langere periode. Maatregelen die in de praktijk voorkomen, zijn¹²:

1. het *terugdringen van overwerk* door het beter spreiden van werkzaamheden c.q. een andere planning van de productie;
2. het binnen een bedrijf benutten van *interne herplaatsingsmogelijkheden* bij andere afdelingen, vestigingen of dochterbedrijven;
3. het vorm geven aan *collegiale in- en uitleenconstructies*;
4. het plaatsen van met werkloosheid bedreigde werknemers in bedrijfsoverstijgende *pools*, van waaruit die werknemers (tijdelijk) worden gedetacheerd naar bedrijven en instellingen binnen of buiten de sector;
5. het via een *mobiliiteitscentrum* of met inschakeling van externe (outplacement-, loopbaaninterventie- of re-integratie)bureaus bemiddelen van met werkloosheid bedreigde werknemers naar een andere baan binnen of buiten de sector.

De primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van een Van Werk Naar Werk (VWNW)-beleid ligt bij de werkgevers en werknemers. Deze verantwoordelijkheid wordt onderschreven in het SER-advies *Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet* van 15 april 2005 en in de *Aanbeveling ter bevordering van preventie van werkloosheid en re-integratie van werkloze werknemers* van de Stichting van de Arbeid van dezelfde datum. In deze aanbeveling worden partijen op het decentrale niveau opgeroepen om in een zo vroeg mogelijk stadium alles te doen om met werkloosheid bedreigde werknemers een nieuwe baan te bezorgen, zonder dat zij een beroep op de Werkloosheidswet hoeven te doen.

Dat sociale partners Van Werk Naar Werk als eigen verantwoordelijkheid zien, blijkt uit de bovengenoemde aanbeveling van de Stichting van de Arbeid (2005). In deze aanbeveling roept

¹² De Raad van Werk en Inkomen (RWI) heeft diverse onderzoeken naar VWNW laten verrichten. Dit resulteerde in 2008 in de uitgave van de praktijkgids Samen Werken aan Werk (RWI 2008).

de Stichting van de Arbeid de decentrale partijen op om meer aandacht te besteden aan de preventie van werkloosheid en zo spoedig mogelijke re-integratie van werkloze werknemers. De partijen worden opgeroepen de volgende punten te realiseren:

- A. (Sectorale) fondsen en andere middelen die daartoe ingezet kunnen worden (waaronder ESF-gelden), mede te benutten om voordat werkloosheid dreigt vorm te geven aan activiteiten die gericht zijn op het verbeteren van de inzetbaarheid van werknemers.
- B. Bij redelijkerwijs voorzienbare individuele en collectieve ontslagen in een zo vroeg mogelijk stadium de mogelijkheden te verkennen en te benutten voor het inzetten van werk-naar-werktrajecten binnen de eigen sector en, waar nodig en mogelijk, tussen sectoren.
- C. Bovenwettelijke aanvullingen en vergoedingen bij ontslag ook te benutten voor het aan de betrokken werknemers aanbieden van mogelijkheden tot herplaatsing in passende arbeid en verbetering van de employability.
- D. Waar mogelijk gebruik te maken van bestaande lokale en regionale (private) initiatieven dan wel van mogelijkheden voor een taakverdeling met het UWV/CWI als het gaat om meer respectievelijk minder kansrijke groepen op de arbeidsmarkt, alsmede van de mogelijkheden van cofinanciering tussen sectorale fondsen en het Algemeen Werkloosheidsfonds. Maatwerk is hierbij geboden.
- E. Ten behoeve van minder kansrijke groepen in het sectorale WW-bestand, in de beginperiode van hun werkloosheid te bewerkstelligen dat een betere benutting van beschikbare publieke middelen en instrumentarium (...) plaatsvindt. Ter medefinanciering hiervan zullen sectorale middelen en instrumenten worden ingezet (bijvoorbeeld O&O-fondsen). Ook hier is maatwerk geboden.
- F. Voor zover daarvan nog geen sprake is, in het decentrale overleg afspraken te maken gericht op een zo spoedig mogelijke re-integratie. Het gaat daarbij tegen de achtergrond van het SER-advies *Toekomstbestendigheid WW* onder andere over een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor preventie en re-integratie.

De oproep bevat dus zowel punten die gericht zijn op preventie van werkloosheid als op het zo kort mogelijk laten duren van die werkloosheid.

Bovenstaande aanbeveling is verder uitgewerkt in een door de Stichting van de Arbeid (2009) uitgebrachte nota, *Van-werk-naar-werk: nu en in de toekomst*. Basis voor deze nota waren de tijdens het najaarsoverleg van 2008 tussen sociale partners en het kabinet overeengekomen tripartiete verklaring *Samen doen wat mogelijk is* en het in het voorjaar 2009 tussen sociale partners overeengekomen *Sociaal Akkoord* bedoeld om de financieel-economische crisis het hoofd te bieden.

In genoemde nota richt de Stichting van de Arbeid zich op de verschillende partijen die een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van werkloosheid. De Stichting constateert dat *bedrijven en instellingen* langs een tweetal lijnen invulling geven aan VWNW-maatregelen: via het sociaal plan (vooral in bedrijven met meer dan 100 werknemers) en anderszins (bijvoorbeeld via cao-afspraken). De Stichting memoreert dat uit onderzoek van het EIM (2008) blijkt dat in 93% van de sociale plannen afspraken over VWNW-maatregelen zijn opgenomen en concludeert dat de beleidslijn die in 2005 door de Stichting van de Arbeid is neergelegd duidelijk vruchten afwerpt. In genoemde nota vraagt de Stichting nader aandacht van bedrijven en instellingen voor de positie van oudere werknemers, lager opgeleiden, gedeeltelijk arbeidsongeschikten

en de zogeheten 35-minners (werknemers die bij de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling voor minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn verklaard). Daarnaast vraagt de Stichting aandacht voor VWNW-activiteiten voor mensen met een (wat langer durend) tijdelijk contract, en voor de vakkrachten en kenniswerkers. In cao's zouden afspraken gemaakt moeten worden om flexwerkers ook in aanmerking te laten komen voor scholingsfaciliteiten. Deze aanbevelingen aan bedrijven en instellingen zijn er met name op gericht om te voorkomen dat de gevolgen van de crisis eenzijdig neerslaan bij groepen met een zwakkere arbeidsmarktpositie. Ter ondersteuning van de aanbevelingen aan de bedrijven en instellingen doet de Stichting van de Arbeid ook enkele aanbevelingen aan de *werkgevers en werknemers op branche- en sectorniveau*. Deze aanbevelingen zijn met name gericht op het verbeteren van de informatie en voorlichting over VWNW aan de bedrijven en instellingen. Verder wordt een aantal aanbevelingen gedaan gericht op het maken van nadere (cao-)afspraken over VWNW. Voorbeelden hiervan zijn afspraken over collegiale in- en uitlening, sectorale kaderafspraken met private en publieke uitvoerders, sectorale arbeidspools via detachering of MUP-constructie en vraaggerichte scholingsafspraken met het UWV. Het midden- en kleinbedrijf, dat over minder mogelijkheden beschikt dan grote ondernemingen, wordt geadviseerd aan te sluiten bij mobiliteitscentra en zogeheten Poortwachtercentra in de regio. De overheid zou hieraan, aldus de Stichting van de Arbeid, extra steun moeten geven.

De Stichting van de Arbeid roept de *O&O-fondsen* op om middelen in de zetten voor VWNW en om meer samen te werken om ook de intersectorale mobiliteit mogelijk te maken. In een voetnoot tekent de Stichting hier wel het volgende bij aan: "O&O-fondsen zijn paritair bestuurde stichtingen waarvan de middelen op basis van cao-afspraken veelal via premieheffing door werkgevers en werknemers worden opgebracht. Dat betekent naar de mening van de Stichting dat die partijen de vrijheid moeten hebben en houden om die middelen aan te wenden voor zaken die zij in het belang achten van het goed functioneren van de arbeidsmarkt in "hun" branche of sector. Dit noopt tot een zekere terughoudendheid in het geven van oordelen over wat O&O-fondsen met hun middelen -meer- zouden moeten doen of juist zouden moeten nalaten. Bovendien stelt de tussen O&O-fondsen bestaande diversiteit in doelstellingen en aanwezige budgetten beperkingen aan het doen van meer algemeen geldende uitspraken op dit terrein."

Ook andere partijen worden aangesproken op hun inzet om VWNW mogelijk te maken, waaronder UWV-WERKbedrijf, private dienstverleners, de landelijke overheid en gemeenten. Hieraan wordt (tijdelijk) gehoor gegeven door de opzet van regionale mobiliteitscentra vanuit het UWV (zie paragraaf 3.3)

3.2 Arbeidspools

Een arbeidspool is een organisatie die is opgericht om wisselingen in de personeelsbehoefte bij meerdere bedrijven in een sector, branche, regio of op een bedrijventerrein op te vangen. Het vertrekpunt daarbij is doorgaans de *wisselende vraag naar arbeid* bij bedrijven. Daarnaast bestaan er arbeidspools die vooral gericht zijn op het bundelen van het *wisselende aanbod van arbeid* (flexwerkers en werkzoekenden). Het scala aan arbeidspools dat in de praktijk voorkomt beweegt zich tussen deze twee assen. Ook de betrokkenheid van sociale partners wisselt.

We komen de volgende soorten arbeidspools tegen:

1. Arbeidspools bedoeld om het uitbesteden van *losse arbeid in goede banen te leiden* door flexwerkers meer zekerheid te bieden. Voorbeelden daarvan zijn de arbeidspools in de havens van Rotterdam en Amsterdam. Sociale partners zijn van meet af aan sterk betrokken bij deze pools.
2. Arbeidspools bedoeld om bij "*piek en ziek*" de beschikking te hebben over extra werknemers die direct inzetbaar zijn (voldoende gekwalificeerd en met de vereiste werkervaring). Een voorbeeld hiervan is de coöperatie "Werk en vakmanschap". Hierbij zijn sociale partners vooral via de O&O-fondsen betrokken.
3. Arbeidspools bedoeld om *werkloosheid in de regio te voorkomen* door werknemers bij leegloop (tijdelijk) te detacheren naar een ander bedrijf. Een voorbeeld hiervan is de arbeidspool Den Bosch die onderdeel uitmaakte van de experimenten in het kader van de tijdelijke regeling "Van Werk Naar Werk" van het ministerie van SZW. Deze pool is opgezet vanuit gezamenlijke ondernemersverenigingen. Vakbonden waren hier niet bij betrokken.
4. Arbeidspools gericht op het laten *opdoen van werkervaring direct na de opleiding*, als voortraject op een vaste baan. Een voorbeeld hiervan is de verzorgendenpool van de Stichting Land van Horne te Weert. Het gaat hier om een werkgeversinitiatief. De deelnemers aan de arbeidspool worden uitbetaald volgens de cao verzorgenden. Betrokkenheid van sociale partners ligt op medezeggenschaps- en cao-niveau.
5. Arbeidspools die door of in samenwerking met gemeenten worden opgezet om *uitkeringsgerechtigden (met name bijstandsgerechtigden) werkervaring* op te laten doen om hun toegang tot de reguliere arbeidsmarkt te bevorderen. Veel gemeenten hebben een dergelijke pool. Zo heeft de gemeente Groningen een experimentele regeling arbeidspool alleenstaande ouders in het leven geroepen. De gemeentelijke pools zoeken doorgaans contact met individuele bedrijven of ondernemersverenigingen, maar minder met de sociale partners als zodanig. Soms bundelen gemeenten hun inzet. Zo hebben de sociale diensten in de Drechtsteden (Dordrecht, Zwijndrecht, Sliedrecht) een arbeidspool opgericht van waaruit bedrijven in de regio op *payrollbasis* mensen kunnen inhuren.

Hieronder gaan we in op de eerste drie vormen, aangezien deze te maken hebben met de regie van sociale partners ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid. De laatste twee voorbeelden zijn opgenomen om te illustreren dat er qua arbeidscontracten vanuit pools op heel verschillende wijze gewerkt kan worden (zie hierna).

3.2.1 De arbeidspools in de havens van Rotterdam en Amsterdam

De arbeidspools in de havens van Amsterdam en Rotterdam behoren tot de oudste in Nederland. Kenmerkend voor de havens was een onregelmatig goederenvervoer: door de afhankelijkheid van factoren als weersomstandigheden, oogsten en de onregelmatige binnenvaart van schepen schommelde de vraag naar arbeidskrachten. Losse arbeid, variërend in omvang en duur, was lang de gebruikelijke vorm om de pieken en dalen te reguleren. De misstanden waartoe dit leidde was in 1890 voor een parlementaire onderzoekscmissie aanleiding om een pleidooi te houden voor meer vastigheid voor de losse arbeiders in de vorm van een gemeenschappelijk bedrijf van waaruit havenondernemers wisselende aantallen

arbeiders konden inlenen. De geschiedenis van de arbeidspools wordt beschreven in de proefschriften van Hans Boot (2011) (over Amsterdam) en Evert Smit (2013) (over Rotterdam).

De pools kwamen er vooral op initiatief van de havenwerkgevers, niet zozeer om een einde te maken aan de losse arbeid, maar om controleerbare arbeidsverhoudingen te creëren. In de box wordt de opkomst, de bloei en, uiteindelijk, de ondergang van de havenpools geschetst.

De opkomst en ondergang van de arbeidspools in de haven

Het streven naar het terugdringen van losse arbeid in de haven werd in de loop van de jaren '50 steeds meer ingegeven door de krapte op de arbeidsmarkt, die tot serieuze problemen in de arbeidsvoorziening leidde. De havenwerkgevers speelden een actieve rol in de werving van pendelarbeiders uit de verre omtrek om aan het permanente personeelstekort het hoofd te bieden. Maar het personeelsverloop was extreem hoog, niet alleen onder de losse arbeiders, maar ook onder de vasten. De werkgevers hadden een groot probleem om mensen aan te trekken en vast te houden. De zuigkracht van andere sectoren, zoals de bouw en de metaalindustrie was groot. Het werk in de haven had bij de stedelijke arbeiders bovendien een heel laag aanzien: ongeschoold, zwaar en vuil werk met een grote mate van onzekerheid door het losse karakter van het werk. De werkgevers moesten dus wel wat doen om de personeelsvoorziening zeker te stellen. In 1955 kregen in Rotterdam alle poolarbeiders (4.500) een vast dienstverband. Hiermee kwamen ze onder het normale ontslagrecht te vallen, kregen ze een regelmatig inkomstenpatroon en een werkgever tot wie zich konden richten wanneer zich bij het werk problemen voordeden. De havenwerkgevers hoopten dat er van het vaste dienstverband een disciplinerende werking zou uitgaan en een grotere stabiliteit in de arbeidsverhoudingen zou ontstaan.

Later, met de oprichting van de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven (SHB) waar de poolarbeiders in dienst kwamen, kwam er een bestuur van werkgevers en werknemers. Men hoopte door de directe binding van de bedrijven aan de arbeidspool de leegloopkosten terug te brengen.

Eind jaren '60 werd besloten tot oprichting van een Havenvakschool, die de vakbekwaamheid van de havenarbeiders diende te verhogen. Dit werd ook als noodzakelijk beschouwd vanwege nieuwe overslagtechnologieën en gespecialiseerde terminals die specifieke training vereisten. De oprichting van de Havenvakschool stond ook in het teken van de opwaardering van de status van het 'vak' havenwerker. Door het opzetten van een schoolsysteem hoopte men het ongeregelde havenvolk geleidelijk aan tot moderne transportarbeiders te vormen. Buiten de havenvakschool werden allerlei activiteiten ontwikkeld, zoals huisbezoek, gezinshulp, maatschappelijk werk, personeelsvereniging, huishoudelijke cursussen voor arbeidersvrouwen, woningenquêtes, vakantieoord en wandelclubs. Alles was erop gericht om de binding van de losse arbeider aan het havenbedrijf te vergroten, zijn praktische problemen op te lossen, het diepgewortelde wantrouwen tegenover de werkgever te verminderen en de havenarbeider te vormen in de geest van samenwerking en vertrouwen.

Failliet van de Amsterdamse Havenpool

Begin jaren zestig vonden er onder invloed van de stijgende lonen meer investeringen plaats in mechanisering. Boot (2011) schetst de Amsterdamse situatie: in de periode 1960-1980 verdubbelde de overslag, terwijl de werkgelegenheid afnam van zo'n 6.000 naar 2.000 havenarbeiders, waaronder de SHB van 2.800 naar 850. Deze kaalslag stelde de bedrijfsvoering van de SHB zwaar op de proef. In 1974 gingen de bonden akkoord met een regeling 'zwevende reserve': tijdelijk op te roepen arbeiders, altijd paraat en alleen loon bij werk. Daarmee verloor de SHB haar monopoliepositie als havenarbeidsvoorziening en raakten de arbeidsverhoudingen ontregeld. De havenwerkgevers gingen steeds meer in zee met uitzendbedrijfjes en koppelbazen, uiteraard tegen lagere tarieven. De havenpool werd onder druk gezet: opdraven als er werk is, bijvoorbeeld door overmatig overwerk en verplichte nachtdiensten, en 'klaar: naar huis'. Onder het personeel van de havenpool ontstond onenigheid: meer inkomen óf meer mensen. De ondernemingsraad trad af en kreeg bijna een jaar lang geen opvolger. Het ziekteverzuim naderde regelmatig de 20 procent. De Vervoersbond FNV sloot in de tweede helft van de jaren tachtig sociale akkoorden af die een uitweg trachten te vinden tussen aan de ene kant een verdere vermindering van de personeelsomvang en aan de andere kant de flexibele opvang van de extra pieken. Onder de voorwaarde van 'geen gedwongen ontslagen', werden oudere arbeiders met vervroegd pensioen gestuurd, terwijl tegelijkertijd de SHB aangevuld werd met elders overbodig verklaarde arbeiders (met Awf-steun).

De havenwerkgevers streefden in 1995 – toen de bijdragen vanuit het Awf ophielden – naar een kleinere, flexibelere, goedkopere en marktconforme havenpool. De SHB was daartoe niet in staat en werd in dat jaar omgezet in een besloten vennootschap. De overheid ondersteunde de overgang met overbruggingsgelden (Melkert-regeling), maar dit kon een faillissement uiteindelijk niet voorkomen. De Amsterdamse havenpoolers antwoordden met een serie scherpe acties, soms samen met de Rotterdamse collega's: wegblokkades, een 24-uursstaking en de bezetting van het Amsterdamse stadhuis, het Tweede Kamergebouw en de Noordersluis in IJmuiden. Na moeizame onderhandelingen resulteerde eind 1997 de doorstart in de vorm van een nieuw uitzendbedrijf, met drie bondsbestuurders in de positie van werkgever. Deze werkgever moest begin 1999 96 man ontslaan – bijna de helft van het totaal aantal werknemers – waarvan een groep van 25 naar de rechter stapte.

Nader onderzoek toepassing WW in Rotterdamse havenpool

In 2002 deed de Inspectie Werk en Inkomen onderzoek naar de toepassing van de Werkloosheidswet bij SHB Havenpool Rotterdam BV (IWI 2003). Aanleiding voor dit onderzoek was dat begin 2002 was gekozen voor een constructie waarbij de arbeidsovereenkomsten van alle werknemers (circa 950) werden beëindigd, waarna de SHB Havenpool Rotterdam BV deze werknemers weer in dienst nam met een arbeidsovereenkomst met uitgestelde prestatieplicht (MUP-overeenkomst). Vervolgens vroeg de SHB voor alle werknemers een WW-uitkering aan. De constructie riep de nodige vragen op bij het UWV. Alle arbeidsovereenkomsten waren met wederzijds goedvinden beëindigd, hetgeen de vraag oproep in hoeverre er sprake was van

verwijtbare werkloosheid en van een benadelingshandeling. Ook waren er vragen ten aanzien van het niet voldoen aan de bij de WW behorende sollicitatieplicht. Het resultaat was:

- dat er uitkeringen geweigerd werden wegens verwijtbare werkloosheid;*
- dat er kortingen werden opgelegd van twintig procent op de WW-uitkering gedurende 26 weken in die gevallen waarin als sollicitatieactiviteit slechts 'protocol' of slechts 'SHB' werd opgegeven en waar in het geheel geen sollicitatieactiviteiten vermeld werden.*

De IWI oordeelde in haar onderzoek dat het UWV als uitvoerder van de WW rechtmatig gehandeld had.

Ten aanzien van het gebruik van de MUP-constructie was de inspectie een andere mening toegedaan. "Deze constructie leidt ertoe, dat de werknemers voor SHB op afroep werkzaamheden verrichten en een WW-uitkering ontvangen over de perioden dat er bij SHB geen werk beschikbaar is. Daar waar in beginsel op werkgevers, ook over perioden dat er buiten toedoen van de werknemers niet kan worden gewerkt, een verplichting tot loondoorbetaling rust (waardoor er geen recht op WW bestaat), wordt met gebruikmaking van de mup-constructie het financiële ondernemersrisico van SHB afgewenteld op de WW-fondsen. Daarnaast wijst de inspectie op de mogelijke precedentwerking van deze werkwijze. Indien de wetgever deze wijze van gebruik van de WW niet beoogt, zal dit door middel van wetwijziging moeten worden tegengegaan."

Bron: Boot (2011) en Smit (2013)

Lessen uit de havenpools

Uit het wedervaren van de arbeidspools, zoals beknopt in de box is geschetst, kunnen we een aantal lessen trekken over de rol van de verschillende betrokken partijen.

Rol van de werkgevers. De werkgevers steunden aanvankelijk de pool om controleerbare arbeidsverhoudingen te creëren. Toen de arbeidsmarkt krap was, werden er veel zekerheden geboden om de arbeiders te binden (o.a. via het bieden van vaste arbeidscontracten, maar ook verplichte aanbesteding van los werk aan de pool). Vanuit de werkgevers ontstond ook aandacht voor scholing van de arbeiders en algemeen vormende activiteiten. Maar met de toenemende mechanisering verloor men de aandacht voor de pool. De arbeidsmarkt was niet langer krap en uitzendbedrijven en koppelbazen konden het losse werk tegen lagere prijzen leveren. De arbeidspool wordt gemarginaliseerd tot aan het faillissement.

Rol van de vakbonden. De vakbonden komen vooral op voor het inkomen van de poolmedewerkers en de vaste arbeidsverhouding, onder andere door afspraken met de werkgevers over verplicht aanbesteden van los werk aan de pool. Als later de arbeidsmarkt ruimer wordt, blijken de verworvenheden van de poolarbeiders niet langer houdbaar. Het overnemen van het werkgeverschap van de pool door de vakbond (zoals in de pool van Amsterdam) bleek geen succes. Het ontslag met wederzijds goedvinden, de WW-aanvraag en de toepassing van de MUP-constructie in de havenpool in Rotterdam roepen de vraag op of werknemers niet onnodig lang in de pool gehouden zijn.

Rol van de overheid. De havens van Rotterdam en Amsterdam zijn van belang voor de Nederlandse economie. Daarom verleende de overheid directe steun bij de vormgeving van de arbeidsvoorziening in de haven in de vorm van subsidie om leegloop te financieren, later omgezet

in toestemming om Awf-middelen in te zetten en ten slotte (in Amsterdam) een subsidie op basis van de Melkertregeling. Doordat de overheid veel gemeenschapsgeld heeft ingezet om de havenwerkgevers financieel te ontzien, werden de kosten voor het havenbedrijf afgewenteld op het collectief.

Bij de beoordeling van de rollen van de drie partijen dient men ook de ontwikkelingen in de aard van het werk te betrekken. Stond in de jaren '50 en '60 het aantrekken en vasthouden van (losse) werknemers centraal, in de jaren '70 en '80 ging veel werk verloren door de opkomst van de containeroverslag. De vraag is of de drie partijen deze ontwikkelingen en de consequenties ervan voor de arbeidsvoorziening in de haven op tijd goed ingeschat hebben.

3.2.2 Coöperatie Werk en Vakmanschap¹³

De coöperatie Werk en Vakmanschap is een landelijk samenwerkingsverband van zo'n 600 technische en industriële bedrijven. Ze is opgericht in 1994 in de regio Nijmegen-Arnhem vanuit Akzo Nobel, maar werkt inmiddels landelijk vanuit 10 vestigingskantoren. De coöperatie richt zich op het behoud en de versterking van technisch vakmanschap voor hun leden. Het belangrijkste uitgangspunt van de coöperatie is de voortdurende zorg voor flexibele in-, door- en uitstroom van vakbekwaam technisch personeel.

De coöperatie biedt zowel aankomende als ervaren technici een goede werkomgeving om te kunnen doorgroeien. Zij kunnen aan de slag in de metaal-, elektro-, installatie-, proces-, infra-, en motorvoertuigentechniek. Het dienstverleningspakket van de coöperatie bestaat uit detacheren, coachen en begeleiden, werven en selecteren, opleiden, outplacement en collegiaal detacheren. Daarnaast beschikt Werk en vakmanschap over een eigen competentietest, de talentmeter. Een dochteronderneming van Werk en vakmanschap verricht arbeidsmarktonderzoek; een andere dochter biedt administratieve diensten aan de lid-bedrijven aan.

De doelstelling van de coöperatie is breder dan die van een arbeidspool. De organisatie is feitelijk een soort opleidings- en arbeidsbemiddelingsbureau/detacheringsbureau. Er wordt onder andere gewerkt op detacheringbasis, waarbij de werknemer een arbeidscontract heeft met de coöperatie. Maar er wordt ook gewerkt met andere vormen, zoals outplacement en collegiaal detacheren. In die gevallen blijft de werknemer (voorlopig) in dienst bij zijn werkgever, bij outplacement totdat de werknemer een andere betrekking gevonden heeft (of ontslagen is), bij collegiaal detacheren totdat het bedrijf weer voldoende opdrachten heeft.

De coöperatievorm maakt dit bedrijf bijzonder. De coöperatie draait op contributies van bedrijven en zonder subsidie van de overheid. Wel dragen O&O-fondsen bij aan de kosten voor scholing. Er is in faciliterende zin dus sprake van een zekere mate van 'regie' van de sociale partners.

Deelnemers aan de pool worden geworven via de scholen voor technisch onderwijs, via bedrijven die een plek zoeken voor hun overcomplete werknemers. Ook kunnen werkzoekenden zich rechtstreeks aanmelden. Gedetacheerde medewerkers krijgen een coach toegewezen die hem of haar gedurende een vooraf afgesproken periode blijft volgen. Periodiek voert de coach voortgangsgesprekken met gedetacheerde medewerkers of leerlingen. Het doel is om te beoordelen welke competenties de medewerker al heeft en welke aspecten nog ontwikkeld

¹³ De informatie in deze paragraaf is voornamelijk ontleend aan: www.werkenvakmanschap.nl

kunnen worden. Werk- en vakmanschap heeft een uitgebreid netwerk van scholingsinstituten en verzorgt zelf ook om- en nascholingstrajecten.

De coöperatievorm is in Nederland vooral bekend in de agrarische sector, maar inmiddels is er ook een coöperatie Brainport Industries waar zo'n 150 bedrijven lid van zijn. Deze coöperatie is opgericht in 2011 vanuit het Brainportproject "Meesters in de maakindustrie". Het gaat om toeleveranciers van ASML, Philips Healthcare, FEI Company, Océ technologies/Canon en VDL.

Lessen van de coöperatie Werk en Vakmanschap

De coöperatievorm lijkt in opmars. Helaas is er geen informatie beschikbaar waaruit de effectiviteit van de aanpak van Werk en Vakmanschap blijkt. Maar uit de groei van Werk en Vakmanschap van één regio naar tien kunnen we opmaken dat de deelnemende bedrijven jaar als een succes beschouwen. De ervaringen met de coöperatie leren ons het volgende over de rol van de verschillende partijen.

Rol van de werkgevers. De rol van de werkgevers in de coöperatievorm is groot. Kenmerk van een coöperatie is dat men over de concurrentie heenstapt, continuïteit voorop stelt en investeert om er gezamenlijk in de keten beter van te worden.

Rol van de vakbonden. De vakbonden zijn slechts zijdelings betrokken via de O&O fondsen. Voor de toekomst is het interessant te verkennen hoe die betrokkenheid vergroot kan worden.

Rol van de overheid. De overheid speelt een beperkte rol via de vormgeving van het beroepsoponderwijs en in het vestigingsbeleid.

3.2.3 Arbeidspool RIVU te 's Hertogenbosch¹⁴

De arbeidspool Rietvelden-de Vutter (RIVU) is in 2009 opgezet om in het licht van toekomstige personeelsschaarste beter gebruik te kunnen maken van de werknemers op de eigen bedrijventerreinen. Door bedrijfseconomische omstandigheden heeft het ene bedrijf medewerkers teveel, terwijl het andere nabijgelegen bedrijf naarstig op zoek is naar vakkrachten.

De arbeidspool RIVU is opgericht door de ondernemersverenigingen op de bedrijventerreinen Rietvelden en de Vutter, later uitgebreid naar vier andere terreinen, te weten High Tech Maaspoort, De Herven, Spoorzone en De Pettelaar (gezamenlijk 400 bedrijven).

De arbeidspool is een digitale matchtool die automatisch de profielen van medewerkers en vacatures vergelijkt. Als er overeenkomsten worden gevonden, krijgt de werkgever die een vacature geplaatst heeft daar direct bericht van en brengt de projectleiding van de pool deze werkgever in gesprek met de werkgever die een werknemersprofiel geplaatst heeft. Indien scholing of begeleiding nodig is om de match werkelijk passend te maken, behoort dit ook tot de mogelijkheden.

Een bijzonderheid aan het project is dat profielen van medewerkers en vacatures *anoniem* weergegeven worden op de digitale matchingstool verbonden met de vier andere bedrijventerreinen. De tool is zo opgezet om bedrijven te beschermen. Met name het gegeven dat een bedrijf werknemers (tijdelijk) kwijt wil, is concurrentiegevoelige informatie.

De personeelsbehoefte van de ene werkgever wordt dus ingevuld met een boventallige medewerker van een andere werkgever. Het belang voor de werknemer is preventie van

¹⁴ De informatie in deze subparagraaf is voornamelijk ontleend aan Cap Gemini Consulting (2012).

werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid (Van Werk Naar Werk). De werkgever die zijn boventallige werknemer kwijt wil, bespaart op ontslagkosten. De werkgever die de werknemer aanneemt, bespaart op werving- en selectiekosten. Alleen indien extra geschoold of gecoacht moet worden, dient de werkgever hieraan bij te dragen.

Het project nam deel aan de experimentregeling VVNW van het ministerie van SZW. De overheidssubsidie compenseerde ten dele de kosten van de dienstverlening en de scholing. Beëindiging van de subsidie betekende echter ook stopzetting van het project. De resultaten waren namelijk te mager om het project zonder subsidie te continuëren. In totaal zijn er in 2011 107 vacatures aangemeld en 48 boventallige medewerkers. Van de boventallige medewerkers zijn er 22 aan een andere baan geholpen.

De projectorganisatie zoekt momenteel naar aanvullende middelen om het initiatief toch voort te kunnen zetten.

Lessen uit 's Hertogenbosch

Bij de arbeidspool RIVU kan men zich afvragen of er wel sprake is van een arbeidspool en niet alleen van een arbeidstool.

Rol van de werkgever. Gezien het geringe aantal plaatsingen, was er klaarblijkelijk bij werkgevers meer behoefte om vacatures te melden dan om boventallige werknemers van andere bedrijven aan te nemen.

Rol van de vakbond. Deze ontbreekt in dit experiment. Het was primair een instrument om werkgevers te ondersteunen.

Rol van de overheid. De overheid faciliteerde via de experimentele regeling VVNW dit project en zorgde voor de monitoring en evaluatie van het project.

3.2.4 Conclusie arbeidspools

Arbeidspools zijn er in soorten en maten. Bedrijven die gezamenlijk een arbeidspool opzetten zijn vaak in dezelfde regio gevestigd en in dezelfde branche of sector werkzaam. Doorgaans kunnen alleen de samenwerkende bedrijven een beroep doen op zo'n arbeidspool. De betrokkenheid van sociale partners wisselt. In het geval van de havenpools in Rotterdam en Amsterdam was de betrokkenheid groot. De poolmedewerkers waren als werknemers in vaste dienst van de pool gegarandeerd van een zeker inkomen. Toen echter aanvullende financiering vanuit Awf niet meer toegestaan werd, en werk ook aan andere (goedkopere) bedrijven werd uitbesteed, kwamen de pools in de financiële problemen. Geconcludeerd kan worden dat de vakbond weliswaar opkwam voor het inkomen van de werknemers, maar onvoldoende anticipeerde op de wijzigingen in het werk in de havens.

De arbeidspools hebben vooral een allocatieve functie: doel is vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bij elkaar te brengen. Soms heeft een arbeidspool tot doel werknemers met specifieke beroepskwalificaties aan te trekken. De coöperatie Werk en vakmanschap en de recent opgerichte Brainportpool hebben dit doel. Binnen de sector of bij de aangesloten bedrijven vindt men het zinvoller om de werknemers (in eerste instantie) in een pool onder te brengen dan hen zelf in dienst te nemen. Het kan bijvoorbeeld gaan om werknemers die specialistisch werk verrichten dat niet tot de kerntaak van de bedrijven behoort, of om situaties waarin bedrijven het vanwege de economische situatie niet aandurven om het personeel zelf in dienst te nemen.

De coöperatieve vorm is zowel voor werknemers als werkgevers interessant. Voor werkgevers omdat zij heel gericht kunnen werven, voor werknemers omdat zij ervaring kunnen opdoen in verschillende bedrijven. Betrokkenheid van de vakbond blijkt tot nog toe alleen via de O&O-fondsen die scholingsprogramma's (mede)financieren. De betrokkenheid zou groter kunnen zijn als de vakbond zich zou bemoeien met de contractvormen die in de pools gebruikt worden (detachingsconstructies en payrollen).

Bij pools die fungeren als opvangmogelijkheid voor werknemers die werkloos dreigen te raken, zoals de pool in 's Hertogenbosch, zou de vakbeweging een grotere rol kunnen spelen via haar rol bij sociale plannen en het zeker stellen van de rechten van de werknemer die de overstap van het eigen bedrijf naar de pool maakt. Daarmee kunnen onduidelijkheden, zoals wat er met de WW-rechten gebeurt, weggenomen worden. Tijdelijke detachering vanuit het eigen bedrijf biedt meer zekerheid dan detachering vanuit de pool.

3.3 Mobiliteitscentra

Mobiliteitscentra hebben tot doel werknemers die met ontslag worden bedreigd zo snel mogelijk aan een nieuwe baan te helpen. Dat kan binnen de eigen sector bij werkgevers die nog wel vacatures hebben, maar ook – zo nodig met behulp van omscholing – in andere sectoren. Door het UWV WERKbedrijf zijn er, in reactie op de economische crisis, vanaf het najaar 2008 tot het voorjaar 2009 33 mobiliteitscentra ingericht. Inmiddels zijn deze mobiliteitscentra weer opgeheven vanwege de politieke beslissing om geen publieke middelen meer te steken in Van Werk Naar Werk.

In dezelfde periode waarin regionale mobiliteitscentra werden opgericht, richtten sociale partners in diverse sectoren mobiliteitscentra op. Een aantal daarvan wordt beschreven in par. 3.3.2.

3.3.1 Regionale mobiliteitscentra

In het najaar van 2008 opende de toenmalige minister van SZW, Piet Hein Donner, het eerste mobiliteitscentrum in Eindhoven. Bij de opening van het mobiliteitscentrum IJmond op 2 februari 2009 vergeleek hij een mobiliteitscentrum met een schutsluis. *“Zoals een schutsluis het mogelijk maakt om schepen van het ene naar het andere waterpeil te brengen, zo moet een mobiliteitscentrum het mogelijk maken om werknemers van de ene naar de andere baan te brengen”*¹⁵. In april 2009 opende de staatssecretaris van SZW, Jetta Klijnsma, in Leeuwarden het 33e en laatste mobiliteitscentrum. Hiermee was een landelijk dekkend netwerk van mobiliteitscentra in Nederland een feit.

De directeur van het UWV WERKbedrijf, André Timmermans, legt sterk de nadruk op het belang van publiek-private samenwerking in de mobiliteitscentra (zie box). In de visie van Timmermans is *“Publiek Private Samenwerking (...) een gestructureerde vorm van samenwerking waarbij de publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een ‘project/arrangement’ realiseren met als doel met werkloosheid bedreigden/*

15 Toespraak van minister mr. J.P.H. Donner van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de opening van het mobiliteitscentrum IJmond op 2 februari 2009. Persbericht

werkzoekenden (van werk) naar werk te begeleiden. De vraag van de werkgever/sector is leidend voor de initiatieven van PPS. De werkgever/sector bepaalt welke (private) partijen hij inschakelt om de gewenste arbeidsmobiliteit respectievelijk de vraag naar personeel te bewerkstelligen. Het WERKbedrijf kan complementair aan deze afspraken haar diensten en middelen ter beschikking stellen. Door in een vroeg stadium private en publieke initiatieven aan elkaar te verknopen (inzet van elkaars middelen en diensten) worden effectievere en efficiëntere arrangementen gegenereerd met als resultaat dat werkloosheid zoveel mogelijk wordt voorkomen; met werkloosheid bedreigde werknemers/ werkzoekenden snel van werk naar werk worden begeleid en werkgevers met vacatures/tekortsectoren aan gekwalificeerd personeel komen. Met maximale inzet vakmanschap/personeel voor de branche/sector te behouden of te verkrijgen. Vraag en aanbod worden op deze wijze beter bij elkaar gebracht.”

Kwaliteiten van mobiliteitscentra

1. Het mobiliteitscentrum is een regionaal punt waarin publieke en private partijen met elkaar samenwerken. Bindt en verbindt regionale initiatieven op het terrein van regionale arbeidsmobiliteit, werk en scholing van publieke en private partijen (leer werk loketten, brancheservicepunten, netwerken van werkgevers met de mobiliteitscentra). Belangrijke partijen zijn o.a. brancheorganisaties, gemeenten en provincies, uitzendbureaus, detacheringsbureaus, loopbaan-adviesorganisaties, onderwijsinstellingen, kenniscentra.
2. Het mobiliteitscentrum geeft vorm en inhoud aan het regionale aanspreekpunt voor mobiliteitsvraagstukken (is de poort in de regio voor mobiliteitsvraagstukken). Hier binnen is advies, ontvangst en eerste diagnose van de vraag geregeld. Ook bevindt hier zich de ontsluiting van signalen voor aankomende mobiliteitsvraagstukken (zoals ontslagaanvragen en faillissementsuitspraken). De verdere dienstverlening betreft het vormgeven en (laten) uitvoeren van arrangementen en projecten gericht op werk naar werk met regionale publieke en private partners zijnde een totaaloplossing voor een werkgever(s) en/of groep met werkloosheid bedreigden (advies, werk, scholing, middelen, inkomen, enz.).
3. Daarbij kennis en -expertise van het bedrijf volledig benutten door inzet HRM-ers in het Mobiliteitscentrum en door van HR-informatie Arbeidsmarktinformatie te maken.
4. Gaat om een vergaande samenwerking tot en met volledige ontschotting van publieke en private dienstverleners.
5. Meer organiserend vermogen door benutting regionaal netwerk publieke - en private partners.

Bron: Presentatie André Timmermans bij het ministerie van SZW, 22 juni 2009

Vanwege de bezuinigingen op het UWV zijn de regionale mobiliteitscentra inmiddels echter stopgezet, zonder dat de resultaten hiervan geëvalueerd zijn. Wel werd er door de overheid nog geld uitgetrokken voor een experimentele regeling Van Werk Naar Werk, waarvan het doel was: “... te onderzoeken of (samenwerkende) werkgevers, in plaats van UWV, een meer directe rol kunnen spelen bij de herplaatsing van met ontslag bedreigde of recent werkloos geworden werknemers en of dit leidt tot aansprekende resultaten, zoals een groot aantal herplaatsingen en grote(re) betrokkenheid van werkgevers.”

3.3.2 Sectorale mobiliteitscentra

Behalve regionale mobiliteitscentra bestaan er ook sectorale centra. Net als de regionale centra zijn de meeste sectorale centra opgericht om in tijden van economische crisis vakkrachten te behouden voor de sector. Enkele voorbeelden zijn het mobiliteitscentrum beroepsgoederenvervoer, glastuinbouw, grafimedia en Nedcar, die hierna worden besproken.

Beroepsgoederenvervoer⁶

Het mobiliteitscentrum transport is in 2009 opgericht door de sociale partners (de werknemersorganisaties FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen en de werkgeversorganisaties TLN en VVT) om de werkloosheid in het beroepsgoederenvervoer en het verticaal transport te bestrijden en om vakbekwame medewerkers voor deze sector te behouden.

Per 1 januari 2012 is het mobiliteitscentrum transport onderdeel geworden van VTL (Vakopleiding Transport en Logistiek), het kenniscentrum van de bedrijfstak. VTL verricht onder meer arbeidsmarktonderzoek voor de sector, werft en detacheert leerlingen voor BBL-trajecten en organiseert zij-instroomprojecten. Door integratie van het mobiliteitscentrum transport kan VTL haar taken op het gebied van instroom, zij-instroom en doorstroom effectiever uitvoeren.

Het mobiliteitscentrum transport bemiddelt chauffeurs en kraanmachinisten:

- die werkloos zijn geworden door faillissement of reorganisatie,
- van wie het contract voor bepaalde tijd niet wordt verlengd,
- voor wie werktijdverkorting is aangevraagd.

Werkgevers kunnen tijdelijke en permanente vacatures aanmelden. De adviseurs van het mobiliteitscentrum transport combineren uitgebreide ervaring op het gebied van werkbemiddeling met ruime kennis van de transportsector. Zij bemiddelen zowel voor werkgevers als chauffeurs, wat een goede en snelle match mogelijk maakt. De dienstverlening is *webbased*. Op basis van de functie-eisen en de gegevens van de chauffeur (of: het profiel van de kandidaten) worden de chauffeurs geselecteerd en voorgesteld aan potentiële werkgevers. Inmiddels zijn zo'n 1.100 chauffeurs en kraanmachinisten begeleid naar een andere baan in het wegtransport.

Glastuinbouw⁷

Het mobiliteitscentrum Glastuinbouw is een gezamenlijk initiatief van de werknemersorganisaties CNV Vakmensen en FNV Bondgenoten en de werkgeversorganisaties LLTB, LTO Noord Glaskracht, Plantum en ZLTO.

Het mobiliteitscentrum heeft als taak werkloze of boventallige medewerkers uit de glastuinbouwsector ondersteuning te bieden bij het vinden van een nieuwe baan binnen de sector, zodat hun kennis, capaciteit en vakmanschap voor de sector behouden blijven.

Het mobiliteitscentrum is in 2009 opgericht als onderdeel van de CAO glastuinbouw 2009/2010. Het Mobiliteitscentrum Glastuinbouw biedt haar diensten aan medewerkers uit de branche:

- die recent werkloos zijn geworden door faillissement of reorganisatie;

¹⁶ De informatie in deze subparagraaf is voornamelijk ontleend aan: www.mobiliteitscentrumtransport.nl

¹⁷ De informatie in deze subparagraaf is voornamelijk ontleend aan: www.mobiliteitscentrumglastuinbouw.nl

- van wie het contract voor bepaalde tijd niet wordt verlengd;
- die boventallig zijn en waarvoor op termijn ontslag dreigt.

Werkgevers die op zoek zijn naar bekwame en gemotiveerde medewerkers kunnen hun vacatures kosteloos bij het mobiliteitscentrum opgeven. Omdat er voor zowel werkgevers als werknemers gewerkt wordt, is een goede en snelle 'match' mogelijk. Het mobiliteitscentrum is ondergebracht in een stichting, waarvan het bestuur wordt gevormd door vertegenwoordigers van zowel de werkgevers- als de werknemersorganisaties.

Grafimedia¹⁸

Het mobiliteitscentrum C3 houdt zich bezig met:

- de instroom van nieuw vaktalent in de creatieve industrie;
- duurzame inzetbaarheid van professionals binnen de branche;
- het begeleiden van mensen naar een nieuwe baan, zowel binnen als buiten de creatieve industrie.

C3 verschaft inzicht in kansen en mogelijkheden en biedt hulp bij het vinden van een baan binnen of buiten de creatieve industrie. Daarbij gaat het om Van Werk Naar Werk trajecten of het vinden van werk via een opleiding.

Vanaf januari 2011 is C3 uitvoerder van begeleidingstrajecten. Van de 832 kandidaten die in 2011 een C3-traject hebben doorlopen en afgerond, hebben 669 mensen (80%) een baan gevonden. Ongeveer de helft vond een baan binnen de branche, bijna 40% gaat buiten de grafische industrie aan de slag en de overige starten als zelfstandige. Van de baanvinders is ruim 20% 55 jaar of ouder, waarvan bijna de helft zelfs ouder dan 60 jaar. De gemiddelde C3-kandidaat is 50 jaar, heeft een middelbaar opleidingsniveau en is zijn baan kwijt geraakt door een faillissement.

De activiteiten van het mobiliteitscentrum maakten deel uit van het experiment Van Werk Naar Werk van het ministerie van SZW. In de evaluatie van dit experiment wordt het succes van C3 als volgt geduid:

“VWNW-experimenten als nieuwe vorm van arbeidsbemiddeling blijken de meeste kans te maken als zij bestuurlijk geworteld zijn in en voortbouwen op traditionele instituties, zoals de samenwerking tussen sociale partners, scholingsinstituten en kenniscentra. Hierdoor kan al bij de start van een VWNW-project worden voortgebouwd op bestaande netwerken. Dit werkt vooral goed als het een sectoraal netwerk is met een sterke eigen cultuur en historie, zoals in de Grafmediabranche of de Timmerbranche (SSWT). Naast de bestuurlijke basis in bestaande netwerken is een tweede belangrijke succesfactor op operationeel niveau (in bedrijven) de actieve betrokkenheid van de vakbond. Een derde factor die succes bevordert is deelname van (individuele) werkgevers aan het netwerk. Zij zijn tenslotte de partij waarbij werknemers boventallig raken (van werk) of die vacatures hebben (naar werk)” (Cap Gemini 2012)

Tussen regio en sector: NedCar en toeleveranciers in Limburg

De situatie van autofabriek Nedcar in het Limburgse Born is een goed voorbeeld van samenwerking tussen vele partijen om werkgelegenheid voor de regio te behouden. Eind oktober

¹⁸ De informatie in deze subparagraaf is voornamelijk ontleend aan: www.c3werkt.nl en Cap Gemini Consulting (2012)

2012 meldt de minister van EL&I het volgende aan de Tweede Kamer: “Per 14 december 2012 wordt NedCar een onafhankelijk autoproducent en zal onder de naam VDL NedCar in opdracht van derden auto’s gaan produceren. De eerste klant wordt BMW, die extra capaciteit zocht voor de productie van de MINI. BMW wil dit uitbesteden en daarom nadrukkelijk geen eigenaar worden van NedCar. Nu de VDL Groep Nedcar heeft overgenomen van Mitsubishi Motors Corporation (MCC) kan dit scenario werkelijkheid worden”¹⁹. Dit scenario is de productie en assemblage van auto’s voor meerdere opdrachtgevers. Omdat de fabriek voor dit doel aangepast moet worden, is er sprake van een transitieperiode. Hierover wordt met de bonden overeenstemming bereikt. De transitiefase loopt van beëindiging van de productie voor MMC (eind 2012) tot de start van de nieuwe productie (halverwege 2014).

Een aanzienlijk deel van de gelden die NedCar had gereserveerd voor het sociaal plan blijft als werkkapitaal achter bij VDL. Voorwaarde is dat de VDL Groep de verantwoordelijkheid voor de circa 1.500 arbeidsplaatsen overneemt. 300 medewerkers komen na ontslag gelijk weer in dienst bij VDL Nedcar voor de ombouw van de fabriek. Een groot aantal gaat aan de slag bij BMW Duitsland en Engeland. Voor andere medewerkers wordt een servicecentrum ingericht om hen te begeleiden naar ander werk en 250 mensen (met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) worden via de gemeente Sittard bemiddeld naar vrijwilligerswerk. WW-uitkeringen worden aangevuld tot het oude salaris.

De provincie Limburg investeert 3,25 miljoen euro, het ministerie van EL&I eveneens 3,25 miljoen. De staat geeft een garantie op een bancaire lening tot een maximum van 50 miljoen. SZW, provincie, gemeente en UWV werken samen om de overbrugging mogelijk te maken. Verder investeren SZW, EL&I en gemeente elk nog 100.000 euro om een servicecentrum op te zetten. Ook Europese middelen worden ingezet uit het Europese Globaliseringsfonds (EGF).

De minister besluit zijn brief op 25 oktober 2012 met de mededeling “Ik ben er trots op dat we de hoop voor een goede toekomst voor NedCar nooit hebben opgegeven. Dankzij deze inzet is het ons gelukt om minimaal 1.500 banen voor Limburg en Nederland te behouden”.

Weer te behouden.... Want eigenlijk begint de strijd om het behoud van werkgelegenheid voor de regio Limburg al vele jaren eerder (zie box).

De ups en downs van Nedcar

De geschiedenis van Nedcar begint in 1967 als DAF-fabriek voor de productie van personenauto's. Deze fabriek wordt opgetuigd ter compensatie van het verlies aan werkgelegenheid als gevolg van de mijnsluitingen. In 1975 neemt Volvo DAF-persenauto's over. Een kwart blijft eigendom van de overheid. De fabriek heet voortaan Volvo Car BV. Eind jaren '80 wordt het idee geboren om in één fabriek auto's voor twee merken te bouwen, met hetzelfde onderstel. In 1991 stapt Mitsubishi in het project. Volvo, Mitsubishi en de Nederlandse staat bezitten elk een derde van de aandelen en investeren 3 miljard gulden in de nieuwe fabriek. In 1992 wordt Volvo Car omgedoopt tot NedCar.

In 2004 vertrekt Volvo uit Born. Mitsubishi is inmiddels in zee gegaan met DaimlerChrysler als nieuwe partner. De bedrijven beginnen in 2004 met de productie van de Colt en de Smart

¹⁹ Brief minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Verhagen, aan de tweede Kamer van 25 oktober 2012

Forfour. In dat jaar zegt NedCar het contract van 900 tijdelijke medewerkers op. Een jaar later worden bijna 370 mensen ontslagen en nog eens 300 gedetacheerd naar een arbeidspool, die worden ingezet bij andere bedrijven. Zij behouden 2,5 jaar werk, inkomenszekerheid en hun arbeidsvoorwaarden. De gedachte was dat zij bij het aantrekken van de markt weer bij Nedcar aan de slag zouden kunnen.

Mobiliteitscentrum Nedcar

In 2006 komt Nedcar opnieuw in de problemen. Het mobiliteitscentrum Nedcar (MCA) wordt opgericht om bij massaontslag medewerkers snel aan het werk te kunnen helpen. Dit centrum heeft naar eigen zeggen een onorthodoxe aanpak, bedenkt nieuwe manieren van matching en heeft een breed consortium van publieke en private partijen. Voor 85% van de medewerkers wordt een andere baan gevonden, het overgrote deel in een andere sector (via omscholing/herscholing).

In een rapportage van het MCA uit 2008 worden de volgende succesfactoren benoemd:

- snelle, korte lijnen in de regio;
- experimenteerruimte en regelarme omgeving (dit trok pionierende en ondernemende mensen aan die de professionele ruimte creatief en optimaal benutten);
- competenties van medewerkers zijn het uitgangspunt;
- vermogen om deals te sluiten over re-integratiegelden;
- snelle bemiddeling naar ander werk, proefplaatsing of opleiding.

Eerste succesfactor: de regio was voorbereid. Toen de nood aan de man kwam hoefde er niet eerst gediscussieerd te worden of arbeidsmarktbeleid wel een taak van de provinciale overheid was.

Er ging geen tijd verloren met het zoeken van regionale contacten tussen de ketenpartners UWV en CWI. Die contacten waren er altijd al. Men kon terugvallen op een traditie van gezamenlijke projectontwikkeling. Limburg had al een platform- of forumstructuur waar alle relevante partijen elkaar tegenkomen.

Tweede succesfactor: Nedcar was zelf het centrum van het project. Ook financieel heeft NedCar fors bijgedragen aan het opvangen van de ontslaggolf. De ruimhartige vertrekregeling kan nog als uitvloeisel van goed werkgeverschap worden gezien. Maar met de investering van 2,5 miljoen euro in het project zelf gaf NedCar er blijk van vertrouwen te hebben in de regio waarin het bedrijf gevestigd is.

Derde succesfactor: professionele vrijheid, creativiteit en improvisatievermogen. Hier wordt het gezamenlijk jagen door publieke en private partijen op vacatures in de regio genoemd. Maar het ging ook om de benadering van de werknemers die herplaatst moesten worden, waarbij niet het cv, maar de competenties van de werkzoekende als uitgangspunt golden. Zo kon een oud-productiemedewerker bedrijfsleider in een modezaak worden. En het bedrijf dat technische mbo-ers met tien jaar ervaring zocht, bleek vooral behoefte te hebben aan mensen die konden 'buffelen' om een forse productiegroei op te vangen.

Deeltijd-WW en verder

Met de financiële en economische crisis in 2008/2009 komt ook Nedcar weer in de problemen. In 2009 vroeg het bedrijf deeltijd-WW aan voor alle 1.527 werknemers. Met de bonden werd een principeakkoord over de deeltijd-WW afgesloten om gedwongen ontslagen te voorkomen. Het ging om de maximale deeltijd-WW, voor de helft van de werkweek en de maximale duur van vijftien maanden. Met de vakbonden werd overeengekomen dat NedCar de salarissen tot 100 procent aanvult en alle pensioenpremies blijft doorbetalen. Na afloop van de periode zou het bedrijf een half jaar lang niemand ontslaan.

Eind 2011 maakt Mitsubishi bekend dat het helemaal stopt met de productie van auto's in Europa en dus ook in Born. Hiermee lijkt het einde van NedCar onvermijdelijk. Toch wordt er opnieuw een autobedrijf gevonden dat de fabriek overneemt. Na het ombouwen van de productielijnen zal vanaf de tweede helft van 2014 in Born de MINI gemaakt worden voor de BMW Group.

In januari 2013 wordt bericht dat 250 medewerkers van NedCar voor twee dagen in de week als vrijwilliger aan de slag gaan bij zorginstellingen, scholen, sportclubs, wijkraden en andere instellingen. Ze doen dit om de tijd te overbruggen tot ze in 2014 bij het nieuwe bedrijf VDL NedCar weer aan de slag kunnen. Het gaat om mensen die vanwege hun leeftijd moeilijk bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt.

Lessen uit Limburg

De ervaringen met Nedcar leren vooral hoe belangrijk de (financiële) betrokkenheid van de overheid kan zijn om werkgelegenheid te kunnen behouden.

Rol van de overheid. Er is een lange geschiedenis van overheidssteun voor de autofabriek in Born, beginnende bij de sluiting van de staatsmijnen in Limburg. Ondanks de omvangrijke overheidsinvestering gericht op het behoud van werkgelegenheid voor de regio, moeten er telkens weer mensen ontslagen worden, maar blijft er ook werk voor een groep mensen behouden. Vooral de rol van de provinciale overheid is in het geval van NedCar van belang geweest.

Rol van werkgevers. De overheidssteun wordt door werkgevers in dank aanvaard, maar NedCar is zelf ook bereid om te investeren in de regionale werkgelegenheid. Deze betrokkenheid gaat verder dan de betrokkenheid bij een sociaal plan voor de werknemers.

Rol van vakbeweging. De vakbeweging is er vooral op gericht om de inkomens- en werkgelegenheidspositie van de werknemers te beschermen en is daar ook redelijk in geslaagd.

3.4 De sectorale Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen

Naast de sectorfondsen voor de WW bestaan er sinds de jaren tachtig ook opleidings- en ontwikkelingsfondsen (O&O) die vooral gericht zijn op het verbeteren van de werking van de sectorale arbeidsmarkt, onder andere door middel van scholing (zie de box). Deze sectorfondsen zijn stichtingen die door de sociale partners worden bestuurd.

De filosofie achter de O&O-fondsen

“Bedrijven binnen de diverse sectoren zijn over het algemeen gebaat bij adequaat opgeleide medewerkers. Het is voor een sector als geheel verstandig te investeren in de ontwikkeling en het bijhouden van het kennisniveau van medewerkers. In de vraag wie nu precies verantwoordelijk is voor bekostiging van welk deel van de ontwikkeling van werknemers doemt al snel een bekend sociaal fenomeen op: het potentiële ‘free rider’ probleem (Kamphuis, Glebbeek & van Lieshout, 2010). Het kan voor individuele bedrijven verstandiger zijn om goed opgeleide werknemers bij andere bedrijven ‘weg te kapen’ dan deze zelf op te leiden. Op die manier ontwijken deze bedrijven de opleidingskosten. Daar tegenover staat dat bedrijven die wel willen investeren in opleidingen voor werknemers daarmee een groter risico lopen dat deze werknemers ‘weggekaapt’ worden, wat deze bedrijven kan doen besluiten niet te kiezen voor het opleiden van medewerkers of alleen zeer bedrijfsspecifieke opleidingen aan te bieden. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn in veel collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO) op bedrijfstakniveau scholingsafspraken gemaakt. Dit heeft onder meer geleid tot de oprichting van sectorale Opleiding- en Ontwikkelingsfondsen. Deze zijn ooit opgericht met het doel een egaliserende rol te vervullen, zodat het bovengeschetste free rider probleem enigszins aangepakt wordt: wanneer er door iedereen in de sector een relatief klein bedrag wordt afgedragen aan een fonds, dan kunnen vanuit dat fonds opleidingen betaald worden. De kosten voor het opleiden hoeven dan niet meer bij een individueel bedrijf te liggen. In veel gevallen hebben deze fondsen een directe relatie met CAO’s.”

Bron: Van der Meijden et al. (2011)

Volgens onderzoek van Ecorys (Donker van Heel et al. 2008) zijn er in Nederland 140 fondsen in 116 sectoren actief. Er zijn vier belangrijke kenmerken waarin de fondsen van elkaar verschillen:

1. overheid of marktsector;
2. wel of niet gerelateerd aan een cao;
3. wel of niet een stuurgroep aanwezig (paritair overleg van sociale partners, ook wel sectorcommissie of programmaraad genoemd);
4. wel of niet eigen personeel op de loonlijst van de stichting.

In 79% van de gevallen is er sprake van een algemeen verbindend verklaring (avv). Bij 7% geldt de cao sowieso voor de gehele sector en in 13% wordt geen avv aangevraagd. Bij 82% van de fondsen is sprake van een heffing op de loonsom, bij 18% dus niet. Deze 18% bestaat voor een deel uit fondsen die voldoende reserves hebben om niet te heffen, andere fondsen heffen niet zelf omdat de heffing bij een ander fonds plaatsvindt. 29% van de fondsen heeft inkomsten uit andere bronnen dan de sector zoals bijvoorbeeld via ESF en rijkssubsidies. Niet altijd is er sprake van een zelfstandige vestiging van het fonds (soms bij uitvoerder in huis). Kortom, er is sprake van een grote verscheidenheid aan fondsen. De onderzoekers van Ecorys verklaren deze uit het feit dat het om private initiatieven gaat. Er is relatief weinig overheidsregulering. Een fonds is maatwerk, toegesneden op de sectorale behoeften.

Hoofdactiviteit van de fondsen is de scholing van werkenden (scholing en beroepsonderwijs). Ook de kwaliteit van de arbeid heeft in de loop der jaren steeds meer aandacht gekregen, met als doel zittend personeel te behouden en de aantrekkingskracht van de sector te vergroten (imago).

De arbeidsinhoud (opstellen van beroeps-, onderwijs- en competentieprofielen) is een belangrijk aandachtspunt voor de fondsen, alsmede het arbeidsomstandighedenbeleid (onder invloed van de arboconvenanten), re-integratieactiviteiten en Van Werk Naar Werk.

Volgens het onderzoek van Van der Meijden et al. (2011) bedroeg in 2005 die heffing gemiddeld 0,67% van de loonsom, per fonds variërend van 0,9% tot 2,57%. Daarnaast ontvangen fondsen soms nog subsidies van de Europese Unie of van de overheid. Het ministerie van SZW berekende op basis van een steekproef van 50 fondsen dat deze in 2009 gezamenlijk 461,1 miljoen euro baten, 571,3 miljoen euro lasten en 540,3 miljoen euro reserve hadden. De totale reserve van de fondsen is in 2009 dus gedaald met 110 miljoen euro (Van der Meijden et al. 2011).

Organisatorische innovaties van O&O-fondsen

Vanuit de scholingsfondsen worden veel verschillende activiteiten ondersteund. Marc van der Meer en John Miltenburg gingen op zoek naar innovatieve projecten van vakverenigingen en branche-organisaties (Van der Meer en Miltenburg, 2009). Innovatief, omdat geëxperimenteerd wordt in het bereiken van nieuwe doelgroepen, bijvoorbeeld kleine en middelgrote bedrijven. Steeds keert daarbij de noodzaak terug om een antwoord te vinden op de vergrijzing van het arbeidsbestand, bijvoorbeeld door lbo-ers, mbo-ers en hbo-ers verder te scholen. Ook wordt gepoogd invulling te geven aan de scholingsbehoefte van werkenden in het licht van de toenemende interne en externe mobiliteit. De auteurs onderscheiden vijf vormen van institutionele innovatie:

1. Loopbaantransitie: het loopbaantraject in de bouw
2. De activerende 'infiltrant': voorlichting en promotie in de metaal
3. Iedereen een rugzakje: de individuele leerrekening in de kleinmetaal
4. Sociaal innoveren: leren door proberen bij bakkers
5. Trainer/coaches de bedrijven in: mijn grafische toekomst.nl

Loopbaantransitie: het loopbaantraject in de bouw

De bouw loopt voorop met het sectorale arbeidsmarktbeleid. In de bouw zijn de laatste jaren levenslooparrangementen ontwikkeld gericht op om- en bijscholing binnen en buiten de bedrijfstak. Dit sectorale arbeidsmarktbeleid is in de cao vastgelegd en wordt aangeboden onder auspiciën van de sociale partners. Per jaar nemen enkele duizenden werknemers in de bouw deel. Er is een aanbod ontwikkeld voor loopbaanoriëntatie en scholing op alle niveaus (tot een maximum van 40 scholingsdagen per werknemer). Anders dan in de meeste sectoren kan op deze wijze een transitie worden voorbereid naar een baan zowel binnen als buiten de bedrijfstak.

De activerende 'infiltrant': voorlichting en promotie in de metaal

Vakbonden en brancheorganisaties in de groot- en kleinmetaal hebben op kosten van hun O&O-fondsen medewerkers in dienst die activerende informatie en promotie geven over 'een leven lang leren'. Verondersteld wordt dat 'specialisten' uit de eigen, vertrouwde kring het grootste effect teweeg kunnen brengen in de (leiding van de) bedrijven en onder hun medewerkers. Met medewerkers wordt toegewerkt naar een persoonlijk opleidingsplan, dat ook kan worden besproken met de leidinggevende en/of HR-manager. Via regionale bijeenkomsten worden scholingsactiviteiten onder de aandacht gebracht.

Iedereen een rugzakje: de individuele leerrekening in de kleinmetaal

Met de individuele leerrekening gaan de brancheorganisatie en vakorganisaties in de kleinmetaal nog een stap verder. Sinds 2008 is er voor iedere medewerker een persoonlijke trainingstoelage van € 1500,- over twee jaar beschikbaar als hij met zijn werkgever tot een voorstel komt. De belangstelling hiervoor is groot, ook onder medewerkers met een betrekkelijk laag opleidingsniveau en een relatief hoge leeftijd.

Sociaal innoveren: leren door proberen bij bakkers

In de bakkersector bestaan verschillende kleinere cao's en aangesloten fondsen. Met behulp van het O&O-fonds werd onderzoek verricht naar de kwaliteit van het werk in de bedrijfstak, waaruit naar voren kwam dat de aard van het werk van de productiemedewerkers in de grote bakkerijen sterk veranderd was in de loop der jaren. Dit leidde tot nieuwe inzichten op het terrein van scholing en de organisatie van de fondsen (van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd).

Trainer/coaches de bedrijven in: mijn grafische toekomst.nl

In de grafische sector benadert FNV Kiem, ondersteund door het O&O-fonds, grafische bedrijven met meer dan 20 werknemers om hun medewerkers uit te nodigen voor een loopbaanoriëntatie. Daarvoor is een zogeheten 'Work-out'-model ontwikkeld. Het doel van het project is niet nieuw, de vorm wel. Gewerkt wordt in groepen van 10-40 medewerkers, omdat meer effect wordt bereikt als collega's elkaar aansporen, dan als de baas dat doet. Bijvangst van het project is dat bedrijven worden gestimuleerd om in hun beleid voort te bouwen op zo'n work-out.

3.5 Lessen uit het buitenland

Naast de lessen die we kunnen trekken uit de ervaringen die in Nederland zijn opgedaan met activiteiten op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid, kunnen we ook ons voordeel doen met ervaringen in het buitenland. In het kader van dit onderzoek was het niet mogelijk een uitgebreide studie te verrichten naar de rolverdeling tussen de overheid en de sociale partners bij het arbeidsmarktbeleid in andere landen. We beperken ons hier daarom tot een korte schets van twee concrete buitenlandse initiatieven, die recent in Nederland de aandacht hebben getrokken, te weten de Zweedse transitiefondsen en de Oostenrijkse arbeidsstichtingen.

In beide landen gaat het om fondsen die werknemers die hun baan dreigen te verliezen of al hebben verloren, ondersteuning bieden bij het vinden van ander werk. Deze fondsen zijn tot stand gekomen op initiatief van het bedrijfsleven c.q. de sociale partners. In twee boxen wordt van beide systemen een korte beschrijving gegeven en wordt nagegaan wat er bekend is over de effectiviteit.

De Zweedse transitiefondsen

Sinds de jaren zeventig maken de sociale partners in Zweden op cao-niveau afspraken over transitiefondsen (ook wel baan zekerheidsfondsen of baan zekerheidsraden genaamd). Deze fondsen bieden ondersteuning aan werknemers bij verlies van hun baan. Er is een grote variatie aan fondsen, die uiteenlopende diensten en ondersteuning bieden, afhankelijk van de afspraken die vakbonden en werkgevers hierover hebben gemaakt. Geleidelijk is het aantal cao-afspraken over transitiefondsen gegroeid, waardoor een groeiend deel van de Zweedse werknemers onder een fonds valt. Inmiddels zijn er 12 fondsen, waaronder in totaal 2.127.000 werknemers vallen (berekend op basis van Borghouts 2012: 82-85), iets meer dan de helft van het totale aantal werknemers in Zweden.

Ondanks de grote variatie, zijn enkele gemeenschappelijke kenmerken van de fondsen (Borghouts 2012; Bäckström & Ottosson 2006):

- De werkgevers financieren de fondsen met een vast percentage (meestal 0,3%) van de loonsom.
- De fondsen bieden zowel passieve als actieve ondersteuning aan werknemers die hun baan (dreigen te) verliezen.
- De passieve ondersteuning bestaat uit een ontslagvergoeding en soms aanvullende vergoedingen, zoals loonsuppletie, doorbetaling van pensioenpremie of een reiskostenvergoeding.
- De actieve ondersteuning is gericht op het vinden van een andere baan, en kan een verscheidenheid aan outplacement-activiteiten omvatten (begeleiding, coaching, training, etc.).
- De fondsen bieden snel ondersteuning aan werknemers van wie de baan bedreigd wordt, soms al voor het feitelijke ontslag, terwijl de banencentra van de overheid pas na 100 dagen werkloosheid ondersteuning bieden bij het zoeken naar werk.

De verschillen tussen de fondsen betreffen onder meer de volgende aspecten (Bäckström & Ottosson 2006):

- Sommige fondsen voeren de outplacement-trajecten zelf uit, andere besteden deze uit aan private dienstverleners.
- De duur van de aangeboden trajecten verschilt sterk: sommige fondsen bieden alleen kortdurende ondersteuning, andere in beginsel voor een ongelimiteerde periode.
- De voorwaarden waaronder werknemers een beroep kunnen doen op ondersteuning variëren: vaak alleen bij gedwongen ontslag om bedrijfseconomische redenen, maar soms ook bij vrijwillig ontslag.

Een opmerkelijk aspect van sommige transitiefondsen is dat zij niet alleen of zelfs niet primair bedoeld zijn om werknemers te helpen in geval van dreigend ontslag, maar om reorganisaties te faciliteren en daarmee innovatie te bevorderen. De fondsen zijn dus niet alleen gericht op de belangen van (met ontslag bedreigde) werknemers, maar ook op het belang van de onderneming.

De vakbonden spelen doorgaans een rol bij de uitvoering van een VWNW-traject. Zo beoordelen en bewaken (lokale) vakbonden de kwaliteit van de outplacement- en re-integratiebedrijven die de trajecten uitvoeren.

Evaluaties

Er zijn opmerkelijk weinig evaluatiestudies verricht naar de effectiviteit van de transitiefondsen bij het begeleiden van werknemers naar ander werk (Bäckström & Ottosson 2006). Het beschikbare statistische materiaal duidt op een plaatsingspercentage in de orde van grootte van 80 procent (Borghouts 2012: 98, 101; Diedrich & Bergström 2006: 18). Doordat deze plaatsingscijfers niet worden vergeleken met het aantal plaatsingen van ontslagen werknemers die niet onder een transitiefonds vallen, is op grond hiervan geen uitspraak mogelijk over de effectiviteit van de transitiefondsen.

De Oostenrijkse arbeidsstichtingen

De Arbeitsstiftungen in Oostenrijk, waarvan de eerste in 1987 werd opgericht door een aantal staalbedrijven, zijn fondsen die worden benut om werklozen of met werkloosheid bedreigde werknemers door middel van scholing aan nieuw werk te helpen. Er zijn twee hoofdcategorieën: de outplacement stichtingen, die zijn gericht op werkenden die werkloos dreigen te worden doordat hun contract is opgezegd, en de implacement stichtingen die zijn gericht op bedrijven die personeel nodig hebben en op werklozen die geen band meer hebben met hun oude bedrijf.

Er zijn arbeidsstichtingen op het niveau van individuele bedrijven, van branches, van regio's en van doelgroepen (jongeren). Daarnaast zijn er Insolvenzstiftungen, die in het leven worden geroepen door een lokale overheid of andere instantie om ondersteuning te bieden in geval van een (dreigend) faillissement van een bedrijf. (BMASK 2011, Borghouts-van de Pas 2012: 159-169). In 2009 waren er 316 Arbeitsstiftungen actief, waarvan 141 outplacement en 175 implacement stichtingen (Borghouts-van de Pas 2012:167).

De fondsen worden gefinancierd met bijdragen van de werkloosheidsfondsen en het budget voor activering (door het Oostenrijkse 'arbeidsbureau' AMS), de deelnemende bedrijven (een jaarlijkse bijdrage en door het beschikbaar stellen van trainingsfaciliteiten e.d.), de deelnemende werklozen (die de helft van hun ontslagvergoeding inzetten), en de werknemers in deze bedrijven (die een klein percentage van hun loon afdragen,²⁰ dat met 50% wordt verhoogd door de werkgever). Bij de Stahlstiftung droegen de deelnemers (in 1998) slechts 2-3% van de totale financiering bij, de zittende werknemers 36% en de bedrijven 61% (Winter-Ebmer 2001:7).

Het bestuur van de stichtingen is doorgaans paritair samengesteld: naast vertegenwoordigers van de bedrijven en/of de regio bestaat het uit vertegenwoordigers van de werknemers (OR of vakbond).

De deelname van een werkzoekende aan een stichting kan maximaal drie jaar (in bijzondere gevallen vier jaar) duren en bestaat voornamelijk uit het fulltime volgen van onderwijs in speciale trainingsinstituten of in het reguliere onderwijs. De duur van de werkloosheidsuitkering wordt verlengd tot de afloop van het traject; daarnaast ontvangt de deelnemer een dagvergoeding. De gemiddelde duur van een traject schommelt tussen 270 en 350 dagen (BMASK 2001:82).

²⁰ Ter illustratie: in het geval van de Stahlstiftung 0,75% (zie Winter-Ebmer 2001:6).

De instroom in de Arbeitsstiftungen liep op van 4.100 in 2001 naar 13.300 in 2009 om in 2010 weer te dalen naar 9.300 (BMASK 2011:81). Aangezien Oostenrijk in 2001 138.000 werklozen telde en in 2010 188.000, bedraagt het aandeel werklozen dat deelneemt aan een Arbeitsstiftung niet meer dan 2,5%-5%. Aan het begin van een traject is (in 2009) slechts 17% van de deelnemers werkzaam; een week na uitstroom is 46% (niet-marginaal en niet-gesubsidieerd) werkzaam en na een jaar 67%.

Evaluaties

Er zijn enkele serieuze (econometrische) evaluaties uitgevoerd van het kansenverhogende effect van deelname aan een Arbeitsstiftung.

Winter-Ebmer (2001) schatte het effect van de deelname van een werkloze aan de Stahlstiftung in de jaren 1987-1998 op het gemiddelde aantal gewerkte dagen in de vijf jaren na uitstroom uit het traject in vergelijking met werknemers die in dezelfde staalbedrijven werkten en werkloos werden, maar niet in de Stahlstiftung participeerden.

Opmerkelijk genoeg nam slechts 12% van de in aanmerking komende ex-werknemers deel aan de stichting. Winter-Ebmer vindt dat de deelnemers in deze vijf jaar gemiddeld 70-80 dagen per jaar langer aan het werk waren dan niet-deelnemers. Op een gemiddeld aantal gewerkte dagen per jaar van ca. 230 komt dit neer op een extra arbeidsdeelname van de deelnemers van ongeveer een derde. Houdt men echter ook rekening met de gemiddelde deelnameduur van de deelnemers van 18 maanden, dan waren de deelnemers gerekend vanaf de instroom in de stichting gemiddeld ca. 60 dagen per jaar korter werkzaam dan andere werklozen (ca. 25%). Lutz, Mahringer en Pöschl (2005) vergeleken eveneens deelnemers aan arbeidsstichtingen in de periode 2000-2003 met niet-deelnemende werklozen die uit dezelfde bedrijven afkomstig waren. In een periode van 3,5 jaar na instroom in de stichtingen zijn de deelnemers gemiddeld 61 dagen (8%) minder werkzaam (en 71 dagen minder in ongesubsidieerd werk) dan niet-deelnemers. Gegeven de gemiddelde deelnameduur van één jaar, zijn de deelnemers in de 2,5 jaar na uitstroom gemiddeld 106 dagen per jaar langer werkzaam dan de niet-deelnemers (ca. 50%). Daarmee ligt het netto-effect beduidend hoger dan in de schatting van Winter-Ebmer (2001).

Kellermayr, Niederberger en Sepp (2008) vergelijken de uitstroom uit de Elektra Bregenz Arbeitsstiftung in de jaren 2003-2004 met een controlegroep van werklozen die uit hetzelfde bedrijf afkomstig zijn maar niet aan de Arbeitsstiftung deelnamen. Drie maanden na uitstroom is 75% van de deelnemers werkzaam, tegenover 68% van de niet-deelnemers.

Na twee jaar zijn deze percentages respectievelijk 83% en 88%, dus dan zijn de niet-deelnemers vaker aan het werk! (Kellermayr et al. 2008:36). Bij de implacement stichting Bildungsoffensive Altenpflege und Pflegehilfe für Tirol had drie maanden na uitstroom uit de Arbeitsstiftung 77% van de deelnemers werk tegenover 58% van een controlegroep; na twee jaar waren deze percentages resp. 86% en 70% Kellermayr et al. (2008:54).

Het algemene principe van de transitiefondsen en arbeidsstichtingen is dat werkgevers een bepaald (klein) percentage van de loonsom in een fonds storten, dat aan werknemers die ontslagen worden ondersteuning biedt bij het vinden van ander werk. In Zweden bieden deze fondsen bovendien aanvullende inkomensondersteuning (zoals ontslagvergoedingen en loonsuppletie). De Zweedse fondsen worden paritair bestuurd; dit geldt ook voor de meeste Oostenrijkse arbeidsstichtingen, al zijn deze veelal een initiatief van de werkgevers. In Zweden spelen de vakbonden doorgaans een belangrijke rol bij de activiteiten van de fondsen op lokaal niveau.

Zowel de Zweedse fondsen als de Oostenrijkse arbeidsstichtingen zijn niet alleen bedoeld ter ondersteuning van werknemers die hun baan verliezen, maar ook om het voor bedrijven gemakkelijker te maken een reorganisatie of sanering door te voeren en daarmee de innovatie in het bedrijfsleven te stimuleren.

Enkele verschillen tussen Zweden en Oostenrijk zijn, dat de Zweedse fondsen veel omvangrijker zijn en een groter deel (ruim de helft) van de werknemers dekken. De Zweedse fondsen bieden zowel passieve (inkomens)ondersteuning als actieve begeleiding naar werk, terwijl de Oostenrijkse arbeidsstichtingen alleen zijn gericht op toeleiding naar werk. In Oostenrijk gaat het daarbij hoofdzakelijk om langdurige scholing, terwijl in Zweden een breed palet aan re-integratieactiviteiten wordt aangeboden. In Oostenrijk wordt van de ontslagen werknemers gevraagd dat zij de helft van hun ontslagvergoeding inzetten voor de VVNW-activiteiten.

Hoewel de Zweedse en Oostenrijkse fondsen zijn gericht op het toeleiden naar ander werk van werknemers die met ontslag worden bedreigd, worden de activiteiten in de praktijk meestal pas gestart als de werknemer daadwerkelijk ontslagen is. In letterlijke zin gaat het dus in het merendeel van de gevallen niet om VVNW-trajecten maar om re-integratietrajecten.

Over de effectiviteit van de fondsen kan vooralsnog weinig gezegd worden. De Zweedse fondsen melden dat ruim 80% van de deelnemers binnen de transitieperiode aan het werk zijn, maar er zijn geen studies beschikbaar waarin deze uitstroom wordt vergeleken met de plaatsingskansen van ontslagen werknemers die geen gebruik maakten van een transitiefonds. Voor Oostenrijk zijn enkele meer gedegen evaluaties beschikbaar. Hieruit blijkt dat de arbeidsdeelname van ex-deelnemers aan de arbeidsstichtingen in de orde van 25% hoger ligt dan van niet-deelnemers. Daaraan gaat echter wel een periode van een tot anderhalve jaar fulltime deelname aan een scholingstraject vooraf, waarin de deelnemers in het geheel niet actief zijn op de arbeidsmarkt.

3.6 Samenvatting en conclusies

Regie van sociale partners over de werkloosheid betekent met name invloed uitoefenen op het arbeidsmarktbeleid. Een eerste vereiste voor het voeren van goed arbeidsmarktbeleid is de beschikbaarheid van goede arbeidsmarktinformatie, zowel op sectoraal als op regionaal niveau. Het UWV vervult hierin – samen met sociale partners in de sectoren – een belangrijke rol.

Sociale partners hebben met name een rol in het voorkomen van werkloosheid door het Van Werk Naar Werk begeleiden van werknemers en het bevorderen van zo spoedig mogelijke re-

integratie van kortdurend werklozen. Vanuit de O&O-fondsen beschikken sociale partners ook over middelen om hier activiteiten op te ontplooiën. Bovensectorale activiteiten en activiteiten ten behoeve van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zien sociale partners meer als een publieke taak, al dan niet gecombineerd met sectorale (private) middelen.

Een arbeidspool lijkt een geschikt middel om (tijdelijke) vraag en aanbod te matchen, maar alleen in specifieke situaties. De arbeidspools in de havens van Rotterdam en Amsterdam functioneerden in aanvang goed als regulator van losse arbeid in de haven. Ze brachten zowel de losse arbeiders als de werkgevers meer zekerheid. De pools gingen uiteindelijk ten onder omdat ze niet meeademden met de ontwikkelingen in de haven. De inzet van WW-middelen in de pools is discutabel gebleken. Het hield mensen eerder vast dan dat ze naar ander werk werden begeleid. Bovendien werden de kosten niet uit de sectorfondsen, maar uit het Awf betaald. Dit gaf de havenwerkgevers de mogelijkheid kosten af te wentelen op de gemeenschap.

Een arbeidspool die zowel gericht is op het voorzien in tijdelijke vraag als op het vasthouden van vakpersoneel voor de sector, kan een goed instrument zijn, mits de reikwijdte voldoende ruim is. Er dienen voldoende bedrijven aangesloten te zijn om werkzekerheid aan de personeelsleden te kunnen bieden. Een sectorale invalshoek lijkt hiervoor meer geschikt (voorbeeld Coöperatie Werk en Vakmanschap) dan een regionale (voorbeeld RIVU 's Hertogenbosch). Verder dienen de arbeidsvoorwaarden van de werknemers goed geregeld te zijn. De betrokkenheid van de vakbeweging is hiervoor van belang.

Vanaf het najaar 2008 tot het voorjaar 2009 functioneerden er vanuit het UWV 33 regionale mobiliteitscentra om mensen die met werkloosheid werden bedreigd Van Werk Naar Werk te begeleiden. In een aantal sectoren werden sectorale mobiliteitscentra opgericht. De regionale mobiliteitscentra zijn vanwege de bezuinigingen op het UWV weer stopgezet. De UWV-WERKpleinen waar deze mobiliteitscentra waren ondergebracht, bestaan nog wel en de samenwerking met sociale partners heeft wel andere initiatieven opgeleverd die nog altijd bestaan, zoals werkgeversservicepunten en techniekdesks op de WERKpleinen. Met de invoering van de experimentele regeling Van Werk Naar Werk wilde het ministerie van SZW toetsen of sociale partners ook zonder het UWV Van Werk Naar Werkactiviteiten zouden kunnen organiseren. De evaluatie van de experimentele regeling wijst uit dat betrokkenheid van de sociale partners en met name de vakbond betere resultaten oplevert dan als die betrokkenheid er niet is.

Naast regionale mobiliteitscentra zijn er aan het begin van de crisis ook sectorale mobiliteitscentra opgericht. Dat een verknoping van sectorale met regionale initiatieven meerwaarde kan opleveren wordt geïllustreerd door NedCar waar in 2006 door gezamenlijke inzet 85% van het personeel elders (zowel binnen als buiten de sector) geplaatst kon worden.

Via de door sociale partners bestuurde O&O-fondsen werken sectoren aan de employability van werknemers binnen de sector, meestal door financiering van scholing. In toenemende mate financieren de fondsen ook Van Werk Naar Werk activiteiten. Deze functie zou via de cao verder uitgebouwd kunnen worden door behalve een scholingsopslag ook een transitieopslag te gaan heffen. De rol van O&O-fondsen bij het ondersteunen van intersectorale mobiliteit is tot nog toe echter beperkt.

In Zweden en Oostenrijk gebruiken de sociale partners structurele fondsen, die geheel of grotendeels door de werkgevers worden gefinancierd, om werknemers die ontslagen worden

zo snel mogelijk naar ander werk te begeleiden. In Zweden gebeurt dit via een breed scala aan activiteiten, in Oostenrijk gaat het vooral om langdurige scholing. Van de Zweedse fondsen is helaas geen gedegen evaluatieonderzoek beschikbaar, zodat geen uitspraak mogelijk is over de effectiviteit, al duiden de beschikbare uitstroomcijfers erop dat zij succesvol zijn. De Oostenrijkse arbeidsstichtingen vergroten de kans op werk na uitstroom, maar daarbij dient te worden aangetekend dat de deelnameduur vaak lang is (een tot anderhalf jaar) en het aantal deelnemende werknemers vrij klein.

Hoofdstuk 4.

Conclusies en aanbevelingen

Na de parlementaire enquête onder leiding van Flip Buurmeijer, nu twintig jaar geleden, bestond er onder beleidsmakers lange tijd een brede consensus dat de sociale zekerheid bij de sociale partners niet in goede handen is. Dit resulteerde er uiteindelijk in dat de uitvoering van zowel de sociale zekerheid als het arbeidsmarktbeleid volledig uit handen van de sociale partners werd genomen en aan overheidsinstellingen (UWV, Belastingdienst, SVB, gemeenten) werd toevertrouwd. Met de invoering van de Wet SUWI en de oprichting van het UWV resteerde voor de sociale partners alleen een rol in de Raad voor Werk en Inkomen. Daarnaast spelen de sociale partners vanzelfsprekend nog een belangrijke rol in de sfeer van aanvullende en bovenwettelijke regelingen, zoals de pensioenen, bovenwettelijke WW-uitkeringen en sociale plannen in geval van collectief ontslag. Inmiddels zijn de beperkingen van dit publieke model echter ook zichtbaar geworden. Zoals we in hoofdstuk 2 hebben laten zien is de uitstroom uit de WW naar werk de afgelopen tien jaar niet toegenomen, maar zelfs iets afgenomen. Er zijn dus geen aanwijzingen dat het publieke model beter presteert in termen van re-integratie dan het verguisde oude model van de bedrijfsverenigingen, waarin de sociale partners de verantwoordelijkheid droegen voor de uitvoering van de WW. Dit is des te opmerkelijker, omdat de maximale WW-duur in deze periode is verkort van vijf jaar naar 38 maanden. Ook de instroomkans van werknemers in de WW is sinds de invoering van de SUWI niet gedaald, maar licht gestegen, al wordt deze trend voornamelijk bepaald door de conjuncturele ontwikkeling.

Terwijl in de evaluatie van de Wet SUWI uit 2006 niet expliciet aandacht is besteed aan de vraag wat het verwijderen van de sociale partners uit de uitvoeringsorganisatie heeft opgeleverd, menen wij dat er alle reden is om deze vraag wel te stellen. Een belangrijk nadeel van het huidige publieke model is, dat het UWV op grote afstand staat van de plek waar de beslissingen worden genomen die leiden tot instroom in en uitstroom uit de werkloosheid, namelijk in de bedrijven en aan de cao-onderhandelingstafels. Hierdoor staat het overheidsbeleid ten aanzien van werkloosheidsuitkeringen en arbeidsmarktbeleid grotendeels los van de afspraken die worden gemaakt in ondernemings- en bedrijfstak-cao's, van de activiteiten van sectorale O&O-fondsen en van het HR-beleid van bedrijven. Daar komt bij dat het UWV, als zbo, geen financiële prikkels ondervindt om het beroep op de sociale zekerheid te beperken, terwijl de inspanningen die de sociale partners verrichten om werkenden aan het werk te houden en werklozen aan werk te helpen zich slechts zeer ten dele terugbetalen in lagere (premie)lasten. Er is dus zowel een afstemmingsprobleem als een prikkelprobleem. Mede hierdoor is de effectiviteit van het huidige systeem in het voorkómen van werkloosheid en het re-integreren van werklozen beperkt.

Een ander nadeel van het publieke model is dat de besluitvorming op nationaal niveau over het passieve en actieve arbeidsmarktbeleid, waarbij de sociale partners via de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad nog altijd een belangrijke adviesfunctie vervullen, grotendeels los is komen te staan van de uitvoering. De SER en de StAr zijn daarmee hun verankering op sectorniveau ten dele kwijt geraakt. Dit betekent dat de betrokkenheid van sectorale sociale partners bij de uitvoering van het nationale beleid, ook als dit in overleg met de landelijke sociale partners tot stand is gekomen (zoals bij het Sociaal Akkoord het geval is), zich groteneels beperkt tot cao-afspraken en de rol van O&O-fondsen.

Er is daarom alle reden om opnieuw de vraag te stellen naar de gewenste verdeling van taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van de werkloosheidsuitkeringen en het activerende arbeidsmarktbeleid tussen de overheid en de sociale partners. In deze studie

hebben we laten zien dat er vele denkbare rolverdelingen zijn tussen de overheid (zowel het rijk als de gemeenten) en de sociale partners. Ervaringen uit het verleden, recente Nederlandse ervaringen en voorbeelden uit het buitenland leren dat er niet één optimaal model is voor deze rolverdeling. Iedere optie heeft sterkere en zwakkere kanten. Een goede afweging tussen de verschillende alternatieven wordt bemoeilijkt doordat er maar weinig betrouwbare informatie is over de netto-effectiviteit van verschillende modellen in termen van preventie en/of verkorting van werkloosheid en/of het verminderen van uitkeringslasten, laat staan in minder tastbare resultaten, zoals de kwaliteit en de duurzaamheid van het werk. Ook van buitenlandse modellen, die soms als alternatief worden voorgesteld, zoals de Zweedse transitiefondsen en de Oostenrijkse arbeidsstichtingen, is weinig bekend over de effectiviteit. Een keuze voor een model kan dus niet worden gebaseerd op harde effectiviteitscijfers, maar zal mede afhankelijk zijn van (onvermijdelijk subjectieve) inschattingen van de voor- en nadelen van verschillende modellen.

In de volgende paragrafen gaan we meer in detail in op de specifieke rol die de sociale partners zouden kunnen spelen ten aanzien van de WW en het actieve arbeidsmarktbeleid. We bespreken verschillende opties voor de rolverdeling en geven aan onder welke voorwaarden en op welke wijze deze kunnen bijdragen aan een effectiever arbeidsmarktbeleid.

4.1 De WW

Onder de noemer 'regie WW' kunnen we alle voorstellen samenvatten waarin de rol van de sociale partners ten aanzien van (de uitvoering van) de WW wordt vergroot. Hierbij kan het gaan om de volgende taken.

- *Het vaststellen van de sectorale premie.* De premie over het eerste half jaar WW wordt momenteel lastendekkend vastgesteld per sector. Wel is er sprake van een lastenplafond en springt het Awf bij als dit plafond wordt overschreden. Als de sectorale WW-premie wordt vastgesteld door (of op zwaarwegend advies van) de sectorale sociale partners, kan deze beter worden afgestemd op het arbeidsvoorwaardenbeleid in de sector. De verantwoordelijkheid van de sector voor het beperken van het beroep op de WW zou vergroot kunnen worden door uit de sectorpremie niet alleen het eerste half jaar van de WW te financieren, maar een langere periode, bijvoorbeeld een jaar. Dit vergroot de druk op sectoren om werkloosheid te voorkomen (preventie) of zo kort mogelijk te laten duren (re-integratie).

Een risico van deze aanscherping van het principe 'de vervuiler betaalt' is dat het de werkgelegenheid in en zelfs de overleving van sectoren met een hoog werkloosheidsrisico in gevaar brengt, doordat de WW-lasten die moeten worden opgebracht steeds hoger worden. Dit risico speelt met name als er sprake is van een structureel krimpende werkgelegenheid in een sector. Om te voorkomen dat sectoren met een hoog werkloosheidsrisico en een negatieve werkgelegenheidsontwikkeling in een neerwaartse spiraal terechtkomen, zou de huidige systematiek waarbij het Awf tekorten in de sectorfondsen kan aanvullen, gehandhaafd moeten blijven. Om te vermijden dat sociale partners de lasten teveel afwentelen op het Awf zal de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de sectorale premie in deze sectoren dan echter niet bij de sociale partners kunnen liggen.

- *Differentiatie van sectorale WW-premie.* In enkele sectoren worden twee WW-premies gehanteerd, voor resp. vaste en tijdelijke dienstverbanden. Dit systeem maakt tijdelijke dienstverbanden duurder en dus minder aantrekkelijk in verhouding tot vaste dienstverbanden. Het brengt echter het risico met zich mee dat werkgevers eerder hun toevlucht nemen tot arbeidsrelaties waarvoor zij geen WW-premie verschuldigd zijn, zoals uitzendkrachten en zzp'ers. Door de keuze van de hoogte van de gedifferentieerde premies over te laten aan de sectorale sociale partners, kan de mate van differentiatie optimaal worden afgestemd op de sectorale situatie. Deze afstemming kan nog worden verbeterd als de sociale partners de premie ook op basis van andere criteria kunnen differentiëren, zoals de duur van het (lopende) dienstverband en/of het aantal werknemers van een werkgever dat de afgelopen jaren in de WW is gestroomd (z.g. *experience rating*). Per sector kan de optimale verhouding worden bepaald tussen het delen van het WW-risico op sectorniveau (het uniforme deel van de premie) en het in rekening brengen van dat risico bij individuele werkgevers (het gedifferentieerde deel van de premie). Wordt het risico volledig op sectorniveau gedeeld, dan ondervinden individuele bedrijven geen prikkels om werkloosheid te voorkomen, wordt het risico volledig bij de individuele werkgever gelegd, dan kan dit bedrijven in problemen brengen of afschrikken om personeel aan te nemen. Een alternatieve vorm is het model van het Participatiefonds in het primaire onderwijs, waarbij het werkloosheidsrisico initieel geheel bij de instelling of onderneming rust, maar dit risico wordt overgenomen door de sector indien de werkgever kan aantonen dat ontslag onvermijdelijk was.
- *Herinvoering werknemersdeel WW-premie.* In eerste instantie, uitgaande van de huidige uitkeringslasten, leidt herinvoering van een werknemerspremie tot herverdeling van inkomen van werknemers (die erop achteruitgaan) naar werkgevers (die erop vooruitgaan). Doordat per 1 januari 2013 de franchise in de WW is afgeschaft, leidt herinvoering van de werknemerspremie vooral tot negatieve koopkrachteffecten voor de laagste inkomensgroepen. Indien de sectorale sociale partners, zoals hierboven geschetst, gezamenlijk de hoogte van de sectorale WW-premie bepalen, ligt het in de rede dat zij ook beide aan de financiering van de WW bijdragen. De exacte verdeling van de premie tussen de werkgever en de werknemer zou echter ook aan de sociale partners kunnen worden overgelaten, bijvoorbeeld als onderdeel van de cao-onderhandelingen. Het betalen van WW-premie geeft vakbonden dan een extra argument om afspraken te maken over bv. re-integratie inspanningen of bovenwettelijke aanvullingen.
- *Overdragen van WW aan sociale partners.* De meest ingrijpende wijziging zou het volledig overdragen van de WW aan de sectorale sociale partners zijn, zodat zij niet alleen over de premies maar ook over de uitkeringsvoorwaarden (hoogte, duur, referentie-eisen, definitie van passende arbeid, etc.) beslissen. Om het recht op een werkloosheidsuitkering voor alle werknemers veilig te stellen, dient de overheid wel een aantal minimumvoorwaarden voor de WW te blijven vaststellen. Deze optie vergroot de onderhandelingsruimte op sectorniveau aanzienlijk. Om te voorkomen dat de kosten van een genereuze WW ten dele worden afgewenteld op andere sectoren, zal in dit geval de volledige premie voor de WW op sectoraal niveau moeten worden vastgesteld en (structureel) kostendekkend moeten zijn. Dit maakt het voor sociale partners op sectorniveau mogelijk om brede afwegingen te maken tussen

hoogte en duur van WW-uitkeringen, de hoogte van de WW-premie, inspanningen om werkloosheid te voorkomen of te verkorten, de hoogte van het nettoloon, etc. Er kunnen wel grote verschillen tussen sectoren ontstaan, die afhangen van onder meer verschillen in werkgelegenheidsontwikkeling, preferenties van werkenden en de macht van de vakbonden.

4.2 Arbeidsmarktbeleid

Ook ten aanzien van het actieve (of activerende) arbeidsmarktbeleid zijn er diverse opties voor de wijze waarop de sociale partners een grotere verantwoordelijkheid kunnen dragen.

- *VWNW-initiatieven*. Op verschillende wijzen kunnen de sociale partners – gezamenlijk of afzonderlijk – ondersteuning bieden bij het vinden van nieuw werk voor werknemers die hun werk (dreigen te) verliezen. Dit kan ad hoc gebeuren, bijvoorbeeld als onderdeel van een sociaal plan in geval van een reorganisatie, of meer structureel, bijvoorbeeld in de vorm van een (transitie)fonds waaraan werkgevers een vast percentage van de loonsom bijdragen. Daarnaast kan het zowel gaan om een activiteit op ondernemingsniveau als op sectorniveau. In het algemeen verdienen structurele, sectorale initiatieven de voorkeur (naar het voorbeeld van de Zweedse transitiefondsen, zie par.3.5), aangezien deze de beste voorwaarden bieden om werknemers tijdig ondersteuning te bieden en daarmee werkloosheid te voorkomen. Bovendien biedt een sectoraal initiatief de zekerheid dat er voldoende middelen beschikbaar zijn voor VWNW-initiatieven, ook als een bedrijf failliet gaat.

Voor deze sectorale en structurele VWNW-initiatieven kan het beste worden aangesloten bij een bestaand O&O-fonds in plaats van een nieuw (transitie)fonds in te stellen. Veel O&O-fondsen spelen al een belangrijke ondersteunende rol bij VWNW-projecten. Om de overgang naar een andere baan van met werkloosheid bedreigde medewerkers te bevorderen dienen O&O-fondsen echter ook ondersteuning te bieden als een medewerker zich wil omscholen voor een functie in een andere sector. Dit is gerechtvaardigd, aangezien ook in dat geval aanspraak op een werkloosheidsuitkering in de huidige sector wordt voorkomen of beperkt. Als sectoren de WW-lasten geheel zelf moeten financieren, zal de financiële prikkel om ook intersectorale mobiliteit te ondersteunen aanzienlijk groter worden, aangezien ook tewerkstelling in een andere sector de WW-lasten van de huidige sector beperkt.

Een interessante optie, die nader uitwerking verdient, is om de sectorale WW-fondsen en de O&O-fondsen samen te voegen, zodat de uitvoering van zowel het actieve als het passieve arbeidsmarktbeleid op sectorniveau bij één fonds wordt ondergebracht, hetgeen de afstemming tussen beide ten goede zal komen.

Alleen waar een sectoraal initiatief ontbreekt of waar een extra inspanning gewenst is, kunnen ook eenmalige VWNW-initiatieven voor een specifieke onderneming gewenst zijn, bijvoorbeeld als onderdeel van een sociaal plan.

Zichtbare aanwezigheid van de vakbond bij een VWNW-initiatief, bijvoorbeeld doordat de werknemer via de vakbond ondersteuning aanvraagt, kan een dubbel voordeel hebben. Ze vergroot het vertrouwen van werknemers in een VWNW-traject in vergelijking met een situatie waarin het aanbod door de werkgever wordt gedaan (waardoor het aantal deelnemers en hun motivatie

toenemen) en ze vergroot de aantrekkingskracht van de vakbeweging voor (potentiële) leden.

- **Arbeidspools.** Terwijl VWNW-initiatieven vooral gericht zijn op de ondersteuning van (individuele) werknemers, zijn arbeidspools primair gericht op de personeelsvoorziening van bedrijven, met name in geval van een frequent fluctuerende personeelsbehoefte. Daarnaast kunnen zij ook meer zekerheid bieden aan werknemers zonder vaste aanstelling die het risico lopen frequent werkloos te worden. Voor een goed functionerende arbeidspool moet tegelijkertijd aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De personeelsbehoefte van de deelnemende bedrijven dient *niet* synchroon te zijn, dat wil zeggen als het ene bedrijf een overschot aan personeel heeft, moet een ander bedrijf een tekort hebben. De werkzaamheden in die bedrijven moeten door dezelfde mensen kunnen worden gedaan, dus ofwel dient het om vergelijkbare werkzaamheden te gaan (vgl. de havenpools), ofwel gaat het om werkzaamheden waarvoor geen specifieke kennis en ervaring vereist zijn. Als een pool werknemers in vaste dienst neemt, moet er financiering beschikbaar zijn voor de doorbetaling van het loon op momenten dat er geen werk is. Bovendien moet worden voorkomen dat het voor de werknemers aantrekkelijker is om zonder werk te zitten (omdat het loon wordt doorbetaald) dan bij een ander bedrijf aan het werk te gaan. Het is derhalve beter om in geval van leegloop niet het volledige salaris door te betalen. Gezien deze voorwaarden, zijn arbeidspools alleen in zeer specifieke omstandigheden een geschikt middel om de aansluiting tussen vraag en aanbod te verbeteren en werkloosheid te beperken.

Doordat arbeidspools primair bedoeld zijn om bedrijven met een wisselende personeelsbehoefte te ondersteunen, dient het initiatief hiervoor bij werkgevers te liggen. Een aantrekkelijke vormgeving hiervan is een coöperatie, waarin meerdere bedrijven participeren, naar het voorbeeld van de eerder besproken Coöperatie Werk en vakmanschap (zie par.3.2.2). De rol van de vakbonden hierin is beperkt en dient zich vooral te richten op het bewaken van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers en werkzoekenden die aan de arbeidspool deelnemen.

- **Mobiliteitscentra.** Hoewel de term mobiliteitscentrum geen eenduidige betekenis heeft, beperken we ons hier tot *regionale* samenwerkingsverbanden tussen UWV, gemeenten, bedrijfsleven en eventueel onderwijsinstellingen. Deze hebben primair tot doel om de match tussen vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt te faciliteren, door informatieverstrekking aan werkzoekenden en werkgevers met openstaande vacatures. Het succes van een mobiliteitscentrum is vooral gelegen in het vermogen een knooppunt te zijn in een regionaal netwerk van uiteenlopende publieke en private actoren: UWV, individuele werkgevers, brancheorganisaties, vakbonden, gemeenten, uitzendbureaus, detacheringsbureaus, loopbaan-adviesorganisaties, onderwijsinstellingen, kenniscentra, etc. Dit sluit aan bij de voorstellen in het Sociaal Akkoord om 35 regionale Werkpleinen en Werkbedrijven in te richten die verantwoordelijk worden voor het regionale arbeidsmarktbeleid. Doordat de WW, VWNW-initiatieven en het arbeidsvoorwaardenbeleid sectoraal (of soms op ondernemingsniveau) zijn georganiseerd, missen regionale mobiliteitscentra echter een logische aansluiting hierop. Omdat een optimale afstemming tussen WW, VWNW-activiteiten en cao-beleid prioriteit verdient en het kader scheppen voor activerend arbeidsmarktbeleid, moeten regionale organisaties als mobiliteitscentra

of werkpleinen primair worden gezien als aanvullend op deze sectorale organisatie. Vooral voor werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, die geen duidelijke binding hebben met een bedrijf of sector en zich doorgaans oriënteren op de lokale of regionale arbeidsmarkt, ligt hier een belangrijke taak. Betrokkenheid van de vakbonden bij mobiliteitscentra kan bijdragen aan een goede afstemming met sectorale initiatieven.

4.3 De contouren van een nieuwe rolverdeling tussen overheid en sociale partners

Op grond van de theoretische analyses en de case-beschrijvingen in dit rapport concluderen wij dat het voor een optimale afstemming van beleid, regie en uitvoering essentieel is dat alle partijen die direct van invloed zijn op de werking van de arbeidsmarkt, hierin een rol spelen. Concreet betekent dit dat de sociale partners weer een volwaardige plaats dienen te krijgen in de beleidsvorming en de uitvoeringsorganisatie van de WW en het actieve arbeidsmarktbeleid. Tegelijkertijd dienen we lessen te trekken uit de ervaringen die hiermee eerder zijn opgedaan. Medeverantwortelijkheid betekent onder meer dat partijen de (financiële) gevolgen van hun keuzen niet mogen (kunnen) afwentelen op de gemeenschap. Wij pleiten dus niet voor herinvoering van het oude model van de bedrijfsverenigingen, dat de sociale partners op sectorniveau in staat stelde – overigens met medeweten en stilzwijgende instemming van de overheid – de kosten van een groot beroep op de WW en de WAO af te wentelen op de landelijke fondsen. Als basisprincipe moet gelden dat op hetzelfde niveau waar beslissingen worden genomen die consequenties hebben voor het beroep op de WW, ook de financiële gevolgen voelbaar moeten zijn, zowel in negatieve zin – als er veel en/of langdurig WW-uitkeringen worden uitbetaald – als in positieve zin – als re-integratieinspanningen of Van Werk Naar Werk-activiteiten het beroep op de WW beperken. Dit betekent ook, dat bij voorkeur dezelfde partijen zowel een rol dienen te spelen bij de WW (het passieve arbeidsmarktbeleid) als bij het actieve arbeidsmarktbeleid, aangezien deze twee terreinen nauw met elkaar verbonden zijn. Wie verantwoordelijkheid draagt voor de WW dient ook, via het actieve arbeidsmarktbeleid, de instroom in en de uitstroom uit de WW te kunnen beïnvloeden, en wie verantwoordelijkheid draagt voor het actieve arbeidsmarktbeleid, dient ook de opbrengsten daarvan te ‘genieten’ in termen van minder WW-gebruik.

Herstel van de medeverantwoordelijkheid van de sociale partners voor de WW en het arbeidsmarktbeleid kan vervolgens verschillende vormen aannemen.

Lichte variant

De meest lichte vorm staat niet zo ver af van de huidige situatie en vereist slechts beperkte aanpassing van de wettelijke kaders: de sociale partners zouden een grotere rol kunnen krijgen bij het vaststellen van (eventueel gedifferentieerde) sectorale WW-premies en hun inspanningen op het gebied van Van Werk Naar Werk-activiteiten kunnen intensiveren. In dit geval beperkt de rol van de sociale partners zich voornamelijk tot de regie en uitvoering binnen de kaders van de wettelijke regelingen. Een dergelijke beperkte uitbreiding van de rol van de sociale partners brengt weinig risico's met zich mee, maar biedt ook slechts beperkte ruimte om de uitvoering te verbeteren.

Zware variant

De rol van de sociale partners wordt aanzienlijk groter als ook de verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming ten dele aan hen wordt overgedragen. Bij de WW zou dit betekenen dat de polisvoorwaarden (hoogte, duur, referte-eisen e.d.) binnen zekere grenzen op sectoraal niveau door de sociale partners worden vastgesteld, waar tegenover zou staan dat de WW ook geheel sectoraal wordt gefinancierd. In het actieve arbeidsmarktbeleid voor kortdurig werklozen zou de verantwoordelijkheid dan ook geheel bij de (sectorale) sociale partners komen te liggen en zou het UWV geen rol meer spelen (een rol die overigens toch al vergaand verminderd is).

Deze vergaande verantwoordelijkheid van de sociale partners biedt enerzijds goede kansen om het beleid effectiever te maken door de WW, preventie, activering en arbeidsvoorwaarden beter op elkaar af te stemmen. Dit zou in het gunstigste geval kunnen resulteren in minder instroom in de WW, meer uitstroom naar werk, gelijke of betere inkomensbescherming en lagere uitkeringslasten. Anderzijds is deze grotere verantwoordelijkheid van de sociale partners niet zonder risico. Zoals reeds opgemerkt, moet worden voorkomen dat kosten worden afgewenteld op de gemeenschap, maar tevens moet er voor worden gewaakt dat sectoren niet met zulke hoge kosten worden geconfronteerd, dat het voortbestaan van de sector in gevaar komt. Daarnaast is het van belang dat intersectorale mobiliteit niet wordt belemmerd door te grote verschillen tussen sectoren en door een te sterke focus op het sectorale belang. In het algemeen komt dit erop neer dat de negatieve externe (sectoroverstijgende) effecten van besluitvorming op sectoraal niveau worden tegengegaan, door de lasten daarvan zoveel mogelijk in de sector zelf te laten neerslaan.

Het is essentieel dat ook de overheid een belangrijke rol blijft spelen. Zij dient de wettelijke kaders vast te stellen waarbinnen de sociale partners kunnen opereren. Ten aanzien van de WW betekent dit onder meer dat zij de minimale rechten en plichten van werknemers en werkgevers vastlegt, zoals de toelatingsvoorwaarden en de minimale hoogte en duur van de uitkering. De sociale partners kunnen daarvan alleen naar boven afwijken, zodat voor alle werknemers een minimumniveau van inkomensbescherming is gegarandeerd, ongeacht of zij onder een cao vallen. Ook ten aanzien van de financiering van de WW dient via wettelijke regels en toezicht te worden gegarandeerd dat de uitbetaling van uitkeringen niet in gevaar kan komen. Het is goed denkbaar dat de uitvoering van zowel de premie-inning als de claimbeoordeling en de uitbetaling van uitkeringen een taak blijft van publieke organen, zoals de belastingdienst en het UWV.

Tot besluit

Er bestaat brede overeenstemming dat het socialezekerheids- en arbeidsmarktbeleid voor grote uitdagingen staat: de vergrijzing van de beroepsbevolking en de noodzaak om tot op hogere leeftijd door te werken, het verschuiven van het zwaartepunt in het arbeidsmarktbeleid van baanzekerheid naar werkzekerheid en van nazorg (re-integratie) naar voorzorg (preventie), het bieden van voldoende inkomensbescherming zonder dat dit ten koste gaat van de activerende werking van de sociale zekerheid. Om een antwoord te vinden op deze en andere uitdagingen is directe betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van de sociale partners onmisbaar. Met de analyse in deze publicatie van de mogelijke rol die de sociale partners in de WW en het arbeidsmarktbeleid kunnen spelen hopen we een zinvolle bijdrage te hebben geleverd aan de meningsvorming over de toekomstige inrichting van het Nederlandse arbeidsbestel.

Literatuur

- Bäckström, H. & J. Ottosson (2006). The government job policy and collective job transition agreements. Pp.137-148 in: J. Olofsson & M. Zavisic (eds). *Routes to a more open labour market*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet/The National Institute for Working Life.
- Beer, P. de, M. Hoogenboom, L. Kok & T. Schils (2009). *Wie zorgt voor zekerheid?* Amersfoort: Sdu Uitgevers.
- BMASK (2011). *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich, 1994-2011*. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.
- Boot, Hans (2011). *Opstandig volk. Neergang en terugkeer van losse havenarbeid*. Amsterdam: Solidariteit.
- Borghouts-van de Pas, I.W.C.M. (2012). *Securing job-to-job transitions in the labour market*. Dissertatie, Universiteit van Tilburg.
- Cap Gemini Consulting (in samenwerking met de universiteit van Tilburg) (2012). *Evaluatie experimenten Van Werk Naar Werk*. Eindrapportage December 2012.
- CBS (2012). *Werkhervattingskansen na instroom in de WW. Leeftijd is niet het enige dat telt*. Den Haag/Heerlen: CBS.
- Diedrich, A. & O. Bergström (2006). *The job security councils in Sweden*. IMIT-report. Institute for Management of Innovation and Technology.
- Donker van Heel, P. et al. (2008). *Hoe werken de sectorfondsen?* Onderzoek door Ecorys in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Raad voor Werk en Inkomen.
- EIM (2008). *Werk op maat: Curatieve Van Werk Naar Werk-activiteiten in de praktijk*. Onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen.
- Gestel, Nicolette van, Paul de Beer & Marc van der Meer (2009). *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Gielen, M.D.A.C, S.J Ottens & D.J van Vuuren (2012). Sociale premies als koopkrachtknoppen. In: *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*, p. 77-92.
- Heuts, Lars et al. (2010). *Evaluatie premiegroepensystematiek WW*. Amsterdam: Regioplan.
- IWI (2003). *Onderzoek naar de toepassing van de Werkloosheidswet bij SHB Havenpool Rotterdam BV*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.
- Kellermayr, S., Niederberger, K. & Sepp, R. (2008). *Evaluierung der Outplacementstiftung „Elektra Bregenz Arbeitsstiftung“ und der Implacmentstiftung „Bildungsoffensive Altenpflege und Pflegehilfe für Tirol“*. Linz: Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung an der Universität Linz.
- Kok, Lucy, Lars Heuts & Bob van Waveren (2011). Premiedifferentiatie in de Werkloosheidswet. *ESB* 2 september 2011.
- Lutz, H., Mahringer, H, & Pöschl, A. (2005). *Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003*. Wien: WIFO (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung).
- Meer, Marc van der & John Miltenburg (2009). Een leven lang leren. Organisatorische innovaties van O&O-fondsen. *Zeggenschap* 20(4), 40-43.
- Meijden, Arjan van der, Marc van der Meer, Karel Visser, Bert Toolsema (2011). *Sectorale fondsen voor opleiding en ontwikkeling. Vierde meting van de Monitor O&O fondsen.*s Hertogenbosch: ECBO.

MCA (2008). *Creatieve aanpak van werk naar werk. Nedcar: succesvol ingrijpen bij crisis op de regionale arbeidsmarkt*. MCA.

PWC (2006). *Een evaluatie van de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen*. Price WaterhouseCoopers.

RWI (2008). *Samen Werken aan Werk*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

RWI (2012). *Dynamiek in uitkering en werk*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

SER (1999). *Advies Structuur Werk en Inkomen*. SER-advies 1999/05. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SER (2005). *Toekomstbestendigheid van de werkloosheidswet*. SER advies 2005/05. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Smit, Evert (2013). *De syndicale onderstroom. Stakingen in de Rotterdamse haven 1889-2010*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.

Stichting van de Arbeid (2005). *Aanbeveling ter bevordering van preventie van werkloosheid en re-integratie van werkloze werknemers*. Publicatienummer 4/05. Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Stichting van de Arbeid (2009). *Van-werk-naar-werk: nu en in de toekomst*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Stichting van de Arbeid (2013). *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020* (Sociaal akkoord). Den Haag: Stichting van de Arbeid.

UWV (2011). *UWV Kennisverslag 2011-II*. Amsterdam: UWV.

UWV (2012). *Juninota 2012, Ontwikkelingen wetten en fondsen UWV 2012-2013*. Amsterdam: UWV.

UWV (2013). *Januarinota 2013, Ontwikkelingen wetten en fondsen UWV 2012-2013*. Amsterdam: UWV.

Winter-Ebmer, R. (2001). *Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project: The Austrian Steel Foundation*. IZA Discussion paper No.277. Bonn: IZA.

Bijlage 1 Gesprekspartners

Interviews

Yde van der Burgh, FNV Bouw
Alfred van Delft, VNO-NCW & MKB-Nederland
Franz van Dijk, directeur Participatiefonds
Gerard van der Grind, LTO Nederland
Marianne Mathlener, case-manager re-integratie Participatiefonds
Margreet Verkerk, Actor
Aleid te Voortwis, manager beleid Participatiefonds

Deelnemers bijeenkomst BAR Inkomen FNV

Miekie Awater, Abvakabo FNV
Adri den Bakker, FNV vakcentrale
Yde van der Burgh, FNV Bouw
Ingrid van Clerx-Dijk, Abvakabo FNV
Christelien de Goede, Abvakabo FNV
Leo Hartveld, FNV
Jan Heilig, FNV Bondgenoten
Bernard van Irren, FNV Kiem
Henri Janssen, FNV Bondgenoten
Ruud Kuin, Abvakabo FNV
Elise Merlijn, Abvakabo FNV
Marjan van Noort, FNV Bondgenoten
Marco Ouwehand, Abvakabo FNV
Ina von Pickartz, FNV Bondgenoten
Els Seebregt, Abvakabo FNV
Pim Smit, FNV Bondgenoten
Rik van Steenbergen, FNV
Gerard Veldhuis, FNV vakcentrale
Paulien Westerhoff, Abvakabo FNV
Maaïke Zorgman, FNV Bondgenoten

Bijlage 2 Premie sectorfonds 2013 inclusief opslag van 0,5% voor bijdrage kinderopvang

| Sector-code | Code risico-premie-groep | Sector | Premie-percentage |
|-------------|--------------------------|--|-------------------|
| 1 | 01 | Agrarisch bedrijf Premiegroep kort | 9,00% |
| | 02 | Agrarisch bedrijf Premiegroep lang | 1,60% |
| 2 | 01 | Tabak verwerkende industrie | 2,80% |
| 3 | 01 | Bouwbedrijf Premiegroep kort | 10,69% |
| | 02 | Bouwbedrijf Premiegroep lang | 3,27% |
| 4 | 01 | Baggerbedrijf | 0,97% |
| 5 | 01 | Hout- en emballage-industrie, houtwaren- en borstelindustrie | 3,47% |
| 6 | 01 | Timmerindustrie | 5,13% |
| 7 | 01 | Meubel- en orgelbouwindustrie | 4,33% |
| 8 | 01 | Groothandel in hout, zagerijen, schaverijen en houtbereid. industrie | 3,04% |
| 9 | 01 | Grafische industrie exclusief fotografen | 4,09% |
| | 02 | Grafische industrie fotografen | 5,34% |
| 10 | 01 | Metaalindustrie | 1,49% |
| 11 | 01 | Elektrotechnische industrie | 1,50% |
| 12 | 01 | Metaal- en technische bedrijfstakken | 2,69% |
| 13 | 01 | Bakkerijen | 3,05% |
| 14 | 01 | Suikerverwerkende industrie | 2,44% |
| 15 | 01 | Slagersbedrijven | 3,81% |
| 16 | 01 | Slagers overig | 2,00% |
| 17 | 01 | Detailhandel en ambachten | 4,56% |
| 18 | 01 | Reiniging | 5,60% |
| 19 | 01 | Grootwinkelbedrijf | 2,93% |
| 20 | 01 | Havenbedrijven | 2,63% |
| 21 | 01 | Havenclassificeerders | 3,06% |
| 22 | 01 | Binnenscheepvaart | 2,59% |
| 23 | 01 | Visserij | 1,09% |
| 24 | 01 | Koopvaardij | 1,93% |
| 25 | 01 | Vervoer KLM | 0,92% |
| 26 | 01 | Vervoer NS | 1,22% |
| 27 | 01 | Vervoer posterijen | 2,79% |

| Sector-code | Code risico-premie-groep | Sector | Premie-percentage |
|-------------|------------------------------|--|-------------------|
| 28 | 01 | Taxivervoer | 7,58% |
| 29 | 01 | Openbaar vervoer | 1,65% |
| 30 | 01 | Besloten busvervoer | 5,31% |
| 31 | 01 | Overig personenvervoer te land en in de lucht | 3,65% |
| 32 | 01 | Overig goederenvervoer te land en in de lucht | 3,21% |
| 33 | 01 | Horeca algemeen Premiegroep kort | 7,91% |
| | 02 | Horeca algemeen Premiegroep lang | 3,01% |
| 34 | 01 | Horeca catering | 4,44% |
| 35 | 01 | Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen | 2,12% |
| 38 | 01 | Banken | 2,43% |
| 39 | 01 | Verzekeringswezen | 2,47% |
| 40 | 01 | Uitgeverij | 3,76% |
| 41 | 01 | Groothandel I | 2,71% |
| 42 | 01 | Groothandel II | 3,22% |
| 43 | 01 | Zakelijke dienstverlening I | 2,32% |
| 44 | 01 | Zakelijke dienstverlening II | 3,71% |
| 45 | 01 | Zakelijke dienstverlening III | 3,28% |
| 46 | 01 | Zuivelindustrie | 1,53% |
| 47 | 01 | Textielindustrie | 3,04% |
| 48 | 01 | Steen-, cement-, glas- en keramische industrie | 3,11% |
| 49 | 01 | Chemische industrie | 1,82% |
| 50 | 01 | Voedingsindustrie | 2,24% |
| 51 | 01 | Algemene industrie | 2,63% |
| 52 | | Uitzendbedrijven | |
| | 07 | - Premiegroep detachering | 9,15% |
| | 08 | - Premiegroep intermediaire diensten | 9,86% |
| | | Uitzendbedrijven I A: | |
| | 04 | - Premiegroep kortingsklasse | 13,63% |
| | 05 | - Premiegroep middenklasse | 14,21% |
| | 06 | - Premiegroep opslagklasse | 14,80% |
| | | Uitzendbedrijven II A: | |
| 01 | - Premiegroep kortingsklasse | 14,20% | |
| 02 | - Premiegroep middenklasse | 15,73% | |

| Sector-code | Code risico-premie-groep | Sector | Premie-percentage |
|-------------|--------------------------|--|-------------------|
| | 03 | - Premiegroep opslagklasse | 17,26% |
| | 09 | Uitzendbedrijven I B + II B | 8,16% |
| 53 | 01 | Bewakingsondernemingen | 4,71% |
| 54 | 01 | Culturele instellingen Premiegroep kort | 12,88% |
| | 02 | Culturele instellingen Premiegroep lang | 3,53% |
| 55 | 01 | Overige takken van bedrijf en beroep | 3,85% |
| 56 | 01 | Schildersbedrijf Premiegroep kort | 14,60% |
| | 02 | Schildersbedrijf Premiegroep lang | 4,34% |
| 57 | 01 | Stukadoorsbedrijf | 6,92% |
| 58 | 01 | Dakdekkersbedrijf | 7,03% |
| 59 | 01 | Mortelbedrijf | 4,19% |
| 60 | 01 | Steenhouwersbedrijf | 4,39% |
| 61 | 01 | Overheid, onderwijs en wetenschappen | 2,03% |
| 62 | 01 | Overheid, rijk, politie en rechterlijke macht | 2,03% |
| 63 | 01 | Overheid, defensie | 2,03% |
| 64 | 01 | Overheid, provincies, gemeenten en waterschappen | 2,03% |
| | 02 | Gemeenten, vervangende sectorpremie | 2,76% |
| 65 | 01 | Overheid, openbare nutsbedrijven | 2,03% |
| 66 | 01 | Overheid, overige instellingen | 2,03% |
| | 02 | Overheid, overige instellingen, vervangende sectorpremie | 2,76% |
| 67 | 01 | Werk en (re-)integratie | 2,03% |
| 68 | 01 | Railbouw | 1,68% |
| 69 | 01 | Telecommunicatie | 1,53% |

Bron: website belastingdienst

Bijlage 3 Erkende O&O-fondsen

Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Arbeidsmarkt, Participatie en Diversiteit
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor de markt van Reïntegratie,
Arbodienstverlening en Mobiliteit
Stichting Arbeidsmarkt en Opleiding in de Metalektro
Stichting Opleidingsfonds Groothandel
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor de Schoonmaak- en Glazenwassersbranche
Stichting Bedrijfsfonds Apotheken
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor het Technisch Installatiebedrijf
Stichting Media Academie
Stichting Fonds Collectieve belangen voor de Vleessector
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Beroepsgoederenvervoer over de Weg en de
Verhuur van Mobiele Kranen
Stichting Fonds Collectieve belangen voor de Vleeswarenindustrie
Stichting Centrum Arbeidsmarktvragestukken Informatie en Communicatie Technologie
Stichting Sociaal Fonds Recreatie
Stichting Sport Werk & Opleiding
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds in de Levensmiddelenindustrie
Stichting Colland Arbeidsmarktbeleid
Stichting FCB Dienstverlening in Arbeidsmarktvragestukken
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Energie- en Nutsbedrijven
Stichting Opleidingsfonds Hoofdbedrijfschap Detailhandel
Stichting Opleidingsfonds Vakopleiding Procesindustrie
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Zeescheepvaart
Stichting Sociaal Fonds Taxi
Stichting Podiumkunstwerk
Stichting Sectorfonds Financiële Dienstverlening
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Motorvoertuigenbedrijf en Tweewielerbedrijf
Stichting Opleiding & Ontwikkeling Flexbranche
Stichting Fonds Ontwikkeling en Uitvoering Opleidingen Betonvereniging
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor het Metaalbewerkingsbedrijf
Stichting Opleidingsfonds Vleesbewerkende en –Verwerkende Bedrijven
Stichting Scholings- en Werkgelegenheidsfonds voor de Timmerfabrieken
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Carrosseriebedrijf
Stichting Arbeidsmarkt- en Scholingsfonds Defensie
Stichting Opleidingsfonds Beveiligings Branche
Stichting Fonds Leren en Ontwikkelen Wooncorporaties
Stichting A&O Fonds Grafmediabranche
Stichting Sociaal Fonds voor de Kennissector Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds voor de
Universiteiten, de Academische Ziekenhuizen en de Onderzoekinstellingen
Stichting A + O Fonds Rijk
Stichting Arbeidsmarkt Ziekenhuizen

Stichting Branchebureau Bloemendetailhandel
 Stichting Scholing en Werkgelegenheid Meubel
 Stichting Loopbaan & Opleidingsfonds voor de bedrijfstakken Afbouw en Onderhoud en de sectoren Reclame, Presentatie en Communicatie
 Stichting TNT Opleidings- en Ontwikkelingsfonds
 Stichting AGF-centrum voor Kennis en Ontwikkeling
 Stichting Vakraad voor de Contractcateringbranche
 Stichting Audiovisueel Branche Centrum
 Stichting Sectorfonds voor de ambulancezorg
 Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Isolatiebedrijf
 Stichting Opleidingsfonds SVGB
 Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Call Centers
 Stichting Sectorbestuur voor de Onderwijsmarkt
 Stichting Sociaal Fonds voor het Horecabedrijf (SFH)
 Stichting O&O-fonds Geestelijke Gezondheidszorg
 Stichting Beheer Collectieve Middelen WSW/WIW
 Stichting Scholing en Werving
 Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds Gemeenten
 Stichting Samenwerkende Sociale Fondsen Brood en Banket
 Stichting Arbeidsmarkt Gehandicaptenzorg
 Stichting 631/634
 Stichting Fonds voor Onderzoek Opleiding en Arbeidsverhoudingen in de Houthandel
 Stichting Woonwerk
 Stichting Fonds voor Opleiding en Ontwikkeling Reisbranche
 Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Waterbedrijven
 Stichting Sociaal Fonds voor de Bitumineuze en Kunststof Dakbedekkingsbedrijven
 Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor de Bouwnijverheid
 Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds MC. Sectorfonds voor de (Dialogue) Marketing, Communicatie & Reclame
 Stichting Arbeidsomstandigheden en Opleidingen voor het Besloten Busvervoer
 Stichting Fonds Collectieve Belangen voor de Pluimveeverwerkende Industrie
 Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor samenwerkingsverbanden bouw gerelateerde beroepen
 Stichting Vaste Kommissie Orsima
 Stichting Sectorfonds Luchtvaart
 Stichting Scholingsfonds Verkeersopleidingen
 Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Brandweer
 Stichting Arbeidsomstandigheden en Spoorwegveiligheid (S.A.S.)
 Stichting Sociaal Fonds voor Opleiding en Ontwikkeling in het Kappersbedrijf
 Stichting Opleidingsfonds voor de Hypotheekbemiddelingsbranche
 Stichting KPN Opleidings- en Ontwikkelingsfonds II
 Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Nederlandse Politie
 Stichting Opleidingsfonds Mode Interieur Tapijt & Textiel Industrie

Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor semiconductor productie bedrijven
Stichting Arbeidsmarkt- en Ontwikkelingsfonds Waterschappen
Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsbeleid Verpleeg- Verzorgingshuizen en Thuiszorg
Stichting Opleidings- & Ontwikkelingsfonds Openbaar Stadsvervoer Amsterdam
Stichting Kwaliteitsbevordering Openbaar Vervoer-personeel
Stichting Fonds Collectieve Belangen voor de Handel in Bouwmaterialen
Stichting Innovatieve Nederlandse Ondernemingen Fonds
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Productie-en Leverings Bedrijven
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Transport, Handel & Aanneming
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Kabel- en Telecombedrijven
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Netwerkbedrijven
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds Afval- en Milieubedrijven
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor de Bouwsector
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor de Infrasector
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor Linnenverhuur- en Wasserijbedrijven en voor
Textielreinigingsbedrijven
Stichting Ondersteuning Opleidingen IJzer en Staal Industrie
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor de Uitvaartbranche
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds zelfstandigen zonder personeel
Stichting Centrum Natuursteen
Stichting Vern Opleidingsfonds
Stichting Hulpverleningsfonds Nederland
Stichting Logistiekfonds Nederland
Stichting Ontwikkeling, verhuur en vervoer over de lucht
Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds voor de Nederlandse Verhuurbranche
Stichting Arbeidsmarkt Opleidingsfonds Politie
Stichting Fonds Architectenbureau's

Bron: website Agentschap SZW Versie 1 mei 2012

