

Overpeinzingen bij een participatiemaatschappij

De activerende participatiemaatschappij is onafwendbaar en voor een belangrijk deel al werkelijkheid. Zij komt binnen afzienbare tijd in de plaats van de verzorgingsstaat of wat daarvan momenteel nog resteert en vormt een radicale breuk met het verleden, aldus Erik de Gier.

De kernwaarden van de activerende participatiemaatschappij liggen in tegenstelling tot die van de verzorgingsstaat op het terrein van verdienste, werkprestatie en productiviteit. Het is een ambitieus, overwegend neoliberal getint beleidsproject dat beoogt tegelijkertijd zowel werkgevers als tot op zekere hoogte ook werknemers van dienst te zijn. Daar staat dan wel tegenover dat werknemers en werkgevers meer dan voorheen verantwoordelijk zullen zijn voor de negatieve gevolgen van hun eigen gedrag. In de activerende participatiemaatschappij zal bovendien de formele binding tussen de werkgever en zijn werknemer aanzienlijk losser worden. Werknemers zullen makkelijker worden ontslagen, maar waarschijnlijk elders ook weer sneller aan de slag kunnen. De activerende participatiemaatschappij is vooral leuker en aantrekkelijker voor relatief jonge, hoogopgeleide en individualistisch ingestelde kenniswerkers en daarmee vergelijkbare groepen werknemers, omdat ook zij veel belang hechten aan respectievelijk flexibiliteit, een voor hen attractieve afstemming tussen 'workstyle' en 'lifestyle' en een zekere mate aan vluchtigheid in de sfeer van arbeidsverhoudingen. Minder leuk valt de participatiemaatschappij uit voor de lager opgeleiden en meer traditionele groepen werknemers. Hun zekerheden kalven verder af en zij zullen zich meer dan voorheen moeten inspannen om bij te blijven op de arbeidsmarkt. De grootste uitdaging van de toekomstige activerende participatiemaatschappij is dan ook het tegengaan van een vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid ongewenste 'insider - outsider'-problematiek op de arbeidsmarkt. Deze kan aanzienlijk breder uitpakken dan de huidige laaggeschooldenproblematiek.

Het recente SER-advies over het sociaaleconomisch beleid op de middellange termijn geldt als een voorlopige synthese van de bestaande opvattingen over participatie en activering en tegelijkertijd ook als het meest concreet uitgewerkte voorstel voor een activerende participatiemaatschappij. De door de SER voorgestelde participatiepijler, tot uitdrukking komend in enerzijds een scholingsfaciliteit en anderzijds een levensloopfaciliteit, zal ik hierna nader verkennen aan de hand van een tweetal mogelijke concrete invullingen. Allereerst sta ik stil bij de mogelijkheid van het introduceren van trainingsvouchers voor langdurig werklozen. Vervolgens besteed ik aandacht aan de problematiek van de work-life balance.

Een voucher kan worden omschreven als een gebonden subsidie die is gericht op de vraagzijde en die niet alleen de keuzemogelijkheden aan de vraagzijde verruimt, maar tegelijkertijd ook de concurrentie tussen aanbieders van trainingsprogramma's stimuleert. Daardoor kunnen, althans in theorie, sociale goederen en diensten efficiënter worden geleverd dan in het geval van verstrekking van volledig publiek georganiseerde diensten en voorzieningen. Met vouchers is vooral praktische ervaring opgedaan in Angelsaksische landen. Zij werden voor het eerst gebruikt in de sfeer van het primaire, secundaire en tertiaire onderwijs. Later werden ze ook populair binnen andere onderdelen van sociaal beleid, zoals de gezondheidszorg, huisvesting voor de lagere inkomens, voedselbonnenverstreking aan armen, rechtshulp en arbeidsmarkttraining. Ook in ons land wordt gewerkt met vouchers. Een voorbeeld daarvan is de invoering van het persoonsgebonden budget in de gezondheidszorg.

'Government by vouchers' is niet op voorhand effectiever dan het aanwenden van andere instrumenten van sociaal beleid. Ook in dit geval kan bijvoorbeeld sprake zijn van het optreden van 'moral hazard'. Andere mogelijke onbedoelde negatieve bijeffecten zijn 'dead weight' en



Een CWI in Rotterdam. Foto: HH/Peter Hilz

'cherry picking'. Dead weight treedt op als werklozen, ook wanneer zij geen gebruik zouden hebben gemaakt van een voucher, een baan zouden hebben gevonden. Cherry picking houdt in dat aanbieders alleen de meer kansrijke vragers ondersteunen bij bijvoorbeeld re-integratie van langdurig werklozen door publieke of private re-integratie-instellingen. Stel, niet geheel ondenkbeeldig, dat binnen het kader van een toekomstige scholingsfaciliteit, zoals voorgesteld door de SER, besloten zou worden tot de invoering van trainingsvouchers voor laagopgeleide langdurig werklozen, wat mogen we daarvan dan verwachten? Zal dit leiden tot een kostenefficiënte terugdringing van structurele werkloosheid ten aanzien van deze groep? Daniels & Trebilcock zijn op grond van ervaringen in Australië, Zweden en Chili van mening dat dit onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. Ter voorkoming van training van werknemers voor wie dat niet dringend noodzakelijk is en bij wie hetzelfde resultaat zonder training zou zijn bereikt (dead weight), pleiten zij voor een uit verschillende opeenvolgende fasen bestaand voucherstelsel. Een dergelijk gefaseerd stelsel draagt in hun ogen niet alleen bij aan een toename van de arbeidsparticipatie, maar ook aan vergroting van gelijke kansen en welbevinden van werknemers. Daarnaast kan een evenwichtig gefaseerd voucherstelsel voor training van langdurig werklozen ook voorkomen dat aan-

Daar staat tegenover dat het CPB kritisch is over de werking van baantrainingsprogramma's vanwege het optreden van een tweetal ongewenste effecten. Het eerste effect is het in de ogen van het CPB betrekkelijk lage rendement van scholingsprogramma's ten aanzien van het vinden van regulier werk. Dit effect treedt vooral op in programma's die zijn gericht op jongere werknemers. Een tweede effect, betreft het gegeven dat het succes van deelname aan scholingsprogramma's voornamelijk beperkt blijft tot banen in de publieke sector. Concluderend kan niettemin worden opgemerkt dat onder bepaalde voorwaarden het verstrekken van trainingsvouchers aan langdurig werklozen succesvol kan uitwerken. Het grote voordeel van vouchers is dat niet alleen keuzemogelijkheden van werknemers worden vergroot, maar dat er tegelijkertijd ook sprake is van een efficiënte bevorderende stimulering van onderlinge concurrentie van aanbieders.

Dan de work-life balance. Kort geleden nam ik kennis van een prikkelend artikel in het Britse weekblad *The Economist* over deze problematiek. Daarin kwam aan de orde dat work-life balance-regelingen in Amerikaanse ondernemingen sterk aan populariteit winnen. Reden is de sterk toegenomen krapte op de Amerikaanse arbeidsmarkt. Daarnaast is de toenemende noodzaak van flexibel werken van betekenis, evenals sterk veranderende wen-

van een voor werknemers via cao's toegankelijke levensloopregeling. Deze is in 2006 ingevoerd en betreft een door de overheid fiscaal gefaciliteerde individuele regeling voor het sparen van tijd. Het gespaarde verlof kan op verschillende momenten gedurende de actieve loopbaan voor verschillende doeleinden worden opgenomen, voornamelijk voor zorgverlof of vervroegde pensionering. De door de SER voorgestane invulling van de toekomstige individuele levensloopfaciliteit is grotendeels in lijn met de nieuwe levensloopregeling. De SER wil een individuele spaarregeling of individuele spaarverzekering, die mogelijkwijze voor een deel ook uit werkgeversbijdragen wordt gefinancierd. Het gespaarde verlof moet echter ook voor scholing en educatief verlof worden benut. Daarnaast moet de toegang tot de regeling worden verbreed tot niet-werkenden en werk-

lozen, en zou idealiter het gespaarde tegoed ook moeten kunnen worden gebruikt bij een overgang van werknemerschap naar zelfstandig ondernemerschap.

Concluderend zien we een groot verschil tussen Europa en de VS wat betreft de discussie en nadere invulling van work-life balance. In Europa staat het thema work-life balance voornamelijk in het teken van een noodzakelijk geachte optimale afstemming tussen werk en gezinsleven, terwijl in de VS meer het gedeelde eigenbelang van ondernemingen en werknemers op de voorgrond staat. Daarnaast is in de VS de overheid op het vlak van work-life balance de grote afwezige. Dit leidt tot andere uitkomsten. Het voordeel van de Europese oplossingsrichting, als die al bestaat, is een sterker mate van bescherming van het werknemersbelang, terwijl de Amerikaanse oplossing veel meer anticipeert op de toekomstige flexibeler invulling van het arbeidsbestel.

Samenvattend leert de nadere verkenning van een mogelijke toekomstige invulling van de participatiepijler aan de hand van de twee voorbeelden (trainingsvouchers en worklife balance-regelingen) dat de concretisering van een individuele scholingsfaciliteit en een individuele levensloopfaciliteit vanuit het oogpunt van een optimale afstemming tussen rechtvaardigheid en efficiëncy vol met haken en ogen zit. De belangrijkste mogelijke negatieve effecten betreffen moral hazard, dead weight en cherry picking. Daarnaast verdienen de rollen van zowel overheid als ondernemingen danwel bedrijfsleven nadere aandacht. Te veel overheidsinvloed ontnemt wenselijke en tegelijk ook prikkelende initiatieven aan de kant van ondernemingen en leidt er bovendien toe dat mogelijkwijze onvoldoende wordt ingespeeld op nieuwe belangrijke ontwikkelingen in het arbeidsbestel, zoals het ontstaan van een nieuwe klasse van creatieve werknemers. Anderzijds leidt een te passieve overheidsrol ertoe dat initiatieven van individuele ondernemingen scheef verdeeld zijn en bovendien conjunctuurgevoelig zijn. Gemakkelijke 'one size fits all'-oplossingen bestaan niet. Er zal daarom veel moeten worden geëxperimenteerd, veel kunnen worden geleerd van 'evidence based'-uitkomsten van onderzoek en van best practices in binnen- en buitenland.

Prof. dr. Erik de Gier

Bovenstaande tekst is een verkorte versie van de rede die de auteur donderdag uitsprak ter aanvaarding van het ambt van hoogleraar Comparatief Arbeidsmarktbeleid aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Perspectief

Onder redactie van Barbara Nieuwenhuijsen. Artikelen op deze pagina geven alleen de mening van de auteur weer. De redactie behoudt zich het recht voor artikelen te weigeren, te redigeren of in te korten. U kunt uw bijdrage (maximaal 800 woorden) sturen naar Staatscourant, Postbus 20020, 2500 EA DEN HAAG of b.nieuwenhuijsen@sdu.nl onder vermelding van Perspectief.

Gemakkelijke one size fits all-oplossingen bestaan niet

bieders van trainingsprogramma's zich alleen richten op de werknemers met de betere kansen op de arbeidsmarkt (cherry picking). De eerstefasevoucher betreft een tamelijk goedkope trainingsvoucher die aan alle werklozen zou kunnen worden verstrekt en waarmee de kosten van dienstverlening gericht op herplaatsing of re-integratie kunnen worden gecompenseerd. De tweedefasevoucher is alleen bestemd voor structureel langdurig werklozen en bestaat uit een vast bedrag dat dient te worden besteed aan 'on-the-job training' of bedrijfsexterne training. Een aanvullende voorwaarde voor de verstrekking van tweedefasevouchers zou kunnen zijn dat het niet besteden ervan zal leiden tot verlaging van de werkloosheidsuitkering. De derde fase van het voucherprogramma, ten slotte, is alleen bestemd voor die langdurig werklozen voor wie complete herscholing noodzakelijk is. Een adequate verstrekking van dergelijke vouchers impliceert een zekere mate van inkomensafhankelijkheid. Dat wil zeggen dat alleen diegenen die het zich financieel niet kunnen veroorloven in aanmerking komen voor de volledige subsidie.

Hoewel de SER het instrument voucher in zijn recente middellangetermijnadvies niet met name noemt, wordt binnen het kader van de nader vorm te geven individuele scholingsfaciliteit wel gesproken van daarmee vergelijkbare individuele leerrekeningen, persoonlijke ontwikkelingsbudgetten of van de mogelijkheid van het creëren van individuele trekkingsrechten via O&O-fondsen. De kans dat in de toekomst vouchers in deze sfeer worden ingevoerd is dan ook reëel.

sen van individuele werknemers. Het blijkt dat vooral grote ondernemingen in de VS experimenteren met work-life balance-regelingen en dat zij deze inhoudelijk breed invullen. Het betreft niet alleen regelingen met betrekking tot flexibele werktijden en kinderopvang, maar bijvoorbeeld ook regelingen op het vlak van scholing en training, gezondheidszorg, allerlei vormen van bijzonder verlof in combinatie met flexibele werktijden en tegemoetkomingen in de kosten van 'homefitness'-apparatuur. Zowel werkgevers als werknemers hebben belang bij dergelijke regelingen. Werkgevers weten op die manier in een tijd van toenemend schaars arbeid werknemers sterker aan hun bedrijf te binden.

Wat in de VS overigens opvalt, is dat de overheid nauwelijks of niet te pas komt aan de introductie van work-life balance-regelingen. Het initiatief is vrijwel geheel afkomstig uit het bedrijfsleven zelf. Dat brengt met zich dat de aanwezigheid en toegankelijkheid van dergelijke regelingen scheef is verdeeld op de Amerikaanse arbeidsmarkt en bovendien dat de duurzaamheid ervan sterk conjunctuurgevoelig is. Daar staat tegenover dat eventuele regelingen in korte tijd tot stand komen, veel diversiteit kennen en blijkbaar een positief effect hebben op de betrokkenheid van de werknemers bij de desbetreffende bedrijven.

Geheel verschillend is de situatie in Nederland. De discussie over de nadere vormgeving van work-life balance-regelingen spitst zich, naast al bestaande verlofregelingen en flexibele werktijden, toe op een verdere institutionalisering