

Arbeid verandert, nu het sociale stelsel nog

Ons stelsel van sociale zekerheid moet hervormd worden. Met kleinschalige veranderingen in wet- en regelgeving houden we het niet goed meer overeind.

FABIAN DEKKER

Arbeidssocioloog en publicist

De meest in het oog springende ontwikkeling op de arbeidsmarkt is – naast de technologische vernieuwing – ongetwijfeld de onstuitbare flexibilisering van werk. Vanaf de jaren negentig zijn vooral het aantal oproepcontracten, tijdelijke contracten van langer dan een jaar en het aantal zzp'ers sterk gegroeid.¹

Over de oorzaken achter deze ontwikkeling is steeds meer bekend. Het lijkt met name om een combinatie van factoren te gaan, waarbij het nog wel gissen is naar de onderlinge gewichten. Verschillende studies wijzen in de richting van veranderingen in sociale-zekerheidswetgeving, zoals de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte en de toegenomen reïntegratie-inspanningen voor het bedrijfsleven, de vele stimulerende subsidies en voordelige fiscale regelingen voor zzp'ers, de toegenomen internationale concurrentiedruk, culturele verandering en technologische vernieuwingen.²

Ik denk overigens dat met name de sociaal-culturele verandering te lang onderbelicht is gebleven in het debat. Flexibilisering is namelijk geen natuurverschijnsel. Uit eigen onderzoek³ maar ook uit dat van anderen⁴

blijkt dat flexibilisering ook (of misschien wel juist) is te herleiden tot keuzes die werkenden en opdrachtgevers maken, gegeven de context waarbinnen ze opereren. Veel zzp'ers opereren bijvoorbeeld vanuit een hang naar autonomie om het werk meer naar eigen inzicht in te kunnen richten. Opdrachtgevers handelen soms ook vanuit kopieergedrag, en kiezen voor flex simpelweg omdat anderen in hun omgeving dat doen.

Wanneer er vragen zijn bij de wenselijkheid van de groei van flexibele arbeid zal er dus, in termen van beleidsrichtingen, niet enkel moeten worden gekeken naar het herinrichten van bestaande wettelijke kaders, maar ook – of juist – naar het ontwikkelen van nieuwe kaders die mogelijk meer in de pas lopen met veranderende voorkeuren en opvattingen van mensen over werk.

Maatschappelijke kwesties

Historisch gezien is het stelsel van sociale zekerheid opgebouwd om een zekere mate van bestaanszekerheid te verschaffen. Maar het hield ook in dat twee centrale coördinatiemechanismen

Fabian Dekker *Arbeid verandert, nu het sociale stelsel nog*

— markt en staat — langzaam maar zeker lokale samenwerkingsverbanden en gemeenschappen gingen overschaduwen. Mensen waren niet langer afhankelijk van vriendschappen of de steun van familieleden en leunden in toenemende mate op formele vormen van solidariteit op macroniveau.⁵ Sindsdien heeft er, met name in de sociologie, voortdurend debat plaatsgevonden over de problemen en onvoorziene effecten van de verzorgingsstaat. Zou deze bijvoorbeeld

Flexibilisering is geen natuurverschijnsel

niet aan kracht gaan verliezen, bijvoorbeeld door processen van individualisering en globalisering, en zouden de eerder aangehaalde ‘warme’ vormen van solidariteit met een gedeeld identiteitsbesef niet stilaan plaatsmaken voor ‘koude’ vormen van solidariteit, met een afname van een gedeeld verantwoordelijkheidsbesef tot gevolg? Het lijkt er voorsnog op dat de soep niet zo heet wordt gegeten. Verschillende studies laten zien dat nieuwe vormen van solidariteit bestaan en dat diversiteit in de samenleving niet direct leidt tot een algehele erosie van solidariteitsgevoelens.⁶

In een wereld waarin werkenden steeds minder op elkaar lijken, kan het natuurlijk wel zo zijn dat het onderlinge gemeenschapsbesef afneemt en Nederlanders steeds vaker een voorkeur krijgen voor een minder dwingende verzorgingsstaat en meer individuele keuzevrijheid.⁷ Vergelijkbare vragen spelen ook in Europees verband. In een recent rapport van de Europese Commissie worden zaken als onderverzekering en een hang naar keuzevrijheid besproken en wordt uiteindelijk gepleit voor een meer

arbeidsvormneutrale inrichting van sociale-zekerheidsstelsels.⁸

De twee belangrijkste maatschappelijke vraagstukken die de opkomst van flexibele arbeid oproept betreffen bescherming en solidariteit.⁹ Een beschermingsvraagstuk is bijvoorbeeld dat werkgevers minder scholing aanbieden aan flexwerkers dan aan werknemers met een vast dienstverband. Dit kan leiden tot een verhoogd risico op toekomstige werkloosheid door kennisveroudering. In een tijd waarin postnitiële scholing steeds belangrijker wordt, is dit niet alleen nadelig voor mensen zelf, het belemmert ook de economische groei.¹⁰

Voor zzp'ers speelt het risico van onderverzekering. Hoewel sommige sociale verzekeringen voor iedereen gelden, zijn zzp'ers bijvoorbeeld niet publiek verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en dienen ze zelf zorg te dragen voor hun pensioen. Volgens de laatste cijfers is slechts 27,2% van de zzp'ers verzekerd tegen het risico van arbeidsongeschiktheid en heeft 25,9% geen pensioenvoorziening getroffen.¹¹ Zzp'ers bouwen sowieso in mindere mate een toereikend pensioen op in vergelijking met werknemers.¹² Overigens past bij het risico van arbeidsongeschiktheid wel een kanttekening. Uit een verkenning van het Centraal Planbureau uit 2016 blijkt dat veel zelfstandigen wel degelijk alternatieven hebben om bij arbeidsongeschiktheid tot aan hun pensionering in een minimuminkomen te voorzien.¹³ Maar dit neemt niet weg dat een substantieel deel van hen (financieel) niet in staat is om zich in te dekken tegen een aantal risico's. Dit raakt tegelijkertijd aan het tweede vraagstuk: solidariteit.

Het solidariteitsvraagstuk vertrekt vanuit het perspectief van de samenleving: hoe gaat zij om met onderverzekerde zzp'ers? Wat betekent dit voor het (toekomstige) beroep op bijstand? Hoe kijken we als samenleving aan tegen oudere zzp'ers met onvoldoende pensioenopbouw? En, meer fundamenteel,

Fabian Dekker *Arbeid verandert, nu het sociale stelsel nog*

een belangrijk nadeel van het zich onttrekken aan collectieve sociale zekerheid door zzp'ers is dat de verzekeringspool uiteindelijk kleiner wordt en hiermee financieel en maatschappelijk minder goed houdbaar. Als deze lezing juist is, kunnen we ons de algemenere vraag stellen of het na de oorlog opgebouwde stelsel van sociale zekerheid voldoende berekend is op de beschreven veranderingen die zich momenteel voordoen.

De zorg bestaat dat ons huidige stelsel aan belang inboet: zowel het financieel als maatschappelijk draagvlak lijkt met de opkomst van steeds meer flexibel werkenden in toenemende mate onder druk te staan. Het huidige stelsel lijkt in die zin op zijn grenzen te stuiten. Dit blijkt overigens ook al uit de vele beleidsrapportages, discussiestukken en recenter de Commissie-Borstlap die in het leven is geroepen om op zoek te gaan naar een veerkrachtig(er) sociaal stelsel.

Hoewel er niet veel (actuele) studies voorhanden zijn die empirisch ingaan op de omvang van de financiële houdbaarheid of op wat mensen het liefste zouden willen, is mijn verwachting dat een *reset* van het huidige sociale stelsel zich wel degelijk zal doorzetten. En het lijkt me verstandiger om dit maar gelijk goed te doen. De problemen zijn er simpelweg naar en het voortdurend doorvoeren van kleinschalige veranderingen leidt tot een permanent 'hervormingsmoeras'.¹⁴

Mijn stelling zou zijn dat 'warmere' vormen van solidariteit in de toekomst weleens een steeds grotere rol kunnen gaan spelen. Denk bijvoorbeeld aan de opkomst van allerlei ontmoetingsplekken en coöperatieve verenigingen waarin mensen samenwerken. De overheid treedt hierbij idealiter vooral op als een kaderstellende en faciliterende partij om spanningen in de samenleving zoveel mogelijk tegen te gaan – vanuit de gedachte dat mensen zich uiteindelijk zo ook weer zélf en met waarde staande kunnen houden in plaats van overgeleverd te zijn aan institutionele logica's die niet zelden gepaard

gaan met processen van bureaucratische controle, gebrek aan maatwerk en het denken in termen van output en rendement.¹⁵ Hoe zou zo iets er in de arbeidsmarktpraktijk concreet uit kunnen zien? Hieronder doe ik drie voorstellen voor hervorming.

Hervorming 1: naar een uniform arbeidscontract

Ons arbeidsbestel kent allereerst het probleem van dualiteit: er zijn verschillen in baan zekerheid, inkomen en scholing tussen flexibele werknemers en werknemers met een vast contract. Ondanks vele wettelijke wijzigingen, denk bijvoorbeeld aan de Wet werk en zekerheid (WWZ) en de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB), lijkt de positie van flexwerkers op de Nederlandse arbeidsmarkt voorsnog niet systematisch te zijn verbeterd. Om dit type onevenwichtigheid op de arbeidsmarkt tegen te gaan verdient het idee van het uniforme arbeidscontract wat mij betreft aandacht.¹⁶ De kern van dit idee is dat iedere werknemer hetzelfde contract van onbepaalde duur krijgt aangeboden. Zzp'ers zijn hiervan uitgesloten.

Het uniforme arbeidscontract kent een proeftijd, eventueel gevolgd door een vooraf vastgestelde 'instapfase' zodat werkgever en werknemer aan elkaar kunnen wennen. Na deze fase stijgt de mate van ontslagbescherming evenredig met de duur van het dienstverband. Het voordeel van dit type arbeidscontract ligt voor de hand: de dualiteit tussen flexibele en vaste werknemers verdwijnt. En werkgevers zullen eerder geneigd zijn te investeren in het menselijk kapitaal van werknemers, aangezien het commitment tussen werknemer en werkgever in de tijd toeneemt.

Natuurlijk zijn er ook nadelen. Werkgevers verliezen bijvoorbeeld aan flexibiliteit, hoewel sectoraal altijd uitzonderingen vastgesteld kunnen worden om mensen nog steeds flexibel aan te nemen. Denk aan seizoensdrukte in

Fabian Dekker *Arbeid verandert, nu het sociale stelsel nog*

de horeca. Een ander mogelijk negatief gevolg is het 'waterbedeffect': zullen werkgevers niet gaan anticiperen op de invoering van een uniform arbeidscontract door mensen uitsluitend als zzp'er aan te nemen, om zo alsnog in hun flexibiliteitsbehoefte te voorzien? Dit raakt aan een ander probleem op de arbeidsmarkt: de sociale zekerheid van zzp'ers.

Hervorming 2: sociale zekerheid voor zzp'ers

In ons land lijkt het bijzonder lastig om vooruitgang te boeken op het zzp-dossier. Het debat rond sociale zekerheid en zzp'ers bevindt zich inmiddels al zo'n tien jaar in een permanente patstelling. Wat zouden we kunnen doen om problemen van onderverzekering tegen te gaan, de verzekeringspool op orde te houden en tegelijkertijd ruimte te bieden aan keuzevrijheid? Wat mij betreft gaan we experimenteren.

Hoge ambtenaar Maarten Camps pleitte hier al eens voor in het economenblad *ESB*.¹⁷ Een verplichte verzekering of collectieve voorziening afsluiten tegen het risico van arbeidsongeschiktheid dan wel het ouderdomsrisico, met een opt-out-mogelijkheid, is hier een uitwerking van. Een verplichte verzekeringsvariant zonder opt-out-mogelijkheid lijkt me onverstandig, gezien de voorkeur van veel zzp'ers voor keuzevrijheid in sociale zekerheid.

Er is al eens voorgesteld om met een dergelijk experiment te starten in sectoren waar bij uitstek weinig tot geen voorzieningen door zzp'ers worden getroffen. Via deze weg behouden mensen hun keuzevrijheid, gaan we onderverzekering tegen en wordt ongewenst uitstelgedrag, dat zich met name in de sociale zekerheid voordoet, voorkomen.¹⁸ Aandachtspunt bij een opt-out-variant is natuurlijk altijd het gevaar van averechtse selectie. Het is namelijk een gegeven dat het arbeidsongeschiktheidsrisico scheef verdeeld is. En toch zou het goed zijn om met deze variant (op kleine schaal) te gaan experimenteren, omdat het in

de praktijk even goed mogelijk is dat er onder brede groepen zzp'ers wel degelijk draagvlak is om zich collectief tegen arbeidsongeschiktheid te verzekeren.¹⁹ Zolang zzp'ers maar keuzevrijheid ervaren.

Hervorming 3: participatiezekerheid

Ten slotte zou ik willen pleiten voor nog een ander, radicaler type verandering. Het stelsel van sociale zekerheid is in de afgelopen periode sterker gericht op activering en zelfredzaamheid. Maar ondanks deze veranderingen met als doel het terugdringen van inactiviteit, kregen begin dit jaar 1.079.700 mensen een WW- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Een bijna even grote groep ontvangt geen uitkering, maar zit wel ongewild zonder werk of wil meer uren werken.

De arbeidsmarkt zou plaats moeten bieden aan iedereen die nu nog aan de kant staat

Het bestaande arbeidsbestel en het activerende stelsel van sociale zekerheid zijn kennelijk onvoldoende toereikend om iedereen een plek te kunnen geven op de arbeidsmarkt. In plaats van weer nieuwe noodverbanden aan te leggen, of dat nu gaat om loonkostensubsidies, premiekortingen, no-riskpolissen of quotumregelingen, zou je ook na kunnen denken over een ander type sociaal stelsel dat zich bij uitstek richt op het bieden van participatiezekerheid. Vermogensfonds Start Foundation bijvoorbeeld maakt zich, samen met anderen, al een tijd sterk voor de ontwikkeling van een parallelle arbeidsmarkt.²⁰ Deze arbeidsmarkt moet plaats bieden aan iedereen die nu nog aan de kant staat. Het gaat dan om het ontwikkelen van betaalde banen die idealiter maat-

Fabian Dekker *Arbeid verandert, nu het sociale stelsel nog*

schappelijke problemen oplossen en waar nu nog geen verdienmodel voor bestaat in de reguliere economie. En er is genoeg werk te bedenken, van onderwijsondersteuning tot klusdiensten en buurtwachten.

Het uiteindelijke lijstje met werkzaamheden is door iedere burger in te vullen. Feitelijk denken we op deze manier in breder verband na over de maatschappelijke waarde van werk. De systemische verandering die hierachter schuilgaat is het inzetten van uitkeringsgelden als kapitaal voor de creatie van maatschappelijk waardevolle werkzaamheden. Een voorbeeld: in Utrecht is het project Energiebox

gestart, waarbij langdurig oudere werklozen in de bijstand worden opgeleid tot energieadviseur. Zowel de woningbouwcorporatie (via energiebesparing van huishoudens) als de gemeente Utrecht (via besparing op uitkeringskosten) heeft hier profijt van – en natuurlijk de oudere werklozen zelf (door mee te draaien in de samenleving). Het betreft op dit moment nog een kleinschalige pilot die 50/50 wordt gefinancierd door de gemeente Utrecht en een woningbouwcorporatie. Hervormingen als deze vragen natuurlijk wel creativiteit en een flinke dosis moed van lokale en landelijke politici.

Noten

- | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1 Beer, P. de & Verhulp, E. (2017), <i>Dertig vragen en antwoorden over flexibel werk</i>, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.</p> <p>2 WRR (2017), <i>Voor de zekerheid</i>, Den Haag: WRR.</p> <p>3 Dekker, F. (2017), 'De flexibele onderneming: een kwestie van competitie én imitatie', <i>Beleid en Maatschappij</i>, 44(2): pp. 105-121.</p> <p>4 Beer, P. de (2018), 'Waarom gebruiken werkgevers (steeds meer) flexibele arbeidskrachten?', <i>Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken</i>, 34(1): pp. 62-84.; IBO (2015), <i>IBO zelfstandigen zonder personeel</i>, Den Haag: IBO; Josten, E. & Vlasblom, J.D. (2017). 'Maakt zzp'er worden tevreden?', <i>Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken</i>, 33(3): 269-283.</p> <p>5 Arts, W., Entzinger, H. & Muffels, R. (red.) (2004),</p> | <p><i>Verzorgingsstaat vaar wel</i>, Assen: Van Gorcum.</p> <p>6 Zie bijvoorbeeld: Beer, P. & Koster, F. (2009), <i>Sticking together or falling apart?</i>, Amsterdam: Amsterdam University Press.</p> <p>7 Vergelijk IBO (2015), <i>IBO zelfstandigen zonder personeel</i>, Den Haag: IBO.</p> <p>8 Europese Commissie (2019), <i>Report of the high-level expert group on the impact of the digital transformation on EU labour markets</i>, Brussel: Europese Commissie.</p> <p>9 WRR, <i>Voor de zekerheid</i>.</p> <p>10 Cabus, S. (2019), 'Toegang tot leven lang leren versnelt economische groei', <i>ESB</i>, 104(4770): pp. 130-133.</p> <p>11 TNO (2017), <i>Zelfstandigen Enquête Arbeid 2017</i>, Leiden: TNO.</p> <p>12 Zwinkels, W., Knoef, M., Been, J., Caminada, K. & Goudswaard, K. (2017), <i>Zicht op zzp-pensioen</i>, Netspar.</p> | <p>13 Centraal Planbureau uit 2016.</p> <p>14 Gestel, N. van, Beer, P. de & Meer, M. van der (2009), <i>Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat</i>, Amsterdam: Amsterdam University Press.</p> <p>15 Klamer, A. (2016), <i>Doing the right thing</i>, Hilversum: SEC.</p> <p>16 OESO (2014), <i>Employment Outlook 2014</i>, Parijs: OESO.</p> <p>17 Camps, M. (2017), 'Durf te leren', <i>ESB</i>, 102(4745): pp. 6-9.</p> <p>18 Brügggen, L. & Knoef, M. (2017), 'Pensioen: de beperkte aandacht voor sparen voor later', <i>ESB/KVS Preadviezen 2017</i>: pp. 31-36.</p> <p>19 Dekker, F. (2011). <i>Flexible employment, risk and the welfare state</i>. Rotterdam: academisch proefschrift.</p> <p>20 Verhoeven, J. (2018), <i>Met parallelle arbeidsmarkt neemt participatie toe</i>, 12 oktober 2018, www.socialevraagstukken.nl.</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|