

# Hoofdstuk 1

## **Bouwstenen voor een nieuwe arbeidsmarkt en voor nieuwe vormen van sociale zekerheid**

Janneke Plantenga en Frans Pennings

### 1.1 **Inleiding**

Al lange tijd wordt in het Nederlandse overheidsbeleid benadrukt dat het sociaaleconomische bestel ondernemender, weerbaarder en responsiever moet worden. De verzorgingsstaat is niet langer een prettig warm bed, waarin iedereen die wordt geconfronteerd met slecht weer zich voor korte of langere tijd kan nestelen totdat het weer overtrekt. Veeleer moet de verzorgingsstaat zich ontwikkelen tot een ‘activerende participatiemaatschappij’, waarin iedereen naar vermogen meedoet (bijv. SER 2006). Het beleid beoogt een ‘mobilisatie’ van de arbeidsmarkt, zodat vraag en aanbod maximaal op elkaar worden afgestemd. De flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van werknemers en werkgevers moeten mede daarom worden verbeterd, via aanpassingen van de arbeidswetgeving, en ondersteund door om-, her- en bijscholing. Tegelijkertijd klinkt regelmatig de oproep aan burgers om sterker betrokken te zijn bij onbetaalde zorg. De participatiemaatschappij van Rutte vraagt van eenieder die dat kan verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Dat veronderstelt enerzijds zelfredzaamheid van de mondige en zelfstandige burger. Anderzijds wordt de burger ook aangesproken op zijn of haar verantwoordelijkheid voor de directe omgeving: daar waar hulp nodig is, maar de overheid zich terugtrekt, zou via informele hulp en vrijwilligerswerk in de hulpvraag moeten worden voorzien.

Dit boek gaat over de moderne werknemers die in een flexibele, beweeglijke arbeidsmarkt enerzijds hun employability op peil moeten houden en anderzijds ook nog andere verantwoordelijkheden op zich moeten nemen. Hoe worden deze activiteiten in de praktijk gecombineerd; wat is het belang van plaats- en tijdsafhankelijk werken of van nieuwe arbeidsvormen, zoals zzp'er? En wat betekent deze nieuwe werknemer voor de vormgeving van de sociale zekerheid? Kan er binnen de sociale zekerheid ruimte worden gecreëerd om tegemoet te komen aan andere verantwoordelijkheden, zoals zorg voor kinderen of ouderen? In de verschillende bijdragen over dit onderwerp gaat het steeds om de juridische mogelijkheden en de economische consequenties. Daarbij speelt een rol dat de arbeidsmarkt steeds sterker door internationale ontwikkelingen wordt beïnvloed. Dit heeft gevolgen voor de inrichting van de arbeidsmarkt en voor de vormgeving van de sociale zekerheid. Op een meer abstract niveau gaat het om de (her)inrichting van het sociaaleconomische bestel en de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen het individu, de markt en de overheid.

In dit hoofdstuk wordt de herziening van het sociaaleconomische bestel ontleed. Om dit op een zeker abstractieniveau te kunnen doen, is ervoor gekozen om de discussie te analyseren vanuit het perspectief van het sociale risicomanagement.

Dit perspectief sluit goed aan bij de notie van een activerende verzorgingsstaat, in die zin dat sociaal beleid niet langer wordt ingevuld met herverdeling en armoedebestrijding, maar veeleer met activeren, investeren en voorkómen (vgl. Holzmann & Jorgensen 2001; Esping Andersen et al. 2002; Jenson 2009; zie voor Nederland ook WRR 2006). De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst volgt in paragraaf 1.2 een nadere uiteenzetting van de bouwstenen van het sociale risicomanagement via een beschrijving van de risico's (par. 1.2.1), de strategieën (par. 1.2.2), de actoren (par. 1.2.3) en de arrangementen (par. 1.2.4). In paragraaf 1.3 worden vanuit het perspectief van het risicomanagement enkele recente ontwikkelingen binnen het socialezekerheidsbeleid geduid. In de laatste paragraaf, paragraaf 1.4, worden de verschillende bijdragen in dit boek geïntroduceerd.

## 1.2 **Bouwstenen voor risicomanagement**

### 1.2.1 **Risico's**

Tot – laten we zeggen – de jaren zestig van de vorige eeuw werden risico's vooral geïnterpreteerd als de spelingen van het lot waarmee eenieder nu eenmaal in meer of mindere mate wordt geconfronteerd. Inmiddels is deze passieve houding ten opzichte van risico's grotendeels verdwenen en proberen individuen en collectieven op allerlei manieren om de zich voordoende risico's onder controle te krijgen; wanneer dat bij de risico's zelf niet lukt, dan toch ten minste bij de financiële consequenties daarvan (vgl. Bernstein 1996). En dit is met redelijk succes gebeurd: het menselijke lichaam, de levensloop, maar ook de samenleving is deels maakbaar gebleken. De opkomst van de verzorgingsstaat kan worden geïnterpreteerd als de institutionele vertaling van deze veranderende omgang met risico's, vandaar dat in de eerste zin werd verwezen naar de jaren zestig (vgl. Koopmans 2007). Het hele denken in termen van risico's kan in dat verband als kenmerkend voor een moderne gereguleerde samenleving worden beschouwd. Eerder was veeleer sprake van een diffuus en extern 'gevaar'. Risico's daarentegen kunnen in kaart worden gebracht, kennen een kansverdeling en kunnen worden bestreden. In dit veranderen denken past ook de term 'risicomanagement'. Deze term illustreert dat van passieve acceptatie van risico's weinig meer over is; het gaat nu vooral om actieve controle. Scholing moet het risico op werkloosheid verminderen; financieel toezicht moet het risico op een bankencrisis bezweren en hoge dijken moeten het risico op overstromingen verkleinen.

Een tweede belangrijke ontwikkeling – met het voorgaande samenhangend – is dat het besef is ontstaan dat risico's een sociaal construct zijn. Risico's worden in samenhang met sociaaleconomische omstandigheden ingevuld en veranderen ook daardoor. Zo is het werkloosheidsrisico ontstaan vanaf de industriële revolutie; daarvoor was er nauwelijks arbeid in loondienst en bovendien was arbeid veel minder geconcentreerd in de grote steden. En om dichterbij huis te blijven, de risico's van vijftig jaar terug zijn anders dan de risico's van vandaag. In jaren zestig van de vorige eeuw bestond nog de Weduwen- en wezenwet, die aan alle weduwen, ongeacht hun inkomen, een uitkering verstrekke. Vanaf de jaren negentig werd deze niet meer nodig geacht, enerzijds vanwege de ontwikkeling dat ook vrouwen economisch zelfstandig (moeten) zijn en anderzijds vanwege het uitgangspunt van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. In de jaren zestig van de vorige eeuw

werden ook voorstellen gedaan voor een verzekering voor echtscheiding; ook deze zijn door de tijd achterhaald. Inmiddels praten we over mantelzorg en verouderde kennis als risico's waar wellicht een of andere vorm van (publieke) bescherming voor nodig is.

### 1.2.2 Strategieën

Er zijn verschillende strategieën om te reageren op risico's. Om te beginnen kan het risico worden verkleind door preventieve maatregelen. Voor het individu bijvoorbeeld geldt dat het volgen van een opleiding het risico op werkloosheid vermindert, terwijl een gezond voedingspatroon het risico op ziekte verkleint. Sociale partners kunnen risico's reduceren via cao-afspraken over scholing, arbeidstijden en veiligheid. De overheid kan deze individuele en collectieve strategieën steunen, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving op het terrein van volksgezondheid en onderwijs, maar ook met betrekking tot arbeidstijden, gelijke behandeling, ontslagbescherming en – meer in het algemeen – toezicht en handhaving.

De tweede strategie betreft het beperken van de financiële consequenties van risico's. Ook in dit geval is er sprake van een preventieve strategie, maar het verschil met de eerste strategie is dat nu niet wordt ingezet op het *ex ante* reduceren van het risico, maar op het beperken van de schade. Het werkloosheidsrisico bijvoorbeeld komt minder hard aan indien het risico binnen een huishouden kan worden gedeeld en de gevolgen van een financiële crisis kunnen worden beperkt door niet alle financiële middelen bij één bank onder te brengen. Behalve dergelijke vormen van 'diversificatie' kunnen de financiële consequenties van uiteenlopende risico's ook worden afgedekt via (sociale) verzekeringen, bijvoorbeeld voor werkloosheid, ziekte en overlijden. Marktpartijen spelen hierbij een belangrijke rol. Indien nodig kan de markt worden ondersteund of aangevuld door wet- en regelgeving.

Ten slotte kunnen risico's ook simpelweg het hoofd worden geboden door – afhankelijk van de specifieke aard van het risico – het uitgavenpatroon aan te passen, in te teren op spaartegoeden, meer uren betaald te werken, geld te lenen, dan wel (tijdelijk) te verhuizen.

### 1.2.3 Actoren

Binnen het risicomanagement spelen verschillende actoren een rol: individuen, huishoudens, marktpartijen en overheden op lokaal, nationaal en internationaal niveau. De vragen die dan worden gesteld betreffen de optimale taakverdeling: wie doet wat, wat is een individueel risico, waar kan de markt een rol spelen, en wat is de verantwoordelijkheid van de overheid? In de huidige Nederlandse samenleving gaan de veranderingen in verantwoordelijkheidsverdeling niet alle in dezelfde richting. Er zijn bewegingen van de overheid naar de werkgevers of sociale partners, omdat het geloof in het oplossend vermogen van de overheid is geslonken; een duidelijk voorbeeld is de 'privatisering' van de Ziektewet. Bovendien is duidelijk geworden dat een publieke regeling weer nieuwe problemen met zich meebrengt, zoals passiviteit bij de ontvangers van uitkeringen of overregulering. Er zijn evenwel ook verschuivingen zichtbaar van het individu en de markt naar de overheid, bijvoorbeeld bij het risico van zorg, waar de overheidsbemoediging middels wetgeving over bijvoorbeeld zorgverlof toeneemt.

In het algemeen kunnen we zeggen dat risico's van relatief beperkte duur kunnen worden opgevangen door het individu, eventueel via het interen op spaartegoeden. Veel risico's worden ook gedeeld binnen het brede verband van het huishouden. In het geval van werkloosheid bijvoorbeeld kunnen de financiële consequenties worden opgevangen door huishoudens samen te voegen. Concreet: een volwassen kind dat werkloos wordt, woont weer tijdelijk bij de ouders in. Een ander voorbeeld betreft een zzp'er die bij (te) weinig inkomsten terugvalt op de partner of tijdelijk een lening afsluit bij familieleden. De individuele mogelijkheden worden aanzienlijk verruimd wanneer ook marktpartijen zoals banken en verzekeraars het domein van het risicomanagement betreden. Inkomensschommelingen kunnen worden opgevangen door besparingen of leningen, dan wel worden afgedekt via verzekeringen.

De rol van de overheid is hierbij tamelijk complex. Deze dient immers *ex ante* de (collectieve) risico's te verminderen; anderzijds moet de overheid ook een stabiele en transparante omgeving bieden, waarin individuen en huishoudens worden gefaciliteerd om zich tegen de risico's te wapenen. Instrumenten zijn begrotingsbeleid, maar ook marktordening en toezicht. Daarnaast geeft de overheid in uiteenlopende gevallen een concrete invulling aan het risicomanagement. Immers, daar waar de markt faalt of de uitkomsten niet acceptabel worden geacht, speelt de overheid een aanvullende rol, variërend van het aanbieden van primair en secundair onderwijs tot het regelen van een publieke werkloosheidsverzekering. Ten slotte spelen ook internationale actoren als de EU en het IMF en de daarbij behorende instituties een belangrijke rol in het risicomanagement. De nadruk ligt hierbij op het bieden van een stabiele en transparante omgeving; de wet- en regelgeving varieert in dit verband van mededingingsbeleid tot gelijke kansen en financieel toezicht.

#### 1.2.4 Arrangementen

Arrangementen vormen de vierde bouwsteen. Risico's kunnen informeel worden gedeeld, bijvoorbeeld binnen het huishouden, of via private en vrijwillige besparingen worden opgevangen. Mantelzorg is een voorbeeld van een informeel arrangement, evenals hulp van (groot)ouders bij kinderopvang en kinderen die een bejaarde vader of moeder in huis nemen. Informele arrangementen zijn over het algemeen flexibel en goed af te stemmen op de feitelijke behoeften. Tegelijkertijd is de reikwijdte van dergelijke arrangementen relatief beperkt.

Marktarrangementen, zoals financiële tegoeden en private verzekeringen, zijn minder afhankelijk van persoonlijke contacten en geven meer zekerheid in het geval van rampspoed. Marktarrangementen veronderstellen wel redelijk werkende markten en geïnformeerde burgers. Verzekeringen zijn vaak een efficiënt arrangement, omdat daarmee risico's kunnen worden *gepoold* over de verzekerden. Private verzekeringen zijn efficiënte arrangementen in het geval van individuele (niet-gebonden) risico's met een heldere kansverdeling (overlijdensrisico- of pensioenverzekering). De markt is echter minder efficiënt wanneer er sprake is van asymmetrische informatie, van kortzichtigheid en gebonden risico's. In het geval van asymmetrische informatie bestaat er kans op marktfalen onder invloed van averechtse selectie en moreel gevaar. Een klassiek voorbeeld van averechtse selectie is de ziektekostenverzekeraar, die zijn uiterste best zal doen om alleen de goede risico's

te verzekeren. Moreel gevaar heeft tot gevolg dat het intreden dan wel de duur van het risico niet langer als gegeven kan worden beschouwd, maar mede wordt bepaald door de verzekerde. In zo'n geval is de premie van het te verzekeren product slecht te berekenen c.q. niet stabiel. Kortzichtigheid kan leiden tot onderverzekering, vooral in het geval van lange-termijnrisico's zoals ouderdom, terwijl gebonden risico's door de markt slecht te verzekeren zijn, omdat ook in dit geval eigenlijk geen prijs (premie) te bepalen valt. Dergelijke problemen kunnen worden tegemoet getreden door aanvullende wet- en regelgeving en/of publieke arrangementen. Zo hebben we een WW en AOW.

*Moral hazard* is in een publieke verzekering echter niet weggenomen, integendeel, bij een publieke verzekering speelt dit risico in nog sterkere mate dan bij een private, omdat hier het traditionele instrumentarium om moreel gevaar te minimaliseren (eigen risico, no claim-korting, premiedifferentiatie) minder gebruikelijk of wenselijk is.

### 1.3 Aanpassingen van de bouwstenen

De uitdaging van het overheidsbeleid is het optimaliseren van het risicomanagement in termen van strategieën, actoren en arrangementen, gegeven de institutionele en financiële kaders die hiervoor gelden. Daarbij is het belangrijk om te onderkennen dat er niet sprake is van één optimaal regime, maar dat het feitelijke samenspel van risico's, strategieën, actoren en arrangementen mede afhangt van de politieke analyse en de aard van de problemen. Sommigen zullen een voorkeur hebben voor individuele verantwoordelijkheid en de efficiëntie van marktpartijen; anderen zullen sneller wijzen op het toevallige karakter van persoonlijk ongeluk en de noodzaak tot publieke interventies. Wat zijn de mogelijkheden in dit verband en hoe kunnen de recente ontwikkelingen in het Nederlandse risicomanagement vanuit de dimensies van risico's, strategieën, actoren en arrangementen worden geduid?

#### 1.3.1 Risico's: herverkavelen

In het Nederlandse socialezekerheidsstelsel bestaat in beginsel voor ieder sociaal risico een aparte regeling met een eigen doelgroep, eigen polisvoorwaarden en een eigen financieringswijze. Daar bestaat soms kritiek op, omdat sommige regelingen op elkaar inwerken zonder tot een adequate oplossing te komen. Zo kan het gebeuren dat iemand die niet werkloos is, geen toegang heeft tot scholingsvoorzieningen die voor werklozen bestaan. Andersom is het mogelijk dat iemand die werkloos is, geen toegang heeft tot bepaalde scholingsfondsen gebaseerd op een cao. Voor omscholing naar een beroep waar vraag naar is zijn er dan geen middelen. Voor werknemers zijn er tijdens hun aanstelling vaak maar weinig scholingsfaciliteiten. Een eerste mogelijkheid om hieraan tegemoet te komen is het samenvoegen van regelingen voor groepen die nu nog een verschillend regime kennen, maar waar die verschillende benaderingen eigenlijk niet (meer) goed te verdedigen zijn. Zo is het werkbudget van de Commissie-Bakker een mogelijke variant, aangezien de werknemer dan zelf – in overleg met zijn werkgever – kan bepalen hoe hij of zij de scholing regelt.

Een andere variant betreft het bundelen van de risico's over de levensloop. Zo hebben mensen vaak behoefte aan middelen in het begin van hun loopbaan, voor onder ander huis en gezin. Omdat ze dan vaak nog een laag inkomen hebben is het moeilijk om geld vrij te maken voor scholings- of zorgverlof. In latere fases zijn er vaak meer middelen, zoals wanneer de kinderen het huis uit zijn. Het aan elkaar koppelen van regelingen voor verlof en pensioen is een mogelijkheid om bescherming voor risico's over de loopbaan te spreiden.

### 1.3.2 Strategieën: reduceren in plaats van compenseren

Terwijl het traditionele beleid sterk was gericht op het compenseren van de financiële gevolgen van de risico's, ligt het accent tegenwoordig veel sterker op het reduceren van het risico. Dit hangt samen met een veranderende visie op de aard van het risico. Zolang het risico volledig extern wordt verondersteld, lijkt het inzetten op een financiële compensatie verdedigbaar, vooral op grond van rechtvaardigheidsoverwegingen. Een dergelijke strategie wordt evenwel relatief duur wanneer blijkt dat de kans op het optreden van het risico, en vooral de duur van het risico, deels zelfgekozen (*manufactured*) is. Het lijkt daarbij aannemelijk dat het risico op moreel gevaar toeneemt, naarmate het collectief waarbinnen het risico wordt gedeeld anoniemer wordt (Barr 2004). Dit pleit voor een andere aanpak, waarbij de individuele verantwoordelijkheid sterker wordt benadrukt.

Het meest duidelijk komt het veranderend denken hierover naar voren in het debat rond de herziening van de Werkloosheidswet. In theorie dient de werkloosheidsuitkering twee doelen: het compenseren van het financiële verlies (inkomensbeschermingsfunctie) en het faciliteren van een zoekperiode (arbeidsmarktfunctie). De duur van de uitkering is gekoppeld aan de duur van het dienstverband, waarbij bij de stelselherziening van 2006 de maximale duur van de uitkering is vastgesteld op 3 jaar en 2 maanden. Daarmee lijkt de inkomensfunctie voorrang te krijgen op de arbeidsmarktfunctie en dat is ook vooral het aangrijppingspunt van het debat dat sindsdien wordt gevoerd. In de voorstellen van de Commissie Arbeidsmarktparticipatie bijvoorbeeld (in de wandelgangen ook wel de Commissie-Bakker genoemd) werd in plaats van een werkloosheidsverzekering een werkverzekering voorgesteld. De duur van de verzekering is nog wel afhankelijk van de duur van het dienstverband, maar zowel de werknemer als ook de werkgever worden geprikkeld om binnen een jaar een nieuwe functie te vinden. Daartoe krijgt de werknemer een werkbudget, waaruit onder andere de kosten voor scholing en/of re-integratie kunnen worden betaald en wordt de werkgever verantwoordelijk voor de 'transferperiode'. De gekozen systematiek (en het vertrouwen in een krappe arbeidsmarkt) brachten de Commissie tot de conclusie dat een deel van de Nederlandse ontslagbescherming overbodig wordt (Commissie Arbeidsmarktparticipatie 2008).

In de Wet werk en zekerheid wordt gehint op deze gedachtegang. Ook hier wordt benadrukt dat de duur van de werkloosheidsuitkering, in combinatie met de ontslagvergoeding, inactiviteit in de hand kan werken. In dit verband wordt opgemerkt dat oudere werknemers zich 'in een gouden kooi' bevinden. De combinatie van lange WW-aanspraken en vaak hoge ontslagvergoedingen leidt ertoe dat er voor de oudere werknemer weinig prikkels zijn om bij dreigende werkloosheid actief op zoek te gaan naar een andere functie. De oplossing werd gevonden in een substantiële reductie van de duur van de WW, namelijk tot maximaal 24 maanden.

Ook de ontslagvergoeding is gemaximeerd tot (in 2018) 79.000 euro of één jaarsalaris.

Het mantra ‘van nazorg naar voorzorg’ wordt echter aanmerkelijk lichter ingevuld, in die zin dat er geen werkbudget gecreëerd is en dat de employabilitykant zwaar onderbelicht is; in wezen is de wijziging van de regeling enkel een verlaging van de ontslagvergoedingen. Ondertussen is in een aantal cao’s de verkorting van de WW-periode weer gerepareerd.

### 1.3.3 Actoren: meer individuele en minder publieke verantwoordelijkheid

Wanneer het dan gaat om de actoren die een rol spelen in het risicomanagement, lijkt met name de rol van de overheid onder vuur te liggen. Terwijl in de laatste decennia van de vorige eeuw de overheid werd geacht de markt aan te vullen, is er nu veel minder vertrouwen in de positieve rol van de overheid. De overheid wordt als bureaucratisch systeem onderdeel van het probleem en creëert risico’s variërend van passiviteit tot rigiditeit. Tegen deze achtergrond komt er meer nadruk te liggen op een decentrale benadering.

De hervormingsvoorstellen van de WW, zoals in paragraaf 1.3.2 beschreven, maken al duidelijk dat een verandering van strategie in dit geval ook een verandering van actoren impliceert; de verantwoordelijkheid voor het inkomensrisico verschuift van het publieke naar het private domein. Een soortgelijke beweging is al eerder binnen de Ziektewet (ZW) gemaakt. Nadat in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw het beroep op de ZW steeds verder toenam, groeide het inzicht dat zowel werknemers als werkgevers op een calculerende manier met risico’s omgaan en deze deels afwentelen op de overheid. Bij deze ‘rationeel calculerende burger’ (Teulings et al. 1997), die kennelijk reageert op prijsprikkels, hoort een andere verantwoordelijkheidsverdeling. Het resultaat is dat de verantwoordelijkheid voor de loondoorbetaling meer en meer bij werkgevers wordt neergelegd. In 1994 gold deze verplichting slechts gedurende een relatief korte tijd: 6 weken voor grote en 2 weken voor kleine werkgevers. Twee jaar later wordt de periode verlengd tot 52 weken en vanaf 2004 geldt de loondoorbetalingsverplichting voor een periode van 2 jaar. Geheel in lijn met de *social investment*-benadering is de rol van de overheid daarmee verschoven van het opvangen van de financiële gevolgen van het risico naar het faciliteren van een infrastructuur waarbinnen de betrokken partijen met het risico moeten omgaan.

Er is eigenlijk maar één terrein waar de omgekeerde beweging is gemaakt en waar de betekenis van de overheid toeneemt en dat is het terrein van de levenslooprisico’s rond geboorte en zorg. Lange tijd was dit het domein van individuele actoren en informele arrangementen. De nadruk op een activerende participatiemaatschappij en het belang van een hoge arbeidsmarktparticipatie hebben echter geleid tot aanpassingen. Sinds 1 juli 1997 bestaat er een wettelijk recht op ouderschapsverlof. Ook de overige verlofrechten zijn uitgebreid – recentelijk ook voor vaders – terwijl de overheidsbijdrage aan de kinderopvang inmiddels een kleine 3 miljard euro bedraagt. Het risico van zorg valt daarmee buiten de tendens tot decentralisatie (SER 2006).

#### 1.3.4 Arrangementen: sparen in plaats van verzekeren

Meer nadruk op het reduceren van de risico's en meer nadruk op eigen verantwoordelijkheid heeft ook gevolgen voor de gebruikte arrangementen. Traditioneel kennen regelingen gericht op het reduceren van de financiële consequenties van bepaalde risico's een sterke nadruk op het verzekeringsarrangement. Een verzekering is in veel gevallen efficiënt omdat hiermee de risico's worden gepoold (Barr 2004); we hebben echter ook in paragraaf 1.2.4 gezien dat de kans op moreel gevaar toeneemt. Dit gevaar kan gedeeltelijk worden ondervangen door enige afstand te nemen van het verzekeringsarrangement en besparingen te introduceren als alternatief voor of in aanvulling op het verzekeringsarrangement.

De Spaar-WW is een voorbeeld van een dergelijk nieuw arrangement. Er zijn verschillende varianten, maar de gemeenschappelijke noemer is dat in plaats van het betalen van premies de werknemers worden verplicht om een deel van het inkomen te sparen op een persoonlijke spaarrekening. In het geval van werkloosheid wordt de uitkering dan gefinancierd uit de besparingen; is het saldo niet toereikend, dan volgt een bijstandsuitkering. Bij pensionering wordt een positief saldo omgezet in een pensioenrekening; een negatief saldo wordt kwijtgescholden. De veronderstelling is dat met dit 'eigen' spaarsaldo de individuele verantwoordelijkheid wordt vergroot en in ieder geval de duur van het risico afneemt.

Ook de levensloopregeling werd gezien als een alternatief arrangement op basis van individuele besparingen. Met behulp van deze regeling, geïntroduceerd in 2006, hadden werknemers het wettelijk recht om jaarlijks 12% van het inkomen in te leggen op een levenslooprekening. De regeling werd fiscaal gefaciliteerd en ook de werkgever kon onder bepaalde voorwaarden het saldo aanvullen. Het saldo was primair bedoeld ter overbrugging van een bepaalde periode van non-participatie, bijvoorbeeld als gevolg van scholing of als gevolg van zorgverplichtingen. Het saldo kon echter ook worden aangesproken voor andere vormen van verlof, zoals de spreekwoordelijke 'reis rond de wereld'.

Ten tijde van de introductie werd verondersteld dat de levensloopregeling een passend antwoord zou geven op de toenemende diversiteit aan preferenties en een efficiënte oplossing zou bieden voor nieuwe – deels zelfgekozen – risico's als scholing en zorg. In de praktijk bleek de regeling echter weinig succesvol. Vooral de beperkte bestedingsmogelijkheden van het spaartegoed bleken een probleem; de middelen konden alleen worden ingezet om tijd te financieren en alleen in overleg met de werkgever. Bovendien was de regeling alleen bruikbaar voor personen in loondienst; zelfstandigen waren uitgesloten en werklozen konden de middelen bijvoorbeeld niet inzetten als scholingsbudget.

Deze problemen kunnen worden opgelost door het werkbudget zoals voorgesteld door de Commissie-Bakker. Het uitgangspunt is een brede regeling, zowel wat betreft de doelgroep als wat betreft de bestedingsmogelijkheden. In de visie van de Commissie-Bakker heeft iedereen de beschikking over een eigen budget. Dit budget biedt de mogelijkheden om te investeren in de ontwikkeling van de eigen kennis, vaardigheden of compensaties, maar kan bijvoorbeeld ook worden ingezet om een periode van (zorg)verlof te financieren of om een periode van inkomensdaling op te vangen, bijvoorbeeld in het geval van werkloosheid, deeltijdpensioen, demotie of het starten van een eigen onderneming. Ook in dit geval wordt verondersteld dat het inzetten van een 'eigen' budget het individu zal prikkelen tot een meer



proactieve houding ten opzichte van uiteenlopende risico's (Commissie Arbeidsmarktparticipatie 2008, p. 77).

#### 1.4 **Introductie tot het boek**

In de vorige paragrafen hebben we een analyse gemaakt van risico's, strategieën, actoren en arrangementen. Hoewel het Nederlandse sociale stelsel als geheel nog een robuuste indruk maakt en bescherming biedt tegen vele van de klassieke risico's, zijn er flinke kanttekeningen te maken bij het risicomanagement als het gaat om nieuwe ontwikkelingen. Natuurlijk zijn nieuwe ontwikkelingen het lastigste om te duiden, maar in dit boek bespreken we een aantal mogelijke benaderingen. Allereerst hebben we hiervoor vastgesteld dat er in de 'activerende participatiemaatschappij' meer nadruk wordt gelegd op individuele verantwoordelijkheden en op het reduceren in plaats van compenseren van het risico. Ook wordt er geëxperimenteerd met nieuwe arrangementen en worden er pogingen ondernomen om de risicostructuur opnieuw te verkavelen. Dat zien we onder andere op de arbeidsmarkt, waaraan de eerste hoofdstukken van dit boek gewijd zijn. Hier is de afgelopen jaren sprake van een sterke toename van het aantal flexibele arbeidskrachten. Enerzijds heeft dit te maken met ontwikkelingen in de economie, waardoor werkgevers terughoudend zijn om in een periode van sterk wisselende vraag vaste medewerkers aan te nemen. Anderzijds heeft de toename ook te maken met arrangementen om de eigen individuele verantwoordelijkheid van burgers sterker te benadrukken. Zo wordt arbeidsdeelname gestimuleerd, ook van mensen die eerder een uitkering ontvingen of in een beschermde werkomgeving werkten. En als deze werknemers uitvallen, dan moet de werkgever in principe het risico dragen, zoals het doorbetalen van het loon bij ziekte en het nemen van re-integratiemaatregelen. Bepaalde bouwstenen van het risicomanagement hebben zodoende bijgedragen aan de flexibilisering van de arbeidsmarkt, al zijn ze er zeker niet alleen verantwoordelijk voor.

Paul de Beer analyseert in hoofdstuk 2 de factoren die van belang zijn om de flexibilisering te verklaren. De Beer vraagt zich af of flexibilisering in de huidige vorm noodzakelijk is om de gewenste economische flexibiliteit te realiseren. Dit is een belangrijke vraag, aangezien het antwoord medebepalend is voor de vraag welke actoren, strategieën en arrangementen kunnen dienen om zowel meer zekerheid alsook de gewenste flexibiliteit te realiseren. Voorbeelden van mogelijke alternatieve arrangementen worden in de hiernavolgende hoofdstukken besproken. Dat gebeurt ten eerste in de bijdrage van Loek Groot, in hoofdstuk 3, die ingaat op verschillende vormen van sociale bescherming, daarbij rekening houdend met de eisen die volgen uit een goed levensloopbeleid. Zijn voorstel behelst tot op zekere hoogte een herverkaveling van de risico's, dus zonder voor elk van de risico's een aparte regeling te behouden. Het is interessant om dit te confronteren met de ontwikkelingen rond de Participatiewet, waarin nu grote groepen van de jonggehandicapten (eerder Wajongers) en WSW'ers zijn ondergebracht. Die herverkaveling van risico's komt niet altijd tegemoet aan de noden en behoeften van betrokkenen, aangezien het regime van de Participatiewet enerzijds sterk gericht is op het zoeken naar werk en het leveren van een tegenprestatie voor de uitkering, maar anderzijds weinig rekening houdt met de specifieke lichamelijke en geestelijke eigenschappen van deze categorieën. De kans is aanzienlijk dat ze nimmer aan de Participatiewet

ontsnappen. De mogelijkheden van het voorstel van Groot, een basisinkomen en daarmee meer vrijheid om zelf aanvullende werkzaamheden te ondernemen, is een interessant alternatief.

In hoofdstuk 4 onderzoekt Daniel Possenriede aspecten van het nieuwe werken en de gevolgen voor werknemers, werkgevers en de overheid. Wie wordt eigenlijk beter van het nieuwe werken? Is het nieuwe werken positief voor de werknemer, omdat deze zo beter arbeid en zorg kan combineren of betaalt de werknemer een prijs in termen van carrièreperspectief voor zijn verminderde zichtbaarheid? De onderzoeksresultaten brengen de voor- en nadelen van plaats- en tijdsafhankelijk werken in kaart en geven ook inzicht in welke maatregelen nodig zijn om eventuele nadelen te ondervangen. In hoofdstuk 5 komt een specifieke groep aan de orde, de zelfstandigen zonder personeel. In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van welke risico's zich precies voordoen en wie, gelet op de specifieke positie van zzp'ers, aangewezen zijn deze op te vangen. Verschillende arrangementen voor adequate bescherming worden besproken. Hierbij zijn de bouwstenen van het risicomangement heel bruikbaar gebleken om de verschillende vraagstukken te bespreken.

Hoofdstuk 6 en 7 behandelen de vraag welke nieuwe arrangementen gebruikt kunnen worden om bepaald gedrag te bevorderen. We zijn in par 1.2.4 al kort ingegaan op de beperkingen van verzekeringen, in die zin dat ze maar beperkt weerstand bieden aan *moral hazard*. Bovendien is bij sommige nieuwe risico's, waarvoor bescherming nodig geacht wordt, de mogelijkheid om het intreden van het risico te beïnvloeden erg groot. Een voorbeeld is dat een werknemer besluit dat hij of zij scholing nodig heeft. Het arrangement van spaarelementen in verzekeringen of spaarregelingen biedt een oplossing voor *moral hazard* en komt ook tegemoet aan de wens om het individu zo veel mogelijk keuzevrijheid te geven.

Eén van de basisveronderstellingen hierbij is dat mensen reageren op prijsprikkels. Wanneer er dus in geval van werkloosheid of ziekte een financiële vergoeding wordt geboden, zal dat consequenties hebben voor het arbeidsmarktgedrag. Kort en bondig geformuleerd (en vrij naar Freeman 1998): instituties die mensen betalen om niet te werken, resulteren in minder werkende mensen. De mate waarin dit effect optreedt is echter niet op voorhand gegeven. Terwijl de standaardveronderstelling is dat burgers calculerend gedrag vertonen en direct zullen reageren op een verandering in de prikkelstructuur, is inmiddels ook duidelijk dat burgers over het algemeen slecht in staat zijn om nieuwe informatie te verwerken, moeilijk om kunnen gaan met een veelheid van keuzemogelijkheden en vaak terugrijpen op oude routines. Met andere woorden, het welbegrepen eigenbelang, is slechts zelden welbegrepen (Witteloostuijn & Sanders 2010).

Dit heeft belangrijke consequenties voor de feitelijke vormgeving van het risicomangement. Het aanknopen bij individuele verantwoordelijkheid doet immers een zwaar appel op rationeel reagerende burgers, die op een consistente manier met de beschikbare informatie om kunnen gaan. Als de veronderstelling dat ze consistent handelen niet juist is, zal dit gevolgen hebben voor de effectiviteit van het beleid. In dat verband is het de vraag wat de gevolgen zijn van een Spaar-WW voor het arbeidsmarktgedrag. Verdisconteren werklozen in hun zoekgedrag inderdaad dat gebruik van het spaartegoed op dit moment gevolgen zal hebben voor de ouderdomsuitkering over pakweg 30 jaar? Hoofdstuk 6, een studie van Thomas van Huizen, gaat hierop in. Een bijkomend probleem is dat de arrangementen

binnen bestaande institutionele en juridische kaders moeten blijven. In hoofdstuk 7 onderzoekt Kim Hermans daarom of voorstellen voor een Spaar-WW voldoen aan internationale verdragen die eisen stellen aan de vormgeving en inhoud van wettelijke WW-regelingen.

Zoals uit de literatuur al blijkt spelen ook verdelingsaspecten een rol in spaararrangementen: in de mate waarin risico's niet gelijk naar inkomensklasse, sekse en etniciteit zijn verdeeld, heeft het introduceren van spaararrangementen meer of minder vergaande consequenties voor de inkomensongelijkheid (Jongen & van Vuren 2008). Datzelfde geldt voor een bundeling van risico's via bijvoorbeeld een levensloopregeling. Als zij het spaarsaldo vooral gebruikt voor zorg en hij voor opleiding (omdat hij nu eenmaal meer verdient dan zij) wordt een klein oorspronkelijk verschil alleen maar vergroot, met de nodige langetermijnconsequenties in termen van loopbaanverloop en beloningsverschillen (Plantenga 2004). Tegen die achtergrond zijn spaararrangementen eigenlijk alleen goed verdedigbaar indien deze worden gecombineerd met een goed toegankelijk publiek arrangement dat – op minimumniveau – de individuele verschillen compenseert. Dat geldt ook als een spaarregeling wordt gebruikt voor een combinatie van werkloosheidsregeling en levensloopregeling. Zoals Hermans in hoofdstuk 7 (par. 7.10) schrijft: een socialezekerheidsregeling kan niet alléén door een spaarregeling vormgegeven worden. Als de spaarregeling de eerste pijler van het stelsel is, moet de spaarregeling aangevuld worden met een regeling die de uitkeringsduur van tevoren bepaalt, bijvoorbeeld met een wettelijke verzekering.

Ten slotte gaan we in op een aantal vraagstukken rond de zorg. Ook al wordt de wat stoer klinkende term risicomanagement gebruikt, uiteindelijk moet er toch een principieel antwoord komen op de vraag wie er nu verantwoordelijk is voor welke risico, en dat speelt op dit ogenblik met name bij zorgtaken. Is hier primair de werknemer aan zet, of ligt er ook een bepaalde verantwoordelijkheid bij de werkgever of de staat? Het beantwoorden van deze vraag vereist uiteindelijk een zeker normatief principe waarlangs de feitelijke beslissingen getoetst kunnen worden.

Daartoe dienen eerst een aantal empirische gegevens te worden onderzocht en gepresenteerd. Dat geschiedt in hoofdstuk 8, waarin Jan Dirk Vlasblom uitzoekt welke gegevens er zijn over het gebruik van verlof en de verdeling ervan tussen mannen en vrouwen en mogelijke effecten op loopbanen. In hoofdstuk 9 hebben Susanne Heeger en Ivy Koopmans een vergelijking gemaakt met onze oosterburen: hoe hebben die de zorgtaken geregeld, welke actor heeft welke verantwoordelijkheid en welk arrangement is gekozen? Een dergelijke vergelijking levert inspiratie op voor de uiteindelijk te maken normatieve keuze voor de verdeling van deze verantwoordelijkheden in Nederland. Het boek eindigt met hoofdstuk 10, waarin Janneke Plantenga en Siebe Stellingwerf de participatiemaatschappij analyseren. Terwijl in de 'klassieke verzorgingsstaat' een beroep wordt gedaan op de burger in de vorm van een financiële bijdrage, wordt in de participatiesamenleving ook een bijdrage in natura gevraagd. Maar is de burger wel in staat om een dergelijke bijdrage te leveren? Ten laste waarvan moet dat dan gaan; betaalde arbeid of vrije tijd? Wat is, met andere woorden, het risicomanagement dat hieruit spreekt?

