

# Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit

De Nederlandse arbeidsmarkt is uitzonderlijk flexibel en dat is nadelig voor een aanzienlijk deel van de werkenden. Maar er zitten ook voordelen aan die flexibiliteit. Terug naar het vaste contract als standaard ligt alleen al om die reden niet voor de hand. Een betere oplossing zou wel eens kunnen liggen in een driepijlersysteem vergelijkbaar met dat van onze pensioenen, maar dan toegepast op het risico van arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

## ROMKE VAN DER VEEN

*Hoogleraar Sociologie van arbeid en organisatie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en kroonlid van de Sociaal Economische Raad*

De Nederlandse arbeidsmarkt vertoont, in vergelijking met andere Europese landen een groot aantal bijzondere kenmerken.<sup>1</sup> Het percentage werkenden met een flexibele arbeidsrelatie is zeer hoog en dat geldt ook voor het aantal deeltijdwerkenden. Nederland neemt verder, met landen als Spanje, Griekenland en Italië, een plaats in bij de kopgroep van landen met een hoog percentage zelfstandigen. In Nederland is deze groep, in vergelijking met andere Europese landen, de afgelopen jaren ook het snelst toegenomen. Het gaat dan vooral om de zelfstandigen zonder personeel. Nederland neemt ook een uitzonderlijke positie in waar het gaat om het aantal uren dat gemiddeld gewerkt wordt: dat is het laagste binnen de OECD.

Het percentage mensen dat participeert op de arbeidsmarkt is daarentegen weer hoog.

Nederland zit in de kopgroep van landen met een hoge arbeidsparticipatie van mannen én van vrouwen. Ook de arbeidsparticipatie van ouderen is de afgelopen tien jaar sterk gestegen. De leeftijd waarop mensen met pensioen gaan is in die periode zelfs met meer dan vier jaar gestegen, een uitzonderlijk snelle stijging. Hier staat tegenover dat de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking rond het Europees gemiddelde ligt en tot voor kort een lichte tendens tot daling vertoonde. Verder is de werkloosheid in Nederland relatief laag – dat was ook zo ten tijde van de economische en financiële crisis, maar het herstel van de werkgelegenheid voltrok zich bij ons weer langzamer dan gemiddeld.

Ten slotte kent Nederland, in vergelijking met andere OECD-landen, een relatief gelijke inkomensverdeling. Met de Scandinavische

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

landen behoort Nederland nog steeds tot de kopgroep van landen met de meest egalitaire inkomensverdeling. Daarentegen is de ongelijkheid in vermogen relatief groot — al wordt daar het collectief opgebouwde pensioenvermogen van ongeveer € 1.400.000.000.000 niet in meegerekend, want dat is niet individueel en niet opneembaar. Wanneer het pensioenvermogen wel zou worden meegenomen in de berekening van vermogensongelijkheid, zou de uitkomst voor Nederland een geheel andere zijn.<sup>2</sup>

### ***Nederlandse exceptionalisme komt uit eigen keuken***

Het uitzonderlijke karakter van de Nederlandse arbeidsmarkt is in hoge mate een gevolg van de keuzes die vanaf de jaren tachtig zijn gemaakt bij de (her)inrichting van het arbeidsmarktstelsel, de sociale zekerheidsvoorzieningen, het inkomensbeleid en belastingstelsel. In het arbeidsmarktbeleid is meer ruimte gekomen voor decentrale arbeidsvoorwaardenregelingen en ook de ruimte voor flexibilisering van arbeidsrelaties is gegroeid. Deze flexibilisering wordt in belangrijke mate ondersteund door het belastingstelsel en het inkomensbeleid. Voor zelfstandigen zijn er diverse stimulerings- en vrijstellingsregelingen die de arbeidskosten van zelfstandigen drukken en de inkomens van zelfstandigen ondersteunen. Flexibilisering wordt ook in meer algemene zin mogelijk gemaakt via toeslagen en vrijstellingen.

De groei van het aantal flexibele arbeidsrelaties en van het aantal zzp'ers wordt verder — tot op zekere hoogte — ook gestimuleerd doordat werkgevers een grote (financiële en re-integratieve) verantwoordelijkheid hebben gekregen in het stelsel van sociale zekerheid voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Deze financiële verantwoordelijkheid kan via herverzekering worden verminderd — en dat doet ook ruim driekwart van de werkgevers — maar de administratieve en re-integratieve lasten lijken toch een zekere afschrikwekkende wer-

king te hebben. Door de inzet van met name zzp'ers, maar ook door flexibilisering van de arbeidsverhoudingen in meer algemene zin, kan deze verantwoordelijkheid ontlopen of gereduceerd worden.

Het blijkt dat de terughoudendheid van werkgevers voor vaste arbeidsrelaties en de sterke gerichtheid op flexibilisering van arbeidsrelaties groter zijn dan uit economische overwegingen aannemelijk gemaakt kan worden.<sup>3</sup> Dit zou kunnen betekenen dat in de bedrijfscultuur in Nederland de voorkeur voor een flexibele arbeidsrelatie en een flexibele inrichting van het productieproces een domi-

## **Onze flexibele arbeidsmarkt zorgt voor een hoge arbeidsparticipatie, lage werkloosheid en een redelijk egalitaire inkomensverdeling**

nante plaats heeft ingenomen. Hiermee hebben we het model van de fordistische arbeidsverhoudingen — de langdurige vaste baan bij dezelfde werkgever met goede arbeidsvoorwaarden — definitief achter ons gelaten.

Via de Wet Werk en Zekerheid, de recente Wet Arbeidsmarkt in Balans en andere maatregelen om de verschillen tussen flexibel werkenden en mensen met een vast contract te verkleinen, wordt gepoogd ook werkenden met een flexibel arbeidscontract meer werkzekerheid en meer sociale zekerheid te geven. Het blijkt in de praktijk echter lastig averechts effecten uit te sluiten. Sommige maatregelen (uitbreiding van het recht op een transitievergoeding; verhoging van de WW-premie bij een flexibel arbeidscontract) stimuleren het inzetten van zzp'ers — omdat de maatregelen

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

niet voor zzp'ers gelden — en andere maatregelen (inperking van het toegestane aantal opeenvolgende flexibele arbeidscontracten of van de duur van deze contracten) kunnen zelfs de onzekerheid van werknemers met een flexibel contract vergroten, omdat werkgevers deze verplichtingen trachten te ontlopen door de arbeidsrelatie nog korter of flexibeler te maken dan hij al is.

Er is in de loop der jaren zo een 'ongelijk speelveld' ontstaan. Er gelden verschillende randvoorwaarden voor verschillende typen arbeidscontracten (vast, flexibel, zzp). Financiële en andersoortige afwegingen van werkgevers (bijvoorbeeld betreffende administratieve lasten en werkgeversverantwoordelijkheden) gecombineerd met ontwikkelingen in de bedrijfscultuur en het productieproces hebben ertoe geleid dat de Nederlandse arbeidsmarkt zeer flexibel is met een groot gebruik van allerlei flexibele arbeidscontracten en een hoge inzet van zzp'ers.

### **Voor- en nadelen van het Nederlandse exceptionalisme**

De grote flexibiliteit van de arbeidsmarkt in Nederland heeft negatieve gevolgen voor de zekerheid van werkenden. Dat treft zzp'ers en een deel van de mensen met een flexibel arbeidscontract het hardst. Men is vaak niet beschermd tegen inkomensverlies in geval van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en ook de werkzekerheid is vaak gering. Ook is er vaak weinig pensioenopbouw of is deze helemaal afwezig. Het maatschappelijk debat over de 'ongebreidelde flexibilisering' in Nederland is echter eenzijdig. Er wordt een grote nadruk gelegd op de inderdaad bestaande schaduwzijden van flexibilisering. Dat de flexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt ook voordelen heeft, blijft onderbelicht.

De hoge arbeidsparticipatie, de relatief lage werkloosheid en de nog steeds redelijk egalitaire inkomensverdeling zijn mede te danken aan de flexibiliteit van de arbeids-

markt. En wel om verschillende redenen. In de eerste plaats omdat zo risico's van de werkgever naar de werknemer kunnen worden verschoven, wat de keuze van werkgevers om personeel in te zetten vergemakkelijkt. Dit stimuleert vervolgens de arbeidsparticipatie. De arbeidsparticipatie wordt verder ook gestimuleerd door de mogelijkheden tot en de cultuur van deeltijdwerk. Vanaf de jaren tachtig is in Nederland bewust gestuurd op het bevorderen van deeltijdwerk, waardoor geleidelijk een anderhalfverdienerseconomie is ontstaan.<sup>4</sup> Deze combinatie van een hoge arbeidsparticipatie en de opkomst van een anderhalfverdienerseconomie, heeft de potentiële daling van sociale zekerheid en toename van inkomensongelijkheid — als gevolg van diverse stelselwijzigingen — op huishoudensniveau behoorlijk afgevlakt.<sup>5</sup>

Naast economische voordelen heeft de flexibele Nederlandse arbeidsmarkt ook culturele voordelen. Het fordistische arbeidsbestel paste bij een eerdere fase van economische ontwikkeling en bedrijfsorganisatie, waarin een cultuur van de vaste baan voor het leven en het eenverdienershuishouden dominant was. In die tijd stond dat voor een emancipatoir arbeidsbestel. In de eenentwintigste eeuwse, hoog technologische diensteneconomie, waarin veel werkenden hooggeschoold zijn en waarin de behoefte aan autonomie en variatie hoog is, past het fordistische arbeidsbestel niet meer. We moeten op zoek naar een arbeidsbestel dat past bij de huidige arbeidsmarkt, waarin een nieuwe combinatie van zekerheid, zelfstandigheid en flexibiliteit mogelijk wordt. Een arbeidsbestel dat de nadelen van de 'doorgeslagen flexibilisering' vermindert, zonder de voordelen van een flexibel arbeidsbestel teniet te doen.

### **De arbeidsmarkt in de 21ste eeuw**

Een veel bediscussieerd onderwerp is de vernietiging van banen door de opkomst van robots en kunstmatige intelligentie.

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

Apocalyptische voorspellingen zijn er genoeg, maar terugkijkend naar eerdere technologische revoluties kunnen we slechts concluderen dat er inderdaad banen zullen worden vernietigd, maar dat er ook nieuwe banen zullen ontstaan. Het is moeilijk te zeggen of het saldo van beide ontwikkelingen positief of negatief is. Wat wel te voorspellen valt, is dat er op de arbeidsmarkt en in het productieproces veel en snel zal veranderen en dat veel banen van inhoud zullen veranderen. Er zal dus veel om- en bijscholing nodig zijn, maar wederom is moeilijk te voorspellen of er een afname zal zijn van laaggeschoold werk en een toename van hooggeschoold werk.

Ook de arbeidsinhoud en de arbeidsverhoudingen worden beïnvloed door technologische veranderingen en de opkomst van de digitale economie. Belangrijk daarin is onder andere het verschijnsel van platformisering. Waarschijnlijk zal dat bijdragen aan een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt en de arbeidsverhoudingen, zal ook het onderscheid tussen werkgever en werknemer enigszins vervagen en zullen daarmee de onderlinge verhoudingen minder eenduidig worden.

Belangrijk is wel op te merken dat de gevolgen van technologische veranderingen en van de opkomst van de digitale economie voor de arbeidsmarkt, voor de bedrijfsorganisatie en voor productieprocessen mede afhankelijk zijn van keuzes die werkgevers en werknemers maken bij de inrichting van het arbeidsbestel. Het is niet zo dat het ons overkomt, we kunnen zeker ook zelf mede richting aan geven.

Het huidige (brede) arbeidsmarktbeleid in Nederland maakt verschillende typen arbeidscontracten mogelijk met verschillende kosten en verantwoordelijkheden. Ze stimuleert ook, vooral via belastingwetgeving, de komst van zzp'ers. Zo ontstaat er de mogelijkheid van concurrentie op arbeidscontract en tussen werknemers

en zelfstandigen. Er is sprake van naast elkaar bestaande institutionele ordeningen waartussen concurrentie mogelijk is en waarin de ene orde (flexibele arbeidsrelaties en zzp'ers) de andere (vaste arbeidsrelaties) langzaam lijkt te verdringen.

Als we deze vorm van wat institutionele *layering* wordt genoemd ongewenst vinden, zullen we de negatieve gevolgen van concurrentie tussen verschillende institutionele ordeningen moeten verminderen. Er zijn goede redenen om de 'gaten' die zijn ontstaan in de sociale zekerheid ongewenst te vinden. Het feit dat een grote en groeiende groep werkenden niet beschermd is tegen inkomensverlies in geval van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, dat de werkzekerheid vaak gering is en dat ook de pensioenopbouw gering of afwezig is, kan leiden tot een groeiend beroep op sociale voorzieningen en tot toenemende armoede. Het kan er ook toe leiden dat werkenden zich onvoldoende aanpassen aan de veranderende arbeidsmarkt. Uit onderzoek blijkt dat werkenden met een flexibele arbeidsrelatie minder gebruikmaken van scholingsvoorzieningen en dat ook werkgevers niet investeren in deze groep.<sup>6</sup> Verder is het zo dat de grootschalige veranderingen die we op de arbeidsmarkt verwachten, vragen om mobiele, gemotiveerde en flexibele werkenden. Onzekerheid ondermijnt het vertrouwen dat hiervoor nodig is.

In dit artikel richt ik me op de sociale zekerheid van werkenden. Deze is onder andere afhankelijk van de inrichting van het brede arbeidsmarktbeleid. Zoals gezegd vraagt de toekomstige arbeidsmarkt in de eerste plaats om een zekere flexibiliteit van werkenden en in de vormgeving van arbeidsrelaties. Verder vraagt de toekomstige arbeidsmarkt om een mobiele beroepsbevolking die bereid is zich aan te passen aan de veranderende vereisten die de arbeid stelt. Dat maakt vervolgens het aanbod, de mogelijkheden en het gebruik

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

van scholingsvoorzieningen door werkenden gedurende hun gehele arbeidzame bestaan essentieel. Tot slot zijn ook nieuwe vormen van arbeidsmarktdienstverlening — mensen van werk naar werk helpen en daarvoor de benodigde ondersteuning en scholing bieden — voorwaardelijk aan een goed functionerende en zeer dynamische arbeidsmarkt. Deze vereisten hebben niet alleen gevolgen voor de inrichting van het brede arbeidsmarktbeleid, maar moeten ook gefaciliteerd worden in de sociale zekerheidsregelingen voor werkenden.

## De toekomstige arbeidsmarkt vraagt om een mobiele beroepsbevolking die bereid is zich aan te passen

Er zijn grofweg twee methoden waarmee de gaten in de sociale zekerheid van werkenden gedicht kunnen worden. In de eerste plaats kan dit door weer meer uniforme arbeidsmarktinstituties te ontwerpen. Dan wordt de ongelijkheid tussen verschillende typen arbeidscontracten teruggedrongen. Dat kan bijvoorbeeld — zeer schematisch geformuleerd — door de standaard van het vaste contract te herstellen of door iedereen eenzelfde type flexibel contract te geven. Een andere mogelijkheid is om wel institutionele variatie in arbeidscontracten toe te staan, maar te voorkomen dat dat leidt tot gaten in de sociale zekerheid van werkenden.

De vraag is hoe realistisch de eerste benadering is. De arbeidsmarkt en ook de moderne burger vraagt om een zekere variatie en flexibiliteit, herstel van het traditionele vaste arbeidscontract als norm ligt dan niet voor de hand. Daar tegenover staat dat de flexibele

arbeidsrelatie voor iedereen — bijvoorbeeld inperking van de duur van een arbeidscontract tot maximaal zeven jaar — botst met ongelijkheid op de arbeidsmarkt en met de breed gevoelde behoefte aan een zeker herstel van sociale zekerheid.

De tweede benadering, het bieden van sociale zekerheid aan alle werkenden, en daar wil ik me in het vervolg op richten, kan op verschillende manieren ingevuld worden. De oorzaken van het ontstaan van gaten in de sociale zekerheid kunnen worden weggenomen of de sociale zekerheid van werkenden kan op een nieuwe manier georganiseerd worden. Ik bespreek beide opties kort.

### *Reparatie van institutioneel veroorzaakte ongelijkheden*

Er zijn vele oorzaken voor het ontstaan van de gaten in de sociale zekerheid, maar een belangrijke betreft de belastingtechnische voordelen die verbonden zijn aan het zelfstandig ondernemerschap, zoals de zelfstandigenaftrek. Deze maakt de arbeid van zelfstandigen relatief goedkoop. Een maatregel zou dus kunnen zijn het inperken, afschaffen of voorwaardelijk maken van de zelfstandigenaftrek. Alle drie deze opties stuiten op bezwaren. Inperken of afschaffen verlaagt het inkomen van zelfstandigen. Het voorwaardelijk maken, bijvoorbeeld afhankelijk van succesvol ondernemerschap of van het dekken van het ziekterisico of het afsluiten van een pensioenverzekering, dwingt zelfstandigen tot keuzes die niet iedereen wil maken.

Ziektekosten- en pensioenverzekeringen zijn kostbaar en veel zzp'ers willen wel geld reserveren voor tegenslagen, maar dan op zo'n manier dat de reserves ook ingezet kunnen worden wanneer het even slechter gaat met het eigen bedrijf. Dit staat op gespannen voet met het beginsel van risicodeling waarop sociale zekerheid is

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

gebaseerd. Vaak blijken zzp'ers hun sociale onzekerheid ook gedekt te hebben via een partner, via eerder in een dienstbetrekking opgebouwde rechten of door vermogen in een eigen huis op te bouwen. Er zijn nog vele andere mogelijkheden om de aantrekkelijkheid of toegankelijkheid van het zzp-schap te verminderen. In alle gevallen worden daar mensen de dupe van en het feit dat er zo veel verschillende situaties achter dat ene label van 'zzp'er' schuilgaan maakt reparatie politiek en beleidsmatig een lastige opgave.

Een vergelijkbare, maar spiegelbeeldige strategie is het vergroten van de sociale zekerheid van mensen met een flexibele arbeidsrelatie of het verminderen van het flexibele karakter van tijdelijke arbeidscontracten. Dat is in feite de strategie die in de Wet Werk en Zekerheid en de Wet Arbeidsmarkt in Balans wordt gevolgd. Net als dat het geval is bij het aanpakken van de status van de zzp'er geldt voor het sleutelen aan de positie van mensen met een flexibel arbeidscontract dat zij hier vaak zelf nadelen van ondervinden. Het belangrijkste risico betreft waarschijnlijk de averechtse effecten van dergelijke maatregelen. Het wettelijk bekorten van de duur van flexcontracten of van de mogelijkheid meerdere flexcontracten achter elkaar te hebben, kan ertoe leiden dat de gemiddelde duur van flexcontracten nog korter wordt, dat flexwerkers regelmatig gedwongen perioden van werkloosheid moeten doormaken alvorens een nieuw flexcontract te kunnen aangaan of dat de druk op werkgevers om werk uit te besteden naar zzp'ers wordt vergroot.

Dit zijn slechts twee summier weergegeven voorbeelden van de vele mogelijkheden van reparatie van institutioneel veroorzaakte ongelijkheden. Het gaat mij er niet in de eerste plaats om dat reparatie complex is of mensen ongewenst nadelig raakt, het gaat mij er vooral om dat ik verwacht dat het, in een situatie waarin meerdere institutionele mogelijkheden bestaan om een arbeidsrelatie

of een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie aan te gaan, vrijwel ondoenlijk is om met alle negatieve effecten van tevoren rekening te houden en nog lastiger om alle mogelijke, eerder al genoemde, averechtse effecten te beteugelen. Veranderingen in institutionele ordeningen veroorzaken gedragsveranderingen die vaak niet eenvoudig van tevoren zijn te voorzien. De geschiedenis van herhaalde wijzigingen in het brede arbeidsmarktbeleid illustreert dit.

## De gevolgen van technologisering en digitalisering zijn mede afhankelijk van de inrichting van het arbeidsbestel

Deze onbeheersbaarheid van reparatiewetgeving heeft verder ook te maken met het feit dat de verschillende beleidsterreinen die hier een rol spelen -arbeidsmarkt-, sociale zekerheids-, inkomens- en belastingbeleid – verschillende doelen dienen en dat er tegenstrijdigheid kan ontstaan tussen de verschillende beleidsterreinen. Een klassiek voorbeeld is het toeslagensysteem dat (mede) is bedoeld om mensen inkomenssteun te geven, maar dat tegelijkertijd een armoedeval kan veroorzaken. Dit soort averechtse wisselwerkingen tussen verschillende beleidsterreinen zijn niet te voorkomen.

Kortom: institutionele concurrentie en andere negatieve gevolgen van *layering* zijn moeilijk te beheersen met reparatiewetgeving. Allerlei averechtse effecten en averechtse wisselwerkingen leiden tot voortdurende aanpassingen van regelgeving en daarmee tot onzekerheid en tot een gebrek aan vertrouwen onder werkenden en werkgevers.

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

### **Op zoek naar ‘nieuwe’ vormen van sociale zekerheid**

Als reparatiewetgeving zo lastig is, is een andere mogelijkheid om de institutionele variatie in het arbeidsmarktbeleid te accepteren en de ongewenste gevolgen voor de sociale zekerheid van werkenden anderszins te compenseren. Een bekend voorbeeld daarvan is de verplichte pensioen- of arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers. Als werknemers een verzekeringsplicht opgelegd kan worden, waarom zelfstandigen dan niet?

Ervaringen met de bestaande mogelijkheden voor zzp'ers om deel te nemen aan sectorale pensioenregelingen (in de schildersbranche bijvoorbeeld) of met eerdere verplichte verzekeringen voor zelfstandigen (de Waz: de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen) zijn niet positief en stuiten keer op keer op onwil van een deel van de zelfstandigen om risico's collectief te delen en op het feit dat er achter het label 'zelfstandige' nogal verschillende situaties schuilgaan.

De sociale zekerheid van werkenden kan ook verbeterd worden door regelingen voor alle werkenden te ontwerpen. De Algemene Werkgevers Vereniging Nederland (AWVN) heeft daar in 2014 voorstellen voor gedaan. Dat betrof bijvoorbeeld een algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV). De verzekeringsplicht is dan universeel – vergelijkbaar met de Zorgverzekeringswet – en zelfstandigen worden niet anders behandeld dan anderen. De bezwaren die gelden voor een verzekeringsplicht voor zelfstandigen – dus voor aparte regelingen voor zelfstandigen – gelden echter ook voor deze algemene verzekeringsplicht. Een werkloosheidsverzekering voor alle werkenden is nog lastiger dan een AOV, omdat het werkloosheidsrisico van zelfstandigen moeilijk is vast te stellen.

Een andere mogelijkheid is om te kiezen voor een systeem dat lijkt op de wijze waarop we in Nederland het pensioenstelsel hebben ingericht. We kennen in Nederland drie

pijlers in het pensioenstelsel. De eerste pijler: de AOW. Een pensioenvoorziening voor alle Nederlanders, gefinancierd uit de algemene middelen dat een minimuminkomen aan ouderen garandeert. Een belangrijke reden waarom armoede onder ouderen in Nederland het laagst is in vergelijking met alle andere Europese landen. De tweede pijler: de bedrijfspensioenfondsen. Een werknemersverzekering, gefinancierd uit premies opgebracht door werkgevers en werknemers. Een verzekering die niet volledig verplicht is, maar waar toch negentig procent van de werknemers aan deelneemt. De derde pijler: individuele pensioenvoorzieningen.

Het driepijlermodel legt een vloer legt onder het inkomensgebouw van ouderen. Zo garandeert het systeem een minimumniveau voor iedere Nederlander en geeft het werkgevers- en werknemers(organisaties) en ook zelfstandigen ruimte om aanvullende pensioenregelingen te treffen. (Het feit dat in veel sectoren collectieve bedrijfspensioenen bestaan geeft de overheid wel weer een rol in het bewaken van de randvoorwaarden van dergelijke collectieve voorzieningen via het zogenoemde Financieel Toetsingskader.)

In een complexe, beweeglijke en gevarieerde arbeidsmarkt valt te overwegen om de sociale zekerheid van werkenden op een met de pensioenen vergelijkbare manier in te richten. Dat wil zeggen: een eerste pijler met algemene voorzieningen voor het arbeidsongeschiktheids- en het werkloosheidsrisico voor alle werkenden (het ouderdomsrisico is al via de AOW afgedekt). Voor het arbeidsongeschiktheidsrisico hebben we een dergelijke regeling in Nederland al eerder gekend: de AAW (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet).

De AAW bood in geval van langdurige arbeidsongeschiktheid alle Nederlanders een minimumuitkering, zeg maar de eerste pijler, die voor werknemers werd aangevuld vanuit de WAO (de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering), de tweede pijler. Oneigen-

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

lijk gebruik van deze regelingen heeft ertoe geleid dat het arbeidsongeschiktheidsrisico naar werkgevers is verplaatst (dat volgens velen mede een druk richting flexibele arbeidsrelaties en zzp heeft veroorzaakt), dat de uitvoering door de staat uit handen is genomen van de sociale partners en dat de volksverzekering (de AAW) is afgeschaft.

Er zijn mijns inziens goede redenen om met een inmiddels geheel andere arbeidsmarkt en een geheel andere uitvoeringsorganisatie herinvoering van een met de AAW vergelijkbare regeling te overwegen. Alle

## Voer een regeling in zoals de vroegere AAW: alle werkenden hebben dan recht op een minimumvoorziening bij arbeidsongeschiktheid

werkenden hebben dan recht op een minimumvoorziening bij langdurige arbeidsongeschiktheid. Voor werknemers kan de tweede pijler collectief in een werknemersverzekering worden georganiseerd, die eventueel ook openstaat voor zelfstandigen, en verder heeft iedereen de vrije keuze om zich aanvullend te verzekeren. (De financiering van de eerste pijler van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden kan via de premie volksverzekeringen in de belastingen worden gefinancierd. Dat vereist wel dat de belastingvrijstelling voor zelfstandigen min of meer gelijk wordt aan de vrijstellingen van loontrekkenden om er voor te zorgen dat iedereen gelijkelijk bijdraagt aan de financiering.)

Het arbeidsvermogen van werkenden — de basis waarop een arbeidsongeschiktheidsregeling wordt gebouwd — is moeilijk vast te

stellen, maar we slagen er wel steeds beter in. Het antwoord op de vraag wanneer zelfstandigen werkloos zijn, is, zoals eerder gezegd, zo mogelijk nog moeilijker te geven. Dit staat een algemene regeling van het werkloosheidsrisico voor alle werkenden in de weg. Een zeker onderscheid tussen werkenden met een arbeidscontract en zelfstandigen is daarom onontkoombaar. Dat staat een algemene basisvoorziening voor ondersteuning in geval van ontbrekende of niet toereikende inkomsten echter niet in de weg. Die kennen we ook nu al: de bijstandswet (nu Participatiewet). Deze kent een inkomens-, vermogens- en huishoudenstoets.

Een algemene voorziening voor het werkloosheidsrisico van alle werkenden zou eruit kunnen bestaan dat in de bijstandsregeling alle (potentiële) werkenden (tijdelijk) worden vrijgesteld van (delen van) de vermogens- en huishoudenstoets. We kennen een dergelijke regeling al, maar dan alleen voor oudere en arbeidsongeschikte werknemers (IOW, IOAW en IOAZ). Een dergelijke regeling van de bijstand voor werkenden vereist wel een zeer actieve inzet op re-integratie. De financiering van een dergelijke bijstandsregeling zou uit de algemene middelen plaats kunnen vinden.

Met een aldus aangepaste bijstandsregeling kan ook rondom het werkloosheidsrisico een eerste pijler dekking worden gebouwd. De tweede pijler bestaat dan uit de werkloosheidsverzekering voor werknemers. De tweede pijler WW kan slechts onder strenge voorwaarden toegankelijk worden gemaakt voor zelfstandigen.<sup>7</sup>

### **Naar een nieuw arbeidsbestel?**

In het voorgaande heb ik laten zien dat de institutionele ordening van de Nederlandse arbeidsmarkt meervoudig is en daardoor averechtse effecten veroorzaakt. Dit leidt ertoe dat de Nederlandse arbeidsmarkt uitzonderlijk flexibel is, maar ook dat een niet onaanzienlijk deel van de werkenden



Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

een slechte dekking tegen de risico's van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom heeft. Het flexibele karakter van de Nederlandse arbeidsmarkt heeft echter ook gewenste effecten. Het draagt bij aan een hoge arbeidsparticipatie, aan een lage werkloosheid en aan een redelijk egalitaire inkomensverdeling.

In dit artikel heb ik willen betogen dat een herstel van een institutioneel meer uniform arbeidsbestel – bijvoorbeeld het herstel van de vaste arbeidsrelatie als norm – ingewikkeld is, niet aansluit bij de maatschappelijke preferenties en wellicht ook een deel van de voordelen van het huidige, meervoudige bestel tenietdoet. Daarom heb ik gepleit voor een aanpak waarin sociale zekerheid voor alle *werkenden* weer de norm wordt, zonder dat dat tot een volledige herinrichting van de arbeidsmarktinstuties hoeft te leiden.

Als gedachtenexperiment heb ik daartoe het driepijlersysteem, dat we op het domein van de pensioenen kennen, gebruikt om een breder driepijlersysteem voor de sociale zekerheid voor te stellen. Een dergelijk systeem zou tegemoet kunnen komen aan de eisen die de arbeidsmarkt van de eenentwintigste eeuw stelt en de sociale zekerheidsrisico's die het huidige,

versnipperde brede arbeidsmarktbeleid veroorzaakt kunnen redresseren, zonder dat een ingrijpende herziening van de Nederlandse arbeidsmarktinstuties nodig is.

De complexiteit en de verwevenheid van het brede arbeidsmarktbeleid – dat immers het (smalle) arbeidsmarkt-, inkomens-, sociale zekerheids- en belastingbeleid omvat – maakt een dergelijke institutionele herziening zeer ingewikkeld. In de praktijk blijkt ook vaak dat omvattende stelselherzieningen niet van de grond komen. Institutionele verandering voltrekt zich geleidelijk en stapsgewijs.

Daarmee is niet gezegd dat er helemaal geen aanpassing van bestaande arbeidsmarktinstuties nodig is. Eerder heb ik al gesteld dat de belastingvrijstelling voor zelfstandigen aangepast moet worden als we willen dat alle werkenden premie betalen voor een nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering. Verder lijkt mij dat het uitgangspunt om ruimte te geven aan een flexibele arbeidsmarkt, onverlet laat dat de grootste uitwassen bestreden moeten worden. Ik denk dan vooral aan het tegengaan van schijnzelfstandigheid, invoering van een minimumtarief voor zzp'ers en een brede verantwoordelijkheid van werkgevers voor arbeidsomstandigheden.

**Noten**

1 Dit artikel heeft het karakter van een essay. Ik beperk literatuurverwijzingen -met een paar uitzonderingen- daarom tot een algemene verwijzing in deze bibliografische noot. Algemene gegevens over ontwikkeling van de Nederlandse arbeidsmarkt, in vergelijking met die in andere Europese en OECD landen plus een uitgebreid literatuuroverzicht, kunnen gevonden worden in: F. Dek-

ker en R. van der Veen (red.), *Het Midden Weg? Technologische ontwikkeling, globalisering, bedrijfsbeleid en kansen op de arbeidsmarkt*, Delft 2017. Gegevens over de ontwikkeling van flexibilisering en van zelfstandigheid en zzp'ers kunnen gevonden worden in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Voor de Zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, Den Haag 2017 en Ministerie van Financiën, *Interdepartmen-*

*taal Beleidsonderzoek (IBO) Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag 2015. Het fenomeen van institutionele layering en institutionele concurrentie is afkomstig van W. Streeck and K. Thelen, *Beyond Continuity. Institutional change in advanced political economies*, Oxford 2005. Over de ontwikkeling van technologie en van de digitale economie, zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De Robot de Baas*, Den Haag 2015; Sociaal Economische Raad, *Mens en*

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

- Technologie*, Den Haag 2016.
- 2 Zie Centraal Planbureau (2018), *Indicatoren Vermogensongelijkheid* ('s Gravenhage).
  - 3 Dekker, F. en P. de Beer (2014), *Flexibele arbeid. De rol van werkgevers*, De Burcht (Amsterdam)
  - 4 J. Visser (1999), *Sociologie van het halve werk* (oratie) Amsterdam.
  - 5 Over de relatie huishoudensamenstelling en inkomensverdeling: Sociaal Cultureel Planbureau (2017), *Voorzieningen verdeeld* ('s Gravenhage).
  - 6 Sociaal Economische Raad (2017), *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* ('s Gravenhage): p. 20.
  - 7 Zie SEO (2014), *Nieuw ontwerp sociaal beleid* (Amsterdam), p. 7, over de Deense verzekering tegen Werkloosheid voor zelfstandigen: Zelfstandigen moeten al geruime tijd als zelfstandige hebben gewerkt, in het eigen inkomen hebben voorzien en aan een minimale verzekeringsduur voldoen. Verder dient men zich beschikbaar te stellen voor werk in loondienst. Ondanks deze strenge voorwaarden schat men dat ongeveer eenderde deel van het gebruik van de werkloosheidsverzekering door zelfstandigen het gevolg is van moreel risico.