

## 5. Sociale zekerheid in een open samenleving

Postindustrialisering en de toekomst van de sociale zekerheid

*Romke van der Veen*

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

DOI: 10.5117/9789462984608/CH05

### Samenvatting

In dit hoofdstuk wordt verkend hoe sociale zekerheid in een postindustriële samenleving er uit zou kunnen zien. Eerst worden de economische en maatschappelijke ontwikkelingen die gepaard gaan met postindustrialisering in kaart gebracht. Vervolgens wordt onderzocht welke problemen het bestaande stelsel van sociale zekerheid ondervindt in de open diensten- en kenniseconomie die is ontstaan. Er worden na deze verkenning een tiental uitgangspunten geformuleerd voor de vormgeving van sociale zekerheid. Centraal hierin staan gedeelde verantwoordelijkheden, risicodeling en een zekere maatschappelijke solidariteit. Tot slot wordt bij wijze van gedachte-experiment verkend wat de tien uitgangspunten betekenen voor de vormgeving van regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in een open samenleving.

**Keywords:** modernisering sociale zekerheid, post-industriële arbeidsmarkt, solidariteit, risicodeling, werkloosheidsverzekering, arbeidsongeschiktheidsverzekering

### Inleiding

In deze beschouwing staat de vraag centraal hoe binnen de context van een moderne, postindustriële samenleving vorm kan worden gegeven aan sociale bescherming van werkenden. Deze vraag vertrekt vanuit de veronderstelling dat een postindustriële samenleving wellicht andersoortige problemen

opwerpt waar het gaat om sociale bescherming dan een industriële samenleving. Ik begin met de vraag welke sociaal-economische gevolgen processen van postindustrialisering hebben en wat die betekenen voor de organisatie van sociale bescherming. Deze paragraaf is vooral probleemstellend, dat wil zeggen dat een aantal ontwikkelingen aan bod komt zonder diepgaand aandacht te besteden aan de achtergrond van deze ontwikkelingen. Het centrale thema van deze beschouwing is immers een andere: hoe kan in een dergelijke context sociale bescherming vorm krijgen. De daaropvolgende paragraaf stelt de vraag centraal waarom het huidige stelsel van sociale zekerheid onvoldoende in staat is om ook in een postindustriële samenleving sociale bescherming te bieden. Vervolgens formuleer ik een aantal principes voor de inrichting van een stelsel van sociale zekerheid dat in een postindustriële samenleving werkenden bescherming kan bieden. Ik zal deze principes enigszins uitwerken in termen van meer specifieke regelingen en een organisatiestructuur, maar deze uitwerking blijft noodgedwongen bescheiden. Ze moet aanzetten tot verdere doordenking van de manier waarop dat plaats kan vinden.

Een belangrijk element van postindustrialisering is globalisering. Die heeft gevolgen voor de arbeidsmarkt en roept nieuwe vragen op over verantwoordelijkheden en organisatie van sociale bescherming op bovenationale schaal. Dit is een belangrijk thema dat een zelfstandige behandeling verdient. Ik concentreer me in deze bijdrage op de gevolgen van globalisering voor de Nederlandse arbeidsmarkt en de vraag hoe we daar in Nederland mee om zouden kunnen gaan.

## De gevolgen van processen van postindustrialisering

Sinds de term door Alain Touraine in 1969 werd gemunt en populair gemaakt door Daniel Bell in zijn *The Coming of Postindustrial Society* uit 1973, wordt een discussie gevoerd over het idee van de postindustriële samenleving. De term verwijst naar economische en sociaal-politieke veranderingen die zich in hoogontwikkelde industriële samenlevingen vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw voordoen. In de economie voltrekt zich een proces van *tertiarisering*: dienstverlenende activiteiten krijgen een toenemend belang in het totaal van economische productie. Dit proces van tertiarisering is onder andere een gevolg van de opkomst van nieuwe technologieën, met name informatie- en communicatietechnologieën. Door deze nieuwe technologieën ontstaan niet alleen allerlei nieuwe producten en diensten, maar ze hebben ook ingrijpende gevolgen voor de (industriële) productie omdat zij verdere automatisering en robotisering mogelijk maken.<sup>1</sup> Deze

technologieën stimuleren ook een proces van *globalisering*, dat wil zeggen een toenemende organisatie van productieprocessen op een wereldwijde schaal. Economische globalisering leidt vervolgens tot verplaatsing van productieprocessen, tot regionale specialisatie, tot splitsing van productieketens, tot meer internationaal of multinationalaal georiënteerde bedrijven en tot een (verdere) internationalisering van kapitaalmarkten.<sup>2</sup> Kort samengevat: postindustrialisering leidt tot het ontstaan van een open diensten- en kenniseconomie.

Postindustrialisering heeft ook belangrijke maatschappelijke gevolgen. In de eerste plaats is er het toenemende belang van kennis en scholing vanwege veranderingen in de aard van productieprocessen en in de bedrijfsorganisatie. Dat betekent niet dat het aandeel banen voor laaggeschoolden direct afneemt, maar ze veranderen wel van aard. Ze verschuiven naar de dienstensector, terwijl sociale in plaats van meer praktische vaardigheden belangrijker worden. Postindustrialisering gaat ook gepaard met een toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en met het ontstaan van meer kleine, kortere, wisselende dienstverbanden. De fordistische organisatie van de arbeidsrelatie (een vast en langdurig arbeidsverband, voor veertig uur bij dezelfde werkgever, geordend in een kostwinnersmodel) wordt minder regulier; hiervoor in de plaats komen meer flexibele arbeidsrelaties, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt – banen die hoofdzakelijk vervuld worden door mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie zoals vrouwen en migranten. De maatschappelijke gevolgen van postindustrialisering zijn daarmee *toenemende diversiteit en mobiliteit* enerzijds en *individualisering* anderzijds.

Door deze mechanismen komen nationale verzorgingsstaten – het resultaat van processen van industrialisering en modernisering – onder druk te staan. Globalisering zorgt ervoor dat steeds meer processen zich aan nationale regulering en ordening onttrekken. Flexibilisering van de arbeidsmarkt tast de overwegend fordistisch geordende instituties van de sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen aan. Processen van individualisering ondermijnen de stabiliteit van sociale bindingen en daarmee de organisatiegraad van burgers in vakverenigingen, maar ook in andere maatschappelijke organisaties, waaronder politieke partijen.

De optelsom van bovenstaande economische, maatschappelijke en sociaal-politieke veranderingen is volgens velen een toenemende *onbeheersbaarheid* van het economische en maatschappelijke verkeer. Bauman (2000) spreekt in dit verband over *liquid modernity*, daarmee verwijzend naar afnemende stabiliteit van instituties en toenemende veranderlijkheid van het sociale en economische verkeer. Giddens (1990) gebruikt de term *reflexive modernity*, waarmee hij eveneens verwijst naar afnemende

beheersbaarheid van de moderne samenleving, toenemende autonomie van de individuele actor en afnemende kracht van instituties (zie ook Hoogenboom & Van der Veen, 2005).

Over de verschuivingen in de richting van tertiërisering, globalisering en flexibilisering bestaat grote overeenstemming. Over de gevolgen van deze processen voor de aard en de verdeling van de arbeid is er meer discussie. Ontstaat er een kloof tussen goede en slechte banen? Doet zich een verschuiving naar meer hogergeschoolde werkgelegenheid voor? Is er sprake van een gelijktijdige groei van (laaggeschoolde) banen in de dienstverlening? Anno 2016 lijken de bewijzen voor een zekere polarisatie, zowel in kwaliteit als in verdeling van de arbeid, te zijn gegroeid (CPB, 2015; Van der Veen, 2016). Door technologische ontwikkelingen ontstaan vooral meer hooggeschoolde banen. Tegelijkertijd neemt het aandeel banen voor middelbaar geschoolden af. Mensen die voorheen aangewezen waren op het middensegment van de arbeidsmarkt kunnen zich óf opscholen óf de concurrentie aangaan met laaggeschoolde werknemers, die steeds vaker emplooi vinden in de dienstensector. Hierdoor ontstaat een grote druk op de onderkant van de arbeidsmarkt, die niet alleen resulteert in een relatief hogere werkloosheidskans voor laaggeschoolden, maar ook in relatief slechte arbeidsvoorwaarden, meer flexibele arbeidsrelaties en 'schijnzelfstandigheid'.<sup>3</sup>

## **Sociale zekerheid onder druk?**

Toen in 1976 de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) van kracht werd, was dat volgens velen 'de sluitsteen' in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Er was een breed en universeel stelsel ontstaan van werknemersverzekeringen en volksverzekeringen. Het werd bipartiet (door werkgevers- en werknemersorganisaties) uitgevoerd en tripartiet (werkgevers, werknemers en de staat) bestuurd. Het kende een welvaartsvast minimumloon en een daaraan gekoppeld bestaansminimum dat richtinggevend was voor de Algemene Bijstandswet (ABW). Daarnaast was er een dekkend stelsel van collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's), waarin diverse aanvullende regelingen tussen werkgevers- en werknemersorganisaties werden verankerd, die door de minister algemeen verbindend verklaard konden worden (wat meestal ook gebeurde).

Met het leggen van deze sluitsteen werd direct ook de bijl aan de wortel van het stelsel gelegd. Een hoog beroep op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen<sup>4</sup> zette in de jaren tachtig een cascade aan veranderingen in werking – veranderingen die beoogden de betaalbaarheid en de

beheersbaarheid van het stelsel te vergroten. Vier belangrijke wijzigingen deden zich voor.

In de eerste plaats trad er *decentralisatie van risico's* op, dat wil zeggen dat financiële risico's (gedeeltelijk) werden teruggedeeld in geval van ziekte- en arbeidsongeschiktheid en, in mindere mate, van werkloosheid. De risico's kwamen te liggen bij de werkgever (loondoorbetalingsverplichting<sup>5</sup> en premiedifferentiatie) en de lokale overheid (budgetverantwoordelijkheid van gemeenten voor 'bijstandsregelingen' en voor maatschappelijke ondersteuning<sup>6</sup>).

In de tweede plaats kwam de nadruk te liggen op *arbeidsparticipatie* (activering en reïntegratie) door het benadrukken<sup>7</sup> en voorwaardelijk maken<sup>8</sup> van (de resterende) *inzetbaarheid* op de arbeidsmarkt in plaats van uit te gaan van een (duurzame) arbeidsbeperking.

In de derde plaats werd de *toegankelijkheid* van de sociale zekerheid (door strengere regels voor toelating,<sup>9</sup> een eenduidiger uitvoering<sup>10</sup> en strengere handhaving<sup>11</sup>) en de *risicodekking* van werknemers (door de inperking van de hoogte en de duur van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen) verminderd.

Ten slotte trad een vorm van *verstatelijking* op doordat de rol van de sociale partners in het bestuur en de uitvoering van de sociale zekerheid werd teruggedrongen ten faveure van uitvoering door (semi-)publieke organisaties: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

Deze veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid gingen gepaard met aanpassingen in de arbeidsverhoudingen en -voorwaarden. Waar de herzieningen in de sociale zekerheid gericht waren op het vergroten van de betaalbaarheid en beheersbaarheid, zijn de herzieningen in de arbeidsverhoudingen mede gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie door een betere aansluiting bij een veranderende arbeidsmarkt. Deze hogere arbeidsparticipatie zou ook moeten bijdragen aan de verbetering van het fiscale draagvlak voor de sociale zekerheid.

Belangrijke veranderingen die werden doorgevoerd betreffen de bevordering van de mogelijkheden voor *deeltijdwerk* (Visser, 1999) en voor het aangaan van *flexibele arbeidsrelaties* (Dekker, 2011; Houwing, 2010). Ook de bevordering van de mogelijkheden voor zelfstandig ondernemerschap, resulterend in een sterke stijging van vooral het aantal zzp'ers, neemt hierbij een belangrijke plaats in (Ministerie van Financiën, 2015). Deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat het standaardarbeidscontract (het vaste, voltijdse werkverband) steeds minder dominant is geworden.

Deze flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt heeft bijgedragen aan een hoge arbeidsparticipatie en een relatief laag aantal gewerkte uren.

De arbeidsparticipatie is het laatste decennium met name voor ouderen sterk gestegen door afschaffing in 2006 van de mogelijkheden tot vervroegde uittreding en ophoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar (tussen 2015 en 2021).

Dat alles leidt er toe dat anno 2016 de arbeidsmarkt in Nederland de volgende kenmerken heeft:<sup>12</sup>

- Veel huishoudens met meer dan één inkomen: een anderhalfverdieners-economie (Visser, 1999); binnen de OECD kent Nederland het hoogste percentage werkende vrouwen in deeltijd: ruim 60 procent in 2012.
- Een van de hoogste percentages arbeidsparticipatie in de OECD (2015: 76,5 procent), terwijl in vergelijking met andere landen de laagste aantallen uren worden gewerkt (een kleine 1400 uur per jaar in 2012).
- Een tweedeling tussen werknemers met een meer vaste arbeidsrelatie (65 procent) enerzijds en werkenden met een flexibele arbeidsrelatie en zzp'ers anderzijds (35 procent). Voor jongere werknemers onder de 35 jaar is deze verhouding 50 procent – 50 procent (CBS).<sup>13</sup>
- Een verslechterende arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden, mede door een verschuivende vraag en verdringing door middelbaar geschoolden (CPB, 2015).
- Een waarschijnlijk verder toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt en flexibiliteit in de arbeidsrelatie.

Deze veranderingen hebben er bij elkaar voor gezorgd dat de sociale bescherming van werkenden in Nederland anno 2016 gekenmerkt wordt door een zekere dualisering in de sociale zekerheid en de arbeidsverhoudingen: tussen insiders met een nog steeds relatief hoge werkzekerheid en een relatief omvangrijk recht op sociale zekerheid en outsiders die een beperkte zekerheid en bescherming genieten. De dualisering op de arbeidsmarkt maakt dat niet alleen de afstand tussen insiders en outsiders groter is geworden, maar dat ook de omvang van de groep outsiders sterk is toegenomen. (Hierbij moet overigens wel bedacht worden dat de hoge arbeidsparticipatie in Nederland, waardoor de meeste huishoudens meer dan één inkomensbron hebben, de gevolgen van deze dualisering afzwakt.) Voor de werkgever is de keerzijde van de toegenomen flexibiliteit in de arbeidsverhoudingen dat het stelsel van sociale zekerheid en arbeidsverhoudingen een relatief zware belasting op de arbeidsrelatie legt, met name in de sfeer van de reïntegratie- en de loondoorbetalingverplichtingen.

De randvoorwaarden waaronder een stelsel van sociale bescherming in een postindustriële samenleving moet functioneren, wil ik in het navolgende verkennen. In de eerste plaats zijn dat een aantal algemene

randvoorwaarden die te maken hebben met de bereidheid van burgers om risico's met elkaar te delen en de eisen die dat aan een stelsel van sociale bescherming stelt. Daarna sta ik stil bij een tweede groep randvoorwaarden die te maken hebben met de aard van sociale risico's in een postindustriële samenleving; het stelsel van sociale bescherming moet aansluiten bij de aard van deze moderne sociale risico's. Vervolgens formuleer ik een aantal uitgangspunten waaraan mijns inziens een stelsel van sociale bescherming in een postindustriële samenleving moet voldoen om tot slot de contouren van een dergelijk stelsel uit te werken en toe te passen.

### **Solidariteit en de reikwijdte van een stelsel van sociale zekerheid**

De ontwikkeling van sociale zekerheid in de negentiende en twintigste eeuw is nauw verknoot met de ontwikkeling van markten, van de moderne bedrijfsorganisatie en van lokaal en nationaal staatsgezag. Stelsels van sociale zekerheid zijn het voortbrengsel van processen van industrialisering, die risico's produceerden, en het ontstaan van de fordistische bedrijfsorganisatie en moderne natiestaten, die de sociale bindingen en staatsmacht tot stand brachten, nodig om een stelsel van sociale zekerheid te laten ontstaan.

Regelingen van sociale zekerheid bestaan bij de gratie van de bereidheid om risico's te delen binnen een afgegrensde gemeenschap en daarbij een zekere mate van solidariteit aan de dag te leggen. In deze beschouwing definieer ik sociale zekerheid dus als een systeem van (inkomens)bescherming waarin op een of andere manier risicodeling een rol speelt. Sparen kan nuttig zijn om tegenslagen het hoofd te kunnen bieden, maar organiseert geen risicodeling. De solidariteit waar risicodeling op bouwt, berust voor een deel op eigenbelang. Dit eigenbelang kan gestoeld zijn op de dreiging die uit kan gaan van ziekte en armoede (De Swaan, 1988), maar ook van problemen van marktfalen: een te kleine kring van verzekerden of het niet deelnemen van goede risico's aan private regelingen voor sociale zekerheid (De Jong, 1995). Marktfalen kan worden aangepakt door regelingen verplicht te stellen: algemene volksgezondheidszorg of een werkloosheidsverzekering voor alle werknemers. Zo wordt de dreiging van een epidemie afgewend of worden de te verzekeren risico's breed gespreid. De solidariteit waarop regelingen van sociale zekerheid zijn gebaseerd, is dus deels formeel afgedwongen (de verplichtstelling) en administratief (in plaats van 'beleefd') van aard.

Eigenbelang biedt echter geen voldoende verklaring voor het ontstaan van regelingen van sociale zekerheid. Wanneer brede en meer dan minimale bescherming biedende arrangementen in het leven worden geroepen, wordt

ook een beroep gedaan op een zeker sociaal gevoel (De Swaan, 1988). Het is dan ook de combinatie van eigenbelang en sociaal gevoel die ten grondslag ligt aan de solidariteit die ruimhartige stelsels van sociale zekerheid organiseren (Van der Veen, 2000).

De aard van stelsels van sociale zekerheid staat in wisselwerking met de maatschappelijke solidariteit. Mechanismen van profijt (Skocpol, 1990) en verdienstelijkheid (*deservingness*: Katz, 1989) spelen hierbij een rol. Het idee is dat brede en ruimhartige regelingen de maatschappelijke solidariteit versterken en dat selectieve en minimale regelingen solidariteit kunnen ondermijnen. Ruimhartige regelingen versterken de maatschappelijke solidariteit omdat iedereen er profijt van kan hebben, terwijl de selectieve en minimale regelingen – bijvoorbeeld regelingen voor de meest kwetsbare groepen gefinancierd uit de algemene middelen – solidariteit ondermijnen omdat veel mensen er aan mee moeten betalen maar slechts weinigen er profijt van hebben. Selectieve regelingen kunnen solidariteit ook ondermijnen doordat de groep die ervan profiteert dan duidelijk aanwijsbaar is en haar ‘verdienstelijkheid’ in twijfel kan worden getrokken (Wilson, 1987). Het verschijnsel van afkalvende solidariteit doet zich ook voor wanneer er scherpe en moeilijk te overbruggen maatschappelijke breuklijnen ontstaan (Rosanvallon, 1995; Elchardus, 2003). Deze breuklijnen maken niet alleen zichtbaar wie profijt heeft van een stelsel en wie niet, maar versterkt ook de scheiding tussen deze twee groepen. Kortom: naarmate meer mensen denken geen profijt te hebben van een stelsel van sociale zekerheid en naarmate er diepere breuklijnen tussen verschillende groepen ontstaan, wordt solidariteit ondermijnd. Om solidariteit mogelijk te maken, moeten daarom bruggen over deze maatschappelijke kloven worden geslagen.

De eerste randvoorwaarde van een stelsel van sociale bescherming is dus de bereidheid om risico's te delen. Naast welbegrepen eigenbelang vraagt dat om solidariteit en een zekere reikwijdte (universaliteit) van arrangementen. De vraag is nu hoe de voor een (breed) stelsel van sociale zekerheid benodigde solidariteit georganiseerd kan worden in een samenleving die veel opener en mobieler is dan voorheen.

## Nieuwe risico's en de inrichting van sociale bescherming

In de sociaalwetenschappelijke literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen oude en nieuwe risico's. Nieuwe risico's staan tegenover de oude risico's van ziekte, werkloosheid, ouderdom en onwetendheid. Nieuwe risico's betreffen het verenigen van werk- en familieverplichtingen, alleenstaand

ouderschap, langdurige werkloosheid, onvoldoende inkomsten uit werk en onvoldoende bescherming via sociale zekerheid (Bonoli, 2005; Esping-Andersen, 1999). Deze nieuwe risico's zijn de risico's van de postindustriële samenleving en zijn het resultaat van veranderende familierelaties door individualisering, van een flexibeler arbeidsmarkt en van meer fluïde arbeidsverhoudingen.

Nieuwe risico's vragen in deze benadering – meer dan voorheen – om activerend arbeidsmarktbeleid. De vaste baan voor het leven bestaat niet meer en juist groepen die kwetsbaar zijn voor deze nieuwe risico's – vrouwen, alleenstaanden, migranten, laaggeschoolden – hebben de grootste moeite om insider op de arbeidsmarkt te worden. Risicobescherming via sociale zekerheid moet daarom aangevuld worden met een beleid dat gericht is op het verbeteren van de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie.

Grofweg kunnen we drie vormen van activerend arbeidsmarktbeleid onderscheiden: het ondersteunen van mensen bij het zoeken van werk (door het bieden van *employment services*), het verhogen van de kansen van mensen op het vinden van werk door investeringen in menselijk kapitaal (*human resources*) en het voorzien in gesubsidieerde arbeid (vooral tijdelijk). Deze drie vormen van activerend arbeidsmarktbeleid zijn in beginsel gericht op het verhogen van de inzetbaarheid (*employability*) van mensen. In de dagelijkse praktijk gaan deze vormen van activerend beleid vaak samen met het versterken van prikkels in de sociale zekerheid en het arbeidsvoorwaardenbeleid, zodanig dat arbeidsparticipatie maximaal gediend wordt. Taylor-Gooby (2004) heeft erop gewezen dat dit laatste soms de dominante beleidsstrategie is, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, en dat activerend arbeidsmarktbeleid dan eerder een meer symbolische en retorische functie vervult dan dat het daadwerkelijk activering en reïntegratie ondersteunt.

Esping-Andersen (1999) en Taylor-Gooby (2004) benadrukken beide dat nieuwe risico's niet in de plaats van, maar naast oude risico's komen te staan. In deze interpretatie komen nieuwe vormen van arbeidsmarktbeleid en vooral familiebeleid naast bestaande vormen van sociale zekerheid te staan. Een andere benadering van nieuwe risico's vinden we bij Giddens (1994). Giddens heeft een meer sociologisch geïnspireerde en ook radicalere versie van het denken over nieuwe risico's ontwikkeld. Hij spreekt niet over nieuwe risico's, maar over *manufactured risks*. Hiermee verwijst hij naar het toenemend interne karakter van nieuwe risico's ten opzichte van oude risico's. Deze laatste hebben een meer extern karakter, dat wil zeggen: ze overkomen ons en we hebben er weinig invloed op. Werkloosheid bijvoorbeeld hing in de industriële samenleving vooral samen met conjuncturele

ontwikkelingen en deed zich bij tijd en wijle in massale vormen voor. In een postindustriële samenleving is werkloosheid veel directer gekoppeld aan de inzetbaarheid van mensen en mede daardoor afhankelijk van scholing en de bereidheid om zich aan te passen aan veranderende arbeidsmarktomstandigheden. *Manufactured risks* zijn volgens Giddens dus sterker afhankelijk van de keuzen die individuen maken waar het gaat om de inrichting van hun familieleven en hun schoolloopbaan, of, breder geformuleerd: van hun levensstijl. Deze logica is wellicht duidelijker waarneembaar in de sfeer van de gezondheidszorg: naarmate we meer weten over de relatie tussen levensstijl en gezondheidsrisico's zijn individuele keuzen van burgers bewuster gekoppeld aan de gezondheidsrisico's die zij lopen.

Wat betekent dat voor de wijze waarop in sociaal beleid met deze *manufactured risks* omgegaan kan worden? Volgens Giddens vraagt het om sociaal beleid dat gericht is op levensstijl (*life politics*), op het faciliteren van keuzen (*generative politics*) en op het bevorderen van autonomie en solidariteit (*positive welfare*). De verschillende elementen in Giddens visie, *manufactured risks* enerzijds en de andersoortige doelen van sociaal beleid anderzijds, zijn met elkaar verbonden door de rol van het actieve, reflexieve subject. De mens heeft in zijn visie invloed op de risico's die hij of zij loopt en is medeverantwoordelijk voor het omgaan met deze risico's. De staat heeft daarbij ook een rol: niet alleen een beschermende, zoals in de huidige verzorgingsstaat, maar ook een activerende, voorwaardenscheppende en stimulerende (Hoogenboom & Van der Veen, 2005).

De beide benaderingen van nieuwe risico's overlappen in die zin dat beide op een meer investerende of faciliterende rol voor sociaal beleid wijzen, naast de klassieke taak van sociale bescherming. De tweede benadering legt daarnaast een grote nadruk op het aanspreken van de verantwoordelijkheid van burgers voor de keuzes die zij maken en de gevolgen ervan. Dit laatste, de grotere nadruk op individuele verantwoordelijkheid, kan ook op een andere manier beredeneerd worden: namelijk via de toenemende mondigheid van en verschillen tussen burgers waarbij meer keuzevrijheid en minder nadruk op gelijkheid past en ook gevraagd wordt (Schnabel, 2004).

## Sociale bescherming in een postindustriële samenleving

Deze beschouwing vertrekt vanuit de vooronderstelling dat een zekere mate van sociale bescherming bevorderlijk is voor de maatschappelijke welvaart – breed gedefinieerd – (zie bijvoorbeeld Putnam, 2002) en dat grote sociale

ongelijkheden deze welvaart doen afnemen (zie bijvoorbeeld Stiglitz, 2012). Er is zeker enige evidentie voor deze stelling, maar onomstreden is zij niet. In deze beschouwing gaat het mij echter niet om de verdere onderbouwing van deze stelling maar om de uitwerking ervan naar de inrichting van een stelsel van sociale bescherming onder omstandigheden die sociale ongelijkheden bevorderen en waar de beheersing van die ongelijkheden steeds moeilijker lijkt te worden. Dat is in mijn omschrijving de werkelijkheid van de postindustriële arbeidsmarkt.

De uitgangspunten waaraan een houdbaar stelsel van sociale bescherming in een postindustriële samenleving moet voldoen, zijn niet fundamenteel anders dan in een industriële samenleving: het stelsel moet sociale zekerheid bieden aan een brede groep burgers op een zodanige wijze dat maatschappelijke tegenstellingen worden overbrugd en sociale samenhang wordt bevorderd. Dat moet op een dusdanige wijze gebeuren dat het stelsel aansluit bij de variatie die bestaat op de arbeidsmarkt en ruimte laat voor verschillen tussen burgers. Ten slotte dient de sociale bescherming zo te zijn ingericht dat ze maatschappelijke participatie faciliteert en de verantwoordelijkheid van actoren (werkgevers, werknemers en hun organisaties) voor sociale zekerheid stimuleert.<sup>14</sup> Het zijn de omstandigheden waaronder deze uitgangspunten ingevuld moeten worden – grote maatschappelijke en economische variatie en mobiliteit in een sociaal, economisch en bestuurlijk open omgeving – die de opdracht extra lastig maken.

Zo geformuleerd spelen sociale verzekeringen ook in een postindustriële samenleving een belangrijke rol in de bescherming van burgers omdat zij risicodeling organiseren. Die risicodeling kan via de staat, via de markt of via beide georganiseerd worden, maar is voorwaardelijk voor sociale bescherming. Individuele voorzieningen (zonder risicodeling) bieden als het erop aankomt onvoldoende sociale bescherming.

Tot wat voor uitgangspunten voor de inrichting van een stelsel van sociale bescherming leidt dat? Het leidt allereerst tot een gelaagd stelsel dat:

1. een *brede dekking* – in verband met de benodigde solidariteit – combineert met;
2. *variatie* tussen groepen – in verband met de toenemende maatschappelijke en economische diversiteit – en;
3. *individuele keuzeruimte* – in verband met individualisering en individuele verantwoordelijkheid.

Centraal in deze eerste drie uitgangspunten staat gedeelde verantwoordelijkheid. Zowel individuele burgers, werkgevers, werknemers als hun organisaties en de staat moeten een rol spelen in een stelsel dat voldoet aan

de eisen die de maatschappelijke organisatie van sociale zekerheid stelt en die aansluit bij de risico's die de moderne arbeidsmarkt met zich meebrengt. Achter deze uitgangspunten gaat de gedachte schuil dat een stelsel van sociale zekerheid in een postindustriële samenleving bescherming dient te bieden aan alle werkenden en niet alleen aan werknemers. Juist vanwege de veranderingen die zich in arbeidsrelaties voordoen (flexibilisering, toenemende mobiliteit, meer zzp'ers) staat een begrenzing tot de traditionele arbeidsrelatie het brede karakter van de dekking in de weg.

Aan deze drie uitgangspunten kunnen er twee toegevoegd worden. Het stelsel moet zo zijn ingericht dat het:

4. *arbeidsparticipatie* stimuleert, als doel op zich, omdat het noodzakelijk is voor het fiscale draagvlak en omdat activerend beleid op een postindustriële arbeidsmarkt een grotere noodzakelijkheid is, en;
5. mensen aanspreekt op hun *individuele verantwoordelijkheid*, omdat wederkerigheid een basis is voor solidariteit (Achterberg e.a., 2010) en omdat het handelen van mensen van invloed is op de risico's die zij lopen.

Bovenstaande vijf punten zijn de kern van wat wel een *sociale-investeringsstaat* wordt genoemd. De wijze waarop sociale investering plaatsvindt, moet aan een aantal randvoorwaarden voldoen, namelijk dat:

6. sociale investering aanvullend is op sociale bescherming, en hier niet voor in de plaats komt;
7. in beleid gebruik wordt gemaakt van financiële prikkels om gedrag te sturen, maar dat dit slechts één van de in te zetten instrumenten is (zie Van der Veen, 2016: 21) – andere instrumenten zijn het versterken van individuele en collectieve capaciteiten, versterking van sociaal kapitaal en het bieden van beschut werk – en dat;
8. de resultaten van sociale investering niet alleen worden afgemeten aan de effectiviteit van de inzet in termen van arbeidsparticipatie. Sociale investering dient nadrukkelijk ook andere doelen: het bevorderen van vertrouwen, het versterken van sociale cohesie en het ondersteunen van solidariteit tussen verschillende maatschappelijke groepen.<sup>15</sup>

De optelsom van deze uitgangspunten en randvoorwaarden leidt ertoe dat ik geen voorstander ben van een ministelsel of een basisinkomen. Deze beide modellen concentreren zich op de publieke verantwoordelijkheid voor sociale zekerheid en beperken deze tot een minimum (het ministelsel) of generaliseren haar (het basisinkomen). Ik ben voorstander van gemengde verantwoordelijkheden vanwege de hiervoor geschetste sociologische logica van solidariteit, sociaal gevoel en bereidheid om risico's te delen.

Van het ministelsel en het basisinkomen bestaan vele varianten (zie Geleijnse e.a., 1993), maar in de kern is een ministelsel een stelsel waarin de collectief georganiseerde sociale zekerheid beperkt is (naar hoogte, naar risico of naar sociale groepen). Een basisinkomen betreft een onvoorwaardelijk, door de staat gegarandeerd inkomen voor alle ingezetenen. In beginsel is het basisinkomen geïndividualiseerd, kent het geen middelentoets en is het niet afhankelijk van de huishoudensamenstelling.

Het ministelsel ontbeert de breedte die noodzakelijk is om een zekere mate van solidariteit te organiseren en loopt het risico (afhankelijk van de specifieke vormgeving) om de bestaande solidariteit te ondermijnen door versterking van het gevoel dat de doelgroepen niet (voldoende) verdienstelijk zijn. Het basisinkomen heeft als nadeel de hoge kosten – die ertoe zullen leiden dat het voor diegenen die ervan afhankelijk zijn, onvoldoende adequaat is –, en de morele doorbreking van de band tussen sociale zekerheid en arbeidsparticipatie. Dat laatste heeft naar twee kanten gevolgen: zowel voor de collectieve inzet voor de bevordering van participatie van kwetsbare groepen, die zal eroderen (want niet meer nodig), als voor de individuele beleving van wederkerigheid waarop een solidair stelsel van sociale zekerheid altijd (tot op zekere hoogte) is gebaseerd (want niet meer vereist).

Ten slotte ben ik van mening dat beide ‘oplossingen’ voor het vraagstuk van de verantwoordelijkheid voor sociale zekerheid schijnoplossingen zijn. Zowel een ministelsel als een basisinkomen zal collectief (in overleg tussen werkgever en werknemer; door collectiviteiten van zelfstandigen) en privaat worden aangevuld omdat een minimale sociale zekerheid voor veel burgers onvoldoende waarborgen biedt. Deze aanvullingen roepen allerlei politieke en economische reacties op die uiteindelijk zullen resulteren in toch weer een op een of andere manier geordend stelsel van gedeelde verantwoordelijkheden. Deze politieke en economische reacties hebben betrekking op bijvoorbeeld verplicht- of verbindendstelling van aanvullende verzekeringen, maar ook op de economische gevolgen van aanvullende verzekering zoals concurrentievervalsing of hoge arbeidskosten. Kortom: een stelsel van gedeelde verantwoordelijkheden is onvermijdelijk. Dat neem ik dan ook als uitgangspunt.

## **Naar een breed én activerend stelsel van sociale zekerheid**

De hierboven geformuleerde uitgangspunten bevatten de uitdaging om een breed stelsel met gedeelde verantwoordelijkheden te combineren met een effectief op participatie gericht beleid. Een model dat bij deze

uitgangspunten aansluit is het *cappuccinomodel*. Binnen dit model kent een sociale verzekering een gelaagde opbouw waarin de brede basis publiek georganiseerd is (de eerste laag), waarop vervolgens aanvullingen komen vanuit collectief georganiseerde (de tweede laag) en individuele (de derde laag) arrangementen. Kern van het cappuccinomodel is dat het universeel is, een brede risicodekking kent en dat de verantwoordelijkheden gedeeld worden tussen de staat, maatschappelijke organisaties en individuele burgers. Dat is geen sinecure omdat bij gedeelde verantwoordelijkheden risico's moeilijk aan één actor zijn toe te wijzen, waardoor het gevaar bestaat dat risico's worden afgewenteld.

Een dergelijk stelsel, gebouwd op gedeelde verantwoordelijkheden, wijst het CPB in zijn advies *Naar een toekomstbestendig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid* (2005) daarom af. Het CPB stelt dat een effectief stelsel vereist dat de verantwoordelijkheid voor verzekering bij één partij ligt. Deze ene partij kan dan door middel van financiële prikkels aangezet worden om de verzekering een activerend karakter te geven (activering met de stok, zogezegd) opdat afwenteling op andere partijen of de collectiviteit wordt voorkomen.

De filosofie achter dit CPB-advies ligt ook ten grondslag aan de vele herzieningen van het socialezekerheidsstelsel in Nederland in de afgelopen decennia. Bij de start van de cascade aan herzieningen vanaf eind jaren zeventig kende Nederland een breed stelsel met gedeelde verantwoordelijkheden (er was nog niet echt sprake van sociale investering). De arbeidsongeschiktheidsverzekeringen bijvoorbeeld bestonden uit een Algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering (AAW) en een Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). De AAW was een volksverzekering, de WAO een werknemersverzekering die boven op de basisgarantie van de AAW kwam. De AAW voorzag mensen zonder arbeidsverleden en zelfstandigen, maar ook werknemers, van een arbeidsongeschiktheidsuitkering op minimumniveau, de WAO gaf werknemers daarbovenop een loongerelateerde aanvulling. De uitvoering van beide verzekeringen was in handen van de sociale partners. Na de lange reeks van herzieningen is er nu geen arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen meer, zijn de arbeidsongeschikten zonder arbeidsverleden aangewezen op een bijstandsuitkering verstrekt door de gemeente (via de Participatiewet) en is voor werknemers een complexe regeling ontstaan waarin sprake is van een omvangrijke verantwoordelijkheid voor de werkgever op wie in belangrijke mate zowel het financiële risico als de reïntegratieverplichting rust. Een ontwikkeling die past bij de door het CPB in de eerdergenoemde analyse gepropageerde benadering.

Ondanks deze ontwikkeling heeft in Nederland een belangrijk deel van het socialezekerheidsstelsel nog steeds het karakter van een breed stelsel met gedeelde verantwoordelijkheden. Denk bijvoorbeeld aan het pensioenstelsel. Daarin wordt een eerste pijler, de Algemene Ouderdomswet (AOW) – een volksverzekering onder verantwoordelijkheid van de staat – gecombineerd met een tweede pijler, de bedrijfspensioenfondsen – fondsen die onder de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers vallen en waaraan de deelname (vrijwel) verplicht is. Hiernaast komt dan een derde pijler: individuele spaarvoorzieningen die het pensioen uit de eerste en de tweede pijler aanvullen. De problemen die zich kunnen voordoen (en in het verleden ook voordeden) bij een aldus georganiseerd stelsel van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, en die voor het CPB aanleiding waren voor het afwijzen van een systeem gebaseerd op gedeelde verantwoordelijkheden, spelen in een pensioenstelsel ook (afwenteling op de AOW is mogelijk, maar te voorkomen met een verzekeringsplicht), maar minder, omdat het stelsel geen activerend karakter meer hoeft te hebben.

Het voorgaande illustreert de fundamentele spanning tussen een sociologische en een economische logica. De eerste vraagt om universaliteit en sociale investering om daarmee solidariteit en sociale cohesie te organiseren. De tweede vraagt om gerichte steun, eenduidige verantwoordelijkheden en financiële prikkels om zo een effectief stelsel te realiseren: activerend, beheersbaar en betaalbaar. De spanning tussen deze twee logica's komt ook voort uit het feit dat in stelsels van sociale zekerheid drie verschillende functies worden verenigd: solidariteit, verzekeren en sparen. Die drie stellen verschillende eisen.

De bezwaren die het CPB opwerpt tegen het cappuccinomodel zijn serieus te nemen en zijn een krachtig argument tegen herinvoering van het AAW/WAO-model, maar hoeven niet onvermijdelijk te leiden tot een pleidooi voor 'gerichte steun aan degenen die dit nodig hebben, in plaats van via generieke regelingen' en dus tot 'solidariteit op maat' en 'gerichte herverdeling', zoals het CPB concludeert (2005: 17). Een zekere universaliteit (dus generieke in tegenstelling tot specifieke maatregelen) blijft naar mijn mening ook mogelijk onder erkenning van de door het CPB geschetste risico's. In plaats van een *horizontaal* geordend systeem (de lagen van de cappuccino; de opbouw van het oude AAW/WAO-model; de drie pijlers van het pensioenstelsel) is namelijk ook een meer *verticaal* geordend systeem denkbaar (het onderscheid is van Geleijnse, 1993: 97). Voor verschillende groepen werkenden (werknemers in loondienst, mensen met flexibele arbeidsrelaties of zzp'ers) kan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek, collectief en individueel anders worden georganiseerd. Ik maak hier een onderscheid

naar de aard van de arbeidsrelatie omdat daarin de verantwoordelijkheid van werkgevers, werknemers, van opdrachtgevers en opdrachtnemers het sterkst tot uiting komt. Ik sluit andere ordeningen niet uit. Denkbaar is ook een vrijere keuze van werkenden voor typen arrangementen. De kern betreft een zekere gedeelde verantwoordelijkheid.

Uiteindelijk brengt mij dat tot een pleidooi voor een universeel stelsel, gebouwd op gedeelde (publieke, collectieve en individuele) verantwoordelijkheden, dat activerend is en rekening houdt met risico's van afwenteling. In termen van de eerder geformuleerde uitgangspunten betekent dat de toevoeging van twee aanvullende uitgangspunten voor sociale zekerheid in een open samenleving.

9. Een stelsel dat aan de eerder geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden voldoet wordt gekenmerkt door een systeem van gedeelde verantwoordelijkheden, waarin publieke, collectieve en individuele elementen een rol spelen.
10. Een dergelijk stelsel, ook wel cappuccinomodel genoemd, dient verticaal georganiseerd te zijn, dat wil zeggen onderscheiden naar verschillende (arbeidsmarkt)categorieën, om zo verantwoordelijkheden duidelijk toe te kunnen wijzen en afwenteling te kunnen voorkomen.

De publieke onderdelen van de arrangementen worden door de staat georganiseerd en kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op verplichte deelname en (gedeeltelijke) financiering uit publieke middelen. Via deze publieke regelingen wordt universaliteit en solidariteit georganiseerd. De collectieve onderdelen betreffen arrangementen die door de betreffende groepen zelf worden gedragen (vergelijk de bedrijfspensioenfondsen). Dergelijke collectieve onderdelen dragen er zorg voor dat maatschappelijke organisaties en belangengroepen (werknemers- en werkgeversorganisaties, maar ook organisaties van zelfstandigen, zoals bij voorbeeld de Bond van Nederlandse Architecten) betrokken blijven bij de sociale zekerheid en zich medeverantwoordelijk voelen voor de werking van de (arbeids)markt en de sociale zekerheid van hun leden. Bij collectief georganiseerde arrangementen kan de staat wel een rol spelen, bijvoorbeeld door kaders te stellen voor de inrichting of de financiering van het arrangement. De staat doet dat nu al voor de tweede pijler van het pensioensysteem via het FTK – het zogenaamde financieel toetsingskader – waarin allerlei afspraken zijn vastgelegd over bijvoorbeeld premiestelling, indexatie, rekenrente en dekkingsgraden. In het geval van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen kan dat kader bijvoorbeeld bestaan uit premimaximering of een rijksbijdrage betekenen om risicoselectie tegen te gaan (zie Ministerie van Financiën, 2015: 86-87).

Naast publieke en collectieve onderdelen staan tot slot individuele onderdelen. Naarmate de publieke en collectieve dekking beperkter is en naarmate er grotere verschillen zijn in de maatschappelijke behoefte aan zekerheid, worden individuele aanvullingen belangrijker.

Een verticaal georganiseerde, op gedeelde verantwoordelijkheden gebaseerde inrichting van de sociale zekerheid krijgt niet noodzakelijkerwijs vorm in het driepijlermodel van de Nederlandse pensioenen. Een andere vormgeving vinden we bijvoorbeeld in het Zweedse model van de werkloosheidsverzekering. Die kent naast publiek geregelde, maar door de vakbonden georganiseerde en uitgevoerde werkloosheidsverzekeringen, een publieke werkloosheidsverzekering met een lagere dekking voor diegenen die geen gebruik (willen of kunnen) maken van vakbondsverzekeringen. Dit Zweedse model heeft twee opvallende effecten: een hoge organisatiegraad (tachtig procent van de Zweden is lid van een vakorganisatie, in Nederland slechts achttien procent) en een redelijk sobere werkloosheidsverzekering met een beperkte duur. Omdat de vakbonden zelf verantwoordelijk zijn voor de financiering van de werkloosheidsverzekering hebben zij belang bij een niet al te omvangrijke risicodekking. Hiertegenover staat een actieve betrokkenheid van de vakbonden bij van werk-naar-werktransities om langdurig beroep op de werkloosheidsverzekering tegen te gaan.

Een universeel stelsel dat gebouwd is op gedeelde verantwoordelijkheden, dat activerend is en dat rekening houdt met risico's van afwenteling, is niet de eenvoudigste route naar het bieden van sociale zekerheid in een postindustriële samenleving omdat het een aantal belangrijke ontwerp-problemen kent. Problemen die zich – in eerste instantie – niet voordoen wanneer gekozen wordt voor een selectief stelsel, een ministelsel of een basisinkomen. De ontwerp vragen betreffen de vraag hoe de arrangementen activerend te houden en hoe afwenteling te voorkomen. Deze vragen spelen ook in het huidige Nederlandse stelsel, maar worden op basis van mijn uitgangspunten complexer, vooral door de combinatie van universaliteit met gedeelde verantwoordelijkheden.

### **De vormgeving van de sociale bescherming: arrangementen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en sociale investering**

Zoals eerder geschetst doet zich in het huidige stelsel een aantal belangrijke problemen voor: er ontstaat een steeds grotere groep mensen met een flexibele arbeidsrelatie, zzp'ers kunnen geen aanspraak maken op sociale verzekeringen en voor werkgevers brengen de sociale verzekeringen een

belangrijke (administratieve) last met zich mee die tot risicoselectie leidt. Laten we bij wijze van gedachte-experiment met bovenstaand model in het achterhoofd eens naar een aantal regelingen kijken en verkennen waarin de hiervoor opgesomde tien punten voor de inrichting van een stelsel van sociale zekerheid resulteren.

Bij de dekking van het risico van werkloosheid hebben we te maken met een zeer diverse en mobiele arbeidsmarkt waarop veel mensen tijdelijke arbeidsverbanden aangaan. Het aantal flexibele en tijdelijke arbeidscontracten is afhankelijk van de inrichting van het arbeidsrecht, maar – en daar gaat het om in dit gedachte-experiment – zal in alle gevallen niet verwaarloosbaar klein zijn. We kunnen de sociale bescherming van deze groep werknemers zo veel mogelijk trachten onder te brengen in een werkloosheidsverzekering. Omdat deze verzekering echter altijd gebaseerd zal zijn op zekere eisen met betrekking tot de arbeidsrelatie en het arbeidsverleden en deelname aan de verzekering (de referte-eisen), zijn de mogelijkheden hiertoe begrensd. Voor de dekking van het werkloosheidsrisico ligt daarom een herschikking van de verantwoordelijkheden voor de hand. Deze herschikking betekent vooral een duidelijke publieke verantwoordelijkheid voor de groep mensen met een flexibele of niet-langdurige arbeidsrelatie. Voor hen kan een werkloosheidsvoorziening op minimumniveau in het leven worden geroepen. Een dergelijke minimumvoorziening is in zekere zin vergelijkbaar met de tot 1997 bestaande Wet Werkloosheidsvoorziening, de wwv, die mensen die geen of niet meer recht op een werkloosheidsuitkering (ww) hadden, een inkomensvoorziening op bijstandsniveau bood zonder de gebruikelijke inkomens- en vermogenstoetsen van de bijstandswet. Bijzondere aandacht hier verdienen de zzp'ers. Een deel van de huidige zzp'ers is te vergelijken met mensen met een flexibele arbeidsrelatie. Denkbaar is dat ook voor hen een herboren wwv toegankelijk is.

Daarnaast blijft een collectieve werkloosheidsverzekering voor werknemers bestaan waarin de publieke verantwoordelijkheden zich richten op een verzekeringsplicht, een zekere risicoverevening en eventueel premiemaximering. Dit kennen we reeds in het gemengde Nederlandse model, maar een heroverweging van de precieze verdeling van verantwoordelijkheden tussen werkgevers en werknemers is raadzaam. Zo kent het Zweedse model – dat omgekeerd is aan het Nederlandse<sup>16</sup> – het voordeel van een duidelijker georganiseerde verantwoordelijkheidsverdeling en een meer activerend karakter, vooral in die zin dat het van-werk-naar-werktransities stimuleert.

Het activerende karakter van een herboren wwv is gering en moet op dezelfde manier vorm krijgen als het nu in de Participatiewet vorm krijgt. De beperkte duur van de hier voorgestelde wwv en van de werknemers-ww

(in de Zweedse variant één jaar) kan aangevuld worden met collectieve en/of individuele verzekeringen. Beheersing van de instroom in de wwv kan gerealiseerd worden door de introductie van een wachttijd en van participatieverplichtingen. Afwenteling van de ww op de wwv moet, net als in het huidige stelsel, beheerst worden via het arbeidsrecht.

Bij arbeidsongeschiktheidsregelingen is vooral de grote groep onverzekerde zzp'ers<sup>7</sup> een probleem. Zzp'ers blijken zich nauwelijks te verzekeren voor het risico van arbeidsongeschiktheid, hetgeen afwentelingsproblemen kan veroorzaken en tot oneerlijke concurrentie leidt. Hier ligt de introductie van een verplichte verzekering op minimumniveau voor deze groep voor de hand. Dergelijke regelingen kenden we voorheen in Nederland met de AAW en de latere Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor Zelfstandigen (WAZ; in 2004 beëindigd). Een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen zou voor iedereen verplicht moeten zijn – dus geen 'opt-out'-mogelijkheid – omdat anders weer een prikkel in het leven wordt geroepen om verzekering te ontlopen en omdat dan een ongelijk speelveld ontstaat tussen zzp'ers die zich wel verzekeren en zzp'ers die dat niet doen. De introductie van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen egaliseert ook het speelveld tussen zzp'ers en werknemers en remt zo de vlucht in het zzp-schap. Een tussenvariant is ook denkbaar: zzp'ers zijn niet verplicht zich te verzekeren, maar ontvangen als ze zich niet verzekeren ook geen belastingfaciliteiten meer. Die faciliteiten zijn immers juist bedoeld om zich te verzekeren van een zekere bescherming tegen ziekte en ouderdom. Zo ontstaat niet een gelijk speelveld, maar wel een veel gelijkter speelveld.

Een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en de werknemersverzekering voor arbeidsongeschiktheid (nu: Ziektewet/WULBZ) zouden een collectief karakter kunnen krijgen – met strenge publiek vastgelegde randvoorwaarden – en een beperkte duur (bijvoorbeeld één jaar), waarna voor de langdurige arbeidsongeschiktheid een meer publieke verzekering (nu WIA) en aanvullende individuele verzekeringen denkbaar zijn. Deze herschikking van verantwoordelijkheden reduceert de omvang van de aansprakelijkheid van werkgevers en verhoogt de sociale bescherming van mensen met een meer flexibele arbeidsrelatie, in dit geval de zzp'ers.

De uitgangspunten die ik hiervoor heb geformuleerd behelzen niet alleen een universeel en op gedeelde verantwoordelijkheden gebouwd stelsel, maar ook een stelsel waarbinnen sociale investering vorm krijgt. Sociale investering is nodig omdat werknemers in een postindustriële arbeidsmarkt veel mobieler zijn dan in een industriële, wat leidt tot meer kwetsbare

groepen, en ook omdat via sociale investering wederkerigheid inhoud krijgt. Sociale investering is veel meer dan het slim gebruik van financiële prikkels – al blijven die een belangrijk onderdeel van arbeidsmarktbeleid. Het betreft ook investeren in de capaciteiten van mensen of het bieden van bescherming door beschut werk te verzorgen. Ook het vergroten van de opnamecapaciteit van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door arbeidsorganisaties of arbeidsprocessen (Nijhuis, 2011) zo in te richten dat er meer ruimte is voor kwetsbare groepen, is onderdeel van een sociale-investeringsstrategie. Dit is in feite wat de Nederlandse Participatiewet beoogt te bereiken: meer ruimte binnen reguliere arbeidsorganisaties voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Een modern stelsel van sociale zekerheid kent dus een centrale plaats toe aan scholing, biedt beschut werk aan hen voor wie op de reguliere arbeidsmarkt geen plek is, maar zorgt er ook voor dat binnen reguliere arbeidsorganisaties ruimte is voor mensen met beperkte arbeidsmarktchansen<sup>18</sup> (zie verder Van der Veen, 2016).

Ook bij de vormgeving van een sociale-investeringsstrategie is een slimme organisatie van verantwoordelijkheden en een goede afstemming met socialezekerheidsregelingen noodzakelijk. Zeer goed denkbaar is dat juist rondom scholing en arbeidsmarkttransities meer individuele en minder sectoraal of collectief georganiseerde arrangementen vorm krijgen. Dat is mogelijk omdat risicodeling daar een minder prominente rol speelt.

## Tot slot

Het voorgaande bevat een algemene schets van hoe sociale zekerheid er in een open samenleving uit zou kunnen zien. Ik heb bij wijze van voorbeeld stilgestaan bij de mogelijke uitwerking van een werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregeling en bij sociale investering. Vele ontwerp vragen blijven echter nog onbeantwoord. Deze essayistische verkenning leent zich daar niet voor. Daarom heb ik getracht mijn benadering neer te leggen in tien uitgangspunten en randvoorwaarden. Voor de doordenking van de vele nog openstaande ontwerp vragen kunnen deze tien regels richtinggevend zijn.

Twee andere belangrijke thema's heb ik in het voorgaande niet aan de orde gesteld. Dat zijn het vraagstuk van transitie (de overgang van een oud naar een nieuw systeem) en het vraagstuk van internationale afstemming en mobiliteit. Beide zijn dusdanig complexe thema's dat zij een zelfstandige behandeling verdienen. Enkele woorden over deze vraagstukken tot slot. De verandering van institutionele systemen is politiek bijzonder lastig vanwege

allerlei aan het systeem gebonden belangen. Bovendien verloopt ze vaak via reeds in het verleden uitgeslepen beddingen (*path dependency*). Bij het ontwerp van nieuwe instituties speelt dit een grote rol. Herziening impliceert vaak een aantasting van de belangen van de bestaande gebruikers en uitvoerders van regelingen. Als hier in ontwerp en proces geen rekening mee wordt gehouden, zijn herzieningen vaak gedoemd te mislukken (Pierson, 1994).

Ook het feit dat stelsels van sociale zekerheid steeds meer in een open omgeving moeten functioneren roept nieuwe ontwerp vragen op. Internationale arbeidsmobiliteit en migratie zijn omvangrijk en stelsels van sociale zekerheid moeten hierop aansluiten. De Verenigde Staten kennen bijvoorbeeld een systeem van regelingen op federaal niveau en op statelijk niveau, terwijl Europa slechts nationale regelingen kent. Een gemengd systeem van federale en statelijke regelingen sluit waarschijnlijk beter aan bij een meer open maatschappelijk en economisch verkeer dan een systeem van statelijke regelingen. Ik ben ervan overtuigd dat een dergelijke benadering van sociale zekerheid in Europa vooralsnog politiek niet haalbaar is, maar ook dat het hiervoor geschetste cappuccinomodel en de daarbij passende uitgangspunten en randvoorwaarden zich beter dan het huidige, zeer idiosyncratische stelsel leent voor toepassing in een internationale context.

## Noten

1. Anno 2016 is de vraag aan de orde of moderne ICT-technologieën voor een vierde industriële revolutie zullen zorgen. Kern van deze vierde industriële revolutie zijn robotisering en platformisering van productieprocessen en markten. Gevreesd wordt voor een sterke afname van werkgelegenheid en een verdere 'onbeheersbaarheid' van economische processen.
2. Globalisering heeft zich vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw onder een neoliberale regiem voltrokken. Dat wil zeggen dat allerlei vormen van internationale beheersing van met name kapitaalmarkten zijn gedereguleerd.
3. Schijnzelfstandigheid doet zich voor wanneer een werkgever-werknemerrelatie omgezet wordt in een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (bijvoorbeeld omdat de laatste relatievorm goedkoper of flexibeler is voor de werkgever/opdrachtgever) zonder dat er sprake is van echt ondernemerschap, bijvoorbeeld omdat de opdrachtnemer niet vrij is in het aannemen van opdrachten van derden. Deze discussie over schijnzelfstandigheid speelt bij een deel van de Nederlandse zzp'ers.

4. Een combinatie van de volksverzekering (AAW) met de werknemersverzekering, de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), die gekenmerkt werd door een brede risicodefinitie waarin zowel het *risque professionnel* als het *risque social* universeel werden gedekt en waarin de sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) een belangrijke rol speelden in de uitvoering van de verzekeringen (inclusief het vaststellen van de mate van arbeidsongeschiktheid).
5. De loondoorbetalingsverplichting geldt in Nederland anno 2011 voor maximaal 730 dagen. In Europa volgen het Verenigd Koninkrijk met 196 dagen, Italië met 180 dagen, Luxemburg met 91 dagen en Duitsland met 42 dagen (SCP, 2012: 88).
6. De Participatiewet (samenvoeging van bijstandswet (ABW, WWB), arbeidsongeschiktheidsregeling voor mensen zonder arbeidsmarktverleden (Wajong) en de sociale werkvoorziening (wsw)) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).
7. Dit komt mede tot uiting in nieuwe benamingen: bijvoorbeeld Participatiewet in plaats van Bijstandswet of de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) in plaats van arbeidsongeschiktheidsverzekering.
8. In de Wet verbetering Poortwachter (WVP), die hoge eisen stelt aan de reïntegratie-inspanningen van de werkgever als voorwaarde voor het op termijn ontvangen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering.
9. Zie bijvoorbeeld de herziening van de wijze van vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid.
10. Dat kwam tot uiting in één uitvoeringsorganisatie voor de werknemersverzekeringen en pogingen tot strakkere aansturing via nieuwe managementstrategieën, zoals New Public Management.
11. Een strengere handhaving van de inkomens- en sollicitatieverplichtingen in de bijstandswet valt hieronder, maar bijvoorbeeld ook Work First-trajecten.
12. Voor de cijfers: OECD, *Labor Force Statistics*; CBS, *Arbeidsmarktgegevens*; AIAS-ICTWSS, *Database 2015*.
13. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek *Zelfstandigen zonder personeel* (Ministerie van Financiën, 2015) wordt geconstateerd dat er in Nederland wellicht sprake is van een zekere institutionele druk om het zzp-schap te bevorderen. Belastingvoordelen maken het zzp-schap lonender dan het werknemerschap en voor de werkgever is de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie minder belastend en waarschijnlijk ook voordeliger. De sterke groei van het zzp-schap in Nederland is mogelijk te verklaren uit dit ongelijke speelveld tussen werknemers en zzp'ers.
14. Die actoren zijn niet noodzakelijkerwijs de huidige vaak sectoraal georganiseerde vakbonden en werkgeversorganisaties. Ook nieuwe collectiviteiten zijn denkbaar en moeten de ruimte krijgen zich te organiseren.
15. In Nederland is de beoordeling van sociale investering na een aanvankelijk zeer ruime inzet op arbeidsparticipatie stimulerende maatregelen omgeslagen in haar tegendeel: weinig instrumenten zijn kosteneffectief en de inzet van financiële prikkels lijkt vaak het meest effectief. Ik pleit hier voor

- een meer multidimensionale beoordeling van de effectiviteit van sociale investering en voor een beoordeling op de lange termijn. Om- en bijscholing is vaak pas effectief op een wat langere termijn vanwege 'lock-up'-effecten en vanwege het feit dat een soms forse investering is vereist die pas op zeer lange termijn kosteneffectief wordt.
16. Omgekeerd in die zin dat in Nederland de vakbonden de verantwoordelijkheid nemen voor het derde ww-jaar en in Zweden voor het eerste jaar. Van het laatste gaat een veel grotere prikkel tot preventie en reïntegratie uit dan van het eerste.
  17. Hier geldt nadrukkelijk: de ene zzp'er is de andere niet. Een deel van de zzp'ers bestaat uit echte ondernemers, ander zzp'ers zijn meer gedwongen zelfstandig en zijn te vergelijken met reguliere werknemers. Zie: Ministerie van Financiën, 2015:73.
  18. Via een slimme inrichting van productieprocessen, via jobcarving of via quota.

## Literatuur

- Achterberg, P., Raven, J. & Veen, R. van der (2010). *Omstreden solidariteit*. Amsterdam: Aksant.
- Bell, D. (1973). *The Coming of Postindustrial Society. A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Bonoli, G. (2005). The politics of new social policies. *Policy and Politics*, 33(3), 431-449.
- CPB (2005). *Naar een toekomstbestendig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid*. Den Haag: CPB.
- CPB (2015). *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*. Den Haag: CPB
- Dekker, F. (2011). *Flexible employment, risk and the welfare state*. Erasmus Universiteit Rotterdam, dissertatie.
- Elchardus, M. (2003). De nieuwe sociale kwesties: begripsverduidelijking en hypothesevorming. In: Cantillon, B. & Elchardus M., *De nieuwe sociale kwesties*. Antwerpen: Garant.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Societies*. Oxford: Oxford U.P.
- Gelijnsse, L., Vrooman, J. & Muffels, R. (1993). *Tussen ministelsel en participatiemodel*. Rijswijk: SCP.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1994). *Beyond Left and Right*. Cambridge: Polity Press.
- Hogenboom, M. & Veen, R. van der (2005). Anthony Giddens. In: Achterhuis, H. e.a. (red.), *Denkers van nu*. Diemen: Veen Magazines.

- Houwing, H. (2010). *A Dutch Approach to Flexicurity?* Universiteit van Amsterdam, dissertatie.
- Ministerie van Financiën (2015). *IBO Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Jong, P. de (1995). De doelmatigheid van sociale zekerheid. In: Aarts, L. e.a. (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Boom.
- Katz, M. (1989). *The Undeserving Poor*. New York: Oxford U.P.
- Nijhuis, F. (2011). *Werken naar vermogen. Vermogen om te werken*. Universiteit Maastricht, oratie.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser l'état providence*. Parijs: Éditions du Seuil.

## Over de auteur

**Romke van der Veen** is hoogleraar Sociologie van Arbeid en Organisatie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en kroonlid van de Sociaal-Economische Raad.