

Sociale (on)zekerheid



# Sociale (on)zekerheid

*De voorziene toekomst*

*Onder redactie van  
Peter van Lieshout*

Amsterdam University Press

Deze publicatie is tot stand gekomen met steun van een subsidie van Stichting Instituut Gak

Ontwerp omslag: Studio Ron van Roon, Amsterdam

Ontwerp binnenwerk: Crius Group, Hulshout

ISBN 978 94 6298 460 8

e-ISBN 978 90 4853 528 6

DOI 10.5117/9789462984608

NUR 600



Creative Commons License CC BY NC ND

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>)

© All authors / Amsterdam University Press B.V., Amsterdam, 2016

Some rights reserved. Without limiting the rights under copyright reserved above, any part of this book may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise).

# Inhoud

1. De toekomst van de sociale (on)zekerheid 7  
*Peter van Lieshout*
2. Actuele bestaansonzekerheid 29  
Over de nieuwe condities van het sociale domein  
*Hans Boutellier*
3. De sociale onzekerheid 43  
*Kim Putters en Stella Hoff*
4. De grote golf van het sociale stelsel 63  
*Paul de Beer*
5. Sociale zekerheid in een open samenleving 89  
Postindustrialisering en de toekomst van de sociale zekerheid  
*Romke van der Veen*
6. Kapitaalopbouw voor zorg, zekerheid, en pensioen 113  
*Casper van Ewijk*
7. Sociale zekerheid ‘migratie-proof’ 133  
*Monique Kremer*
8. Nieuwe spelers en andere zekerheden 163  
Boards en valleys in de regio als nieuwe platforms naast de sectorale  
arbeidsverhoudingen  
*Jan Peter van den Toren*
9. Sociale zekerheid: een gelaagd begrip 185  
Materiële, emotionele en relationele zekerheid in de eenentwintigste  
eeuw  
*Evelien Tonkens en Loes Verplanke*

10. Sociale zekerheid in een Europees perspectief: van klassieke herverdeling naar activering en sociale investeringen 203  
*Olaf van Vliet*
  
11. Tussen hoop en vrees 223  
Gedachten over innerlijke zekerheid  
*Gabriël van den Brink*

# 1. De toekomst van de sociale (on)zekerheid

*Peter van Lieshout*

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH01

## **Samenvatting**

Lang ging het debat over de toekomst van de sociale zekerheid vooral over de vraag wat er aan technische aanpassingen aan het stelsel aangebracht moeten worden. Inmiddels dienen zich twee fundamentele vragen aan. Allereerst lijkt het stelsel niet meer per definitie sociale zekerheid te bieden omdat het idee over wat zekerheid is, zelf aan verandering onderhevig is: inkomenscompensatie is niet per definitie de hoogste vorm van zekerheid. Ten tweede ontwikkelt de moderne economie zich op een manier die steeds minder past bij het stelsel van sociale zekerheid: contracten zijn steeds minder permanent, de termen werkgever en werknemer zijn steeds minder passend en werken en leren zijn steeds minder te scheiden. Verkend wordt langs welke wijze het stelsel zich zou moeten ontwikkelen om een adequaat antwoord te zijn op deze ontwikkelingen.

**Keywords:** sociale zekerheid, innovatie, onzekerheid, nieuwe economie, verzorgingsstaat

De toekomst van de sociale zekerheid is weer volop onderwerp van reflectie. Daar is ook alle reden toe. Het is voor velen de vraag of het huidige stelsel van sociale zekerheid nog wel past in deze wereld: bij deze moderne burgers die zelf keuzen willen maken en zich maar beperkt solidair voelen met anderen, bij deze moderne economie die vraagt om flexibiliteit en bij deze globaliserende wereld waarin natiestaten en landsgrenzen steeds problematischer constructen lijken. Bovendien is het de vraag of het socialezekerheidsstelsel eigenlijk nog wel brengt wat het belooft: sociale zekerheid. In de loop van de afgelopen eeuw is een stelsel ontstaan waarbij 'zekerheid' vooral ging staan voor inkomensgaranties bij verlies van werk

door ziekte, economische laagconjunctuur of ouderdom. Dat leek lang de belangrijkste vorm van zekerheid die een samenleving kon verschaffen. Voor veel mensen is *sociale* zekerheid echter steeds minder identiek aan inkomensgaranties. Inkomensgaranties worden nog steeds hoog gewaardeerd, maar aan het begin van de twintigste eeuw zijn andere betekenissen van zekerheid aan belang gaan toenemen. Over die vragen, en de vraag hoe daarmee om te gaan, gaat deze bundel.

## Een dekkend stelsel als kroon op de verzorgingsstaat

De opbouw van het stelsel van sociale zekerheid heeft ruwweg zeventig jaar geduurd, van ongeveer 1900 tot 1970. Er waren eerdere aanzetten: in de negentiende eeuw, toen er nog nauwelijks sprake was van een functionerende natiestaat, werd met de Gemeentewet van 1854 de formele verplichting tot de zorg voor de armen bij gemeenten gelegd. Daarmee werd een traditie van moreel geïnspireerde zorg – eerst vooral door nonnen, later door de verlichte bourgeoisie – tevens een publieke aangelegenheid. De feitelijke betekenis van die stap was aanvankelijk echter gering: de gemeentelijke inspanningen bleven beperkt. Dat gold ook toen de nationale overheid zich voor het eerst met arbeidsomstandigheden ging bemoeien. Het befaamde Kinderwetje van Van Houten uit 1874 heeft de geschiedenisboeken gehaald, maar bleef lang een dode letter omdat er geen opsporings- en handhavingsapparaat bestond. Een effectieve landelijke inspectie zou pas twintig jaar later komen, net als de eerste politieke partijen en de vakbonden. Pas aan het eind van de negentiende eeuw waren de spelers op landelijk niveau voldoende zichtbaar en geëquipeerd om een rol te spelen in het sociale beleid. Vanaf dan groeit het stelsel van sociale zekerheid gestaag.

Aanvankelijk gaat het vooral over de *arbeidsomstandigheden*, met de Ongevallenwet uit 1901 als eerste grote wapenfeit, maar al snel gaat het ook om het reguleren van *arbeidsverhoudingen* door eisen te stellen aan het arbeidscontract en de dialoog tussen werkgever en werknemer, met als voorlopige hoogtepunt de introductie in 1936 van een systeem waarbij cao's algemeen verbindend verklaard kunnen worden – overigens op nadrukkelijk verzoek van de werkgevers, die niet wilden dat hun collega's ruimte kregen om onder algemene afspraken uit te komen. Voorzichtig aan ontstaat aan het begin van de twintigste eeuw ook derde onderdeel van de regulering van het arbeidsbestel: regelingen voor inkomenscompensatie bij verlies van werk. De eerste grote daarvan is de Invaliditeitswet uit 1913.



Vooralsnog zijn het karige regelingen en leunt inkomenszekerheid nog sterk op onderlinge verzekeringen waarbij een groep werknemers een potje opbouwt om leden die ziek of werkloos worden een uitkering te kunnen geven. Vanaf de jaren tien gaan werkgevers voorzichtig bijdragen aan die potjes. Ook de overheid begint mee te betalen en zeker vanaf de Grote Depressie in de jaren dertig wordt dat structureler. Na de Tweede Wereldoorlog komt de regie steeds meer bij de overheid te liggen en ontstaat in korte tijd een stelsel dat voor alle werknemers gaat gelden. Medio jaren vijftig wordt de ambitie nog groter: het stelsel moet niet alleen voor werknemers gelden – zo is tot op dat moment het ziekenfonds alleen toegankelijk voor werknemers, al zijn hun gezinsleden meeverzekerd – maar voor alle burgers. Dat leidt tot regelingen voor ouderen (de AOW uit 1957), voor weduwen en wezen (de AWW uit 1959) en voor mensen die nog geen werk hebben gehad (de Algemene Bijstandwet uit 1963).

In de jaren zestig komt er nog een groot verlangen op de politieke agenda te staan: de regelingen moeten niet gebaseerd zijn op een norm die zich richt op een minimaal bestaansniveau, maar op het niveau van statusbehoud. Uitkeringen moeten dicht in de buurt van eerder verdiend loon liggen, opdat mensen min of het meer het leven kunnen voortzetten dat ze hadden voordat ze hun werk kwijtraakten. De WAO uit 1966 vervangt oude arbeidsongeschiktheidsregelingen en belooft tachtig procent van het laatstgenoten loon, en de ww en de bijstand worden evenzeer opgetrokken en worden welvaartsvast.

De economisch welvarende jaren zestig eindigen zo met een systeem dat op alle punten 'af' lijkt te zijn. De laatste slag is het integreren van alle verschillende regelingen in één overkoepelende wet. Dat proces wordt in gang gezet, maar het zal er nooit van komen. Wat de voltooiing moest worden van een stelsel dat de kroon op de verzorgingsstaat zou zijn, werd het begin van een periode van zoeken, aanpassen en vragen naar de effectiviteit en legitimiteit van het stelsel.

## Dertig jaar aanpassen

De laatste drie decennia van de twintigste eeuw zouden in het teken komen te staan van de vraag naar de handhaafbaarheid van het systeem. Het gebruik van voorzieningen was vele malen hoger dan geraamd in de jaren zestig: voor sommige regelingen was dat een factor tien. Bovendien ging het economisch niet meer zo goed als in de jaren zestig, toen groeicijfers van tien procent per jaar werden gehaald. In een aantal stappen werd

het systeem versoberd, zonder overigens de fundamenten aan te passen. Aanvankelijk lag het accent op het verlagen van de hoogte van de uitkeringen en werden bijvoorbeeld de ww- en wao-uitkering genormeerd op zeventig procent van het laatstverdiende loon. Daarna werd ook ingezet op het beperken van de instroom door het aanscherpen van de criteria op grond waarvan iemand recht had op een uitkering. Uiteindelijk bood dat maar beperkt soelaas. Eind jaren tachtig kwam de miljoenste ontvanger van een arbeidsongeschiktheidsuitkering in zicht. Nu duidelijk bleek dat slechts het afslanken van regelingen niet toereikend was, was het tijd voor een paradigkawisseling.

De verandering heette ‘werk boven inkomen’: het systeem moest niet langer primair een stelsel zijn van inkomensdervingsregelingen, maar een activerend systeem met de nodige prikkels voor werknemers om aan het werk te gaan en voor werkgevers om mensen in het arbeidsproces te houden. De vormgeving van het nieuwe systeem kostte een decennium: van halverwege de jaren negentig tot halverwege de jaren nul. De uitvoeringsstructuur werd veranderd – de sociale partners verloren hun centrale rol bij de uitvoering – en de verschillende regelingen werden grondig onder handen genomen om de prikkels in de gewenste richting te zetten. Gemeenten kregen een vast bedrag per inwoner om de bijstandswet uit te voeren waardoor gemeenten die veel mensen met een bijstandsuitkering snel aan een baan hielpen, geld konden overhouden. Werkgevers werden verplicht twee jaar loon door te betalen aan zieke werknemers en om actief te werken aan reïntegratie. De regelingen waren controversieel, maar het introduceren van prikkels was zeker in financiële zin effectief, want de publieke kosten voor de sociale zekerheid als aandeel van het bbp halveerden in procentuele zin ten opzichte van eind jaren tachtig.

Het leek er enige tijd op dat er een nieuw evenwicht gevonden was. Het stelsel was soberder – wat niet alleen een financieel gewenste uitkomst was, maar ook paste bij het waardepatroon van veel Nederlanders – zonder dat het in de jaren tachtig veel beleden einde van de verzorgingsstaat naderbij was gekomen. Na de grote aanpassingen bleef het dan ook stil op het beleidsfront. Die rust zou echter van beperkte duur zijn.

### *Van rising expectations naar fear of falling*

In het eerste decennium van deze eeuw wordt gaandeweg duidelijk dat er in Nederland, en in andere westerse landen, een veenbrand woedt. Grote delen van de Nederlandse samenleving voelen zich niet langer zeker over

hun toekomst. Gevraagd naar hun toekomstverwachtingen geeft 58 procent van de Nederlanders aan dat ze denken dat hun kinderen het minder goed zullen hebben dan zijzelf (RMO, 2011).

Het toekomstperspectief van veel Nederlanders en andere westerlingen is daarmee ingrijpend gewijzigd. Lange tijd was de wereld voor hen een wereld van *rising expectations*. De tweede helft van de twintigste eeuw kende ieder jaar een bescheiden economische groei. Daarbovenop was er de belofte dat het niet alleen nu en op korte termijn met iedereen persoonlijk beter zou gaan, maar dat dit nog sterker zou gelden voor de volgende generatie. Als verheffingsmachine par excellence was onderwijs daarbij van grote betekenis: voor steeds meer mensen werd hun positie in de samenleving niet langer bepaald door bezit en sociale afkomst, maar door individuele competenties en inzet. Maar deze verwachtingen lijken vanaf de millenniumwisseling plaats te maken voor een gevoel van *fear of falling*: mensen schatten het *downward risk* van hun leven hoger in dan het *upward potential*.

Het zal nog wel even duren voordat de oorzaken en draagwijdte van deze ontwikkeling goed doorgrond zijn, maar over de achtergronden kan al wel een en ander gezegd worden. Ongetwijfeld speelt de opkomst van de massamedia een belangrijke rol. In de afgelopen decennia hebben veel burgers toegang gekregen tot een heel nieuwe wereld. Het is eenvoudiger om informatie te verzamelen en te communiceren en er zijn diverse nieuwe mogelijkheden bij gekomen om aan het publieke leven deel te nemen. Dat heeft twee effecten. Aan de ene kant vormen de media een continue etalage van bedreigingen en risico's. Er vindt wereldwijd helemaal niet meer geweld en ander onheil plaats dan in eerdere eeuwen, maar het is wel veel manifester aanwezig in iedere huiskamer – media maken mensen bang. Aan de andere kant tonen de media ook waar kansen kunnen liggen – media geven mensen dromen.

Angsten en dromen liggen aan de basis van een subtiele tweedeling die in de samenleving zichtbaar wordt. Er is een groep mensen met kansen op mooie banen – wellicht mooier dan ooit tevoren. Die generatie toppers zet haar eigen pad uit. Daarnaast is er een groep mensen die eigenlijk alleen uitzicht hebben op vervelende baantjes, met tijdelijke contracten en weinig inkomen. Deze scheiding neemt op allerlei manieren steeds vastere vormen aan: hogeropgeleiden wonen in dezelfde buurten, kiezen binnen hun groep een partner en zoeken elkaar op in vrijetijdsverband. Hetzelfde geldt voor mensen met een lage opleiding.

Een extra complicatie is dat deze sociale herordening samenvalt met een ander mechanisme: het feit dat de samenleving steeds minder mogelijkheden biedt tot opwaartse mobiliteit. Langzamerhand is het meeste

verborgen talent uit de lagere klassen wel blootgelegd en tot de hogere milieus toegetreden. Aan de onderkant blijft een relatief homogene groep achter die over weinig maatschappelijk gewaardeerde talenten beschikt en ook weinig talenten over kan dragen aan de volgende generatie. Maatschappelijke achterstand krijgt zo een veel persistenter karakter – en daarmee zijn we terug bij het systeem van het begin van de industriële revolutie, maar dan met een ander selectie-instrument: opleidingsniveau in plaats van sociale klasse (zie ook De Beer & Van Pinxteren, 2016).

### Disruptieve ontwikkelingen

Een evenzeer belangrijke factor in het ontstaan van een cultuur van *fear of falling* is het tempo van technologische ontwikkelingen en de effecten daarvan voor de samenleving. Het klassieke voorbeeld is voormalig fotografiereus Kodak. Op zijn hoogtepunt had het bedrijf wereldwijd meer dan 140.000 mensen in dienst en was het ruim 28 miljard dollar waard. Midden jaren zeventig bouwde Kodak zelfs de eerste digitale camera, maar vervolgens liet het de digitale techniek jarenlang liggen en was het te laat om adequaat in te spelen op de ontwikkelingen op de fotocameramarkt. In 2012 ging Kodak failliet. Het nieuwe icoon van de fotografie is Instagram: toen het in 2012 aan Facebook werd verkocht voor één miljard dollar, had het slechts dertien mensen in dienst.

Dergelijke aansprekende voorbeelden hebben de laatste jaren geleid tot een ware hausse aan publicaties waarin beschreven wordt hoe de wereld eruit zal zien die ons te wachten staat – sommigen schetsen een schrikbeeld, anderen een ideaal. Martin Ford (2015) stelt bijvoorbeeld dat we ons moeten voorbereiden op een baanloze toekomst. Hij vreest een nieuw feodaal systeem, waarin een elite van technologieproducenten de financiële middelen en de macht in handen heeft, terwijl het merendeel van de bevolking zonder werk zit en in armoede leeft. Andere auteurs hebben het einde van het kapitalisme (Mason, 2015), het einde van het Westen (Marquand, 2012) en een wereld van alleen maar overvloed (Diamandis & Kotler, 2012) aangekondigd.

Met name de opkomst van robots spreekt in dit opzicht tot de verbeelding (zie Went e.a., 2014; Van Est & Kool, 2015). MIT-deskundigen Brynjolfsson en McAfee stelden in hun boek uit 2014 dat een tweede machinetijdperk is aangebroken. Ging het in het eerste machinetijdperk nog om machines die spierkracht leveren, in het tweede machinetijdperk gaan ‘slimme machines’ denkkracht leveren. Die gedachte maakte veel los. In datzelfde jaar berekenden twee onderzoekers van de University of Oxford, de econoom

Carl Benedikt Frey en expert in 'machine learning' Michael Osborne, de potentiële effecten van technologische innovatie op werkloosheid door een ranglijst te maken van 702 verschillende beroepen op basis van de kans dat deze beroepen geautomatiseerd zouden worden. Ze concludeerden dat de komende twee decennia ongeveer 47 procent van de totale werkgelegenheid in de Verenigde Staten in gevaar is. De uitkomsten publiceerden ze in een paper dat veel geciteerd zou worden en menigeen heeft hun cijfers ook op Nederland van toepassing verklaard. Het speculatieve karakter bleek echter al twee jaar later, toen een studie verscheen van een ander respectabel instituut, de OECD. Frey en Osborne, zo concluderen de onderzoekers van de OECD, hebben de mate van automatiseerbaarheid sterk overschat omdat veel beroepen nog substantiële taken kennen die niet eenvoudig te automatiseren zijn. Op basis van een analyse van taken die de basis vormen voor beroepen, berekenen ze dat in 21 landen van de OECD gemiddeld negen procent van de banen geautomatiseerd zal worden – en dat scheelt dus een factor vijf met de studie uit Oxford.

Veel van de titels die bedoeld zijn voor een breder publiek kun je kwalificeren als *airport economics*: vlot geschreven boeken die hun kracht ontleen aan het vergaand doortrekken van enkele trends en het negeren van heel veel andere ontwikkelingen. Dat neemt niet weg dat er nu al sprake is van belangrijke verschuivingen. Tot op heden lijkt de digitalisering minder banen te creëren in nieuwe industrieën dan voorgaande revoluties. In Amerika is de productiviteit tussen 2000 en 2009 jaarlijks gemiddeld met 2,5 procent toegenomen, met name dankzij de computerrevolutie. Dat is de snelste stijging sinds de jaren zestig. In diezelfde periode kwamen er echter geen nieuwe banen bij. De werkgelegenheid daalde zelfs met 1,1 procent, ondanks een bevolkingstoename van 30 miljoen.

Ook in Nederland is dit mechanisme merkbaar. De laatste twee decennia is er sprake geweest van een continue stijging van het opleidingsniveau van de bevolking. Een analyse van de werkgelegenheid in taken op de Nederlandse arbeidsmarkt laat zien dat de werkgelegenheid in beroepen met relatief veel handmatige en routinematige cognitieve taken is gedaald, terwijl beroepen met meer niet-routinematige taken zijn gegroeid, mede als gevolg van de inzet van ICT (Van den Berge en Ter Weel, 2015). De omvang van de beroepen die vooral door mensen met een middelbare opleiding worden vervuld, neemt af: het aandeel van middelbaar opgeleiden in het totale inkomen in Nederland is tussen 1980 en 2009 met 5 procentpunt gekrompen. Die ontwikkeling komt ook tot uiting in de lonen: in 1995 verdiende een academisch geschoolde werknemer nog 37 procent meer dan een mbo'er, in 2009 was dat 50 procent.

## Sociale zekerheid niet langer een buffer?

Er zijn nog meer redenen aan te wijzen waarom het gevoel van *fear of falling* sterker wordt. Een daarvan is het gegeven dat het vertrouwen in de overheid afbrokkelt. Toen de verzorgingsstaat werd opgebouwd en uitgebreid, vatte ook het idee post dat de overheid risico's wist aan te wijzen en te beheersen, en dat ze de effecten minstens kon mitigeren. Er was toen echter sprake van een wereld waarin risico's vooral bestonden uit conjuncturele werkloosheid en individuele ziekte. Gaandeweg is duidelijk geworden dat risico's ook van een heel andere aard kunnen zijn – of dat nu de financiële crisis of het jihadisme is – en dat overheden lang niet altijd bij machte zijn om die te voorspellen en goed te beheersen. Dat heeft geleid tot diepe teleurstelling over wat overheden te bieden hebben. Het effect is dat elites niet meer worden vertrouwd; politici, bestuurders, managers, ze worden allemaal geportretteerd als mensen die het algemeen belang suggereren te dienen maar ondertussen vooral hun eigen belang vooropstellen. De teleurstelling uit zich ook in de neiging om alle onzekerheid te projecteren op zaken die van buiten de landsgrenzen komen: migratie, vluchtelingen, handelsverdragen – ze komen allemaal onder vuur te liggen. Uiteindelijk ontstaat er zo een nieuwe politieke werkelijkheid. Was in de negentiende eeuw het belangrijkste onderscheid dat tussen de standen, en in de twintigste eeuw tussen links en rechts, in de eenentwintigste eeuw wordt dat het onderscheid tussen kosmopolieten en nationalisten.

Veel mensen zien traditionele zekerheden wegvallen, terwijl het niet voor zich spreekt dat de nieuwe mogelijkheden ook nieuwe kansen zijn – voor velen zijn het vooral bedreigingen. Nu nieuwe tegenstellingen zich steeds scherper aftekenen, is het socialezekerheidsstelsel niet meer bij voorbaat het dominante systeem waarlangs de maatschappelijke roep om zekerheid vorm kan krijgen. In dat opzicht was het debat rond de brexit veelzeggend. De groep die graag binnen de EU wilde blijven, argumenteerde op alle mogelijke manieren dat een vertrek tot minder economische groei zou leiden, maar voorstanders van de brexit gaven aan dat ze best bereid waren om er economisch gezien (iets) op achteruit te gaan als daar het sluiten van de grenzen tegenover stond: dat gaf een veel belangrijker gevoel van controle en zekerheid.

Dat het socialezekerheidsstelsel mensen niet langer een gevoel van zekerheid kan bieden, betekent dat er bezinning op ons traditionele beeld van de functie van sociale zekerheid nodig is. De vraag hoe het stelsel van sociale zekerheid, angsten en onzekerheden van burgers en de ontwikkeling van de economie zich verhouden, is lang beantwoord met de stelling

dat een socialezekerheidsstelsel niet alleen aansluit bij een globaliserende economie, maar er zelfs een belangrijke randvoorwaarde voor is. Wellicht de meest erudiete en overtuigende onderbouwing van het belang van een stelsel van sociale zekerheid voor globalisering en economische groei komt uit een boek van Katzenstein (1985; 2003) dat het debat over het verdienvermogen van open economieën lang zou kleuren. In zijn *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe* analyseerde hij welke strategieën kleine Europese landen, waaronder Nederland, hanteren om hun positie in een globaliserende wereld te behouden of te verbeteren. Katzenstein legt in zijn analyse een directe verbinding tussen de strategie en de organisatie van kleine landen. De strategische oriëntatie is er een van een open houding ten opzichte van de wereldhandel (kleine landen kunnen niet leunen op een grote interne markt), stevige binnenlandse sociale vangnetten (zoals verzekering tegen fluctuaties op de wereldmarkt) en een adaptieve houding ten aanzien van kansen (wie zelf de markt niet kan bepalen moet wel snel kunnen inspelen op mogelijkheden). Daarbij past een organisatie van de samenleving die zich kenmerkt door het koesteren van goede sociale verhoudingen (harmonie ondersteunt het adaptief vermogen), veel centrale coördinatie (iedereen moet steeds meegenomen kunnen worden bij veranderingen) en veel informele *cross-issue policy coordination* (alle beleidsinstrumenten moeten in samenhang worden ingezet).

Naderhand is deze stelling op andere manieren onderbouwd. Zo liet Rodrik (1998) zien dat er een positieve relatie is tussen de omvang van verzorgingsarrangementen en de openheid van een economie: globalisering leidt tot een riskantere omgeving en de welvaarsstaat biedt dan de gemoedsrust en het vertrouwen om daarmee om te kunnen gaan. Andere auteurs lieten zien dat er een positieve relatie is tussen de uitgaven aan sociale zekerheid en de mate van competitiviteit van een economie (zie voor een overzicht Chen e.a., 2014).

Het zou zo kunnen zijn dat een goed stelsel van sociale zekerheid nog steeds bevorderlijk is voor economische groei, maar dat is in ieder geval steeds minder de beleving. Het lijkt er eerder op dat de risico's die burgers zien, te groot zijn om nog adequaat af te kunnen dekken met het huidige socialezekerheidsstelsel. Dat stelsel was het antwoord van een beschaafde samenleving op de vraag hoe inkomenszekerheid gegarandeerd kon worden in een wereld waarin voor de meeste mensen zekerheid vooral zekerheid van inkomen was. Veel van de nieuwe onzekerheden en angsten zijn niet eenvoudig te ondervangen met traditionele stelsels van inkomensgaranties. Daarvoor zijn de risico's te groot, te onvoorspelbaar en te onbeheersbaar.

Hoe het huidige stelsel te transformeren opdat het ook een antwoord vormt op de nieuwe onzekerheden en angsten?

## **Nieuwe economie**

Terwijl het thema van de nieuwe onzekerheid steeds manifester werd en de vraag naar de functie van het stelsel van sociale zekerheid weer hoog op de agenda kwam te staan, diende zich ondertussen een tweede evenzeer omvangrijk vraagstuk aan voor het stelsel van de sociale zekerheid. Het stelsel verhoudt zich in zijn huidige vorm steeds lastiger tot het de manier waarop de economie zich ontwikkelt en bedrijven functioneren. De wijze waarop economische bedrijvigheid gestalte krijgt, past steeds minder bij de fundamenteën van de het traditionele socialezekerheidsstelsel.

## **Innovatie centraal**

Moderne economieën draaien in toenemende mate op innovatie. Terwijl we in Nederland tot in het midden van de jaren negentig onze groei vooral zagen komen van meer inzet van menskracht, komt groei de laatste twintig jaar in overwegende mate tot stand door innovatie: doordat we in staat zijn onze producten en diensten permanent te verbeteren. Innovatie is steeds belangrijker voor arbeidsorganisaties, met alle consequenties van dien. Een halve eeuw geleden was het standaardmodel voor innovatie gebaseerd op een sterke R&D-functie. Bedrijven hadden grote onderzoeksafdelingen (denk aan het befaamde Philips NatLab) en kwamen eens in de zoveel jaar met een nieuw product dat door hun onderzoekers was ontwikkeld. Dat product werd vervolgens in grote fabrieken met lange lopende banden in ruime aantallen vervaardigd. Dat model klopt niet meer. Tegenwoordig is veel innovatie niet meer afkomstig uit grote – en dure – onderzoekslaboratoria van bedrijven. De tijd dat IBM vijf Nobelprijzen in de wacht sleepte en General Electrics negen, ligt al ver achter ons. R&D levert nog wel een bijdrage aan innovatie, maar veel innovatie komt uit het primair proces: iedereen binnen een bedrijf draagt bij aan het permanent verbeteren van de producten en diensten. Veel van die verbeteringen zijn klein en helemaal niet revolutionair, maar de optelsom is wel een wereld waarin verandering de norm is geworden.

Dit beeld van permanente ontwikkeling is een gestileerd beeld en zeker niet altijd en overal van toepassing. Het beschrijft wel een onmiskenbare tendens. Een goede indicatie is de snelheid waarmee producten, merken



en bedrijven opkomen en verdwijnen. De levensduur van producten, maar ook van merken en bedrijven, is drastisch teruggelopen. Kenden we in de twintigste eeuw vooral grote bedrijven die lang een dominante positie op een markt innamen (Philips, Unilever), inmiddels zijn er veel meer kleinere bedrijven die een groot deel van de markt beheersen, maar die ook een korter leven hebben. De gemiddelde levensduur van een bedrijf dat aan de S&P 500 genoteerd was, is de afgelopen halve eeuw gedaald van zestig tot ongeveer achttien jaar. Bedrijven komen ook veel sneller aan de top: het kostte Facebook zes jaar om een omzet van 1 miljard dollar te bereiken, en Google slechts vijf jaar. En bedrijven verdwijnen ook steeds sneller.

Een bedrijfsorganisatie waarin innovatie breed gedragen wordt, stelt specifieke eisen aan werknemers: een groot vermogen om steeds weer nieuwe kennis en vaardigheden op te doen, en om breed te kijken en te denken. Daar komt bij dat kennis steeds sneller veroudert en steeds gemakkelijker beschikbaar is. Het volstaat niet meer om ergens specialistische kennis over te hebben: die kennis is snel op heel veel plekken beschikbaar, en maakt bovendien snel plaats voor weer nieuwe kennis. Steeds meer werkenden moeten permanent in staat zijn om beschikbare kennis productief te maken en door te ontwikkelen.

### **Bedrijfsorganisatie verandert**

Bedrijven zoeken steeds meer naar permanente vormen van vernieuwing, en dat heeft ook gevolgen voor hun interne en externe organisatie. Zo verhouden ze zich op nieuwe manieren tot de externe wereld van hun toeleveranciers. ASML is beroemd geworden met een inkoopmodel waarbij van toeleveranciers verlangd werd dat ze zelf actief innoverden. Van deze toeleveranciers werd bijvoorbeeld gevraagd dat ze voldoende andere klanten aanhielden om zo voeling te houden met ontwikkelingen in de markt. Dat was een breuk met het oude idee dat toeleveranciers vooral zo afhankelijk mogelijk van het hoofdbedrijf gemaakt moesten worden. Dit inkoopmodel vindt inmiddels op veel plekken navolging. Het is ook steeds gebruikelijker toeleveranciers gedeeltelijk te betalen op basis van de opbrengsten van producten: toeleveranciers van vliegtuigmotoren krijgen betaald op basis van het aantal uren dat die motoren draaien, niet meer op basis van de kostprijs van het product. Bedrijven worden netwerkorganisaties die anderen inschakelen, mee verantwoordelijk maken voor hun ontwikkeling en mee laten delen hun de winst.

Permanente ontwikkeling heeft ook consequenties voor de interne organisatie van bedrijven. Het traditionele organisatiemodel, waarin werk

gegoten is in de vorm van vaste functies met bijpassende salarisschalen en periodieken, maakt plaats voor een veel dynamischer model. Functies zijn steeds minder het organiserende principe: werknemers verrichten een aantal activiteiten die in de loop van de tijd wisselen. Het takenpakket krijgt steeds nieuwe onderdelen – omdat het werk verandert, en omdat de persoon zich ontwikkelt. Het internet en digitale platformen bieden bovendien nieuwe manieren om werk te organiseren. Werk kan worden opgedeeld in taken die apart kunnen worden aanbesteed. Nu al zetten bedrijven specifieke klussen op internet voor wie ook maar waar ook maar ter wereld de klus wil aannemen. Dat levert een soort on-demand-economie waar de aanbieder van werk niet langer werknemers in de traditionele betekenis in dienst heeft, maar slechts opdrachten verschaft aan onafhankelijke werkenden die specifieke taken willen verrichten. Zo ontstaat gaandeweg een benadering van werkorganisaties die niet meer redeneert in termen van functie, baan en vacature, maar van activiteiten, klussen en opdrachten.

Interessant is ook dat het traditionele model van hiërarchie door deze ontwikkeling steeds meer onder druk komt te staan. In een traditioneel bedrijf is duidelijk wie boven wie staat, maar in een wereld waarin taken steeds weer herschikt worden, kan de hiërarchie per project wisselen – bedrijven moeten leren omgaan met flexibele hiërarchieën. Ook het onderscheid tussen werk en privé erodeert steeds verder nu werk steeds meer ad hoc is en overal gedaan kan worden op het moment dat het iemand uitkomt.

### **Diversiteit in arbeidsrelaties**

Deze nieuwe organisatie van werk vertaalt zich in de het soort arbeidsrelaties dat bedrijven aan willen gaan. Bedrijven zijn steeds minder opgebouwd rond een grote en vaste groep personeelsleden; sommige medewerkers willen ze lang aan zich binden, en andere voor kortere tijd. Deze variëteit in verbintenissen wordt zichtbaar in het soort contracten dat gehanteerd wordt: het contract voor onbepaalde tijd is zeker niet meer de enige vorm of de norm. Naast vaste contracten is er een waaier aan tijdelijke arbeidscontracten ontstaan – van nulurencontracten tot tijdelijke contracten voor enkele jaren en verbintenissen met zzp'ers, uitzendbureaus of detacheringsbureaus. Met name de groep mensen die als zzp'er werkt of op tijdelijke basis aan ondernemingen en organisaties verbonden is, stijgt. In Nederland is het aandeel zzp'ers in de totale werkgelegenheid inmiddels zo'n vijftien procent.

Arbeidsrelaties veranderen tot slot ook omdat werkenden zelf veranderen. Werknemers zijn diverser geworden en hun verlangens verschuiven in de

loop van hun leven. Veel jongeren zijn primair op zoek naar banen waarin ze zich kunnen ontwikkelen, daarna willen ze vaak werk waarin voldoende ruimte is voor privé-activiteiten. Soms willen ze zich voor lange tijd aan bedrijven binden, dan weer zoeken ze de vrijheid van wisselende uitdagingen of eigen ondernemerschap. Ze zijn vaker tweeverdiener en hebben in hun leven niet meer per definitie één carrière, maar soms meerdere – iets wat past bij het feit dat ze steeds langer moeten werken.

Al deze veranderingen in de manier waarop bedrijven opereren en waarop arbeidsverhoudingen vorm krijgen, hebben grote implicaties voor een stelsel van sociale zekerheid. Drie vraagstukken dienen zich in het bijzonder aan. Allereerst: in een nieuwe economie vallen leren en werken steeds vaker samen, en het is de opgave dat een socialezekerheidsstelsel dat faciliteert. Ten tweede: de traditionele zekerheden die hoorden bij een vast contract, zullen steeds meer verdwijnen – ook daar moet een antwoord op komen. Ten derde: de groep werkenden is steeds diverser geworden. Hoe kan een algemeen stelsel van zekerheden vorm krijgen dat voldoende recht doet aan die verschillen?

## Oplossingsrichtingen

Het afgelopen decennium heerste er een relatieve stilte rond het stelsel van sociale zekerheid. Het was veel soberder dan een halve eeuw daarvoor, en er leek een evenwicht te zijn bereikt. Er vond nog wel klein onderhoud plaats, maar grote hervormingen bleven achterwege. Inmiddels wordt steeds duidelijker dat er opnieuw een groot debat over het stelsel gevoerd moet worden, met als kernvraag hoe het stelsel weer in lijn gebracht kan worden met de twee hoofdogaven: omgaan met nieuwe onzekerheden en met een nieuwe economie. Dat debat is net begonnen, en het zal nog enige tijd duren voordat daar conclusies aan verbonden worden. Wel tekenen zich de contouren af van drie soorten antwoorden, die allemaal de nodige aanhangers kennen: radicale antwoorden die de grondslagen van het huidige stelsel niet meer adequaat of gewenst achten, het zoeken naar nieuwe vormen van individualisering, en moderniseringspogingen van het bestaande systeem.

### Radicale antwoorden

Sommigen verwachten dat de economie zich, mede door de voortschrijdende technologie, zo zal ontwikkelen, dat het niet meer realistisch en ook

niet meer wenselijk is om nog een stelsel van sociale zekerheid in stand te houden dat gericht is op de oude situatie: een economie waarin het grootste deel van de mensen gedurende het grootste deel van de tijd werkzaam is bij een werkgever die een contract voor langere tijd aanbiedt. Een samenleving die in zijn kern is opgebouwd rond het idee van volledige werkgelegenheid, met een daarbij passend stelsel van inkomensdervingsregelingen (sociale zekerheid), is volgens hen niet meer realiseerbaar.

Een dergelijke stellingname kent een lange traditie, maar leefde op door de recente verhalen over de impact van de automatisering. Lang is het denken over de toekomst van arbeid bepaald geweest door het beeld van bevrijding van arbeid. Zo dacht Marx niet alleen dat de overgang van kapitalisme naar socialisme uiteindelijk onvermijdelijk was, maar ook dat dit tot overvloed zou leiden. Het resultaat was een wereld waarin iemand 's ochtends zou kunnen jagen, 's middags zou kunnen vissen en 's avonds kritieken zou kunnen schrijven. Paul Lafargue, de schoonzoon van Karl Marx, voegde daar in 1889 in zijn *Le droit à la paresse* het recht op luiheid aan toe. Een bonte verzameling politieke denkers volgde met ontwerpen voor een mooiere wereld. Trotski kwam zelfs tot de conclusie dat de politiek zelf overbodig zou worden: er was geen noodzaak meer tot herverdeling omdat er overvloed was, dus iedereen zou zich op termijn aan andere zaken zoals kunst kunnen wijden.

Dergelijk ideeën zijn niet onproblematisch. Die idealen van de grote socialistische denkers waren sterk gebaseerd op het beeld van werk als zware fysieke arbeid. Die vorm neemt werk, althans in westerse samenlevingen, steeds minder aan. Werk is steeds vaker niet iets dat moet, maar iets dat mensen actief nastreven. Werk is voor heel veel mensen meer dan een activiteit die een inkomen verschaft: in toenemende mate heeft werk ook een psychologische betekenis gekregen. Het is voor veel mensen de belangrijkste bepaler van hun identiteit. Mensen willen zich in hun werk ontwikkelen, bewijzen en ontplooien. Ze ontlenen er hun zelfwaardering aan. Dat mechanisme wordt nog versterkt door het feit dat de klassieke identiteitsvormende instituties (kerk, buurt, partij) sterk aan betekenis hebben ingeboet.

Werk is bovendien in toenemende mate ook de plek waar mensen zich verbonden kunnen voelen: het is een cruciale vorm van sociale inbedding. Daarmee is het kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt ook een factor die in hoge mate sociale samenhang bepaalt. Niet mee kunnen doen is op den duur ondermijnend – voor individuen, maar daarmee ook voor een samenleving. Gevraagd naar wat ze zouden doen als ze de hoofdprijs in een grote loterij zouden winnen, geeft ruim de helft van de mensen aan

te willen blijven werken, en een groot deel van de prijswinnaars blijkt dat ook te doen (Gratton, 2011).

Dat neemt niet weg dat het denken over een andere organisatie van werk, met een bijbehorende andere organisatie van de sociale zekerheid, volop in de belangstelling staat. Een populaire benadering is het basisinkomen: een vast inkomen voor iedereen. Dat zal er in ieder geval voor zorgen dat mensen niet het stempel van een 'uitkering' dragen terwijl ze geen reëel uitzicht op een betaalde baan hebben. Het geeft ook een betere basis aan vrijwilligerswerk. In verschillende landen is men dit traject verder aan het verkennen. In Zwitserland werd onlangs via een referendum een erg radicale vorm (iedere inwoner 2250 euro per maand) met grote meerderheid afgestemd. In Finland wordt een heel zorgvuldig experiment voorbereid, en ook in Nederland proberen sommige sociale diensten experimenten in die richting op te zetten. Tegelijkertijd is het draagvlak nog beperkt. Daarbij spelen normatieve opvattingen een belangrijke rol, maar ook financiële: zouden we in Nederland een basisinkomen introduceren van 1000 euro netto per maand voor iedereen tussen 18 en 67 dan kost dat een slordige 150 miljard per jaar.

In veel landen worden dan ook milde of beperkte vormen van een basisinkomen gepropageerd. Zo werkt Atkinson (2015) in zijn boek *Inequality* het concept van 'participatie-inkomen' uit: alleen inwoners die een actieve bijdrage aan de samenleving leveren, komen in aanmerking voor zo'n inkomen – dan kan het gaan om mensen met betaald werk, maar ook om mensen die zich actief laten scholen of vrijwilligerswerk verrichten.

Weer een andere variant is algemene werktijdverkorting. Er is veel oppositie tegen, met name van de kant van werkgeversorganisaties, maar er zijn ook goede argumenten voor een dergelijke strategie. Dat blijkt uit een vergelijking van Nederland met Denemarken. Beide landen waren de afgelopen vijf jaar de twee koplopers in de Europese statistieken als het gaat om arbeidsparticipatie, en wisselden geregeld stuivertje bij het bezetten van de eerste plaats. Toch ziet de vormgeving van deze hoge arbeidsparticipatie er in het ene land heel anders uit dan in het andere. In Nederland werken veel mensen (meestal mannen) fulltime en veel mensen (meestal vrouwen) parttime. In Denemarken werkt bijna niemand parttime, maar gaat iedereen even na vier uur naar huis om kinderen op te vangen en het avondeten voor te bereiden: iedereen werkt zo een kleine zeven uur per dag. Dat systeem gedijt er uitstekend – wellicht heeft het te maken met de protestantse ethiek van de Denen die een strikte scheiding tussen werk en privé mogelijk maakt: hoe zuidelijker je komt, hoe langer de lunches en koffiepauzes immers worden, en daardoor ook de werkuren.

## Verdergaande individualisering

En tweede manier om om te gaan met een globaliserende wereld, groeiende diversiteit en de behoefte aan andere zekerheden is een verdergaande individualisering van regelingen. Verzekeringen worden dan ingeruild voor spaarsystemen. Het is in ieder geval een antwoord op migratiebewegingen: als mensen in de loop van hun leven in verschillende landen leven en werken, kunnen ze in zo'n model opgebouwde rechten meenemen in de vorm van een spaarpot. Nu werkt dat niet zo. Werknemers bouwen in Nederland bijvoorbeeld ww-rechten op naarmate ze langer werken (vanaf het moment dat ze werken bouwen ze de eerste tien jaar recht op een maand ww per gewerkt jaar op, daarna nog maar een halve maand per gewerkt jaar); dat recht kunnen ze echter niet meenemen naar het buitenland, en bovendien vervalt het als ze besluiten een tijd iets anders te gaan doen.

Een spaarsysteem is ook een manier om risico's terug te leggen bij individuen. De herziening van het huidige pensioensysteem is het voorbeeld bij uitstek. De financiële crisis, met bijhorende aangescherpte eisen voor de financiële buffers van pensioenfondsen en de aanhoudend lage rente, maakt dat het oude systeem van gegarandeerde uitkeringen steeds minder handhaafbaar is. Werd ruim een decennium geleden nog een uitkering van zeventig procent van het laatstverdiende loon beloofd, en in de periode daarna een vergelijkbaar percentage van het gemiddelde loon, inmiddels is ook die laatste toezegging lastig te realiseren. De oplossing wordt gezocht in een verdergaande individualisering van pensioenopbouw. Dat hoeft overigens niet per se een volledig geïndividualiseerd spaarpotje te zijn. Het is ook mogelijk het systeem zo in te richten dat het risico van tegenvallende beleggingsopbrengsten wel geïndividualiseerd wordt, maar dat het risico dat iemand langer dan gemiddeld leeft nog is verzekerd.

Verdergaande plannen voor individualisering zijn inmiddels ook gepresenteerd. Zo is het denkbaar om de gelden die nu naar de scholingsfondsen gaan – de o&o-fondsen – om te zetten in een individueel scholingsbudget. Marktpartijen zijn in dat kader al druk bezig met het ontwikkelen van 'human capital apps' waarmee burgers de ontwikkeling van hun eigen competenties (e-portfolio) en hun scholingsbudget bij kunnen houden. De Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging kreeg in 2016 de nodige publiciteit met het idee om dit geïndividualiseerde scholingsbudget samen te voegen met een ww-spaarvariant tot een individueel inzetbaarheidsbudget.

Het omzetten van collectieve verzekeringen in spaarvarianten is zeker niet onprobleematisch. Er zijn echter ook voordelen aan verbonden: zo wordt het bijvoorbeeld eenvoudig om ook andere vormen van fiscaal

gestimuleerde vermogensopbouw, zoals een hypotheek, te verdisconteren in een regeling die meer rekening houdt met de uitgaven en risico's in de verschillende levensfasen. Het spaarmodel is dan ook een veelvoorkomend model in snel ontwikkelende landen die niet de lange traditie van politiek gecoördineerde arbeidsverhoudingen kennen; Singapore en Chili zijn daar voorbeelden van.

### **Een universeel, ontwikkelingsgericht en inclusief stelsel**

Er is een derde weg om het systeem van sociale zekerheid verder te ontwikkelen en tegelijk mee te bewegen met de veranderende economie. Binnen die gedachtelijn blijft het stelsel in zijn kern behouden, maar wordt de vormgeving op drie manieren vergaand gemoderniseerd.

Allereerst worden socialezekerheidsrechten universeel: ze worden niet, zoals nu, gekoppeld aan het beschikken over een arbeidscontract, maar ze gelden voor alle burgers. Dat impliceert een koerswijziging. Continentale Europese landen, zoals Nederland, hebben een geschiedenis waarin rechten steeds verder zijn gekoppeld aan het hebben van een specifiek arbeidscontract. Wie een arbeidscontract ondertekent, wordt tegelijk verplicht om zich in te schrijven bij een pensioenfonds, een deel van zijn inkomen af te dragen aan een sectoraal georganiseerd scholingsfonds en bij te dragen aan de ww die binnen een sector moet worden opgebracht. Andere werkenden – zoals zzp'ers – hebben deze rechten en plichten niet. Deze koppeling van rechten en plichten aan het hebben van een arbeidscontract wordt doorgezet in het fiscale stelsel: ook dat kent specifieke faciliteiten voor verschillende typen arbeidsrelaties.

Daartegenover staat het model zoals dat in Scandinavië is gegroeid. Rechten en plichten worden gedefinieerd op het niveau van burgers en zijn niet gekoppeld aan het hebben van een arbeidscontract. Zo is er voor iedereen in Zweden de plicht om een pensioen op te bouwen: dat verloopt via de belastingdienst. Voor iedereen is er ook een scholingsfonds: voor werkenden, werklozen en zzp'ers. In Denemarken is reïntegratie van werklozen ook niet afhankelijk van de hoogte van een transitievergoeding van een werkgever, maar voor iedereen in gelijke mate beschikbaar. Inmiddels is deze redenerlijn in Zweden ook doorvertaald in een vergaande decentralisatie van cao's: mensen zijn er niet meer onderhevig aan systemen van functieclassificatie, salariëring en periodieken die kenmerkend zijn voor de traditionele cao's. Er worden op landelijk niveau alleen nog afspraken gemaakt over arbeidsomstandigheden – op dat gebied wil men geen concurrentie – en de rest laat men over aan het overleg tussen leidinggevende en

werknemer. In een arbeidsmarkt met een grote mate van diversiteit is het de rol van de overheid, zo is het idee, om een beperkt aantal algemene kaders te stellen en daarbinnen zoekt iedereen zijn weg, al dan niet ondersteund door vakbonden en brancheorganisaties. *Embedded flexibility* heet dat in de woorden van MIT-onderzoeker Kathleen Thelen (2014).

Deze fundamenteel verschillende manieren van het inrichten van sociale rechten en plichten heeft een lange geschiedenis. In de Scandinavische landen waren er weinig grote bedrijven toen honderd jaar geleden het sociale stelsel in de steigers werd gezet, en dat maakte dat rechten en plichten vooral aan overheden werden gekoppeld. In de rest van continentaal Europa waren werkgevers en werknemers veel beter georganiseerd, en dus wilden ze een groter deel van de uitvoering van de sociale zekerheid via hun eigen overleg en instrumenten (cao) vormgeven – waarbij ze voor het gemak opteerden voor het schaalniveau van een sector. In de praktijk ontwikkelde zich in de niet-Scandinavische continentale landen zodoende vooral een praktijk van dualisering doordat rechten van vaste contracten in de praktijk intact bleven en die van tijdelijke contracten versoberden, terwijl gelijktijdig het aandeel vaste contracten steeds kleiner werd. Het effect is een duale arbeidsmarkt met insiders en outsiders. Inmiddels zijn we op een punt aangeland waarop het continentaal-Europese model duidelijk minder toekomstbestendig lijkt dan het model van universele aanspraken. De grote diversiteit aan arbeidsrelaties wringt steeds meer als rechten aan contractvormen zijn gekoppeld.

Een tweede element in deze moderniseringsagenda is het in hoge mate centraler stellen van ontwikkeling en scholing. Dat is de logische consequentie van een economie die steeds meer gericht is op ontwikkeling en innovatie. Het is ook de logische consequentie van het feit dat mensen steeds langer deelnemen aan het arbeidsproces: het idee van een tweede of derde carrière zal steeds meer gemeengoed worden. Instrumenten in dit kader zijn scholingsbudgetten, maar ook scholingsafspraken in cao's. Tot op heden is de opdracht om iedere paar jaar bijscholing te volgen alleen een verplichting voor hoogopgeleide professionals zoals advocaten en artsen, maar het ligt voor de hand het uitgangspunt op veel meer typen werknemers van toepassing te verklaren.

Modernisering betekent ook het herzien van de instrumenten voor reïntegratie. Tot op heden is het maar in zeer beperkte mate gelukt om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt succesvol naar werk te begeleiden. Grote plannen als melkertbanen en jeugdwerkgarantiebanen zijn een stille dood gestorven. Een geloofwaardige sociale zekerheid zal op dit punt beter moeten weten te presteren. In Vlaanderen heeft enige tijd een model op tafel



gelegen waarbij een ww-uitkering het eerste half jaar een uitkering was die dicht in de buurt van het laatst verdiende loon bleef, maar waarvan daarna een met de tijd oplopend percentage alleen gebruikt mocht worden voor reïntegratie; op die manier nam het inkomensgaranderende deel steeds af en het activerende deel toe. Of iets dergelijks gaat werken, staat te bezien. Duidelijk is wel dat er nog een grote opgave ligt om effectievere vormen van reïntegratie te ontwikkelen.

## Tot slot

Onzekerheidsreductie is meer dan ooit aan de orde, en de grote vraag is of een verdere ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid daar een bevredigend antwoord op gaat geven. Dat zal niet eenvoudig zijn, want de beleving van risico's is de afgelopen halve eeuw wezenlijk veranderd. Bovendien verlangt de economie een socialezekerheidsstelsel dat verandering faciliteert in plaats van tegenhoudt.

De geschiedenis leert dat veranderingen meestal pas tot stand komen als er een groot gevoel van *sense of urgency* is, anders gezegd, als een probleem zich al heel lang en manifest heeft voorgedaan. Overheden zijn slecht in het tijdig of zelfs preventief begeleiden van substantiële transformaties. Vergelijk in dat opzicht hoe in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw in Nederland de transformatie van een industriële economie naar een diensteneconomie vorm heeft gekregen. Het antwoord in de jaren tachtig werd vooral gevonden in het oprekken van de indicatiecriteria voor de WAO door met name oudere werknemers in de traditionele maakindustrie via die regeling uit te laten stromen met behoud van het grootste deel van hun inkomen. Uiteindelijk leidde dat ertoe dat eind jaren tachtig één op de vijf werknemers een WAO-uitkering kreeg. In de jaren negentig werd deze transformatie vooral gefinancierd door de vut: de grote instroom in de WAO werd als maatschappelijk ongewenst gezien, en de vut als een elegante oplossing. Maar de kosten voor elk van deze oplossingen waren enorm.

Of het deze keer gaat lukken om sneller te schakelen, zal moeten blijken. Deze bundel wil in ieder geval een aantal elementen nader duiden. De bijdrage van Hans Boutellier plaatst de zoektocht naar zekerheid in een breed perspectief. Kim Putters en Stella Hoff proberen op basis van materiaal van onder meer het Sociaal en Cultureel Planbureau een precieze duiding te geven van welke vormen van onzekerheden voorkomen en bij wie. In de twee daaropvolgende bijdragen schetsen respectievelijk Paul de Beer en Romke van der Veen hoe het stelsel van sociale zekerheid in de

afgelopen decennia is vergaan, en langs welke lijnen het zich verder zou kunnen ontwikkelen. Casper van Ewijk beschrijft hoe een verschuiving in de richting van spaarsystemen eruit zou kunnen zien. Monique Kremer geeft een beeld van mogelijke socialezekerheidsstelsels in een wereld met grote migratiebewegingen. Jan Peter van den Toren laat zien hoe zekerheid vorm kan krijgen door sociaal beleid beter te verbinden met innovatiebeleid, en dat in die context de regio in veel gevallen een beter schaalniveau is dan het Rijk. Dat sociale zekerheid verder moet reiken dan het louter uitvoeren van inkomensdervingsregelingen staat centraal in de bijdrage van Evelien Tonkens en Loes Verplanke. Olaf van Vliet plaatst de ontwikkelingen van socialezekerheidsstelsels in een Europees-vergelijkend perspectief. Tot slot grijpt Gabriël van den Brink weer terug op het kernthema van het boek: hoe na te denken over zekerheid.

## Literatuur

- Atkinson, T. (2015). *Inequality*. Harvard: Harvard U.P.
- Beer, P. de. & Pinxteren, M. van (2016). *Meritocratie. Op weg naar een nieuwe klassensamenleving?* Amsterdam: AUP.
- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age*. New York: Norton.
- Chen, Y., Görg, H., Görlich, D., Molana, H., Montagna, C. & Temouri, Y. (2014). *Globalisation and the Future of the Welfare State*. IZA Policy Paper 81. Bonn: IZA.
- Diamandis, P., Kotler, S. (2012). *Abundance*. New York: Free Press.
- Est, R. van & Kool L. (red.) (2015). *Werken aan de robotsamenleving*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Ford, M. (2015). *The Rise of the Robots*. New York: Basic Books.
- Frey, C. & Osborne, M. (2013). *The Future of Employment. How Susceptible are Jobs to Computerization*. Oxford: Oxford Martin School.
- Gratton, L. (2011). *The Shift. The Future of Work is Already Here*. Londen: HarperCollins.
- Katzenstein, P.J. (1985; 2003). *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell U.P.
- Marquand, D. (2012). *The End of the West*. Princeton: Princeton U.P.
- Mason, P. (2015), *Postcapitalism. A Guide to Our Future*. Milton Keynes: Allen Lane.
- OECD (2015). *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries*. Parijs: OECD.
- RMO (2011). *Nieuwe ronde, nieuwe kansen*. Den Haag: RMO.

- Rodrik, D. (1998). Why do open economies have bigger governments? *Journal of Political Economy*, (106)5, 997-1032.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Went, R., Kremer, M. & Knottnerus, A. (red.) (2014). *De robot de baas*. Den Haag: WRR.

### **Over de auteur**

**Peter van Lieshout** is hoogleraar Theorie van de Zorg aan de Universiteit Utrecht en adviseur.

