

DE TOEKOMST VAN DE SOCIALE ZEKERHEID: DE MENSELIJKE MAAT IN EEN SOLIDAIRE SAMENLEVING

Redactie

E.M.H. Hirsch Ballin

A.P.C.M. Jaspers

J.A. Knottnerus

H. Vinke



Boomjuridisch

Ons stelsel van sociale zekerheid dient zowel het individuele welzijn als het algemeen maatschappelijk belang van duurzame inzetbaarheid, participatie en sociaaleconomische stabiliteit. Dat is extra belangrijk in tijden van crisis, om menselijke en economische schade maximaal te voorkomen. Sociale zekerheid is onmisbaar om een samenleving bijeen te houden waarin mensen op vele – vaak in de loop van hun leven wisselende – manieren sociaal en economisch hun plaats moeten vinden.

De stabiliteit van de sociale zekerheid staat onder druk door veranderingen die zich in hoog tempo opdringen: technologische vooruitgang, flexibilisering van arbeidsrelaties, en langer doorwerken. Bovendien wordt het stelsel op de proef gesteld door de coronapandemie en haar nasleep, die sociaal kwetsbaren extra hard raken in inkomen, gezondheid en welzijn. Deze ontwikkelingen onderstrepen het belang van stabiele kaders, zoals constitutionele en grondrechtelijke verankering van sociale zekerheid. Hiertoe behoort ook het Europees kader, want sociaaleconomische bedreigingen hebben vaak grensoverschrijdende oorzaken en moeten door internationale samenwerking worden gekeerd.

In deze verzameling van toekomstverkenningen worden contouren geschetst voor samenhang en stabiliteit van het stelsel van sociale zekerheid. Sociale bescherming naar menselijke maat, solidariteit en bescherming van werk en werkgelegenheid blijven hierbij de essentiële ijkpunten.

ISBN 978-94-6290-928-1



9 789462 909281 >



instituut gak

Boomjuridisch

De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving

DE TOEKOMST VAN DE SOCIALE ZEKERHEID: DE MENSELIJKE MAAT IN EEN SOLIDAIRE SAMENLEVING

AANGEBODEN AAN DR. *E.P. DE JONG* BIJ ZIJN AFSCHIED
ALS VICEVOORZITTER VAN INSTITUUT GAK

E.M.H. HIRSCH BALLIN, A.P.C.M. JASPERS, J.A. KNOTTNERUS
EN H. VINKE (RED.) MET BIJDRAGEN VAN: S. BROUWER EN R.
VAN OOIJEN, S.J. VAN DER BURG-VERMEULEN, C. VAN EWIJK, M.
GOOS EN A.M. SALOMONS, K.P. GOUDSWAARD, M. HEEMSKERK,
A.F. HEERMA VAN VOSS, M.J. KEUNE, P.W.C. KONING, H. VAN
MEERTEN EN A.K.R. WOUTERS EN J.J. VAN ZANDEN, TH.E.
NIJMAN, P.C.J. OOMENS EN E. VOSSEN, P.S.J.M. SCHOUKENS,
O.P. VAN VLIET EN L.M.J. VAN DOORN, G.J. VONK, J.C.
VROOMAN, D.J. VAN VUUREN EN S. MUNS

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Ambrac, Deventer

© 2021 De auteurs | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproductieregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-928-1
ISBN 978-90-8974-502-6 (e-book)
NUR 825

www.boomjuridisch.nl

VOORWOORD

Dat sociale zekerheid onlosmakelijk bij onze samenleving hoort, wordt breed gedragen. De concrete vorm en de omvang van de geboden sociale zekerheid zijn echter afhankelijk van veel factoren. Die krijgen hun eigen invulling in het tijdsgewricht waarin wij leven. Dat tijdsgewricht kent vaak zijn eigen dynamiek. Als bepalende factoren kunnen de stand van de economie, de financiële mogelijkheden van de Staat, de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en uiteindelijk het politieke klimaat worden genoemd.

Wij leven thans in een tijd waarin ontwikkelingen zich in een versneld tempo voltrekken. Zo kunnen wij bijvoorbeeld denken aan de vele nieuwe technologische ontwikkelingen en aan de komst van de platformeconomie, waardoor een herijking van arbeid plaatsvindt, aan de flexibilisering van de arbeidsmarkt, aan de globalisering met de externe invloeden daarvan op onze samenleving, en aan de ontgroening en vergrijzing met de vele discussies over de houdbaarheid van het pensioenstelsel als gevolg. Daarnaast raakt COVID-19 de samenleving op veel fronten. Dat alles leidt tot onzekerheid over de toekomst. De rol van de overheid wordt opnieuw tegen het licht gehouden. Deze tijd geeft dan ook aanleiding om innovatief en visionair te denken. Dat alles wil niet zeggen dat de geschiedenis van de sociale zekerheid vergeten kan worden. Wij bouwen voort op een gedachtegoed dat gedurende vele decennia is gevormd. Er is een schat aan ervaring waaruit geput kan worden.

In Nederland is dr. E.P. (Bert) de Jong iemand die sterk verbonden is met de sociale zekerheid; hij heeft haar in al haar facetten gedurende een lange reeks van jaren leren kennen. Zijn grote belangstelling voor de wetenschap loopt als een rode draad door zijn carrière. Hij beoefent de wetenschap niet alleen als zuivere wetenschapper aan de universiteit – hij is lange tijd hoogleraar Sociaal recht aan de VU te Amsterdam geweest –, maar hij is ook sterk betrokken bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Eerst als voorzitter van de Sociale Verzekeringsraad, vervolgens als voorzitter van de hoofddirectie van de Vereniging Gemeenschappelijk Administratiekantoor en ten slotte als voorzitter van de raad van bestuur van Gak Groep NV. Ook het wetgevingstraject heeft zijn belangstelling. Dat komt tot uiting door zijn lidmaatschap van de Eerste Kamer. De wat meer zakelijk gerichte kant van de maatschappij leert hij als lid van de raad van bestuur van Achmea Holding kennen.

De universitaire wereld blijft hem boeien. Dat blijkt uit zijn voorzitterschap van het bestuur van de Katholieke Universiteit Nijmegen, maar ook uit zijn betrokkenheid bij de Neder-

landse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek. Vele publicaties van zijn hand zijn verschenen.

Ik leerde Bert de Jong kennen tijdens de turbulente ontwikkelingen bij de Vereniging Gemeenschappelijk Administratiekantoor nadat de parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekering ('enquête-Buurmeijer', 1992-1993) had plaatsgevonden. Deze enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de socialeverzekeringswetten werd ingesteld na een kritisch rapport over de uitvoeringspraktijk. De conclusie van het rapport was dat de verdeling van de verantwoordelijkheden in de sociale verzekeringen er uiteindelijk toe had geleid dat de werknemersverzekeringen niet doelmatig en doeltreffend werden uitgevoerd. Er was geen kritiek op de rechtmatigheid van de uitkeringen en de betrouwbaarheid van de administratie. Wel was er kritiek op de wijze waarop werkgevers- en werknemersorganisaties hun taak vervulden en op het toezicht.

De belangrijkste aanbevelingen waren het overdragen van de uitvoerende werkzaamheden van de bedrijfsverenigingen aan een onafhankelijke instantie en de instelling van een onafhankelijk toezichtorgaan.

In 1994 werd een nieuwe organisatiewet van kracht. Dat resulteerde in de vorming van Gak Groep NV, een onafhankelijke vennootschap die zich meer richtte op marktwerking. In 1999 kwam het kabinet terug van de beslissing dat de uitvoering van de socialeverzekeringswetten door onafhankelijke entiteiten diende te geschieden. Dat resulteerde in de vorming van het UWV. Deze transitie vonden bij de Gak Groep plaats onder leiding van Bert de Jong; hij vervulde deze taak met een rustige afgewogenheid. Het was voor mij een genoegen om met hem samen te werken. Hier kwamen kennis omtrent het socialeverzekeringsrecht en de ervaring hoe deze wetten uit te voeren op een boeiende wijze samen.

Bert de Jong was voorzitter van het Mr. H.P.L.C. de Kruyff-fonds. Dit fonds hield enkele leerstoelen in stand voor hoogleraren op het gebied van de sociale zekerheid. Op initiatief van Bert de Jong fuseerde dit fonds met Instituut Gak. Daarmee verbreedde het instituut zijn werkzaamheden. Naast het investeren in maatschappelijke projecten en wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt richtte Instituut Gak zich sedertdien op het in stand houden van leerstoelen die verbonden zijn aan het aandachtsgebied van het Instituut. Dat laatste vond onder de bezielende leiding van Bert de Jong plaats. Hij initieerde als bestuurder van Instituut Gak de vorming van een opmerkelijk aantal nieuwe leerstoelen met de daarbij behorende leeropdrachten. In september 2020 kent Instituut Gak achttien leerstoelen en een lectoraat. De verwachting is dat dit aantal nog zal stijgen. Teneinde de positie van de hoogleraren en de lector in hun universiteit respectievelijk hogeschool te ondersteunen, bepleitte Bert de Jong binnen het

bestuur van Instituut Gak dat zij de beschikking zouden moeten hebben over medewerkers die hen ter zijde staan bij het wetenschappelijk onderzoek. Het bestuur volgde deze gedachte. De hoogleraren ontvangen budget voor een leerstoelgebonden onderzoek met daarin ruimte voor een promovendus en een postdoctorandus.

Dankzij de inzet van Bert de Jong heeft Instituut Gak hiermee een bijzondere positie binnen de wetenschappelijke wereld gekregen. Vanuit het instituut kan dit naast het financieren van zo'n 130 wetenschappelijke projecten, gezien worden als een waardevolle bijdrage aan het wetenschappelijk onderzoek.

Naast zijn betrokkenheid bij de leerstoelen van hoogleraren die aan Instituut Gak verbonden zijn, onderzocht Bert de Jong op welke wijze wetenschappelijk onderzoek dat dicht bij de praktijk staat, gestimuleerd kan worden. Dat resulteerde in het bijzonder lectoraat arbeidsdeskundigheid verbonden aan de HAN. Het doel van dit nieuwe bijzonder lectoraat is het borgen en ontwikkelen van kennis over optimalisering van mogelijkheden voor arbeidsparticipatie, ook bij mensen met een (dreigende) beperking.

Het was de eerste keer dat Instituut Gak een bijzonder lectoraat financierde. Bert de Jong heeft bij de benoeming van de lector de volgende toelichting gegeven: 'Er zijn nieuwe arbeidsarrangementen nodig en nieuwe, innovatieve vormen van arbeid: arbeid die aangepast is aan de menselijke maat, ook als er sprake is van een beperking. Dit vraagt om meer kennis over effectief arbeidsdeskundig handelen en meer kennis over evidence based handelen: Wat werkt wel en wat niet? Doen we de goede dingen? Doen we de dingen goed?'

Dit is Bert de Jong ten voeten uit. Hij kan terugkijken op veel ontwikkelingen in de sociale zekerheid, maar hij blijft zijn ervaringen uit het verleden koppelen aan het besef dat je op alle fronten innovatief moet blijven. 'Denk *out of the box*' is een veelgehoorde aanmoediging van Bert. Maar ook het effect van regelingen en de uitvoerbaarheid daarvan mogen zijns inziens niet uit het oog verloren gaan.

Het is – niet alleen in de wetenschap – van belang van tijd tot tijd met een zekere beschouwende blik naar een gegeven problematiek te kijken. Dat leidt ertoe dat met een zekere afstand een oordeel wordt gevormd. Dat oordeel kan dan openingen geven om nieuwe nog niet bewandelde wegen te onderzoeken. Een wat filosofische benadering is Bert de Jong niet vreemd. Ik heb mij wel eens de vraag gesteld of zijn promotor, prof. mr. J.J.M. van der Ven, hem daartoe inspireerde. Van der Ven was immers hoogleraar rechtsfilosofie, arbeidsrecht en rechtssociologie.

Voordat het COVID-19-virus de samenleving trof, waren er verschillende onderwerpen binnen de sociale zekerheid en het arbeidsrecht die tot heftige discussies leidden. Door COVID-19 komen verschillende vraagstukken in een scherper daglicht te staan. Het lijkt dan ook een uitgelezen moment om nu in brede zin – je zou bijna zeggen opnieuw – na te denken over de inrichting van de sociale zekerheid, mede in relatie tot de ontwikkelingen die zich op de arbeidsmarkt voltrekken.

Op 31 december 2020 defungeerde Bert de Jong als vicevoorzitter van het bestuur van Instituut Gak. Zijn terugtreden was voor het bestuur en de Wetenschappelijke Raad van het instituut aanleiding om ‘onze’ hoogleraren en lector te vragen een bijdrage voor een wetenschappelijke bundel te schrijven over de toekomst van de sociale zekerheid. Dat sluit aan op de visie die Bert de Jong zo lange tijd heeft uitgedragen.

Ik ben dan ook verheugd dat de hoogleraren en de lector die aan Instituut Gak verbonden zijn, bereid waren over deze materie een bijdrage te schrijven waarop ieder van hen vanuit haar of zijn eigen expertise een visie geeft over mogelijkheden en onmogelijkheden voor een sociale zekerheid die aansluit op de huidige ontwikkelingen in de maatschappij, maar ook richting geeft aan het denken over een stelsel dat in de verdere toekomst robuust kan blijken te zijn.

Het bestuur hoopt dat deze bundel een bron van inspiratie mag zijn voor allen die bij de sociale zekerheid betrokken zijn.

Namens het bestuur van Instituut Gak wil ik prof. dr. Ernst Hirsch Ballin, prof. dr. Teun Jaspers, prof. dr. André Knottnerus en dr. Harriet Vinke van harte danken voor hun bereidheid de redactie van deze bundel op zich te nemen. Graag verwijs ik naar de inleiding van deze bundel voor hun visie op de in deze bundel onderzochte thematiek.

Ten slotte wil ik het bureau van Instituut Gak danken voor al het werk dat het voor de totstandkoming van deze bundel heeft verricht.

Mr Frederik Buijn,
Voorzitter bestuur Stichting Instituut Gak

INHOUDSOPGAVE

1	De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving – Inleidende beschouwing	17
	<i>Ernst Hirsch Ballin, Teun Jaspers, André Knottnerus en Harriet Vinke</i>	
1	Aanleiding	17
2	Uitdagingen	19
3	Op weg naar een houdbare verdere ontwikkeling van de sociale zekerheid	22
3.1	Technologische ontwikkelingen en sociale zekerheid	22
3.2	Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving	23
3.3	Decentralisering	24
3.4	Flexibilisering van werk	25
3.5	Demografische ontwikkelingen: vergrijzing en langer doorwerken	27
3.6	De gevolgen van de COVID-19-pandemie	27
3.7	Nieuwe vormen van solidariteit	29
4	Sociale zekerheid in de toekomst: dilemma's en uitdagingen voor de regelgeving	30
4.1	Regulering van arbeidsrelaties, ofwel regulering van de markt van arbeid	33
4.2	De rol van – gelegitimeerde? – mederegelgevers	36
4.3	Algemene versus gerichte regelgeving	38
4.4	De rechter als rechtsvormer én als beschermer van de burger	39
5	Maatwerk en maatschappij	40
5.1	Kunnen invullen van de levensloopbaan	40
5.2	Alle talenten benutten	40
5.3	Veelomvattende solidariteit	41
5.4	Kwetsbare gezondheid	42
5.5	Predictie en solidariteit	43
5.6	Menselijke maat als opgave	44
6	De constitutionele betekenis van sociale zekerheid en haar toekomst	45
6.1	Is Nederland een sociale rechtsstaat?	45
7	Opgaven voor de toekomst	53

2	Langer doorwerken en versobering van sociale zekerheid: de impact op sociale ongelijkheid	57
	<i>Sandra Brouwer en Raun van Ooijen</i>	
1	Inleiding	58
2	Impact op de toekomst van het socialezekerheidsstelsel	59
3	Trends in het gebruik van sociale regelingen	60
4	Toekomst van de sociale zekerheid in Nederland – oplossingsrichtingen	66
3	Samen de zorg voor arbeidsparticipatie en gezondheid echt veranderen	73
	<i>Sylvia van der Burg-Vermeulen</i>	
1	Inleiding	73
2	Mensgerichte zorg	75
2.1	Verandering van perspectief: van ziekte naar gezondheid en functioneren	75
2.2	De cliënt staat centraal	76
3	Waardegerichte zorg	81
4	Nieuwe vormen van samenwerking	82
4.1	Richting netwerkgeneskunde	82
4.2	Arbeidsgerichte medische zorg	83
5	Benutten van de kansen die digitalisering biedt	84
6	Conclusies	86
4	Naar omslagfinanciering in pensioenen? Het Nederlandse driepijler model opnieuw bezien	93
	<i>Casper van Ewijk</i>	
1	Inleiding	93
2	Lage rente	95
3	Lage rente noopt tot bijstellen pensioenambities	98
4	Meer investeren in menselijk kapitaal	99
5	Omslagfinanciering, een beter alternatief?	100
6	Kapitaaldekking of omslagfinanciering?	104
7	Conclusies voor de toekomst van pensioenen in Nederland	107

5	Data op de Arbeidsmarkt: toepassingen en uitdagingen	113
	<i>Maarten Goos en Anna Salomons</i>	
1	Inleiding	113
2	Toepassingen voor werkzoekenden en werkenden	116
3	Toepassingen voor werkgevers	120
4	Uitdagingen en risico's	122
4.1	Bias	123
4.2	Gebrek aan privacy	125
5	Conclusie	127
6	Betere pensioenen voor zzp'ers	133
	<i>Kees Goudswaard</i>	
1	Inleiding	133
2	De rol voor de overheid	134
3	Pensioenopbouw zzp'ers	136
3.1	Mogelijkheden voor pensioenopbouw	136
3.2	Feitelijke pensioenopbouw	137
4	Beleidsopties	139
4.1	Verplichte deelname	139
4.2	Vrijwillige opties	140
4.3	Automatische deelname met opt-out	142
4.4	Voorstellen van de SER en de commissie-Borstlap	143
5	Conclusie en toekomstperspectief	144
7	Oud en wijs: waarom met pensioen als je nog kunt doorwerken?	151
	<i>Mark Heemskerk</i>	
1	Inleiding en probleemstelling	151
2	Officieel oud bij wettelijk ouderdomspensioen	152
2.1	Juridisch oud: vanaf de AOW-leeftijd inkomenszekerheid	152
2.2	Steeds later oud: 65 jaar in 2012, 67 jaar in 2024	153
3	Pensioenleeftijd als einde arbeidsovereenkomst	154
3.1	Overeengekomen pensioenleeftijd in de arbeidsovereenkomst	154
3.2	De wetgever vindt de pensioenleeftijd een redelijke ontslaggrond	155
3.3	Pensioenontslag en/of pensioenopzegging	156

3.4	Pensioenopzegging na pensioenontslagbeding	157
3.5	Uitleg van pensioengerechtigde leeftijd als pensioenontslagdatum	158
3.6	Pensioenopzegging geen remedie bij latere pensioenontslagdatum	159
4	De juridische en maatschappelijke rechtvaardiging voor pensioenontslag	159
4.1	De wettelijke rechtvaardiging voor pensioenontslag bij AOW-leeftijd	159
4.2	Argumenten die einde arbeidsovereenkomst bij AOW-leeftijd rechtvaardigen	160
4.3	Europese rechtspraak bevestigt dat AOW-ontslag juridisch mag	161
4.4	Wat is de rechtvaardiging voor pensioenopzegging na AOW?	162
5	Weinig belemmeringen doorwerken na pensioenleeftijd voor werkgevers	163
5.1	Geen ontslagvergoeding voor AOW-gerechtigden	163
5.2	Geen belemmering voor werkgevers om door te werken met pensioengerechtigden	164
5.3	Soepele regels loondoorbetaling bij ziekte en re-integratie	165
6	Conclusie	165
6.1	De AOW-leeftijd is het ijkpunt voor ouderdom	165
6.2	AOW-leeftijd is rechtvaardiging voor ontslag	165
6.3	AOW-leeftijd loslaten als ontslagreden?	166
8	Het debat over de uitvoering van de sociale verzekeringen geschematiseerd	169
	<i>Lex Heerma van Voss</i>	
1	Inleiding	169
2	De Ongevallenwet 1901	170
3	Raden	173
4	Bedrijfsverenigingen	175
5	Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1952	176
6	Naar het UWV	178
7	Conclusie	183

9 Ongelijkheid in sociale zekerheid: de rol van werkgevers en vakbonden	187
<i>Maarten Keune</i>	
1 Inleiding	187
2 De groeiende belangstelling voor ongelijkheid en de rol van de arbeidsmarkt	188
3 Ongelijkheid en inkomen uit arbeid	190
4 Sociale zekerheid	192
5 De rol van vakbonden en werkgevers	194
10 Werkt de WIA? Over de benutting van verdien capaciteit van arbeidsongeschikten	199
<i>Pierre Koning</i>	
1 Inleiding	200
2 Theorie	203
2.1 Het effect van een gedeeltelijke uitkering	203
2.2 Afkappend effect wettelijk minimumloon	205
2.3 Ontmoedigend effect bijstand	206
3 De ‘macrocijfers’: ontwikkelingen in de arbeidsdeelname van arbeidsbeperkten	208
4 Causale empirische analyses	212
4.1 Van macrocijfers naar causaliteit	212
4.2 Wel of geen uitkering	212
4.3 Effecten van hervormingen op de baankans	214
4.4 Effecten van veranderingen in uitkeringen	215
5 Besluit	216
11 De Europese Sociale Pijler van sociale rechten: meerwaarde of dode letter?	219
<i>Hans van Meerten, An Wouters en Jorik van Zanden</i>	
1 Inleiding	219
2 Het instrument van de ESP en twee beginselen	222
2.1 De Europese aanbeveling	222
2.2 ESP Beginsel 2: gendergelijkheid	222
2.3 ESP-beginsel 15: inkomen voor ouderen en pensioen	223
3 Sociaal <i>acquis</i> op het gebied van gendergelijkheid en inkomen voor ouderen en pensioen: een kort overzicht	224

3.1	Algemeen	224
3.2	Gendergelijkheid	224
3.3	Inkomen voor ouderen en pensioen	226
4	Wat voegt de ESP toe?	228
4.1	'Soft law'	228
4.2	Gendergelijkheid	228
4.3	Inkomen voor ouderen en pensioen	229
5	Conclusie	230
12	Pensioenzekerheid	235
	<i>Theo Nijman</i>	
1	Inleiding	235
2	De afruil tussen kosten, ambitie en risico in het ouderdomspensioen	236
3	Maatwerk in pensioenzekerheid in het ouderdomspensioen	238
4	Zekerheid en levenslang pensioen	239
5	Nabestaandenpensioen	241
6	Conclusies	245
13	Het democratisch gebrek in de sociale zekerheid	249
	<i>Shirley Oomens en Emma Vossen</i>	
1	Het ideaal van economisch zelfstandige burgers	249
2	Betaald werk voor iedereen?	251
3	Huidige mogelijkheden tot participatie voor burgers in de sociale zekerheid	254
3.1	Ziekte en arbeidsongeschiktheid	254
3.2	Werkloosheid/bijstand	256
4	Implicaties zelfredzaamheid: andere rollen burgers, professionals, overheid	258
5	Naar een meer toekomstbestendig democratisch socialezekerheidsstelsel	259
14	Naar een socialer Europa? Naar een geharmoniseerde financiering van de sociale zekerheid in de Europese Unie!	267
	<i>Paul Schoukens</i>	
1	Inleiding	268

2	Waarom harmoniseren op het gebied van de sociale zekerheid?	270
3	Internationale en Europese (juridische) standaarden inzake socialezekerheidsfinanciering	273
4	De bestaande socialezekerheidsregelingen (harmonisatie) binnen de EU	275
4.1	Het verborgen 'sociale model'	275
4.2	De Europese Pijler Sociale Rechten	278
5	Slot: naar een geharmoniseerde financieringsvork in de EU	280
15	Baanpolarisatie en flexibilisering op de Europese arbeidsmarkt: beleidsimplicaties voor Nederland	287
	<i>Olaf van Vliet en Lars van Doorn</i>	
1	Inleiding	288
2	Globalisering en technologische vooruitgang	289
3	Baanpolarisatie	290
4	Verdringing in het laagbetaalde segment	293
5	Flexibilisering	294
6	Implicaties voor beleid	296
7	Conclusies	299
16	De ontsporing van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen	305
	<i>Gijsbert Vonk</i>	
1	Inleiding	305
2	Korte schets van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen	308
3	Rechtsgrond	309
3.1	Bestrijding armoedeval	309
3.2	Rechtsgrond in breder perspectief	310
4	De instrumentalisering van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen	312
4.1	Een geharmoniseerd begrippenapparaat	312
4.2	Een voorschots- en verrekeningssystematiek	314
4.3	Centrale uitvoering door de Belastingdienst	316
5	Lessen voor de toekomst	317
5.1	Positieve kanten niet uit het oog verliezen	317
5.2	Van repressief naar ondersteunend overheidsoptreden	318
5.3	Checks en balances in de rechtsstaat	319
6	Conclusie	321

17 De maatschappelijke consequenties van het institutionele pad: regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand, 1980-2015	323
<i>Cok Vrooman</i>	
1 Inleiding	323
2 Institutionele paden en hun maatschappelijk belang	325
2.1 Drie institutionele paden	325
2.2 Maatschappelijk belang van institutionele verandering	327
3 Institutionele veranderingen bij werklozen, arbeidsongeschikten en bijstandontvangers	327
4 Duidt het institutionele pad op systeemverandering?	333
5 Het institutionele pad en de maatschappelijke resultaten	336
6 Lessen voor de toekomst	342
18 Een levensloopperspectief op de sociale zekerheid	349
<i>Daniel van Vuuren en Sander Muns</i>	
1 Inleiding	349
2 Inkomensongelijkheid en herverdeling over de levensloop	350
2.1 Theorie	350
2.2 Empirische evidentie	352
3 Methode	353
4 Empirische resultaten	354
4.1 Vrouwen vaker afhankelijk van sociale zekerheid dan mannen	354
4.2 Inkomensherverdeling via bijstand en WIA	357
4.3 Inkomensherverdeling via de AOW-financiering	360
5 Conclusie en beschouwing	361
Over de auteurs	365

1 DE TOEKOMST VAN DE SOCIALE ZEKERHEID: DE MENSELIJKE MAAT IN EEN SOLIDAIRE SAMENLEVING

Inleidende beschouwing

*Ernst Hirsch Ballin, Teun Jaspers, André Knottnerus en Harriet Vinke**

1 AANLEIDING

De sociale zekerheid dient het welzijn en de gezondheid van de individuele mens, maar behoort ook tot de instituties die onmisbaar zijn om een samenleving bijeen te houden waarin mensen op vele, vaak in de loop van hun leven wisselende manieren sociaal en economisch hun plaats moeten vinden. De werking ervan is ondenkbaar zonder een goed georganiseerd collectief verband, gedragen door de hele samenleving. Ze behoort dan ook tot de manier waarop samenlevingen als Nederland en andere Europese staten zich hebben geconstitueerd. Daarmee doelen wij zowel op juridische als op sociaal-economische kenmerken.

Naar huidig inzicht is een goede werking van de sociale zekerheid in het belang van de gehele samenleving, niet alleen omdat deze bestaat uit individuen die allen behoefte hebben aan sociale zekerheid, maar ook omdat het goed functioneren van de samenleving afhangt van voldoende participatie en sociaaleconomische stabiliteit. Een solide sociaal vangnet stelt burgers in staat ook bij tegenslagen in werk en gezondheid te (blijven) participeren om hun talent, arbeidskracht en maatschappelijke inzet¹ niet duurzaam verloren te laten gaan.² Ook het blijven vervullen van hun rol als consument is van belang: de instandhouding

* Prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin, prof. dr. A.P.C.M. Jaspers, prof. dr. J.A. Knottnerus en dr. H. Vinke zijn respectievelijk voorzitter, voormalige leden van de Wetenschappelijke Raad en onderzoekscoördinator van Instituut Gak.

1 Brouwer en Van Ooijen, Van der Burg-Vermeulen, Van Ewijk, Oomens en Vossen behandelen in respectievelijk de hoofdstukken 2, 3, 4 en 13 het vitale belang van duurzame inzetbaarheid van werkenden en de mogelijkheden om deze te bevorderen.

2 Van der Burg-Vermeulen (hoofdstuk 3) analyseert de noodzaak van niet alleen klinisch maar ook maatschappelijk herstel, breed opgevat als behoud of herstel van het functioneren van mensen in hun eigen omgeving (privé, sociaal en werk). Koning (hoofdstuk 10) evalueert de alles bijeengenomen positieve impact van de ontwikkeling van de wettelijke regelingen inzake arbeidsongeschiktheid op de kans op werkbehoud.

van de koopkrachtige vraag draagt bij aan meer constante economische activiteiten. Bovendien moet de weg naar de arbeidsmarkt geëffend worden voor werknemers met bestaande aandoeningen die weinig kans hebben op een (vaste) baan. Dit alles draagt bij aan een sterke economie, breed sociaal welzijn en maatschappelijke veiligheid, in overeenstemming met de sociale grondrechten die nationaal, Europees en internationaal zijn verankerd. Een solide sociaal vangnet is van extra groot belang in tijden van crisis, als schokbestendige buffer om moeilijke tijden met zo min mogelijk menselijke en economische schade door te komen. Het sociale vangnet vergroot in ons land de veerkracht van werknemers en werkt daardoor tevens als een instrument voor arbeidsparticipatie, wat weer ten goede komt aan de maatschappelijke participatie in het algemeen.

In samenhang met de eraan gerelateerde terreinen van het arbeidsrecht en de sociale geneeskunde vormt de sociale zekerheid een complex systeem dat blootstaat aan interne en externe turbulenties. Hoewel solidariteit en bescherming van inkomenszekerheid bestendige richtinggevende principes zijn, is er al geruime tijd geen sprake meer van een stabiele institutionalisering. Het systeem oscilleert tussen drie normatieve referentiepunten: de verwachting dat werknemers en anderen zich collectief verzekeren, de verantwoordelijkheid van de overheid ingevolge sociale grondrechten, en een als Rijnlands stelsel bekend geworden gezamenlijke verantwoordelijkheid van sociale partners. Met de in dit maatschappelijk speelveld optredende mutaties en spanningen heeft E.P. (Bert) de Jong zich als beoefenaar van de wetenschap en de praktijk van het sociale recht en de sociale zekerheid een heel werkzaam leven lang beziggehouden. Zelf schreef hij bijvoorbeeld in de bundel ter gelegenheid van het afscheid van G.M.J. Veldkamp als hoogleraar, nu vierendertig jaar geleden, over de ups en downs van de verzekeringsgedachte in de Nederlandse sociale zekerheid.³ De door hem waargenomen dynamiek is zeer relevant gebleven. In de huidige discussie worden nog steeds argumenten aangevoerd die op de verzekeringsgedachte berusten, maar de toedeling en verdeling van verantwoordelijkheid daarvoor zijn aan grote veranderingen onderhevig.

In deze afscheidsbundel, een werk van vele handen, wordt de stand van zaken in deze discussie gezien en worden richtingen voor de toekomst van de sociale zekerheid verkend. Nagegaan wordt welke verdere veranderingen zich aftekenen – nog steeds binnen het krachtenveld van de drie genoemde normatieve referentiepunten – in de wetgeving, de institutionalisering van de uitvoering en werkwijzen daarbij. In diverse bijdragen worden

3 E.P. de Jong, 'De verzekeringsgedachte in de sociale zekerheid', in: F.A.J. van den Bosch & A.M. Dancot-Devriendt (red.), *Sociaal en zeker. Opstellen aangeboden aan Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp ter gelegenheid van zijn afscheid als buitengewoon hoogleraar aan de Katholieke Hogeschool Tilburg en bijzonder hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Leiden*, Deventer: Kluwer 1986, p. 65-79.

de ingrijpende transformaties geanalyseerd die de toekomst van de sociale zekerheid bepalen. Dit betreft bijvoorbeeld de verhouding tussen mens en machine in het arbeidsbestel en de verdringing van arbeidsovereenkomsten door opdrachten aan (quasi)zelfstandigen. Daarbovenop zijn de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte veranderingen in werken en verplaatsingspatronen gekomen, waarvan de reikwijdte en gevolgen op het moment van schrijven nog maar moeilijk kunnen worden ingeschat.

2 UITDAGINGEN

De verschillende hier genoemde ontwikkelingen, die in de bijdragen voor deze bundel uitgebreid aan de orde zullen komen, hebben het stelsel van sociale zekerheid ondoorzichtiger gemaakt. Dat doet de vraag rijzen of het stelsel opgewassen is tegen wat zich nu al voordoet en zich aan de horizon aandient. De aan verzekeringen eigen wederkerigheid wordt ondergraven zowel door aanspraken zonder voldoende dekking als door het zonder voldoende rechtvaardiging uitsluiten van aanspraken. Instabiliteit van de institutionele verankering ondermijnt enerzijds de verdeling van verantwoordelijkheid tussen werknemers en andere verzekerden en anderzijds die tussen overheid en sociale partners. Externe schokken zoals economische crises, internationale conflicten en pandemieën tasten het vermogen tot hervinden van verloren evenwichten verder aan. Dit maakt de vraag urgent hoe de toekomstbestendigheid van het stelsel van sociale zekerheid kan worden vergroot. Moet de tot nu toe gevolgde benadering van op de korte termijn gerichte aanpassingen, al zijn deze onontkoombaar, niet plaats maken voor een herbezinning op de grondslagen van het stelsel, de consistentie en de houdbaarheid ervan?

Daarbij zal ook de uitvoerbaarheid ervan moeten worden betrokken. Een apart punt van aandacht is dat het proces van regelgeving, gebaseerd op democratisch gelegitimeerde wetgeving, meer actoren kent. De toegenomen complexiteit van het stelsel is het gevolg van een dynamisch proces van politieke besluitvorming met rollen voor belangengroepen, uitvoerders,⁴ adviesorganen.

De twee functies van een stelsel van sociale zekerheid zijn inkomensbescherming en bevordering van arbeidsparticipatie. Van oudsher biedt het stelsel inkomensbescherming in geval van een sociaal risico, zoals ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid (in de

4 Waarbij niet alleen aan de uitvoeringsorganen van sociale zekerheid moet worden gedacht – UWV, SVB, gemeentelijke sociale diensten, re-integratiebedrijven – maar onder andere ook aan de Belastingdienst, wat pregnant naar voren komt in de zogenoemde toeslagenaffaire.

zin van geen inkomen vormend werk hebben).⁵ Hiernaast is de bevordering van arbeidsparticipatie het middel bij uitstek om in eigen inkomen te voorzien.⁶ Van deze twee functies heeft de tweede lange tijd een ondergeschikt bestaan geleid. Bij de opbouw van het stelsel na de Tweede Wereldoorlog ging het vooral om het borgen van inkomensbescherming. Bevordering van arbeidsparticipatie was met name gebaseerd op bestrijding van werkloosheid buiten de sociale zekerheid om. Met de invoering van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) in 1967 is die fase afgerond.⁷ Naast een nieuwe benadering van werkloosheidsbestrijding is mede vanuit de WAO in de loop van de jaren tachtig de tweede functie nieuw leven ingeblazen. De toevoeging van het adjectief ‘activerend’ aan arbeidsmarktbeleid illustreert dat.⁸ Vanaf de jaren negentig heeft de tweede functie een impuls gekregen met een prominenter instrumentele benadering van sociale zekerheid. Sociale zekerheid werd meer en meer gezien en breed ingezet als instrument van arbeidsmarktbeleid.⁹ Dat leidde ertoe dat de loondervingsfunctie, ofwel inkomensbescherming, aan belang inboette en van de vormgevers van het stelsel minder aandacht kreeg. Wet- en regelgeving en uitvoering gingen zich in toenemende mate richten op arbeidsparticipatie. Het motief van financierbaarheid van het stelsel heeft aan die koerswijziging extra bijgedragen.

Deze instrumentalisering van de sociale zekerheid vindt weliswaar rechtvaardiging in het in artikel 19, eerste lid, van onze Grondwet neergelegde beginsel van bevordering van werkgelegenheid, maar wanneer dit dominant wordt, doet het afbreuk aan het grondrecht dat in artikel 20 van de Grondwet wordt erkend, te weten de verplichting van de staat om te zorgen voor bestaanszekerheid van de bevolking en regels te stellen met betrekking tot aanspraken op sociale zekerheid. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bevat een vergelijkbare bepaling inzake recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen (art. 34 EU Handvest).

5 Inkomensderving die verband houdt met ouderdom moet daartoe ook gerekend worden, van oudsher vallend onder de ‘volksverzekering’.

6 Lange tijd vielen zelfstandigen niet binnen het stelsel – uiteraard behalve ouderdomsuitkering (AOW) – omdat zij geacht werden ‘voor eigen rekening en risico’ actief te zijn en inkomen te genereren.

7 De werkloosheidsregeling werd ook uitgebreid. In 1965 kwam er een aparte regeling voor langere werkloosheid, de WWV, zij het op een lager uitkeringsniveau dan de WW. Een heel nieuwe regeling was dat niet. Sinds 1965 was er als vangnet de bijstand.

8 WRR, *Activerend Arbeidsmarktbeleid*, WRR Rapport 1987/33, 's-Gravenhage 1987. In 1977 had de WRR zich al eerder gebogen over het arbeidsmarktbeleid, maar het stond toen nog in het teken van werkloosheidsbestrijding, al baarde ook het hoge langdurige ziekteverzuim (ofwel verzuim als gevolg van arbeidsongeschiktheid) de Raad zorgen. WRR, *Maken wij er werk van. Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven*, WRR Rapport 1977/13, 's-Gravenhage 1977.

9 SCP, *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, SCP Rapport, Den Haag 2005. Zie ook J. de Koning, ‘Vorm boven inhoud: het actief arbeidsmarktbeleid in de afgelopen dertig jaar’, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2010, nr. 4, p. 380-396.

Het gaat hier uiteindelijk om maatvoering en evenwichtigheid in de realisering van de genoemde twee functies. Een grotere nadruk op arbeidsparticipatie als leidraad voor arbeidsmarktbeleid is onontkoombaar, gelet op ontwikkelingen van met name de laatste twintig jaar, waaronder flexibilisering gepaard gaande met diversificatie van vormen van werken.¹⁰ Ook ‘vergrijzing’ en individualisering met een accentuering van de ‘eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid’ van de burger spelen hierbij een rol. De arbeidsmarkt is mede daardoor ingrijpend veranderd. Ook de invloed van ‘Brussel’ heeft gevolgen gehad, onder meer via het Europees Monetair Stelsel. Het beginsel van gelijke behandeling van alle werknemers dat in de Europese verdragen en wetgeving is neergelegd, heeft de speelruimte van de nationale wetgever ingeperkt waar het gaat om het zelf bepalen van de rechten en plichten met betrekking tot arbeid en sociale zekerheid.

Hoe zwaar en groot de opgave is om het stelsel in stand te houden en er concreet vorm en inhoud aan te geven, blijkt ook uit het recente eindrapport van de Commissie regulering van werk (commissie-Borstlap). De opdracht aan de commissie betrof met name de ‘regulering van werkenden en arbeids- en opdrachtrelaties teneinde die beter aan te laten sluiten bij de behoeften en omstandigheden van de huidige tijd en (voor zover voorzienbaar) de toekomst’.¹¹ De sociale zekerheid werd weliswaar niet uitdrukkelijk in de opdracht genoemd, maar de commissie kon er vanwege de vervlechting van beide terreinen niet helemaal omheen. De commissie heeft zich beperkt tot het aanreiken van een vijftal bouwstenen. Uitgangspunt in het rapport lijkt te zijn dat sociale zekerheid eerst en vooral een arbeidsmarktinstrument is. Zij wordt in de sleutel van bevordering van arbeidsparticipatie gezet. De functie inkomensbescherming komt alleen bij de arbeidsongeschiktheid ter sprake, mede in verband met een voorziening voor zelfstandigen zonder personeel (zzp’ers).¹²

Wanneer de nadruk gelegd wordt op arbeidsmarktbeleid en inkomensbescherming op de tweede plaats komt, kan dat leiden tot een aantasting van de essentialia van ons stelsel. De vereiste volle aandacht voor arbeidsmarktbeleid met daarin oog voor de menselijke factor in het stelsel – in de vorm van meer maatwerk en eigen verantwoordelijkheid, waardoor ingespeeld kan worden op de toenemende diversiteit van wensen en noden in de moderne samenleving – mag er niet toe leiden dat erkende grondrechten op dit vlak en beginselen die aan het stelsel ten grondslag liggen, zoals gelijke behandeling en solidariteit, ondergeschikt worden gemaakt of ondergesneeuwd raken.

10 De opkomst van de platformeconomie is een recente ontwikkeling op dit terrein.

11 Art. 3 Instellingsregeling Commissie regulering van werk 7 november 2018, 2018-0000179085. A.R. Houweling, ‘Commissie Regulering van Werk (commissie-Borstlap): iemand moet hardop zeggen wat we niet willen horen (maar stiekem allang wisten)’, in: *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2020, afl. 2.

12 F.J.L. Pennings, ‘Commissie-Borstlap en de sociale zekerheid’, *TRA* 2020/53, p. 11-17.

Het onderhoud en gelijktijdig de vernieuwing van het stelsel van sociale zekerheid moeten nog beginnen. Dit roept de vraag op of ons stelsel (als onderdeel van het systeem van sociale markteconomie en sociale rechtsstaat) daadwerkelijk zal kunnen blijven voorzien in de toekomstige behoefte aan sociale zekerheid.¹³ De verstorende werking van de COVID-19-crisis heeft deze vraag een extra urgentie gegeven. De vraag van de toekomstbestendigheid van het stelsel staat centraal in deze bundel: hoe robuust is ons stelsel? Is ombouw nodig? En zo ja, langs welke lijnen en principes?

In een viertal paragrafen zal daarop worden ingegaan. Paragraaf 3 gaat over een aantal ontwikkelingen die de vraag naar de robuustheid en toekomstbestendigheid van het stelsel van sociale zekerheid opwerpen. In paragraaf 4 komt het vraagstuk van regelgeving aan de orde: welke vragen rijzen hierbij om ook in de toekomst tot werkbare en effectieve oplossingen te komen, en wat is de rol van verschillende actoren? Paragraaf 5 besteedt aandacht aan de complexe verhouding tussen individu- en situatiegericht maatwerk en maatschappelijke solidariteit, en in paragraaf 6 komt de constitutionele verankering van sociale zekerheid ter sprake; deze behoort immers tot de kenmerken van de politieke en maatschappelijke orde. In paragraaf 7 volgt de slotbeschouwing van dit inleidende hoofdstuk.

3 OP WEG NAAR EEN HOUDBARE VERDERE ONTWIKKELING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

3.1 *Technologische ontwikkelingen en sociale zekerheid*

Katalysator van veranderingen zijn in de eerste plaats de technologische ontwikkelingen die zich met name de afgelopen jaren ongekend snel hebben voltrokken (zie ook de bijdrage van Goos en Salomons in deze bundel). Technologisering kan ertoe leiden dat taken veranderen en banen verdwijnen. Tegelijkertijd ontstaan er ook nieuwe banen.¹⁴ Van Vliet en Van Doorn (hoofdstuk 15) wijzen er in hun bijdrage op dat technologische vooruitgang vooral leidt tot het verdwijnen van routine-intensieve banen binnen productielijnen. Deze banen worden met name vervuld door middelbaar opgeleiden; de technologisering heeft dus consequenties voor hun werkgelegenheid. De vraag naar praktisch geschoolden en mensen met een HO/WO-achtergrond is door de nieuwe technologieën juist toegenomen.

13 Zie de toelichting bij de Instellingsregeling Commissie regulering van werk, met verwijzingen naar de diverse studies en rapporten.

14 WRR, *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*, WRR-verkenning 2015, nr. 31.

De nieuwe technologieën brengen op deze wijze een (weliswaar in de tijd iets afnemende) baanpolarisatie teweeg.

Er zijn meer (arbeidsmarkt)data dan ooit beschikbaar. Informatie is breed en goedkoop beschikbaar, met voordelen voor zowel werkgevers als werknemers. Ook kunnen er met deze informatie specifieke aanbevelingen worden gedaan en kan het leiden tot goedkopere, betere en snellere matches op de arbeidsmarkt. Toch brengen deze data en daarmee werkende voorspellende algoritmen ook risico's met zich mee. Daarbij moet gedacht worden aan bevooroordeelde werking en bedreiging van de privacy. Ook de digitalisering van dienstverlening van grote publieke organisaties als het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de gemeenten wat o.a. de bijstandverlening betreft, en ook de Belastingdienst inzake het toeslagensysteem en de premieheffing, mag in deze context niet ongenoemd blijven. Enerzijds biedt de digitalisering grote voordelen. Ze maakt de dienstverlening efficiënt (in tijd) en ook de kans dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, wordt in ieder geval in theorie erdoor vergroot. Daartegenover staat dat de menselijke maat naar de achtergrond kan verdwijnen. De hiervoor genoemde mogelijke consequenties voor de privacy en ook het optreden van bias mogen niet worden veronachtzaamd. Ook veronderstelt digitalisering dat iedereen over voldoende digitale vaardigheden beschikt om toegang te vinden tot deze dienstverlening, hetgeen in de praktijk juist bij kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt niet het geval is. Daarop wijst de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met nadruk.¹⁵ Tevens geeft de WRR aan dat inzetten op complementariteit cruciaal is.¹⁶ De samenwerking tussen mens en machine, zowel bij de ontwikkeling van toepassingen als bij de implementatie ervan, is essentieel.

3.2 *Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving*

Een tweede ontwikkeling die zich in de afgelopen periode heeft voltrokken, is de omslag van de verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving, een ontwikkeling met een constitutionele impact waarop we verderop terug zullen komen. Meer dan voorheen wordt een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers om in hun eigen inkomen te voorzien door middel van betaald werk. De overheid ondersteunt alleen de mensen die dat echt nodig hebben. Bij dat streven past een andere verhouding tussen de rollen en verantwoordelijkheden van overheid, burgers en bedrijven.¹⁷ Oomens en Vossen laten in hun bijdrage aan deze bundel zien dat burgers slechts beperkte, met name indirecte en

15 WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR-rapport 2017, nr. 97.

16 WRR, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, WRR-rapport 2020, nr. 102.

17 *Kamerstukken II* 2011/12, 33065, nr. 3 p. 1.

formeel georganiseerde mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op hun eigen sociale zekerheid, in het bijzonder op de terreinen van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Hierbij kan gedacht worden aan de hen vertegenwoordigende organen als de Sociaal-Economische Raad (SER), de vakbonden en binnen bedrijven de ondernemingsraden of de personeelsvertegenwoordiging. In het zogenoemde ‘activeringsparadigma’ wordt ervan uitgegaan dat mensen zelf in staat zijn tot het vinden van betaald werk. Pas wanneer dat niet lukt, kan men (tijdelijk) een beroep doen op de sociale zekerheid. Oomens en Vossen (hoofdstuk 13) durven de stelling aan dat er binnen het huidige stelsel van sociale zekerheid sprake lijkt te zijn van een democratisch gebrek. Hiermee bedoelen zij dat meer rekening gehouden moet worden met de verschillen in denk- en doe-vermogen van burgers.¹⁸ Ook zouden ervaringen van werkzoekenden en hun perspectief op dienstverlening een centrale plek moeten krijgen. Meer in het algemeen zou meer democratische participatie leiden tot productievere, innovatievere en duurzamere organisaties, een hogere arbeidsmarktparticipatie en minder economische ongelijkheid.

3.3 *Decentralisering*

De decentralisaties in het sociaal domein hangen samen met de hiervoor geschetste ontwikkeling van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. Beoogd werd om de nabijheid van bestuur, professionals en burgers te vergroten.¹⁹ Hierbij wordt nabijheid beschouwd als bijdrage aan kwaliteit en efficiëntie. Er is sprake van een verschuiving van passieve naar actieve solidariteit en daarmee een verschuiving van nationale, anonieme solidariteit naar lokale, persoonlijke solidariteit waarbij mensen daadwerkelijk met elkaar in contact staan.

Daarbij neemt de notie van zelfredzaamheid een centrale plaats in. Wanneer mensen in toenemende mate voor zichzelf moeten zorgen en minder snel om hulp kunnen vragen bij professionals, neemt het beroep op de verzorgingsstaat af en is de sociale zekerheid er alleen voor degenen die deze ‘echt’ nodig hebben. Duyvendak en Tonkens noemen dit ‘deservingness’. Verondersteld wordt dat iedere burger toegerust is met een sociaal vangnet en voldoende geletterd is om op te komen voor zijn rechten en gebruik te maken van het gedecentraliseerde aanbod. Duyvendak en Tonkens (in Bredewold e.a. 2019) bepleiten ruimte te bieden aan een ander principe dan waarop de decentralisatiegedachte en de participatiesamenleving nu gestoeld zijn, namelijk de werking van ‘civiele logica’. Deze civiele logica organiseert solidariteit met vreemden. Deze staat tegenover de huiselijke logica, waarin solidariteit met bekenden centraal staat. Ze vereist collectieve organisatie

18 WRR-rapport 2017, nr. 97.

19 F. Bredewold e.a., *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt* (verschenen als jaarboek van het Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken), 2019.

om de gevolgen van noodlot en toeval en daarmee ongelijkheid in te perken. Er kunnen op deze manier collectieve, anonieme en activerende voorzieningen ontwikkeld worden die burgers uit verschillende sociale klassen, culturele en etnische achtergronden als lots-verbondenen erkennen.

In relatie tot het door Duyvendak en Tonkens terecht benadrukte belang van collectieve organisatie en het inperken van ongelijkheid dient gewezen te worden op de vijfjaars evaluatie van de decentralisatie-operatie door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2020).²⁰ Daarin werd geconstateerd dat de resultaten achterblijven bij wat van decentralisaties werd verwacht. Zo blijkt de deelname van mensen met een beperking aan de samenleving niet toegenomen, en zijn de kansen op werk voor mensen met een arbeidsbeperking nauwelijks verbeterd. Volgens het SCP waren verwachtingen van het nieuwe beleid over de zelfredzaamheid van mensen en een zorgzamere samenleving te hoog gespannen, iets waarvoor in het verleden al werd gewaarschuwd.²¹ Een heroriëntatie op de ingezette beleidskoers lijkt dus onontkoombaar en urgent.

3.4 *Flexibilisering van werk*

De arbeidsmarkt is zodanig veranderd dat steeds minder werkenden een vast contract hebben.²² Er zijn veel verschillende vormen van flexibel werk, zoals werk van tijdelijke aard (waaronder uitzendwerk, *payroll* en *contracting*), maar ook zzp'ers vallen hieronder.²³ Werkenden met flexibel werk hebben minder inkomenszekerheid doordat ze vaker werkzoekend of werkloos zijn. Dit geldt in mindere mate voor de categorie in-opdracht-werkenden die zelf voor flex kiezen en vaak een goed inkomen hebben. De meer kwetsbare flexibel werkenden werken vaak onder slechtere arbeidsomstandigheden en werkgevers investeren minder in opleidingen voor flexwerkers (zie Oomens en Vossen in hoofdstuk 13 in deze bundel).

Een mogelijke verklaring voor de toename van flexkrachten kan gevonden worden in de concurrentie onder kwetsbaren op de arbeidsmarkt, mede veroorzaakt door een afname

20 M. Kromhout, P. van Echtelt & P. Feijten, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar centraal beleid*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2020.

21 E. Hirsch Ballin, 'Participatiesamenleving en overheidsbeleid. Inleiding 15 november 2013', in: Jaarverslag 2013, Instituut GaK, Hilversum 2014.

22 CPB, *De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata*, 2016.

23 De opkomst van platformwerk heeft een nieuwe groep van zzp'ers gecreëerd: platformwerkers. WRR, *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, WRR verkenning 2017, nr. 36; *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.

van de werkgelegenheid van middelbaar opgeleiden. Deze afname is op haar beurt veroorzaakt door globalisering en technologisering. De concurrentie vindt volgens Van Vliet en Van Doorn (hoofdstuk 15) niet alleen op loonkosten plaats, maar ook op type arbeidscontract. Het tij van deze nadelige ontwikkeling kan volgens hen op een aantal wijzen gekeerd worden, zoals het verkleinen of wegnemen van de financiële prikkel om voor een flexibele contractvorm te kiezen. De veronderstelling daarbij is echter wel dat mensen in de positie verkeren om te kunnen kiezen. Voor sommigen is het flexibele werk de enige mogelijkheid. Hiernaast pleiten Van Vliet en Van Doorn ervoor om de fiscale voordelen van zzp'ers te laten vervallen. Een tweede lijn Van Vliet en Van Doorn noemen, is het beperken van het aantal contractvormen in het arbeidsrecht. Wel zal er dan meer inzicht moeten komen in de werkgelegenheidseffecten wanneer het moeilijker wordt om voor een flexibele contractvorm te kiezen.

De concurrentie op de arbeidsmarkt wordt ook gevoeld op het niveau van werk waarvoor een vakopleiding nodig is. Dit is het gevolg van internationale, met name Europese concurrentie door (grensoverschrijdend) dienstenverkeer in de Europese Unie (EU) (bijv. transport en bouwvak). Dit draagt bij aan het veelbesproken proces van verdringing vanuit de interne markt. Daarnaast wordt de concurrentie gestimuleerd door globalisering die verplaatsing van productieprocessen met zich mee kan brengen. Dat doet grote aantallen banen vervallen, waarmee de concurrentie rondom de beschikbare banen toeneemt.

De Stichting van de Arbeid heeft het kabinet geadviseerd om zzp'ers te verplichten zich te laten verzekeren tegen langdurige arbeidsongeschiktheid.²⁴ De uitkering zou maximaal € 1650 bruto per maand moeten bedragen. De premie voor de standaardverzekering is (indicatief) 8% van het inkomen en aftrekbaar. De uitkering kent een eigenrisicoperiode van 52 weken, met een keuzemogelijkheid om dit aan te passen naar 26 of 104 weken. De verzekering loopt tot het bereiken van de AOW-leeftijd. Zelfstandigen kunnen zelf kiezen of ze zich bovenop deze standaardverzekering nog aanvullend willen verzekeren. Het ligt in de bedoeling dat de toegankelijkheid van de bovenwettelijke aanvullingen in overleg met de sector verbeterd wordt. De verzekering wordt uitgevoerd door het UWV en de Belastingdienst is verantwoordelijk voor de premie-inning.

Het is echter de vraag of de voorgestelde regeling beantwoordt aan de wensen die onder zzp'ers leven. Er zijn reeds tekenen dat de voorgestelde regeling om uiteenlopende redenen niet aantrekkelijk wordt gevonden. Feitelijk betekent een dergelijke regeling voor arbeidsongeschiktheid een reëcollectivisering van de het stelsel voor niet-werknemers.

24 Stichting van de Arbeid, *Keuze voor zekerheid: zelfstandigen standaard verzekerd tegen langdurig inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid*, 2020.

Eenzelfde ontwikkeling, naar recollectivisering, valt waar te nemen op het terrein van pensioenen. Zzp'ers bouwen niet verplicht een pensioen op in de tweede pijler. Hierdoor bouwen zij gemiddeld genomen minder pensioen op dan werknemers. In zijn bijdrage in deze bundel laat Goudswaard in hoofdstuk 6 zien dat er twee opties denkbaar zijn: een scenario waarin er een pensioenregeling komt in de tweede pijler specifiek voor zzp'ers, en een scenario waarin er een pensioenregeling komt voor alle werkenden, zowel werknemers als zelfstandigen.

3.5 *Demografische ontwikkelingen: vergrijzing en langer doorwerken*

Dat onze bevolking ontgroent en vergrijst, is bekend, al wordt dit door immigratie gematigd. De vergrijzing van de beroepsbevolking maakt dat de druk op het socialezekerheidsstelsel is toegenomen. Om deze druk te verminderen zijn verschillende maatregelen genomen, zoals geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd, afschaffing van het vroegpensioen, versobering van de arbeidsongeschiktheidsregelingen en beperking van de WW-duur. Inmiddels is de arbeidsparticipatiegraad van 55- tot 65-jarigen gestegen van 45% in 2006 naar 70% in 2019. Ook de gemiddelde pensioenleeftijd is gestegen met vier jaar. In 2018 waren werknemers gemiddeld 65 jaar bij pensionering.

Toch lijken de genomen maatregelen niet voor iedereen op dezelfde wijze uit de pakken. Brouwer en Van Oijen (hoofdstuk 2) laten in hun bijdrage zien dat vooral werkenden met een lager inkomen of opleidingsniveau moeite hebben om door te werken tot de AOW-leeftijd. Er is met name sprake van een verhoogde WIA-instroom (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) van lager opgeleiden. Zij zien een oplossing in de mogelijkheid voor werknemers om drie jaar eerder met pensioen te gaan. Belangrijker nog is dat de overheid zou moeten blijven inzetten op het stimuleren van werkgevers om meer te investeren in duurzame inzetbaarheid van werknemers gedurende het werklevens. Daarnaast is het monitoren van gezondheid en gezond gedrag een belangrijke randvoorwaarde voor het langer doorwerken.

3.6 *De gevolgen van de COVID-19-pandemie*

De recente coronacrisis is de laatste grote ontwikkeling die duidelijk maakt dat de sociale zekerheid van vooral de meest kwetsbaren op de arbeidsmarkt fragiel is. Veel flexkrachten zijn hun baan kwijtgeraakt en werkgevers zijn minder bereid om de mensen die wat verder van de arbeidsmarkt af staan, een kans te bieden. Een rapport van het CPB onderstreept deze tendens: mensen met de grootste kans om hun werk te verliezen door de coronacrisis, hebben daarenboven vaak weinig ander huishoudinkomen of spaargeld om op terug te

vallen.²⁵ In de gevarenzone zitten vooral mensen zonder vast contract in sectoren waar het aantal vacatures sterk is gedaald, zoals de horeca of detailhandel. Van Vliet en Van Doorn onderstrepen in deze bundel dat de afgenomen werkgelegenheid door het coronavirus de kwetsbare positie van flexibel werkenden nog eens benadrukt. Daarnaast wijst Goudswaard (hoofdstuk 6) op het risico dat de pensioenopbouw door zzp'ers als gevolg van de coronacrisis verder zal verslechteren.

Ook zal de coronacrisis naar verwachting vooral grote gevolgen hebben voor mensen met gezondheidsproblemen. Juist voor hen is het belangrijk dat het werk aangepast kan worden aan de gezondheidsproblemen en beperkingen. Vermoedelijk zullen werkgevers minder bereid zijn om werkenden met een beperking aan te nemen of in dienst te houden.²⁶

Er zijn nieuwe onevenwichtigheden ontstaan waardoor er sprake is van een toenemende sociale onzekerheid. Vrooman laat in zijn bijdrage in hoofdstuk 17 zien dat de sociale bescherming in ons land reeds in de periode tussen 1980 en 2015 is afgenomen, waarbij het stelsel minder ruimhartig en meer selectief is geworden. Op basis van zijn analyse schetst hij vier mogelijke scenario's, waarbij hij een selectief minustelsel vanuit een historisch perspectief het meest waarschijnlijk acht. Dit kan ertoe leiden dat de armoede onder uitkeringsgerechtigden maar ook onder werkenden toeneemt, samengaan met een afnemend uitkeringsvolume en dalende uitgaven. Een neveneffect kan zijn dat voldoende fondsvorming door premiebijdragen uitblijft, wat een aantasting van het stelsel kan veroorzaken.

Door de genoemde ontwikkelingen komen de collectiviteit en solidariteit in de sociale zekerheid onder druk te staan. Dit vraagt om een heroriëntatie en visie op een nieuw systeem van sociale zekerheid. Hiertoe worden in een aantal studies reeds contouren geschetst. De Commissie regulering van werk komt tot de conclusie dat er fundamentele wijzigingen nodig zijn waar het gaat om de regels rondom werk.²⁷ Om dit te bereiken stelt de commissie een vijftal bouwstenen voor. Ten eerste moet interne wendbaarheid worden bevorderd en moet externe flexibiliteit worden afgeremd. Op de tweede plaats moet er een overzichtelijker stelsel van contractvormen gecreëerd worden, want er is een wildgroei aan contractvormen ontstaan. Het zou voor alle werkgevers en werkenden duidelijk moeten zijn welk type contract hoort bij welk type werk. Een derde bouwsteen is dat alle werkenden in staat gesteld moeten worden om zich te ontwikkelen en te (blijven) leren. Zo zou iedereen bij

25 CPB, *Crisis op de arbeidsmarkt: wie zitten er in de gevarenzone*, 2020.

26 Hiernaar wordt onderzoek gedaan door dr. M. Huysmans: 'Vergroten van de kans op werk(behoud) van mensen met een arbeidsbeperking – in tijden van de Covid-19 recessie en toekomstige recessies', Amsterdam: UMC; zie ook SCP, *Beleidssignalement maatschappelijke gevolgen coronamaatregelen. Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt*, 9 juli 2020, m.n. p. 12 en 19.

27 Eindrapport Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.

geboorte een gelijk individueel ontwikkelbudget moeten krijgen. Een vierde bouwsteen is dat er zorggedragen dient te worden voor fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden. Zo zou arbeid lager en meer gelijk belast moeten worden. Zelfstandigen zouden ook premie moeten gaan betalen voor een algemene basisverzekering tegen arbeidsongeschiktheid. Deze basisverzekering voor iedereen kan in lijn met de systematiek van de volksverzekeringen worden aangevuld met regelingen die wettelijk, in cao-verband of op individueel niveau worden geregeld. Tot slot moet er een activerend en inclusief arbeidsmarktbeleid bewerkstelligd worden. Er moet meer geïnvesteerd worden in maatwerk en individuele begeleiding van mensen aan wie het zelf niet lukt weer aan de slag te gaan. Hier zien we dat de eerder geschetste ontwikkeling van individualisering wordt doorvertaald in het gewenste nieuwe arbeidsmarktbeleid. De commissie pleit voor een veelomvattende maatschappelijke alliantie om te komen tot een breed gedragen herontwerp voor de regels rondom werk. De regering zou de regie moeten nemen bij het toewerken naar een dergelijke brede maatschappelijke alliantie. Zoals eerder aangegeven betreft het advies van de commissie slechts bouwstenen. De concrete uitwerking dient nog plaats te vinden.

3.7 *Nieuwe vormen van solidariteit*

De geconstateerde veranderingen vragen om nieuwe vormen van solidariteit. De door Tonkens genoemde, aan Boltanski en Thevenot ontleende civiele logica biedt mogelijk handvatten. Om recht te doen aan de wensen van uitkeringsgerechtigden is er meer burgerparticipatie nodig. Ervaringen en wensen van burgers verdienen een centrale plek in de (uitvoering van) de sociale zekerheid. De vraag is dan ook of het huidige stelsel van sociale zekerheid moet worden aangepast voor de groepen met de grootste onzekerheden (flexwerkers, zzp'ers enz.) of dat gekozen wordt voor een grondige herziening van het gehele stelsel. Van Lieshout²⁸ stelde in 2016 de vraag of het stelsel van sociale zekerheid nog wel past in deze wereld en of het stelsel nog wel brengt wat het belooft: sociale zekerheid. Hij kwam met drie mogelijke oplossingsrichtingen: radicale antwoorden, verdergaande individualisering of een universeel, ontwikkelingsgericht en inclusief stelsel. In de eerste richting wordt ervan uitgegaan dat het niet langer wenselijk is dat er een economie is 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. In dit verband wordt ook de mogelijkheid van een basisinkomen genoemd. In de tweede richting worden verzekeringen ingehuurd voor individuele spaarsystemen. In de derde richting blijft het systeem in zijn

28 P. van Lieshout (red.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016.

kern behouden, maar wordt de vormgeving op drie manieren vergaand gemoderniseerd: socialezekerheidsrechten worden universeel, ontwikkeling en scholing worden centraal gesteld en tot slot worden instrumenten voor re-integratie herzien. Inmiddels is het een aantal jaren later en is het wellicht mogelijk iets meer te zeggen over de destijds geschetste oplossingsrichtingen. De bouwstenen van de Commissie regulering van werk lijken te wijzen in de derde richting: een alomvattend ontwikkelingsgericht stelsel.

4 SOCIALE ZEKERHEID IN DE TOEKOMST: DILEMMA'S EN UITDAGINGEN VOOR DE REGELGEVING

Sociale zekerheid en arbeid waren en zijn nog steeds nauw met elkaar verbonden. Die band is in de loop der tijd echter wel veranderd door de toenemende nadruk op de bevordering van werkgelegenheid. Traditioneel is de centrale functie van sociale zekerheid het bieden van inkomensbescherming ingeval inkomen uit arbeid niet meer of onvoldoende verzekerd is, de eerste van de twee functies die wij in de tweede paragraaf onderscheidden. Verzekering van inkomen uit arbeid betekent dat de arrangementen gericht en ingericht zijn op arbeid in een afhankelijkheidsrelatie, dat wil zeggen op werknemers. Mensen die als zelfstandigen in hun inkomen voorzien, werden en worden door de werknemersregelingen niet 'gedekt'. Een uitzondering vormt de Algemene Ouderdomswet (AOW), ook wel als een soort staatspensioen aangeduid, die sinds haar invoering in 1956 gebonden wordt aan ingezetenschap.

Met de dynamische veranderingen op het terrein van arbeid die zich de laatste twintig jaar voordoen, is ook het stelsel van sociale zekerheid in een stroomversnelling geraakt. Waren de wijzigingen op het terrein van ziekte en arbeidsongeschiktheid in de jaren negentig van de vorige eeuw,²⁹ waaraan de naam van Flip Buurmeijer als voorzitter van een parlementaire enquêtecommissie verbonden is,³⁰ nog correcties binnen het systeem onder het adagium 'werk maken van arbeidsongeschiktheid',³¹ sinds de eeuwwisseling zijn het de veranderingen in aard en modaliteiten van werken die het systeem onder druk zetten én dwingen tot aanpassing. Allerlei vormen van flexwerk en de transitie naar werken als zelfstandige, geheel uit eigen keuze of onder zekere dwang, roepen de vraag op of het stelsel nog wel voldoet en past in de huidige economie en samenleving. De politiek en dus ook de wetgever

29 Zie de bijdrage van Heerma van Voss (hoofdstuk 8).

30 Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, *Kamerstukken II* 1992/93, 22730, nrs. 7-8.

31 Koning (hoofdstuk 10) laat in zijn bijdrage zien dat de problematiek in essentie een zeker 'bestendig' karakter heeft, al is de verschijningsvorm wat veranderd.

moet zich gaan herbezinnen op de functie van het stelsel en op de inrichting ervan, zoals geschetst in paragraaf 2.

Nu is van de regelgever(s) altijd al gevraagd snel en adequaat te reageren op veranderingen in het veld, maar de laatste twee decennia is de snelheid van de veranderingen zo toegenomen dat van de regelgever(s) snel om passende antwoorden wordt gevraagd die vaak een kortetermijnperspectief laten zien. De dynamiek van de veranderingsprocessen in het veld van werken maakt die taak bepaald niet eenvoudig. Het grote, mooie design van sociale verzekering waaraan we in vroegere tijden gewend zijn geraakt,³² heeft plaatsgemaakt voor een stelsel dat een flexibeler en zelfs volatiel karakter heeft. Nieuwe situaties vragen om een snelle reactie van de regelgever. Tegelijkertijd dwingen mogelijke consequenties van snelle verandering van regels tot voorzichtigheid, in elk geval uit kostenoverwegingen of om precedentwerking te voorkomen. Ook vaak divergerende politieke wensen, die soms plotseling opkomen, zetten het regelgevingsproces onder druk. Een recent voorbeeld hiervan is de 'toeslagenaffaire'.³³ De praktijk van 'reactie'-wetgeving genereert nog een ander gevolg: mogelijke aantasting van de rechtsbescherming van de burger die in de wirwar van steeds veranderende regelgeving en toepassing ervan de weg kwijtraakt.

Deze ontwikkelingen staan niet op zichzelf. De regelgever ziet zich ook nog voor andere uitdagingen gesteld. Er bestaat in ons stelsel een hoge mate van complementariteit van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regulering van arbeid en sociale zekerheid én tussenvormen daarvan. Deze ontwikkeling doet zich overigens niet alleen in ons land voor. Een deel van de sociale zekerheid is naar de private sfeer overgeheveld onder behoud van een publieke functie. Daarmee is een hybride stelsel van rechten en verplichtingen ontstaan, deels bestuurd op basis van privaatrechtelijke regels en deels vanuit publiekrechtelijke sfeer, waarbij soms ook een combinatie privaat-publiek voorkomt. Deze laatste waren geïntroduceerd in de regelingen bij ziekte en gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid en in recente tijden zijn daar compensatieregelingen bij ontslag – die in het nieuwe ontslagrecht met grote precisie zijn vastgelegd – bijgekomen.³⁴ Zij raken direct aan de publiekrechtelijk vastgelegde socialezekerheidsarrangementen en vice versa. Rechten en plichten – voor werkgever en werknemer – uit het private arbeidsrecht houden direct verband met rechten en plichten in het socialezekerheidsstelsel. Consistent regelgeven

32 Tot in de jaren negentig van de vorige eeuw waren er wel aanpassingen van het stelsel maar een ingrijpende verandering van opzet en grondslagen vond er niet plaats. Zie J. Berghman & A.F. Nagelkerke, 'Een tweede eeuw sociale zekerheid. Sociale integratie in de 21^{ste} eeuw', in: J. Berghman e.a., *Honderd Jaar Sociale Zekerheid in Nederland*, Delft: Eburon 2003, p. 9-16.

33 In zijn bijdrage gaat Vonk (hoofdstuk 16) hier uitgebreid op in.

34 Dat is in feite ook gebeurd in de zorgverzekeringswet van 2007.

wordt er niet gemakkelijker op. Daarbovenop kunnen sociale partners nog eigen regelingen ontwerpen, die via cao's algemeen verbindende kracht krijgen.

Daarmee wordt een andere eigenschap van ons stelsel aangeroerd: de rol van sociale partners, niet alleen in de beleidsvoorbereiding en -vorming, maar ook in regelgeving. Deze vergroot uiteraard de complexiteit, maar heeft ook voordelen zoals de mogelijkheid van meer maatwerk. De vraag is wel ten voordele van wie dit werkt. Dat zou de nationale wetgever er wel toe moeten aanzetten om zich er rekenschap van te geven wat hij wil overlaten of eventueel overdoen aan werkgevers en werknemers en welk deel van de regie hij daarmee wil prijsgeven. Ook zal vooraf moeten worden ingecalculeerd wat de gevolgen daarvan zijn in termen van arrangementen en hoe een en ander in consistente en voorspelbare regelgeving neer te leggen. De frequente zogenoemde reparatiewetgeving, die de al een tijd in zwang is, vormt een pregnant voorbeeld van reactie op onvoorziene en ongewenste gevolgen. Het laat zich raden dat daarmee de rechtsbescherming van burgers in het geding kan zijn.

Ten slotte is de zeggenschap van de nationale wetgever beperkt door de regelgeving vanuit de Europese Unie. De invloed vanuit de Europese Unie is overigens niet beperkt tot Europese wetgeving. Daarnaast ontwikkelt de EU beleid in de vorm van *soft law*-instrumenten, zoals aanbevelingen voor onder en tussen lidstaten gecoördineerd beleid. Deze *soft law*-instrumenten mogen dan geen harde juridisch bindende kracht hebben en kunnen slechts effectief worden bij de aanpassing van nationale stelsels (Van Meerten, Wouters en Van Zanden in hoofdstuk 11 en Schoukens in hoofdstuk 14 wijzen daar in hun bijdragen op), maar effect hebben zij wel.³⁵ De introductie van het Europees semester-systeem in 2010 met zijn instrumenten op financieel en economisch én sociaal terrein heeft daaraan een slinger gegeven.³⁶ Op het gebied van regelgeving zijn het niet alleen, soms direct werkende, verdragsbepalingen maar ook verordeningen en richtlijnen. Voorbeelden daarvan zijn de regeling van vrij verkeer van personen, met name van werknemers, en regelingen van het vrij verkeer van diensten, die beide rechtstreeks de arbeidsmarkt en daar geldende regelingen raken, ook en met name op het terrein van sociale zekerheid. Ook EU-richtlijnen beïnvloeden de regelgeving, waarvan de richtlijnen die het beginsel van gelijke behandeling vastleggen, de meest ingrijpende zijn. Dan gaat het niet alleen om de bekende gronden

35 Zie over *soft law* in het Europese (en internationale) sociaal recht: M. Antonio Garcia-Munoz Alhambra, B. ter Haar & A. Kun, 'Soft on the Inside, Hard on the Outside: An Analysis of the Legal Nature of New Forms of International Labour Law', *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2011, nr. 4, p. 337-363.

36 P. Coenen, A.W. Heringa, H.T. Nguyen & S. Wolf, *Europees Semester* (Montesquieu Instituut Policy Papers nr. 6), 2015. F. Costamagna, 'National social spaces as adjustment variables in the EMU: A critical legal appraisal', *European Law Journal* 2018, p. 163 e.v.

van directe en indirecte discriminatie maar ook om onderwerpen als arbeidstijden, veiligheid en gezondheid op het werk en uitzendwerk. Evenmin mag vergeten worden dat ook het Europese mededingingsrecht zijn invloed kan doen gelden, met name op de uitvoeringsorganisatie op het terrein van sociale zekerheid, maar ook op de gezondheidszorg voor zover die met socialezekerheidsarrangementen in verband staat. Ten slotte hebben grondrechten zoals die in het EU Handvest van de grondrechten zijn vastgelegd, hun uitwerking op ons stelsel. Vooral de dynamiserende werking die van dit alles uitgaat, lijkt aan kracht te winnen. Overzien we deze ontwikkelingen dan kunnen hieruit met betrekking tot regelgeving en regeltoepassing een paar belangrijke dilemma's en uitdagingen gedestilleerd worden.

4.1 *Regulering van arbeidsrelaties, ofwel regulering van de markt van arbeid*

Inzake de regulering van de sociale zekerheid heeft de overheid een centrale rol te vervullen, zo is de overtuiging in elk geval sinds de Tweede Wereldoorlog: Heerma van Voss en Vrooman wijzen daarop. Het eerste en voornaamste doel was het wettelijk bieden van inkomenszekerheid als inkomen uit zelf verrichte arbeid ontbrak, later uitgebreid met voorzieningen als er sprake was van onvoldoende inkomen uit arbeid. Dit was de eerste van de twee hierboven in paragraaf 2 onderscheiden functies. Traditioneel zijn de voorzieningen voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid gericht op ondersteuning van de werknemer. De wetgever op het terrein van sociale zekerheid liet zich niet direct in met de arbeidsrelatie. Dat was het terrein van het private arbeidsrecht aangevuld met publiek-rechtelijke regelingen voor arbeidsomstandigheden. Dat betekende niet dat socialezekerheidsregelingen niet ook werden ontworpen en ingericht om terugkeer naar arbeid te bevorderen of – met sancties – te verplichten.³⁷ In die zin raakte sociale zekerheid ook aan regulering van arbeidsrelaties. Dat mocht impliciet ook invloed hebben op het functioneren van de arbeidsmarkt – het onderwerp van de tweede hierboven omschreven functie – maar was geen expliciete doelstelling.

Tussen deze twee functies bestaat wel een relatie. Al sinds midden jaren negentig van de vorige eeuw ligt de nadruk meer op het bieden en bevorderen van werk als bron van bestaanszekerheid, met adagia als '*Werk, werk en nog eens werk*' (onder het 'paarse' kabinet-

37 Zie J. Van Steenberge, S. Klosse & L. De Leede, *Preventie: een solide basis voor sociale zekerheid?*, Antwerpen: Maklu 1994; en F.M. Noordam, 'Prothesen en scheerzeep. Honderd jaar re-integratie en activering', in: A.Ph.C.M. Jaspers, F. Noordam, W.J.H. van Oorschot & F. Pennings (red.), *De gemeenschap is aansprakelijk. Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, Lelystad: Vermande 2001, p. 129-146.

Kok I)³⁸ en ‘*van werk naar werk*’ (regeerakkoord 2012³⁹): niet primair en zeker niet alleen het bieden van een uitkering, maar begeleiden of liever teruggeleiden naar werk. Sociale zekerheid moet in functie (komen te) staan van werk. Het bieden van bestaanszekerheid wordt beter verzekerd door het verrichten van arbeid – naar vermogen – dan door het verstrekken van uitkeringen, dat wel een belangrijk middel bleef. Het stelsel moet zelfstandigheid en zelfredzaamheid bevorderen. Daarmee wordt de band met de regulering van arbeidsrelaties verstevigd – arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht raken steeds meer verknoot – maar ook worden de regelingen, in combinatie met arbeidsrechtelijke regelingen, ingezet op de werking en de regulering van de arbeidsmarkt. Dit werd en wordt mede ingegeven uit financieel-economische overwegingen. Hiermee ontstaat een meerlagig en dus gecompliceerd stelsel van regelgeving. Meerlagig in meerdere opzichten: meer actoren op verschillende niveaus, zoals sociale partners en lagere overheden al dan niet in combinatie met uitvoeringsorganen die op het private terrein (uitzendbureaus bijvoorbeeld) en het publieke terrein (UWV en sociale diensten) opereren.

De grote uitdaging voor de wetgever is het ontwerpen van een min of meer sluitende regeling voor de toegenomen variëteit van werkcontractsvormen. Van Vliet en Van Doorn (hoofdstuk 15) en Keune (hoofdstuk 9) laten zien welke gevolgen deze variëteit heeft teweeggebracht. In het bijzonder vragen zij aandacht voor de toenemende baanpolarisatie en ongelijkheid die met name optreedt van het middensegment naar en binnen het laagstbetaalde segment van de arbeidsmarkt. De inventiviteit van het bedrijfsleven stelt de overheid op de proef met betrekking tot *personal scope* van regelingen. De gegeven diversiteit van werk- en arbeidsvormen roept voor de wetgever de vraag op welke van deze vormen onder welke regeling moeten en/of kunnen worden gebracht. De wetgever moet telkens keuzes maken welke personen wel onder een beschermend regime vallen en welke niet. En dat zijn keuzen die politiek worden gestuurd en een compromiskarakter dragen, hetgeen de consistentie van de regelgeving veelal niet bevordert. Onder ogen moet worden gezien of het voor een deel van de populatie ongeregeld moet blijven en dus vrijgelaten voor het treffen van eigen regelingen van privaatrechtelijke aard, dan wel dat de groep geschaard moet worden onder algemene regels die voor werknemers gelden. Behalve dilemma’s en onzekerheid of deze politiek haar doel ook feitelijk bereikt, rijst de vraag of de wetgever erin slaagt om de arbeidsmarkt ook effectief te reguleren. Daarbij moet worden bedacht dat de wetgever in de regel in de positie verkeert te moeten reageren op feitelijke

38 In 1996 kwam het zogenoemde *Flexakkoord* tot stand, ook wel het ‘keukentafelakkoord’ genoemd, gebaseerd op een unaniem akkoord van sociale partners.

39 Aan de basis daarvan lag het Sociaal Akkoord 2013 van sociale partners en kabinet (Rutte II). Zie I. Borgehouts-van de Pas, ‘Werkloosheidspreventie in Nederland’, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2016, nr. 3, p. 284-301; en WRR, *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, WRR-rapport 2017, nr. 36.

ontwikkelingen. Dat levert in elk geval een veelheid van regels op die toegesneden moeten zijn op de concrete arbeidsvorm. Zo heeft de wetgever voor flex-contracten een complex systeem van regels ontworpen die een zekere regulering van dit segment van de arbeidsmarkt aanbrenghet, zij het dat sluiptwegen niet uitgesloten (blijken te) kunnen worden. Daarnaast of daarboven kunnen sociale partners nadere regelingen in cao's vastleggen waardoor de complexiteit nog verder toeneemt. De uitzendwereld heeft van die mogelijkheid bijvoorbeeld dankbaar gebruikgemaakt.⁴⁰ Hoe complex en moeilijk het reguleren van de 'markt' van zelfstandigen, met name de groep zzp'ers, is, laat dat zien.

De Commissie regulering van werk kiest (zoals reeds aangegeven) niet voor een blauwdruk, maar reikt een aantal bouwstenen aan voor verdere uitwerking in regelgeving die een zekere toekomstbestendigheid kan bouwen. De commissie pleit voor het ontwerpen van een overzichtelijker stelsel van contractvormen. De contractvorm, zo brengt zij naar voren, blijft relevant voor de rechten en plichten van werkenden en werkgevers. De inhoud van het werk moet de keuze voor de contractvorm bepalen. Zijn de contouren hiervoor getekend, de uitwerking moet nog beginnen. Een ander voorbeeld van de complexiteit van het ontwerpen van regelingen is een nieuw pensioenstelsel waarbij een voorziening voor zelfstandigen, met name de zzp'er, moet worden gecreëerd. Hoe actueel en illustratief voor de toekomstbestendigheid van ons socialezekerheidssysteem deze thematiek is, wordt gedemonstreerd in verschillende bijdragen in deze bundel. Goudswaard (hoofdstuk 6) reikt een aantal alternatieven aan om dit 'beter' te regelen. Van Ewijk (hoofdstuk 4) pleit voor een heroverweging van het financieringssysteem. Nijman (hoofdstuk 12) vraagt of pensioenzekerheid als uitgangspunt wel houdbaar is. De articulatie van een veelheid van groepsbelangen die niet gefilterd worden door landelijk overkoepelende organisaties, maakt het ontwerpen van zulke regelingen moeilijk. De eerdergenoemde complementariteit van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regulering compliceert deze operatie verder.

Dit alles roept vragen op over regievoering, het toekennen en formuleren van bevoegdheden en het laten aansluiten daarvan op elkaar, met als speciaal vraagstuk dat samenwerkende organen deels met privaatrechtelijke instrumenten en deels binnen het publiekrechtelijke domein werken. Welk recht is van toepassing? Welke rechter is bevoegd? De rechtsbescherming van de burger kan daardoor in het gedrang komen: 'in welk bos moet men zijn?' En ten slotte is er een rol voor de werkgever die bij de realisering van het beleid dat in recht is neergelegd, cruciaal is. Daarbij moet in gedachten gehouden worden dat deze niet direct bij het vormgevingsproces betrokken is. 'Wortel en stok' zijn in die situaties vaak de gekozen instrumenten van sturing. Voorts zal bij de vormgeving rekenschap moeten

40 Door een zwakke positie van vakbonden in die wereld ontbrak nagenoeg een countervailing power.

worden gegeven van het veelal tijdelijke karakter van regelingen, wat enerzijds flexibiliteit biedt maar tegelijkertijd ook onzekerheid en inefficiëntie oproept.

4.2 *De rol van – gelegitimeerde? – mederegelgevers*

Dat maatschappelijke groeperingen een belangrijke rol kunnen spelen in het wetgevingsproces, ook formeel, past in de Nederlandse traditie; dus niet alleen in beleidsvoorbereiding en beleidsvorming. Zij nemen dan de rol van mederegelgever op zich. Op de rol van sociale partners is al gewezen. Hierbij komt de vraag op of en zo ja, in welke mate maatschappelijke organisaties een voldoende representatief karakter hebben en gelegitimeerd zijn om namens (een groep) mensen bindende arrangementen op te leggen. Oomens en Vossen (hoofdstuk 13) stellen terecht het mogelijk *democratisch gebrek* aan de orde: een vraag die zich ook in groter verband voordoet, zoals van de Europese Unie nogal eens is gezegd. De maatschappelijke organisaties zijn gewoonlijk georganiseerd op basis van belangen van personen of groepen die zij vertegenwoordigen. Ook als we ons beperken tot het sociale terrein, zien we een toename van belangengroepen, hetgeen samenhangt met de grotere variëteit en diversiteit van arbeidsrelaties. Omdat regelgeving gericht is op grote groepen van personen en instanties en die groepen divers van aard zijn geworden en opkomen voor meer uiteenlopende belangen, wordt de traditionele rol van mederegelgever van de ‘klassieke’ vertegenwoordigers van het bedrijfsleven geproblematiseerd. Er treedt niet alleen een ‘proliferatie’ van organisaties op, maar ook het aantal organisaties neemt sterk toe. De vroeger vanzelfsprekende representativiteit verdwijnt. Groter wordende groepen van ‘werkenden’ zijn óf niet óf veel minder vertegenwoordigd in die organisaties. Zij hebben vaker hun eigen vertegenwoordigingsorganen, hetzij in meer permanent verband dan wel op ad-hocbasis.

Dat maakt de keuze wie meepraat en meeregelt ingewikkeld. Een regeling wie dat wel doet en wie niet, met andere woorden een representativiteitscriterium, bestaat niet, althans niet op dit terrein van sociale regelgeving door de maatschappelijke organisaties, te weten werkgevers en werknemers.⁴¹ Keune (hoofdstuk 9) wijst erop dat de representativiteit met betrekking tot bepaalde groepen werkenden te wensen overlaat. Het wordt gewoonlijk aan het betreffende veld zelf overgelaten te besluiten welke groepering al dan niet tot het overleg, tot de onderhandelingen worden toegelaten. Doet de overheid mee, dan bepaalt de overheid in de regel wie meepraat. Het belang van organisaties kan groot zijn en een

41 Een uitzondering vormt de SER waar de wijze van vertegenwoordiging tot op zekere hoogte is vastgelegd, zij het niet voor eeuwig. Het milieu vraagt bijvoorbeeld al langer om vertegenwoordiging, maar zij heeft in de Raad zelf (nog) geen vorm gekregen. Commissies van de SER betrekken andere maatschappelijke organisaties wel in hun advieswerk.

gang naar de rechter om ‘meepraten’ af te dwingen is niet denkbeeldig.⁴² Op het terrein van collectieve onderhandelingen van sociale partners is er een lange traditie, maar ook op dit terrein komt de rechter eraan te pas om de samenstelling van het overlegorgaan nader vast te stellen.⁴³

Omdat en voor zover regelgeving algemene werking heeft, is deelname aan het proces van belang. Dan vraagt deelname om legitimiteit van de organisaties die immers als mede-regelgevers acteren. Voor de overheid heeft dit wat weg van een spagaat: enerzijds wordt ernaar gestreefd meer rekening te houden met diversiteit en een daarop beter afgestemde regelgeving, en anderzijds wordt de gelegitimeerde vertegenwoordigingsmacht door de ontwikkeling van proliferatie ter discussie gesteld, ook uit een oogpunt van efficiëntie en effectiviteit. Opnieuw zijn de recente discussies rond de pensioenen en een overzichtelijk systeem van contractvormen daarvan treffende voorbeelden. Een oplossing op basis van deskundigheid en dus niet of slechts in beperkte mate op basis van vertegenwoordiging wint aan aantrekkelijkheid. Maar dit staat dan weer haaks op de ontwikkeling van het creëren van voldoende draagvlak, een aspect waarvoor de SER in een recent advies aandacht vraagt.⁴⁴ Deze problematiek wordt treffend geïllustreerd in deze coronatijd waar de regering, gegeven de consequenties van de virologische en epidemiologische adviezen van de deskundigen in het Outbreak Management Team (OMT), met sociale partners uitgebreid overlegt over sociale maatregelen ter ondersteuning van werkgevers, werknemers, zelfstandige ondernemers (vooral zzp’ers) en flexibele arbeidskrachten.⁴⁵ Met Oomens en Vossen (hoofdstuk 13) kan men zich afvragen of zulke systemen van regelgeving uit democratisch oogpunt toekomstbestendig zijn.

In andere sectoren van de samenleving bestaat eveneens een lange traditie van het betrekken van allerlei organen en instituties in de beleidsvorming, maar ook in de regulering van het functioneren van die sector of delen ervan. Opmerkelijk is dat het vraagstuk van de representativiteit daar niet altijd lijkt te spelen. De medische zorg bijvoorbeeld is professioneel stevig geordend in de vorm van enkele landelijke koepels – met een zeer hoge

42 Het – typisch Nederlandse – privaatrechtelijke anker van de ‘onrechtmatige daad’ (art. 6:162 BW) geeft daarvoor de juridische grondslag.

43 Er is een hele reeks van rechterlijke uitspraken over dit onderwerp, zie A. Jaspers, ‘Representativiteit: representeren of vertegenwoordigen?’, *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2008, afl. 1, p. 4-42 en N. Jansen, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

44 Zie SER, *Verbreiding draagvlak cao-afspraken*, SER-advies 13/03 (augustus 2013).

45 In een drietal pakketten zijn in het ‘georganiseerd overleg’ van werkgevers, werknemers en overheid, concrete sociale steunmaatregelen afgesproken onder de benamingen NOW 1, 2 en 3 (voor werkgevers en werknemers), TOZO 1, 2 en 3 voor vooral zzp’ers en TOFA voor flexibele arbeidskrachten. Opmerkelijk is ook dat andere gedragsregels zoals ‘social distancing’ niet via overheidsregelgeving maar via persconferenties en de publieke media zijn ‘uitgevaardigd’. Zij gelden ook voor het bedrijfsleven.

organisatiegraad en sterk overlappende ledenbestanden – waarin de verschillende disciplines zijn ondergebracht en die gezamenlijk zowel inhoudelijke als vertegenwoordigende rollen vervullen. Daaronder vallen ook regelgevende bevoegdheden (gedragsregels, professionele richtlijnen, ethische richtlijnen). Het optreden van deze koepels heeft kenmerken van professioneel gezag en is dus niet onderworpen aan concurrentie. Een conclusie en daarmee een uitdaging kan zijn dat de overheid meer en meer moet gaan optreden in de rol van regie- en procesvoerder. De ervaringen in de huidige coronacrisis lijken in die richting te wijzen.

4.3 *Algemene versus gerichte regelgeving*

Een evenmin nieuw thema is de vraag of regelgeving algemeen moet zijn of meer gericht op groepen en situaties. Hoewel in het recht een voorkeur bestaat voor algemeen geldende regelingen waarbij met min of meer ‘vage’ of ‘open’ normen ruimte wordt geschapen voor meer ‘maatwerk’, lijkt de toenemende verscheidenheid in de samenleving de andere kant op te wijzen. Moeten voor onderscheiden situaties, omstandigheden en personen niet verschillende voorzieningen worden getroffen waarbij de voorwaarden ervoor ook gaan verschillen? Ofwel, staan politiek en regelgever niet voor een keuze? Onderzoek lijkt uit te wijzen dat algemene regels tot gevolg kunnen hebben dat de ‘verkeerde’ personen van regelingen gebruikmaken, dus personen voor wie de regeling niet bedoeld is, terwijl groepen burgers voor wie de regelingen bestemd zijn, ‘de weg vaak niet weten’ en er daardoor niet of verkeerd gebruik van maken.⁴⁶ De toeslagenaffaire is opnieuw een saillant voorbeeld, maar zeker niet het enige.⁴⁷ Vonk (hoofdstuk 16) stelt dit expliciet aan de orde. Het risico ontstaat van ongelijke behandeling, althans van een gevoel dat er niet gelijk behandeld wordt, hetgeen het systeem kan ondergraven. Een terecht opkomende vraag kan zijn of de eerder ingezette en breed ondersteunde tendens van deregulering niet onder- of afgebroken moet worden, gegeven de huidige ontwikkelingen.

Aan de andere kant mag niet worden vergeten dat gedetailleerde regelgeving een veelheid aan regels genereert met het risico dat er altijd weer vergelijkbare situaties zijn – of worden gecreëerd – waardoor de burger óf buiten óf onbedoeld binnen de regeling valt. De al eerder ter sprake gekomen ‘oplossing’ van reparatiewetgeving lijkt eveneens twee gezichten

46 In hun bijdrage schetsen Brouwer en Van Ooijen (hoofdstuk 2) de ontwikkeling van gebruik van de verschillende sociale regelingen over de laatste bijna vijftien jaren in functie van herverdeling en de vraag van gelijkheid en ongelijkheid. Zij geven geen cijfers over de hier gesignaleerde problematiek.

47 Een uitgebreid onderzoek naar het niet-gebruik van de inkomensondersteunende toeslagen is gedaan door SEO Economisch Onderzoek: C. Tempelman, A. Houkes & J. Prins, *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*, Amsterdam: SEO 2011/31.

te hebben. Het maakt het systeem meer adaptief, waardoor er beter en sneller rekening kan worden gehouden met niet voorziene en ongewenste ontwikkelingen in het veld. Tegelijkertijd wordt het systeem diffuser, ondoorzichtiger, met een toenemend gevaar van inconsistenties. Het wordt naar verwachting moeilijker te handhaven, al was het maar door de toename van regelingen. Misbruik of oneigenlijk gebruik kan eveneens op de loer liggen. De consequentie ervan zal zijn dat de rol van de rechter belangrijker wordt om corrigerend op te treden onder andere door toepassing van het rechtvaardigheidsbeginsel.

4.4 *De rechter als rechtsvormer én als beschermer van de burger*

Een belangrijk element voor de te maken afwegingen welke kant de regelgeving op zou moeten en kunnen gaan, is een bezinning op de rol van de rechter. De ene route – gedetailleerdere regelgeving – zal de rechter, naar afgaand op het verleden mag worden aangenomen, sturen in de richting van het hanteren van rechtvaardigheids- en gelijkebehandelingsnormen. Dat kan mede veroorzaakt worden door een grotere inconsistentie in de regelgeving en handhaving van regels. Het voorbeeld van de toeslagenaffaire laat dat zien. Het bieden van rechtsbescherming aan de burger bij willekeurig of te patroonmatig toepassen van de regels is de rechterlijke correctiefunctie. Het mogelijk incidentele karakter van procedures voor de rechter maakt de rechtsbescherming van enig toeval afhankelijk en biedt tegelijkertijd geen oplossing voor het grotere probleem.

Daartegenover staat de keuze voor meer generale regelgeving, waarbij de rechter een dubbele functie krijgt: als rechtsvormer door de regels uit te leggen en als aanvullende regelgever door het invullen van de betekenis van de normen voor concrete gevallen. Hierbij kan de legitimatie van dat handelen in het geding komen. Controle wordt in de regel uitgeoefend in de rechtspraakkolom tenzij de wetgever adequaat en ook vrij snel regelgevend in beweging komt. De praktijk wijst uit dat dat in de regel niet gebeurt en meestal pas na een omvangrijker proces van reparatie van wetgeving.

Al met al kan worden geconstateerd dat inconsistente wetgeving in elk geval de rechtsbescherming van de burger niet bevordert. Het is dan afwachten wat rechters ermee doen. Inconsequente handhaving maakt de taak van de rechter ook niet eenvoudiger, soms doordat een beroep wordt gedaan op gelijke behandeling. Dat alles tast het vertrouwen van de burger in de overheid en haar regelgeving aan. Inconsistente rechtspraak kan op haar beurt voor de regelgever wel weer een prikkel zijn om zijn taak serieus op zich te nemen. Dit ondersteunt nog eens de wens of eerder nog een noodzaak van het opeisen door de overheid van de regiefunctie.

5 MAATWERK EN MAATSCHAPPIJ

5.1 *Kunnen invullen van de levensloopbaan*

Een belangrijk, maar niet altijd voldoende onderkend inzicht is dat het in de sociale zekerheid niet alleen gaat om het beschikbaar zijn van adequate voorzieningen voor diegenen die op een bepaald moment *daadwerkelijk* te maken hebben met verlies van werk, onvoldoende inkomen of behoefte aan zorg. De beleving van sociale zekerheid is, ook als men daarop (nog) geen beroep hoeft te doen, voor *iedereen* essentieel om de ‘levensloopbaan’ te kunnen invullen, inclusief langetermijnarrangementen zoals het kunnen en durven beginnen aan een studie, het kunnen kopen van een eigen huis, en het kunnen opbouwen van een adequate inkomensvoorziening voor de levensfase na pensionering.⁴⁸ Hier raken de twee onderscheiden functies van elkaar. In hun samenhang helpen ze een samenleving bijeen te houden waarin – zoals we aan het begin van dit hoofdstuk schreven – mensen op vele, vaak in de loop van hun leven wisselende manieren sociaal en economisch hun plaats moeten vinden. Dat is niet alleen essentieel voor de betrokken individuen en hun microsamenlevingsverbanden, maar ook voor de samenleving en de economie als geheel.⁴⁹ Denk bijvoorbeeld aan het grote maatschappelijk belang van zich continu ontwikkelende kennis en innovatie en van een goed functionerende woningmarkt; en van het welzijn, de beschikbaarheid voor mantelzorg, en het consumptief vermogen van ouderen.⁵⁰

5.2 *Alle talenten benutten*

Dat het systeem van sociale zekerheid zowel het individueel als het maatschappelijk belang moet dienen betekent ook dat het gericht moet zijn en blijven op brede inclusiviteit en in het bijzonder op maatschappelijke participatie van hen die extra kwetsbaar zijn wat betreft werk, inkomen, en financiële weerbaarheid op de langere termijn. Daarbij maakt het niet uit of de oorzaak van die kwetsbaarheid gelegen is in afkomst, opleiding, geslacht, gezondheidstoestand of andere factoren, dan wel combinaties daarvan.⁵¹ De ontwikkelingen

48 Van Vuuren en Muns (hoofdstuk 18) bespreken in dit verband, uitgaande van een levensloopperspectief op de sociale zekerheid, de invloed van socialezekerheidsinstituten op de inkomensverdeling.

49 Vrooman (hoofdstuk 17) behandelt het scenario van het plegen van sociale investeringen, vervlochten met het beleid in andere sectoren, waarbij synergievoordelen allerlei positieve maatschappelijke effecten teweeg zouden kunnen brengen.

50 Goudswaard (hoofdstuk 6) wijst op het realiseren van een evenwichtige verdeling van inkomen en consumptie over de levensloop (consumption smoothing) als een van de belangrijke doelstellingen van de pensioenvoorziening.

51 Ook de Europese ontwikkelingen zijn in dit verband belangrijk, zoals beschreven door Van Meerten, Wouters en Van Zanden (hoofdstuk 11), respectievelijk Schoukens (hoofdstuk 14), die ingaan op de

in diverse arbeidsmarktsectoren en de demografische verwachtingen voor de komende decennia onderstrepen dat het actief kunnen inzetten van eenieder en ieders talenten, met welke opleidingsbasis dan ook, van belang is voor zowel het individueel welzijn als de maatschappelijke ontwikkeling. Sociale zekerheid is daarmee een belangrijke vorm van zowel solidariteit als maatschappelijke investering, via wederkerigheid tussen het individueel en het algemeen belang.

5.3 *Veelomvattende solidariteit*

Solidariteit, inclusiviteit en benutting van ieders talent impliceren ook dat mensen erop moeten kunnen rekenen dat binnen het systeem van sociale zekerheid kansenongelijkheid en sociaaleconomische benadeling in relatie tot afkomst, opleiding, geslacht, generatie en gezondheid, systematisch worden voorkomen of tegengegaan.⁵² Solidariteit is dus niet alleen een kwaliteit van de onderlinge relaties tussen werkenden, maar ook van de publiekrechtelijke inrichting van het sociaal en economisch bestel, die wordt genormeerd door fundamentele rechten.⁵³

Vanuit dat perspectief moet bezien worden of de instrumenten inkomens- en intergenerationale solidariteit verbetering en aanvulling behoeven, en op welke wijze maatwerk en gelijkwaardigheid het best te combineren zijn. In diverse hoofdstukken worden daarvoor handreikingen gedaan.⁵⁴ Hierbij past ook dat qua mate van sociale zekerheid geen verschil meer wordt gemaakt tussen verschillende typen werkenden, of men nu een vaste dan wel tijdelijke aanstelling heeft, op flexibele basis werkt of zelfstandige is.⁵⁵ Bovendien, een economie die mensen vraagt om flexibel inzetbaar te zijn, kan alleen duurzaam zijn als daar voor hen een schokbestendige inkomensbasis tegenover staat, met mogelijkheden

Europese Sociale Pijler (ESP) van sociale rechten. Deze concretiseert gelijke kansen en inclusiviteit, evenals het recht op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen, ongeacht de aard van de arbeidsrelatie (voltijdwerk, deeltijdwerk, werk van bepaalde duur) of van het arbeidsstatuut (zelfstandige of werknemer).

52 Keune (hoofdstuk 9) en Vonk (hoofdstuk 16) gaan in op ongelijkheid op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid, respectievelijk op het inzetten van overheidssteun voor minder draagkrachtige gezinnen in de vorm van inkomensafhankelijke toeslagen, en de praktische uitdagingen die zich op deze gebieden voordoen.

53 Zie over solidariteit als publieke waarde V. Federico & Ch. Lahusen (red.), *Solidarity as a Public Virtue? Law and Public Policies in the European Union*, Baden-Baden: NOMOS 2018.

54 Zo behandelt Van Ewijk (hoofdstuk 4) de vraag of het NDC (Niet-financieel Defined Contribution) pensioen de solidariteit tussen jong en oud kan versterken, en noemt Nijman (hoofdstuk 12) de mogelijkheid van maatwerk naar leeftijd, inkomen, gezondheid, aard/zwaarte van de arbeid of verwacht carrièreprofiel.

55 Dit wordt uitgewerkt door Keune (hoofdstuk 9), Van Vliet en Van Doorn (hoofdstuk 15), en Schoukens (hoofdstuk 14).

voor (om)scholing waar nodig.⁵⁶ Het belang hiervan is tijdens de coronacrisis onderstreept, waarbij eerst en vooral de mensen die tot de categorie flexibel werkenden behoren, hun baan verloren en hun inkomensperspectief bedreigd zagen. Naast basale sociale zekerheid kan een doorlopend (om)scholingsrecht, ook los van het hebben van een actueel dienstverband, hierbij een belangrijk instrument zijn.^{57,58}

5.4 Kwetsbare gezondheid

Ook voor mensen met een kwetsbare gezondheid valt het nodige te verbeteren. Zo heeft – hoewel het kunnen voorzien in de behoefte aan zorg tot de sociale zekerheid moet worden gerekend – juist de toch al zwaar belaste groep met chronische gezondheidsproblemen regelmatig te maken met extra uitgaven.⁵⁹ Bovendien zien we hier dat kwetsbaarheidsfactoren elkaar kunnen versterken, want mensen met zware, ongezone beroepen en een lager inkomen zijn in deze groep oververtegenwoordigd en hebben een aanzienlijk lagere (gezonde) levensverwachting. Daardoor lopen zij ondanks hun vaak extra lange professionele loopbaan en periode van premiebetaling – nog steeds – een hoger risico om hun AOW en pensioen niet te halen dan wel om er korter en minder gezond van te kunnen genieten.⁶⁰ Ten aanzien van dit complex van factoren liggen er forse uitdagingen wat betreft de zorgverzekering, algemene en arbeidsgerelateerde preventie,⁶¹ en maatwerk in leeftijd van uitreden.⁶² Ook is duidelijk dat werkgevers, via de kwaliteit en zwaarte van werk en arbeidsgezondheidskundige voorzieningen, medeverantwoordelijkheid moeten aanvaarden voor het realiseren van een zo gezond mogelijke start van de pensioenfase van hun werknemers.⁶³

56 Zie onder meer Brouwer en Van Ooijen (hoofdstuk 2) over duurzame inzetbaarheid, en Van Vliet en Van Doorn (hoofdstuk 15) over de noodzaak tot doorlopende (om)scholing om de weerbaarheid van werkenden te vergroten.

57 M. Kremer, R. Went & A. Knottnerus (red.), *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van de arbeid*, Den Haag: WRR 2017.

58 'Bouwsteen 3' in het door de Commissie regulering van werk voorgestelde herontwerp.

59 'Stapeling zorgkosten en werk voor chronisch zieken nog steeds groot probleem', 15 oktober 2019, beschikbaar via www.patientenfederatie.nl/actueel/nieuws/stapeling-zorgkosten-en-werk-voor-chronisch-zielen-nog-steeds-groot-probleem.

60 Zie ook Brouwer en Van Ooijen (hoofdstuk 2) en Van Vuuren en Muns (hoofdstuk 18).

61 Zie Brouwer en Van Ooijen (hoofdstuk 2), Van der Burg-Vermeulen (hoofdstuk 3) en Oomens en Vossen (hoofdstuk 13) voor een nadere uitwerking van het belang van en de mogelijkheden voor preventie.

62 Nijman (hoofdstuk 12) en Heemskerk (hoofdstuk 7) bespreken diverse aspecten van maatwerk in pensioen-zekerheid en leeftijd van uitreden. Zie ook A. Knottnerus. *Bij zwaar werk hoort een eerlijk pensioen*. NRC, 10 februari 2019. <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/02/10/bij-zwaar-werk-hoort-een-eerlijk-pensioen-a3653555>.

63 WRR, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, WRR-rapport 2020, nr. 102.

5.5 *Predictie en solidariteit*

Ten aanzien van het domein gezondheid en gezondheidsgerelateerde arbeidsbeperkingen mag de snelle vooruitgang in medische en gezondheidswetenschappelijke kennis niet onvermeld blijven, ook gezien de potentiële invloed ervan op het brede terrein van de sociale zekerheid. Dat betreft niet alleen betere behandelingsmogelijkheden om de actuele gezondheidstoestand en de (gezonde) levensverwachting rechtstreeks te verbeteren, maar ook indirectere mogelijkheden via predictie op grond van genetische informatie en gegevens uit allerlei publieke en private bestanden (*big data*).⁶⁴ Het benutten van zulke ‘personalized’ of ‘precision’ benaderingen kan immers bijdragen aan een optimale aanpak van preventie, behandeling, begeleiding en re-integratie ten behoeve van individuele personen; dit met inachtneming van statistische ‘error’ en bias als gevolg van incomplete of incorrecte data, en het verantwoord omgaan met de bescherming van persoonsgegevens en toestemmingsvereisten.⁶⁵

Er is echter reden voor terughoudendheid wat betreft het gebruik van predictiemodellen in het kader van acceptatie en premieheffing, en koppeling van geschatte risico’s aan individuele (gedrags)verantwoordelijkheid. Niet alleen vanwege wetenschappelijke beperkingen, foutenkansen en inherente administratieve rompslomp, maar vooral ook omdat diepgaand onderzoek naar gen-omgevingsrelaties voor *ieder* individu op belangrijke kwetsbaarheden zal stuiten. Bovendien kan het zo zijn dat iemand met een lagere risicoscore en een langer leven uiteindelijk ‘meer kost’ en dat een hoger risico (denk aan zware/gevaarlijke beroepen), gepaard aan een lagere levensverwachting, juist tot minder (bijvoorbeeld pensioen)aanspraken leidt. Daarbij komt dat externe omstandigheden eigen keuzemogelijkheden van mensen sterk kunnen beperken. Al met al is er dus nog steeds veel te zeggen voor klassieke, eenvoudige solidariteit als de eerlijkste én meest doelmatig te organiseren benadering. Dat is niet minder het geval als het ooit mogelijk zou zijn 100% accuraat te voorspellen, omdat anders de basis zou ontvallen aan het beginsel van ‘verzekeren’ tegen individueel niet te dragen, naar aard wisselende, maar altijd aanwezige risico’s. Met die klassieke solidariteit kan ook voorkomen worden dat we in een sociaal-ethisch gezien riskante samenleving terecht komen, waarin individueel gedrag gemonitord en gezondheidsrisico’s door diverse instanties beoordeeld gaan worden, mogelijk ten nadele van betrokkenen. In dit verband speelt een boeiende paradox: in de geneeskunde en de

64 Van der Burg-Vermeulen (hoofdstuk 3) en Goos & Salomons (hoofdstuk 5) bespreken de kansen, risico’s, voorzorgen en uitdagingen wat betreft het gebruik van big data in zorg en sociale zekerheid en op de arbeidsmarkt, en daarop gebaseerde predicties.

65 WRR, *Big Data in een vrije en veilige samenleving*, WRR-rapport 2016, nr. 95, Amsterdam: Amsterdam University Press.

samenleving streven we naar perfecte predictie, maar tegelijkertijd vrezen we voor het bereiken van dat doel.⁶⁶ Ook het ‘recht op niet weten’ komt dan om de hoek kijken.

5.6 *Menselijke maat als opgave*

Evenals veel andere collectief-publieke structuren moet het socialezekerheidsstelsel meer werk gaan maken van het aansluiten op de menselijke maat.⁶⁷ Die noodzaak is – paradoxaal genoeg – mede het gevolg van toenemend (ad hoc) maatwerk geënt op algemene regelingen. Dat leidt namelijk tot steeds toenemende complexiteit, die het hebben en houden van overzicht steeds moeilijker maakt: voor degenen voor wie het maatwerk bedoeld is, voor uitvoeringsorganisaties, voor beleidsmakers, en voor de politiek.⁶⁸ Ook het kunnen voorzien en evalueren van de al dan niet gunstige uitwerking van goed bedoelde regelingen wordt er daardoor niet eenvoudiger op. Daarbij komt dat mensen soms beslissingen moeten nemen die ook in zichzelf moeilijk te overzien zijn. Een voorbeeld is de vraag in hoeverre men op jonge leeftijd een goede afweging kan maken tussen enerzijds kortetermijnbestedingen en anderzijds pensioenvoorzieningen die – bij een voldoende lang leven – pas decennia later benut kunnen gaan worden. Dat is voor mensen met een krap budget, en voor de grote groep laaggeletterden extra lastig. Bovendien is, in de woorden van de WRR, weten nog geen doen:⁶⁹ ook als men weet hoe het zit, kunnen nog allerlei persoonsgebonden en maatschappelijke factoren het inslaan van een verantwoorde route belemmeren. Daadwerkelijk oog hebben voor zowel de menselijke maat als solidariteit zou gepaard moeten gaan met een aantal elementen: basiszekerheid, waar mogelijk vereenvoudiging, goed gecoördineerde dienstverlening, doelgroepgerichte educatie en communicatie, en waar nodig begeleiding van cliënten. Ook zijn voortvarende beleidsevaluatie en tijdige bijsturing cruciaal. Hier ligt veel ruimte voor verbetering.

66 J.A. Knottnerus, ‘Community genetics and community medicine’, *Family Practice* 2003, nr. 5, p. 601-606.

67 Vonk (hoofdstuk 16) beschrijft hoezeer de menselijke maat verloren kan gaan binnen een stelsel van goed bedoelde inkomensafhankelijke toeslagen, en Van der Burg-Vermeulen (hoofdstuk 3) benadrukt het belang van mensgerichte, waardegedreven en samenhangende zorg.

68 Zie ook Heerma van Voss (hoofdstuk 8) en Vrooman (hoofdstuk 17).

69 WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR-rapport 2017, nr. 97.

6 DE CONSTITUTIONELE BETEKENIS VAN SOCIALE ZEKERHEID EN HAAR TOEKOMST

6.1 *Is Nederland een sociale rechtsstaat?*

Ter afsluiting van deze inleiding willen wij enkele gedachten ontwikkelen over de ijkpunten voor toekomstige ontwikkelingen in de sociale zekerheid. Hierbij moeten wij ons rekenschap geven van de normatieve uitgangspunten. Veel discussies die in de bijdragen doorklinken, zijn immers gevoerd tegen de achtergrond van de sinds de jaren negentig wijd en zijd verkondigde opvatting dat de tijd van de ‘verzorgingsstaat’ voorbij is en dat daarom de sociale zekerheid op de schop moest. Na de Tweede Wereldoorlog was de inrichting van een *welfare state* of verzorgingsstaat – ‘welvaartsstaat’ is een foute vertaling – een kenmerkend facet van de wederopbouw, zoals beschreven in de bijdragen van Heerma van Voss en Vrooman, niet alleen in Nederland maar ook elders in West-Europa.⁷⁰ In een verzorgingsstaat worden wezenlijke voorzieningen op het gebied van inkomen, gezondheidszorg en onderwijs gerekend tot de publieke taken.

De beginpunten hiervan liggen in het laatste kwart van de 19de eeuw. In 1883 was in Duitsland onder leiding van Bismarck begonnen met de invoering van sociale verzekeringen, en in 1901 kwam in Nederland de eerste wet op dit terrein tot stand, namelijk de Ongevalwet. Verdere uitbouw volgde in de eerste decennia van de twintigste eeuw, maar pas na de Bevrijding, vooral tussen 1950 en 1975, kwam een omvattend stelsel van verplichte werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en pensioenvoorzieningen tot stand. Dit vormde hier en elders in West-Europa een breed gedragen politiek-maatschappelijk project, vooral van sociaaldemocraten en christendemocraten, die hiermee hun maatschappelijke verankering consolideerden en fascist en communisten de wind uit de zeilen namen.⁷¹ In Nederland werd deze herbepaling van de staatstaken bevestigd met de opname van sociale grondrechten in de herziene Grondwet van 1983; een toevoeging die destijds zeker niet onomstreden was.

In een publicatie van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie uit 1998, onder de omineuze titel ‘Sociale grondrechten na de verzorgingsstaat’, werd erop gewezen dat juist na de opname van sociale grondrechten in de Grondwet ‘ze weer aan betekenis [lijken] in te boeten’, vooral wegens

70 T. Judt, *Postwar – A History of Europe since 1945*, New York/London: Penguin 2005, p. 75-76.

71 Judt 2005, p. 372.

‘het probleem van de “onbetaalbaarheid” van de verzorgingsstaat’. Belangrijk is de observatie van de redactie die hierop volgt:

‘Geconfronteerd met het financieringstekort en de explosief gestegen premielast voor burgers en bedrijven, gingen achtereenvolgende kabinetten de laatste decennia over tot een herziening van het stelsel van inkomenvervangende regelingen en sociale voorzieningen. Naast de noodzaak te bezuinigen raakte de politiek er meer en meer van overtuigd dat ook beperkingen moesten worden gesteld aan het collectieve karakter van de sociale voorzieningen. Zo werden de wao, de ziekwet en de nabestaanden-regeling geprivatiseerd.’⁷²

Deze observatie betrof een politieke kentering, ingeluid met de pleidooien voor een ministelsel,⁷³ waarmee een restrictieve draai werd gegeven aan wat artikel 20 Grondwet sinds 1983 bepaalde:

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.
2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

Blijkbaar wordt de normatieve werking van deze sociale grondrechten zo beperkt opgevat dat het beleid vele kanten uit kan, en zowel in de aard en omvang van de geboden zekerheid als in de institutionele kaders kan worden ingegrepen. De wet dient de aangegeven onderwerpen te regelen, maar de Grondwet laat in het midden hoe. Over artikel 20 schreven Houwerzijl en Vlemminx:

‘De opdracht aan de overheid om (wettelijke) maatregelen op het gebied van bestaanszekerheid en sociale zekerheid te treffen, werd (...) vooral opgevat als een prikkel om ook in de toekomst te blijven streven naar verbeteringen van het stelsel. Van een dergelijke inspirerende rol is het echter niet gekomen. Sinds de opname van artikel 20 in de Grondwet, heeft het socialezekerheidsbeleid vooral in het teken gestaan van bezuinigingen.’⁷⁴

72 ‘Voorwoord’, in: *Sociale grondrechten na de verzorgingsstaat* (Justitiële Verkenningen 1998/02), Den Haag: WODC 1998, p. 4-7 (4).

73 A. Klink, ‘Sociale vrijheidrechten: de vergeten dimensie van grondrechten,’ in: *Sociale grondrechten na de verzorgingsstaat* (Justitiële verkenningen 1998/02).

74 M. Houwerzijl & F. Vlemminx, ‘Commentaar op artikel 20 van de Grondwet’, in: E. Hirsch Ballin & G.J. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet* (webeditie), 2018.

Op artikel 20 kan, nog afgezien van het ontbreken van normerende substantie van de in dat artikel vervatte regelingsopdrachten, ingevolge artikel 120 net zomin als op andere grondwetsbepalingen in rechte een beroep worden gedaan ter toetsing van wetten. Een vraag die zich opdringt rond de bijdragen in deze bundel over de toekomst van de sociale zekerheid, is dan ook of deze toekomst inderdaad constitutioneel onbepaald is. Deze vraag wordt aangescherpt door de eerder in dit hoofdstuk gesignaleerde relativering van de inkomensbeschermende functie van de sociale zekerheid – hoewel deze historisch, maar ook in het licht van de fundamentele rechten haar kernfunctie vormt – ten gunste van een instrumentalisering voor economisch-politieke doeleinden.

Voordat we proberen deze vraag te beantwoorden moeten nog enkele nadere opmerkingen worden gemaakt over de constitutionele genealogie van het onderwerp. In Nederland is het helemaal niet zo gebruikelijk de sociale zekerheid als een facet van de constitutie te zien: men denkt gewoonlijk alleen aan de politieke en juridische kenmerken van een constitutionele orde, ondanks het feit dat de sociale en economische kenmerken daarvan voor eenieder van levensbelang zijn. In andere, verwante constitutionele systemen, waaronder dat van de Europese Unie, wordt wél gesproken van een *Wirtschaftsverfassung*,⁷⁵ een Economic Constitution,⁷⁶ dus een (sociaal-)economische constitutie. De Franse *Constitution* identificeert de staat in de eerste zin van het eerste artikel met de woorden ‘La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale’. De Italiaanse *Costituzione* van 1948 verklaart in de eerste zin van artikel 1 dat Italië een ‘democratische Republiek is, gebaseerd op arbeid’.⁷⁷ Zij bevat een hoofdstuk getiteld *Rapporti Economici* met bepalingen over arbeid, vakbondswezen, stakingsrecht, ondernemingen en eigendom (Titel 3 van het Eerste Deel van de *Costituzione*), dat wordt opgevat als een verankering van het gemengde economische systeem.⁷⁸ Artikel 3 van de Italiaanse constitutie spreekt daaraan voorafgaand uit dat de gelijke waardigheid van de burgers – de eerste volzin van artikel 3 – wel het fundament van juridische gelijkheid is, maar daarin niet opgaat.

Ook het Duitse *Grundgesetz* van 1949 identificeert de staat expliciet als gebonden aan principes van sociale rechtvaardigheid. De Duitse staat identificeert zich in artikel 20 als ‘ein demokratischer und sozialer Bundesstaat’ en bindt in artikel 28 zijn deelstaten aan de

75 E.J. Mestmäcker, *Wirtschaft und Verfassung in der Europäischen Union: Beiträge zu Recht, Theorie und Politik der europäischen Integration*, Baden-Baden: Nomos 2006, p. 507-37.

76 M.E. Streit & W. Mussler, ‘The Economic Constitution of the European Community – “From Rome to Maastricht”’, in: F. Snyder (red.), *Constitutional Dimensions of European Economic Integration*, The Hague/London/Boston: Kluwer Law International 1996, p. 109-147.

77 ‘L’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.’

78 R. Bin & G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Torino: G. Giappichelli 2005, p. 437.

principes ‘des demokratischen und sozialen Rechtsstaates’. Het *Sozialstaatsprinzip* mag volgens artikel 79 niet bij grondwetswijziging opzij worden gezet.

Het ontbreken van een Nederlandse traditie om de constitutie behalve als een politieke en juridische ordening ook als een sociaal-economische te duiden, werkt door in een nog steeds vaak overwegend procedurele, op gebondenheid aan de wet gefocuste opvatting van het concept van de ‘rechtsstaat’.⁷⁹ Dit concept is wel in het Nederlandse constitutionele denken verankerd, en wordt thans beschouwd als onlosmakelijk verbonden met democratie en mensenrechten. Terwijl van de rechtsstaat wordt aangenomen – hopelijk terecht, maar vanuit internationale populistische bewegingen is inmiddels de aanval op de onafhankelijke rechtspraak geopend – dat hij behoort tot de Nederlandse constitutionele identiteit, wordt de verzorgingsstaat eerder gezien als een systeem van gunsten, een luxe haast die ook wel ‘een tandje minder’ kan wanneer het geld ontbreekt of de neoliberale opvatting de overhand krijgt dat bepaalde ontvangers van sociale zekerheid maar moeten leren ‘de eigen broek op te houden’. De daaruit voortgekomen veranderingen betroffen niet alleen de omvang en toekenningsgronden van uitkeringen of de daaraan verbonden voorwaarden en voorzieningen voor (re)integratie, maar raakten ook het zelfbegrip van ons politieke bestel – en dus, al zag en zei men dit niet zo, de sociaal-economische constitutie van ons land.

Van vele kanten – expliciet door het tweede kabinet-Rutte – werd dit opgevat als een overgang van de verzorgingsstaat naar een ‘participatiesamenleving’.⁸⁰ De vraag die zich voor de toekomst van de sociale zekerheid – in ruime zin – aandient in de mogelijk ontwrichtende instabiliteit van het moment, is die of het sociaal-economische leven in wezen op eigen kracht, begeleid maar niet geleid door de overheid, bescherming kan bieden van zo’n niveau dat die de naam sociale *zekerheid* verdient. Het arbeidsrecht is in feite met de als ‘flexibilisering’ aangeprezen veranderingen van het ontslagrecht en vergemakkelijking van de concurrentie door (Nederlandse en andere Europese) uitzendondernemingen (waarover in deze bundel in het bijzonder Goudswaard in hoofdstuk 6 schrijft) geïnstrumentaliseerd voor economische beleidsdoelinden. Daarmee is het meer en meer losgemaakt van de in het Burgerlijk Wetboek als beperking van de contractsvrijheid uitgewerkte beginselen van bescherming van de economisch zwakkere partij.

Zoals eerder aangegeven heeft de Commissie regulering van werk voorstellen gedaan voor een alomvattend ontwikkelingsgericht stelsel. Deze voorstellen herstellen de samenhang

79 D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van der Pot Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 191.

80 E. Hirsch Ballin, *Participatiesamenleving en overheidsbeleid*, Jaarverslag Instituut Gak 2013, p. 7-12. Zie ook B. Hofman & F. Pennings, *Privatisering en activering in de Nederlandse sociale zekerheid en solidariteit – een internationaal perspectief*, Deventer: Kluwer 2013.

tussen de verschillende deelgebieden van het arbeidsbestel met een ‘nieuw ontwerp voor de regulering van werk’. Allereerst stelt het kabinet nu de vraag aan de orde, hoe de regels kunnen worden vereenvoudigd die het voor de werkgever mogelijk maken om functie, arbeidsplaats en arbeidstijd te wijzigen om bedrijfseconomische redenen. Dit betekent dat deze commissie en in haar kielzog het kabinet, inmiddels bezig met ‘technische’ uitwerking van de voorstellen (zie de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 juli 2020), de neo-liberale afwending van de verzorgingsstaat niet ongedaan maken. Hoewel deze voorstellen worden gedragen door dat wat door Duyvendak en Tonkens (in: *De verhuizing van de verzorgingsstaat*, 2019) de civiele logica van solidariteit is genoemd, is het oogmerk ervan niet beleid in de zin van dat wat vroeger de ‘sociaal-economische besturing’ werd genoemd, maar het faciliteren van het sociaal-economisch leven als een *niet* bestuurd complex systeem. Dit zou neerkomen op een deconstitutionaliseren van de sociale zekerheid.

Deze tendens wordt versterkt door een in dit hoofdstuk meermalen gesignaleerde ontwikkeling sinds het laatste kwart van de vorige eeuw, namelijk de toevoeging van een tweede functie aan het stelsel van sociale zekerheid naast inkomensbescherming: bevordering van arbeidsparticipatie. Mogelijkheden tot arbeidsparticipatie zijn het onderwerp van een eveneens sinds 1983 in de Grondwet opgenomen sociaal grondrecht: ‘Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid’ (art. 19 lid 1). De volgende leden van deze grondwetsbepaling voegen hieraan de bescherming van de rechten van werknemers en de vrije arbeidskeuze toe. Uiteraard behoren ook deze normen tot de sociaal-economische constitutie.

De verbinding van twee principieel verschillende functies in de inrichting van de sociale zekerheid is een stap die politiek – onder de indruk van groeiperspectieven bij hogere arbeidsparticipatie, gekoppeld aan beperking van de toegang tot uitkeringen – snel ingang heeft gevonden, zonder dat men zich druk maakte om een constitutionele verantwoording. In termen van sociale grondrechten betekent dit echter dat de in artikel 20 Grondwet verankerde sociale zekerheid als grondrecht haar eigenstandigheid verloor en – tot op zekere hoogte – ondergeschikt werd gemaakt aan economische doelstellingen.

Daar komt nog iets bij, namelijk dat voldoende werkgelegenheid uit verschillende perspectieven kan worden gezien, namelijk enerzijds dat van het macro-economische belang, en anderzijds dat van de rechten van werknemers, meer in het bijzonder het recht op arbeid, dat een recht op economische zelfstandigheid impliceert en behalve met de voorziening in levensbehoeften ook verbonden is met emancipatoire doelstellingen. Artikel 1 aanhef en onder 1 van het herziene Europees Sociaal Handvest van 1996 geeft uitdrukking aan de laatste benadering, maar ook aan de macro-economische condities daarvoor:

‘Teneinde de doeltreffende uitoefening van het recht op arbeid te waarborgen, verbinden de Partijen zich (...) de totstandbrenging en handhaving van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidsspeil, met het oogmerk een volledige werkgelegenheid te verwezenlijken, als een van hun voornaamste doelstellingen en verantwoordelijkheden te beschouwen (...).’

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2000/2007) zegt daarentegen niets over het macro-economische doel van volledige werkgelegenheid – die vindt men wel in artikel 3 Verdrag betreffende de Europese Unie als doelstelling verwoord – maar concentreert zich op de rechten van de werknemers. Zonder dat het doel van volledige werkgelegenheid wordt genoemd, wordt wel een op werkgelegenheid gericht recht van werknemers omschreven: ‘Eenieder heeft recht op toegang tot kosteloze arbeidsbemiddeling’ (art. 29).

Spanning tussen juridische vorm en sociaal-economische inhoud van het constitutionele denken wordt manifest wanneer we nagaan hoe het in artikel 1 Grondwet neergelegde recht op gelijkheid wordt opgevat, namelijk als eis van gelijke behandeling in de zin van afwezigheid van discriminatie, niet als een voldoende niveau van gelijke levensperspectieven. In de Italiaanse constitutionele theorie die aanknoopt bij artikel 1 Costituzione wordt de spanning onderkend tussen de politieke gelijkheid en maatschappelijke ongelijkheid.⁸¹ Een legalistische opvatting van gelijkheid is internationaal gezien weliswaar niet ongebruikelijk⁸² en op zichzelf van waarde als bescherming tegen wettelijk verordende of gelegitimeerde ongelijke behandeling, maar kan feitelijk aanwezige macht- en krachtsverhoudingen aan het oog onttrekken en juridisch consolideren. Ook de in de eerste lezing van grondwetsherziening aangevoerde algemene bepaling van de Grondwet, luidende ‘De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat’,⁸³ gaat hieraan voorbij. Het sociale karakter van de staat zal eerder worden gezien als een aannemelijk resultaat van grondrechten, democratie en rechtsstaat, niet als een eigenstandig onderdeel van de Nederlandse constitutionele identiteit.

De discrepantie tussen juridische gelijkheid en sociaal-economische ongelijkheid kan niet uit het constitutionele discours worden uitgebannen. Al zijn solidariteit, de waarde van de arbeid en het sociale karakter van de rechtsstaat bij ons niet als zodanig geconstitutio-

81 ‘L’uguaglianza politica e la disuguaglianza sociale’, zie N. Urbinati, *Costituzione italiana: articolo 1*, Roma: Carocci 2017, p. 39.

82 K. O’Regan & N. Friedman, ‘Equality’, in: T. Ginsburg & R. Dixon (red.), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Northampton MA: Edward Elgar 2011, p. 473-503.

83 Wet van 9 maart 2018, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling (*Stb.* 2018, 86).

naliseerd, de sociale grondrechten zijn dat wel. Nederland mist in rechte afdwingbare constitutionele eisen en barrières – dat is de zwakte van de grondrechten en al helemaal van de sociale grondrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet –, maar de binding van de constitutionele orde aan Europese en andere verdragen geeft uitwerking aan de waarden van de sociale rechtsstaat en moet worden geoperationaliseerd in wetgeving inzake publieke taken zoals het bewaken van de menswaardigheid van arbeidsomstandigheden, het bestrijden van intergenerationele geconditioneerde achterstanden – bijvoorbeeld door onderwijs – en bevordering van duurzame sociaal-economische levensomstandigheden. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat sinds 2009 werking heeft binnen de rechtsorde van de lidstaten op alle gebieden waartoe de werkingssfeer van het Unierecht zich uitstrekt, bevat een titel over ‘solidariteit’,⁸⁴ waarvan artikel 34 een veel preciezer kader voor de sociale verzekering geeft dan de Nederlandse Grondwet:

1. De Unie erkent en eerbiedigt onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en sociale diensten die bescherming bieden in omstandigheden zoals moederschap, ziekte, arbeidsongevallen, afhankelijkheid of ouderdom, alsmede bij verlies van arbeid.
2. Eenieder die legaal in de Unie verblijft en zich daar legaal verplaatst, heeft recht op socialezekerheidsvoorzieningen en sociale voordelen overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken.
3. Om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden, erkent en eerbiedigt de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren.

Er zijn dan ook voldoende aanknopingspunten te vinden om ook voor Nederland een conceptualisering te ontwikkelen die rechtsstaat en sociale grondrechten verbindt. Het begrip ‘sociale rechtsstaat’ heeft sinds enkele decennia, ondanks weerstanden van formeel en institutioneel georiënteerde constitutionalistten, een plaats gekregen in het constitutionele denken,⁸⁵ soms in de synthese van de ‘democratische en sociale rechtsstaat’.⁸⁶ Daar kunnen

84 Zie ook B. Bercusson (red.), *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Baden Baden: Nomos 2006.

85 P. de Haan, Th.G. Drupsteen & R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Instrument en waarborg*, Deventer: Kluwer 1978.

86 E.M.H. Hirsch Ballin, ‘Rechtsstaat, grondrechten en subsidieverhoudingen’, in: E.M.H. Hirsch Ballin & J.H. van Kreveld, *Rechtsstatelijke subsidieverhoudingen* (Geschriften VAR), Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1988.

ijkpunten voor het politieke discours aan worden ontleend nu de toekomst van de sociale zekerheid in Nederland met veel *onzekerheid* is omgeven: opnieuw zullen vragen van financiële houdbaarheid opkomen, terwijl de externe druk als gevolg van klimaatverandering, disrupties van de internationale economische betrekkingen, instabiliteit in de Europese besluitvorming en aanhoudende gezondheids- en andere veiligheidsrisico's cumuleren. Dat maakt het van waarde om de vragen van herinrichting van de sociale zekerheid te doorzien en te doordenken als een constitutioneel vraagstuk, dat de erkenning van de werkenden en gepensioneerden in het perspectief plaatst van de mens als drager van fundamentele rechten. Wij wezen er bijvoorbeeld al op dat, wanneer er niets gebeurt, de onzekerheid voor velen en vooral ook voor de kwetsbaren toeneemt, wat ons hierboven tot de vraag bracht of er dan nog wel gesproken kan worden van sociale *zekerheid*. In datzelfde verband signaleerden wij dat de wetgeving inconsistent is en dat samenhang in het stelsel deels door de rechtspraak moet worden teruggebracht. Consistente wetgeving op het terrein van fundamentele rechten is een vereiste van constitutionele rang.

Dit geldt ook voor een transparante en controleerbare uitoefening van bevoegdheden. De overgang van algemeen verbindende voorschriften naar het 'maatwerk' van de participatiesamenleving brengt het risico mee dat mensen in een situatie die eender is, toch ongelijk worden behandeld, bijvoorbeeld een verschil in werkwijze per gemeente. Dit betekent immers niet dat de verankering van de sociale zekerheid in de rechtsstaat teloor mag gaan. Dit heeft ook betekenis voor de werking van het politieke systeem. De verzorgingsstaat behielp zich met de juridische concepten, regels en begrippen van de ordenende staat. Deze voorheen dominerende constitutionele modellen waren een afgeleide van de hiërarchisch georganiseerde staat: de heerschappij van de wet was in wezen een democratisering van de heerschappij van de vorst, zoals nog blijkt uit de ceremoniële afkondigingsformules van wetgeving. De onderdanen werden echter via hun vertegenwoordigers over hun eigen levenslot beslissende burgers. Een meerzijdig – dus ook horizontaal betekenisvol – burgerschap streeft naar andere verhoudingen. Oomens en Vossen (hoofdstuk 13) vragen dan ook terecht naar toekomstbestendige democratische stelsels. De staat is een op principes van territoriale presentie gebaseerd systeem in een complexe wereld die heteronome en autonome componenten verenigt. Vandaar dat de toekomst van de sociale zekerheid niet meer in de dichotomie van publiekrecht en privaatrecht kan worden geplaatst.

De in Nederland sinds de beginjaren in de eervorige eeuw gebruikelijke tripartiete aansturing (zie wederom de bijdrage van Heerma van Voss in hoofdstuk 8) heeft in hoge mate plaatsgemaakt voor hybride publiek-private besturingsvormen. Het oogmerk van deze veranderingen was en is ambivalent: aan de ene kant werd ermee beoogd budgettair de sociale zekerheid beter te beheersen dan in het tripartiete zelfbestuur, dat soms trekken van zelfbediening had aangenomen; aan de andere kant als legitimatie voor verschillen in

de niveaus van sociale zekerheid, dus een vermindering van de gelijkheid die in de publiekrechtelijke normering was vastgelegd. Een vraag die hopelijk mede aan de hand van de in deze bundel bijeengebrachte terreinverkenningen kan worden beantwoord, is of de sociale zekerheid in Nederland hiermee institutioneel is geworden, dan wel het risico loopt in situaties van nieuwe crises haar naam 'zekerheid' niet langer waar te maken.

In tegenstelling tot de neoliberale verwachtingen dat met monetair en budgettair beleid voldoende 'ruimte' kan worden gegeven aan een autopoietische participatiesamenleving, heeft de huidige COVID-19-crisis een herwaardering van publieke taken op gang gebracht. Het huidige begrip van fundamentele rechten, waaronder sociale, beperkt zich niet meer tot staat-burgerrelaties, maar betreft de in netwerken te realiseren levensprojecten van de burgers.⁸⁷ Vandaar het belang van een levenslopperspectief op de sociale zekerheid, die ook de voorzorg voor de levensfase van de gepensioneerden omvat.

In een tijdsgewricht waarin moeilijk te voorspellen is waar slachtoffers vallen en waar mensen nieuwe perspectieven ontdekken, zal de sociale rechtsstaat zijn aanwezigheid moeten uitspreiden. Wij zullen dus, net als in de sociale zekerheid, zelf op zoek moeten gaan naar de hotspots van sociaal onrecht en daar ankerpunten van vertrouwen tegenover moeten stellen. De fundamentele rechten vereisen een herwaardering van beschermende instituties. Een democratische samenleving wordt immers daardoor gekenmerkt, en is niet gebaseerd op een systeemgerichte maar op een mensgerichte normativiteit. Juist daardoor draagt een op de menselijke maat afgestemde sociale zekerheid niet alleen bij aan het welzijn en de gezondheid van de individuele mens, maar helpt zij ook om een samenleving bijeen te houden waarin mensen op vele, vaak wisselende manieren aan hun levensplannen gestalte geven.

7 OPGAVEN VOOR DE TOEKOMST

Nu we aan het slot van deze inleiding zijn gekomen, moet de vraag worden hernomen hoe het gesteld is met de toekomst van de sociale zekerheid. Duidelijk is dat zich ontwikkelingen voltrekken – zoals snelle technologische veranderingen, flexibilisering van arbeidsrelaties, en langer doorwerken – die een grote impact hebben op het bestaande stelsel van sociale zekerheid en waarvan de implicaties nog onvoldoende bekend zijn. Wel is inmiddels

87 Deze term is ontleend aan wat W.P. Simmons (*Human Rights and the Marginalized Other*, Cambridge/New York: Cambridge University Press 2011, p. 130 e.v.) schrijft over de *proyectos de la vida* die migranten aan de Mexicaans-Amerikaanse grens inspireren om een lange weg vol ontberingen te volgen. De bescherming van rechten van de mens richt zich steeds meer op dit dynamische begrip van persoonlijke waardigheid en vrijheid.

gebleken dat de COVID-19-pandemie ingrijpende gevolgen heeft voor de arbeidsmarkt en dat zij de sociaal meest kwetsbaren in de samenleving extra hard raakt wat betreft inkomen, gezondheid en welzijn. Tegelijkertijd zijn er beleidsmatige ontwikkelingen die een aantal jaren geleden zijn ingezet en die al enige doorwerking hebben gehad in ons stelsel van sociale zekerheid, zoals de ‘participatiesamenleving’ en de decentralisaties in het sociaal domein. Dat het stelsel meer dient te zijn dan een arbeidsmarktinstrument is, ook in het licht van de maatgevende fundamentele rechten op sociale zekerheid, evident. De rechten op voldoende inkomen, welzijn, goede gezondheidszorg en (om)scholing voor iedereen blijven de ijkpunten voor een stelsel dat solidariteit met menselijke maat wil realiseren. Daarom is een van de belangrijkste manieren om een stuurloos proces van voortdurende aanpassingen te vermijden, meer aandacht te besteden aan de constitutionele en grondrechtelijke aspecten in relatie tot sociale zekerheid.

Duidelijk is dat er blijvend geïnvesteerd moet worden in het systeem van sociale zekerheid, in het belang van zowel de individuele burgers als de samenleving als geheel. Onze maatschappelijke en economische toekomst zal hiervan afhangen. In sommige andere westerse landen hebben socialezekerheidssystemen grote klappen gekregen of zijn ze te weinig tot ontwikkeling gekomen. Het inruilen tegen de verhoopte effecten van een meer en meer geflexibiliseerd arbeidsbestel is echter uitzichtloos gebleken en heeft bijgedragen aan het gevoel van de meest kwetsbaren dat zij in de steek worden gelaten. Een solide sociaal vangnet is essentieel om in tijden van crisis schokken op te vangen, en om zulke moeilijke perioden met zo min mogelijk menselijke en economische schade door te komen. Voor de crisisbestendigheid van het stelsel zal de COVID-19-pandemie niet de laatste beproeving zijn.⁸⁸

In dit verband mag ook het Europese perspectief niet ontbreken, want grote volksgezondheids- en sociaal-economische bedreigingen hebben in de regel grensoverschrijdende oorzaken én gevolgen, en kunnen alleen door internationale samenwerking worden gekeerd. Evenmin kunnen technologische vooruitgang, een perspectiefrijke arbeidsmarkt, en daarmee onze sociale zekerheid de Europese dimensie missen. Grensoverschrijdende implicaties heeft ook het recent gesloten pensioenakkoord, dat de hoogte van pensioenen meer rechtstreeks afhankelijk maakt van de ontwikkelingen op de internationale financiële markten. Ook daar gaat het om de vraag hoe dit zich verhoudt tot het belang van grotere schokbestendigheid van inkomens, vooral in tijden van crisis. Deze uitdagingen kunnen niet langer incidenteel en gefragmenteerd worden benaderd, nu juist samenhang en stabiliteit van het stelsel van sociale zekerheid nodig zijn. Tegen deze achtergrond brengen de

88 P. de Beer, *Van crisisbeleid naar crisisbestendig beleid*, Instituut Gak en ook J.A. Knottnerus, ‘Zet Volksgezondheid en economie niet tegenover elkaar’, *Se&D* 2020/3, p. 31-41.

volgende hoofdstukken in kaart welke vraagstukken er op de agenda staan bij het vormgeven aan de toekomst van de sociale zekerheid. Sociale bescherming naar menselijke maat, solidariteit en bescherming van werk en werkgelegenheid blijven hierbij de essentiële ijkpunten.

2 L A N G E R D O O R W E R K E N E N

V E R S O B E R I N G V A N S O C I A L E

Z E K E R H E I D : D E I M P A C T O P S O C I A L E

O N G E L I J K H E I D

*Sandra Brouwer en Raun van Ooijen**

SAMENVATTING

De vergrijzing van de beroepsbevolking vergroot de druk op het socialezekerheidsstelsel. In dit kader hebben sinds de eeuwwisseling verschillende hervormingen plaatsgevonden die sociale regelingen minder toegankelijk maken en langer doorwerken bevorderen. En met succes, de arbeidsparticipatiegraad en gemiddelde pensioenleeftijd zijn sterk gestegen in de afgelopen jaren. Hoewel mensen steeds langer doorwerken is lang niet iedereen in staat om de leeftijd genoemd in de Algemene Ouderdomswet (AOW) te halen. Van de werkenden die 55 jaar waren in 2006, werkte het merendeel weliswaar onafgebroken tot het pensioen, maar had bijna 40% perioden met uitkeringen, meestal vanwege gezondheidsproblemen (CBS 2019a). Dit roept een aantal vragen op. Ten eerste of de arbeidsparticipatie van alle groepen oudere werknemers moet worden vergroot, of dat dit voor specifieke groepen niet reëel is omdat doorwerken tot aan de verhoogde AOW-leeftijd niet goed mogelijk is? Is het daarnaast gewenst om vroegpensioen te herintroduceren om specifieke groepen werkenden tegemoet te komen bij een stijgende AOW-leeftijd, of is het verstandiger om meer in te zetten op preventie van instroom in arbeidsongeschiktheid? Niet alleen om het systeem betaalbaar te houden, maar ook om te zorgen dat iedereen naar vermogen kan blijven werken. Dit hoofdstuk richt zich op de weerslag die het verhogen van de pensioenleeftijd en de versoering van sociale regelingen heeft op specifieke groepen werkenden in de samenleving.

* Prof. dr. S. Brouwer is hoogleraar Sociale Geneeskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen, in het bijzonder op het gebied van arbeidsparticipatie en re-integratie van kwetsbare groepen. Dr. R. van Ooijen is postdoctoraal onderzoeker.

1 INLEIDING

Het Nederlandse socialezekerheidsstelsel is sinds de eeuwwisseling in rap tempo ingrijpend veranderd. Waar het voorheen heel normaal was gebruik te maken van vervroegde uittredingsregelingen of aanspraak te maken op een arbeidsongeschiktheidsuitkering of werkloosheidsuitkering om de periode tot de AOW-leeftijd te overbruggen, is het beleid nu gericht op langer doorwerken, ook voor mensen met gezondheidsproblemen. Door de stijging van het aandeel niet werkzame ouderen in de samenleving als gevolg van een lager geboortecijfer en een hogere levensverwachting, kwam de financiering van de sociale zekerheid omstreeks het begin van de eeuwwisseling zwaar onder druk te staan. Enerzijds stegen de AOW-uitgaven en uitgaven aan uitkeringen door oneigenlijk gebruik door werkgevers en de beperkte activerende werking ervan, en anderzijds was de arbeidsparticipatie van ouderen laag, wat een belangrijke bron is voor de financiering van de AOW en sociale regelingen als arbeidsongeschiktheid en werkloosheidsuitkeringen. Om de druk op het sociale stelsel als gevolg van de vergrijzing te verminderen is langer doorwerken gestimuleerd, onder meer door het afschaffen van vroegpensioen in 2006 en het geleidelijk verhogen van de AOW-leeftijd vanaf 2013. Daarnaast zijn met de invoering van de Wet werk naar inkomen en arbeidsvermogen (WIA) in 2006 de toekenningsvoorwaarden van de arbeidsongeschiktheidsregeling strenger dan voorheen en is de toegangsdrempel verhoogd van 45% naar minstens 35% verlies aan verdien capaciteit. Het betrof hier niet alleen een financiële maatregel om het aantal uitkeringsgerechtigden te reduceren, maar ook om werknemers met voldoende benutbare mogelijkheden te stimuleren om te blijven participeren in passend werk, en een inclusieve arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Tot slot is de maximale duur van werkloosheidsuitkeringen (WW-uitkeringen) in 2006 en 2016 sterk teruggebracht en zijn ouderen verplicht om te solliciteren naar een baan.

Het activerend socialezekerheidsbeleid blijkt succesvol in termen van arbeidsparticipatie: in een relatief korte periode van nog geen vijftien jaar is de netto arbeidsparticipatiegraad van 55- tot 65-jarigen gestegen van 45% in 2006 naar 70% in 2019, en is de gemiddelde leeftijd waarop mensen stoppen met werken met meer dan vier jaar gestegen (CBS 2019b). Ondanks deze successen blijft de arbeidsparticipatiegraad vooral onder werkenden met een slechte gezondheid sterk achter. Zo werkt bijvoorbeeld ruim 82% van de gezonde 60-jarige mannen, tegenover 66% van degenen met een matige gezondheid en 32% van degenen met een slechte gezondheid. Bij vrouwen zijn de corresponderende percentages van werkende zestigjarigen 67%, 49% en 26% (RIVM 2019).

Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) signaleerde in een aantal recente rapporten een sterke stijging van het aantal mensen in de leeftijdsgroep 60-65 jaar dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgt toegekend. In 2016 nam de instroom bij

deze leeftijdsgroep toe met 27%, in 2017 met nog eens 13%, en in 2018 betreft het een verdere toename van 16% (Berendsen & Rijnsburger 2019). Arbeidsparticipatie met een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering (WGA-uitkering) is met ongeveer 47% bovendien relatief laag (UWV 2020). Vooral arbeidsbeperkten die werk hebben op het moment van de WIA-beoordeling blijken een grote kans te hebben om het werk ook te behouden: ongeveer 84% behoudt het werk in het jaar na de beoordeling met eventueel aanpassing in werk. Voor mensen die niet werken bij de WIA-beoordeling, bijvoorbeeld door het ontbreken van mogelijkheden of vaardigheden voor aangepast werk, hervat slechts 36% het werk in het jaar na de beoordeling. Het behoud van het werk blijkt voor deze groep ook lastig: ongeveer 61% behoudt na één jaar het werk.

2 **IMPACT OP DE TOEKOMST VAN HET SOCIALEZEKERHEIDSSTELSEL**

De gevolgen van de maatregelen om langer doorwerken te bevorderen zijn niet voor alle groepen hetzelfde. Het zijn vooral werkenden met een lagere sociaaleconomische positie op basis van inkomen of opleidingsniveau en/of met een chronische ziekte die moeite blijken te hebben om door te werken tot aan de AOW-leeftijd. Zij beginnen doorgaans op jongere leeftijd met werken, verrichten vaker fysiek zwaar werk met weinig regelmogelijkheden, en hebben gemiddeld een minder goede gezondheid dan werknemers met een hoger inkomen of opleidingsniveau (Burdorf e.a. 2016). Bovendien hebben zij vaak beperkte financiële ruimte om eerder met pensioen te kunnen gaan. Maar ook als het hun wel lukt om door te werken tot de hogere AOW-leeftijd, worden zij mogelijk benadeeld door een lagere gezonde levensverwachting. Mensen met een lagere opleiding hebben na hun AOW-gerechtigde leeftijd ruim vier tot vijf jaar (respectievelijk voor vrouwen en mannen) korter te leven (CBS 2019c), waardoor zij minder lang van het pensioen kunnen genieten. Het verschil in gezonde levensverwachting zonder lichamelijke beperkingen tussen hoog- en laagopgeleiden is de afgelopen jaren (tussen 2014 en 2018) bovendien met anderhalf tot twee jaar toegenomen (respectievelijk voor vrouwen en mannen) (CBS 2019c). De zorg is dat de maatschappelijke tweedeling in de toekomst daarmee verder vergroot.

Deze tweedeling wordt mogelijk versterkt door de huidige economische neergang vanwege COVID-19 en daarmee samenhangende maatregelen die vooral groepen met een lager inkomen of opleidingsniveau raakt. Deze groepen werken vaker in sectoren waar veel laagbetaalde banen en flexibele contracten zijn of waar thuiswerken niet goed mogelijk is (UWV 2020, Von Gaudecker e.a. 2020). In tijden van economische neergang zullen er minder mogelijkheden zijn voor werkenden met gezondheidsproblemen doordat bedrijven zich steeds meer toespitsen op hun kerntaken. Werkgevers zullen minder bereid zijn deze werknemers in dienst te nemen of te houden wanneer het aanbod van gezond personeel

groot is, zeker naarmate de financiële positie van werkgevers verzwakt is door de crisis. Dit zal vooral gelden voor lager opgeleide werkenden met gezondheidsproblemen omdat het juist voor hen niet eenvoudig is andere werkzaamheden uit te voeren, omdat zij vaak niet beschikken over de juiste (basis)competenties en hun deelname aan scholing veelal beperkt is. Het ontbreken van relevante competenties wordt voor deze groep een nog grotere belemmering als zij hun baan verliezen en elders werk moeten vinden. Dit maakt deze groep nog kwetsbaarder voor vroegtijdige uitval, met als gevolg dat de betaalbaarheid van de sociale zekerheid nog meer onder druk komt te staan.

In de huidige maatschappij is het, gezien bovenstaande ontwikkelingen en de maatregelen gericht op de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel, dan ook belangrijk na te denken hoe sociale ongelijkheid in vroegtijdige uitval kan worden voorkomen. Een eerste stap is beter inzicht te krijgen in de effecten van hervormingen op het *gebruik* van de verschillende socialezekerheidsregelingen, en hoe dit verschilt tussen specifieke groepen.

3 TRENDS IN HET GEBRUIK VAN SOCIALE REGELINGEN

Om de periode tussen het verlaten van de arbeidsmarkt en het ingaan van de AOW-leeftijd te overbruggen kan gebruik worden gemaakt van verschillende sociale regelingen. In Nederland waren arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids-, en vroegpensioenregelingen altijd belangrijke trajecten naar de AOW. Sinds het begin van de eeuwwisseling, in het bijzonder vanaf 2006, zijn er belangrijke hervormingen doorgevoerd in het socialezekerheidsstelsel waardoor vervroegde uittreding via verschillende regelingen sterk is ontmoeid. In Box 1 geven we een beschrijving van de hervormingen van de belangrijkste sociale regelingen in het geval van ziekte of werkloosheid in de periode voor de AOW-leeftijd. Het betreft de invoering van de Wet werk naar inkomen en arbeidsvermogen (WIA) in 2006, de verkorting van de duur van de Werkloosheidswet (WW) in 2006 en 2016, en de invoering van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW) in 2009.

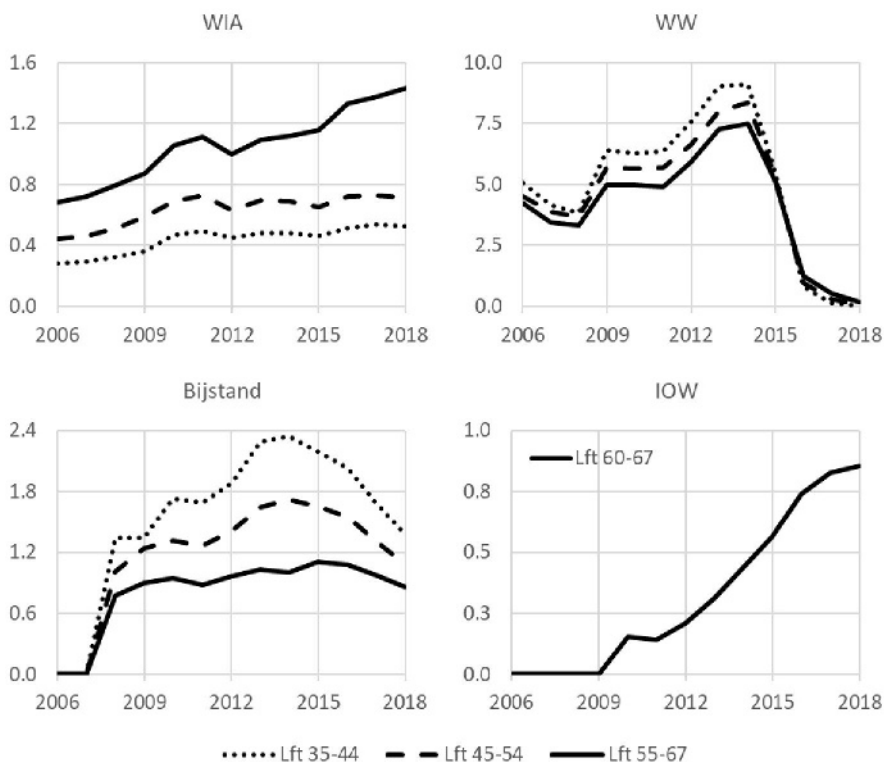
Om veranderingen in het gebruik van deze sociale regelingen over tijd verder te bestuderen beschrijven we hieronder trends in het gebruik van sociale regelingen vanaf 2006. Hierbij maken we allereerst onderscheid tussen verschillende leeftijdsgroepen en vervolgens verschillende sociaaleconomische groepen. We maken hierbij gebruik van gegevens van het UWV en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) tussen 2006 en 2018 voor verschillende leeftijdsgroepen. Daarnaast maken we gebruik van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over de omvang van de werkzame beroepsbevolking voor dezelfde leeftijdsgroepen. Het instroompercentage in verschillende regelingen betreft het aantal

werknemers dat een uitkering krijgt toegekend gedurende een kalenderjaar, ten opzichte van de omvang van de beroepsbevolking aan het einde van het voorgaande jaar.

Figuur 1 laat zien dat de instroom in de WIA voor alle leeftijdsgroepen tussen 2006 en 2009 parallel loopt. Vanaf 2010 zien we een verhoogde instroom in de WIA voor werknemers van 55 jaar en ouder. Dit betreft mogelijk werknemers met gezondheidsproblemen die niet langer gebruik kunnen maken van vroegpensioen. Vanaf 1 januari 2006 zijn de fiscale voordelen van de vervroegde uittreding, waaronder vervroegde uittreding (VUT) en prepensioenregelingen, afgeschaft voor mensen geboren na 1949. Voor die tijd was vervroegde uittreding tussen 60 en 61 jaar gangbaar (Euwals e.a. 2010). In 2010 was het 1950-geboortecohort dat geen gebruik meer kon maken van vroegpensioen 60 jaar oud. Vanaf 2015 zien we wederom dat de instroom in de WIA verder oploopt voor de oudste leeftijdsgroep. Mogelijk hangt dit samen met de verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 2013, wat na een periode van twee jaar ziekteverzuim kan resulteren in meer WIA-aanvragen vanaf 2015. Aan het einde van deze paragraaf zullen we de effecten van pensioenherformingen op arbeidsongeschiktheid precies kwantificeren.

Als we vervolgens naar de WW en de bijstand kijken, valt op dat instroom sterk samenhangt met de economische conjunctuur. De figuur laat, anders dan bij de WIA, echter geen verhoogde instroom zien voor werknemers van 55 jaar en ouder ten opzichte van jongere leeftijdsgroepen. Dit suggereert dat de WW en de bijstand minder aantrekkelijke uittredingsroutes zijn. Mogelijk omdat deze regelingen veel minder genereus zijn ten opzichte van een WIA-uitkering die, in het geval van een uitkering in het kader van de Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA-uitkering), doorloopt tot aan het pensioen. Bovendien zijn er zowel tijdens en na afloop van een WW-uitkering sterke prikkels om te gaan werken. Vanaf 2013 zien we echter dat er na afloop van een WW- (of een WGA-) uitkering steeds meer gebruik wordt gemaakt van de IOW-uitkering, die anders dan de bijstand geen middelentoets heeft.

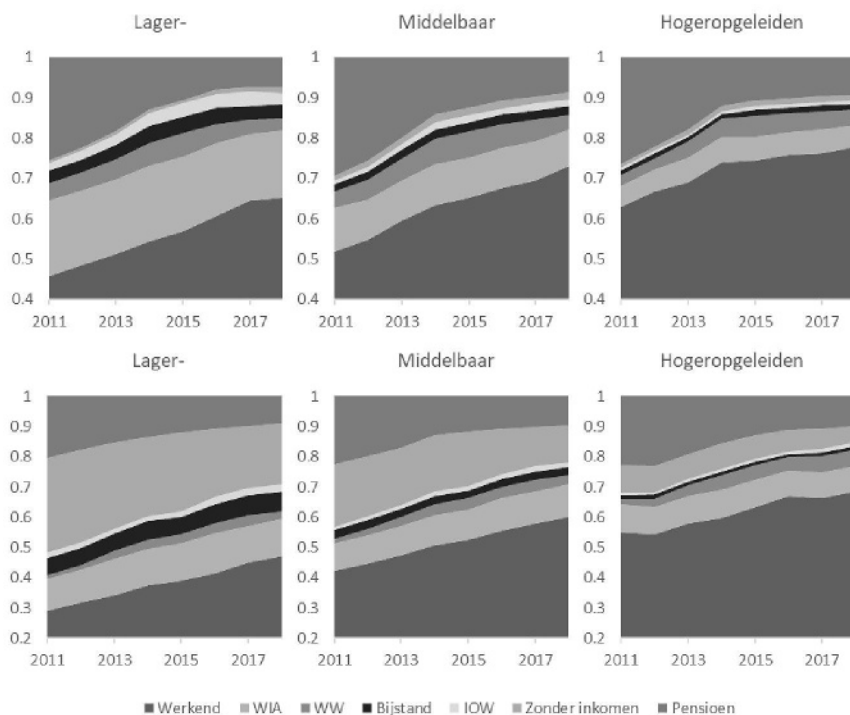
Figuur 1 Instroom in sociale regelingen als percentage van de werkzame beroepsbevolking met een werknemer tussen 2006 en 2018 (UWV, SVB, CBS)



Om mogelijke verschillen in het gebruik van sociale regelingen tussen sociaaleconomische groepen verder te onderzoeken maken we gebruik van registerdata van het CBS. Figuur 2 toont de belangrijkste inkomensbron voor verschillende groepen tussen 2011 en 2018 in de leeftijd 60-67. Allereerst valt op dat de arbeidsparticipatiegraad sterk is toegenomen. De toename is het grootst voor mannen met een lager opleidingsniveau, van 46% in 2011 tot 65% in 2018. Daarnaast valt op dat lager opgeleide mannen veel vaker gebruikmaken van een arbeidsongeschiktheidsuitkering dan middelbaar en hoger opgeleide mannen (19%, 11% en 5% in 2011). Het gebruik van de arbeidsongeschiktheidsuitkering is bovendien groter dan de overige uitkeringen tezamen (WW, bijstand en IOW). Het gebruik blijft echter redelijk constant in de periode 2011-2018. Verder valt op dat de IOW hoofdzakelijk wordt gebruikt door lager opgeleide mannen, en het gebruik onder deze groep is toegenomen tot 3% in 2018. Dit komt mogelijk doordat hoger opgeleide mannen meer financiële mogelijkheden hebben om vervroegd uit te treden als werken niet goed mogelijk meer is.

Voor vrouwen is het verschil in het gebruik van de WIA minder groot tussen opleidingsniveaus (11%, 9% en 9% in 2011). Daarentegen hebben vrouwen met een lager opleidingsniveau veel vaker geen inkomen dan middelbaar en hoger opgeleide vrouwen (31%, 21%, en 9% in 2011). Voor mannen is het percentage zonder inkomen verwaarloosbaar.

Figuur 2 Belangrijkste inkomensbron voor verschillende groepen (fracties) (mannen: bovenste figuur; vrouwen: onderste figuur)

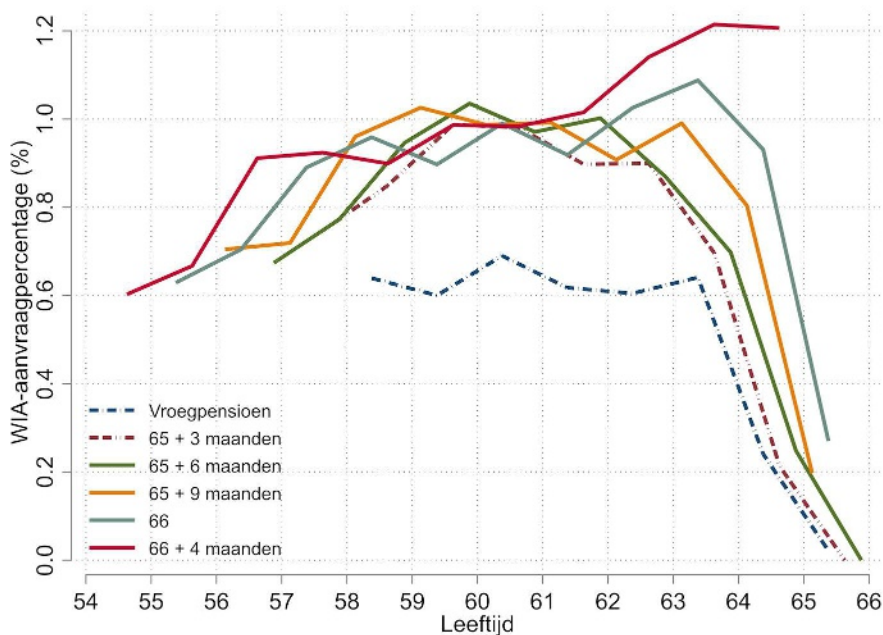


Het bovenstaande suggereert dat afschaffen van vroegpensioen en het verhogen van de AOW-leeftijd resulteert in een verhoogde instroom in de WIA en IOW. Beide regelingen zijn met name relevant voor lager opgeleide mannen. Het belang van de WIA-regeling (als belangrijkste inkomensbron) is echter vrij constant gebleven tussen 2011 en 2018, mogelijk vanwege verbeterde economische condities die arbeidsparticipatie van mensen met gezondheidsproblemen makkelijker maken. In recent onderzoek hebben we aangetoond dat de toename in WIA-instroom daadwerkelijk het gevolg is van deze pensioenhervormingen door geboortegeneraties met elkaar te vergelijken die al dan niet worden getroffen door het afschaffen van het vroegpensioen of het verhogen van de AOW-leeftijd (Van Ooijen e.a. 2020). Hieruit concludeerden we dat het aantal WIA-uitkeringen door de

afschaffing van het vroegpensioen en de hogere AOW-leeftijd ongeveer verdubbeld is, en ruim 18.000 nieuwe uitkeringen in de leeftijdsgroep 55+ in 2018 betrof.

In figuur 3 wordt het percentage WIA-aanvragen getoond in opeenvolgende geboortegeneraties. De figuur laat zien dat het WIA-aanvraagpercentage voor de geboortegeneratie die gebruik kan maken van vroegpensioen (blauwe stippellijn) ongeveer gelijk is aan 0,6% tussen 58 en 64 jaar, en vervolgens gestaag afneemt tot aan de AOW-leeftijd. De aanvraagkans voor het geboortecohort dat geen gebruik kan maken van vroegpensioen (rode stip-pellijn) ligt tussen 59 en 62 jaar ongeveer op 0,9%, dus 0,3 procentpunt hoger. Vanaf 64 jaar zien we geen noemenswaardige verschillen meer in de aanvraagkans tussen beide generaties, naar verwachting omdat op die leeftijd geen gebruik meer kon worden gemaakt van vroegpensioen. Vergelijking van de vijf jongste geboortegeneraties (alle generaties exclusief de blauwe stippellijn) laat zien dat vanaf 64 jaar duidelijke verschillen ontstaan in de aanvraagkans door het stijgen van de AOW-leeftijd met drie tot uiteindelijk vier maanden per generatie.

Figuur 3 WIA-aanvraagpercentage naar leeftijd voor opvolgende generaties werknemers (Van Ooijen e.a., ESB 2020)



Ook bevestigde ons onderzoek dat de kans op arbeidsongeschiktheid met name toe is genomen voor lagere inkomensgroepen, zowel als gevolg van het afschaffen van vroegpensioenen als het verhogen van de pensioenleeftijd, maar toonde ook wat verschillen tussen bedrijfstakken aan, ook voor hogere inkomensgroepen (tabel 1). Het afschaffen van vroegpensioenen leidt voor lagere inkomensgroepen in alle bedrijfstakken tot een hogere kans op arbeidsongeschiktheid, terwijl het verhogen van de AOW-leeftijd leidt tot verschillende effecten tussen bedrijfstakken. Voor de hogere inkomensgroepen in de bouw, de industrie en het vervoer zien we vooral effecten na afschaffing vroegpensioenen, terwijl in overheid, onderwijs en zorg de effecten vooral zichtbaar zijn als gevolg van het verhogen van de AOW-leeftijd. De verschillen tussen bedrijfstakken voor afschaffing vroegpensioenen en verhoging AOW-leeftijd roept de vraag op wat de onderliggende werkingsmechanismen zijn die hierbij een rol spelen. Dit kan mogelijk het gevolg zijn van het type werk, het type gezondheidsklachten (somatisch versus psychisch), maar mogelijk ook de beschikbaarheid van verschillende financiële regelingen die het mogelijk maken om eerder te stoppen met werken of minder te werken, bijvoorbeeld levensloopregeling, generatiepact en deeltijdpensioenen.

Tabel 1 Resultaten afschaffen vroegpensioenen en verhogen AOW-leeftijd op WIA-aanvraag percentages (Van Ooijen e.a., ESB 2020)

	Afschaffing vroegpensioenen: Leeftijd 59-62 (N=559.921)		Verhoging AOW-leeftijd: Leeftijd 64-65 (een jaar voor de AOW) (N= 354.690)	
	Controle (niveau)	Interventie (toename)	Controle (niveau)	Interventie (toename)
Totaal	0,61	0,30***	0,36	0,25***
Geslacht				
Mannen	0,63	0,29***	0,35	0,26***
Vrouwen	0,58	0,33***	0,38	0,23***
Uurloon				
Laagste kwartiel	0,93	0,53***	0,64	0,54***
Tweede kwartiel	0,55	0,47***	0,48	0,17*
Derde kwartiel	0,54	0,22***	0,23	0,06
Hoogste kwartiel	0,34	0,03	0,02	0,26***
Laag inkomen				
Bouw, industrie & vervoer	0,80	0,78***	0,93	0,23
Handel	0,24	1,01***	0,20	0,78***
Dienstverlening	0,80	0,48***	0,76	-0,02

	Afschaffing vroegpensioen: Leeftijd 59-62 (N=559.921)		Verhoging AOW-leeftijd: Leeftijd 64-65 (een jaar voor de AOW) (N= 354.690)	
	Controle (niveau)	Interventie (toename)	Controle (niveau)	Interventie (toename)
Totaal	0,61	0,30***	0,36	0,25***
Overheid, onderwijs & zorg	0,72	0,21**	0,41	0,44***
Hoog inkomen				
Bouw, industrie & vervoer	0,37	0,41***	0,25	-0,04
Handel	0,68	0,25	0,10	0,28
Dienstverlening	0,39	0,16	0,29	0,18
Overheid, onderwijs & zorg	0,45	0,01	0,02	0,22***

*/**/** significant op respectievelijk tien-, vijf-, en eenprocentniveau

4 TOEKOMST VAN DE SOCIALE ZEKERHEID IN NEDERLAND – OPLOSSINGSRICHTINGEN

In de vorige paragrafen hebben we laten zien dat sociale hervormingen om arbeidsparticipatie van oudere werkenden te stimuleren hebben geleid tot meer ongelijkheid in het gebruik van sociale regelingen. We zien met name een verhoogde instroom in de WIA en IOW onder lager opgeleiden, maar geen verhoogde instroom in de WW of bijstand. Mogelijk omdat deze regelingen veel minder genereus zijn. Dit reflecteert dat lager opgeleiden ondanks activerend beleid nog steeds moeite hebben om langer door te werken. Het aanvragen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering of anders een IOW-uitkering als sociaal vangnet wordt daarbij gebruikt als exitroute tot aan de pensioenleeftijd. Als er niets verandert, zal, naarmate de AOW later ingaat, de WIA- of IOW-uitkering steeds belangrijker worden als overbruggingsregeling voor deze groep werknemers.

Het voornemen van het kabinet om per 1 januari 2021 werknemers de mogelijkheid te bieden om drie jaar eerder met pensioen te gaan lijkt dan ook in een behoefte te voorzien voor met name lagere inkomens die minder vaak gebruik kunnen maken van eigen vermogen of pensioenvermogen als langer doorwerken niet goed mogelijk is. Een dergelijke regeling is echter kostbaar. Werknemers krijgen als het ware eerder AOW, betaald door de werkgever (Rijksoverheid 2020). De vraag is of werkgevers in sectoren met veel lagere inkomens voldoende financiële armslag hebben om dit te bewerkstelligen. Het biedt in dat geval bovendien geen oplossing voor het probleem dat lagere inkomensgroepen grotere kans op gezondheidsproblemen hebben en een lagere levensverwachting waardoor zij

gemiddeld een korter pensioen hebben. Daarnaast kan het zoeken naar passend werk worden belemmerd omdat de regeling net als de IOW vooral dient als sociaal vangnet, waardoor de inzetbaarheid en inkomenszekerheid bij deze groep afneemt.

De overheid zou moeten (blijven) inzetten op preventie van instroom in arbeidsongeschiktheid door werkgevers te stimuleren om meer te investeren in duurzame inzetbaarheid van specifieke groepen werknemers gedurende het werklevens. Hiermee kan de kans op instroom in de WIA in de laatste jaren voor het bereiken van de AOW-leeftijd worden verkleind. De afspraken uit het pensioenakkoord kunnen hierbij ondersteunend zijn door middelen beschikbaar te stellen voor duurzame inzetbaarheid en het oplossen van knelpunten rond vervroegd uittreden. Te denken valt aan het financieel ondersteunen van preventieve maatregelen, zoals meer nadruk op re-integratie in ander werk tijdens de twee jaar voorafgaand aan de WIA-aanvraag, en eerder tijdens de carrière voorsorteren op ander of aangepast werk indien er twijfel bestaat of een werknemer het werk tot aan de AOW-leeftijd kan volhouden. Een voorbeeld is het gratis loopbaanadvies voor iedereen sinds 1 augustus 2020.

Uit onderzoek blijkt dat het aanbieden van aangepast werk of minder werkuren bij langdurig zieken en arbeidsongeschikten leidt tot grotere kans op werkbehoud (gemiddelde toename van 26% en 56%) en minder kans op frequent verzuim na werkhervatting. Dit geldt vooral als werkgevers flexibel kunnen omgaan met werktijden en werknemers zelfcontrole hebben over de uit te voeren taken (Clayton e.a. 2012). Het aanbieden van aangepast werk of minder werkuren vormt echter een knelpunt voor werkgevers die veel laagopgeleiden in dienst hebben, omdat het hier vaak gaat om werk met weinig mogelijkheden. Zo worden deeltijdpensioenregelingen vooral gebruikt door hogeropgeleiden (Van Dalen & Henkens 2020), terwijl deze regelingen juist laagopgeleiden zouden kunnen helpen om door te werken tot aan de AOW-leeftijd. Meer inzetten op specifieke maatregelen gericht op sectoren waarin veel laagopgeleiden werken in plaats van generieke overheidsmaatregelen vergroot niet alleen de kans dat deze regelingen daadwerkelijk terechtkomen bij de groep die het meest kwetsbaar is voor vroegtijdige uitval uit werk, maar is het ook minder kostbaar. Verdere kennisontwikkeling is nodig over effectieve maatregelen en strategieën waarmee werkgevers in bepaalde sectoren passend werk kunnen creëren om daarmee de inzetbaarheid en productiviteit van lageropgeleide werknemers te vergroten.

Het monitoren van gezondheid en gezond gedrag en vroegtijdig interveniëren gedurende de levensloop is eveneens een belangrijke randvoorwaarde voor doorwerken. Het preventief arbeidsgeneeskundig onderzoek (PAGO) is een logisch startpunt voor het communiceren van persoonlijke risico's en individuele interventies. De beroepsbevolking wordt gezien als een uitermate geschikte doelgroep voor leefstijlinterventies vanwege haar goede

bereikbaarheid via de werkgever, maar dergelijke leefstijlprogramma's hebben tot op heden beperkte effecten op het onderliggende leefstijlgedrag, de gezondheid en werkgerelateerde uitkomsten doordat met name gezonde, hogeropgeleide werkenden hiervan gebruikmaken (Rongen e.a. 2014). Verdere kennisontwikkeling is nodig over de exacte vorm en inhoud van leefstijlinterventies die goed aansluiten bij behoeften en mogelijkheden van werknemers met een lager opleidingsniveau.

Tot slot, om knelpunten en oplossingsrichtingen in het socialezekerheidsstelsel te identificeren is het belangrijk om te blijven monitoren in welke mate pensioenhervormingen (naast hogere arbeidsparticipatie) resulteren in een verhoogde instroom in sociale regelingen, en welke groepen werknemers worden geraakt. In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat pensioenhervormingen voornamelijk tot verhoogde uitstroom via arbeidsongeschiktheid leiden, waarbij de kans op arbeidsongeschiktheid met name toeneemt voor lagere inkomensgroepen, zowel als gevolg van het afschaffen van vroegpensioen als het verhogen van de pensioenleeftijd. In het verlengde daarvan pleiten we voor inzet op preventieve maatregelen om de kans op instroom in arbeidsongeschiktheid voor deze specifieke groep te reduceren en de sociaaleconomische ongelijkheid in Nederland niet verder te laten toenemen. De afspraken uit het pensioenakkoord kunnen hierbij ondersteunend zijn.

LITERATUUR

E. Berendsen & P. Rijnsburger, *Duiding van ontwikkelingen in de sociale zekerheid met speciale aandacht voor de gevolgen van het langer doorwerken*, UWV Kennisverslag 2019-3.

A. Burdorf, S. Robroek, M. Schuring, S. Brouwer, B.J. van Holland, W. Koolhaas e.a., *Kennissynthese Werk (en) is Gezond*, Den Haag: ZonMw 2016.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Welvaart & Welzijn 2019. Geld en gezondheid in de 3e levensfase*, Den Haag: CBS 2019 (2019a).

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Werknemers in 2018 gemiddeld 65 jaar bij pensionering*, Den Haag: CBS 7 augustus 2019 (2019b).

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Verskil levensverwachting hoog- en laagopgeleid groeit*, Den Haag: CBS 16 augustus 2019 (2019c).

S. Clayton, B. Barr, L. Nylen, B. Burström, K. Thielen, F. Diderichsen e.a., 'Effectiveness of return- to-work interventions for disabled people: a systematic review of government

initiatives focused on changing the behaviour of employers', *European Journal of Public Health* 2012, nr. 3, p. 434-439.

R. Euwals, D. van Vuuren & R. Wolthoff, 'Early retirement behaviour in the Netherlands: Evidence from a policy reform', *De Economist* 2010, nr. 3, p. 209-236.

H. van Dalen & K. Henkens, 'De kracht en zwakte van generatiepactregelingen', *Tijdschrift voor pensioenvraagstukken* 2020, nr. 2, p. 15-19.

H.M. von Gaudecker e.a., *Labour Supply in the Early Stages of the COVID-19 Pandemic: Empirical Evidence on Hours, Home Office, and Expectations*, IZA discussion paper 2020, nr. 13158.

Gezondheidsraad, *Gezondheid en langer doorwerken*, Den Haag: Gezondheidsraad 2018.

R. van Ooijen, S. Brouwer, E. Berendsen & G. van Lomwel, Met name lagere inkomens vaker arbeidsongeschikt door langer doorwerken, ESB 2020.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Gezondheid en maatschappelijke participatie. Themarapport Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2014*, Bilthoven: RIVM 2013.

Rijksoverheid, 'Eerste wetgevingspakket uitwerking pensioenakkoord in internetconsultatie', nieuwsbericht op www.rijksoverheid.nl, 19 november 2019.

A. Rongen, S.J. Robroek, W. van Ginkel, D. Lindeboom, B. Altink, A. Burdorf, 'Barriers and facilitators for participation in health promotion programs among employees: a six-month follow-up study', *BMC Public Health* 2014, 14, artikelnummer 573.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, *Monitor Arbeidsparticipatie*, UWV 2015.

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, *Nieuwsflits arbeidsmarkt*, UWV 2020.

Box 1 Beschrijving van de hervormingen van de belangrijkste sociale regelingen

Afschaffen vroegpensioen en verhogen AOW-leeftijd

Vanaf 2006 zijn de fiscale voordelen van vervroegde uittreding waaronder VUT en prepen-sioenregelingen afgeschaft. Voor die tijd was vervroegde uittreding tussen 60 en 61 jaar gangbaar (Euwals e.a. 2010) vanwege de aantrekkelijke voorwaarden van de VUT-uitkering. Zo bedroeg de uitkering ongeveer 80% van het laatstverdiende brutoloon, zonder dat dit consequenties had voor de hoogte van het pensioeninkomen vanaf de AOW-leeftijd. Voor werknemers die geboren waren voor 1 januari 1950 bleven de fiscale voordelen bestaan. Vanaf 2013 wordt de AOW-leeftijd in stappen verhoogd van 65 naar 67 jaar in 2024. Daarna zal de AOW-leeftijd toenemen met de levensverwachting. Tevens zijn regelingen zoals de levensloopregeling komen te vervallen.

Invoering van de WIA

Bij langdurige ziekte kan na twee jaar ziekte een WIA-uitkering (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) worden aangevraagd. De WIA is ingevoerd in 2006 ter vervanging van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Belangrijke wijzigingen zijn dat de toelatingseisen tot een arbeidsongeschiktheidsuitkering zijn aangescherpt: mensen die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn komen niet langer in aanmerking voor een uitkering. Er wordt daarnaast onderscheid gemaakt tussen gedeeltelijke en volledige arbeidsongeschiktheid. Bij volledige arbeidsongeschiktheid (waarbij de kans op herstel klein is) bedraagt de uitkering ongeveer 70% van het laatstverdiende (gemaximeerde) brutoloon (IVA, Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten). De uitkering loopt door tot aan de AOW-leeftijd.

Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid is de uitkering minder genereus om werkherleving te bevorderen (WGA, regeling Werkherleving gedeeltelijk arbeidsongeschikten). De WGA-uitkering bedraagt ongeveer 70% van het laatstverdiende brutosalair met een maximale duur (afhankelijk van het arbeidsverleden) van twee jaar. Door naast de uitkering te blijven werken kan dit worden aangevuld tot 100%. Na afloop van deze periode wordt de hoogte van de uitkering behouden als ten minste de helft van het inkomen wordt verdiend dat volgens de arbeidsdeskundige van het UWV kan worden verdiend. Als hier niet aan wordt voldaan bedraagt de vervolguitkering een percentage van het minimumloon, wat een grote inkomens-terugval betekent.

Verkorting van de WW-duur

Bij werkloosheid kan een werkloosheidsuitkering (WW-uitkering) worden aangevraagd. De WW-uitkering bedraagt ongeveer 70% van het laatstverdiende brutosalaris. In 2006 is de maximale duur van de WW ingekort van 60 maanden naar 38 maanden. Vanaf 2016 is de maximale duur verder ingekort tot 24 maanden in 2019. Vóór 2003 hadden mensen vanaf leeftijd 57,5 jaar zelfs vaak recht op een uitkering tot aan de AOW-leeftijd vanwege een genereuze vervolguutkering. Daarnaast was er voor deze groep mensen geen verplichting om te solliciteren naar een nieuwe baan.

Invoering van de IOW

Om oudere werknemers (vanaf 60 jaar) die na het aflopen van de WW- of WGA-uitkering niet aan het werk zijn te behoeden voor een grote inkomensterugval is in 2009 de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW) ingevoerd. Deze regeling biedt een uitkering op bijstandsniveau zonder partner- en vermogenstoets, waardoor ouderen hun eigen vermogen of dat van hun partner niet eerst hoeven aan te spreken. Net zoals bij een WW-uitkering is er een sollicitatieplicht. De IOW betrof een tijdelijke maatregel vanwege de moeilijke positie van ouderen op de arbeidsmarkt door de financiële crisis. Hoewel hun arbeidsmarktpositie in 2019 was verbeterd, is de regeling verlengd tot 2024.

3 **SAMEN DE ZORG VOOR**

ARBEIDSPARTICIPATIE EN

GEZONDHEID ECHT VERANDEREN

*Sylvia van der Burg-Vermeulen**

SAMENVATTING

De Taskforce ‘De Juiste Zorg op de Juiste Plek’ (2018) schetst de benodigde verandering van de zorg in Nederland. Het vraagt om verschuiving van focus op ziekte en zorg naar het bevorderen, behoud of herstel van functioneren van mensen in hun eigen omgeving (privé, sociaal en werk). Arbeidsgerichte medische zorg wordt hierbij een integraal deel van de zorg. Verzekeringsartsen en bedrijfsartsen hebben hierin een belangrijke rol te vervullen. Zij zijn de geneeskundig specialist op het gebied van bevorderen van arbeidsparticipatie en gezondheid. De juiste zorg op de juiste plek vraagt om mensgerichte, waardegedreven en samenhangende zorg, georganiseerd in netwerken. De cliënt krijgt zorg op maat binnen het zorgnetwerk, gericht op klinisch herstel én maatschappelijk herstel. Digitalisering biedt kansen om arbeidsgeneeskundige zorg structureel in te bedden in zorgnetwerken.

1 INLEIDING

De zorg in Nederland is de laatste jaren enorm in beweging. Het marktdenken in de zorg en de decentralisatie van zorg naar gemeentes ligt nog maar kort achter ons. Onze samenleving verandert snel en ook de zorg blijft veranderen. De zorg verbreedt en is tegenwoordig niet alleen maar gericht op genezen van ziekte. Kwaliteit van leven wordt niet langer afgemeten aan herstel van ziekte, maar steeds meer bepaald door welzijn, voeren van eigen regie, zelfredzaam zijn en meedoen in de maatschappij. Verschillende ontwikkelingen, waaronder de opkomst van het gezondheidsconcept Positieve Gezondheid (Huber e.a. 2011), zorgen ervoor dat er steeds meer aandacht is voor (volks)gezondheidsbevordering, preventie en voorzorg, begeleiding bij wonen en werk en bevorderen van

* Prof. dr. S.J. van der Burg-Vermeulen is bijzonder hoogleraar Sociale verzekeringsgeneeskunde vanwege Instituut Gak aan de Universiteit van Amsterdam.

(arbeids)participatie. Dit vraagt om persoonsgerichte integrale zorg met een toename van unieke zorgpaden. In Nederland is de gezondheidszorg echter vooral ingericht om een zo groot mogelijke groep te bereiken met de best mogelijke wetenschappelijk bewezen behandeling voor ziekte. Hiervoor wordt vaak gebruikgemaakt van standaardisatie en uniformiteit van medische behandelingen, zorgprocessen en infrastructuur. Evidence-Based Medicine (EBM) heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd door ontwikkeling van medisch-wetenschappelijk onderbouwde behandelingen, professionele richtlijnen en protocollen en kwaliteitsindicatoren voor de zorg. Maar bewezen en gestandaardiseerde zorg leidt niet automatisch ook tot de beste zorg voor iedere individuele patiënt. Een eenzijdige nadruk op wetenschappelijke onderbouwing van zorg kan leiden tot het strak opvolgen van richtlijnen en protocollen. Toepassen van EBM betekent óók oog hebben voor de individuele patiënt. Voor de beste persoonsgerichte zorg zijn ook andere kennisbronnen belangrijk zoals klinische expertise, kennis afkomstig van de patiënt zelf, voorkeuren van de patiënt en kennis van de context, zoals de leefomstandigheden en de setting waarin zorg plaatsvindt. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS) pleit daarom voor 'context-based practice' (Rapport RVS 2017), waarbij patiënten behandeling krijgen die in hun specifieke situatie het beste is en de patiënt het best ondersteunt om het leven te leiden zoals hij of zij dat graag wil (RIVM 2018). De behoefte van de patiënt of cliënt komt centraal te staan waarbij zorgprofessionals en mantelzorgers begeleiden bij het klinisch herstel (bestrijden of verbeteren van symptomen) én het maatschappelijk herstel zoals arbeidsparticipatie tijdens en na ziekte. De patiënt heeft de regie en wordt daarbij ondersteund door zijn naasten en de zorgprofessionals.

Daarnaast kan de enorme opmars van technologische ontwikkelingen van grote betekenis zijn voor onze volksgezondheid en de zorg. Door nieuwe technologieën zoals eHealth-toepassingen krijgen patiënten meer kennis, meer inzicht in kwaliteit van zorg en toegang tot hun eigen dossier. Digitalisering betekent ook dat zorg steeds meer verplaatst kan worden naar buiten de muren van het ziekenhuis, waarbij zorg en het sociale domein (o.a. huis, werk, vrije tijd) steeds meer in elkaar kunnen overvloeien. Op deze manier kan samenhangende zorg georganiseerd worden, in digitale of fysieke netwerken. Deze ontwikkeling wordt geduid als netwerkzorg. Zorg omvat hierbij het geheel van zorgprofessionals (en ondersteunend personeel), instellingen, middelen en activiteiten dat direct gericht is op instandhouding en verbetering van de gezondheidstoestand en het functioneren en/of de mogelijkheid om zelf regie te voeren (Van der Meer e.a. 1997; Nuy & Bex 1986).

Het rapport van de Taskforce 'De juiste zorg op de juiste plek' uit 2018 (Taskforce Zorg op de Juiste Plek 2018) schetst de benodigde verandering van de zorg in Nederland. Het vraagt om een verschuiving van focus op ziekte en zorg naar het bevorderen, behoud of herstel van functioneren in de brede zin van het woord. De zorg komt in dienst te staan

van zo lang en zo goed mogelijk functioneren van mensen in hun eigen leefomgeving. Hiervoor is samenhangende netwerkzorg nodig, waarbinnen multidisciplinaire teams werken met thema's als 'behandeling', 'werken' of 'zorg thuis' (Middelveldt, Regts & Van der Zwaag 2018; zie ook www.netwerkzorgnederland.nl). Het draait om sámen met de patiënt of cliënt beslissen wat te doen. Het integreren van klinische ervaring, wetenschappelijke inzichten en meten en weten wat de uitkomsten van zorg zijn door de ogen van mensen zelf. Data zullen een steeds belangrijkere rol spelen in de zorg. Samenhangende zorg slaagt alleen als informatie op het juiste moment op de juiste plek integraal onderdeel van zorg wordt. Deze omslag binnen de zorg raakt de kern van de sociale verzekeringsgeneeskunde en vraagt om een verkenning wat deze beweging (kan) betekenen voor de sociale verzekeringsgeneeskunde.

2 MENSGERICHTE ZORG

2.1 *Verandering van perspectief: van ziekte naar gezondheid en functioneren*

Binnen de zorg ligt de nadruk tot nu toe met name op de specifieke aandoening(en) die mensen hebben en de medische behandeling daarvan (De Boer, Delnoij & Rademakers 2013; Tinetti, Naik & Dodson 2017). Maar niet op elke behoefte van mensen past een medisch antwoord en de beste zorg wordt niet per definitie met medicijnen of in het ziekenhuis gegeven. We moeten steeds meer gaan denken in termen van gezondheid en welzijn. Dat betekent ook investeren in preventie, leefstijlbevordering, vroegsignalering en een brede beoordeling van wat echt nodig is. Al in 2010 benadrukte de toenmalige Raad voor de Volksgezondheid en Zorg het belang van een beweging van 'zorg en ziekte' naar 'zorg voor gezondheid en gedrag' (RVS 2010). Deze zorg is niet passief maar actief, als het moet interventionistisch, draait om partner zijn voor de patiënt, cliënt of burger, en draagt bij aan participatie. Een belangrijke *game changer* is de introductie van het gezondheidsconcept Positieve Gezondheid door Machteld Huber e.a. (Huber e.a. 2011). In dit concept wordt gezondheid niet meer gezien als de af- of aanwezigheid van ziekte, maar als het vermogen van mensen om met de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen in het leven om te gaan en zo veel mogelijk eigen regie te voeren. Het gaat over veerkracht en vitaliteit, een leven kunnen leiden binnen de grenzen van je mogelijkheden, ondanks ziekten en zorgen. Arbeidsparticipatie is daarbij een belangrijke determinant van gezondheid (Post & Van der Lucht 2012; Rongen e.a. 2013; Pinto e.a. 2018).

We moeten in Nederland steeds langer doorwerken en ook de noodzaak de arbeidsproductiviteit te verhogen neemt toe. Het belang van gezonde werkenden én het belang van gezond

ouder worden dringen zich dus steeds sterker aan ons op. De zorg van de toekomst komt in dienst te staan van het bevorderen van gezondheid en zo lang en zo goed mogelijk functioneren van mensen in hun eigen woon- en werkomgeving. Niet alleen medisch, maar ook persoonlijk en sociaal. Dit perspectief sluit nauw aan bij de sociale verzekerings-geneeskunde. De verzekeringsarts is als sociaal geneeskundige specialist op het gebied van gezondheid, preventie en participatie en richt zich op de maatschappij en op het individu in samenwerking met zijn of haar omgeving. Voor een verzekeringsarts staat het functioneren van de mens in relatie tot ziekte of gebrek centraal. De verbreding van de medische blik van de cliënt in de spreekkamer naar de mens in zijn persoonlijke en sociale context is van bijzonder belang. Ziekte of gebrek betekent niet alleen medisch lijden, omgevingsfactoren of persoonlijke factoren kunnen steeds zwaarder gaan wegen met gevolgen voor gezondheid en welbevinden, de belastbaarheid en arbeidsparticipatie. De verzekeringsarts richt zich in feite op integraal functioneren (NVVG, z.j.). Arbeidsgerichte medische zorg zal dus een onlosmakelijk deel van de zorg voor elke patiënt zijn (Gezondheidsraad 2005). De verzekeringsarts heeft hierbij een belangrijke rol te vervullen. Samen met de bedrijfsarts is hij de geneeskundig specialist op het gebied van bevorderen van arbeidsparticipatie en gezondheid. Dit betekent ook goede afstemming en samenwerking met huisartsen en medisch specialisten. Zij zullen structureel meer aandacht moeten gaan schenken aan de factor 'arbeid' bij het verlenen van zorg. Deze arbeidsgeneeskundige zorg is contextgericht en omvat de beoordeling van belastbaarheid en diagnostiek, behandeling en begeleiding van werkenden met (een risico op) ziekten en aandoeningen die de arbeidsparticipatie negatief (kunnen) beïnvloeden.

2.2 *De cliënt staat centraal*

Wat betekent de cliënt centraal stellen?

Het functioneren van mensen als vertrekpunt vraagt om een andere manier van kijken en doen. Het eigenaarschap van het zo goed mogelijk functioneren, het beoordelen van de kwaliteit van leven en (meer) de regie nemen over zorg en welzijn ligt primair bij mensen zelf. De cliënt (of patiënt) heeft de regie en wordt daarbij ondersteund door zijn naasten en de zorgprofessionals. Startpunt is: wat wil de cliënt? Kent de zorgprofessional de cliënt, weet hij wat de cliënt belangrijk vindt en wat de cliënt niet wil? Wordt er goed geluisterd naar de cliënt en zijn naasten? Wordt gehoor gegeven aan wat de cliënt wil?

We zeggen vaak dat de cliënt centraal staat, maar in de praktijk is dat nog lang niet altijd het geval. De nadruk ligt nog veelvuldig op iemands beperkingen, op zijn specifieke aandoeningen, en de medische behandeling daarvan. De 'juiste zorg' zet de mens centraal en richt de focus op eigen regie. Door het functioneren in de persoonlijke en sociale context,

de persoonlijke wensen, behoeftes en keuzes van de cliënt, en de mate waarin iemand eigen regie kan voeren als vertrekpunt te nemen, komt sneller aan het licht welke mensen kwetsbaar zijn, bijvoorbeeld door een combinatie van lichamelijke, psychische en sociale problemen (Taskforce Zorg op de Juiste Plek 2018). Deze mensen zijn vaak minder in staat om hun eigen leven op de rit te krijgen en regie te houden op de ondersteuning en zorg die ze ontvangen. Terwijl juist bij deze mensen vaak meer instanties en zorgverleners zijn betrokken en die regie en samenhang belangrijk is (Taskforce Zorg op de Juiste Plek 2018). Daarbij komt dat de komende decennia het aantal mensen met chronische aandoeningen zal toenemen en eigen regie en zelfmanagement steeds belangrijker zullen worden. Zelfmanagement is de actieve rol die mensen met een chronische aandoening hebben om complicaties te voorkomen en de aandoening goed in te passen in het dagelijks leven. Zelfmanagement en eigen regie kunnen voor spanningen zorgen in de relatie tussen cliënten en zorgprofessionals als men niet dezelfde visie heeft op wat moet gebeuren. Soms trekt de cliënt zich terug, terwijl de zorgprofessionals juist activering nodig achten. Ook kan de cliënt vinden dat hij eerst helemaal moet herstellen voor hij aan het werk kan gaan, terwijl de zorgprofessional van mening is dat werk juist kan bijdragen aan het herstel. Zelfregie betekent niet dat de zorgprofessional zonder meer meegaat in de visie van de cliënt. De zorgprofessional kan zijn professionele vaardigheden inzetten om – met behoud van een goede behandelrelatie – de cliënt op andere gedachten te brengen. Maar het deskundige oordeel van de zorgprofessionals leidt niet tot het opheffen van de zelfregie van de cliënt. Zolang mensen in staat zijn de gevolgen te overzien, is het aan hen om beslissingen te nemen over hun leven. Autonomie betekent namelijk ook dat cliënten de vrijheid hebben om af te wijken van bewezen effectieve behandeling of begeleiding. Cliënten willen dat zorgprofessionals erkennen dat zij als ervaringsdeskundigen ook specifieke en nuttige kennis hebben over hun aandoening. Zorgprofessionals en cliënten nemen steeds meer beslissingen samen (La Grouw e.a. 2019). En sommige beslissingen worden door alleen de cliënt genomen. Zorgprofessionals bieden daarbij met name expertise en praktische en/of emotionele ondersteuning. Het omgaan met de vrijheid die cliënten nemen als ze hun ziekte zelf moeten managen vraagt om andere of betere vaardigheden. Zorgprofessionals moeten cliënten begrijpelijk kunnen informeren over hun aandoening en de persoonlijke context en voorkeur van cliënten meenemen in beslissingen over de hulp en zorg.

De cliënt centraal binnen de sociale geneeskunde

Steeds meer mensen krijgen tijdens hun werkzame leven te maken met een chronische ziekte. Voorbeelden zijn hart- en vaatziekten, diabetes, kanker, *Chronic Obstructive Pulmonary Disease* (COPD) en aandoeningen van het bewegingsapparaat (SER 2016). Er is dan ook steeds meer aandacht voor de gevolgen van chronische ziektes voor arbeidsparticipatie. Maar ook actuele volksgezondheidsontwikkelingen kunnen een grote uitwerking hebben op de arbeidsparticipatie. Dat laat de huidige coronacrisis als gevolg van de COVID-

19-pandemie maar al te duidelijk zien. De samenleving dreigt geconfronteerd te worden met een heel nieuwe golf chronisch zieken. De volle omvang en invloed op werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid moet nog blijken. Duidelijk is al wel dat veel COVID-19-patiënten langdurig klachten houden en moeite hebben weer normaal te functioneren. Over dit lange herstel is nu nog weinig bekend (NRC 28 mei 2020).

Een belangrijke ontwikkeling in de zorg voor werkbehoud en terugkeer naar werk bij mensen met een chronische ziekte is de centrale rol van de werkende met regie over zijn gezondheid met hulp van naasten en zorgprofessionals. In het najaar van 2016 werd de multidisciplinaire richtlijn ‘Chronisch zieken en werk’ gepresenteerd (Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid/ACM 2020). Aanleiding voor deze richtlijn is dat veel werkenden met een chronische ziekte die in hun werk tegen hun gezondheidsproblemen oplopen, behoren tot een kwetsbare groep als het gaat om aanpassingsvermogen en voeren van eigen regie. Zij hebben hierbij ondersteuning nodig. De rol en positie van de bedrijfsarts en de verzekeringsarts verschuift van alwetende reparateur naar meedenkende adviseur (Van Dijk & Schaufeli 2015). Ook hierbij is er steeds meer aandacht voor gezamenlijke besluitvorming en bevorderen van eigen regie. Dit vormt de rode draad in het onderzoeksprogramma: ‘De chronisch zieke werkende centraal. Wat is de rol van de sociaal geneeskundigen?’ (www.dewerkendecentraal.nl). Het programma is gericht op meer integrale samenwerking tussen bedrijfsartsen en verzekeringsartsen om de werkende met een chronische ziekte in staat te stellen zo goed mogelijk zijn eigen rol in te vullen als het gaat om werkbehoud en terugkeer naar werk. Belangrijke pijlers hierbij zijn het voeren van eigen regie door de werkende binnen de eigen werkomgeving; het inzetten van hulpbronnen vanuit de werkomgeving én de sociale omgeving (zoals een belangrijke naaste); en het kunnen herkennen van persoonlijke overtuigingen en cognities bij een werkende ten aanzien van chronisch ziek zijn en (de invloed op) belastbaarheid, en als deze werkhervatting in de weg staan, weten op welke manier je als bedrijfsarts of verzekeringsarts de werkende kunt ondersteunen in het wegnemen van die blokkade. Belangrijke inzichten die het programma tot nu hebben opgeleverd zijn:

- Het ondersteunen van zelfredzaamheid van een werkende binnen de eigen werkomgeving vraagt (in de huidige praktijk doorgaans) van een bedrijfsarts een rol als procesbegeleider en inhoudelijk adviseur. Bedrijfsartsen kunnen werkenden helpen bij het bespreekbaar maken van hun ziekte binnen de werkomgeving; bij het vragen om ondersteuning en aanpassingen aan hun leidinggevende of HR-professional; bij het vinden van balans tussen werk, privé en (indien nodig) behandeling; en bij het managen van de ziekte op het werk om werkgerelateerde gevolgen van chronische ziekte zo veel mogelijk te voorkomen of ten minste vroegtijdig te signaleren (Bosma e.a. 2020). Om een ondersteunende werkomgeving te kunnen creëren voor een werkende met een chronische ziekte is goed werkgeverschap een belangrijke voorwaarde. De bedrijfsarts

ondersteunt in deze rol dus niet alleen de werkende, maar heeft ook een rol als adviseur en procesbegeleider op organisatieniveau. Het gaat om het helpen van het bedrijf om een gezonde organisatie te zijn met gezonde werkplekken en met een expliciet preventiebeleid. Deze adviesfunctie kan zich ook uiten in de rol van coach van leidinggevers bij het professioneel vormgeven van de omgang met werkenden met een chronische ziekte en re-integratietrajecten. De rollen van adviseur en procesbegeleider zijn tot op heden nieuw voor veel bedrijfsartsen, en zeker ook voor verzekeringsartsen. Het vraagt om het gericht positioneren en faciliteren van de sociaalgeneeskundige expertise aan het begin van het proces rondom werkbehoud en voorkomen van (langdurend) werkverzuim op het niveau van de werkende én de organisatie. Met de komst van de nieuwe Arbowet in 2018 heeft preventieve advisering door de bedrijfsarts een prominente rol gekregen. De uitdaging die nu voor ons ligt, is om deze preventieve arbeidsgeneeskundige rol ook daadwerkelijk binnen alle organisaties, instellingen en bedrijven concreet vorm te geven.

- Om arbeidsparticipatie te verbeteren en werkuitval te beperken, is het belangrijk dat bedrijfsartsen en verzekeringsartsen kennis hebben van factoren die het behoud van werk en de terugkeer naar werk beïnvloeden. Naast ziektegerelateerde factoren en omgevingsfactoren spelen cliëntgerelateerde factoren ook een belangrijke rol. Dit zijn persoonsgebonden factoren, zoals de cognities en percepties van een cliënt met betrekking tot zijn ziekte of beperking of met betrekking tot werk. De belangrijkste percepties en cognities zijn eigen verwachtingen ten aanzien van herstel en terugkeer naar werk, *coping*, motivatie, angstontwijkende overtuigingen en gevoel van controle (De Wit e.a. 2018). Uit onderzoek blijkt ook dat informatie over cognities en percepties het beste verkregen kan worden tijdens het spreekuur (De Wit e.a. 2019a; De Wit e.a. 2019b). Hiervoor is wel een aantal randvoorwaarden van belang, namelijk wederzijds vertrouwen tussen arts en cliënt, interesse en betrokkenheid tonen en begrip tonen voor de situatie van de cliënt. Als er belemmerende cognities en percepties aanwezig zijn of als er weinig bevorderende cognities en percepties zijn, is het belangrijk om hierop in te spelen als bedrijfsarts of verzekeringsarts. De bedrijfsarts of verzekeringsarts kan zelf ondersteuning en begeleiding bieden of de werkende doorverwijzen naar een andere aangewezen zorgprofessional. Hiermee wordt bereikt dat de werkende op de juiste wijze en (indien nodig) op de juiste plaats geholpen wordt, in onderlinge samenwerking (Gezondheidsraad 2005).
- De sociale omgeving van een werkende met een chronische ziekte heeft er grote invloed op hoe aanwezige gezondheidsprobleem in het algemeen en in relatie tot werken door de werkende worden ervaren en welke keuzes daarin worden gemaakt (Snippen e.a. 2019). Het signaleren van deze invloed en zo mogelijk ook interveniëren mocht daar aanleiding toe zijn, hoort bij de veranderende rol van de bedrijfsarts en verzekeringsarts. Het gaat hierbij om de vraag hoe de bedrijfsarts of verzekeringsarts met inzicht in de

invloed van belangrijke naasten, bijvoorbeeld een partner, de werkende met een chronische ziekte kan ondersteunen bij keuzes en afwegingen rondom de eigen regierol bij werkbehoud of terugkeer naar werk. Vaak wordt vooral gekeken naar de individuele *coping* van een werkende. *Coping* vindt echter niet plaats in een vacuüm, maar wordt beïnvloed door naasten zoals bijvoorbeeld een partner. Interacties die binnen koppels plaatsvinden bij het omgaan met een chronische ziekte spelen hierbij een rol, dit heet dyadische *coping*. De *coping* van de ene persoon wordt dus beïnvloed door de *coping* van de andere persoon en andersom. Het concept van dyadische *coping* gaat daarmee verder dan de uitwisseling van sociale steun. Bij dyadische *coping* spelen ziektepercepties, ideeën over eigenaarschap van de ziekte en communicatie tussen de werkende en naaste een rol. Het is dus van belang om als bedrijfsarts of verzekeringsarts niet alleen oog te hebben voor de invloed van individuele *coping* bij het omgaan met een chronische ziekte, maar ook naar de rol van dyadische *coping*. Dit wil zeggen: de verschillende manieren waarop koppels kunnen reageren bij het omgaan met ziektegerelateerde stressoren. Naasten kunnen een positieve invloed hebben, maar kunnen ook een belemmerende factor vormen, bijvoorbeeld als ze niet de steun bieden die nodig is of de geboden steun niet aansluit bij de behoeften van de werkende. Door rekening te houden met de invloed van naasten en hen zo nodig te betrekken bij het re-integratie proces kan het functioneren en het werkvermogen van chronisch zieke werkenden worden versterkt. De bedrijfsarts of verzekeringsarts kan in overleg met de werkende besluiten een naaste uit te nodigen om bij één of meer van de spreekuurgesprekken aanwezig te zijn om zo de naaste ook een aantal vragen te kunnen stellen en draagvlak voor afspraken rondom de re-integratie te faciliteren (Snippen e.a. 2020). Ook kan de bedrijfsarts of verzekeringsarts de werkende adviseren bepaalde onderwerpen te bespreken met een naaste, informatie meegeven om op eigen gelegenheid door te nemen of een naaste een korte vragenlijst in laten vullen, wat als aanknopingspunt kan dienen in het gesprek met de werkende.

Centraal stellen van de cliënt binnen de verzekeringsgeneeskunde vraagt ook om aandacht voor het spanningsveld met individuele en maatschappelijke belangen. Een verzekeringsarts heeft te maken met cliënten, werkgevers, bedrijfsartsen, behandelaars en wet- en regelgeving. De verzekeringsgeneeskunde staat voor de bevordering van participatie, dat wil zeggen: ‘meedoen in de samenleving naar ieders mogelijkheden’. Daarbij staat rechtmatige en rechtsgelijke behandeling hoog in het vaandel. Verzekeringsartsen hebben een grote publieke verantwoordelijkheid, want het gaat niet alleen om bevorderen van participatie en ervoor zorgen dat mensen niet onnodig buiten het arbeidsproces komen te staan. Het is ook van belang dat de afhankelijkheid van een uitkering niet langer duurt dan strikt noodzakelijk is. Anders gezegd, er moet ook sprake zijn van rechtmatige en rechtsgelijke verdeling van schaarse middelen. Vormgeven van gezamenlijke besluitvorming en bevoor-

deren van eigen regie vraagt van een verzekeringsarts om binnen dit spanningsveld nadrukkelijker invulling te geven aan zijn professionele rol en verantwoordelijkheid om de cliënt echt centraal te stellen.

3 WAARDEGERICHTE ZORG

In 2006 lanceerden Michael Porter en Elizabeth Teisberg het boek *Redefining Health Care* en gaven daarmee het startsein voor de overgang naar waardegerichte zorg of *value-based health care* (VBHC). Het is een visie op kwaliteit van zorg, waarbij zorgverlening in het teken staat van ‘value’ of ‘waarde’ voor de patiënt met nadruk op gebruik van patiëntervaringen voor leren en verbeteren. Het doel van VBHC is om zorgresultaten – gemeten met behulp van uitkomstindicatoren – te verbeteren en de kosten van zorg te verlagen (Porter 2010). Een cruciaal uitgangspunt is de focus op waarde voor de patiënt, oftewel zorg die beter aansluit op de wensen van de patiënt en meer rekening houdt met het persoonlijke proces. Het concept heeft de afgelopen jaren aan populariteit gewonnen. Zo noemde minister Bruins VBHC in zijn brief aan de Tweede Kamer in 2018 en benadrukte hij het belang om te streven naar uitkomstgerichte zorg. In het hoofdlijnenakkoord medisch specialistische zorg is afgesproken dat in 2022 voor 50% van de ziektelast uitkomstinformatie beschikbaar is en dat samen beslissen in de spreekkamer, een belangrijk onderdeel van VBHC, wordt bevorderd.

Nationaal en internationaal ontstaan er steeds meer initiatieven die zich richten op het inzichtelijk maken van uitkomsten om kwaliteit van zorg te verbeteren. ICHOM staat voor International Consortium for Health Outcomes Measurement en is een internationaal samenwerkingsverband dat meetinstrumenten heeft ontwikkeld om uitkomsten van medische zorg te kunnen vergelijken (Kelley 2015). De definitie en toepassing van VBHC kunnen echter verschillen per specifieke zorgcontext. Zo ligt in de *care* (chronische en langdurige zorg) de focus meer op zelfredzaamheid, participatie en deelname aan de maatschappij. Binnen de *cure* (gericht op genezing en bevordering van gezondheidsherstel) wordt VBHC gedefinieerd als het leveren van de zorg die de patiënt wenst. Het luisteren naar de wensen van de patiënt en door de patiënt mee beslissen is leidend voor de te kiezen behandelmethode (*shared decision making*) (De Koeijer & Hazelzet 2017). Op dit moment is de uitwerking van VBHC binnen de Nederlandse gezondheidszorg vooral gericht op klinische uitkomsten (Van Veghel e.a. 2016; Van der Nat e.a. 2017; Van Deen e.a. 2017). Er zijn meerdere positieve voorbeelden bekend van ziekenhuizen die uitkomsten gebruiken om de kwaliteit van zorg te verbeteren (Van den Berg e.a. 2019; Kaplan e.a. 2012; Hennrikus e.a. 2012; Porter e.a. 2014). Het gebruik van VBHC buiten de ziekenhuismuren is tot nu toe beperkt onderzocht (Porter e.a. 2013). De toepassing van VBHC binnen de bedrijfs-

en verzekeringsgeneeskunde is nog een nieuw terrein. Cliëntervaringen en cliëntgerapporteerde uitkomsten geven echter unieke informatie over hoe het gaat met de cliënt; over wat de voorkeuren en behoeften zijn ten aanzien van gezondheid, welzijn, functioneren en werk; over levensstijl, over sociaal-maatschappelijke wensen en invulling.

Zorg voor en begeleiding bij sociaal-maatschappelijke participatie is bij uitstek de medische expertise van verzekeringsartsen en bedrijfsartsen. Het is dus van belang dat ook waarde wordt toegevoegd vanuit de sociale geneeskunde. Werkbehoud, terugkeer naar werk en duurzame inzetbaarheid is voor mensen met een arbeidsbeperking door ziekte van belang en kan zorgkosten en kosten door langdurige arbeidsongeschiktheid (zoals verlies aan productiviteit en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen) verlagen. Maar ook wanneer terugkeer naar werk niet haalbaar is, kan goede zorg en begeleiding door een verzekeringsarts waarde toevoegen bij het verkrijgen van een passende uitkering. Ook als herstel van arbeidsvermogen geen optie meer is, kan een verzekeringsarts bijdragen aan kwaliteit van leven door zich te verdiepen in de behoeften en wensen van de cliënt. Hoe kan de cliënt verder zonder dat de functioneringsproblemen door ziekte overheersen? Hoe kan de cliënt in staat worden gesteld dingen te realiseren die waardevol zijn? De cliëntervaringen en cliëntgerapporteerde uitkomsten kunnen in de spreekkamer onderwerp zijn in het gesprek tussen cliënt en verzekeringsarts. De informatie kan ook waardevol zijn om eerlijke verwachtingen bij de cliënt te wekken. Cliënten kunnen bovendien de knelpunten binnen de verzekeringsgeneeskundige praktijk laten zien. Zij zijn degenen die deze daadwerkelijk ervaren. Waardegedreven zorg biedt kansen om de verzekeringsgeneeskundige beroepsuitoefening verder te verbeteren en te versterken. Ook de opkomst van zorgnetwerken biedt perspectief. Een zorgnetwerk omvat alle professionele zorg- en hulpverleners die betrokken zijn bij de zorg en ondersteuning aan een cliënt. Een zorgnetwerk waarin verzekeringsartsen participeren kan waarde toevoegen door arbeid en duurzame inzetbaarheid integraal onderdeel van de 'juiste zorg' te maken. Om waarde te bepalen binnen de verzekeringsgeneeskunde is onderzoek van belang naar de toepassing van VBHC binnen de verzekeringsgeneeskundige praktijk, het definiëren van een minimale set van waardegerichte uitkomstindicatoren én het toevoegen van verzekeringsgeneeskunde in een zorgnetwerk.

4 NIEUWE VORMEN VAN SAMENWERKING

4.1 *Richting netwerkgeneeskunde*

Het zorglandschap verandert door snelle vooruitgang in medische kennis, technologie en innovaties; toename van complexe zorg en tegelijkertijd het steeds belangrijker worden van zelfmanagement en eigen regie van patiënten met (chronische) gezondheidsklachten

en/of functioneringsproblemen. Gezondheidszorg wordt steeds meer verplaatst naar buiten de ziekenhuismuren (Tas 2019). Om de nieuwe zorgvragen te beantwoorden zijn nieuwe dynamische manieren van samenwerking nodig tussen alle betrokken zorgprofessionals en de patiënt. Het vraagt om een aanpak gericht op de ‘full cycle of care’ (Kelley 2015). Dit sluit nauw aan bij de ontwikkeling richting netwerkgeneskunde; het organiseren van zorg waarin de behoefte van de patiënt het uitgangspunt is en waarbij verschillende actoren in het netwerk op verschillende momenten waarde kunnen toevoegen voor de patiënt. Bij netwerkgeneskunde begeleiden zorgprofessionals in flexibele, interdisciplinaire teams bij klinisch herstel én maatschappelijk herstel, zoals arbeidsparticipatie (Federatie Medisch Specialisten 2017). In de huidige praktijk werkt een verzekeringsarts vooral samen in teams met arbeidsdeskundigen, re-integratiebegeleiders, sociaal-medisch verpleegkundigen en claimbehandelaars binnen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Daarbuiten is er af en toe op dossierniveau overleg met een bedrijfsarts. Ook wordt soms schriftelijk informatie ingewonnen bij een behandelaar, zoals een huisarts, medisch specialist, paramedicus of psycholoog, maar over het algemeen is deze samenwerking zeer beperkt.

4.2 *Arbeidsgerichte medische zorg*

Voor de behandeling en begeleiding van werkenden met (een risico op) ziekten en aandoeningen die de gezondheid en arbeidsparticipatie negatief (kunnen) beïnvloeden, is maatwerk nodig en een goede samenwerking tussen huisarts, medisch specialist, bedrijfsarts, verzekeringsarts en andere zorgprofessionals. Arbeidsgerichte medische behandeling en begeleiding moet een integraal onderdeel worden van ‘de juiste zorg op de juiste plek’. Arbeidsgerichte medische zorg is in deze definitie de door of onder verantwoordelijkheid van artsen verleende preventieve, curatieve en begeleidende zorg voor werkenden, waarbij aandacht voor arbeidsparticipatie een essentieel onderdeel is (Gezondheidsraad 2005). Participatie wordt enerzijds bevorderd door een werkende te versterken in zijn vermogen om regie te voeren en te functioneren, en anderzijds door de (werk)omgeving zo aan te passen dat een werkende zo goed mogelijk in staat gesteld wordt om te participeren. De werkende voert hierbij (zo mogelijk) zelf regie over de informatie-uitwisseling (KNMG 2017). Arbeidsgerichte medische zorg bestaat dan naast het reduceren van gezondheidsklachten en ervaren beperkingen, ook uit het stimuleren van arbeidsparticipatie, verbeteren van functioneren en duurzaam participeren via behandelen van arbeidsgerelateerde aandoeningen, begeleiding bij herstel en werkhervatting, preventie en vroegtijdig opsporen van risicofactoren voor (langdurige) uitval uit werk en arbeidsongeschiktheid door ziekte. Dit betekent ook dat artsen onderling afspraken moeten gaan maken over verwijzing, terugverwijzing, consultatie, gegevensuitwisseling en verdeling van verantwoordelijkheden.

Clënten moeten daarbij te allen tijde toegang krijgen tot voor hen relevante arbeidsgerichte medische informatie (KNMG 2017). Als alle betrokken artsen nadrukkelijker een focus op functioneren leggen, raken behandelen, begeleiden en beoordelen (Gezondheidsraad 2005) steeds meer verweven. Hierdoor ontstaat de situatie dat verzekeringsartsen steeds meer, naast het doen van beoordelingen, streven naar een adviserende en begeleidende rol, waardoor de strikte scheiding tussen controle (beoordelen) en behandelen (begeleiden met kenmerken van behandelen) ook binnen de verzekeringsgeneeskunde zal vervagen en plaats zal maken voor beter afgestemde samenwerking.

5 BENUTTEN VAN DE KANSEN DIE DIGITALISERING BIEDT

Digitale technologie heeft een steeds grotere invloed op onze samenleving. En daarmee op de zorg. De ‘vierde industriële revolutie,’ zoals de digitalisering wordt genoemd, verbindt de digitale wereld met de fysieke wereld. Onze samenleving is de afgelopen twintig jaar in duizelingwekkende vaart gedigitaliseerd. Nederland heeft een excellente digitale infrastructuur en behoort tot de Europese landen met het grootste aandeel inwoners dat vaardig is met het gebruik van internet, computer en software (digitale vaardigheden) (CBS 2019). Vrijwel elke Nederlander loopt al rond met een telefoon die permanent met het internet is verbonden.

Voor de gezondheidszorg biedt digitale technologie grote mogelijkheden. Voorbeelden hiervan zijn eHealth, kunstmatige intelligentie, robotisering, en gebruik van Big Data. De combinatie van steeds krachtigere computers, betere software, zelflerende algoritmen en *machine learning* biedt kansen voor Big Data-toepassingen. Beter registreren, analyseren en evalueren van medisch handelen kan patiënten betere informatie, minder risico, meer gezondheidswinst en meer kwaliteit van leven geven. Big Data kunnen het *evidence-based* werken versterken. Het analyseren en toepassen van grote hoeveelheden genetische en biomedische data en het combineren met persoonspecifieke data kan resulteren in betere diagnoses en behandelingen toegesneden op individuele patiënten in plaats van op grote patiëntgroepen. Gebruik van Big Data kan meer inzicht geven in individuele risicofactoren voor (chronische) ziekten en biedt dus mogelijkheden om zorg meer preventief in te richten. Aan Big Data-toepassingen kleven echter ook risico’s. Een van de grootste zorgen is de grootschalige inmenging in de persoonlijke levenssfeer door de steeds verdergaande koppelingen van databronnen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid pleit dan ook voor goede regulering voor veilige en betrouwbare data-analyse en -gebruik (WRR 2016). In de fasen van gegevensverwerking liggen de risico’s, maar ook de belangrijkste kansen van Big Data. Digitalisering kan gezonde mensen helpen ongezonde leefgewoonten bij te buigen en een gezondere leefstijl aan te leren (VSNU 2016). Zorgdiensten komen

beschikbaar via computer en smartphone. Online een afspraak maken, beeldbellen met een arts, online labuitslagen inzien, via internet praten met lotgenoten: het zijn allemaal voorbeelden die we steeds normaler zullen gaan vinden. De zorg innoveert nu door de coronacrisis veel sneller dan we konden bedenken. Om de enorme impact van de coronacrisis op te vangen is digitale zorg in een stroomversnelling gekomen. Patiënten en artsen wennen aan slimme thuismonitoring en beeldbelconsulten. Slimme zorgrobots en digitaal behandelen maken noodgedwongen hun intrede, om waarschijnlijk nooit meer weg te gaan uit het Nederlandse zorgsysteem.

De omslag naar regie op gezondheid, samen beslissen en integrale zorg slaagt alleen als informatie tussen cliënten en zorgprofessionals en tussen zorgprofessionals onderling naadloos digitaal kan stromen en beschikbaar is wanneer nodig. Digitalisering van dossiers, de uitwisseling van gegevens en de regie van de patiënt over het gebruik van zijn gegevens moeten integraal onderdeel worden van ‘de juiste zorg op de juiste plek’. Mensen met een chronische ziekte maken voor hun gezondheid, zorg en maatschappelijk functioneren, waaronder arbeidsparticipatie, veel gebruik van (medische) zorg en sociale voorzieningen. Goede en actuele informatie is cruciaal voor deze kwetsbare groep om regie op hun eigen gezondheid te kunnen voeren en voor hun sociale omgeving en betrokken zorgprofessionals en mantelzorgers om hen goed te ondersteunen. Zorgprofessionals wisselen steeds vaker digitaal informatie uit. In de huidige praktijk laat de informatie-uitwisseling in de arbeidsgerichte medische zorg tussen de curatieve sector en de bedrijfsartsen en verzekeringsartsen echter vaak nog te wensen over. De zeer gefragmenteerde dossieropbouw belemmert de individuele zorgtaken van een bedrijfsarts of verzekeringsarts, zoals het preventief bewaken van de gezondheid (voorkomen van ontstaan van gezondheidsschade en vroegsignalering) van werkenden en het bij werkenden herkennen, diagnosticeren en behandelen van (dreigende) arbeidsgerelateerde klachten of van een (dreigende) beroepsziekte of arbeidsongeschiktheid. Continuïteit van arbeidsgerichte medische zorg, een uitermate belangrijk kwaliteitscriterium voor goede gezondheidszorg, vraagt om integrale dossiervorming. Digitalisering biedt kansen om de factor ‘arbeid’ structureel in te bedden in de zorg. Om cliënten zelf een actievende rol te geven in het regelen van hun eigen gezondheid, moet er sinds 1 juli 2020 gebruikgemaakt worden van een digitale persoonlijke gezondheidsomgeving (pgo). In een pgo van een cliënt kunnen medische en leefstijlgegevens verzameld worden die nu nog versnipperd liggen bij de verschillende zorgprofessionals. Daar voegt een cliënt eigen gezondheidsinformatie aan toe, zoals data die met e-health-toepassingen, *wearables* of met thuismonitoring zijn verzameld. De cliënt heeft zelf altijd toegang tot de gegevens in zijn of haar pgo. Dit houdt in dat alle zorgprofessionals cliënten digitaal inzage moeten geven in hun medische gegevens. Cliënten hebben de keuze welke gegevens door zorgprofessionals mogen worden ingezien. Een huisarts moet bijvoorbeeld aan de cliënt vragen of hij zijn medisch dossier naar de medisch speci-

alist mag sturen. Een cliënt kan alle betrokken zorgprofessionals, onder wie de bedrijfsarts en de verzekeringsarts, inzage geven in het pgo waardoor ze een actueel inzicht hebben en daardoor optimaal kunnen begeleiden. De cliënt krijgt zo zorg op maat binnen het zorgnetwerk.

6 CONCLUSIES

- De ‘juiste zorg op de juiste plek’ bieden, betekent het functioneren van mensen in hun persoonlijke, sociale en werkomgeving centraal stellen. De ‘juiste zorg’ richt de focus op eigen regie, zelfmanagement en zelfredzaamheid van de cliënt. Het behandel- of zorgdoel wordt in het brede perspectief van gezondheid geplaatst: het vermogen van mensen zich aan te passen en eigen regie te voeren, in het licht van de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven. Arbeidsparticipatie is daarmee een belangrijke determinant van gezondheid (Post & Van der Lucht 2012; Rongen e.a. 2013; Pinto e.a. 2018). Arbeidsgerichte medische zorg zal dus een onlosmakelijk deel van de zorg zijn voor elke patiënt. De verzekeringsarts en bedrijfsarts hebben hierbij een belangrijke rol te vervullen, zij zijn arbeidsgeneeskundigen, de geneeskundig specialisten op het gebied van bevordering van arbeidsparticipatie en gezondheid.
- Belangrijke doelen van ‘juiste arbeidsgeneeskundige zorg’ door de verzekeringsarts en de bedrijfsarts zijn het verbeteren en bevorderen van de gezondheid van de werkende en daarmee het verbeteren van de mogelijkheden van arbeidsparticipatie. De verzekeringsarts of bedrijfsarts probeert de mogelijkheden om optimaal met ziekte en beperkingen om te gaan te versterken, door een cliënt zo goed mogelijk in staat te stellen zijn of haar eigen rol in te vullen als het gaat om werkbehoud en terugkeer naar werk. Belangrijke pijlers hierbij zijn het voeren van eigen regie door de werkende binnen de eigen werkomgeving; het inzetten van hulpbronnen vanuit de werkomgeving én de sociale omgeving (zoals een belangrijke naaste); en het kunnen herkennen van belemmerende persoonlijke overtuigingen en cognities bij een werkende ten aanzien van chronisch ziek zijn en (de invloed op) belastbaarheid.
- Bevorderen van arbeidsparticipatie en werkuitval beperken door ‘juiste arbeidsgeneeskundige zorg’ vraagt om het gericht positioneren en faciliteren van de arbeidsgeneeskundige expertise aan het begin van het proces rondom werkbehoud en voorkomen van (langdurend) werkverzuim op het niveau van de cliënt én de organisatie. Huisartsen, medisch specialisten, verzekeringsartsen, bedrijfsartsen zijn ieder voor zich én gezamenlijk verantwoordelijk voor kwalitatief hoogwaardige en samenhangende arbeidsgerichte medische zorg. Ook huisartsen en medisch specialisten moeten dus structureel aandacht gaan schenken aan de factor ‘arbeid’ bij het verlenen van zorg (De Kock 2020). Dit betekent dat naast diagnostiek, behandeling en preventie van beroepsziekten,

het bevorderen van arbeidsparticipatie een integraal onderdeel van de (curatieve) zorg wordt. Afstemming en samenwerking tussen huisartsen, medisch specialisten, bedrijfsartsen en verzekeringsartsen is hierbij cruciaal. Dit wordt vormgegeven binnen netwerkgeneeskunde, waarbij zorgprofessionals in flexibele, interdisciplinaire teams cliënten begeleiden bij klinisch herstel én maatschappelijk herstel.

- Een cruciaal uitgangspunt voor de ‘juiste zorg op de juiste plek’ is de focus op waarde voor de patiënt, oftewel zorg die beter aansluit op de wensen van de patiënt en meer rekening houdt met het persoonlijke proces. Cliëntervaringen en cliëntgerapporteerde uitkomsten geven unieke informatie over hoe het gaat met de cliënt; over wat de voorkeuren en behoeften zijn ten aanzien van gezondheid, welzijn, functioneren en werk; over levensstijl, over sociaal-maatschappelijke wensen en invulling. Op dit moment is waardegerichte zorg binnen de Nederlandse gezondheidszorg vooral gericht op klinische uitkomsten van ziekenhuiszorg. De toepassing van waardegerichte zorg binnen de bedrijfs- en verzekeringsgeneeskunde is nog een nieuw terrein. Onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van waardegerichte zorg binnen de verzekeringsgeneeskundige praktijk is nodig.
- Digitalisering biedt kansen om arbeidsgerichte medische zorg structureel in te bedden in de gezondheidszorg. De omslag naar eigen regie op gezondheid en functioneren, sámen beslissen en samenhangende netwerkgzorg slaagt alleen als informatie op het juiste moment op de juiste plek integraal onderdeel van zorg wordt. Door het inzetten van innovatieve eHealth, het gebruikmaken van een veilige en betrouwbare manier van data-uitwisseling en integrale dossiervorming kan bijgedragen worden aan de preventie en/of het reduceren van gezondheidsklachten en -beperkingen, het stimuleren van (arbeids)participatie en het verbeteren van functioneren en duurzame inzetbaarheid.

LITERATUUR

K. van den Berg, L.M. Dijkman, S.H.J. Keus, F. Scheele & M.G. van Pampus, ‘Value-based health care in obstetrics’, *Journal of evaluation in clinical practice* 2019.

D. de Boer, D. Delnoij & J. Rademakers, ‘The importance of patient-centered care for various patient groups’, *Patient Education and Counseling* 2013, nr. 3, p. 405-410.

A.R. Bosma, C.R.L. Boot, F.G. Schaafsma & J.R. Anema, ‘Facilitators, barriers and support needs for staying at work with a chronic condition: a focus group study’, *BMC Public Health* 2020, 20, artikelnummer 201.

Centraal Bureau voor de Statistiek, Nederlanders in Europese kopgroep digitale vaardigheden, CBS 2019, beschikbaar op www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/07/nederlanders-in-europese-kopgroep-digitale-vaardigheden (geraadpleegd op 28 december 2020)

Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid/ACM, *Richtlijn chronisch zieken en werk*, Amsterdam: Coronel Instituut voor Arbeid en Gezondheid/Academisch Medisch Centrum 2016.

W.K. van Deen, A. Spiro, A. Burak Ozbay, M. Skup, A. Centeno, N.E. Duran e.a., 'The impact of value-based healthcare for inflammatory bowel diseases on healthcare utilization: a pilot study', *European journal of gastroenterology & hepatology* 2017, nr. 3, p. 331-337.

F.J.H. van Dijk & W.B. Schaufeli, 'Preventieve bedrijfsgezondheidszorg. Resultaten van een innoverend onderzoeks- en ontwikkelprogramma 2007-2013, (3) Slotbeschouwing, conclusies en aanbevelingen', *Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde* 2015, 23, p. 509-511.

Federatie Medisch Specialisten, *Visiedocument Medisch Specialist 2025. Ambitie, Vertrouwen, Samenwerken*, Federatie Medisch Specialisten 2017.

Gezondheidsraad, *Beoordelen, behandelen, begeleiden. Medisch handelen bij ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Advies*, Gezondheidsraad 2005.

Y. la Grouw, K. Kee, S. Ybema, H. Taverne & L. Boonen, *Samen beslissen in de praktijk*, Praktijkonderzoek i.o.v. het Zorginstituut Nederland, Equalis en de Vrije Universiteit 2019.

W.P. Hennrikus, P.M. Waters, D.S. Bae, S.S. Virk & A.S. Shah, 'Inside the value revolution at Children's Hospital Boston: time-driven activity-based costing in orthopaedic surgery', *The Harvard Orthopaedic Journal* 2012, vol. 14.

M. Huber, J.A. Knottnerus, L. Green, H. van der Horst, A.R. Jadad, D. Kromhout e.a., 'How should we define health?', *BMJ* 2011;343:d4163.

R.S. Kaplan, M.L. Witkowski & J.A. Hohman, *Schön Klinik: Measuring Cost and Value*, Harvard Business School Case 112-085, maart 2012.

T.A. Kelley, 'International consortium for health outcomes measurement (ICHOM)', *Trials* 2015, vol. 16, suppl. 3, artikelnummer: O4.

C.A. de Kock, *GPs@Work (Huisartsenwerk). The role of GPs in work-related problems*, Nijmegen: Radboud Universiteit 2020.

R. de Koeijer & J. Hazelzet, 'Wat is nodig voor duurzame implementatie van Value Based Healthcare?', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2017, nr. 2, p. 199-213.

Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst, *KNMG-visiedocument 'Zorg die werkt. Naar een betere arbeidsgerichte medische zorg voor (potentieel) werkenden'*, KNMG 2017.

J. van der Meer, J.S. Schouten, P. Bol, A.F. Casparie, M.C.H. Donker, J.B.F. Habbema e.a., *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 1997. V: Effecten van zorg*, Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom 1997.

I. Middelveldt, G. Regts & E. van der Zwaag, *De ontwikkeling van oncologienetwerken in Nederland: aanbeveling rond organisatie en financiering*, Regionale Oncologienetwerken 2018.

P. van der Nat, D. van Veghel, E. Daeter, H. Crijns, J. Koolen, S. Houterman e.a., 'Insights on value-based healthcare implementation from Dutch heart care', *International Journal of Healthcare Management* 2017, p. 1-4.

Nederlandse Vereniging voor Verzekeringsgeneeskunde (NVVG), *Inleiding verzekeringsgeneeskundige beoordeling*, beschikbaar op www.nvvg.nl/richtlijnen/inleiding-verzekeringsgeneeskundige-beoordeling/ (geraadpleegd 20 juni 2020)

M.H.R. Nuy & J.H.M. Bex, *Aspekten van de gezondheidszorg*, Nijmegen: Instituut Sociale Geneeskunde, Afdeling Gezondheidszorgonderzoek, Universiteit Nijmegen 1986.

A.D. Pinto, N. Hasse & A. Craig-Neil, 'Employment Interventions in Health Settings: A Systematic Review and Synthesis', *Annals of Family Medicine* 2018, nr. 5, p. 447-460.

M.E. Porter, 'What is value in health care?', *New England Journal of Medicine* 2010, nr. 26, p. 2477-2481.

M.E. Porter, J. Deerberg-Wittram & C. Marks, 'Martini Klinik: prostate cancer care', Harvard Business School 2014.

M.E. Porter, E.A. Pabo & T.H. Lee, 'Redesigning primary care: a strategic vision to improve value by organizing around patients' needs', *Health Affairs* 2013, nr. 3, p. 516-525.

N. Post & F. van der Lucht, 'Participatie: Wat is de samenhang met gezondheid en zorg?', in: *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid*, Bilthoven: RIVM 2012.

Taskforce Zorg op de Juiste Plek, *De Juiste Zorg op de Juiste Plek. Wie durft?*, Rapport 2018.

M.E. Tinetti, A.D. Naik & J.A. Dodson, 'Moving From Disease-Centered to Patient Goals-Directed Care for Patients With Multiple Chronic Conditions: Patient Value-Based Care', *JAMA Cardiol* 2016, nr. 1, p. 9-10.

Raad voor de Volksgezondheid & zorg, *Zorg voor je gezondheid! Gedrag en gezondheid: de nieuwe ordening*, Discussienotitie RVS 2010.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Zonder context geen bewijs. Over de illusie van evidence-based practice in de zorg*, Rapport RVS 2017.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018. Een gezondheid vooruitzicht. Synthese*, Bilthoven: RIVM 2018.

A. Rongen, S.J.W. Robroek, F.J. van Lenthe & A. Burdorf, 'Workplace health promotion: a meta-analysis of effectiveness', *American Journal of Preventive Medicine* 2013, nr. 4, p. 406-415.

Sociaal-Economische Raad, *Werk: van belang voor iedereen. Een advies over werken met een chronische ziekte*, Rapport SER maart 2016.

NRC, 'Soms heeft COVID-19 een venijnig lange staart', NRC 28 mei 2020 (geraadpleegd op 20 juni 2020).

N.C. Snippen, H.J. de Vries, S.J. van der Burg-Vermeulen, M. Hagedoorn & S. Brouwer, 'Influence of significant others on work participation of individuals with chronic diseases: a systematic review', *BMJ Open* 2019, nr. 1 (:e021742).

N.C. Snippen, H.J. de Vries, M. de Wit, S.J. van der Burg-Vermeulen, S. Brouwer & M. Hagedoorn, 'Assessing significant others' cognitions and behavioral responses in

occupational health care for workers with a chronic disease', *Disability and Rehabilitation* 2020, p. 1-14.

J. Tas, 'Het ziekenhuis van de toekomst is een digitaal netwerk', in: F. Kreier & I.J.A.M. Verberk (red.), *De dokter en digitalisering*, Springer 2019, p. 99-106.

D. van Veghel, M. Martein & B. de Mol, 'First results of a national initiative to enable quality improvement of cardiovascular care by transparently reporting on patient-relevant outcomes', *European Journal of Cardio-Thoracic Surgery* 2016, nr. 6, p. 1660-1669.

Vereniging van Universiteiten, *De Digitale Samenleving Nederland en zijn universiteiten: internationale pioniers in mensgerichte informatietechnologie*, VSNU 2016.

M. de Wit, H. Wind, C.T.J. Hulshof & M.H.W. Frings-Dresen, 'Person-related factors associated with work participation in employees with health problems: a systematic review', *International Archives of Occupational Environmental Health* 2018, nr. 5, p. 497-512.

M. de Wit, H. Wind, N.C. Snippen, J.K. Sluiter, C.T.J. Hulshof & M.H.W. Frings-Dresen, 'Physicians' Perspectives on Person-Related Factors Associated With Work Participation and Methods Used to Obtain Information About These Factors', *Journal of Occupational and Environmental Medicine* 2019, nr. 6, p. 499-504 (De Wit e.a. 2019a).

M. de Wit, H. Wind, C.T.J. Hulshof & A.G.E.M. de Boer, 'Obtaining person-related information from employees with chronic health problems: a focus group study', *International Archives of Occupational and Environmental Health* 2019, nr. 7, p. 1003-1012 (De Wit e.a. 2019b).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Big Data in een vrije en veilige samenleving*, Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016.

4 NAAR OMSLAGFINANCIERING IN PENSIOENEN? HET NEDERLANDSE DRIEPIJLER MODEL OPNIEUW BEZIEN

*Casper van Ewijk**

SAMENVATTING

Is kapitaaldekking nog steeds aantrekkelijk als de rente zo laag blijft? Is de balans tussen de omslagfinanciering in de eerste pijler (de AOW) en de kapitaaldekking in de tweede pijler (aanvullende pensioenen) in Nederland nog steeds optimaal, of ligt een verschuiving naar meer omslagfinanciering voor de hand? Na een kort overzicht van de verschillende mogelijkheden voor inrichting van het pensioenstelsel bespreken wij het internationaal populaire NDC-stelsel als alternatief voor het huidige driepijlermodel voor Nederland. NDC staat voor 'Niet-financieel Defined Contribution') en het grote voorbeeld van dit stelsel is het huidige Zweedse model. Wij gaan ook kort in op de achtergronden en betekenis van de lage rente en sluiten af met de vraag of een geleidelijke invoering van NDC kan helpen bij de verwerking van de coronaschok en overgang naar een nieuw pensioencontract in onze aanvullende pensioenen.

1 INLEIDING

Nog niet zo lang geleden werd er algemeen van uitgegaan dat de toekomst van pensioenstelsels lag in het versterken van de kapitaaldekking. Adviezen van de Wereldbank, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en andere economische adviseurs wezen allemaal die kant op. Kapitaaldekking biedt een goede buffer tegen de vergrijzing en financiële markten boden aantrekkelijke rendementen, zo was de gedachte. Het kan verkeren. De lage rente en recent de coronaschok hebben de perspectieven van kapitaaldekking drastisch veranderd. In verschillende landen zoals Estland, Polen en Hongarije zijn experimenten met introductie van kapitaalgedekte pensioenen voortijdig

* Prof. dr. C. van Ewijk was tot september 2020 hoogleraar Kapitaalgedekte Pensioenvoorzieningen aan Tilburg University en algemeen directeur van Netspar (Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement).

gestaakt. Ook in andere landen, waaronder Duitsland, groeit de twijfel over de private kapitaalgedekte pensioenen – de zogenoemde ‘Riester-Rente’.

Het Nederlandse pensioenstelsel wordt internationaal geroemd vanwege de hoge pensioenen en solide financiële dekking. Ondanks de lang slepende pensioendiscussie in Nederland staat ons stelsel nog steeds aan de top van de internationale ranglijsten (Mercer 2019). Niettemin kan men ook voor Nederland de vraag stellen naar wat de veranderde situatie op de financiële markten betekent voor het pensioenstelsel. Is sparen voor pensioen nog wel zo aantrekkelijk? Kunnen pensioenfondsen wel omgaan met de grote schokken op de financiële markten, en – minstens even belangrijk – zijn deelnemers bereid deze risico’s te dragen? In dit hoofdstuk wordt getracht antwoord te geven op twee prangende vragen:

1. Hoe staat het met de (sociale) houdbaarheid van kapitaaldekking van de pensioenen in Nederland als de rente laag blijft?
2. Zijn de veranderde omstandigheden op de financiële markten – lage rente en grote volatiliteit – reden om de verhouding tussen eerste, tweede en derde pijler in Nederland opnieuw te bezien?

Het Nederlandse pensioenstelsel voldoet aan het ideaaltypische driepijlermodel van de Wereldbank uit 1994 (Wereldbank 1994). In dit model zorgt de overheid voor een basisvoorziening, in Nederland de Algemene Ouderdomswet (AOW), en de sociale partners voor de aanvullende pensioenen via pensioenopbouw in de tweede pijler. Daarboven kunnen individuen desgewenst nog extra sparen in de derde pijler, de vrijwillige pensioenbesparingen. Later is de Wereldbank (2005) op dit driepijlermodel teruggekomen en betoont men zich aanhanger van het Zweedse NDC-model waarin omslagfinanciering een belangrijke plaats inneemt. NDC staat voor ‘Niet-financieel Defined Contribution’ en wordt geregeld door de overheid. Het idee van NDC is dat deelnemers een pensioen opbouwen door premie-inleg gedurende het werkzame leven, maar dat de inleg niet werkelijk belegd wordt. In plaats daarvan wordt de inleg bijgehouden en tot slot in een pensioen omgezet. In dit model bouwen deelnemers dus net als in Nederland in de tweede pijler pensioen op maar dan in een door de overheid georganiseerd stelsel op omslagbasis. Omdat de premie-inleg niet wordt geïnvesteerd op de financiële markten is de uitkering niet afhankelijk van de grillen op de markt. In plaats daarvan wordt gerekend met een intern rendement dat gelijk is aan de groei van de premiebasis, het gemiddelde inkomen van werkenden. Door de pensioenen te koppelen aan de loonontwikkeling draagt dit stelsel niet alleen bij aan stabielere pensioenen, maar zorgt het ook voor solidariteit tussen jong en oud: de inkomensontwikkeling is voor pensioenen gelijk aan die voor de werkenden.

Dergelijke NDC-stelsels kennen een groeiende populariteit in de wereld. Na de introductie van dit model in 1995 in Zweden hebben verschillende landen zoals Noorwegen, Letland,

Polen maar ook China dit voorbeeld gevolgd. Ook bij de recente voorstellen voor pensioenhervorming in Frankrijk is sterk gekeken naar NDC-achtige systemen. Interessant is de vraag of NDC ook voor Nederland een aantrekkelijke optie zou kunnen zijn als aanvulling op het huidige stelsel. Kan een dergelijke aanvullende NDC-laag in ons pensioenstelsel de druk op de huidige tweede pijler verminderen? En zo ja, zou invoering van NDC ook kunnen helpen om de huidige problemen van lage rente en coronacrisis te verzachten en de transitie naar een nieuw pensioencontract in de tweede pijler te vergemakkelijken?

Voordat wij deze vragen beantwoorden, starten wij met een schets van de situatie op de financiële markten en de betekenis daarvan voor de pensioenen in de toekomst. Vervolgens bespreken wij twee Wereldbankmodellen voor meerpijlerstelsels en in het bijzonder het Zweedse voorbeeld van NDC-pensioenen. Ten slotte analyseren wij de voor- en nadelen van alternatieve modellen en betekenis van de lage rente voor de balans tussen de pensioenpijlers voor Nederland om te eindigen met een korte schets van mogelijke invoering van NDC in Nederland en de betekenis daarvan voor verschillende generaties van deelnemers.

2 LAGE RENTE

Het Nederlandse pensioenstelsel is geworteld in de periode na de Tweede Wereldoorlog. Naast de opbouw van werknemerspensioenen georganiseerd door sociale partners werd in 1957 de AOW ingevoerd als basisvoorziening voor alle ingezetenen. De groei van het pensioenstelsel werd geholpen door de sterke naoorlogse groei en hoge rendementen op de financiële markten. Lange tijd konden hoge pensioenen worden geboden tegen bescheiden premies. Daarnaast stonden werkgevers in voor eventuele tegenvallers in de beleggingsopbrengsten. Het stelsel was gericht op een welvaarts vaste pensioenuitkering ('defined benefit', DB). Pensioenen werden jaarlijks geïndexeerd aan de loonontwikkeling en mee- en tegenvallers konden eenvoudig worden bijgesteld via verhoging of verlaging van de premies; er waren veel werkenden in verhouding tot gepensioneerden. Het Nederlandse model van kapitaaldekking werd als voorbeeld gesteld aan andere landen, zeker toen men zich bewust werd van het aankomende vergrijzingsprobleem. Omslagsystemen komen door vergrijzing onder druk te staan; de vermogensvorming bij kapitaaldekking biedt daarentegen een buffer tegen de vergrijzing. Dit wordt duidelijk verwoord in het rapport *Averting the old age crisis* van de Wereldbank (1994) waarin het driepijlermodel met kapitaalgedekte tweede pijler gepropageerd wordt als internationaal ideaal voor pensioenstelsels. Veel landen startten in die periode met stimulering van private pensioenbesparingen en invoering van kapitaalgedekte pensioenregelingen. De hoge rentes maakten invoering van kapitaaldekking extra aantrekkelijk.

Dit beeld kantelde na de millenniumwisseling. Het uiteenspatten van de internetbubbel in het jaar 2000 was de voorbode van een ander klimaat op de financiële beurzen. De geleidelijke daling in de rente die al in 1980 was begonnen zette zich versterkt door. Figuur 1 geeft een schatting weer voor de ontwikkeling van de reële rente, dat is de rente gecorrigeerd voor de inflatie, voor de wereld als geheel. Na de financiële crisis van 2009 ging de rente in een versnelde duikvlucht en vanaf 2014 is een periode van negatieve reële rentes ingetreden. Met de coronacrisis zal dit beeld in de komende jaren naar verwachting niet snel veranderen.

Figuur 1 Reële rente voor de wereld (1980-2019) en de VS (2002-2019)



Bron: Rachel en Summers (2019)

In Nederland uitte de dalende rente zich in dalende dekkingsgraden van fondsen met dreigende kortingen op de pensioenen als gevolg. De vermogens van de fondsen groeiden weliswaar nog wel, maar door de dalende rente nam de verdien capaciteit af. En bij pensioen gaat het vooral om de verdien capaciteit. Onzeker is hoe de rente zich verder gaat ontwikkelen. Het is mogelijk dat de rente zich wat herstelt na de huidige dip. Maar er mag niet zomaar worden verondersteld dat de rente naar oude niveaus zal terugkeren. In een recente studie analyseren Rachel en Summers (2019) de oorzaken van de dalende rente. De belangrijkste factor is de lagere economische groei; na de naoorlogse bloeiperiode zitten we nu in een periode met lagere economische groei; zowel de productiviteitsgroei als de groei van de werkende bevolking is lager, het laatste mede door de vergrijzing. Volgens de befaamde 'Ramsey-regel' (zie bijv. Romer 2019) kan iedere procent lagere groei een daling van de rente verklaren van 2 tot 5 procentpunt. Samen met een lagere bevolkingsgroei schatten Rachel en Summers het effect hierdoor op een 3 procentpunt lagere rente. Andere

factoren die de rente naar beneden drukken, zijn stijgende levensverwachting en de toenemende inkomensongelijkheid en daardoor groeiende inkomensonzekerheid. Beide factoren leiden tot hogere besparingen met een dalende rente als gevolg. Daar staan ook een aantal factoren tegenover met een opwaarts effect op de rente, met name de uitbreiding van de socialezekerheidszorg en daardoor oplopende overheidsuitgaven in de meeste landen. Per saldo waren de neerwaartse effecten op de rente sterker dan de opwaartse. Rachel en Summers verwachten niet dat dit de komende periode gaat veranderen. Zij waarschuwen zelfs voor ‘seculaire stagnatie’; een periode van aanhoudend lage inflatie en lage groei vooral veroorzaakt door gebrek aan investeringsmogelijkheden in de private sector, vergelijkbaar met het Japan-scenario sinds de jaren negentig van de vorige eeuw. Dit land heeft inmiddels al twee ‘verloren decennia’ door hardnekkige stagnatie van de economie.

Naast de rente is ook het rendement op andere beleggingen van belang. De rente bepaalt de opbrengst op obligaties en kan voor lange tijd vooraf worden vastgelegd. Pensioenfondsen beleggen daarnaast ook een substantieel deel van hun vermogen in risicovollere activa zoals aandelen; in Nederland gaat het gemiddeld om zo’n 60% van de totale pensioenvermogens. Belangrijk is daarom ook hoe het staat met de aandelenrendementen. Bij aandelen ligt het rendement niet vooraf vast en moet men afwachten wat de grillen van de kapitaalmarkten opleveren. Het verschil tussen het verwachte rendement op aandelen en de rente wordt de aandelenpremie genoemd. Deze premie is naar verwachting positief en weerspiegelt de vergoeding die beleggers verlangen voor het extra risico van aandelen in vergelijking met obligaties. Helaas weten we weinig van de hoogte van deze risicopremie en het te verwachten aandelenrendement. Daarnaast moet worden bedacht dat tegenover een eventueel hoger rendement veelal ook een groter risico staat. Op de financiële markten bestaat geen ‘free lunch’. Het gaat om een afweging tussen risico en rendement. Als hoge aandelenrendementen samengaan met een hoog risico dan is het de vraag of de pensioendeelnemer beter af is met deze hoge rendementen. Het gaat om de juiste balans tussen rendement en risico.

De recente Commissie Parameters (2019) onder voorzitterschap van oud-minister Jeroen Dijsselbloem heeft het rendement waarmee Nederlandse pensioenfondsen maximaal mogen rekenen neerwaarts bijgesteld van 7,0% naar 5,8% (nominaal). Belangrijkste reden voor deze verlaging zit in dezelfde factoren die de lagere rente verklaren, namelijk de lagere groei en de hogere besparingen. In vergelijking met de rentedaling is de bijstelling van de aandelenrendementen beperkt; de commissie gaat ervan uit dat door de toegenomen behoefte aan zekerheid de risicopremie is gestegen. Niettemin is per saldo toch het aandelenrendement neerwaarts bijgesteld. Dit is in lijn met de economische literatuur die algemeen uitgaat van lagere aandelenrendementen in de toekomst in vergelijking met de naoorlogse periode. In de gezaghebbende studie van Dimson e.a. (2018) wordt ook rekening

gehouden met een gedaalde aandelenpremie die nu structureel slechts 3 tot 3,5% zou bedragen; bij een rente van nul zouden dan de aandelenrendementen zelfs uitkomen op 3 tot 3,5%; zover heeft de Commissie Parameters voor Nederland niet willen gaan.

3 LAGE RENTE NOOPT TOT BIJSTELLEN PENSIOENAMBITIES

Bij een permanent lage rente komt een pensioenspaarder voor moeilijke keuzen te staan. Een belangrijk deel van het te bereiken pensioen komt uit de beleggingsrendementen. Als de rente structureel daalt dan zijn er simpel gezegd drie opties: of de premie moet omhoog, of men moet genoeg nemen met een lager pensioen, of men moet langer doorwerken. Tabel 1 geeft een kwantitatieve indicatie van deze keuzen. Volgens berekeningen met een eenvoudig levenscyclusmodel levert een daling van de rente van 3% naar 0% de volgende alternatieven op: de premie stijgt van 18% naar 32%, het pensioen daalt van 73% naar 53% van het laatstverdiende loon (de 'vervangingsratio'), of men moet acht jaar langer doorwerken en pas op 74-jarige leeftijd met pensioen in plaats van 66 jaar. Allemaal ingrijpende en weinig aantrekkelijke mogelijkheden. Voor Nederland wordt er algemeen van uitgegaan dat de premies al aan hun plafond zitten; het voorkomen van een verdere premiestijging was een belangrijke uitkomst van het pensioenakkoord van 2011. Dan resteert óf verlaging van de pensioenambitie óf verhoging van de pensioenleeftijd. Deze keuze is aan de pensioensector en de politiek. Bij deze berekeningen is aangenomen dat de aandelenrendementen in gelijke mate dalen als de rente, wat op langere termijn een redelijke veronderstelling is.

Tabel 1 Lastige pensioenkeuzen bij lage rente

Rente	Premie (% loon)	Pensioen (vervangingsratio)	Pensioenleeftijd
Startsituatie			
3%	18%	75%	66 jaar
Alternatieven bij lagere rente			
2%	22%	of 65%	of 68 jaar
1%	27%	of 58%	of 71 jaar
0%	32%	of 53%	of 74 jaar

Bron: Eigen berekeningen, op te vragen bij de auteur

Nadat eerder al de commissie-Goudswaard (2010) had gewezen op de onhoudbaarheid van de welvaartsvaste garanties voor de pensioenen in Nederland, stelt de lage rente ons voor nieuwe problemen. Door de lage rente komt de ambitie rond de hoogte en kosten van pensioenen in het gedrang. Als inderdaad de rendementen op financiële markten

langdurig lager uitvallen, komen we in Nederland opnieuw voor lastige keuzen te staan en zullen we onze verwachtingen en ambities moeten bijstellen. Volgens het in de economische theorie gangbare levenscyclusmodel heeft een lagere rente twee belangrijke effecten op de gewenste besparingen:

1. *inkomenseffect*: een lagere rente kost over het leven gezien inkomen omdat besparingen minder rendement opleveren;
2. *substitutie-effect*: uitstel van consumptie loont minder; het is daarom beter om de ambitie voor het pensioen neerwaarts bij te stellen.

Voor de pensioenambitie wijzen inkomenseffect en substitutie-effect in dezelfde richting: bij lagere rendementen moet de pensioenambitie neerwaarts worden bijgesteld. Of ook de omvang van de besparingen (pensioenpremie) omlaag moet, hangt af van het saldo van inkomenseffect en substitutie-effect. Dit kan dus twee kanten opgaan. Als men wil vasthouden aan een hoog pensioen dan moet de premie omhoog, als men afziet van een hoog pensioen dan kan de premie omlaag.

4 MEER INVESTEREN IN MENSELIJK KAPITAAL

Huishoudens kunnen hun inkomen na pensionering veiligstellen door te sparen of te beleggen op financiële markten, maar ook door te investeren in hun menselijk kapitaal. Als sparen en investeren in financieel kapitaal minder aantrekkelijk wordt door lage rente, wordt het des te belangrijker om te investeren in onderwijs en duurzame inzetbaarheid. Hiermee wordt het verdienvermogen gedurende het hele leven vergroot en neemt de ruimte wat opzij te leggen voor het pensioen toe. Bovendien zijn mensen in staat om langer door te werken wanneer zij hun kennis en gezondheid op peil houden en zich blijven inspannen voor inzet in het arbeidsproces. Eén jaar langer doorwerken en uitstel van het pensioen levert gedurende de pensioenperiode jaarlijks een hoger pensioen op van gemiddeld 6% tot 7% van het gemiddelde loon. Investeren in ‘menselijk kapitaal’ wordt daarom wel gezien als de vijfde pijler van het pensioenstelsel (zie de volgende paragraaf).

Bij een lage rente ligt dus een accentverschuiving van het ‘financiële’ kapitaal naar het menselijk kapitaal voor de hand. Gemiddeld levert ieder extra jaar genoten onderwijs een rendement op van rond de 7% in de vorm van een gemiddeld hoger loon gedurende de rest van het leven (Hartog & Gerritsen 2015). Naarmate de kosten van lenen door de lage rente lager zijn, wordt het aantrekkelijker om later te beginnen met werken en eerst nog wat meer onderwijs te volgen. Dit geldt voor het individu, maar ook voor de maatschappij als geheel. Ook voor de overheid wordt het investeren in onderwijs relatief aantrekkelijker bij een lage rente. Naast het initieel onderwijs is het ook essentieel om kennis en kunde en

gezondheid op peil te houden gedurende de hele, steeds langer wordende levenscyclus. In het boek *The 100-Year Life* (Gratton & Scot 2016) geven de auteurs een indringende schets van de betekenis van de stijgende levensverwachting voor het belang van een permanente arbeidscarrière. Hun pleidooi wordt nu nog eens kracht bijgezet wanneer rentes en rendementen op de financiële markten onder druk staan.

5 OMSLAGFINANCIERING, EEN BETER ALTERNATIEF?

Als opbouw van pensioen in de tweede pijler minder aantrekkelijk wordt, biedt dan vergroting van de omslagfinanciering in ons pensioenstelsel een oplossing? Een verschuiving van kapitaaldekking naar omslagfinanciering zou kunnen door verhoging van het basispensioen (de AOW) of – meer ingrijpend – door invoering van pensioenopbouw voor aanvullende pensioenen in de eerste pijler. Hoe het pensioenstelsel er in het laatste geval zal uitzien, kan worden toegelicht aan de hand van twee bekende modellen voor meerpijlerstelsels van de Wereldbank: het klassieke driepijlermodel en het nieuwere vijfpijler- of ‘vijf lagen’-model. Het driepijlermodel staat centraal in het rapport *Averting the old age crisis* van de Wereldbank uit 1995. Dit model kent een door de overheid georganiseerd basispensioen (eerste pijler), een (quasi)verplichte tweede pijler van aanvullende pensioenen en tot slot individueel maatwerk in een vrijwillige derde pijler. De tweede pijler wordt in de regel op ondernemingsniveau of sectoraal niveau georganiseerd door de sociale partners. De eerste pijler wordt uit de lopende begroting van de overheid gefinancierd (omslagbasis), terwijl de tweede en derde pijler op kapitaaldekking rusten. Zie ook het schema in figuur 2.

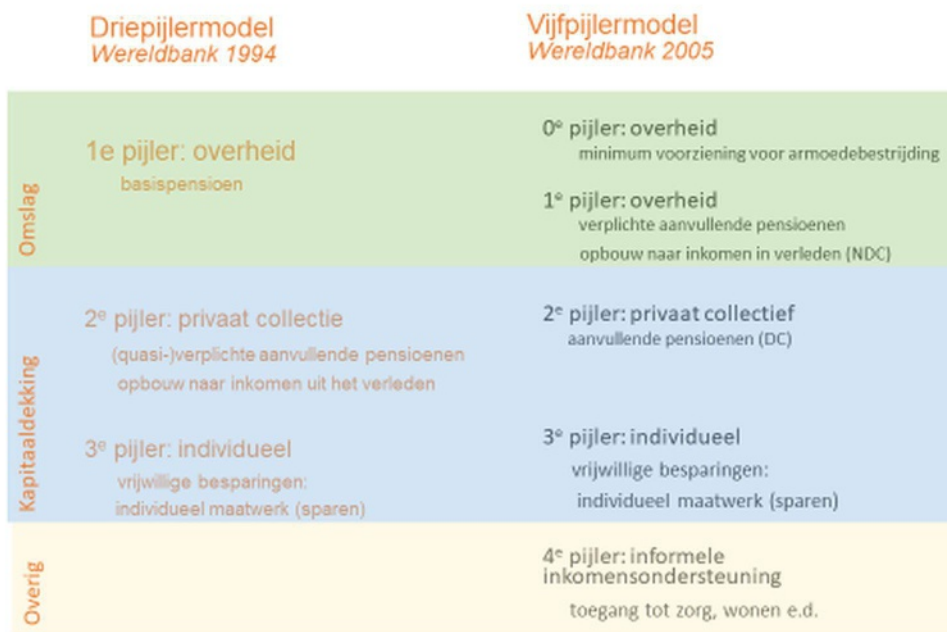
In deze opzet is de eerste pijler gericht op armoedebestrijding; de aanvullende pensioenen in de tweede pijler zorgen voor behoud van de levensstandaard na pensionering, en de derde pijler is bedoeld voor aanvullend individueel maatwerk. Bij de aanvullende pensioenen (tweede pijler) wordt meestal gekeken naar de vervangingsratio: de verhouding tussen beschikbaar inkomen vóór en na pensionering. Het pensioen is gerelateerd aan de opbouw gedurende het werkzame leven. Als belangrijke voordelen van dit driepijlermodel worden genoemd:

1. *beperking inkomensongelijkheid*: met de basisvoorziening in de eerste pijler zorgt de overheid voor een adequaat sociaal minimum voor ouderen;
2. *vermogensopbouw*: de kapitaaldekking in de tweede pijler zorgt voor een buffer tegen de aankomende vergrijzing;
3. *risicospreiding*: de balans tussen pijlers zorgt voor spreiding van risico.

Kapitaaldekking in een tweede pijler die op enige afstand staat van de overheid, maakt pensioenen minder gevoelig voor politiek risico's maar vergroot wel de afhankelijkheid

van de – grillen van – de financiële markten. Door de balans tussen eerste en tweede pijler wordt een middenweg gevonden tussen politieke en financiële risico's.

Figuur 2 Twee modellen voor het pensioensysteem



Bron: Wereldbank 1994, Wereldbank 2005

In een latere studie is de Wereldbank min of meer teruggekomen op het driepijlermodel en overgegaan tot een vijfpijlermodel. Een belangrijke aanpassing is naast de extra pijler van informele inkomensondersteuning vooral de splitsing van de eerste pijler in twee delen: de nulde pijler als sociale voorziening (vangnet) gericht op armoedebestrijding en een nieuwe eerste pijler met aanvullende pensioenen, die worden opgebouwd gedurende het werkzame leven. Deze nieuwe omslaggefinancierde eerste pijler neemt een deel van de functie van de private kapitaalgedekte tweede pijler over.

Als voorbeeld voor deze nieuwe eerste pijler dient het NDC-model (Niet-financieel Defined Contribution) dat in 1995 in Zweden is geïntroduceerd en vervolgens navolging heeft gevonden in diverse andere landen. In het NDC-pensioen bouwen alle werkenden pensioen op gerelateerd aan de ingelegde premie. De premie wordt echter niet werkelijk belegd, maar wordt virtueel bijgehouden in een administratief rekeningenstelsel. De opbrengst

van de premies wordt gebruikt om de pensioenen van eerdere generaties te betalen; het stelsel is dus gebaseerd op omslag. Tegelijkertijd is het een vorm van DC (Defined Contribution) omdat de inleg individueel wordt bijgehouden en uiteindelijk wordt omgezet in een pensioen. Het stelsel kent ook een ‘intern rendement’ dat op de rekeningen wordt bijgeboekt. Anders dan bij kapitaaldekking wordt dit rendement niet bepaald door de financiële markten maar gelijkgesteld aan de groei van de loonsom. Op deze manier is enerzijds continuïteit van het stelsel gewaarborgd – want de pensioenen groeien niet sneller dan de loonsom – en anderzijds zorgt het voor solidariteit tussen jong en oud: de pensioenen groeien gelijk met de lonen en de gepensioneerden delen daarmee in het loonrisico van de actieven. Tabel 2 vat de belangrijkste kenmerken van het Zweedse NDC-stelsel samen.

Tabel 2 Kenmerken van het Zweedse NDC-stelsel

	<i>Kenmerken</i>	<i>Hoe gefinancierd?</i>
eerste pijler : verplicht voor alle werkenden		
Minimumgarantie	Vangnet, individuele aanvulling bij laag inkomen	Uit begroting
NDC-pensioen	Opbouw via premie, jaarlijks geïndexeerd aan loongroei Bij pensionering omgezet in levenslangpensioen Opbouw afgekapt boven 115% van gemiddeld loon	Omslag financiering, premie 15,5% (voor werknemers verdeeld tussen werknemer en werkgever, zzp'ers betalen volle premie zelf) Doorbetaling bij ziekte en werkloosheid door overheid
FDC ‘premium’ pensioen	DC, opbouw via premie, keuze uit fondsen	Kapitaalgedekt, premie 2,5%
tweede pijler: werknemers		
Aanvullende pensioenen	DC, opbouw via premie, keuze uit fondsen	Kapitaalgedekt, via cao's premie 4,5%
derde pijler: individueel		
Vrijwillige besparingen	Sparen/DC	Kapitaalgedekt, individueel
Overig		
Pensionering	Flexibel, tussen 62 en 68 jaar, te verhogen tot 64 en 69 jaar in 2026	

Naast de individuele rekeningen omvat het stelsel ook aanvullende sociale overdrachten zoals doorbetaling van premie bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Deze laatste voorzieningen gaan buiten de individuele rekeningen om en worden gefinancierd vanuit

de overheidsbegroting. Op deze manier wordt de individuele pensioenopbouw helder gescheiden van overdrachten uit oogpunt van sociale zekerheid.

Het Zweedse NDC-pensioen kent een aantal bijzonderheden, die niet in ieder NDC-stelsel gelden. Zo is er een wat ingewikkeld stabilisatiemechanisme ingebouwd dat moet zorgen voor extra zekerheid over de houdbaarheid op langere termijn. Dit mechanisme heeft enkele malen tot neerwaartse aanpassingen van de pensioenen geleid. Wat het Zweedse systeem echter mist – anders dan de Nederlandse AOW – is een automatische koppeling aan de levensverwachting. Dit heeft de Zweedse regering in 2017 genoopt tot een discretionaire aanpassing van de pensioenleeftijd; op advies van een speciale pensioencommissie is besloten de grenzen waarbinnen men met pensioen kan gaan stapsgewijs te verhogen van 61 jaar tot 66 jaar in 2017 tot 64 jaar tot 69 jaar in 2026.

Een belangrijk kenmerk van het NDC-systeem is dat het ‘rule-based’ is; het is gebaseerd op een expliciet intergenerationeel contract. Doordat de regels voor premie en indexatie vastliggen, biedt het stelsel zekerheid en wordt het politieke risico beperkt. De recente discretionaire aanpassing van de pensioenleeftijd was hier een uitzondering op; dit zou eenvoudig te verhelpen zijn door een automatische koppeling met de levensverwachting aan te brengen.

Een interessante vraag is waarom de Wereldbank haar visie heeft gewijzigd en in 2005 overgegaan is naar het nieuwe vijfpijlermodel. Een belangrijke inspiratie vormde de pensioenhervorming in Zweden waarbij het NDC-model werd ingevoerd; deze hervorming vond plaats na publicatie van het eerste Wereldbankrapport in 1994. Maar belangrijker was dat het klassieke driepijlermodel geen antwoord bood op de vragen van landen die nog moesten starten met de opbouw van een pensioensysteem, zoals de Oost-Europese landen maar ook China en andere opkomende landen. Opbouw van kapitaaldekking vergt een – zeer – lange adem; het duurt vele decennia voordat een stelsel met kapitaaldekking voldoende rijp is om behoorlijke pensioenen te bieden. Daarnaast gelden deze pensioenen alleen voor de nu jongere werkende generaties en vallen huidige generaties buiten de boot. Het klassieke driepijlermodel geeft daarom geen antwoord op de vraag hoe ook aan de oudere generaties binnen redelijke termijn een redelijk pensioen kan worden geboden. Een groot voordeel van omslagfinanciering is dat de premie direct gebruikt kan worden voor pensioenen aan oudere generaties.

De belangstelling voor NDC en andere omslagsystemen voor pensioenen is sinds de financiële crisis van 2009 verder toegenomen. Dalende rentes en grote schokken op financiële markten hebben het enthousiasme voor sparen en kapitaaldekking bekoeld. Polen en Hongarije zijn zelfs overgegaan tot nationalisatie van de pensioenfondsen. Deels

vanwege matige prestaties, maar ook uit opportunistische overwegingen omdat zij daarmee de staatsschuld – op papier – konden verlagen. Maar ook in andere landen neemt het enthousiasme af; ook al omdat pogingen om privaat pensioensparen te stimuleren niet erg succesvol zijn gebleken, mede door lage rendementen en vaak hoge uitvoeringskosten.

6 KAPITAALDEKKING OF OMSLAGFINANCIERING?

Met de lage rente en de onrust op de financiële markten is ook in Nederland de discussie over een verschuiving naar meer omslagfinanciering op gang gekomen. Ook de moeizame hervorming van de tweede pijler lijkt daarbij een rol te spelen. Een veelgehoord argument is dat een lage rente omslagfinanciering aantrekkelijker maakt in vergelijking met kapitaaldekking. Hierbij wordt vaak – ten onrechte – gewezen op de beroemde Aaron-regel. Volgens een gangbare – maar foutieve – interpretatie van deze regel gaat het bij de keuze tussen omslag en kapitaaldekking om het verschil tussen de groeivoet g en de rente r . Het idee is dat de groeivoet van de lonen het ‘rendement’ van een omslagstelsel bepaalt, terwijl de rente r het rendement op kapitaaldekking bepaalt. Normaliter is de rente hoger dan de groeivoet. Maar wanneer nu de rente daalt tot onder de groeivoet dan zou een switch naar omslagfinanciering efficiënt zijn, aldus deze redering. Dit kan met een eenvoudig voorbeeld worden verduidelijkt. Bij omslagfinanciering groeien – bij een gegeven premie – de inkomsten mee met de groei van de premiebasis, de loonsom. Omdat de inkomsten worden doorgegeven als pensioenen naar de ouderen, groeien ook de pensioenen mee met de loonsom. Voor een individuele deelnemer betekent dat, dat als hij nu 10% van zijn inkomen, zeg € 5000, aan pensioenpremie betaalt, hij in de toekomst een groter bedrag kan terugverwachten als de dan jongere generaties dan ook 10% van hun inkomen aan pensioenpremie betalen en op die manier doorgeven aan de vorige generatie. De inleg van € 5000 zal op deze manier vermeerderen met de groei van de loonsom. Afgezien van wat details zoals veranderende levensverwachting, klopt dit sommetje.

Volgens sommigen is het feit dat de groei op dit moment hoger is dan de rente, dus $g > r$, reden om nu over te gaan van kapitaaldekking naar omslagfinanciering. Dit is echter niet juist, om twee redenen. In de eerste plaats moet voor een juiste vergelijking de groei niet worden vergeleken met de rente maar met het rendement van kapitaaldekking, dus inclusief de risicopremie. In een recente analyse heeft het Centraal Planbureau (CPB) voorgerekend dat bij een juiste berekening ook op dit moment nog het rendement op een gemiddelde portefeuille naar verwachting hoger is dan de groeivoet (CPB 2019). Maar er is een fundamenteel probleem met bovenstaande redenering: het zogenoemde ‘rendement’ op omslagfinanciering is geen werkelijk rendement en biedt ook geen maatstaf voor efficiëntie van het ene of het andere systeem. Aan dit fictieve ‘interne rendement’ van omslagfi-

nanciering ligt een overdracht tussen generaties ten grondslag. Voor het werkelijke rendement dat als maatstaf voor efficiëntie kan gelden, is ook de overheid afhankelijk van de financiële markten. Zo bepaalt de marktrente ook de prijs waartegen de overheid schuld kan aangaan of aflossen. Bij een lage rente loont beleggen of schuld aflossen voor de overheid net zo min als dat voor pensioenfondsen geldt. Al in 1997 toonde Sinn (2000) aan dat de hoogte van de rente en de Aaron-regel geen maatstaf bieden voor de efficiëntie van het ene of het andere systeem. De werkelijk belangrijke verschillen tussen omslagfinanciering en kapitaaldekking zitten in vier factoren: (a) het verschil in type risico en risicodeling, (b) de verdeling over generaties, (c) het effect op de nationale besparingen, en (d) de betekenis voor de kapitaalmarkten en daarmee voor economische groei. We zetten ze kort op een rijtje.

a. Risico en risicodeling

Bij kapitaaldekking worden de risico's in de pensioenen praktisch volledig bepaald door de risico's op de financiële markten. Fondsen kunnen tot op zekere hoogte de mate van risico beïnvloeden via de keuze van de beleggingsmix, waarbij ze een afweging maken tussen rendement en risico. De mogelijkheden voor fondsen om risico's te delen met andere partijen (ondernemingen, toekomstige generaties) zijn afgenomen vooral door de vergrijzing en de daardoor sterk toegenomen omvang van de verplichtingen. Kapitaalgedekte pensioenen hebben daardoor steeds meer het karakter gekregen van 'defined contribution' (DC): inleg en rendement zijn bepalend voor het te bereiken pensioen. Het huidige Nederlandse stelsel wordt daarom wel getypeerd als CDC ('Collective Defined Contribution').

Bij omslagfinanciering heeft de overheid meer vrijheden om de pensioen te bepalen. In de praktijk worden ze vaak gekoppeld aan de loonontwikkeling. Het mes snijdt daarbij aan twee kanten: ouderen krijgen welvaartsvaste pensioenen en jongeren kunnen een deel van hun loonrisico delen met ouderen. Dit draagt bij aan de solidariteit tussen generaties; de overheid creëert risicodeling tussen generaties waar de markt geen oplossing voor biedt. Daarnaast kan de overheid eenvoudiger risicodeling organiseren met toekomstige generaties. Dit gebeurt bijvoorbeeld door schuld af te lossen in goede tijden en te laten oplopen in slechte tijden, zoals nu tijdens de coronacrisis. Voor fondsen is de mogelijkheid om tekorten (en overschotten) door te schuiven naar de toekomst beperkt door het 'discontinuïteitsrisico'. Dit is het risico dat het fonds in de toekomst niet gecontinueerd wordt, bijvoorbeeld omdat bij grote tekorten nieuwe deelnemers minder bereid zijn om tot het fonds toe te treden. Voor de overheid speelt dit discontinuïteitsrisico veel minder: de belastingbasis is veel stabielere dan de premiebasis van individuele fondsen.

Daar staat wel tegenover dat uitvoering door de overheid andere risico's met zich meebrengt, bijvoorbeeld omdat de overheidsfinanciën ontsporen. Dit politieke risico is een belangrijk argument voor kapitaaldekking. Maar er zijn ook mogelijkheden om het politieke risico binnen omslagfinanciering in te dammen, bijvoorbeeld door het pensioencontract in harde regels vast te leggen, zoals in Zweden is gebeurd met het NDC-stelsel.

b. Herverdeling tussen generaties

Bij kapitaaldekking sparen generaties in beginsel voor hun eigen pensioen. Er vindt geen waardeoverdracht naar andere generaties plaats. Bij omslagfinanciering gebeurt dit juist wel; de premie van de jongere, werkende generaties wordt gebruikt om de pensioenen aan de oudere, gepensioneerde generaties te financieren. Bij invoering van een omslagregeling vindt daardoor onvermijdelijk een overdracht aan oudere generaties plaats; zij ontvangen pensioen zonder in het verleden zelf pensioenpremie betaald te hebben. Dit wordt wel het 'eerstegeneratie-effect' genoemd van invoering van pensioen op omslagbasis. Na deze overdracht aan de eerste generatie volgt een keten waarbij steeds ieder generatie premie opbrengt die dient om het pensioen van de vorige generatie te betalen. Omslagfinanciering is gebaseerd op een – impliciet – intergenerationeel contract, op solidariteit tussen generaties. Voor zich snel ontwikkelende landen als China biedt omslagfinanciering een belangrijk voordeel, omdat zo ook de ouderen versneld kunnen delen in de groeiende welvaart. Maar ook in Nederland na de Tweede Wereldoorlog was dit een argument om een omslagelement in onze tweedepijlerpensioenen te accepteren. Dit omslagelement zit impliciet in het doorsneesysteem waarin iedereen gelijke premie betaalt, maar ouderen meer pensioen voor hun ingelede premie krijgen dan jongeren. Afschaffing van dit doorsneesysteem is een belangrijk punt bij de huidige voorstellen voor hervorming van de tweede pijler.

Invoering van een NDC-stelsel kan in beginsel ook zonder herverdeling tussen generaties. Het hangt ervan af of en in welke mate de premie-inleg van de jongeren wordt gebruikt voor de financiering van pensioenen van de ouderen. Het is mogelijk om premies niet of niet volledig te gebruiken voor uitkeringen; het saldo komt dan tot uitdrukking in verbetering van de overheidsfinanciën en verlaging van de staatsschuld. In dat geval verandert dus alleen het risicoprofiel van de pensioenen, maar zonder directe herverdeling tussen generaties.

c. Sparen voor vergrijzing

Een belangrijk argument voor kapitaaldekking is dat het bijdraagt aan vermogensvorming en daarmee versterking van de financiële buffer voor de aanstaande vergrijzing. Landen

met kapitaaldekking van de pensioenen staan er in het algemeen financieel beter voor dan landen waar de pensioenen vooral via de overheidsbegroting lopen.

d. Diepere kapitaalmarkten en hogere economische groei

Pensioenfondsen spelen – net als andere institutionele beleggers – een belangrijke rol op de kapitaalmarkten. Als aanbieders van risicodragend kapitaal zorgen fondsen voor diepere kapitaalmarkten en bevordering van de economisch groei. Voor de Europese Commissie is dit een belangrijke reden om kapitaalgedekte pensioenen te stimuleren. De Commissie (2010) ziet pensioenfondsen als een belangrijke partij om spaargelden van huishoudens naar ondernemingen te sluizen. Door de aard van hun verplichtingen hebben fondsen een duidelijke langetermijnfocus. Bovendien dragen fondsen door de internationale spreiding van hun beleggingen bij aan internationale risicodeling. Financiële stelsels waarin spaargelden vooral via pensioenfondsen doorgesluisd worden naar ondernemingen worden ook als stabiel gezien dan stelsels waarin banken het belangrijkste transmissiekanaal vormen (Bovenberg & Van Ewijk 2011). Van diepere kapitaalmarkten en een sterker *commitment* aan langetermijngroei mag een gunstig effect worden verwacht op de investeringen en economische groei. Dit geldt vooral voor ondernemingen die afhankelijk zijn van externe financiering van hun investeringen. Bijlsma e.a. (2018) berekenen dat een 40% hoger pensioenkapitaal (% BBP) een gunstig effect van 0,24 procentpunt heeft op de groei in de industrie voor ondernemingen met een gemiddelde mate van externe financiering. Uit deze analyse blijkt dat er geen absolute voorkeur bestaat voor kapitaaldekking of omslagfinanciering. Het gaat om het vinden van de juiste balans. Interessant is om te bepalen in hoeverre die balans door de recente gebeurtenissen op de financiële markten is veranderd. In de nu volgende slotparagraaf proberen we enkele conclusies voor Nederland te trekken.

7 CONCLUSIES VOOR DE TOEKOMST VAN PENSIOENEN IN NEDERLAND

De huidige rente is laag en lijkt voorlopig ook wel laag te blijven. Ook de markten voor rentes met termijnen van twintig tot dertig jaar zijn somber gestemd. Toch is voorzichtigheid geboden bij het doen van uitspraken over het rendement op kapitaaldekking over een lange tijdshorizon. Voor wie nu start met opbouw van zijn pensioen gaat het om het gemiddelde rendement gemeten over vele decennia. Hoe rendementen zich ontwikkelen, is moeilijk te voorspellen. Toch kunnen we wel iets zeggen over de onderliggende factoren. Een belangrijke determinant is economisch groei. Deze hangt af van de groei van de werkende bevolking en het tempo van technische ontwikkeling. Voor de eerste factor, de bevolkingsgroei, weten wij dat we niet zullen terugkeren naar de hoge groeicijfers van na

de Tweede Wereldoorlog. Met de emancipatiebeweging en de introductie van de pil in de jaren zestig van de vorige eeuw is de gemiddelde gezinsgrootte ongeveer gehalveerd. Met een kindertal van gemiddeld iets minder dan twee per vrouw is het aantal geboorten zelfs niet meer voldoende om de omvang van de bevolking in stand te houden. Door het lagere kindertal vindt een verschuiving plaats in bevolkingssamenstelling: er zijn blijvend meer ouderen in verhouding tot jongeren. Deze verschuiving bereikt een nieuw evenwicht rond het jaar 2040, dat is 70 jaar na de jaren zestig van de vorige eeuw. Het aantal 65-plussers ten opzichte van het aantal mensen onder de 65 zal dan verdubbeld zijn ten opzichte van het jaar 1990. En daarna blijven wij op dat hoge niveau van vergrijzing. Een dergelijk trend geldt voor de hele wereld, de opkomende landen en ontwikkelingslanden inclusief.

De andere belangrijke determinant van economisch groei, de technische ontwikkeling, is moeilijker voorspelbaar. Vooralsnog hebben de meeste economische experts de groeiverwachting neerwaarts bijgesteld, zo ook het CPB voor Nederland (CPB 2019). Minder groei betekent minder investeringen en dus minder vraag naar spaargelden, met lagere rendementen als gevolg. 1% lagere groei kan volgens de theorie tot meerdere procenten lagere rente leiden. Hoe dit zich in de toekomst ontwikkelt, is onzeker. Herleving van technische ontwikkeling zou dus net zo goed in de toekomst weer tot hogere rendementen kunnen leiden. Dit noopt tot grote voorzichtigheid bij het doen van uitspraken over rendementen in de toekomst. Het is ook nog maar net twintig jaar geleden dat veel landen juist zijn overgestapt op kapitaaldekking van pensioenen juist omdat de rendementen aan het einde van de vorige eeuw zo florissant leken (Sinn 2000).

Met deze waarschuwing in het achterhoofd is het toch nuttig om de vraag te stellen wat de betekenis zou zijn van een langdurig lage rente voor het Nederlandse driepijlermodel. In zekere zin gaat het om een ‘what if’-analyse; wat zouden de consequenties zijn als de rente en rendementen langdurig laag zouden blijven? In het Nederlandse stelsel neemt kapitaaldekking een grote plaats in. De huidige pensioenvermogens bedragen, ook na de klap van de coronacrisis, nog steeds ongeveer het dubbele van ons nationaal inkomen. Daarmee staat Nederland samen met Denemarken, IJsland en Zwitserland internationaal aan de top in omvang van het pensioenvermogen

Uit voorgaande analyse kunnen een paar lessen worden getrokken.

- **Bijstelling van ambitie.** Als de rente permanent laag zou blijven is bijstelling van de verwachtingen en ambities voor pensioenen onvermijdelijk. Een eenvoudig levenscyclusmodel laat zien dat een daling van de rente met 3 procentpunt praktisch een verdubbeling van de premie zou vereisen als aan de pensioenambitie (75% van het gemiddeld loon) wordt vastgehouden. Dat lijkt onhaalbaar, zeker gegeven de nu al hoge premies. De alternatieven zijn om genoeg te nemen met lagere pensioenen

(vervangingsratio van 50% in plaats van 75%) of een latere pensioenleeftijd (74 jaar in plaats van 66). Een lastige keuze, maar goed om onder ogen te zien.

- **Investeren in de vijfde pensienpijler, het ‘menselijk’ kapitaal.** Als het rendement op financieel kapitaal afneemt, ligt het voor de hand om meer te investeren in menselijk kapitaal. Door extra onderwijs te volgen en blijvend te investeren in gezondheid en duurzame inzetbaarheid kan de verdien capaciteit, ook later in het leven, worden vergroot. Het hogere inkomen dat dit oplevert, biedt ruimte om wat extra opzij te leggen voor het pensioen. Bovendien biedt een goede duurzame inzetbaarheid de mogelijkheid om – als de rente inderdaad lang laag blijft – langer door te werken om zo een daling in het pensioeninkomen op te vangen.
- **Meer omslag? Niet vanwege lage rente.** Een lagere rente zegt niets over de efficiëntie van omslagfinanciering in vergelijking met kapitaaldekking. De overheid heeft net zo goed te maken met lagere rentes als de private sector. Een lagere rente kan wel aanleiding zijn om anders aan te kijken tegen de verdeling van inkomen over generaties. Een verschuiving van kapitaaldekking naar omslagfinanciering gaat gepaard met herverdeling tussen generaties. Doordat pensioenpremies bij omslagfinanciering worden aangewend voor huidige pensioenen, vindt een inkomensoverdracht plaats van jongere naar oudere generaties. In theorie zou een lagere rente een argument kunnen zijn voor meer omslagfinanciering in pensioenen. Bij een lage rente zijn de kosten van omslagfinanciering voor toekomstige generaties lager. Een lage rente betekent immers ook voor de overheid dat sparen voor de toekomst – bijvoorbeeld via het aflossen van staatsschuld – minder loont. Het welvaartsverlies voor toekomstige generaties bij vergroting van omslagfinanciering is daarom kleiner bij lage rente. Daar staat echter tegenover dat een lagere rente ook reden kan zijn om juist meer te sparen en aan kapitaalopbouw te doen: eenzelfde collectieve nalatenschap voor toekomstige generaties vereist bij een lage rente juist grotere besparingen. Over de betekenis van lage rente is dus moeilijk een eenduidige uitspraak te doen; het is vooral een politieke afweging.
- **Meer omslag? Wel vanwege risico.** Belangrijker lijkt echter een andere factor, de volatiliteit op de financiële markten. De coronacrisis, nog maar tien jaar na de vorige grote crisis (de kredietcrisis), laat nog eens zien hoe groot de onzekerheid is op financiële markten. De omvangrijke kapitaaldekking maakt niet alleen de pensioenen in Nederland kwetsbaar voor schokken op de financiële markten, maar in het kielzog daarvan ook de hele economie. De ervaringen in de tweede pijler sinds het jaar 2000 laten zien dat de fondsen slecht om kunnen gaan met de toename van het risico in pensioenen. Door de vergrijzing van het deelnemersbestand en het zich terugtrekken van ondernemingen als risicosponsor komt het risico onvermijdelijk meer terecht bij de gepensioneerden. De maatschappelijke acceptatie hiervan blijft echter achter bij de realiteit en het is de vraag of dat in de komende jaren – ook met het nieuwe pensioenakkoord – zal verbeteren. Deelnemers hechten sterk aan zekerheid in pensioen en aan solidariteit tussen

werkenden en gepensioneerden. Omslagfinanciering door de overheid kan dit beter bieden dan afzonderlijke pensioenfondsen. De overheid is beter dan de huidige fondsen in staat risico's te verdelen en over een lange horizon uit te smeren.

- **Kapitaaldekking blijft belangrijk voor economisch groei.** Daar staat tegenover dat de voordelen van kapitaaldekking in de vorm van vermogensvorming en diepere kapitaalmarkten juist ook in deze tijd overeind blijven staan. Pensioenfondsen zorgen voor risicodragend kapitaal met focus op langetermijninvesteringen, wat essentieel is voor herstel van innovatie en economische groei.

Al met al leidt dit tot de *volgende opties voor het toekomstige pensioenstelsel voor Nederland*. In de eerste plaats maken lagere rendementen een verschuiving van sparen via financieel kapitaal naar investeren in menselijk kapitaal aantrekkelijk. Dit betekent een accentverschuiving van pensioenopbouw via financieel kapitaal (tweede en derde pijler) naar het *versterken van menselijk kapitaal, de vijfde pensienepijler*. Dit kan door extra te investeren in het initieel onderwijs en blijvend aandacht te besteden aan duurzame inzetbaarheid. Hier ligt in de eerste plaats een belangrijke rol voor het individu zelf. Maar versterking van de vijfde pensienepijler vergt ook inspanningen van de werkgevers, vooral bij duurzame inzetbaarheid, en voor de overheid. Ook voor de overheid vormt investeren in onderwijs en duurzame inzetbaarheid een belangrijk instrument om het pensioenstelsel in Nederland te versterken, zeker in het licht van de onzekerheid op de financiële markten – nog eens versterkt door de coronapandemie – en de toenemende vergrijzing van de bevolking.

Ten tweede, wat betreft de *afweging tussen kapitaaldekking en omslagfinanciering* van de pensioenen moeten we oppassen niet het kind van kapitaaldekking met het badwater weg te gooien. Het gaat niet om de keuze tussen óf omslag óf kapitaaldekking, maar om de juiste balans tussen de pensienepijlers. Vermogensvorming via de pensioenfondsen en daarmee versterking van de kapitaalmarkt blijft een groot pluspunt van het Nederlandse pensioenstelsel. Een langdurig (permanent) lagere rente kan – samen met de recente ervaringen met schokken op de financiële markten – wel aanleiding zijn de balans tussen de pijlers opnieuw te bezien. Een interessant voorbeeld biedt Zweden dat in de jaren negentig van de vorige eeuw het *NDC-pensioen (Niet-financieel Defined Contribution)* heeft ingevoerd als een extra pijler of laag tussen het basispensioen en de kapitaalgedekte tweede pijler. Doordat het NDC-pensioen een deel van de functie van de tweede pijler overneemt, verschuift de balans van kapitaaldekking naar omslag in het pensioenstelsel. Dit heeft twee belangrijke voordelen: het NDC-stelsel biedt welvaartsvaste pensioenen en versterkt daardoor de solidariteit tussen jong en oud. Omdat deelname aan het NDC-pensioen verplicht is voor alle werkenden, lost het tegelijkertijd het probleem van de zzp'ers en dreigende toename van 'witte vlekken' in de tweede pijler op. Met NDC zijn alle werkenden verzekerd van deelname aan pensioenopbouw gedurende hun werkzame leven,

bovenop het basispensioen, de AOW. Tot slot kan snelle invoering van een NDC ook helpen bij het verwerken van de coronaschok en de transitie naar een nieuw pensioencontract door compensatie te bieden aan alle ouderen voor de onvermijdelijk lagere pensioenen in de tweede pijler.

LITERATUUR

M. Bijlsma, J. Bonekamp, C. van Ewijk & F. Haaijen, 'Funded Pensions and Economic Growth', *De Economist* 2018, nr. 3, p. 337-362.

A.L. Bovenberg & C. van Ewijk, *Private pensions in Europe* (CPB Policy Brief, nr. 2011/7), Centraal Planbureau 2011.

Commissie Parameter, *Advies Commissie Parameters*, Advies in opdracht van het Ministerie van SZW, Den Haag 2019.

Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen, *Een sterke tweede pijler; Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*, Rapport in opdracht van het Ministerie van SZW, Den Haag 2010.

CPB, *Zorgen om morgen: Vergrijzingsstudie*, Den Haag: CPB 2019.

E. Dimson, P. Marsh & M. Staunton, *Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2018*, Credit Suisse Research Institute/London Business School 2018.

Europese Commissie, *Green Paper: Towards adequate, sustainable and safe European pension systems*, Brussel 2010.

L. Gratton & A. Scott, *The 100-Year Life: Living and Working in an Age of Longevity*, Londen: Bloomsbury 2016.

J. Hartog & S. Gerritsen, 'Mincer Earnings Functions for the Netherlands 1962-2012', *De Economist* 2016, nr. 3, p. 235-253.

Mercer, *Melbourne Mercer Global Pension Index*, Melbourne 2019.

L. Rachel & L. Summers, *On falling neutral real rates, fiscal policy, and the risk of secular stagnation*, Brookings Papers on Economic Activity, Conference Drafts maart 2019, p. 7-8.

D. Romer, *Advanced Macroeconomics*, McGraw-Hill 2019.

H.W. Sinn, 'Why A Funded Pension System Is Needed And Why It Is Not Needed,' *International Tax and Public Finance* 2000, nr. 4, p. 389-410.

Wereldbank, *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, Washington DC 1994.

Wereldbank, *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform* (red. R. Holzmann & R. Hinz),

5 DATA OP DE ARBEIDSMARKT: TOEPASSINGEN EN UITDAGINGEN

*Maarten Goos en Anna Salomons**

SAMENVATTING

Er zijn steeds meer arbeidsmarktdata beschikbaar, zoals gegevens over vacatures, over salarissen in vergelijkbare banen, en over competenties en zoekgedrag van werkenden en werklozen. Deze data worden samen met kunstmatige-intelligentiesoftware gebruikt voor informatievoorziening en algoritmische aanbevelingen. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste toepassingen vanuit zowel werkgevers- als werknemersperspectief, en de wetenschappelijke kennis hierover. Ten slotte bespreken we twee grote uitdagingen die deze ontwikkelingen met zich meebrengen: het risico op het in stand houden of veroorzaken van biases, en privacyschendingen.

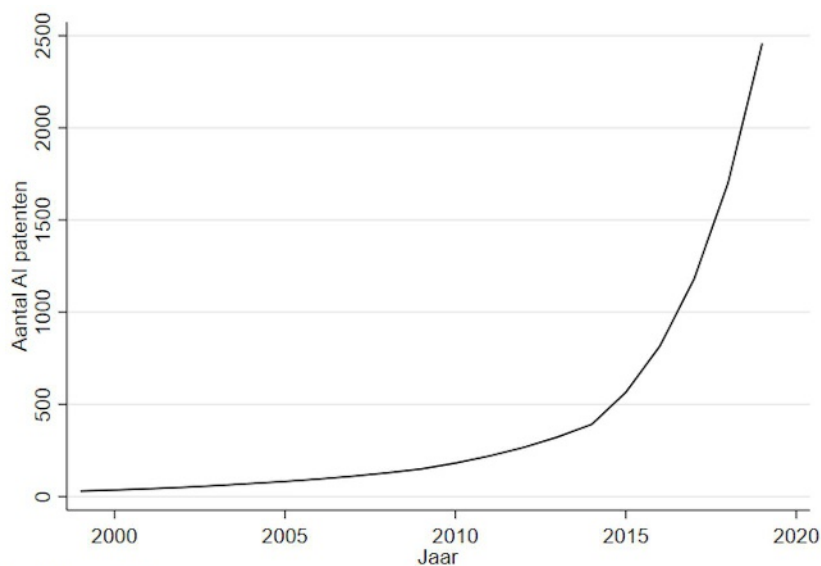
1 INLEIDING

Er is een toenemende beschikbaarheid van data in onze samenlevingen: van individuele kijkcijfers op online streaming platforms tot online zoek- en koopgedrag, en horloges die elke stap tellen of slaapgegevens registreren en analyseren. Ook gebruiken bedrijven en overheden in toenemende mate data om effecten van (beleids)interventies te meten, maar ook om gedrag direct te beïnvloeden en te sturen. Dit wordt mogelijk gemaakt door een golf technologische innovaties, breed genomen kunstmatige of artificiële intelligentie (AI) geheten. Hieronder valt een reeks aan datagedreven algoritmes zoals *machine learning* en natuurlijketaalverwerking, met toepassingen als beeld- en spraakherkenning, en automatische vertaling. Hoewel veel van deze AI-technieken al enige decennia beschikbaar zijn, is hun toepasbaarheid enorm versterkt door de beschikbaarheid van grote hoeveelheden data. Dit kan worden gezien aan de sterke groei in AI-patenten wereldwijd: zoals geïllustreerd in figuur 1 werden er in 1999 slechts dertig patenten in deze categorie toegekend, maar in 2019 is dit toegenomen tot bijna 2500 (Haney 2020).

* Prof. dr. M. Goos is hoogleraar Economie en Instituten aan de Universiteit Utrecht. Prof. dr. A.M. Salomons is hoogleraar Werk en Ongelijkheid aan de Universiteit Utrecht.

Hoewel deze technieken verschillende toepassingen hebben, kunnen ze in essentie tot één specifieke taak worden herleid: *voorspelling* (Agrawal, Gans & Goldfarb 2018). Door grote hoeveelheid data en zelflerende algoritmes kunnen aanbevelingen worden gedaan over een groot aantal mogelijke scenario's: het voorspellen van de uitkomsten van deze scenario's is van grote waarde wanneer we beslissingen nemen. Als consument is iedereen al met deze voorspellingen bekend, in de vorm van naar welke film we zouden moeten kijken, welk artikel of boek we zouden moeten lezen, of welk product we zouden moeten kopen, alle voorspellingen gemaakt op basis van onze eigen data samen met die van miljoenen andere consumenten. Deze voorspellende algoritmes hebben echter veel bredere toepassingen, waaronder ook op de arbeidsmarkt: een metastudie laat zien dat algoritmes ook in deze context goede voorspellingen kunnen doen (Kuncel e.a. 2013). Een specifiek recent Nederlands voorbeeld is de verbeterde voorspelling van werkloosheidscijfers (Adema e.a. 2020). Deze arbeidsmarkttoepassingen zijn het onderwerp van dit artikel.

Figuur 1 Toenemend aantal patenten in artificiële intelligentie



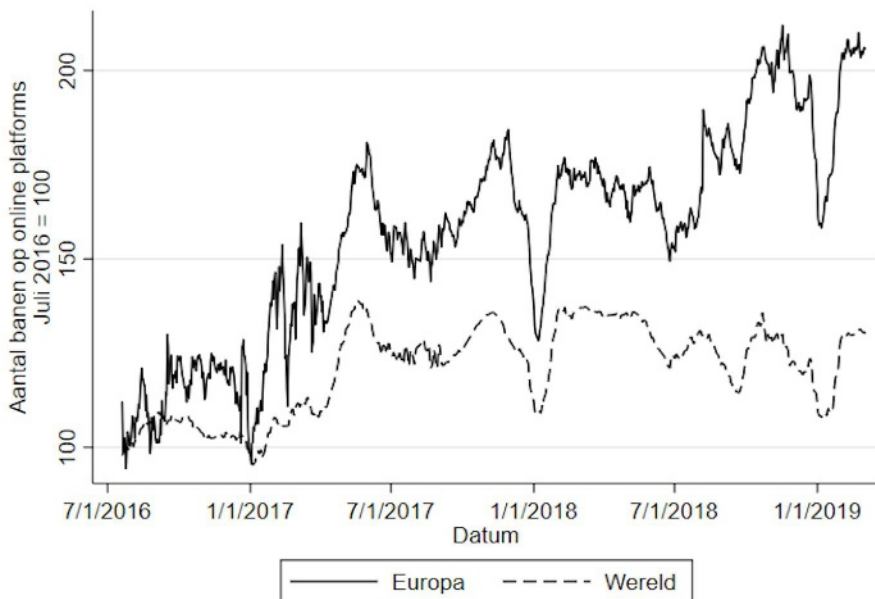
bron: Haney, 2020

Waarom is de toenemende beschikbaarheid van data relevant voor onze arbeidsmarkten? Zoals voor alle markten geldt, is ook voor de arbeidsmarkt informatie van essentieel belang, maar het is kostbaar om te verkrijgen (Stigler 1962). Dit betreft bijvoorbeeld informatie over welke vacatures beschikbaar zijn, welke vacature het best bij ons past wanneer we een baan zoeken, en, vanuit het perspectief van werkgevers, welke kennis, interesses en capaci-

teiten een sollicitant heeft. Deze informatie wordt op de arbeidsmarkt uitgewisseld en leidt in het beste geval tot een match tussen werkgever en werknemer. Zonder informatie zouden deze matches van slechte kwaliteit zijn: als we werkenden willekeurig over banen verdelen, zullen velen niet doen waar ze het beste in zijn. Het nadeel van slechte matches is dat ze niet stabiel zijn omdat ofwel de werknemer een betere optie elders heeft, ofwel de werkgever voor hetzelfde loon een betere werknemer kan aantrekken.

Dit is de eerste reden waarom toenemende beschikbaarheid van data voor de arbeidsmarkt van groot belang is: het betekent dat er meer informatie breed en goedkoop beschikbaar is, waardoor zoekkosten lager worden voor zowel werknemers als werkgevers. Een goed voorbeeld hiervan zijn online vacatures die op baanplatformen worden samengebracht. Figuur 2 laat zien dat bedrijven inderdaad gebruikmaken van deze mogelijkheden: het aantal banen dat op online platforms wordt geplaatst is in Europa over de afgelopen drie jaar meer dan verdubbeld. Tegelijkertijd zoeken werknemers steeds vaker online naar werk (via baanplatformen, maar ook via websites van bedrijven en via online sociale netwerken zoals LinkedIn): in 2000 was dit 25% van de werkenden, terwijl het in 2011 al meer dan 75% betrof (Faberman & Kudlyak 2016).

Figuur 2 Toenemend aantal banen op online platforms



bron: Wood et al., 2018

Een tweede reden waarom toenemende beschikbaarheid van data van belang is voor de arbeidsmarkt, is dat er met deze informatie steeds beter specifieke aanbevelingen kunnen worden gedaan: dit gaat verder dan alleen informatievoorziening, maar bundelt deze informatie ook met een op AI gebaseerde aanbeveling. Deze algoritmische aanbevelings-systemen proberen uit grote hoeveelheden data voorkeuren af te leiden, de haalbare keuzes te bepalen, en de beste keuze te selecteren: en als het algoritme eenmaal is geschreven hebben ze een verwaarloosbare marginale kost. De kwaliteit van deze aanbevelingen kan toenemen met een toenemende hoeveelheid data.

Er is wetenschappelijk bewijs dat eerdere ontwikkelingen waarbij meer data over de arbeidsmarkt beschikbaar kwamen, de matchkwaliteit op de arbeidsmarkt hebben verhoogd. Door gebruik te maken van de regionale diffusie van breedbandinternet kan worden aangetoond dat toegang tot online data over banen en werkzoekenden leidt tot hogere baanvindkansen, hogere lonen bij de start van een nieuwe baan, alsook een hogere baanstabiliteit (Gürtzgen e.a. 2018; Bhuller e.a. 2019). De gemiddelde tijdsduur van een vacature neemt tegelijkertijd af, consistent met een hogere matchkwaliteit. Dit kan ook de werkloosheid doen dalen (Atasoy 2013; Bhuller e.a. 2019; Hjort & Poulsen 2019), hoewel niet alle studies deze macro-economische bevinding ondersteunen (Kroft & Pope 2015).

Ondanks deze verbeteringen blijven zoekfricties en mismatch een probleem voor zowel werkenden als werkgevers: hier zou toenemende beschikbaarheid van data samen met voorspellende algoritmes een bijdrage kunnen leveren. In de rest van dit hoofdstuk geven we aan de hand van een aantal casussen aan wat hier de nieuwste toepassingen en wetenschappelijke inzichten zijn. Deze verdelen we onder in toepassingen vanuit het perspectief van werkzoekenden en werkenden, en toepassingen vanuit het perspectief van werkgevers. Ten slotte besteden we ook aandacht aan mogelijke uitdagingen en risico's van deze toepassingen, namelijk het mogelijke versterken van bestaande biases, inbreuk op privacy, en gebrek aan transparantie. Onze conclusie gaat in op wat deze ontwikkelingen betekenen voor de toekomst van sociale zekerheid in Nederland.

2 TOEPASSINGEN VOOR WERKZOEKENDEN EN WERKENDEN

De mogelijkheid voor werknemers om snel informatie over geschikte banen te vinden is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Veel vacatures worden bijvoorbeeld vervuld via sociale media zoals LinkedIn, Facebook of Twitter. Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt vinden elkaar ook door de opkomst van nieuwe platforms zoals Werkspot.nl voor klussen in en om het huis, Helpling.nl voor schoonmaak, of het freelance platform Upwork.com.

Ook publieke intermediairs proberen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen met behulp van online-instrumenten. Beroepenvinder.nl is een webpagina van het UWV waar werkzoekenden kunnen ontdekken welke beroepen het beste bij hen passen en waar ze kunnen kijken naar openstaande vacatures voor deze beroepen. Ook biedt het UWV de mogelijkheid aan werkzoekenden om in te loggen in het portaal 'Mijn Werkmap' op Werk.nl. In dit portaal kunnen werkzoekenden hun cv maken en plaatsen, kunnen ze in vacatures zoeken en informatie krijgen over trainingen, sollicitatietips, webinars volgen of berichten uitwisselen met een adviseur.

Deze toepassingen worden ook gebruikt voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Een nieuw initiatief is Perspectief.uwv.nl, dat probeert de arbeidsmarktintegratie van werkzoekenden met een Wajong-, WIA- of WAO-uitkering te bevorderen, omdat zij niet makkelijk zelfstandig de weg naar werk vinden. Het platform is een samenwerking met de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), werkgevers- en werknemersorganisaties, alsook private intermediairs. Tijdens de huidige coronacrisis is deze samenwerking uitgebreid (NLWerktDoor.nl). De coronacrisis legt het werk in verschillende sectoren stil, waardoor banen op het spel staan. Tegelijkertijd zijn er ook werkgevers die juist extra mensen nodig hebben, zoals de zorg, land- en tuinbouw en logistiek.

Ook in het buitenland hebben publieke bemiddelaars online platformen ontwikkeld zodat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt elkaar eenvoudiger vinden. Een voorbeeld is Mijn Loopbaan, een platform dat werd ontwikkeld door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB). Het gebruik van Mijn Loopbaan is verplicht voor alle werkzoekenden met een uitkering in Vlaanderen. Het platform maakt van elke werkzoekende een competentieprofiel aan. De competenties die worden gemeten van elke werkzoekende zijn erg gedetailleerd en eenzelfde competentie kan voorkomen in verschillende beroepen. Aan de hand van dit individuele competentieprofiel genereert het platform vervolgens een gepersonaliseerde lijst van vacatures, zoals geïllustreerd in figuur 3. Dit wordt gedaan op basis van grote hoeveelheden data van andere werkzoekenden en een aanbevelingsalgoritme. Deze lijst omvat niet alleen de vacatures in het beroep waarvoor de werkzoekende het meest in aanmerking komt, maar ook vacatures in beroepen waar hij normaal niet naar zou kijken maar wel voor in aanmerking komt op basis van zijn competenties. Op deze wijze probeert het platform werkzoekenden aan meer sollicitatiegesprekken te helpen.

Figuur 3 Algoritmische aanbevelingen op het VDAB-platform



Bron: VDAB (2019)

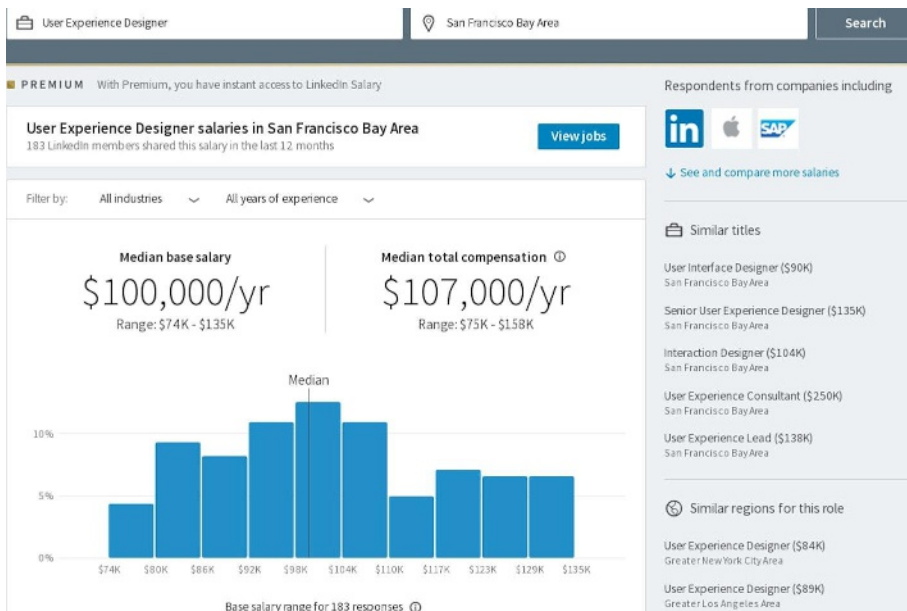
Recent experimenteel onderzoek illustreert hoe effectief dit soort datagedreven algoritmische aanbevelingen kunnen zijn (Belot e.a. 2019). Omdat werkzoekenden vaak zoeken naar een beroep waar weinig vraag naar is, kunnen hun baankansen toenemen wanneer ze worden geïnformeerd over andere beroepen waarnaar meer vraag is en waarvoor ze ook (deels) de competenties hebben of deze makkelijk kunnen aanleren. Om deze hypothese te toetsen nodigden onderzoekers aan de universiteit van Edinburgh werkzoekenden uit om online naar werk te zoeken op computers van hun universiteit. De eerste helft van de werkzoekenden kreeg een standaardwebpagina te zien. De andere helft van de werkzoekenden kreeg een andere webpagina te zien die was gemanipuleerd door de onderzoekers. Op deze gemanipuleerde webpagina moesten werkzoekenden het beroep opgeven dat ze het liefst zouden doen. Vervolgens toonde deze webpagina vacatures in dit beroep maar ook in gelijkaardige beroepen waarvoor de werkzoekende ook in aanmerking zou kunnen komen. Werkzoekenden konden ook het aantal andere werkzoekenden zien die voor de vacature in aanmerken kwamen.

Het experiment onderzocht of werkzoekenden openstaan voor vacatures in beroepen waaraan ze zelf niet zouden denken en, indien dit het geval is, of dit ook leidt tot meer sollicitatiegesprekken. De resultaten van het onderzoek waren dat werkzoekenden die

gebruikmaakten van de webpagina die werd gemanipuleerd door de onderzoekers, meer vacatures lazen en meer sollicitatiegesprekken kregen dan andere werkzoekenden. Bovendien vonden de onderzoekers dat dit effect vooral bestond bij werkzoekenden die heel beperkt zochten naar een specifiek beroep en die al langer werkloos waren. Ten slotte toonde het onderzoek aan dat extra sollicitatiegesprekken vooral kwamen via andere kanalen dan de computers van de universiteit, wat suggereert dat verschillende zoekkanalen niet met elkaar concurreren maar eerder complementair zijn in het vinden van een baan.

De bevindingen uit deze studie zijn belangrijk omdat ze het belang van informatie voor werkzoekenden benadrukken, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het gebruik van sancties om zoekgedrag te sturen. Het onderzoek benadrukt het belang van informatie over vacatures en baankansen, in het bijzonder voor werkzoekenden die beperkt op zoek zijn naar een specifiek beroep en voor langdurige werkzoekenden. Online toepassingen kunnen deze doelgroepen kosteneffectief informeren over vacatures en baankansen, waardoor hun zoekgedrag wordt gestuurd en de werkloosheid afneemt.

Figuur 4 Datagedreven salarisvergelijking op LinkedIn



Bron: Kenthapadi e.a. 2017

Toenemende beschikbaarheid van data is niet alleen relevant voor werkzoekenden maar ook voor werkenden die al een baan hebben. Diensten zoals Google Jobs, LinkedIn en

Indeed gebruiken artificiële intelligentie om werknemers te informeren over hoe hun salaris en voorwaarden zich verhouden tot die van nieuwe vacatures binnen hetzelfde bedrijf, en tot andere werknemers met vergelijkbare banen in andere bedrijven (Kenthapadi e.a. 2017): zie figuur 4. Hiermee zouden werknemers makkelijker kunnen onderhandelen met hun werkgevers (McGrew 2018).

Dit soort informatie zou vooral van belang kunnen zijn voor achtergestelde groepen op de arbeidsmarkt: een studie over de impact van wetgeving over salaristransparantie in Canada vond dat dit de loonkloof tussen mannen en vrouwen heeft doen slinken (Baker e.a. 2019) – salarisinformatie uit een algoritme zou mogelijk een vergelijkbaar effect kunnen hebben. Dit soort informatie zou ook voor overheden relevant kunnen zijn in het monitoren en behalen van doelstellingen over gelijk loon voor gelijk werk: het verkrijgen van data over vergelijkbare banen is met traditionele analyse erg tijdsintensief vergeleken met analyse op basis van natuurlijke taalverwerkingsalgoritmes.

3 TOEPASSINGEN VOOR WERKGEVERS

Algoritmes worden ook door werkgevers op steeds grotere schaal gebruikt om te helpen bij werving en sollicitaties, om cv's te screenen, om input te leveren voor baanprestaties en promotiebeslissingen, om personeelsverloop te voorspellen, en om werknemers aan te sporen tot gedragingen waarvan wordt verwacht dat ze de motivatie en het geluk van werknemers vergroten.

Zo vindt geautomatiseerde cv-screening al plaats bij meer dan 90% van de grote bedrijven (Wall Street Journal 2012). Hoewel dit gedeeltelijk een reactie is op de toename van het aantal sollicitaties dat is opgetreden met de opkomst van vacaturesites (McGrew 2018), weerspiegelt het ook HR-kostenbesparingen. Zelfs bij kleine bedrijven zegt slechts 19% van de wervingsmanagers dat ze naar de meerderheid van de cv's kijken die ze ontvangen, en 47% zegt er slechts een paar te beoordelen, volgens een recent onderzoek van Information Strategies Inc., uitgever van Your HR Digest (Goos & Salomons 2019).

Natuurlijketaalverwerkingsalgoritmes worden door diensten als Indeed en Recruiting.AI gebruikt om cv's en sollicitatiebrieven van sollicitanten te vergelijken met materialen van succesvolle werknemers die al bij het bedrijf in dienst zijn. Sommige bedrijven laten sollicitanten spelletjes of gesimuleerde taken uitvoeren, en analyseren en vergelijken de resulterende data met behulp van AI. Het idee is dat op basis van deze data bepaalde karakteristieken kunnen worden gemeten (zoals concentratie, samenwerking en risicogedrag) die

wel van belang zijn voor werkgevers maar niet direct te observeren zijn. Een voorbeeld van een Nederlands bedrijf dat deze technieken breed toepast, is Unilever (NRC 2018).

Een invloedrijke recente paper die deze toepassingen bestudeert, vindt veelbelovende en ook verrassende resultaten (Hoffman e.a. 2019). De auteurs analyseren met behulp van quasi-experimentele methoden de introductie van een functietest met algoritmische aanbeveling voor wervingsbeslissingen in vijftien bedrijven met laaggeschoolde werknemers in de dienstensector. HR-managers ontvangen de aanbeveling als een eenvoudige score: groen voor kandidaten met een hoog voorspeld potentieel, geel voor kandidaten met gematigd potentieel, of rood voor de laagste beoordeling. Managers werden aangemoedigd om de test mee te nemen in wervingsbeslissingen, maar waren niet verplicht deze strikt te volgen. Hieruit blijkt ten eerste dat de aanbeveling een goede voorspelling geeft van matchkwaliteit: sollicitanten met een hoge score blijven nadat ze zijn aangenomen gemiddeld langer bij het bedrijf in dienst. Dit illustreert het potentieel van datagedreven aanbevelingen voor werkgevers.

Maar ook blijkt dat er HR-managers zijn die de algoritmische aanbeveling negeren door een sollicitant met een lagere score aan te nemen ook als sollicitanten met een hogere score beschikbaar zijn. Dit leidt echter tot slechtere resultaten: managers die systematisch het algoritme negeren, halen vaker werknemers binnen die sneller weer ontslag nemen en ook een lagere productiviteit hebben. Dit suggereert dat managers niet alleen uitzonderingen maken omdat ze beter geïnformeerd zijn, maar (deels) ook omdat ze bevooroordeeld zijn. Meer algemeen toont onderzoek inderdaad aan dat algoritmische input bij het maken van keuzes in veel gevallen leidt tot betere beslissingen (Kleinberg e.a. 2017; Cowgill 2020).

Uit een ander experiment op het werkplatform Upwork blijkt dat bedrijven die algoritmisch aanbevolen sollicitanten ontvangen, 20% meer van hun vacatures opvullen zonder dat niet-aanbevolen sollicitanten worden verdrongen (Horton 2017). Dit uitblijven van verdringing staat in tegenstelling tot traditionele actieve arbeidsbeleidinterventies waarbij publieke arbeidsbemiddelaars werkzoekenden en vacatures bij elkaar brengen: bij deze interventies worden soms positieve effecten gecreëerd voor de groep die wordt geholpen, maar ten koste van de groep die deze hulp niet ontvangt (Crépon e.a. 2013; Gautier e.a. 2018). De gevonden positieve effecten op vacature-invulling waren het grootst voor technische vacatures, waar er veel krapte op de arbeidsmarkt is.

Een volgende stap in de toepassing van toenemende data en AI voor werkgevers is dat ook (een deel van) het sollicitatiegesprek door software wordt uitgevoerd of gemonitord (Goos & Salomons 2019). *Chat-bots* en fysieke robots worden ingezet om een interviewervaring te bieden zonder de onbewuste vooroordelen waar mensen vatbaar voor zijn. Daartoe

worden alle vragen op identieke wijze, op dezelfde toon en doorgaans in dezelfde volgorde gesteld en menselijke recruiters of managers krijgen vervolgens van elk gesprek een tekstoverzicht om hen te helpen beslissen welke kandidaten naar het volgende stadium van het proces moeten gaan. Andere toepassingen, zoals HireVue, gaan nog verder en gebruiken ook AI om emoties van sollicitanten te herkennen en te categoriseren.

Ten slotte zijn er toepassingen die werkgevers gebruiken om bestaande werknemers in dienst te houden, en om burn-out en andere werkstress te voorkomen. Zo heeft de tech-startup Humu een datagestuurde aanpak ontwikkeld om het geluk van werknemers te vergroten. Deze analyseert enquêtes onder werknemers om gedragsveranderingen te identificeren die waarschijnlijk de grootste impact zullen hebben op het vergroten van het geluk van het personeel, en gebruikt vervolgens e-mails en sms-berichten om individuele werknemers te 'nudgen' tot kleine acties die het grotere doel bevorderen (Thaler & Sunstein 2008). Evenzo heeft IBM een 'voorspellend verloopprogramma' gepatenteerd dat is ontwikkeld met de op AI gebaseerde supercomputer Watson. Dit programma is bedoeld om het individuele verloop van werknemers te voorspellen en op basis daarvan acties voor managers aan te bevelen om werknemers in dienst te houden. Dergelijke ontwikkelingen zouden niet alleen van positieve invloed kunnen zijn op het welzijn van werknemers, maar ook het potentieel hebben om hun productiviteit te verhogen; onderzoek heeft een oorzaikelijk verband aangetoond tussen geluk en productiviteit (Oswald e.a. 2015).

4 UITDAGINGEN EN RISICO'S

Alle bovengenoemde toepassingen, zowel vanuit werknemers- als werkgeversperspectief, hebben nuttige en/of lovenswaardige doelen: kostenbesparingen, efficiëntietoenames, informatievoorziening, betere matches op de arbeidsmarkt, het bevorderen van baantevredenheid, en het weghalen van menselijke vooroordelen. Het is echter niet altijd duidelijk of deze doelen worden gehaald: hoewel er wetenschappelijke kennis is over bepaalde toepassingen in een specifieke context (zoals hierboven voor een aantal casussen beschreven), worden lang niet alle (nieuwe) toepassingen op een wetenschappelijke manier geëvalueerd.

Ook is er op dit moment nog geen consensus over de condities waaronder deze doelstellingen haalbaar zijn. Het is waarschijnlijk dat hier juist meer dan ooit menselijk beoordelingsvermogen ('judgment') voor nodig is: Agrawal e.a. (2018) beargumenteren dat de betere en goedkopere voorspelling die door data in combinatie met AI wordt geleverd, de waarde van het menselijk oordeel doet toenemen. Dit is het geval omdat voorspellen en oordelen complementen zijn: als de kost van de ene afneemt, neemt de waarde van de andere toe. Dit essentiële inzicht zou ons ervoor moeten behoeden om de output van

algoritmes als beslissing te interpreteren: deze output is afhankelijk van de input die wij geven, zowel in termen van doelstellingen als in het soort data dat we gebruiken en de dingen die we wel en niet kunnen meten.

Maar zelfs als doelstellingen (zoals kostenbesparingen door betere aanbevelingen) met behulp van data en AI *wel* aantoonbaar behaald worden, kunnen er nadelen en risico's aan verbonden zijn voor (een deel van) de betrokken partijen. Deze risico's zijn breed onder te verdelen in twee categorieën: bias en een gebrek aan privacy.

4.1 Bias

Biases door gebruik van datagestuurde beslissingen kunnen ontstaan doordat de zogeheten inputdata (in de context van AI ook wel 'trainingdata' geheten) vertekend zijn, bijvoorbeeld door historische discriminatie (Barocas & Selbst 2016). Als bijvoorbeeld data over bestaande *chief executive officers* (CEO's), hoofdzakelijk mannen, worden gebruikt om een algoritme te ontwerpen om nieuwe CEO's aan te werven, dan is het mogelijk dat dit de huidige situatie ten nadele van vrouwen in stand houdt. Een vergelijkbaar scenario vond plaats bij Amazon, waar in 2017 algoritmes werden ontwikkeld om cv's van sollicitanten te screenen, gebruikmakend van tien jaar aan interne data van Amazonwerknemers. Bij het testen van de technologie werd echter ontdekt dat het algoritme negatieve coëfficiënten plaatste op termen die verband houden met vrouwen: het algoritme werd uiteindelijk niet ingezet omdat werd verwacht dat het bij ingebruikname de mannelijke dominantie in de technologie-industrie zou versterken.

Maar algoritmes kunnen discriminerend werken zelfs indien de inputdata waarmee het algoritme leert niet biased zijn. Een bekend onderzoek dat dit aantoont, analyseert advertenties op Facebook. De advertenties informeerden gebruikers van Facebook in 191 landen over opleidingen en carrières in STEM-banen (Science, Technology, Engineering and Math). Vrouwen zijn ondervertegenwoordigd in STEM-banen, ook in Nederland (EC 2019). De onderzoekers gaven Facebook expliciet de opdracht om de advertentie te tonen aan zowel mannen als vrouwen. Maar ondanks deze keuze bleek dat de advertentie toch minder vaak aan vrouwen dan aan mannen werd getoond: vrouwen kregen de advertentie zelfs 20% minder vaak te zien.

Waarom kregen vrouwen de advertentie minder vaak te zien dan mannen? Om deze vraag te beantwoorden ging het onderzoek dieper in op drie mogelijke verklaringen. De eerste verklaring is dat het zoekgedrag van vrouwen anders is dan dat van mannen: indien vrouwen minder snel op een STEM-advertentie klikken en het algoritme maximaliseert

het aantal clicks, dan zullen minder advertenties aan vrouwen worden getoond. Maar net het omgekeerde is waar: vrouwen klikken 28% vaker op een getoonde advertentie dan mannen. Een tweede verklaring is dat de data waarmee het algoritme leert biased kunnen zijn. Indien dit het geval zou zijn verwacht je dat het algoritme sterker zal discrimineren in landen met een cultuur die nadeliger is voor vrouwen. Maar de onderzoekers vonden geen verband tussen de discriminatie door hun algoritme en de vrouwonvriendelijkheid (zoals een lagere participatie in het onderwijs of op de arbeidsmarkt) in een land.

De onderzoekers vonden een andere verklaring voor de discriminatie van vrouwen: advertenties op Facebook concurreren met elkaar om de schaarse aandacht van gebruikers. Omdat vrouwen meer reageren op advertenties met clicks, is een advertentie tonen aan vrouwen duurder. Hierop reageert het algoritme door minder advertenties te tonen aan vrouwen. Het algoritme houdt dus rekening met alle kosten (inclusief de hogere prijs die Facebook vraagt voor het tonen van advertenties aan vrouwen) en baten (het aantal clicks) voor adverteerders op het platform. Zelfs indien het algoritme geen gebruik maakt van biased inputdata, is er toch gender bias in het resultaat.

Een opkomend en multidisciplinair onderzoekgebied bedenkt manieren om biases in algoritmische voorspellingen te identificeren en te verwijderen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door hypothetische gegevenssimulaties uit te voeren en de resultaten op biases te testen (zie Kleinberg e.a. 2018a, 2018b). Ook kunnen algoritmes aan aanvullende billijkheidsbeperkingen worden onderworpen (Chouldechova 2017; Dwork e.a. 2012; Corbett-Davies e.a. 2017). Verdergaande innovatie in de manier waarop algoritmes worden ingezet zou ook kunnen helpen. Lopend onderzoek laat zien dat algoritmes die worden getraind om te leren over zoveel mogelijk verschillende groepen op de arbeidsmarkt, tot even goede wervingsvoorspellingen leiden als algoritmes die alleen worden getraind op het selecteren van groepen die in het verleden al veelvuldig zijn aangenomen, maar wel veel betere diversiteitsuitkomsten hebben (Raymond 2020). En als laatste worden strengere wetten tegen algoritmische discriminatie aangenomen, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Ten slotte moet worden meegewogen dat menselijke beslissingen ook niet vrij van biases zijn: onderzoek toont inderdaad aan dat algoritmische input in de meeste gevallen bias ten opzichte van menselijke beslissingen kan verminderen (Cowgill & Tucker 2017; Kleinberg e.a. 2017; Cowgill 2020). Hoewel het vermijden van algoritmische discriminatie geen eenvoudige opgave is, is het dus niet per se moeilijker dan het verwijderen van (on)bewuste vooroordelen uit menselijke beslissingen.

4.2 Gebrek aan privacy

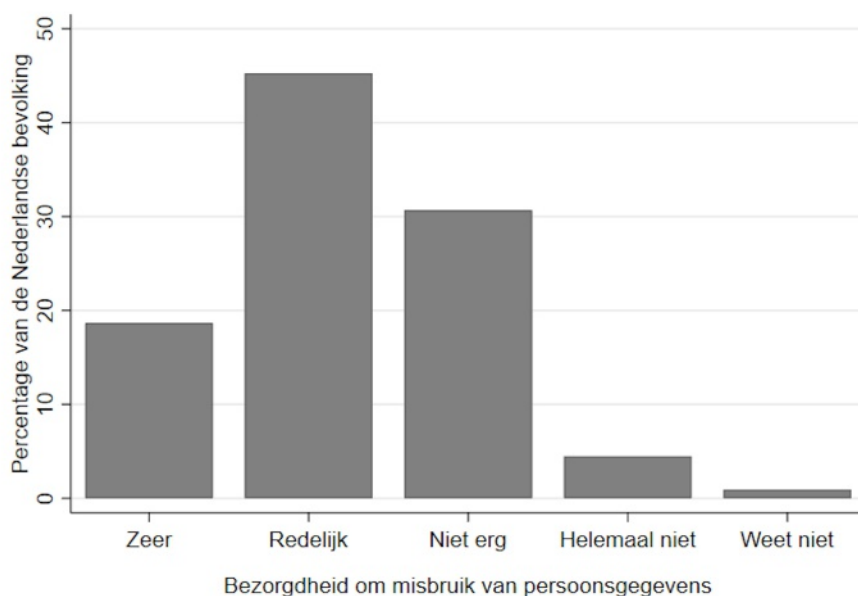
Algoritmische aanbevelingen kunnen alleen met behulp van data worden gemaakt. In een arbeidsmarktcontext kunnen deze data soms gevoelig zijn, zoals iemands persoonlijke werkgeschiedenis, afwezigheid door ziekte, werktevredenheid, testscores, persoonsgegevens, en andere kenmerken zoals zoekgedrag.

Er zijn dan ook actieve dataprivacydiscussies over de verschillende soorten toepassingen die hierboven uiteengezet zijn. Een representatieve bevraging uit 2015 laat zien dat 64% van de Nederlanders toen al bezorgd was over misbruik van hun persoonsgegevens, zoals figuur 5 illustreert (Eurobarometer 2015). Wat betreft toepassingen op de arbeidsmarkt is het registreren en analyseren van gezichtsuitdrukkingen tijdens sollicitatiegesprekken omstreden (The Guardian 2019), en wordt de mogelijkheid van werkgevers om het gedrag van hun werknemers online te volgen omschreven als spionagesoftware, zoals figuur 6 laat zien (de Volkskrant 2020). Ook datagedreven beslissingen van de overheid zijn in opspraak geraakt, recent nog in het detecteren van mogelijke uitkeringsfraude door het Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) (NOS 2020). Dit programma, Systeem Risico-Indicatie (SyRI), werd bijvoorbeeld gebruikt door op basis van data te voorspellen welke uitkeringsontvangers niet genoeg doen om aan werk te komen. SyRI is recent strijdig verklaard met het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens: de inbreuk op het privéleven van dit programma werd als onvoldoende gerechtvaardigd gezien, omdat er geen redelijke verhouding tussen het maatschappelijk belang en deze privacyinbreuk is aangetoond (Rb. Den Haag 2020, 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ijverde in 2016 al voor een verdere versterking van onafhankelijk toezicht op de analyse en het gebruik van gegevens in de publieke sector (WRR 2016). De discussie over privacy is natuurlijk veel breder dan arbeidsmarktalgoritmes, en wordt op dit moment bijvoorbeeld ook gevoerd over een COVID-app die data over contacten registreert, en over online monitoringsoftware die studenten via webcam opneemt om tentamenfraude tegen te gaan.

Een belangrijke eerste stap om privacy gewicht te geven in beslissingen over het gebruik van arbeidsmarktdata is transparantie over de toepassingen, en *informed consent*. Dit soort bepalingen wordt bijvoorbeeld geregeld in de Algemene verordening gegevensbescherming van de Europese Unie, ook wel bekend als de General Data Protection Regulation (GDPR). De AVG is van toepassing sinds 25 mei 2018 en heeft als doel om de privacy van gebruikers van digitale toepassingen te beschermen. Deze wet geeft gebruikers meer rechten als het gaat om de verwerking van persoonlijke gegevens en het gebruik van geautomatiseerde beoordelingen op basis van algoritmes. De wet bepaalt dat individuen toestemming moeten geven wanneer derden hun persoonlijke data willen bewaren, en geeft individuen het recht

deze toestemming ook weer in te trekken. Onderzoek toont aan dat de AVG heeft geleid tot 40% minder doorstroom van persoonlijke gegevens naar online adverteerders (Urban e.a. 2020). Privacybescherming voor werkzoekenden en werkenden kan verder vorm worden gegeven door aanpassingen in de wetgeving over gezonde en veilige arbeidsomstandigheden. Een mogelijk handvat hiervoor zou de Europese richtlijn inzake transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden van 1 juli 2019 kunnen zijn: hoewel niet expliciet genoemd in de richtlijn, is transparantie wat betreft gebruik van algoritmes wellicht ook te interpreteren als onderdeel van de essentiële arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden waaraan wordt gerefereerd. EU-lidstaten moeten de bepalingen uiterlijk 1 augustus 2022 in nationaal recht omzetten (EU 2019).

Figuur 5 Bezorgdheid om misbruik persoonsgegevens



bron: Eurobarometer, 2015

Figuur 6 Publieke discussie over privacy



Een bekende en veelgebruikte vorm van privacybescherming is data de-identificatie: hierbij worden bepaalde identificerende kenmerken (zoals namen) verwijderd of niet geregistreerd. Onderzoek wijst echter uit dat toenemende beschikbaarheid van data en zelflerende algoritmes het steeds makkelijker maken om individuen in zulke zogenoemde anonieme data achteraf toch te identificeren, in strijd met AVG-bepalingen (Rocher e.a. 2019). Zo konden individuen bijvoorbeeld worden geïdentificeerd in een breed scala aan ‘anonieme’ data, waaronder Censusdata, gezondheidsdata, en creditcarddata. Deze tekortkoming leidt tot nieuw wetenschappelijk onderzoek dat effectieve privacy in algoritmes probeert in te bouwen. Een belangrijke bijdrage op dit gebied komt uit de cryptografie, en heet differentiële privacy (Dwork e.a. 2006; Dwork & Roth 2014). Hierbij worden alle privacygevoelige gegevens van statistische ruis voorzien, en wordt het onmogelijk om gegevens tot individuen te herleiden. Deze technieken zijn al toepasbaar: Apple heeft differentiële privacy bijvoorbeeld in haar besturingssystemen ingebouwd.

5 CONCLUSIE

De toenemende beschikbaarheid van data en voorspellende algoritmes leiden tot een veelheid aan mogelijke toepassingen op de arbeidsmarkt. Wat betekenen deze ontwikkelingen, samengevat, voor de toekomst van sociale zekerheid in Nederland?

Ten eerste moeten deze ontwikkelingen niet als een vervanging voor het socialezekerheidsstelsel worden gezien, maar ze kunnen een deel van de socialedienstverlening wel aanvullen

en wellicht effectiever en goedkoper maken. Dit kan zowel gebeuren door betere matching tussen werkgevers en werknemers, maar ook doordat de overheid met toenemende data-beschikbaarheid sneller en accurater kan reageren op arbeidsmarktontwikkelingen. Hier zijn wel risico's aan verbonden, in het bijzonder de kans op discriminatie door biases, en privacyschending. Deze risico's gaan verder dan alleen foutieve algoritmische aanbevelingen of datalekken: ze zouden het vertrouwen in het socialezekerheidsstelsel kunnen schaden, wat de welvaartsstaat in gevaar brengt. Transparantie over de manier waarop deze toepassingen worden gebruikt en onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek naar de effecten voordat brede implementatie wordt toegepast, zijn hierbij van groot belang. De manier waarop deze technieken in de toekomst worden gebruikt, ligt niet vast, maar moet door beleidskeuzes en wetgeving worden gestuurd.

LITERATUUR

Y. Adema e.a., *Voorspellen van de werkloosheid: kan het beter?*, CPB Achtergronddocument, 2018.

A. Agrawal, J. Gans & A. Goldfarb, *Prediction Machines: The Simple Economics of Artificial Intelligence*, Harvard Business Review Press 2018.

H. Atasoy, 'The Effects of Broadband Internet Expansion on Labor Market Outcomes', *Industrial and Labor Relations Review* 2013, nr. 2, p. 315-345.

M. Baker, Y. Halberstam, K. Kroft, A. Mas & D. Messacar, *Pay Transparency and the Gender Gap*, NBER Working Paper 2019, nr. 25834.

S. Barocas & A.D. Selbst, 'Big Data's Disparate Impact', *California Law Review* 2016, nr. 3, p. 671-732.

M. Belot, P. Kircher & P. Muller, 'Providing Advice to Jobseekers at Low Cost: An Experimental Study on Online Advice', *The Review of Economic Studies* 2018, nr. 4, p. 1411-1447.

M. Bhuller, A.R. Kostol & T.C. Vigtel, 'How Broadband Internet Affects Labor Market Matching', Working paper, 2019.

A. Chouldechova, 'Fair Prediction with Disparate Impact: A Study of Bias in Recidivism Prediction Instruments', *Big Data* 2017, nr. 2, p. 153-163.

S. Corbett-Davies, E. Pierson, A. Feller, S. Goel & A. Huq, 'Algorithmic Decision Making and the Cost of Fairness', in: *Proceedings of the 23rd ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining*, 2017, p. 797-806.

B. Cowgill, 'Bias and Productivity in Humans and Machines: Theory and Evidence from Resume Screening', Columbia Business School Research Paper 30 juli 2019, via https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3584916.

B. Cowgill & C. Tucker, 'Algorithmic Bias: A Counterfactual Perspective,' Working Paper: NSF Trustworthy Algorithms 2017.

B. Crépon, E. Duflo, M. Gurgand, R. Rathelot & P. Zamora, 'Do Labor Market Policies Have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment,' *Quarterly Journal of Economics* 2013, nr. 2, p. 531-580.

C. Dwork, F. McSherry, K. Nissim & A. Smith, 'Calibrating noise to sensitivity in private data analysis', in: S. Halevi & T. Rabin (red.), *Proceedings of the Third conference on Theory of Cryptography*, Berlin/Heidelberg: Springer Verlag 2006, p. 265-284.

C. Dwork, M. Hardt, T. Pitassi, O. Reingold & R. Zemel, 'Fairness Through awareness,' in: *Proceedings of the 3rd Innovations in Theoretical Computer Science Conference*, 2012, p. 214-226.

C. Dwork & A. Roth, 'The Algorithmic Foundations of Differential Privacy', *Foundations and Trends in Theoretical Computer Science* 2014, nr. 3-4, p. 211-407.

Eurobarometer, *Data Protection*, Special Eurobarometer 431 / Wave EB83.1, 2015.

Europese Commissie, 'Women in Science and Technology', 2019, via <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190211-1>.

EU 2019: Richtlijn (EU) 2019/1152 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie.

J. Faberman & M. Kudlyak, 'What Does Online Job Search Tell Us about the Labor Market?', *Economic Perspectives* 2016, nr. 1.

P. Gautier, P. Muller, B. van der Klaauw, M. Rosholm & M. Svarer, 'Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance', *Journal of Labor Economics* 2018, nr. 4, p. 1073-1125.

- M. Goos & A. Salomons, 'Future of Work, An Agenda', Rapport voor Randstad Flexibility@Work 2018.
- N. Gürtzgen, A. Diegmann, L. Pohlen & G.J. van den Berg, 'Do Digital Information Technologies Help Unemployed Job Seekers Find a Job? Evidence from the Broadband Internet Expansion in Germany', Working paper, 2018.
- B. Haney, 'AI Patents: A Data Driven Approach', *Chicago-Kent Journal of Intellectual Property* 2020, nr. 3.
- J. Hjort & J. Poulsen, 'The Arrival of Fast Internet and Employment in Africa', *American Economic Review* 2019, nr. 3, p. 1032-1079.
- M. Hoffman, L.B. Kahn & D. Li, 'Discretion in Hiring', *The Quarterly Journal of Economics* 2017, nr. 2, p. 765-800.
- J.J. Horton, 'The Effects of Algorithmic Labor Market Recommendations: Evidence from a Field Experiment', *Journal of Labor Economics* 2017, nr. 2, p. 345-385.
- K. Kenthapadi, S. Ambler, L. Zhang & D.K. Agarwal, 'Bringing Salary Transparency to the World: Computing Robust Compensation Insights via LinkedIn Salary', *Proceedings of the 2017 ACM on Conference on Information and Knowledge Management*, 2017, p. 447-455.
- J. Kleinberg, H. Lakkaraju, J. Leskovec, J. Ludwig & S. Mullainathan, 'Human Decisions and Machine Predictions', *The Quarterly Journal of Economics* 2017, nr. 1, p. 237-293.
- J. Kleinberg, J. Ludwig, S. Mullainathan & A. Rambachan, 'Algorithmic Fairness', *American Economic Association Papers and Proceedings* 2018, vol. 108, p. 22-27 (Kleinberg e.a. 2018a).
- J. Kleinberg, J. Ludwig, S. Mullainathan & C.R. Sunstein, 'Discrimination in the Age of Algorithms', *Journal of Legal Analysis* 2018, vol. 10, p. 113-174 (Kleinberg e.a. 2018b).
- K. Kroft & D.G. Pope, 'Does Online Search Crowd Out Traditional Search and Improve Matching Efficiency? Evidence from Craigslist', *Journal of Labor Economics* 2014, nr. 2, p. 259-303.

N. Kuncel, D. Klieger, B. Connelly & D. Ones, 'Mechanical Versus Clinical Data Combination in Selection and Admissions Decisions: A Meta-Analysis', *Journal of Applied Psychology* 2013, nr. 6, p. 1060-1072.

A. Lambrecht & C.E. Tucker, 'Algorithmic Bias? An Empirical Study into Apparent Gender-Based Discrimination in the Display of STEM Career Ads', Working paper, 2016.

W. McGrew, 'How Job-Matching Technologies Can Build Fairer and More Efficient U.S. Labor Market', Washington Center for Equitable Growth 2018, <https://equitablegrowth.org/how-job-matching-technologies-can-build-a-fairer-and-more-efficient-u-s-labor-market/>.

NOS, 'UWV neemt fraudeopsporing onder de loep na privacyrechtszaak', NOS 5 maart 2020.

NRC, 'Solliciteren bij een algoritme', NRC 11 mei 2018.

A.J. Oswald, E. Proto & D. Sgroi, 'Happiness and Productivity,' *Journal of Labor Economics* 2015, nr. 4, p. 789-822.

L. Raymond, 'Hiring as Exploration', MIT Sloan working paper, 2020.

L. Rocher, J.M. Hendrickx & Y.de Montjoye, 'Estimating the success of re-identifications in incomplete datasets using generative models,' *Nature Communications* 2019, nr. 10.

G.J. Stigler, 'Information in the Labor Market', *Journal of Political Economy* 1962, nr. 5, Part 2, p. 94-105.

R.H. Thaler & C.R. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Penguin Books 2008.

T. Urban, D. Tatang, M. Degeling, N. Pohlmann & T. Holz, 'Measuring the Impact of the GDPR on Data Sharing in Ad Networks', 2020, doi:10.1145/3320269.3372194.

VDAB, 'Handleiding Mijn Loopbaan voor Burgers,' VDAB 2019, beschikbaar via www.vdab.be/sites/web/files/doc/mijnloopbaan/Handleiding%20Mijn%20loopbaan%20voor%20burgers.pdf

L. Weber, 'Your Resumé Vs. Oblivion,' *The Wall Street Journal* 24 januari 2012.

J. Witteman, 'Thuiswerken met de Franse slag? Kijk uit, de baas bespioneert je', *de Volkskrant* 29 april 2020.

A.J. Wood, V. Lehdonvirta & M. Graham, 'Workers of the Internet Unite? Online Freelancer Organization Among Remote Gig-Economy Workers in Six Asian and African Countries', *New Technology, Work and Employment* 2018, nr. 2, p. 95-112.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Big Data in een vrije en veilige samenleving*, WRR-rapport 2016-95, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016.

6 BETERE PENSIOENEN VOOR ZZP'ERS^{*}

*Kees Goudswaard^{**}*

SAMENVATTING

Er bestaan grote verschillen in sociale bescherming tussen werknemers en zzp'ers. Zo bouwen zzp'ers gemiddeld genomen aanzienlijk minder pensioen op. Verbetering van de pensioenen van zzp'ers staat dan ook hoog op de beleidsagenda. In dit hoofdstuk wordt de pensioenopbouw van zzp'ers in kaart gebracht en worden beleidsopties en -voorstellen om die pensioenen te verbeteren geanalyseerd. Een eerste toekomstscenario is een pensioenregeling in de tweede pijler specifiek voor zzp'ers, wellicht met automatische deelname en een opt-out. Een dergelijke regeling zal voldoende flexibiliteit moeten kennen. Een ander toekomstscenario, in lijn met de voorstellen van de commissie-Borstlap, is een pensioenregeling voor alle werkenden, zowel werknemers als zelfstandigen. Dit zou een stap zijn in de richting van een meer universeel stelsel van sociale zekerheid.

1 INLEIDING

De veranderingen op de Nederlandse arbeidsmarkt trekken sterk de aandacht. Dat geldt vooral voor de forse toename van het aantal zelfstandigen, en in het bijzonder zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Inmiddels zijn er – afhankelijk van de gehanteerde definitie – circa 1,2 miljoen zzp'ers en dat aantal stijgt nog steeds. Er bestaan grote verschillen tussen werknemers en zzp'ers in arbeidsrecht en sociale zekerheid. Zzp'ers kennen geen ontslagbescherming of minimumloon en vallen niet onder de werknemersverzekeringen. Ook bouwen zzp'ers niet verplicht pensioen op in de tweede pijler, wat voor ruim 90% van de werknemers wel geldt. Dat leidt ertoe dat zzp'ers gemiddeld genomen minder pensioen opbouwen dan werknemers. Voor relatief veel zelfstandigen kan het pensioen als ontoereikend worden gekwalificeerd, uitgaande van de norm van een pensioen van 70% van het gemiddelde inkomen. Als gevolg van de coronacrisis zal het beeld ongetwijfeld verder gaan verslechteren. Wel zijn de verschillen in pensioenopbouw binnen de groep zelfstandigen

^{*} Dit hoofdstuk maakt deels gebruik van en borduurt voort op eerder onderzoek van de auteur (Goudswaard & Caminada 2017 en Zwinkels e.a. 2017).

^{**} Prof. dr. K.P. Goudswaard is bijzonder hoogleraar sociale zekerheid vanwege Instituut Gak en gewoon hoogleraar economie aan de Universiteit Leiden.

groot. Meer in het algemeen vormen zzp'ers een zeer heterogene groep (Rijksoverheid 2015). Een groot deel van de zzp'ers is dat vrijwillig geworden, maar er zijn ook voormalig werknemers die noodgedwongen zzp'er zijn geworden. Sommigen zijn afhankelijk van een of enkele opdrachtgevers en hebben weinig autonomie. Er wordt in dit verband ook wel gesproken over schijnzelfstandigen. Verder zijn er verschillende typen zzp'ers, variërend van freelancers (ondernemer voor de omzetbelasting), eenmanszaken (IB-ondernemers) tot directeurs-groootaandeelhouders.

De verschillen in pensioen tussen werknemers en zzp'ers vormen een belangrijk maatschappelijk thema. Zo stelde het kabinet in 2016 dat een toereikend pensioen voor alle werkenden, dus inclusief zelfstandigen, een richtinggevende hoofdlijn is voor een toekomstbestendig pensioenstelsel (Ministerie van SZW 2016). In het pensioenakkoord van 2019 komen meerdere maatregelen aan de orde om de pensioenpositie van zzp'ers te verbeteren (SER 2019 en Ministerie van SZW 2019a). De commissie-Borstlap (Commissie Regulering van Werk 2020) stelt dat een aanvullende pensioenvoorziening voor alle werkenden in de toekomst voor de hand ligt.

In dit hoofdstuk wordt de pensioenopbouw van zzp'ers in kaart gebracht en worden de diverse beleidsopties om de pensioenen van zzp'ers te verbeteren geanalyseerd. In paragraaf 2 komt de vraag aan de orde in hoeverre er vanuit theoretisch perspectief een rol voor de overheid is weggelegd als het gaat om aanvullende pensioenen voor zzp'ers. In paragraaf 3 worden de bestaande mogelijkheden voor pensioenopbouw van zzp'ers besproken. Vervolgens wordt op basis van uitgebreid empirisch onderzoek een beeld geschetst van wat zzp'ers daadwerkelijk opbouwen. De verschillende opties om te komen tot betere pensioenen voor zzp'ers worden geanalyseerd in paragraaf 4. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vrijwillige opties en vormen van verplichting. Tevens worden de maatregelen ten aanzien van de pensioenen van zzp'ers in het pensioenakkoord en de voorstellen van de commissie-Borstlap besproken. Paragraaf 5 sluit af met de belangrijkste conclusies en een toekomstperspectief.

2 DE ROL VOOR DE OVERHEID

Het feit dat de grote en groeiende groep zzp'ers relatief weinig sociale bescherming geniet, is problematisch. Het betekent bovendien dat het draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid kleiner wordt en de mogelijkheden tot het onderling delen van risico's binnen de bevolking worden beperkt. Deze lacune in het sociale stelsel wordt breed onderkend. Zo pleit de commissie-Borstlap (2020) voor basiszekerheid voor alle werkenden. De Europese Raad heeft in 2018 de aanbeveling gedaan om eenieder die in loondienst of als

zelfstandige werkt de mogelijkheid te bieden zich aan te sluiten bij een gepast socialebeschermingsstelsel, zodat er geen formele dekkingshiaten meer zijn (COM (2018)132 final; zie ook Klosse & Montebovi 2020).

Om meer specifiek te analyseren in hoeverre de overheid een rol zou moeten spelen bij de pensioenvoorziening van zzp'ers kan worden aangesloten bij de functies van een pensioenstelsel. In de literatuur worden als doelstellingen van pensioenen genoemd het voorkomen van armoede tijdens de oude dag en het in redelijke mate handhaven van de levensstandaard na pensionering (Barr & Diamond 2006; Holzmann & Hinz 2005). De tweede doelstelling impliceert het realiseren van een evenwichtige verdeling van inkomen en consumptie over de levensloop (*consumption smoothing*). Overheidsingrijpen is dikwijls gewenst of noodzakelijk om deze doelstellingen te realiseren (Goudswaard e.a. 2000). Zo komt armoedebestrijding niet tot stand zonder overheidsbemoedigen. De Algemene Ouderdomswet (AOW) zorgt ervoor dat de meeste gepensioneerden in Nederland niet als arm worden beschouwd volgens de gebruikelijke normen, zoals die van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). De aanvullende pensioenen moeten ervoor zorgen dat de levensstandaard na pensionering redelijk gehandhaafd kan worden. Hierbij speelt het paternalistisch motief voor overheidsingrijpen: mensen handelen dikwijls niet rationeel of zijn niet volledig geïnformeerd. Daardoor kunnen zij kortzichtige beslissingen nemen of onderschatten zij mogelijk de risico's die zij lopen. Zonder overheidsingrijpen zouden veel mensen te weinig of te laat voor pensioen sparen. Dat ingrijpen kan plaatsvinden in de vorm van verplichtstelling, (fiscale) subsidiëring of lichtere vormen van paternalisme, waaronder het geven van informatie, het sturen van gedrag in de gewenste richting (*framing*) of het bieden van goede standaardkeuzes (*defaults*) (Nijboer & Boon 2012). Het sparen voor aanvullend pensioen wordt in Nederland fiscaal gefaciliteerd, zowel voor werknemers als voor zzp'ers. Maar het paternalisme gaat bij werknemers veel verder dan bij zzp'ers. Meer dan 90% van de werknemers bouwt verplicht een aanvullend pensioen op in de tweede pijler. Zzp'ers zijn vooral aangewezen op private pensioenverzekeringen of banksparen in de derde pijler, of andere vormen van vermogensopbouw, zoals vermogen in de onderneming of eigen besparingen of beleggingen. Daarmee missen zij het kostenvoordeel van grote collectieve pensioenfondsen als gevolg van schaaleffecten en ook de voordelen van risicodeling.

De vraag is in hoeverre dit verschil in paternalisme tussen werknemers en zzp'ers gerechtvaardigd kan worden (Rijksoverheid 2015). Het is niet waarschijnlijk dat zzp'ers hun langlevensrisico beter kunnen inschatten dan werknemers. Vanuit dat oogpunt valt verschillende behandeling dus niet te rechtvaardigen. Het belang van pensioensparen – het redelijk kunnen handhaven van de levensstandaard – is uiteraard ook hetzelfde voor werknemers en zzp'ers, met dien verstande dat zzp'ers vaker over andere financiële bronnen beschikken dan werknemers, zoals in paragraaf 3 zal worden getoond. Wat mogelijk wel

anders zou kunnen uitpakken voor werknemers en zzp'ers is de afweging tussen paternalisme en keuzevrijheid. Zzp'ers zijn doorgaans wat minder risicoavers dan werknemers (Brown e.a. 2011). Verder hebben zzp'ers mogelijk een groter belang bij keuzevrijheid bij pensioensparen, omdat zij vaak te maken hebben met fluctuerende inkomsten, de noodzaak om te investeren en ook vaker beschikken over andere financiële bronnen zoals bedrijfsvermogen of een eigen woning. Daar staat tegenover dat keuzevrijheid om minder pensioen op te bouwen ook het algemeen belang kan schaden. Individuen die relatief weinig pensioen hebben opgebouwd zullen immers eerder een beroep moeten doen op collectieve voorzieningen. Dat kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van lagere inkomensafhankelijke bijdragen aan voorzieningen voor langdurige ouderenzorg.

Hoe de afweging tussen paternalisme en keuzevrijheid moet uitvallen is een centrale vraag in het debat over zzp'ers. Tegelijkertijd is deze vraag heel lastig in algemene zin te beantwoorden, gezien de grote heterogeniteit binnen de groep zzp'ers: er zijn grote verschillen in arbeidsmarktpositie, opleiding, motieven om zzp'er te worden, de beschikbaarheid van andere financiële bronnen en zo meer. Dat heeft gevolgen voor de wensen en mogelijkheden voor de pensioenopbouw (SER 2015; Hershey e.a. 2016).

3 PENSIOENOPBOUW ZZP'ERS

3.1 *Mogelijkheden voor pensioenopbouw*

Het grootste deel van de zelfstandigen is zelf verantwoordelijk voor de pensioenopbouw bovenop de AOW. Dat kan via derdepijlerproducten (lijfrenteverzekeringen, banksparen), maar ook door eigen besparingen en beleggingen, vermogen in de eigen onderneming en de eigen woning. Het lijfrenteregime biedt fiscale ondersteuning, maar wel in mindere mate dan bij werknemers (Hoekstra & Van Vuuren 2013; commissie-Van Kapelle 2011). Daarnaast kunnen ondernemers gebruikmaken van de fiscale oudedagsreserve, waaraan een deel van de jaarlijkse winst kan worden gedoteerd.

Voor een beperkt aantal beroepsgroepen, met name in de gezondheidszorg, zijn er wel verplicht gestelde beroepspensioenregelingen (SER 2015). Het gaat onder meer om medisch specialisten, huisartsen, tandartsen, fysiotherapeuten en apothekers. Ook notarissen hebben een eigen verplicht beroepspensioenfonds. De beroepspensioenfonds hebben in totaal zo'n 50.000 deelnemers (zowel werknemers als zelfstandigen). Voor schilders en stukadoors zijn er bedrijfstakpensioenfonds met verplichte aansluiting.

Verder bestaat er voor werknemers die zelfstandige worden de mogelijkheid om de aansluiting bij hun oude pensioenfonds vrijwillig voort te zetten voor een periode van maximaal tien jaar (deze periode is in 2012 verlengd van drie naar tien jaar). Van deze mogelijkheid wordt echter maar erg weinig gebruikgemaakt. De belangrijkste reden voor dit lage aantal is waarschijnlijk de hoge premie. Zelfstandigen moeten immers zowel het werknemersdeel als het werkgeversdeel van de premie betalen.

Voorts is vermeldenswaardig dat er de afgelopen jaren nieuwe pensioeninitiatieven voor zzp'ers zijn opgestart, zoals ZZP Pensioen, een initiatief van vier zzp-organisaties. Dat is een vrijwillige regeling, maar met de voordelen van collectieve vermogensopbouw, waardoor de kosten relatief laag kunnen zijn. De inleg is flexibel en er zijn verschillende opties voor de duur van de pensioenuitkering. Ook voor deze regeling is de belangstelling echter niet erg groot.

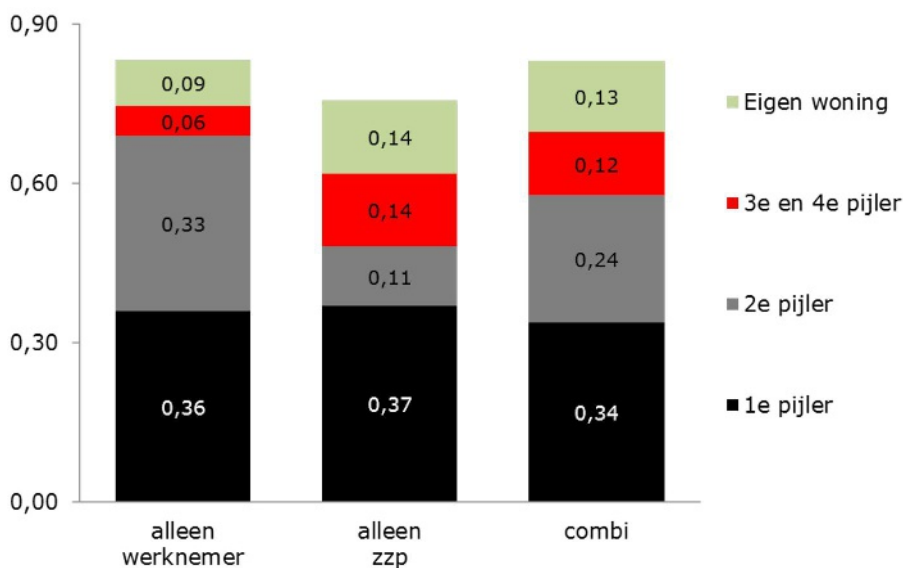
3.2 *Feitelijke pensioenopbouw*

Goudswaard en Caminada (2017) hebben uitgebreid onderzoek gedaan naar de pensioensituatie van zelfstandigen in het algemeen, mede op basis van Knoef e.a. (2016). Zwinkels e.a. (2017) hebben dit onderzoek verbijzonderd naar de groep zzp'ers. Daarbij is gebruikgemaakt van het CBS Inkomenspanelonderzoek (IPO) 2012, IPO Vermogen, de AOW-aansprakenstatistiek 2012 en de Pensioenaansprakenstatistiek 2012. Het IPO is een steekproef van circa 90.000 personen uit de Nederlandse bevolking met gegevens over inkomens en private vermogens, waaronder de eigen woning. In dit onderzoek is gekozen voor een brede benadering van pensioenopbouw en worden AOW-rechten, aanvullende collectieve pensioenen, vrijwillige pensioenen, overige vrije besparingen en opbouw via de eigen woning op huishoudniveau in beeld gebracht. Al deze vermogenscomponenten kunnen immers bijdragen aan de financiële positie na pensionering. Op basis van de diverse vormen van kapitaalopbouw is een jaarlijkse pensioenannuïteit berekend, die vervolgens wordt gerelateerd aan het bruto gestandaardiseerde inkomen van huishoudens. De zo verkregen verwachte brutovervangingsratio's geven inzicht in de mate waarin huishoudens hun levensstandaard vanaf het moment van pensionering kunnen voortzetten. In het onderzoek worden drie verschillende typen huishoudens onderscheiden: huishoudens met alleen werknemers, met alleen zzp'ers en met een combinatie van werknemers en zzp'ers – bijvoorbeeld doordat zzp-werkzaamheden worden uitgevoerd naast een loondienstverband en/of door een partner.

Figuur 1 geeft de hoogte en de samenstelling van de brutovervangingsratio's weer. Bij huishoudens met alleen werknemers en combihuishoudens is de mediane vervangingsratio

0,83, bij huishoudens met alleen zzp'ers 0,76. Hoewel huishoudens met zzp'ers bijna net zo vaak ingelegd hebben in de tweede pijler, is het ingelegde bedrag een stuk lager dan dat van werknemershuishoudens. De derde pijler is iets groter voor zzp'ers dan voor werknemers, maar is toch relatief beperkt. Zzp'ers bouwen wel relatief veel op in de vorm van vrije besparingen, wat als de vierde pijler kan worden gezien. Opvallend is dat zzp'ers relatief veel vrije besparingen hebben terwijl de opbouw in de derde pijler beperkt is, mogelijk vanwege de flexibiliteit die vrije besparingen bieden om bijvoorbeeld slechte jaren op te vangen. Er is wel een belangrijk verschil met de eerste drie pijlers, want vrije besparingen dekken niet het langlevensrisico: ze leveren geen levenslange uitkering op. Zzp'ers zijn dus gevoeliger voor dat risico dan werknemers. Verder is het voordeel uit de eigen woning relatief groot voor zzp'ers. Zij hebben vaker dan werknemers een eigen woning, de waarde van deze woning is gemiddeld hoger en er is relatief meer afgelost op de hypotheeklening.

Figuur 1 Hoogte en samenstelling mediane bruto vervangingsratio's



Nadere analyse wijst uit dat er flinke verschillen zijn naar inkomensniveau. Huishoudens met een laag inkomen hebben over het algemeen een hogere vervangingsratio. Dat is het effect van de AOW. Afgezien van de onderste inkomenscategorie, waarvoor de AOW voldoende is om de levensstandaard op peil te houden, bouwen zzp'ers minder pensioen als percentage van hun inkomen op dan werknemers. Verder blijkt dat de spreiding in de pensioenopbouw tussen zzp-huishoudens veel groter is dan tussen huishoudens met alleen

werknemers. Zo heeft de middelste helft van zzp-huishoudens (tussen het 25^e en 75^e percentiel) een vervangingsratio tussen 54 en 108%, terwijl de middelste helft van de huishoudens met alleen werknemers tussen de 66 en 103% zit. Ook in het onderste en bovenste kwart zijn de uitschieters in de vervangingsratio's bij zzp'ers groter dan bij werknemers (Zwinkels e.a. 2017). Dit heeft overigens zowel te maken met verschillen in pensioenopbouw als met verschillen in inkomens. Ook de inkomensverschillen binnen de groep zzp'ers zijn groter dan binnen de groep werknemers. Zzp'ers zijn te vinden aan de onderkant van de inkomensverdeling (laagopgeleide freelancers), maar ook helemaal aan de bovenkant (directeuren-groootaandeelhouders).

Een vrij algemeen gehanteerde norm voor een toereikend pensioen is een vervangingsratio van ten minste 70% van het brutohuishoudinkomen. Het aandeel zzp-huishoudens met een ontoereikend pensioen is, met 43%, 12 procentpunt hoger dan het aandeel huishoudens met alleen werknemers dat een ontoereikend pensioen heeft (31%). Het aandeel van de huishoudens met zowel inkomen uit loondienst als zzp-werkzaamheden met een ontoereikend pensioen ligt hier tussenin (34%). Al met al bieden de uitkomsten van dit onderzoek ondersteuning voor de vaak uitgesproken wens om de pensioensituatie van zzp'ers te verbeteren.

4 BELEIDSOPTIES

4.1 *Verplichte deelname*

De meest vergaande beleids optie om de pensioenen voor zzp'ers te verbeteren is een algemene pensioenplicht. Daarbij wordt iedere werkende verplicht een bepaald percentage van het inkomen te sparen voor pensioen. Zelfstandigen zouden dan een percentage van de winst kunnen afdragen. Ook kan gedacht worden aan een opslag op de tarieven in verband met de pensioenkosten. Daarmee zou de ongelijke concurrentie op kosten tussen werknemers en zzp'ers kunnen worden verminderd. Een ander voordeel is dat de keuze tussen het werken als werknemer of als zzp'er minder wordt verstoord (De Nederlandsche Bank 2015). Een algemene pensioenplicht geldt bijvoorbeeld in Australië en Chili (Lever e.a. 2015). Werkenden kunnen daar zelf kiezen waar zij hun pensioenpremies en pensioenvermogen onderbrengen.

Een van de toekomstvarianten van de SER (2015) is hiermee te vergelijken. Het gaat daarbij om een nationale pensioenregeling voor alle werkenden, ongeacht de vorm waarin men werkt. Zzp'ers vallen daar dus ook onder, evenals werknemers in 'de witte vlek', die nu geen aanvullend pensioen opbouwen (Ministerie van SZW 2016). Het voordeel van

deze variant is dat het pensioen hetzelfde blijft als mensen van positie op de arbeidsmarkt veranderen. Dat sluit dus goed aan bij een mobiele arbeidsmarkt. Verder is er een groot draagvlak voor het delen van risico's. De continuïteit van de regeling is gewaarborgd, omdat er altijd instroom van nieuwe werkenden zal zijn. Bonenkamp e.a. (2011) spreken zich uit voor een nationaal pensioenfonds voor alle werkenden als toekomstperspectief, ook met het argument dat hierbij sprake is van optimale risicodeling. Bij de uitvoering moet er wel concurrentie zijn. De auteurs geven aan dat kenmerken van dit model zijn te vinden in Canada, Denemarken, Noorwegen en Finland.

Verplichte pensioenen voor zelfstandigen kennen echter ook belangrijke bezwaren. Zelfstandigen hechten in het algemeen sterk aan flexibiliteit en keuzevrijheid. Zo is het belangrijk dat de pensioeninleg flexibel kan zijn, mede afhankelijk van de ondernemingsresultaten in het desbetreffende jaar. Verder betekent verplichte pensioeninleg dat minder middelen beschikbaar zijn voor investeringen in de onderneming (Ministerie van SZW 2013). Daarnaast zullen zzp'ers duurder worden als ze (een deel van) de pensioenpremie verdisconteren in hun tarieven, wat ten koste kan gaan van de werkgelegenheid (Rijksoverheid 2015). Meer in het algemeen is de hiervoor genoemde heterogeniteit binnen de groep van zzp'ers in dit verband van belang. Voor voormalige werknemers die min of meer gedwongen zzp'er zijn geworden zou voortzetting van de verplichte pensioenopbouw met verrekening in de tarieven een denkbare optie zijn. Maar voor degenen die bewust hebben gekozen om als zelfstandige werkzaam te zijn, ligt verplichtstelling – de meest vergaande vorm van paternalisme – minder voor de hand. Deze groep, met een positieve motivatie om zzp'er te worden, is volgens onderzoek in de meerderheid. Een interdepartementaal beleidsonderzoek concludeert dat veel zzp'ers kiezen voor de vrijheid en onafhankelijkheid die het ondernemerschap biedt (Rijksoverheid 2015). Een pensioenplicht lijkt ook niet noodzakelijk voor zzp'ers met een hoog inkomen en doorgaans voldoende pensioenopbouw, zoals directeuren-groootaandeelhouders. In lijn daarmee hebben diverse zelfstandigenorganisaties aangegeven tegenstander te zijn van verplichte pensioenen voor zzp'ers.

4.2 *Vrijwillige opties*

Er zijn verschillende opties om zelfstandigen vrijwillig te laten meedoen aan een pensioenregeling in de tweede pijler (SER 2015; Van der Lecq & Oerlemans 2009; Ministerie van SZW 2013 en 2016). Zo zouden premiepensioeninstellingen (ppi's) opengesteld kunnen worden voor zelfstandigen. Op dit moment zijn ppi's alleen toegankelijk voor werknemers, dus daartoe zou de wetgeving moeten worden veranderd. Ppi's bieden veel flexibiliteit en hebben relatief lage kosten en kunnen daarom aantrekkelijk zijn voor zzp'ers. Daar staat tegenover dat bij ppi's geen sprake is van risicodeling.

De mogelijkheden voor voormalige werknemers voor vrijwillige voortzetting van deelname aan de oude pensioenregeling zouden verder kunnen worden verruimd (Pensioenfederatie 2013). Het probleem is hier dat voormalige werknemers gedurende de eerste drie jaar de volledige pensioenpremie moeten betalen, die gebaseerd is op het laatste loon als werknemer. Daarna wordt de premie gebaseerd op het actuele inkomen. Op dit punt zou flexibilisering noodzakelijk zijn om vrijwillige voortzetting aantrekkelijker te maken. Ook zou overwogen kunnen worden om de periode van vrijwillige voortzetting niet te beperken tot tien jaar. Lutjens (2017) pleit onder meer voor het verplicht aanbieden van voortzetting, voortzetting voor onbepaalde duur en voortzetting tegen een flexibele premie.

Vrijwillige aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds is op dit moment niet mogelijk. Het zou in veel gevallen ook lastig zijn om te bepalen tot welke sector de werkzaamheden van de zelfstandige moeten worden gerekend. Een logischer optie zou kunnen zijn om een apart zzp-pensioenfonds in de tweede pijler in te stellen, of meerdere zzp-pensioenfondsen op te richten die met elkaar concurreren. Van der Lecq en Oerlemans (2009) verwachten dat er draagvlak is voor een dergelijke regeling, die solidariteitskenmerken heeft, maar ook flexibiliteit kent. Het gaat hierbij om flexibiliteit ten aanzien van de inleg, maar ook in de uitkeringsfase. Zo zullen voor veel zelfstandigen combinaties van werken en pensioen aantrekkelijk zijn.

Uiteraard zal het draagvlak voor het delen van risico's in deze varianten kleiner zijn dan bij een pensioenplicht. De groep verzekerden is kleiner en er kan 'adverse selectie' optreden: mensen kunnen zich onttrekken aan de risicodeling als dat in hun belang is. Zo is deelname minder aantrekkelijk voor mensen die een korte levensverwachting hebben. Dit kan het draagvlak voor de regeling uithollen.

Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat, ook als wordt gekozen voor vrijwillige pensioenopbouw, het in de rede ligt om zelfstandigen daarvoor dezelfde fiscale ruimte te geven als werknemers. Dat is nu niet het geval. Zo pleit de commissie-Van Kapelle (2011) voor een gelijke fiscale behandeling voor alle werkenden, ofwel een arbeidsvormneutraal pensioenkader (zie ook SER 2010 en Lutjens 2017). Een gelijke fiscale behandeling ligt alleen al voor de hand vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid. Daarnaast is een voordeel dat er geen fiscale prikkels meer zijn om de ene of de andere positie op de arbeidsmarkt in te nemen.

4.3 *Automatische deelname met opt-out*

In plaats van vrijwillige deelname aan een pensioenregeling voor zzp'ers (opt-in) kan ook gedacht worden aan automatische deelname met vrijwillig uitstappen (opt-out). Het pensioen zou dan worden berekend over de jaren van deelname aan de regeling. Volgens gedragseconomische inzichten heeft automatische aansluiting als standaardoptie een sterk positief effect op de deelname en blijven veel pensioendeelnemers vasthouden aan de standaardkeuze. Dat wordt bevestigd door empirisch onderzoek in meerdere landen (Thaler & Sunstein 2008; Bateman e.a. 2014 en Cronquist & Thaler 2017). Anderzijds geeft de opt-out ook ruimte aan degenen die een sterke voorkeur hebben om niet aan een collectief arrangement deel te nemen. Dat kan van belang zijn voor zelfstandigen die op een andere wijze voldoende pensioen opbouwen. Met deze beleidsoptie wordt dan ook recht gedaan aan de heterogeniteit binnen de groep zzp'ers. Nadeel van een opt-out is dat ook hier 'adverse selectie' kan optreden, zoals in de vorige paragraaf werd beschreven. Het draagvlak voor het delen van risico's zal ook in deze variant kleiner zijn dan bij verplichte deelname. Dat probleem is echter niet zo groot als slechts weinigen gebruik maken van de opt-out, zoals ervaringen elders laten zien.

Internationale voorbeelden van pensioenregelingen met opting-out zijn te vinden in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw Zeeland (Lever e.a. 2015). In deze landen heeft de automatische aansluiting een fors positief effect op de deelname. Zo werd in het Verenigd Koninkrijk in 2012 de National Employment Savings Trust (NEST), een aanvullende pensioenregeling met automatische deelname, ingevoerd. In relatief korte tijd is de deelname aan deze regeling gegroeid naar ruim 10 miljoen mensen, terwijl slechts 12% van de deelnemers kiest voor de opt-out (The Pensions Regulator 2020). Deze regeling geldt voorsnog alleen voor werknemers, maar er wordt gewerkt aan een regeling voor deelname door zelfstandigen (Soetendal & Boumans 2018).

Als deze optie in Nederland zou worden gekozen zou dat betekenen dat er een standaardregeling voor zelfstandigen zal moeten worden ontwikkeld (Ministerie van SZW 2016, Bijlage 1). Daarbij is een goede standaardoptie erg belangrijk, omdat mensen vaak geen keuze maken (Brüggen & Knoef 2017). De standaardpensioenopbouw in een regeling met automatische deelname zal hoog genoeg moeten zijn om de pensioenen van zzp'ers daadwerkelijk voldoende te verbeteren. Linde (2019) stelt voor om het pensioensparen voor zelfstandigen via een module in de belastingaangifte te laten lopen. Daarbij zijn er wel keuzemogelijkheden, omdat zelfstandigen verschillende behoeftes hebben om aanvullend pensioen op te bouwen, maar door middel van *nudges*, zoals informatie over het te verwachten pensioen en over de belastingvoordelen van pensioensparen (conform Thaler & Sunstein 2008) worden zelfstandigen gestimuleerd om meer te sparen.

4.4 *Voorstellen van de SER en de commissie-Borstlap*

In het SER-advies *Naar een nieuw pensioenstelsel* (2019), dat aan de basis ligt van het pensioenakkoord, worden concrete voorstellen gedaan voor de verbetering van de pensioenen van zzp'ers. De SER vindt het belangrijk dat zzp'ers kunnen profiteren van de voordelen van collectieve tweedepijlerregelingen, zoals kostenvoordelen en mogelijkheden tot risicodeling. Als de doorsneesystematiek wordt afgeschaft – onderdeel van het pensioenakkoord – komt er een directere relatie tussen de premie-inleg en de pensioenopbouw in de tweede pijler. Zodoende komen er meer mogelijkheden om de premie te variëren. Dat is erg belangrijk voor zzp'ers, die hierdoor makkelijker kunnen aansluiten bij een pensioenregeling in de tweede pijler. De SER adviseert om het mogelijk te maken dat zzp'ers zich vrijwillig aansluiten bij de pensioenregeling van de sector of het bedrijf waar zij werkzaam zijn, ook als ze niet eerder als werknemer daar hebben gewerkt. In het laatste geval bestaat die mogelijkheid immers al. Voor zzp'ers die in meerdere sectoren werkzaam zijn, zou een speciaal pensioenvehikel kunnen worden geïntroduceerd.

Verder stelt de SER dat sociale partners en zzp-organisaties in sectoren kunnen onderzoeken of er voldoende draagvlak en representativiteit is voor een verplichtstelling conform de reeds bestaande mogelijkheid of voor automatische deelname, al dan niet met opt-out en/of variabele inleg.

Het kabinet heeft in de brief over het pensioenakkoord aangegeven dat de mogelijkheden voor vrijwillige aansluiting door zzp'ers bij een pensioenregeling in de tweede pijler zullen worden bezien (Ministerie van SZW 2019a). In de voortgangsrapportage uitwerking pensioenakkoord (Ministerie van SZW 2019b) stelt het kabinet echter dat nadere analyse uitwijst dat deze vormen van vrijwillige aansluiting belemmeringen opleveren. Daarbij wordt gewezen op het ontbreken van de werkgever-werknemerrelatie, waardoor de zelfstandige niet goed in de pensioenwetgeving past. Ook wordt gewezen op het probleem van averechtse selectie, zoals besproken in paragraaf 4.2. Overigens werden begin 2020 al initiatieven ontwikkeld door Pensioenfonds Zorg en Welzijn en Pensioenfonds Bouw voor een pensioenregeling voor zzp'ers in de desbetreffende sectoren. Het kabinet wil dergelijke initiatieven wel ondersteunen en experimenten op dit terrein faciliteren. Verder wil het kabinet de door de sociale partners aangekondigde onderzoeken naar de bestaande mogelijkheden tot verplichtstelling en naar automatische deelname afwachten. In de uitwerking van het pensioenakkoord, zoals in juni 2020 overeengekomen met sociale partners (Ministerie van SZW 2020) komen de pensioenen voor zzp'ers nog niet terug.

De commissie-Borstlap (Commissie Regulering van Werk 2020) pleit voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden. Dat betekent

dat de fiscale voordelen van zelfstandigen zouden moeten verdwijnen en dat zelfstandigen meer onderdeel worden van het stelsel van sociale zekerheid. De commissie concretiseert dit met het voorstel om een persoonlijk ontwikkelbudget in te voeren voor alle werkenden om het risico van kennisveroudering tegen te gaan en om een verplichte basisverzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor alle werkenden te introduceren. Ten aanzien van het pensioen geeft de AOW al basiszekerheid voor iedereen. De commissie wijst echter wel op het verschil in bescherming en verplichting tussen werkenden als het gaat om de aanvullende pensioenen. Dat levert een ongelijk speelveld op: er kan concurrentie optreden op arbeidskosten die aan het pensioen gerelateerd zijn. Men gaat niet zo ver om een pensioenplicht voor alle werkenden te bepleiten, maar stelt wel dat een aanvullende pensioenvoorziening voor alle werkenden in de toekomst voor de hand ligt. De commissie is er echter ook beducht voor dat dit kan leiden tot oversparen en stelt daarom dat er meer keuzevrijheid kan worden ingebouwd. Dit punt wordt niet toegelicht, maar aangenomen mag worden dat de commissie denkt aan een flexibele premie-inleg. Verder zou volgens de commissie een inkomensgrens kunnen worden gesteld voor de fiscale facilitatie. Dat is nu ook al het geval bij de aanvullende pensioenen, die grens ligt bij een ton. Waarschijnlijk heeft de commissie daarom een lagere inkomensgrens in gedachte.

5 CONCLUSIE EN TOEKOMSTPERSPECTIEF

De verschillen in pensioen – en sociale zekerheid in het algemeen – tussen werknemers en zzp'ers trekken sterk de aandacht in het maatschappelijk debat. Gedetailleerd onderzoek laat zien dat zzp'ers gemiddeld minder pensioen opbouwen dan werknemers, ook als rekening wordt gehouden met private pensioenverzekeringen, ondernemingsvermogen, privébesparingen en -beleggingen en de eigen woning. Het aandeel zzp-huishoudens dat een pensioen opbouwt van minder dan 70% van het brutohuishoudinkomen bedraagt 43%, tegenover een aandeel van 31% onder werknemers. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de verschillen binnen de groep zzp'ers groot zijn. Overigens zal zeer waarschijnlijk de pensioenopbouw van zzp'ers verder verslechteren als gevolg van de coronacrisis. Veel zzp'ers hebben hun omzet sterk zien teruglopen, waardoor ze mogelijk moeten interen op middelen die bedoeld waren voor het pensioen.

Het is dus vanuit deze optiek begrijpelijk dat veelal de wens wordt uitgesproken om de pensioenen voor zzp'ers te verbeteren en meer in het algemeen het draagvlak voor de sociale zekerheid te verbreden. Een veelgenoemde beleidsoptie is om een pensioenplicht in te voeren voor alle werkenden, ongeacht de vorm waarin gewerkt wordt. Deze optie sluit goed aan bij de toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt. Verder kan worden voorkomen dat grote groepen een ontoereikend pensioen opbouwen en zal er een groot

draagvlak voor het delen van risico's zijn. Daar staat tegenover dat zzp'ers belang hebben bij keuzevrijheid en flexibiliteit bij pensioensparen, vanwege onder meer fluctuerende inkomsten en de wens om besparingen in de eigen onderneming te steken. Organisaties van zzp'ers zijn daarom tegenstander van een verplichte pensioenregeling. Daarom zijn er voor zelfstandigen de laatste tijd verschillende mogelijkheden gekomen om op vrijwillige basis de pensioenopbouw te verbeteren. Het gaat onder meer om een langere vrijwillige voortzetting van deelname aan een pensioenregeling voor voormalige werknemers en een nieuwe vrijwillige pensioenregeling voor zzp'ers in de derde pijler met collectieve vermogensopbouw. Voor deze opties bestaat vooralsnog weinig belangstelling. In de literatuur is ook gepleit voor een apart pensioenfonds voor zzp'ers in de tweede pijler, die solidariteitskenmerken heeft, maar ook flexibiliteit kent en vrijwillig blijft. In deze variant is het draagvlak voor het delen van risico's vanzelfsprekend smaller dan bij een pensioenplicht.

Een interessante beleidsoptie is om vrijwillige deelname aan een pensioenregeling (opt-in) voor zzp'ers te vervangen door automatische deelname met de mogelijkheid om uit te stappen (opt-out). Dat zou betekenen dat er een standaardpensioenregeling voor zzp'ers zou moeten komen, in lijn met de hiervoor genoemde optie. Gedragseconomische inzichten én ervaringen in andere landen laten zien dat automatische deelname als standaardoptie een sterk positief effect heeft op de deelname. Anderzijds blijft er ruimte voor zelfstandigen om desgewenst niet deel te nemen aan een collectief arrangement. Deze beleidsoptie doet dus recht aan de heterogeniteit binnen de groep zzp'ers. Het draagvlak voor het delen van risico's zal in deze variant aanzienlijk groter zijn dan bij vrijwillige deelname, maar iets minder groot dan bij verplichte deelname.

In het pensioenakkoord van 2019 is afgesproken dat verschillende opties voor verbetering van de pensioenen van zzp'ers nader zullen worden gezien, variërend van vrijwillige aansluiting bij een pensioenfonds tot automatische deelname (al dan niet met opt-out) tot verplichtstelling per sector als daarvoor voldoende draagvlak en representativiteit is. In de nadere uitwerking van het pensioenakkoord in 2020 komen de pensioenen voor zzp'ers echter nog niet terug. De commissie-Borstlap gaat nog een stapje verder met een pleidooi voor een pensioenvoorziening voor alle werkenden in de toekomst, overigens zonder te spreken over verplichtstelling. Daarbij zou volgens de commissie wel sprake moeten zijn van keuzevrijheid.

Er zijn dus in feite twee scenario's voor de toekomst. De pensioenen van zzp'ers kunnen worden verbeterd door middel van een specifieke tweedepijlerregeling voor deze groep. Een dergelijke regeling zal wel voldoende flexibiliteit moeten bieden, vooral op het punt van de premie-inleg. Een regeling met automatische deelname en een opt-out lijkt een goed compromis tussen paternalisme enerzijds en de wens van keuzevrijheid bij onderne-

mers anderzijds. Deze route lijkt ook te zijn gekozen bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen waar de Stichting van de Arbeid het over eens is geworden, als uitvloeisel van het Pensioenakkoord. Voordeel van dit scenario is dat er een regeling op maat kan worden gemaakt voor de doelgroep.

Een tweede toekomstperspectief sluit aan bij de commissie-Borstlap. Het is goed denkbaar dat de sociale zekerheid in de toekomst meer gericht zal worden op alle werkenden in plaats van op specifieke categorieën werkenden. Daarmee zou in feite worden afgestapt van het Bismarckmodel voor de sociale zekerheid en gekoerst worden in de richting van een universeel stelsel. Een pensioenregeling in de tweede pijler waar zowel werknemers als zelfstandigen aan deelnemen zal er echter waarschijnlijk anders uit zien dan de huidige aanvullende pensioenregelingen voor werknemers. Ook in dit geval zal de regeling de nodige flexibiliteit moeten bieden. Verder is het denkbaar dat de regeling (fiscaal) begrensd zal worden op een lager inkomensniveau dan thans bij de aanvullende pensioenen het geval is. De commissie-Borstlap hint daar ook op. Premies van boven de 20%, zoals bij veel van de huidige aanvullende pensioenregelingen, zullen voor zzp'ers erg moeilijk op te brengen zijn. En bij de werknemersverzekeringen ligt de premie-inkomensgrens ook een stuk lager dan bij de pensioenen. Voordeel van dit scenario is dat er een breder draagvlak komt voor de sociale zekerheid en het delen van risico's. Verder leidt een meer universeel stelsel tot een gelijk spelveld op de arbeidsmarkt. Verschillen tussen werknemers en zzp'ers in belasting- en premiedruk en in sociale bescherming verdwijnen in dit scenario.

LITERATUUR

N. Barr & P. Diamond, 'The Economics of Pensions', *Oxford Review of Economic Policy* 2006, nr. 1, p. 15-39.

H.J. Bateman, J. Deetlefs, L.I. Dobrescu e.a., 'Just interested or getting involved? An analysis of superannuation attitudes and actions', *Economic Record* 2014, nr. 289, p. 160-178.

J. Bonenkamp, L. Meijdam, E. Ponds & E. Westerhout, *Het pensioenfonds van de toekomst: risicodeling en keuzevrijheid*, Netspar NEA Paper nr. 44, Tilburg 2011.

S. Brown, M. Dietrich, A. Nunez & K. Taylor, 'Self-employment and attitudes toward risk: timing and observed heterogeneity', *Journal of Economic Psychology* 2011, nr. 2, p. 425-433.

L. Brüggem & M. Knoef, 'Pensioen: de beperkte aandacht voor sparen voor later', in: *Gedragseconomie en beleid. Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Amsterdam: ESB 2017, p. 31-36.

J.J. Choi, D. Laibson, B. Madrian & A. Metrick, 'For better or for worse: default effects and 401(k) savings behavior', in: D.A. Wise (red.), *Perspectives on the economics of aging*, Chicago/London: University of Chicago Press 2004, p. 81-121.

Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, Den Haag 2020.

Commissie-Van Kapelle, *Fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen: het kan beter, eerlijker, efficiënter en eenvoudiger* (Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, nr. 242), Deventer: Kluwer 2011.

H. Cronquist & R.H. Thaler, 'Design choices in privatized social security systems: learning from the Swedish experience', *American Economic Review* 2004, nr. 2, p. 424-428.

De Nederlandsche Bank, *Position paper DNB ten behoeve van de nationale pensioendialoog*, Amsterdam: DNB 2015.

K.P. Goudswaard, C.A. de Kam & C.G.M. Sterks, *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Deventer: Samsom Kluwer 2000.

K.P. Goudswaard & K. Caminada, 'Pensioenen voor zelfstandigen', in: M. Kremers e.a. (red.), *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werk en de moderne organisatie van arbeid*, WRR-verkenning nr. 36, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017, p. 231-255.

D.A. Hershey, H.P. van Dalen, W. Conen & K. Henkens, *Are 'voluntary' self-employed better prepared for retirement than 'forced' self-employed?*, Netspar Discussion Paper, 07/2016-027, Tilburg 2016.

K. Hoekstra & D. van Vuuren, 'De fiscale behandeling en sociale zekerheid van zelfstandigen', *TPEdigitaal* 2013, nr. 4, p. 41-59.

R. Holzman & R. Hinz, *Old-age income support in the twenty-first century: an international perspective on pension systems and reform*, Washington DC: the World Bank 2005.

J. Linde, *Voorstel keuzearchitectuur pensioensparen voor zelfstandigen*, Netspar Industry Paper 132, Tilburg 2019.

S. Klosse & S. Montebovi, 'Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen', *TRA* 2020/3, p. 10-15.

M. Knoef, J. Been, R. Alessie, K. Caminada, K. Goudswaard & A. Kalwij, 'Measuring retirement savings adequacy: developing a multi-pillar approach in the Netherlands', *Journal of Pension Economics and Finance* 2016, nr. 1, p. 55-89.

F. van der Lecq & A. Oerlemans, *Zelfstandigen zonder pensioen*, Netspar NEA Paper nr. 24, Tilburg 2009.

M. Lever, E. Ponds, R. Cox & M. García Huitrón, *Internationale vergelijking van kapitaal-gedekte pensioenstelsels*, Netspar Brief, nr. 3, Tilburg 2015.

E. Lutjens, 'Pensioenopbouw door zelfstandigen in tweede pijler', *TPV* 2017/2, p. 6-11.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Pensioen van zelfstandigen. Onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossings-richtingen hiervoor*, Den Haag 2013.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel*, Brief aan de Tweede Kamer van 8 juli 2016, Den Haag 2016.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Principeakkoord vernieuwing pensioenstelsel*, Brief aan de Tweede Kamer van 5 juni 2019, Den Haag 2019a.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Voortgangsrapportage uitwerking pensioenakkoord*, Brief aan de Tweede Kamer van 19 december 2019, Den Haag 2019b.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Hoofddlijnennotitie Pensioenakkoord*, Brief aan de Tweede Kamer van 22 juni 2020, Den Haag 2020.

H. Nijboer & B. Boon, *Pension contract design and free choice: theory and practice*, Netspar Panel Paper, Tilburg 2012.

Pensioenfederatie, *Pensioenvoorzieningen zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in de tweede pijler*, Den Haag 2013.

Rijksoverheid, *IBO Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag 2015.

SER, *Zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, Advies 2010/04, Den Haag 2010.

SER, *Toekomst Pensioenstelsel*, Advies 2015/01, Den Haag 2015.

SER, *Naar een nieuw pensioenstelsel*, Advies 19/05, Den Haag 2019.

E. Soetendal & M. Boumans, 'Een passende pensioen-oplossing voor zzp'ers: nog een lange weg te gaan, *Pensioen Magazine*, augustus/september 2018, p. 6-11.

R.H. Thaler & C.R. Sunstein, *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*, New Haven: Yale University Press 2008.

W. Zwinkels, M.G. Knoef, J. Been, K. Caminada & K.P. Goudswaard, *Zicht op zzp pensioen*, Netspar Design Paper 91, Tilburg 2017.

7 OUD EN WIJS: WAAROM MET PENSIOEN ALS JE NOG KUNT DOORWERKEN?

*Mark Heemskerk**

SAMENVATTING

Werkgevers kunnen ervoor kiezen om de arbeidsovereenkomst op de AOW-leeftijd of daarna gratis te beëindigen. Waarom rechtvaardigt de AOW-leeftijd ontslag? De Algemene Ouderdomswet (AOW) biedt inkomenszekerheid en de objectieve leeftijdsgrens voorkomt ongemakkelijke discussies over disfunctionerende pensioengerechtigden. Die juridisch steekhoudende argumenten belemmeren ervaren krachten om door te werken. Is de zorg voor een beoordeling van de arbeidsongeschiktheid van AOW-gerechtigden genoeg om goed functionerende AOW-gerechtigden buiten het arbeidsproces te zetten? Vooralsnog zijn er wetten en praktische bezwaren die doorwerken belemmeren. Maar wetten kunnen gewijzigd worden, net als beleid.

1 INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Waarom met pensioen als je nog kunt doorwerken? Waarom laten we werknemers niet hun eigen afscheid van het arbeidsproces regisseren? In Amerika geldt bij rechters bijvoorbeeld geen leeftijdsgrens. Zo werkte John Paul Stevens van 1975 tot 2010 als lid van het Supreme Court. Hij trad op 90-jarige leeftijd terug. In Nederland dreigde senior rechter W.F. Korthals Altes de Staat in 2017 te dagvaarden wegens zijn gedwongen pensionering bij 70 jaar. Hij was nog topfit en energiek.

De vrijwilligheid kan nadelen hebben. Zo weigerde een ander lid van het Amerikaanse Supreme Court – William Douglas – terug te treden, ook nadat hij een beroerte had gekregen en niet meer kon lezen. Zijn vriend Charles Reich wilde hem overhalen om ontslag te nemen. Hij vroeg Douglas hoe hij recht kon spreken als hij niet meer kon lezen. Die antwoordde: ik luister en hoor wat de voorzitter beslist en stem dan tegenovergesteld. Deze anekdote onderstreept de charme van een objectieve leeftijdsgrens. In dit hoofdstuk

* Prof. dr. M. Heemskerk is bijzonder hoogleraar pensioenrecht vanwege Instituut Gak aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

beantwoord ik de vraag wanneer iemand juridisch oud is. Daarnaast ga ik in op de juridische verhouding tussen pensioenleeftijd en einde arbeidsovereenkomst en de belangenafweging voor al dan niet verplicht pensioenontslag. Dat leidt tot de volgende probleemstelling:

Wanneer is iemand pensioengerechtigd en welke juridische belemmeringen en mogelijkheden biedt de pensioengerechtigde leeftijd werknemers en werkgevers om door te werken?

Voor de goede orde merk ik op dat dit hoofdstuk zich richt op de juridische belemmeringen en de (on)mogelijkheden om langer door de werken. Ongetwijfeld is er vanuit andere wetenschappelijke disciplines veel aan te vullen over langer doorwerken en te specificeren voor welke groepen. Concrete voorbeelden zijn studies naar de vraag hoe mensen in goede gezondheid oud worden, in welke functies en met welke vaardigheden zij het beste inzetbaar zijn om langer door te werken. Die aspecten vallen buiten het bestek van dit hoofdstuk.

2 OFFICIEEL OUD BIJ WETTELIJK OUDERDOMSPENSIOEN

2.1 *Juridisch oud: vanaf de AOW-leeftijd inkomenszekerheid*

Dankzij ons stelsel van AOW en aanvullende arbeidsvoorwaardelijke pensioenen leven in Nederland minder ouderen in armoede dan in andere landen. De overheid biedt Nederlandse ingezetenen vanaf de AOW-leeftijd inkomenszekerheid. Er is een wettelijk ouderdomspensioen. Die uitkering is er vanaf de pensioengerechtigde leeftijd. Die sociale zekerheid is een groot goed. Een alleenstaande AOW-gerechtigde ontvangt in 2020 € 1.187,43 netto per maand. Een gehuwde of samenwonende AOW-gerechtigde ontvangt in 2020 € 812,71 netto per maand.

Bijna 50 jaar lang was de AOW-leeftijd 65 jaar. Anno 2020 is er een AOW-uitkering voor personen van 66 jaar en 4 maanden. Fit of niet: juridisch gezien is iemand dan oud. Arbeidsongeschikten of werklozen verschieten van kleur. Er is niet langer een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) of de Werkloosheidswet (WW) maar AOW. Men kan dan officieel niet meer arbeidsongeschikt of werkloos zijn. Juridisch is van overheidswege de ouderdom ingetreden. De beschermende gedachte is dat vanaf die leeftijd niet langer hoeft te worden deelgenomen aan het arbeidsproces. Er is dan namelijk inkomenszekerheid. De AOW-leeftijd is voor werknemers die nog in dienst zijn – er zijn ook velen die het arbeidsproces al hebben verlaten – vaak het eindpunt van het werkzame leven. Werkgevers mogen dan in beginsel de arbeidsovereenkomst laten eindigen. De respectabele leeftijd is de ontslagreden. Sommige mensen kijken reikhalzend

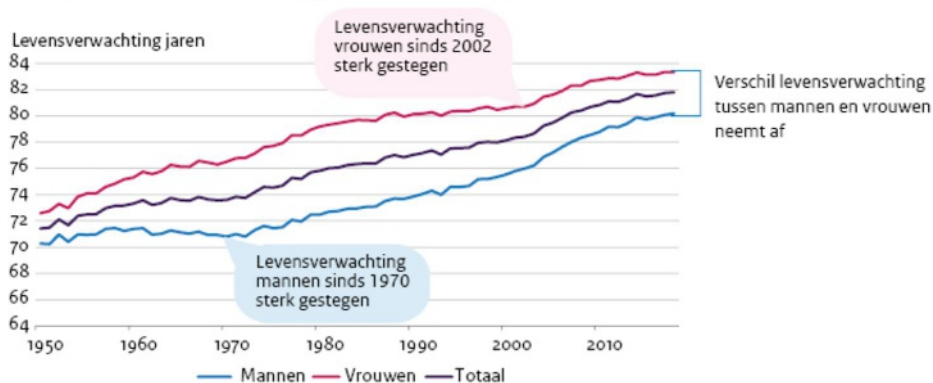
uit naar dat moment. Anderen willen graag doorwerken, om financiële redenen of omdat zij het werk leuk vinden.

2.2 *Steeds later oud: 65 jaar in 2012, 67 jaar in 2024*

Ouderdom verandert met de tijd. In 2012 was men oud bij 65 jaar. Vanaf 2013 moment is de AOW-leeftijd verhoogd. Dat komt doordat wij in Nederland steeds ouder worden. Dat goede nieuws betekent dat de levenslange inkomenszekerheid van pensioengerechtigden duur is. Wegens het omslagstelsel van de AOW en de vergrijzing en ontgroening moeten steeds minder jongeren het wettelijk ouderdomspensioen van steeds meer ouderen betalen, die ook nog eens steeds langer leven. Dat is een zware financiële last. De vergrijzing en de toenemende levensverwachting maken langer doorwerken noodzakelijk. Grafiek 1 laat de stijging van de levensverwachting zien van 1950 tot 2018.

Grafiek 1 Levensverwachting Nederland 1950-2018

We leven steeds langer



In de wet is de verhoging van de AOW-leeftijd gekoppeld aan de gemiddeld resterende levensverwachting. In 2018 was de levensverwachting bij geboorte 80,2 jaar voor mannen en 83,3 jaar voor vrouwen. De resterende levensverwachting op 65-jarige leeftijd was 19,0 jaar voor mannen en 21,5 voor vrouwen. Een 65-jarige man wordt naar verwachting dus 84,0 jaar en een 65-jarige vrouw 86,5 jaar. Theoretisch zou een lagere resterende levensverwachting kunnen leiden tot verlaging van de AOW-leeftijd. Dat is onwaarschijnlijk, ondanks de huidige coronacrisis. De snelle verhoging van de AOW-leeftijd is in 2020 getemporeerd. De AOW-leeftijd is daardoor in 2024 67 jaar in plaats van 67 jaar en drie maanden. Daarna zal de AOW-leeftijd niet één jaar stijgen per jaar dat we langer leven,

maar acht maanden. Die minder snelle stijging van de AOW-leeftijd moet ervoor zorgen dat oudere werknemers in staat zijn om op gezonde wijze de pensioengerechtigde leeftijd te halen, aldus het Pensioenakkoord uit 2019.

3 PENSIOENLEEFTIJD ALS EINDE ARBEIDSOVEREENKOMST

3.1 *Overeengekomen pensioenleeftijd in de arbeidsovereenkomst*

De pensioengerechtigde leeftijd is voor veel werknemers een uiterste einddatum in hun arbeidsovereenkomst. Een kleine 90% van de werknemers heeft naast het wettelijk pensioen (AOW) een aanvullend pensioen. Dat is een pensioen dat tussen werkgever en werknemer is overeengekomen. De combinatie van het uitkeringsniveau van AOW en het aanvullend pensioen samen is een van de redenen waarom Nederland het beste pensioenstelsel van de wereld heeft. De arbeidsovereenkomst is het entreebiljet voor dat aanvullend pensioen. Vrijwel al die pensioenovereenkomsten bevatten een ouderdomspensioen. Vaak is de afspraak over pensioen een verwijzing in de arbeidsovereenkomst naar een toepasselijk pensioenreglement. Het pensioenreglement bepaalt dan wat de pensioenleeftijd is. Dat is dus contractsvrijheid. In de praktijk sluiten veel pensioenreglementen aan bij de fiscale pensioenrichtleeftijd. Dat is het fiscale ijkpunt voor de pensioenopbouw. Die pensioenrichtleeftijd is in 2020 68 jaar (art. 18a lid 6 Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB)). Er zijn ook pensioenreglementen met een pensioenleeftijd van 65 jaar (medisch specialisten) of 67 jaar. In sommige gevallen kan de pensioenleeftijd worden uitgesteld. Ook dat moet zijn afgesproken.

Vrijwel alle pensioenreglementen bevatten de mogelijkheid om het pensioen eerder te laten ingaan. Eindigt de arbeidsovereenkomst bijvoorbeeld bij 66 jaar en laat de werknemer zijn pensioen dan ingaan, dan wordt het pensioen actuariael herrekend naar 66 jaar. De pensioenuitkering is dan lager. Meestal betekent vervroegd pensioen op verzoek van de werknemer opzegging van de arbeidsovereenkomst door de werknemer. Dat moet dan wel zijn of worden overeengekomen. De pensioenleeftijd is dan de pensioeningangsdatum.

De pensioengerechtigde leeftijd is belangrijk om vast te stellen wanneer de arbeidsovereenkomst van de werknemer eindigt. Door de verschillende begrippen is de vraag wat de pensioenleeftijd is, een multiplechoicevraag geworden (zie tabel 1).

Tabel 1 Pensioengerechtigde leeftijd is verschillend

Begrip	Bron	Leeftijd
Pensioengerechtigde leeftijd	AOW	66 jaar 4 maanden (2020)
Pensioenleeftijd pensioenreglement	reglement	meestal 68 jaar
Pensioenrichtleeftijd fiscaal	Wet LB	68 jaar (2020)
Pensioengerechtigde leeftijd	overeengekomen	kan hoger zijn (rechtens 70)
Pensioeningangsdatum	keuze werknemer	flexibel

De verschillende pensioenleeftijden leiden tot geschillen tussen werknemers en werkgevers over de einddatum van de arbeidsovereenkomst. Klassiek is het voorbeeld waarin de werkgever de arbeidsovereenkomst wil laten eindigen bij de AOW-leeftijd van nu 66 jaar 4 maanden terwijl de werknemer wil doorwerken tot 68 jaar, de pensioenleeftijd volgens het pensioenreglement (zie hierna).

3.2 *De wetgever vindt de pensioenleeftijd een redelijke ontslaggrond*

Waarom is de pensioengerechtigde leeftijd een belemmering voor werknemers om door te werken? De wetgever heeft de werkgever de wettelijke bevoegdheid gegeven om de pensioengerechtigde leeftijd te gebruiken om de arbeidsovereenkomst te laten eindigen. In een onleesbare bepaling heeft de wetgever de wettelijke grondslag voor pensioenontslag als volgt verwoord (art. 7:669 lid 4 Burgerlijk Wetboek (BW)):

‘Tenzij schriftelijk anders is overeengekomen, kan de werkgever de arbeidsovereenkomst, die is ingegaan voor het bereiken van een tussen partijen overeengekomen leeftijd waarop de arbeidsovereenkomst eindigt, of, indien geen andere leeftijd is overeengekomen, de in artikel 7, onderdeel a, van de Algemene Ouderdomswet bedoelde leeftijd, eveneens opzeggen in verband met of na het bereiken van de tussen partijen overeengekomen leeftijd waarop de arbeidsovereenkomst eindigt, of, indien geen andere leeftijd is overeengekomen, de in artikel 7, onderdeel a, van de Algemene Ouderdomswet bedoelde leeftijd.’

Studenten of postacademici die deze bepaling voor het eerst lezen, plaag ik tijdens cursussen graag met de klassieke juridische vragen: (1) wat staat hier? en (2) wat heeft de wetgever bedoeld? De formulering is innerlijk tegenstrijdig. Er staat dat de werkgever de arbeidsovereenkomst kan opzeggen ‘in verband met of na het bereiken van een tussen partijen overeengekomen leeftijd waarop de arbeidsovereenkomst eindigt ...’. Opzegging wegens

het bereiken van een overeengekomen leeftijd waarop de arbeidsovereenkomst toch eindigt, is overbodig.

De wet bepaalt weliswaar *dát* de arbeidsovereenkomst kan eindigen bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, er staat niet *waarom* de wetgever de pensioengerechtigde leeftijd een redelijke ontslaggrond vindt. De motivering daarvoor moet gezocht worden in de parlementaire stukken en rechtspraak over de rechtvaardiging van het leeftijdsonderscheid bij pensioenontslag (zie par. 4).

3.3 *Pensioenontslag en/of pensioenopzegging*

De arbeidsovereenkomst kan op twee manieren eindigen wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Dat kan (1) van rechtswege via een schriftelijk pensioenontslagbeding of (2) door opzegging van de werkgever (pensioenopzegging). Dat is de bedoeling van de wetgever. Het juridische verschil is dat de arbeidsovereenkomst bij een pensioenontslagbeding automatisch eindigt. De werkgever hoeft dan niet meer op te zeggen. De arbeidsovereenkomst bepaalt dat de arbeidsovereenkomst van rechtswege eindigt bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Dat een voor onbepaalde tijd aangegane arbeidsovereenkomst van rechtswege kan eindigen, heeft de Hoge Raad bevestigd in het *KLM*-arrest (HR 13 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW4986). De gedachte is dat werkgever en werknemer met wederzijds goedvinden (door ondertekening van de arbeidsovereenkomst) de pensioenleeftijd als einddatum zijn overeengekomen.

Uitgangspunt van het arbeidsrecht is dat opzegging door de werkgever zonder instemming van de werknemer alleen mogelijk is bij een redelijke grond (art. 7:669 BW). Omdat de wetgever de pensioengerechtigde leeftijd ziet als geldige ontslagreden mag hij opzeggen zonder instemming van de werknemer en zonder toestemming van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) (art. 7:671 lid 1 onder g BW). Sterker nog, de werkgever mag opzeggen in verband met óf na de pensioengerechtigde leeftijd (*Kamerstukken II* 2013/14, 33818, nr. 3, p. 104):

‘Verder heeft de werkgever geen instemming van de werknemer nodig indien de opzegging geschiedt op of na het bereiken – kort gezegd – van de voor de werknemer geldende pensioenleeftijd.’

De werkgever kan zelf het moment bepalen om de arbeidsovereenkomst te laten eindigen op of na de AOW-gerechtigde leeftijd. Wel moet hij een opzegtermijn in acht nemen van één maand (art. 7:672 lid 3 BW). De regering ziet als voordeel van de pensioenopzegging

dat de werkgever de werknemer na de pensioengerechtigde leeftijd kan laten doorwerken zonder ontslagprocedure. Voor de werkgever is pensioenopzegging flexibel. Hij kan binnen een maand van de pensioengerechtigde werknemer af. Dat is bedoeld om het voor werkgevers aantrekkelijk te maken. Anders dan voor een ‘regulier’ einde van de arbeidsovereenkomst van rechtswege hoeft de werkgever de aanzegplicht (art. 7:668 BW) niet in acht te nemen bij pensioenontslag. De wetgever gaat er impliciet van uit dat bij een pensioenontslagbeding werknemers zich niet meer hoeven te oriënteren op de arbeidsmarkt en dus geen informatie daarover nodig hebben. Overigens geldt de mogelijkheid van pensioenopzegging alleen wanneer de werknemer in dienst was vóór de pensioendatum. Anders gelden de reguliere regels van het ontslagrecht, waarbij instemming van de werknemer of toestemming van het UWV is vereist.

3.4 *Pensioenopzegging na pensioenontslagbeding*

De formulering van de wettelijke bepaling suggereert dat een werkgever na een pensioenontslagbeding alsnog tot pensioenopzegging kan overgaan. Er staat namelijk dat een arbeidsovereenkomst eveneens kan worden opgezegd ‘in verband met of na het bereiken van een tussen partijen overeengekomen leeftijd waarop de arbeidsovereenkomst eindigt’. De wetsgeschiedenis suggereert dat pensioenopzegging na een pensioenontslagbeding niet rechtsgeldig is. In de wetsgeschiedenis is overwogen dat de arbeidsovereenkomst slechts eenmaal kan worden beëindigd wegens het bereiken of bereikt hebben van de pensioengerechtigde leeftijd (*Kamerstukken II* 2013/14, 33818, nr. 3, p. 100):

‘De werkgever kan eenmalig gebruik maken van het recht om zich te beroepen op het bereiken of bereikt hebben van de pensioengerechtigde leeftijd door de werknemer als ontslaggrond, zonder dat het UWV om toestemming hoeft te worden gevraagd of ontbinding nodig is.’

Pensioenopzegging is bedoeld voor gevallen waarin er geen pensioenontslagbeding is overeengekomen. Toch oordeelde de kantonrechter Amsterdam dat pensioenopzegging door de werkgever mogelijk was nadat de arbeidsovereenkomst stilzwijgend was voortgezet na een pensioenontslagbeding (Rb. Amsterdam 24 maart 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:1678). De kantonrechter kent betekenis toe aan het feit dat de werknemer eigenlijk al langer mocht doorwerken ondanks het pensioenontslagbeding. Een ander vonnis uit 2019 suggereert eveneens dat een latere pensioenopzegging na stilzwijgende voortzetting van een arbeidsovereenkomst met een pensioenontslagbeding mogelijk is (Rb. Noord-Holland 17 september 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:8738 (*Van Mossel*)).

In weer een andere zaak was er bij de AOW-leeftijd een vaststellingsovereenkomst gesloten. De kantonrechter oordeelde dat een pensioenopzegging daarna mogelijk was (Rb. Amsterdam 15 juni 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2931).

3.5 *Uitleg van pensioengerechtigde leeftijd als pensioenontslagdatum*

Als gezegd leidt het begrip pensioengerechtigde leeftijd met enige regelmaat tot geschillen over de einddatum van de arbeidsovereenkomst. Het klassieke geval doet zich voor wanneer de werkgever het begrip pensioengerechtigde leeftijd zo uitlegt dat het de AOW-leeftijd is en de werknemer meent dat doorgewerkt kan worden tot 68 jaar. Een uitleg van de term pensioengerechtigde leeftijd is dan vereist. Dat de feiten en omstandigheden van het geval en de communicatie richting werknemer verschil maakt, blijkt uit rechtspraak. In een geschil van een werknemster in dienst van de Orde van Advocaten, afdeling Gelderland, stond het volgende in de arbeidsovereenkomst: ‘Onverminderd het bepaalde in artikel 1 eindigt de arbeidsovereenkomst tussen partijen in ieder geval als werknemster de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt.’ De rechtbank legt vervolgens uit wat de pensioengerechtigde leeftijd is en concludeert dat de partijbedoeling was de AOW-leeftijd (ECLI:NL:RBGEL:2020:665). Een andere zaak ging over een geneeskundig adviseur van DAS die graag door wilde werken na 65 jaar. Die leeftijd stond in zijn arbeidsovereenkomst als datum waarop de arbeidsovereenkomst zou eindigen. Tussentijds was de pensioenrichtleeftijd verhoogd naar 67 jaar en later naar 68 jaar. Toen DAS de arbeidsovereenkomst opzegde bij de AOW-leeftijd, vocht de werknemer dat aan. Ook hier oordeelde de kantonrechter dat de pensioenontslagleeftijd de AOW-leeftijd was. Hoe graag de werknemer ook wilde doorwerken, DAS was niet verplicht op grond van goed werkgeverschap de arbeidsovereenkomst voort te zetten (ECLI:NL:RBAMS:2019:10063).

Een andere zaak laat zien dat de uitkomst anders kan zijn, afhankelijk van de communicatie met de werknemer. Deloitte schreef in maart 2018 dat de pensioenrichtleeftijd was verhoogd van 67 naar 68 jaar: ‘68 is now the statutory target retirement age. This is why your retirement date went up, too.’ Vervolgens laat zich raden wat er gebeurt. De werkgever stelt dat de arbeidsovereenkomst eindigt op de AOW-gerechtigde leeftijd van werknemster: 17 mei 2018. Werknemster stelt dat de arbeidsovereenkomst eindigt wanneer zij 68 jaar wordt, de pensioengerechtigde leeftijd van het pensioenreglement. Het hof oordeelde voorshands dat met ‘pensioengerechtigde leeftijd’ de pensioenleeftijd in het pensioenreglement van 68 jaar was bedoeld en niet de AOW-gerechtigde leeftijd (ECLI:NL:GHAMS:2019:3347). Het hof ’s-Hertogenbosch oordeelde in 2016 in alweer een zaak over de uitleg van het begrip pensioenleeftijd dat de AOW-leeftijd de rechtsgeldige pensioenontslagleeftijd was (ECLI:NL:GHSHE:2016:1083). Pensioenopzegging bij de AOW-leeftijd was volgens het

hof Den Haag eveneens toegestaan ondanks een intern memo over de pensioenrichtleeftijd die naar 68 jaar zou gaan (hof Den Haag 17 maart 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:565 (*Eastman*)).

3.6 *Pensioenopzegging geen remedie bij latere pensioenontslagdatum*

Uit rechtspraak blijkt dat werkgevers als remedie tegen een mogelijk ongunstige latere pensioenontslagdatum volgens het pensioenontslagbeding gebruikmaken van de voorwaardelijke pensioenopzegging. Daarbij zegt de werkgever op in verband met de AOW-leeftijd voor het geval de rechter van oordeel zou zijn dat de pensioengerechtigde leeftijd toch de hogere pensioenleeftijd is van bijvoorbeeld 68 jaar. Bij een geschil of de pensioengerechtigde leeftijd van een pensioenontslagbeding de AOW-leeftijd of de hogere pensioenleeftijd uit het pensioenreglement was (67 jaar) maakte de werkgever gebruik van een voorwaardelijke pensioenopzegging. Voor het geval de rechter van oordeel was dat het pensioenontslagbeding 67 jaar was, werd opgezegd. Het hof Den Bosch overwoog dat de pensioenopzegging niet mogelijk was wanneer partijen een hogere pensioenontslagleeftijd zijn overeengekomen.

4 DE JURIDISCHE EN MAATSCHAPPELIJKE RECHTVAARDIGING VOOR PENSIOENONTSLAG

4.1 *De wettelijke rechtvaardiging voor pensioenontslag bij AOW-leeftijd*

Hiervoor besprak ik dát de wetgever de pensioengerechtigde leeftijd ziet als een redelijke ontslaggrond. Opvallend is dat in de wetsgeschiedenis van de Wet werk en zekerheid (WWZ) niet is aangegeven *waarom* de pensioengerechtigde leeftijd een redelijke ontslaggrond is. De juridische rechtvaardiging voor dat ontslag is te vinden in wetgeving, wetsgeschiedenis en rechtspraak over het verbod van leeftijdsdiscriminatie. Sinds 1 mei 2004 bepaalt de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (WGBL) namelijk dat het leeftijdsonderscheid objectief gerechtvaardigd is bij pensioenontslag op de AOW-leeftijd of een hogere leeftijd. Dat staat in artikel 7 lid 1 onder b WGBL:

‘Het verbod van onderscheid geldt niet indien het onderscheid: (...)’

b. betrekking heeft op het beëindigen van een arbeidsverhouding of van het dienstverband van een ambtenaar in verband met het bereiken van de leeftijd waarop op grond van de Algemene Ouderdomswet recht op ouderdomspensioen ontstaat, of van een bij of krachtens wet vastgestelde of tussen partijen overeengekomen hogere leeftijd; (...).’

Relevant is dat de WGBL een omzetting is van een Europese Kaderrichtlijn (2000/78/EG). Weliswaar laat die richtlijn de nationale bepalingen waarin de pensioengerechtigde leeftijd wordt vastgesteld, onverlet (vergelijk ook art. 8 lid 2 WGBL), dat betekent niet dat de beëindiging van de arbeidsovereenkomst is uitgezonderd. Pensioenontslag valt onder de reikwijdte van het verbod van leeftijdsonderscheid en moet objectief gerechtvaardigd worden (HvJ EG 16 oktober 2007, ECLI:EU:C:2007:604, JAR 2007/288 (Palacios)). Relevant is eveneens dat de nationale wetgeving getoetst moet worden aan Europees recht. Werkgevers kunnen richting werknemers niet volstaan met verwijzing naar de wettelijke bepaling. Niet alleen moet de rechter de wet richtlijnconform uitleggen. Uit Europese rechtspraak blijkt dat rechters zo nodig nationale bepalingen die in strijd zijn met het algemene beginsel van gelijke behandeling op grond van leeftijd buiten toepassing moeten laten. Dat geldt ook in de verhouding tussen werknemer en werkgever. Bij een geschil tussen particulieren kan de werkgever zich niet met succes beroepen op de rechtszekerheid en het vertrouwen in een wettelijke (discriminatoire) bepaling (HvJ EU 19 april 2016, ECLI:EU:C:2016:278 (Rasmussen)). Kortom: er moet een rechtvaardiging zijn voor werkgevers om werknemers te ontslaan wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Zonder rechtvaardiging is een pensioenontslagbeding nietig (art. 13 WGBL) en een pensioenopzegging vernietigbaar (art. 11 WGBL). De werknemer kan zich beschikbaar houden voor arbeid en loon vorderen.

4.2 *Argumenten die einde arbeidsovereenkomst bij AOW-leeftijd rechtvaardigen*

Wat zijn de argumenten die de wetgever geeft als rechtvaardiging voor het pensioenontslag? De regering sluit daarvoor grotendeels aan bij de argumenten die de Hoge Raad noemde als rechtvaardiging in een zaak die speelde ruim vóór inwerkingtreding van de WGBL. Op 13 januari 1995 oordeelde hij in het *Codfried*-arrest (NJ 1995/430) dat ontslag wegens het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd gerechtvaardigd was. Volgens de Hoge Raad waren er drie hoofdargumenten voor dat leeftijdsontslag: (1) de AOW-leeftijd is een objectief ontslagcriterium; (2) de doorstroming van jongere werknemers; (3) inkomenszekerheid van de AOW.

De uitkomst van het *Codfried*-arrest werd bevestigd in het *Op 't Land*-arrest uit 2002. Bij de onderbouwing van de objectieve rechtvaardiging sluit de regering in de wetsgeschiedenis van de WGBL bijna letterlijk aan bij enkele argumenten uit het *Codfried*-arrest (*Kamerstukken II* 2000/01, 28170, nr. 3, p. 31).

‘Ontslag bij het bereiken van een vaste leeftijd bewerkstelligt dat zonder aanzien des persoons een objectief criterium kan worden gehanteerd omdat niet hoeft te worden vastgesteld of de betreffende werknemer nog wel voldoet. Dit is te prefereren boven een stelsel waarbij van geval tot geval beoordeeld zou moeten worden of de ouder wordende werknemer nog wel in staat is zijn werk naar behoren te verrichten. Deze doelstelling voldoet aan het legitimiteitsvereiste.’

Ook de inkomensvervangende uitkering bij het bereiken van de AOW-leeftijd en de aansluiting bij de gehanteerde leeftijdsgrenzen in arbeids- en sociale zekerheidswetgeving noemt de wetgever als argument:

‘Deze leeftijdsgrens ligt ook ten grondslag aan het stelsel van sociale zekerheid. Het uitgangspunt dat ontslag bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd plaatsvindt, sluit mitsdien aan bij de sociale zekerheidswetgeving. Aan deze wetgeving ligt de gedachte ten grondslag dat voor werknemers tot de 65-jarige leeftijd het primaat ligt bij deelname aan betaalde arbeid als voornaamste inkomensbron.’

De AOW-leeftijd is volgens de regering proportioneel

‘omdat werknemers bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd aanspraak kunnen maken op inkomen waarvoor geen arbeidsprestatie hoeft te worden geleverd. Aldus wordt de werknemer (deels) gecompenseerd voor het verlies aan arbeidsinkomen dat hij lijdt door het ontslag.’

De wetgever is kennelijk van mening dat een teruggang van het inkomen naar AOW-niveau een acceptabele inkomenscompensatie is. Dat past bij de gedachte dat de AOW voorziet in een basisminimuminkomen voor de oude dag. Werken hoeft niet meer. Opvallend is dat de wetsgeschiedenis niet aansluit bij het doorstromingsargument.

4.3 *Europese rechtspraak bevestigt dat AOW-ontslag juridisch mag*

Vaste Europese jurisprudentie lijkt te bevestigen dat pensioenontslag bij de AOW-gerechtigde leeftijd objectief gerechtvaardigd is. Zo oordeelde het Hof van Justitie in het Palacios-arrest dat het Spaanse pensioenontslag een passend en noodzakelijk middel kan zijn met als doel het reguleren van de nationale arbeidsmarkt, met name om de werkloosheid te bestrijden (doorstroming). Van belang daarbij is dat aan het pensioenontslag een (adequaat) ouderdomspensioen is gekoppeld. Het HvJ bepaalde tevens dat lidstaten en

sociale partners beschikken over een ruime beoordelingsvrijheid bij de beslissing welke doelstelling van sociaal en werkgelegenheidsbeleid zij specifiek willen nastreven en met welke maatregelen zij deze doelstelling willen verwezenlijken. De maatregelen mogen echter niet verder gaan dan passend en noodzakelijk is voor het bereiken van het nagestreefde doel (vergelijk HvJ EG 5 maart 2009, JAR 2009/93 (Age Concern)). Toch geeft die ruime beoordelingsvrijheid sociale partners en wetgever heel veel juridische speelruimte voor pensioenontslag bij de AOW-leeftijd. Het leeftijdsontslag mag niet leiden tot een excessieve inbreuk (HvJ EU 12 oktober 2010, JAR 2010/279 (Rosenblatt)). Bij de aanwezigheid van een wettelijk ouderdomspensioen is er niet snel een excessieve inbreuk.

Een hogere leeftijd dan de AOW-gerechtigde leeftijd bij wet (zoals de ontslagleeftijd van rechters bij 70 jaar) of tussen partijen overeengekomen (cao of individuele arbeidsovereenkomst) is eveneens gerechtvaardigd. De wettelijke objectieve rechtvaardiging is niet van toepassing op ontslag wegens het bereiken van een lagere pensioenontslagleeftijd dan de AOW-leeftijd. Pensioenontslag onder de AOW-leeftijd is in beginsel niet toegestaan. Leeftijdsontslag zonder inachtneming van de reguliere ontslagregels is een omzeiling van het ontslagrecht en niet toegestaan (vergelijk hof Amsterdam 2 juni 2015, JAR 2015/184; hof Den Haag 4 augustus 2009, JAR 2009/231 (UWV); College voor de Rechten van de Mens (CRM) 2013-178). In het KLM-arrest aanvaardde de Hoge Raad evenwel dat een regelmatige en voorspelbare doorstroming een objectieve rechtvaardiging vormde voor het pensioenontslagbeding bij 56 jaar voor piloten (HR 13 juli 2012, JAR 2012/209 (KLM)). Het KLM-arrest over piloten is de uitzondering op de vuistregel dat pensioenontslag onder de AOW-leeftijd verboden leeftijdsonderscheid oplevert.

4.4 *Wat is de rechtvaardiging voor pensioenopzegging na AOW?*

Werkgevers die gebruikmaken van de pensioenopzegging om de arbeidsovereenkomst *na* de AOW-leeftijd te beëindigen doen dat wegens het bereiken van de pensioenleeftijd. Dat leeftijdsonderscheid moet objectief gerechtvaardigd zijn. Dat is geen hogere tussen partijen overeengekomen pensioengerechtigde leeftijd. Er is geen eindleeftijd afgesproken. De wettelijke uitzondering lijkt daarom niet van toepassing. De WGBL bepaalt immers dat er een objectieve rechtvaardiging is in verband met de AOW-leeftijd. Ontslag *na* de pensioengerechtigde leeftijd valt niet onder de uitzondering van artikel 7 lid 1 onder b WGBL. Diverse auteurs hebben betoogd dat zo'n pensioenopzegging discriminatoir is. Een werkgever moet dan een beroep doen op de algemene objectieve rechtvaardigingsgrond. Hij zal een beroep doen op de wettelijke bepaling die pensioenopzegging toestaat. Op grond van de aangehaalde Europese rechtspraak is dat op zichzelf geen rechtvaardiging. Er is geen objectief criterium meer door het ontbreken van de vaste AOW-leeftijd bij

pensioenopzegging. Dan resteert het argument van de inkomenszekerheid en het betoog dat de werknemer langer heeft kunnen doorwerken dan de AOW-leeftijd. Of dat voldoende is voor een objectieve rechtvaardiging is bij mijn weten nog niet in rechte getoetst.

5 WEINIG BELEMMERINGEN DOORWERKEN NA PENSIOENLEEFTIJD VOOR WERKGEVERS

5.1 *Geen ontslagvergoeding voor AOW-gerechtigden*

De wet biedt werkgevers veel ruimte om te kiezen voor beëindiging of doorwerken met AOW-gerechtigden. Zo is een werkgever geen ontslagvergoeding verschuldigd wanneer een werknemer de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. Dat volgt uit artikel 7:673 lid 7 BW:

‘De transitievergoeding is niet verschuldigd indien het eindigen of niet voortzetten van de arbeidsovereenkomst: (...)

b. geschiedt in verband met of na het bereiken van een bij of krachtens wet vastgestelde of tussen partijen overeengekomen leeftijd waarop de arbeidsovereenkomst eindigt, of, indien geen andere leeftijd geldt, de in artikel 7, onderdeel a, van de Algemene Ouderdomswet bedoelde leeftijd.’

De regering vond die uitsluiting van een transitievergoeding gerechtvaardigd omdat er een moment moest blijven waarop de werkgever de arbeidsovereenkomst op latere leeftijd kon beëindigen zonder kosten. De werknemers hebben een AOW-uitkering en daarmee inkomenszekerheid (*Kamerstukken I* 2013/14, 33818, C, p. 97):

‘Het doel is te voorkomen dat een transitievergoeding ten goede komt aan personen die niet langer zijn aangewezen op het verrichten van arbeid om in hun levensonderhoud te voorzien nu zij een vervangend inkomen in de vorm van ouderdomspensioen ontvangen. (...) Dit betekent dat er daadwerkelijk bescherming is, zodat er geen reden is te veronderstellen dat de regeling de noodzakelijkheidstoets niet kan doorstaan.’

De Hoge Raad heeft in 2018 op prejudiciële vragen geantwoord dat de uitsluiting van een transitievergoeding aan AOW-gerechtigden geen verboden leeftijdsonderscheid vormde (HR 20 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:651). De Hoge Raad wees daarbij op de ruime beoordelingsvrijheid en de bewuste keuze van de wetgever om pensioengerechtigden uit te sluiten en de aanwezigheid van een pensioenuitkering (AOW en eventueel aanvullend

pensioen). Dat was geen excessieve inbreuk op de rechten van de gepensioneerde. Kortom: juridisch is de uitsluiting van een ontslagvergoeding aan pensioengerechtigden toelaatbaar.

5.2 *Geen belemmering voor werkgevers om door te werken met pensioengerechtigden*

Een aantal regels die werkgevers belemmerden om werknemers in dienst te houden na de AOW-leeftijd is weggenomen. Werkgevers kunnen met een pensioenopzegging pensioengerechtigden in dienst houden totdat ze er genoeg van hebben en dan kosteloos opzeggen.

Wil de werkgever met een pensioenontslagbeding doorwerken, dan kan hij de pensioengerechtigde een tijdelijk contract aanbieden. Een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd met een AOW-gerechtigde die volgt op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd die wegens een pensioenontslagbeding is geëindigd, eindigt van rechtswege. Dat een voor één jaar voortgezette arbeidsovereenkomst met een AOW-gerechtigde (een jaarcontract bijvoorbeeld) ook na een jaar eindigt, klinkt logisch. Toch was hier een uitzondering in de wet voor nodig. Uitgangspunt van het ontslagrecht is namelijk dat een voor onbepaalde tijd aangegane arbeidsovereenkomst die wordt opgevolgd door een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd niet van rechtswege mag eindigen (art. 7:667 lid 4 BW). Die bepaling moet voorkomen dat werknemers onder druk worden gezet om hun arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ‘vrijwillig’ in te wisselen voor een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd. Deze antimisbruikregel staat bekend als de Ragetlie-regel. Die regel is dus niet van toepassing op een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd die volgt op een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd die wegens een pensioenontslagbeding is geëindigd (art. 7:667 lid 4 BW). De ontslagbescherming is dan niet langer nodig. In de wet staat niet dat die uitzondering ook geldt voor een rechtsgeldige pensioenopzegging.

Werkgevers hoeven niet snel bezorgd te zijn dat ze alsnog een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd hebben met pensioengerechtigde werknemers. De wet bepaalt dat een vierde arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd wordt geconverteerd in een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Hetzelfde geldt wanneer arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd een periode van twee jaar overschrijden (art. 7:668a BW). Voor AOW-gerechtigden geldt een aanpassing van deze ketenregeling. Volgens artikel 7:668a lid 12 BW is de termijn bij AOW-gerechtigden vier jaar of zes arbeidsovereenkomsten. Arbeidsovereenkomsten die zijn aangegaan vóór de AOW-gerechtigde leeftijd tellen niet mee. Een werkgever kan daarom na de AOW-gerechtigde leeftijd nog vier jaar lang en zes arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd aangaan. Pas wanneer de werknemer meer dan vier jaar in dienst is en een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat, geldt het

reguliere ontslagrecht. Bij de huidige AOW-leeftijd van 66 jaar en 4 maanden hebben we het over 70-plussers. De wet biedt werkgevers en sociale partners veel ruimte om voor AOW-gerechtigden een beleid te voeren, bijvoorbeeld in de cao per sector.

5.3 *Soepele regels loondoorbetaling bij ziekte en re-integratie*

De wetgever heeft het voor werkgevers aantrekkelijk gemaakt om pensioengerechtigden in dienst te nemen of in dienst te houden. Zo is de loondoorbetaling tijdens ziekte voor AOW-gerechtigden dertien weken en niet 104 weken. In artikel 7:629 lid 2 onder b BW staat zes weken. Door artikel VIIa van de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd geldt voorlopig een loondoorbetalingsperiode van dertien weken.

De werkgever van een AOW-gerechtigde werknemer heeft beperktere re-integratieverplichtingen (art. 7:658a BW). Hij hoeft niet te bevorderen dat de AOW-gerechtigde bij een andere werkgever wordt ingeschakeld. Evenmin is vereist dat hij een plan van aanpak opstelt (art. 7:660a lid 2 BW). Overige re-integratieverplichtingen zoals bevordering van re-integratie in het eigen bedrijf en van passende arbeid zijn wel van toepassing.

6 CONCLUSIE

6.1 *De AOW-leeftijd is het ijkpunt voor ouderdom*

In dit hoofdstuk heb ik de vraag beantwoord wanneer iemand pensioengerechtigd is. Mensen zijn volgens de wetgever officieel oud vanaf de AOW-leeftijd. Die leeftijd schuift omhoog. Tot 2013 was het 65 jaar, in 2020 is het 66 jaar en 4 maanden. De snelle verhoging van de AOW-leeftijd is in 2020 getemporeerd. De AOW-leeftijd is daardoor in 2024 67 jaar in plaats van 67 jaar en drie maanden. Daarna zal de AOW-leeftijd niet één jaar stijgen per jaar dat we langer leven, maar acht maanden. Die minder snelle stijging van de AOW-leeftijd moet ervoor zorgen dat oudere werknemers in staat zijn om op gezonde wijze de pensioengerechtigde leeftijd te halen.

6.2 *AOW-leeftijd is rechtvaardiging voor ontslag*

Het ontslagrecht belemmert werknemers om door te werken na de pensioengerechtigde leeftijd. De wetgever ziet de pensioenleeftijd namelijk als een geldige ontslagreden voor werkgevers. Werkgevers kunnen ofwel gebruikmaken van de AOW-leeftijd als vaste ontslagdatum of ervoor kiezen om na de AOW-leeftijd zelf het moment te bepalen om op te

zeggen. Pensioengerechtigden hebben geen recht op een ontslagvergoeding. Werken hoeft niet want er is een pensioenuitkering.

Er zijn twee hoofdredenen waarom de wetgever de pensioengerechtigde leeftijd ziet als ontslagreden: (1) inkomenszekerheid van AOW en aanvullend pensioen, (2) een objectief criterium. De charme van een vaste, objectieve leeftijdsgrens is dat het ongemakkelijke discussies over disfunctioneren van pensioengerechtigden voorkomt. Niet iedereen beschikt over voldoende zelfkritisch vermogen om in te zien dat hij niet meer fit of bekwaam genoeg is voor zijn functie. Dat is een groot goed voor onparlementair gezegd een gratis oprotleeftijd. Die argumenten zijn juridisch voldoende steekhoudend. Tegelijkertijd belemmert het krasse knarren die graag willen doorwerken. Het grijze goud dreigt verloren te gaan. Ervaren krachten met kennis en kunde vloeien weg uit het arbeidsproces.

6.3 *AOW-leeftijd loslaten als ontslagreden?*

Veel juridische belemmeringen aan werkgeverszijde voor doorwerken na de AOW-leeftijd zijn de afgelopen jaren weggenomen. Werkgevers kunnen makkelijk en goedkoop afscheid nemen van pensioengerechtigde werknemers terwijl risico's van loondoorbetaling en re-integratieverplichtingen zijn beperkt. Het AOW-ontslagrecht is soepel en kan bij cao sectoraal worden ingericht. De belemmering is er met name voor werklustige pensioengerechtigden. Zij zijn afhankelijk van de werkgever om door te mogen werken.

Dat kan reden zijn om beleidsmatig te heroverwegen de vaste AOW-leeftijd los te laten als geldige ontslagreden. Daarvoor pleit dat er dan een echte ontslagreden moet zijn, net als voor 'normale' werknemers. Werknemers kunnen kiezen om door te werken, al dan niet in deeltijd en zo behouden blijven voor het arbeidsproces. Daar staat tegenover dat het loslaten van de AOW-leeftijd als ontslagreden leidt tot de al genoemde ongemakkelijke discussies over disfunctionerende oudere werknemers. Er is (nog) geen goed alternatief voor het objectieve criterium van de AOW-leeftijd. Is dat genoeg om goed functionerende AOW-gerechtigden buiten het arbeidsproces te zetten? Zonder pensioenleeftijd als ontslagreden kunnen werknemers zelf hun afscheid regisseren, ook na de AOW-leeftijd. Vooralsnog zijn er wetten en praktische bezwaren die dat tegenhouden. Maar wetten kunnen gewijzigd worden, net als beleid.

LITERATUUR

W.C.M. Broersma, 'Is het opnemen van een pensioenontslagbeding nog raadzaam onder de WWZ?', TAP 2015/8.

B. Degelink, 'Het pensioenontslagbeding onder de WWZ, nuttig of inflexibel?', *AR* 2015/47.

F.M. Dekker, 'Pensioenontslag(beding)', *TRA* 2016/62.

K. Goudswaard e.a., *Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen*, 27 januari 2010, Den Haag 2010.

M. Heemskerk, *Pensioenrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2020.

M. Heemskerk, 'Rechters ontslaan bij 70 jaar. Leeftijdscriminatie of verstandig beleid', *AA* 2018 (AA20180305).

M. Heemskerk, 'Pensioenontslagbeding of pensioenopzegging', *TAP* 2016/7.

M. Heemskerk, *De arbeidsdeelname van oudere werknemers* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

E. Lutjens, *Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel XI. Pensioen*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

E. Lutjens, 'Pensioengerechtigde leeftijd en einde arbeidsovereenkomst onder de WWZ', *TPV* 2015/4.

P.C. Vas Nunes, *Gelijke behandeling in arbeid*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

A.G. Veldman, 'Zijn pensioenontslag en leeftijdsgebonden bedrijfsregelingen "Europe-proof"?', *TRA* 2009/86.

Sociaal-Economische Raad, *Naar een nieuw pensioenstelsel* (Advies 2019-5), Den Haag: SER 2019.

Sociaal-Economische Raad, *Toekomst pensioenstelsel* (Advies 2015-1), Den Haag: SER 2015.

Sociaal-Economische Raad, *Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling*, Den Haag: SER 2016.

B. Woodward & S. Armstrong, *The Brethren: Inside the Supreme Court*, First Avon Printing 1981.

RECHTSPRAAK

HvJ EU 19 april 2016, ECLI:EU:C:2016:278 (*Rasmussen*)
HvJ EU 12 oktober 2010, JAR 2010/279 (*Rosenbladt*)
HvJ EG 5 maart 2009, JAR 2009/93 (*Age Concern*)
HvJ EG 16 oktober 2007, JAR 2007/288 (*Palacios*)
HR 20 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:651 (*Diakonessenziekenhuis*)
HR 13 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW4986 (*KLM*)
HR 1 november 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE7356 (*Op 't Land*)
HR 13 januari 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1607 (*Codfried*)
Hof Den Haag 17 maart 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:565 (*Eastman*)
Hof Amsterdam 10 september 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3347 (*Deloitte*)
Hof 's-Hertogenbosch 22 maart 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:1083 (*SAP*)
Hof Amsterdam 2 juni 2015, JAR 2015/184 (*KLM*)
Hof Den Haag 4 augustus 2009, JAR 2009/231 (*UWV*)
Rb. Gelderland 5 februari 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:665 (*Orde van Advocaten*)
Rb. Amsterdam 15 juni 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2931
Rb. Amsterdam 3 december 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:10063 (*DAS*)
Rb. Noord-Holland 26 september 2019, ECLI:NL:RBNHO:8738 (*Van Mossel*)
Rb. Amsterdam 24 maart 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:1678 (*Heinekenplein*)
College voor de Rechten van de Mens 24 december 2013, CRM 2013-178

8 HET DEBAT OVER DE UITVOERING VAN DE SOCIALE VERZEKERINGEN GESCHEMATISEERD

*Lex Heerma van Voss**

1 INLEIDING

Gedurende de twintigste eeuw is in Nederland een stelsel van sociale verzekeringen opgebouwd. De opbouw van zo'n stelsel vergt een aantal fundamentele keuzen: omvat het stelsel een minimum aan bescherming voor de allerarmsten of een heel pakket dat ook aantrekkelijk is voor de middenklasse, wordt het gefinancierd uit belastingen of premies, nivelleert en emancipeert het stelsel of houdt het sociale verschillen in stand? Zo'n keus moet ook gemaakt worden over de uitvoering van de sociale verzekeringen.

In Nederland draaide die discussie vaak om twee vragen: de vraag of uitvoering van sociale zekerheidsarrangementen beter landelijk, per bedrijfstak of plaatselijk geregeld kan worden en de vraag of dat beter kan gebeuren door organisaties van belanghebbenden of door een onafhankelijke partij, bijvoorbeeld een (semi)overheidsorgaan of juist een commerciële partij. Voor uitvoering plaatselijk of door betrokken partijen pleit dat deze uitvoerders de situatie, lokaal of in de sector, beter kunnen beoordelen. Voor uitvoering landelijk of door de overheid pleit het gelijkheidsbeginsel, waarbij de overheid als een neutrale partij gezien wordt. Voor uitvoering door commerciële partijen pleit de gedachte dat de concurrentie tussen uitvoerders leidt tot kostenbesparing.

Schematisch levert dat de volgende negen mogelijkheden op:

* Prof. dr. A.F. Heerma van Voss is bijzonder hoogleraar vanwege Instituut Gak in de geschiedenis van de sociale zekerheid aan de Universiteit Utrecht en directeur van het Huygens Instituut voor Nederlandse Geschiedenis van de KNAW.

Tabel 1 Negen opties

	landelijk	bedrijfstakgewijs	regionaal
overheid			
bi/tripartiet			
markt			

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste stappen in de ontwikkeling van de uitvoering van de socialeverzekeringswetten geordend aan de hand van dit eenvoudige schema.¹ Doel is meer inzicht te geven in de ontwikkeling van het debat over de uitvoering, op de lange termijn en in hoge mate vanuit de helikopter. Daartoe worden op basis van de bestaande literatuur en aan de hand van het schema vijf stappen in de uitvoering van de sociale zekerheid beschreven: de uitvoering van de Ongevallenwet 1901, de Radengedachte zoals ontwikkeld door Talma en Aalberse, de opkomst van bedrijfsverenigingen, de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1952 en de veranderingen die uiteindelijk leidden tot uitvoering door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverenigingen (UWV).

Met alle opties is in de lange twintigste eeuw in Nederland wel ervaring opgedaan. Leidt dat tot steeds betere keuzes voor de uitvoering? Dat is wel de veronderstelling die men zou kunnen ontleen aan een mooie vergelijkende studie van de econoom Peter Lindert naar de ontwikkeling van de stelsels van sociale zekerheid in verschillende landen. Een van zijn conclusies is dat landen met een ontwikkelde verzorgingsstaat wel gedwongen zijn om verstandige keuzes te maken bij het ontwerp van hun sociale zekerheid, omdat die anders onbetaalbaar wordt. Landen maken daarbij wel eens fouten, maar ze kunnen zich niet veroorloven die niet snel te corrigeren. De Nederlandse Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) is een van Linderts voorbeelden.²

2 DE ONGEVALLENWET 1901

De Ongevallenwet 1901 was de eerste socialeverzekeringswet in Nederland.³ Na een decennium van voorbereiding werd door de liberaal Cornelis Lely in 1901 een ongevallenwet

- 1 De auteur heeft eerder een nog eenvoudiger schema, zonder de regel markt en de kolom bedrijfstak, in woord en geschrift verdedigd. De toevoeging van die regel en de kolom, en een zeer aangepaste beschrijving van het proces is zijn winst van het werk aan het onderhavige hoofdstuk.
- 2 P. Lindert, *Growing Public. Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Cambridge: Cambridge University Press 2004.
- 3 De beschrijving is gebaseerd op W. de Vries Wzn, *De totstandkoming van de Ongevallenwet 1901. De invloed van werkgevers en werknemers op de eerste sociale verzekeringswet in Nederland*, Deventer: Kluwer [z.j.], R.J.S. Schwitters, *De risico's van de arbeid. Het ontstaan van de Ongevallenwet 1901 in sociologisch perspectief*,

in het Staatsblad gebracht. De verplichte verzekering bestreed de geldelijke gevolgen van een bedrijfsongeval voor arbeiders die daarvan het slachtoffer waren. De opeenvolgende wetsontwerpen laten goed zien dat de aanleiding voor de totstandkoming van de wet de opkomst was van geïndustrialiseerde bedrijven, waar arbeiders voor de toenmalige samenleving relatief nieuwe risico's liepen.⁴ Vergoed werd geneeskundige behandeling, en vanaf de derde dag werd een tegemoetkoming in het gederfde inkomen gegeven, zo nodig levenslang.

De eerste socialezekerheidswet leidde ook meteen tot het eerste conflict over de uitvoering. In het door Lely in 1898 ingediende wetsontwerp werd voorgesteld de uitvoering geheel op te dragen aan de nieuw in te stellen Rijksverzekeringsbank (RVB). Doel van de wet was onder meer het ondervangen van de mogelijke wettelijke plicht van de werkgever om de arbeider te compenseren als het ongeval te wijten was aan omstandigheden waarvoor de werkgever verantwoordelijk was. Een generieke regeling waarbij voor alle bedrijfsongevallen financiële schade vergoed werd, maakte het onnodig om de schuldvraag te beantwoorden, en bespaarde daarmee partijen de kosten en moeite van rechtspraak. De kosten van bedrijfsongevallen werden een *risque professionnel*. Maar er diende bijvoorbeeld wel vastgesteld te worden voor welk deel een arbeider door het ongeval arbeidsongeschikt was geworden. Lely vond dat bij de schaderegeling tussen werkgever en werknemer een onpartijdige ambtenaar de doorslaggevende stem moest hebben.

De oppositie tegen de gedachte van uitvoering door de Staat, werd aangevoerd door Abraham Kuyper, de voorman van de ARP. Hij diende in 1899 het beroemde 'groot-amendement' in. Daarin stelde hij voor om naast de mogelijkheid van uitvoering door de RVB, uitvoering mogelijk te maken door verenigingen vanuit het bedrijfsleven, bedrijfsverenigingen. De grote werkgevers waren voorstander van uitvoering door het bedrijfsleven zelf. Het verzet tegen het wetsontwerp was zelfs de directe aanleiding tot de oprichting van de Vereeniging van Nederlandsche Werkgevers (VNW). De VNW steunde het groot-amendement, waaraan niet vreemd geweest zal zijn dat de invloed van de werknemers in de voorziene bedrijfsverenigingen miniem was. Alexander de Savornin Lohman en Willem Hendrik de Beaufort, optredend op de rechtervleugel van respectievelijk de ARP en de

Groningen: Wolters-Noordhoff 1991 en M. Hertogh, 'Geene wet, maar de Heer!'. *De confessionele ordening van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel (1870-1975)*, Den Haag: VUGA 1998, p. 95-104. Lely maakte deel uit van het liberale kabinet-Pierson (1897-1901).

4 Een voorloper, het wetsontwerp-Van der Sleyden uit 1897, dekde alleen ongevallen in specifiek als gevaarlijk beschouwde bedrijven. Het eerste ontwerp van Lely somde nog wel de bedrijfstakken op waar de wet zou gelden, maar breidde de lijst uit. In de uiteindelijke wet werden alle industriële bedrijven meegenomen. Na 1921 waren alleen dienstboden, landarbeiders en zeevarenden niet verzekerd.

liberalen, bepleitten uitvoering door een onderneming of werkgeversorganisatie mogelijk te maken.

De prille arbeidersbeweging (Algemeen Nederlandsch Werklieden-Verbond (ANWV), Nationaal Arbeids-Secretariaat (NAS)) mengde zich pas in het debat toen het ontwerp-Lely bedreigd werd, uit vrees dat de werkgevers een te grote invloed op de uitvoering zouden krijgen.

De Tweede Kamer verwierp het groot-amendement, met eigenlijk alleen de ARP voor. Maar in de Eerste Kamer was de oppositie sterker. Deze gaf de voorkeur aan een particuliere verzekering, ook omdat veel senatoren de vergoeding voor arbeidsongevallen primair als een privaatrechtelijke en niet als een publiekrechtelijke kwestie wilden zien.

De regering reageerde met een concessie. Uitvoering door de RVB bleef de norm. Daarnaast werd de mogelijkheid geopend dat de RVB wel een claim beoordeelde en de uitkering verstrekke, maar de kosten doorberekende aan een naamloze vennootschap (nv) of een verzekering opgezet door een groep van bedrijven. Daarmee werd het eigenlijke risico overgedragen aan het bedrijfsleven dat daarvoor opteerde. Een bedrijf of bedrijfstaking waar de schade van ongevallen beperkt werd, kon zodoende met een lagere premie volstaan.

Naar aanleiding van de wet werd door leden van de VNW de Centrale Werkgevers Risico-Bank opgericht, later omgevormd tot Centraal Beheer. Deze groeide in de loop van de eerste tien werkjaren van de wet totdat hij het grootste aantal van de risico's verzekerde. Dat bereikte men door verantwoord werkgeversgedrag te bevorderen, maar vooral door de verzekeringstechnisch goede risico's te selecteren. De slechte risico's kregen geen keus dan zich bij de RVB te verzekeren, en de RVB kon hen niet weigeren.⁵

Wanneer we deze discussie in het schema weergeven, krijgen we het volgende resultaat.

5 J. van Gerwen, *De ontluikende verzorgingsstaat: overheid, vakbonden, werkgevers, ziekenfondsen en verzekeringsmaatschappijen 1890-1945*, Den Haag/Amsterdam: Verbond van Verzekeraars/NEHA 2000, p. 168.

Tabel 2 Ongevallenwet, Eerste Wetsontwerp-Lely

	landelijk	bedrijfstakgewijs	regionaal
overheid	Wetsontwerp-Lely: RVB, liberalen, socialisten; Tweede Kamer		
bi/tripartiet		Kuyper, ARP	
markt	VNW; De Beaufort; De Savornin Lohman; Eerste Kamer		

Tabel 3 Ongevallenwet 1901, uiteindelijke wet

	landelijk	bedrijfstakgewijs	regionaal
overheid	RVB; uitgangspunt wet		
bi/tripartiet			
markt	Risico-overdracht mogelijk naar NV of vereniging met rechtspersoonlijkheid; Centraal Beheer		

Uit de gang van zaken is goed te zien dat in deze periode de sociale zekerheid nog jong is, en de kaarten als het ware voor het eerst geschud worden. De mogelijke uitkomsten worden verkend, de partijposities liggen nog niet vast. De bedrijfsverenigingen hebben nog geen vorm gekregen. De Eerste Kamer is zelfs nog ten principiële onzeker over de aard van socialeverzekeringswetten.

3 RADEN

Het was aan twee confessionele ministers in de jaren tien van de vorige eeuw om de gedachte verder uit te werken dat de sociale partners een structurele rol hadden bij de uitvoering van de zekerheid: Syb Talma en Piet Aalberse.⁶ Dat was mogelijk omdat in de eerste twee decennia van de twintigste eeuw de arbeidersbeweging, zowel de socialistische als de confessionele tak, een explosieve groei doormaakte en een geloofwaardige partner werd in advisering en uitvoering. Talma diende als minister in het confessionele kabinet-Heemskerk in 1910 een ontwerp-Radenwet in. Talma's Raden van Arbeid moesten een rol gaan spelen bij de uitvoering van de Ongevallen- en Ziektewet. Ongeveer 80 Raden van Arbeid zouden worden verkozen door werkgevers en werknemers. Ze zouden paritair zijn samengesteld,

⁶ Hertogh 1998, p. 110-137; L.de Hoop & A. Bornebroek, *De rode dominee. A.S. Talma*, Amsterdam: Boom uitgevers 2010; D. Rigter heeft op www.ecade.org/Betreffende%20de%20RvA.html een aantal deelenalyses van de geschiedenis van de Raden van Arbeid gepubliceerd.

onder voorzitterschap van een door de Kroon benoemde onpartijdige voorzitter. Talma verwachtte dat zo de kennis van plaatselijke omstandigheden en de bijzonderheden van bedrijfstakken gemobiliseerd zouden worden, die bij de uitvoering van socialezekerheidsregelingen en andere kwesties op het terrein van arbeidsverhoudingen van belang zouden zijn. Door grote vrijheid te geven bij de uitvoering van de verzekeringen zouden de vertegenwoordigers van de sociale partners ten bate van de groep die ze vertegenwoordigden voor de meest efficiënte oplossing kiezen. En dit alles zonder ‘belemmerende ambtenaarsbemoeiing’, aldus de memorie van toelichting bij het wetsontwerp.⁷ Dit zou geleid hebben tot een soort alternatieve gemeenteraden, waarvoor vrij grootschalige verkiezingen nodig geweest zouden zijn. Op een moment dat het algemeen kiesrecht nog niet bestond, zou de instelling van de Raden van Arbeid ook een belangrijke politieke emancipatie van de factor arbeid betekend hebben, om nog maar te zwijgen van vrouwen, die ‘politiek’ nog helemaal niet mochten stemmen, maar voor de Raden van Arbeid actief en passief kiesgerechtigd waren.

In het najaar van 1910 liet Talma een commissie onder voorzitterschap van W.H. Nolens, de voorzitter van de katholieke Tweede Kamerfractie, adviseren over kernaspecten van zijn voorstel, waaronder de vraag of de uitvoering van sociale verzekeringen exclusief kon worden toevertrouwd aan overheidsorganen en of de Raden van Arbeid een goed idee waren. Opvallend genoeg was die commissie pessimistisch over de gedachte dat paritaire organen bij zouden kunnen dragen aan de sociale vrede. Een nieuw publiekrechtelijk uitvoeringsorgaan vond zij te duur.

Binnen het kader van raamwetgeving zouden de Raden van Arbeid in de oorspronkelijke plannen van Talma ook verordenende bevoegdheden krijgen, maar onder invloed van bezwaren uit de Kamer trok de minister dit voorstel in. Daarna werd de Radenwet aangenomen, met de vrijzinnig-democraten en de socialisten tegen.

7 Uitgaande van die redenering zou het redelijk geweest zijn de Raden van Arbeid in het schema in te delen op de regel bi/tripartiet. In het debat zagen tegenstanders de Raden vooral als een vorm van overheidsorganisatie. Gegeven de vergelijkbaarheid met de gemeenteraad is daar wel iets voor te zeggen. In de praktijk werden de Raden door de sociale partners veel minder gevoeld als ‘eigen’ dan de bedrijfsverenigingen. Ze zijn hier dus als overheid behandeld.

Tabel 4 Talma's voorstellen, 1910

	landelijk	bedrijfstakgewijs	regionaal
overheid	Eén landelijke kas voor verschillende sociale verzekeringen		Raden van Arbeid, verkiezing door werkgevers en werknemers
bi/tripartiet			
markt			

Bij de discussie over de Radenwet en de tegelijk door Talma voorgestelde Ziektewet zijn eigenlijk alle noties beschikbaar die de discussie over uitvoering een belangrijk deel van de twintigste eeuw zullen beheersen. Nolens en Kuypers bepleitten publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, zij het dat Nolens bang was dat de sociale partners daar nog niet aan toe waren. Op allerlei terreinen zag hij hoopgevende vormen van samenwerking, maar tegelijkertijd vreesde hij dat werkgevers en werknemers nog te veel hun eigen belang nastreefden. SDAP Tweede Kamerlid Jan Duys wees op het risico dat particuliere kassen vooral de goede risico's zouden verzekeren, maar dat de slechtere risico's ten laste van het Rijk zouden komen. Hij ondersteunde de gedachte dat de Ziektewet, Invaliditeitswet en Ongevallenwet vanuit één centrale kas gefinancierd zou worden, maar hij had dan ook bij de RVB gewerkt. Door de decentrale organisatie van de Raden van Arbeid zou de uitkeringsorganisatie voldoende voeling met het hele land hebben. CHU-voorman J.Th. de Visser vreesde dat het opheffen van vele bestaande ziektekassen het particulier initiatief op sociaal gebied zouden schaden. De progressieve liberaal Willem Treub meende dat de bestuurders van de bestaande ziektekassen en ziektefondsen wel lid zouden worden van de Raden van Arbeid. Al kwam zo een baaiert van argumenten naar voren die een behoorlijke houdbaarheid zouden blijken te hebben, de partijen waren nog niet zo rolvast als in latere debatten wel het geval zou zijn. De SDAP'er Jan Schaper pleitte voor het monopolie van de Raden van Arbeid zoals Talma dat voorgesteld had, maar zijn fractiegenoot Hendrik Spiekman vond die lichamen bureaucratisch en reactionair.

4 BEDRIJFSVERENIGINGEN

Hierboven zijn bedrijfsverenigingen al genoemd als onderdeel van de voorstellen van Kuypers, gesteund door de werkgevers. Dat zij geen rol kregen bij het uitvoeren van de Ongevallenwet betekende niet dat voorstanders van uitvoering van de sociale zekerheid door het georganiseerde bedrijfsleven stilvielen. Liberalen, katholieken en sociaaldemocraten, werkgevers en werknemers bleven in de jaren tien en twintig van de vorige eeuw 'zelf

doen' door de sociale partners bepleiten.⁸ Hoewel het heel goed mogelijk is om de Raden van Arbeid te zien als een vorm van bipartiet of tripartiet bestuur, werd het door de critici beoordeeld als uitvoering door de overheid, en verondersteld dat die kostbaarder zou zijn dan wat in het bedrijfsleven zelf gegroeid was. Tot dat bedrijfsleven behoorde na de Eerste Wereldoorlog ook de sterk gegroeide vakbeweging, die aan de eigen leden ook allerlei verzekeringen aanbood. NVV-secretaris Evert Kupers schreef in 1920 dat hij dat in 1913 niet aangedurfd zou hebben, maar dat de vakbeweging nu sterk genoeg was om verantwoordelijkheid te dragen voor het mee-uitvoeren van sociale verzekeringen. Daarmee week het NVV af van de traditionele sociaaldemocratische voorkeur voor uitvoering door de overheid. In 1921 publiceerden Kupers en Folkert Posthuma, directeur van Centraal Beheer, een *Proeve van een ontwerp Ziektewet*, waarin zij de uitvoering mogelijk maakten door een bedrijfsvereniging, die paritair bestuurd werd door werkgevers en werknemers. In een debat, dat de rest van de jaren twintig voortduurde, bepleitten diverse groepen de oplossing van eigen voorkeur: sociaaldemocraten uitvoering van de Ziektewet door de staat, protestanten door bijzondere ziektekassen. Uiteindelijk werd in 1929 door het parlement een versie aangenomen die twee opties bood: bedrijfsverenigingen en de ziekenkassen van de Raden van Arbeid. In de praktijk bleek dat negen van de tien werkgevers de voorkeur gaven aan de bedrijfsverenigingen.⁹

Tabel 5 Uitvoering Ziektewet (1929)

	landelijk	bedrijfstakgewijs	regionaal
overheid			Kassen Raden v. Arbeid
bi/tripartiet		Bedrijfsverenigingen	
markt			

5 ORGANISATIEWET SOCIALE VERZEKERINGEN 1952

In de omstandigheden van de jaren dertig waren belangrijke uitbreidingen van de sociale zekerheid nodig, en vonden die deels ook plaats. De Duitse bezetter voerde vervolgens nieuwe maatregelen in en hakte knopen door, terwijl de regering in Londen een naoorlogse uitbreiding van het stelsel voorbereidde. Na de bevrijding werd de sociale zekerheid snel uitgebreid, onder meer met een oudedagsvoorziening. Hier beperkt de analyse zich tot de totstandkoming van de Organisatiewet Sociale Verzekering 1952, die voor de uitvoering van groot belang was. In 1950 dienden de sociaaldemocratische bewindsleden Dolf Joekes

8 J.M. Roebroek & M. Hertogh, *'De beschavende invloed des tijds'. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland*, Den Haag: VUGA 1998, p. 136.

9 Hertogh 1998, p. 119-137.

en Aat van Rhijn een wetsvoorstel in, waarbij de uitvoering van de sociale verzekeringen werd opgedragen aan paritaire bedrijfsverenigingen, en de administratie gevoerd zou worden door een Centraal Administratiekantoor, bestuurd door de Sociale Verzekeringsraad, waarin overheid en sociale partners samenwerkten.

Tabel 6 Organisatiewet Sociale Verzekering 1952, wetsvoorstel

	landelijk	bedrijfstakgewijs	regionaal
overheid	Centraal Administratiekantoor		
bi/tripartiet	SVR voor toezicht en beheer CAK	Bedrijfsverenigingen	
markt			

Confessionelen en liberalen, aangevoerd door de ARP'er Antoon Stapelkamp, bepleitten dat bedrijfsverenigingen ook de mogelijkheid moesten hebben om zelf hun administratie te voeren, of die onder te brengen bij een Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK), dat zij gezamenlijk zouden beheren, onder toezicht van de SVR.

Tabel 7 Organisatiewet Sociale Verzekering 1952, amendement-Stapelkamp

	landelijk	bedrijfstakgewijs	regionaal
overheid	Centraal Administratiekantoor		
bi/tripartiet	Of: Gemeenschappelijk Administratiekantoor SVR: toezicht GAK en CAR	Bedrijfsverenigingen mogen ook eigen administratie voeren	
markt			

De sociaaldemocratische woordvoerder Henk van den Born betwijfelde of dit 'zelf doen' tot grotere efficiency zou leiden. In het debat in de Tweede Kamer bliezen de verschillende zuilen ieder hun eigen partij. Die was verankerd in de ideologie, en behoefde kennelijk niet getoetst te worden. Ervaringen met verschillende manieren van uitvoering die al beproefd waren, speelden geen rol in het debat. De PvdA was voor uitvoering door de Staat, en voelde niet de noodzaak aan te tonen dat 'zelf doen' inefficiënt was. De confessionelen zagen in de bedrijfsverenigingen het subsidiariteitsbeginsel of soevereiniteit in eigen kring belichaamd. De liberalen zagen in de bedrijfsverenigingen maximale invloed van het bedrijfsleven. Van Rhijn kon leven met wat in de samenleving gegroeid was, en

wist stemmen te tellen. De regering nam de voorstellen van Stapelkamp en de zijnen over. Het voorgestelde CAK werd zelfs helemaal vervangen door het GAK.¹⁰

Tabel 8 Organisatiewet Sociale verzekering 1952, uitvoering WW, ZW, kinderbijslag

	landelijk	bedrijfstakgewijs	regionaal
overheid			
bi/tripartiet	Gemeenschappelijk Administratiekantoor; SVR ziet toe op GAK	Bedrijfsverenigingen (mogen ook eigen administratie voeren)	
markt			

6 NAAR HET UWV

Als er één herziening van de uitvoering van de sociale zekerheid is waarvan men op het eerste gezicht zou verwachten dat die gebaseerd is op ervaringen uit het verleden, dan is het debat dat in de jaren tachtig en negentig gevoerd werd over de uitvoeringsorganisatie en dat leidde tot de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen 2001. Deze stapsgewijze, diepgaande reorganisatie van de uitvoering – en van vele andere aspecten van de sociale zekerheid – werd in 1992-93 voorafgegaan door een parlementaire enquête naar de uitvoering van de sociale verzekeringen.¹¹ Die enquête volgde op zijn beurt op toenemende aandacht in de tweede helft van de jaren tachtig voor de geringe arbeidsmarkt-participatie als probleem voor de betaalbaarheid van de Nederlandse verzorgingsstaat.¹² Daarbij speelden zowel de demografische trends van vergrijzing en ontgroening een rol, als de mate waarin het stelsel van sociale zekerheid al dan niet arbeidsparticipatie bevorderde.

10 Roebroek & Hertogh 1998, p. 240-242; Hertogh 1998, p. 290-296.

11 Deze paragraaf is gebaseerd op M. van der Burgt, *Zoals het GAK. Geschiedenis van een uitvoeringsorganisatie voor sociale verzekeringen (1952-2002)*, Amsterdam: De Burcht 2006, p. 235-296 en N. van Gestel, P. de Beer & M. van der Meer, *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.

12 WRR, *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90* (WRR-rapport nr. 38), 1990), beschikbaar via www.wrr.nl/publicaties/rapporten/1990/12/10/een-werkend-perspectief.-arbeidsparticipatie-in-de-jaren-90.

Tabel 9 Uitvoering jaren tachtig

	landelijk	bedrijfstakgewijs	regionaal
overheid			GAB
bi/tripartiet	GAK	Bedrijfsverenigingen	(Regionale kantoren GAK)
markt			

Het GAK en de bedrijfsverenigingen gingen die enquête in na een decennium van herhaalde herzieningen van de uitkeringsregels en beschouwingen over nog weer andere mogelijke veranderingen daarin. Prioriteit werd ondertussen gegeven aan de correcte en tijdige afhandeling van de uitkeringen, en het zou hen zeker kwalijk zijn genomen als de prioriteit ergens anders had gelegen. Een issue bij de debatten waren de kosten van de sociale zekerheid. Het GAK wees er al in het begin van de jaren tachtig op dat het volume van uitkeringen meer bepaald werd door de wetgever die de regelingen vaststelde dan door de kosten van de uitvoering.¹³ Andere schurende kwesties waren de invloed van de regering op budgettering en uitvoering, en de mate van regionalisering. Staatssecretaris Elske ter Veld stelde in 1991 voor om te komen tot een regionaal kantorennetwerk voor de uitvoering, omdat de bedrijfsverenigingen de regionale arbeidsmarkten te slecht kenden om succesvolle re-integratie van arbeidsongeschikten te bewerkstelligen. Het GAK stelde daar tegenover dat de gevalsbehandeling al regionaal plaatsvond en dat daarbij voldoende kennis over de arbeidsmarkt gemobiliseerd werd.¹⁴ Doordat het aantal uitkeringsgerechtigden zo'n belangrijke rol speelde, strekte het debat zich ook uit tot de arbeidsmarktbemiddeling, die uitkeringsgerechtigden naar een nieuwe baan moest leiden. Daarvoor waren de Gewestelijke Arbeidsbureaus verantwoordelijk.

Op 1 september 1992 stelde de Tweede Kamer een commissie in, onder voorzitterschap van het Tweede Kamerlid Flip Buurmeijer, om een parlementaire enquête te houden naar de uitvoeringsorganisatie in het afgelopen decennium. Deze concludeerde dat de uitvoeringsorganen tekort waren geschoten in de volumebeheersing. Wel was de wet correct uitgevoerd en waren de juiste uitkeringen verstrekt. De bedrijfsverenigingen, de administratieve uitvoeringsorganen en de werknemers- en werkgeversorganisaties werden aangewezen als de partijen die te weinig oog gehad hadden voor de ontwikkeling van het uitkeringsvolume. Van der Burgt noemt dit in zijn geschiedschrijving van het GAK '(e)en opmerkelijke conclusie aangezien volumebeperking wettelijk gezien geen taak van de bedrijfsverenigingen en administratiekantoren was'.¹⁵ De commissie kwam met vergaande

13 Van der Burgt 2006, p. 242.

14 Van der Burgt 2006, m.n. p. 273-275.

15 Van der Burgt 2006, p. 282-290, citaat p. 290.

voorstellen. Onder veel meer moest de uitvoering van de sociale zekerheid in handen komen van commerciële bedrijven. De Ziektewet moet worden geprivatiseerd, en dat gold ook voor de uitvoering van de WAO en de Werkloosheidswet (WW). Het GAK en de administratiekantoren van de bedrijfsverenigingen dienden daartoe te worden geprivatiseerd. In de Tweede Kamer was maar beperkte steun voor deze voorstellen. De PvdA was verdeeld.

Tabel 10 Discussie/beleid circa 1990

	landelijk	bedrijfstakgewijs	regionaal
overheid	Ctsv		
bi/tripartiet	Tica; CBA	CDA	Ter Veld 1991: regionaal kantorennetwerk
markt	Commissie-Buurmeijer 1993, VVD, D66, derde weg'ers in de PvdA		

Bij de vorming van het eerste kabinet-Kok in 1994 werd besloten marktwerking 'in brede zin' door te voeren. Binnen de PvdA vond dat steun bij de stroming die later als aanhangers van een Derde Weg omschreven zal worden. De VVD zag in de PvdA een partner waarmee toename van marktwerking in de sociale zekerheid gemakkelijker te bereiken was dan met het CDA, en D66 was daarvan ronduit voorstander. Zowel binnen het kabinet als in het veld ontstonden er in de loop van de kabinetsperiode drie verschillende interpretaties wat dit zou kunnen betekenen. De meest radicale liet voor de overheid nog slechts de functie over om de kaders van de uitvoering te regelen en onafhankelijk toezicht te garanderen, maar alle uitvoering, claimbeoordeling, uitkeringsadministratie en re-integratie werd geprivatiseerd. Voorstanders van deze oplossing waren voor de hand liggende aanhangers van de marktwerking als de private verzekeraars, maar ook steunberen van het traditionele stelsel van uitvoering als het GAK en het Sociaal Fonds Bouwnijverheid. Zij meenden dat de knowhow van hun organisatie ook op een markt concurrerend zou kunnen zijn. De voormannen van het tripartiete Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv), dat vanaf 1997 opdrachtgever was voor de uitvoeringsorganisaties bij de uitvoering van onder meer WAO, WW en Ziektewet (ZW), meenden dat publieke partijen zouden kunnen concurreren om de opdrachten van een eveneens publieke opdrachtgever, en dat dat een soort van markt zou zijn. Het kabinet-Kok I kwam uiteindelijk met een voorstel om de claimbeoordeling bij de overheid te laten, en de uitkeringsadministratie en de re-integratie aan de markt. In een wat aangepast schema laten de posities zich als volgt samenvatten.

Tabel 11 'Marktwerving in brede zin' onder Kok I en II

	1. radicaal	2. publieke concurrentie	3. hybride model	4. uitkomst
overheid	Kaders	Publieke opdrachtgevers	Claimbeoordeling	UWV
bi/tripartiet				
markt	Claimbeoordeling, administratie, Re-integratie	Publieke uitvoerders concurreren om opdrachten	Uitkeringsadministratie, Re-integratie	
wie	SER, GAK, SFB, particuliere verzekeraars	Lisv (Buurmeijer, de Groot)	Kabinet Kok-I, VNG	Kabinet-Kok II

Nadat in 1998 het kabinet-Kok II was aangetreden, waren de bordjes wat verhangen. Onderdeel van het invoeren van marktwerving is onafhankelijk toezicht. In 1995 was dan ook een onafhankelijk College voor Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv) ingesteld, maar al in 1996 leidde een bestuurscrisis daar tot opstappen van de directie, het bestuur en de verantwoordelijke staatsecretaris, en op termijn verdween het Ctsv weer. Dat bracht de eerste twee modellen in diskrediet. Twijfel of naast het sterke GAK werkelijke marktwerving en concurrentie op een markt van uitvoering mogelijk was, ondermijnde oplossing 2 en 3. Politieke overwegingen gaven de doorslag. Onder meer omdat de VVD met het privatiseren van de Ziektewet al veel had binnengehaald, verdween bij het kabinet-Kok II uiteindelijk de wil om door te zetten op marktwerving.¹⁶ De uitkomst was de uitvoering door één zelfstandig bestuursorgaan: het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), een volledig overheidsorgaan onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Hoewel de hele ontwikkeling was ingezet met een parlementaire enquête, was deze uitkomst niet gedreven door de inhoudelijke conclusies van die enquête of enige andere evaluatie van de organisatie van de uitvoering in het verleden. Ze was ook niet het gevolg van sterke ideologische standpunten, zoals die vroeger de positie van partijen over de uitvoering bepaald hadden. Internationaal en in Nederland woei de politieke wind nog steeds in de richting van de markt. De politieke stroming die vanouds de rol van de overheid het meest voorstond, de sociaaldemocratie, had juist zijn ideologische veren afgeschud. De PvdA en haar leider premier Wim Kok waren bereid zo nodig marktwerving te accepteren. Het ongemak uitte zich in de wijze waarop de regering de terugtocht regisseerde. In maart 1999 stuurde de regering een voorstel voor een Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) naar de Tweede Kamer, dat veel leek op de hybride variant in tabel

16 Van Gestel e.a. 2009, p. 81-85.

11. Premie-inning, uitkeringsadministratie en uitkeringsverstrekking worden geprivatiseerd, claimbeoordeling wordt een publieke taak, veel taken gingen naar de regionale Centra voor Werk en Inkomen (CWI). De Kamer, deels ervan op de hoogte dat het kabinet dit voorstel niet echt wil verdedigen, deels blij verrast door de geboden ruimte, is zeer kritisch.¹⁷ Daarop trekt de regering het voorstel in, en komt in vijf maanden met een nieuwe versie, waarin een publieke partij, het UWV, de gehele uitvoering voor zijn rekening neemt. Als wisselgeld kreeg de VVD de concessie dat de sociale partners ook de rollen in het besturen van de sociale zekerheid moesten opgeven.¹⁸ In 2009 werden ook de Centra voor Werk en Inkomen bij het UWV ondergebracht.

In het verzuilde Nederland waren de christendemocraten de belangrijkste pleitbezorgers geweest van een rol van de sociale partners bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Zij hadden een ideologisch belang bij deze vorm van soevereiniteit in eigen kring. In die zin is het niet vreemd dat daaraan een eind kwam door wetgeving van de Paarse kabinetten.¹⁹ Maar deze uitkomst is ook opmerkelijk, omdat internationaal het Nederlandse poldermodel, met zijn sterke institutionele rol van sociale partners, in deze zelfde periode steeds meer waardering begon te vinden. Het werd gezien als de voornaamste verklaring voor de sterke terugkeer van de Nederlandse economie in de jaren tachtig en negentig, het *Dutch miracle*.²⁰

Tabel 12 Uitkomst circa 2010

	landelijk	bedrijfstakgewijs	regionaal
overheid	Regie Ziektewet; UWV		UWV regionale vestigingen, werkpleinen
bi/tripartiet			
markt	Ziektewet, ziektekostenverzekering, arbeidsvoorziening (re-integratie)		

17 H. Bekke & N. van Gestel, *Publiek verzekerd. Voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993-2003*, Antwerpen/Apeldoorn: Garant 2004, p. 85-88.

18 Dit betekende onder meer dat het Lisv in 2002 opging in het UWV en dat de arbeidsvoorziening (re-integratie) werd geprivatiseerd onder opheffing van het tripartiete Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA).

19 Van Gestel e.a. 2009, p. 136-137.

20 J. Visser & A. Hemerijck, *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1997.

7 CONCLUSIE

De periode tot ongeveer 1930 is een vormingsperiode voor het debat over de uitvoering. Sommige van de latere vaste patronen en thema's komen op en de verschillende politieke stromingen zijn al te herkennen, en die zijn mede daarom in de geschiedschrijving ook zwaar aangezet. Maar tegelijkertijd is er ook onzekerheid over hoe de eigen idealen vorm kunnen worden gegeven, en wat haalbaar is. De protagonisten in het debat geven geregeld toe het niet helemaal te weten.

Als het stelsel van uitvoering rond 1930 eenmaal vorm heeft gekregen is er een opvallende continuïteit in de argumentatie tot en met de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1952. Dat is des te opmerkelijker omdat in deze periode een grote uitbouw van het stelsel van sociale verzekeringen plaatsvindt, en bijvoorbeeld het principe van de volksverzekering wordt aanvaard. Kennelijk kan op basis van de economische groei van *les Trente glorieuses* (1945-1975) niet alleen een uitgebreid stelsel worden opgebouwd, maar kunnen ook de verschillende ideeën over de uitvoering naast elkaar blijven bestaan. Men twijfelt, logischerwijs, wel aan elkaars zekerheden. Zo wil de PvdAer Van den Born wel horen of er een bewijs is dat het door de werkgevers en de christelijke partijen voorgestane 'zelf doen' efficiënt is. Maar lessen uit de bekende praktijk in het verleden worden niet getrokken. Het verzuilde Nederland heeft genoeg aan de zekerheid van de eigen zuil. Dat leidt tot fikse debatten, maar er zijn ook compromissen mogelijk. Die geven het stelsel wel het beeld van een lappendeken, maar daaronder houdt Nederland zich warm.²¹

Dat vaste patroon gaat verloren bij de veranderingen die ingeleid worden door de crisis over het volume van de verzorgingsstaat, en met name de WAO. De kracht van het neoliberalisme blaast alle heilige huisjes omver, behalve dat van de markt. De sociaaldemocraten schudden hun ideologische veren af.²² De christendemocraten raken voor het eerst sinds 1918 de regeringsmacht kwijt. Ongedachte posities blijken in het schema te kunnen worden ingenomen. De sociaaldemocraten omarmen marktwerking. Toch is de uitkomst nogal onverwacht: in plaats van privatisering wordt de uitvoering van de meeste socialeverzekeringswetten opgedragen aan het UWV, een landelijke overheidsinstelling. De liberalen

21 De kracht van de ideologieën van de zuilen bleek ook op andere plekken in het socialezekerheidsstelsel. Voorbeelden zijn het idee dat de AOW geen staatspensioen, maar een verzekering is en de lang volgehouden gedachte dat de particuliere armenzorg primair was, en de publieke armenzorg een aanvulling voor de gevallen waarin de particuliere, kerkelijke instellingen onvoldoende hulp konden bieden.

22 D. Hellema & M. van Lith, *Dat hadden we nooit moeten doen. De PvdA en de neoliberale revolutie van de jaren negentig*, Amsterdam: Prometheus 2020.

stellen zich tevreden met de privatisering van de Ziektewet. In de kabinetten-Balkenende bereikten zij ook privatisering van de uitvoering van de ziektekostenverzekering.²³

Al met al kan gezegd worden dat de vaste schema's van het verzuilde compromis over de uitvoering van de sociale zekerheid zestig, hooguit zeventig jaar hebben standgehouden. Pas rond 1920 was de leerfase afgelopen, en voelden de zuilen zich stevig genoeg om hun wensen voor de uitvoering ook verwezenlijikbaar te achten. Geen van de zuilen was ooit sterk genoeg om daarbij de eigen wil op te leggen, maar in het zelf doen kon iedere ideologie wel iets van haar eigen gading vinden: de christendemocraten het meest, maar de liberalen en socialisten voldoende. In de jaren tachtig werd dit compromis niet langer betaalbaar geacht, en vanaf de jaren negentig was het ernstig in de rui.

In geen van deze drie fasen – kuiken, trotse volwassen kip, ruiend – werd in het debat over de uitvoering geleerd van het verleden. Voor 1920 bevatte dat verleden nog te weinig relevante ervaringen, in de bloeitijd triomfeerden de vaste vertogen, en vanaf de jaren negentig was de internationale neoliberale wending doorslaggevend in het debat, al leidde die niet tot de uitkomst die verwacht had mogen worden. Uiteraard werden ervaringen als argument gebruikt, bijvoorbeeld toen het matige managen van het Ctsv door de politiek het overheidstoezicht in diskrediet bracht, of toen de werkgevers hun goede risico's met succes ondergebracht hadden in Centraal Beheer. In dergelijke gevallen was echter ook een heel andere, soms diametraal omgekeerde les een plausibele conclusie geweest. De politiek verzuimde simpelweg keer op keer om de complexe uitvoeringspraktijk evenveel aandacht te geven als de eigen programma's. Dat gold zelfs toen de eerdere uitvoering onderwerp was geweest van een parlementaire enquête.

Dat betekent overigens niet dat er geen ontwikkeling was. De voorlopige uitkomst is dat de bedrijfstakgewijze en de bi/tripartiete uitvoering verloren hebben. Dat is een opvallende uitkomst, gezien hun langdurige dominantie, en gezien het positieve imago van het poldermodel, binnenlands en daarbuiten, bij de theorievorming over het Nederlandse sociaaleconomisch beleid.

Leert de uitvoeringspraktijk van de Nederlandse verzorgingsstaat dan niet van haar fouten? Is daarmee Linderts verklaring voor de blijvende financierbaarheid van de Nederlandse verzorgingsstaat ontkracht? Nee. Het is goed mogelijk dat de Nederlandse verzorgingsstaat op andere manieren en in andere gremia van haar fouten leert en zichzelf corrigeert. Maar

23 Of die ondergebracht moet worden bij de voorbeelden uit de voorlaatste noot, moet de toekomst nog leren.

dat gebeurt typisch niet in het parlementaire debat over de uitvoering en voorgestelde wijzigingen erin.²⁴

24 Op een wat andere manier was dat ook al de conclusie van Van Gestel e.a. 2009.

9 O N G E L I J K H E I D I N S O C I A L E

Z E K E R H E I D : D E R O L V A N W E R K G E V E R S

E N V A K B O N D E N

*Maarten Keune**

SAMENVATTING

Ongelijkheid staat sinds een aantal jaar weer hoog op de politieke en academische agenda. In dit hoofdstuk bekijk ik op welke manier ongelijkheid in de sociale zekerheid voortkomt uit ongelijkheden op de arbeidsmarkt en de verhoudingen tussen werkgevers en vakbonden. Ik laat zien dat de verschuivende machtsverhoudingen tussen werkgevers en vakbonden leiden tot grotere ongelijkheid op de arbeidsmarkt en daarmee in de sociale zekerheid. Het debat over hoe ongelijkheid verminderd kan worden moet meer aandacht geven aan deze bron van ongelijkheid.

1 I N L E I D I N G

In de afgelopen jaren is ongelijkheid een centraal thema geworden in zowel het academische als het politieke debat. In dit hoofdstuk zal ik eerst bespreken waar deze hernieuwde belangstelling in ongelijkheid vandaan komt. Vervolgens bespreek ik hoe ongelijkheden gerelateerd aan inkomen uit arbeid tot stand komen en zich hebben ontwikkeld. Daarna bespreek ik hoe dit doorwerkt in de sociale zekerheid. Ik sluit af met een beschouwing over de rol van vakbonden en werkgevers, en de machtsverhoudingen tussen deze twee partijen, in deze processen.

* Prof. dr. M.J. Keune is hoogleraar Sociale Zekerheid en Arbeidsverhoudingen bij het AIAS-HSI, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam.

2 DE GROEIENDE BELANGSTELLING VOOR ONGELIJKHEID EN DE ROL VAN DE ARBEIDSMARKT

Sinds het midden van de jaren 2000 is er een toenemende belangstelling voor de rol die ongelijkheid speelt in onze samenlevingen en economieën. Inkomensongelijkheid neemt al tientallen jaren toe in de meeste Europese landen (OESO 2011, 2018). Ook is de ongelijkheid aanzienlijk groter gebleken als we naast inkomen ook rekening houden met vermogen (Piketty 2014). Afgezien van, maar gerelateerd aan, monetaire ongelijkheid heeft de afgelopen decennia in de Europese Unie (EU) ook een toename van laagbetaald en/of onzeker werk plaatsgevonden (Doellgast e.a. 2018; Kalleberg 2009; Gautié & Schmitt 2010), waardoor extra ongelijkheid werd gecreëerd. Nederland is geen uitzondering op deze trends (Kremer, Went & Knottnerus 2017; Kremer, Bovens, Schrijvers & Went 2014; Been, Keune & Tros 2019). Ondanks die groei is inkomensongelijkheid in Nederland internationaal gezien nog redelijk beperkt; dit geldt echter niet voor vermogensongelijkheid zoals recente cijfers laten zien:

‘De rijkste 1 procent van de huishoudens bezit volgens nieuwe schattingen niet een kwart, maar een derde van al het private vermogen in Nederland, ongeveer 1.600 miljard euro. De top 0,1 procent (7.750 huishoudens) heeft daarvan niet een tiende, maar een zesde in handen.’¹

Ongelijkheid staat allereerst op de politieke en academische agenda vanwege de manier waarop het de perceptie van sociale rechtvaardigheid tegenspreekt, zowel door de toenemende armoede aan de onderkant als door de voortdurende groei van vermogen en inkomen aan de bovenkant (ILO 2016). Toenemende ongelijkheid wordt daarom vaak beschouwd als een van de oorzaken van politieke instabiliteit en polarisatie.

Ten tweede is er de afgelopen jaren een aantal baanbrekende boeken gepubliceerd die de negatieve sociale gevolgen van ongelijkheid onderstrepen (bijv. Wilkinson & Pickett 2009; Piketty 2014, 2020; Atkinson 2015). Deze auteurs laten zien dat landen waar ongelijkheid groter is ook slechter presteren in termen van gezondheid van de bevolking, armoede, sociale mobiliteit, sociale cohesie en andere sociale indicatoren.

Ten derde is er toenemende belangstelling voor de relatie tussen economische groei en ongelijkheid. Zo is het inmiddels algemeen aanvaard dat ongelijkheid negatieve effecten heeft op de economische groei en dat economische groei ongelijkheid niet per se vermindert,

1 ‘Vermogensongelijkheid in Nederland is nog groter dan gedacht’, *de Volkskrant* 1 juli 2020.

aangezien groei vaak met name ten goede komt aan de rijkste lagen van de samenleving (Moore 2019; Akyüz 2018; Europese Commissie 2018; OECD 2015; Jaumotte & Osorio Britton 2015). Bovendien versterken de lage groeicijfers van de afgelopen decennia het distributieconflict, wat resulteert in toenemende ongelijkheid (Streeck 2017).

Als gevolg van al deze ontwikkelingen is de bestrijding van ongelijkheid een prominenter thema geworden in het beleidsdebat. Na tientallen jaren van dominantie van discoursen die ongelijkheid als een onvermijdelijk en soms zelfs positief aspect van het kapitalisme beschouwen, groeit nu de (niet heel nieuwe) overtuiging weer dat ongelijkheid geen natuurlijk fenomeen is, maar het resultaat van ongelijke machtsverhoudingen, politieke keuzes en ideologieën die ongelijkheid rechtvaardigen (Piketty 2020; Atkinson 2015; Stiglitz 2012).

Een van de belangrijkste terreinen waarop ongelijkheid vorm krijgt, is de arbeidsmarkt:

‘Daar wordt waarde gecreëerd en verdeeld over de verschillende groepen van werkenden. Daar worden de ongelijkheden gecreëerd die herverdeling noodzakelijk maken’ (Wilkinson & Pickett 2009, p. 249-250).

De functionele inkomensverdeling tussen kapitaal en arbeid en de hoogte en distributie van lonen over (groepen van) werknemers zijn van cruciaal belang voor het bepalen van zowel vermogens- als inkomensongelijkheid. In veel Europese landen, en zeker in Nederland spelen de werkgevers en vakbonden een hoofdrol in het bepalen van de hoogte en distributie van de lonen en dus in het niveau en de evolutie van inkomens- en vermogensongelijkheid. Al decennia lang valt rond de 80% van de werknemers in Nederland onder een cao die een groot deel van hun arbeidsvoorwaarden regelt, meestal inclusief loonsverhogingen, salarisschalen, toeslagen, enzovoort. Daarnaast zijn ook de tarieven van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers), een snel groeiende groep in Nederland, van belang voor ongelijkheid.

De ongelijkheden op de arbeidsmarkt werken ook door in de sociale zekerheid. De contractvorm (vast, flexibel, uitzendwerk, zzp), het arbeidsverleden en de hoogte van het loon spelen een cruciale rol in het recht op, en de hoogte en duur van de werkloosheidsuitkering (WW), de doorbetaling bij ziekte, de arbeidsongeschiktheidsuitkering en het aanvullend pensioen. Direct of indirect spelen de vakbonden en werkgevers hier dus ook een grote rol. De coronacrisis heeft deze ongelijkheden meer dan ooit zichtbaar gemaakt en uitvergroot.

3 ONGELIJKHEID EN INKOMEN UIT ARBEID

In Nederland worden lonen voor het grootste deel bepaald in cao-onderhandelingen waarin vakbonden de werknemers vertegenwoordigen en onderhandelen met (sectorale) werkgeversorganisaties of individuele werkgevers. Vakbonden collectiviseren de onderhandelingsmacht van werknemers die als individuen vaak machteloos staan tegenover werkgevers. Hierdoor kunnen vakbonden in principe betere onderhandelingsresultaten behalen en ervoor zorgen dat een groter deel van het totaal gecreëerde inkomen naar arbeid, in plaats van naar kapitaal gaat. Daarnaast hebben vakbonden vaak solidariteit hoog in het vaandel staan en proberen ze via cao-onderhandelingen loonongelijkheden te beperken en vooral de lonen van de laagstbetaalden te verbeteren. De cao-dekking is sinds de jaren zeventig redelijk constant. Rond de 80% van de werknemers valt onder een cao, grotendeels onder (algemeen verbindend verklaarde) sectorale cao's.

Wat de verdeling van inkomen tussen arbeid en kapitaal betreft: in de periode 1950-1980 groeiden de reële cao-lonen in hetzelfde tempo als de productiviteit en kregen werknemers dus een evenredig deel van het totale inkomen. In de afgelopen veertig jaar zijn de lonen echter structureel achtergebleven bij de productiviteitsgroei en is de ongelijkheid tussen arbeid en kapitaal toegenomen (De Beer & Keune 2018). In de periode 1982-2016 kreeg loonmatiging de overhand en terwijl de productiviteit met ongeveer 65% steeg in deze periode, bleven de reële cao-lonen min of meer gelijk; lonen hebben dus wel gecompenseerd voor inflatie maar hebben niet geprofiteerd van de productiviteitsgroei. Het effectief betaalde reële loon is hoger dan het cao-loon als gevolg van een mix van factoren die niet worden bepaald door collectieve onderhandelingen, waaronder de loonontwikkeling van degenen die niet onder collectieve overeenkomsten vallen, structurele verbetering van onderwijs, promoties en incidentele loonsverhogingen (De Beer & Keune 2018). Maar ook de groei van het effectief betaalde reële loon bleef in deze periode met zo'n 22% ver achter bij de productiviteitsgroei.

Deze ontkoppeling van productiviteit en reële lonen, en de daaruit voortkomende daling van het loonaandeel, is het resultaat van een aantal onderling samenhangende factoren. Daartoe behoren de toenemende mobiliteit van kapitaal en de toenemende invloed van aandeelhouders en de financiële sector, die de onderhandelingspositie van kapitaal hebben versterkt en de nadruk hebben gelegd op hogere en snellere winsten. Een tweede factor is de langzame maar zekere daling van het percentage werknemers dat lid is van een vakbond, van 33% van de werknemers in 1975 tot 16% in 2017, wat de onderhandelingsmacht van de bonden ondermijnt, ook al is de dekkingsgraad van cao's hoog gebleven (De Beer & Keune 2018). Een derde factor is het aandeel van werknemers met flexibele contracten, die een zwakkere onderhandelingspositie hebben dan werknemers met een vast contract.

Dit aandeel is snel gestegen in Nederland, wat de onderhandelingspositie van vakbonden heeft aangetast, met name in de meer flexibele sectoren (DNB 2018).² Meer dan de helft van het dalende loonaandeel is volgens De Nederlandsche Bank te wijten aan de toename van het flexibele personeelsbestand in de afgelopen decennia (DNB 2018). Hetzelfde kan betoogd worden voor het alsmear oplopende percentage werknemers dat in deeltijd werkt. Hier gaat het al om meer dan de helft van de werknemers en om 75% van de vrouwelijke werknemers. Een vierde factor was het discours ‘loonmatiging ten gunste van concurrentievermogen en werkgelegenheid’ dat gedurende vele jaren dominant was in Nederland. Dit discours werd nauwelijks ter discussie gesteld en het vormde vaak expliciet het uitgangspunt van de vele sociale akkoorden die sinds 1982 zijn gesloten (Keune 2016). Een manifestatie hiervan is dat de belangrijkste vakbondsfederatie (FNV), die haar looneisen coördineert voor de hele economie, tot 2013 een ‘maximale looneis’ (ruwweg productiviteit plus inflatie van producentenprijzen) hanteerde. Het doel hiervan was om werkgelegenheid te behouden of te stimuleren, maar het betekende ook dat er geen ambitie was om het loonaandeel te verhogen of zelfs te handhaven (Verhoeff 2016). Pas in 2013 stapte de FNV af van de maximale looneis en begon het rechtvaardigheid te gebruiken als basis voor haar eisen, die aanzienlijk hoger werden.

Naast het dalende loonaandeel is ook de loonongelijkheid de afgelopen decennia toegenomen. De toenemende loonongelijkheid is enerzijds het gevolg van een groeiende afstand tussen de toplonen en het minimumloon sinds begin jaren negentig (De Beer 2014), maar ook de algemene loonongelijkheid, die haar laagste punt bereikte in 1984, nam daarna toe, met enkele onderbrekingen; de Gini-coëfficiënt voor voltijdse werknemers is vandaag de dag meer dan een derde hoger dan op het laagste punt (De Beer 2014). Als we ook het uurloon van deeltijdwerkers meenemen dan is de ongelijkheid nog groter en neemt deze nog sneller toe (De Beer 2014). Deze ontwikkeling kan tot op zekere hoogte worden verklaard door de relatieve daling van de waarde van het minimumloon, wat de bodem van de loonverdeling verlaagt (De Beer 2014). Het houdt echter ook weer verband met de verminderde onderhandelingsmacht van vakbonden, waardoor het moeilijker wordt om solidariteitsdoelstellingen te bereiken; met de gevoeligheid van vakbonden voor argumenten inzake concurrentievermogen; en met veranderingen in de aard van cao’s, die steeds meer een minimumkarakter hebben en weinig grip hebben op de hogere loonschalen (Ibsen & Keune 2018; De Beer 2014; Keune 2016).

2 Tussen 2003 en 2018 nam het aandeel van flexibele arbeidsrelaties in het totaal aantal werkenden (tijdelijke contracten, uitzendwerk, oproep/invakkrachten, contracten zonder vaste uren zoals nulurencontracten) toe van 14% naar 22,5%. Daarnaast groeide het aandeel van zzp’ers in deze periode van 8,1% naar 12,2% (De Beer & Verhulp 2019).

Als we kijken naar specifieke groepen werknemers dan bestaat er nog steeds een substantiële loonkloof tussen mannen en vrouwen, groeit het verschil in lonen tussen hoog- en laagopgeleiden, en is er een snel groeiende groep werknemers met een onzekere arbeidsomvang (nulurencontracten, oproepcontracten) en vaak een laag inkomen (Kremer e.a. 2014, 2017; Commissie Regulering van Werk 2020; De Beer & Verhulp 2019). Ook blijft het aandeel deeltijdwerk groeien, hebben migranten vaak laagbetaalde banen en verdienen werknemers met tijdelijke contracten 7% minder per uur dan werknemers met vaste contracten voor hetzelfde werk (Kremer e.a. 2014, 2017; Commissie Regulering van Werk 2020; De Beer & Verhulp 2019). En dan is er nog de zeer diverse groep zzp'ers waarvan een grote groep een prima inkomen heeft maar waar de piek van de verdeling van het doorsnee-inkomen tussen € 0 en € 2.000 ligt, terwijl de piek voor werknemers tussen € 24.000 en € 26.000 ligt (Menger & Nieuweboer 2019).³

Ook hier spelen de sociale partners een belangrijke rol maar zijn ze het vaak niet eens. De vakbonden, en vooral de FNV, hebben het over doorgeschoten flexibilisering van de arbeidsmarkt, nu werkgevers steeds vaker gebruikmaken van flexibele contracten of zzp'ers inhuren in plaats van stabiele banen te creëren. Ze willen deze flexibilisering terugdringen. Dit sluit ook aan bij de voorkeur van de overgrote meerderheid van de flexibele werknemers voor een vast contract (De Beer & Conen 2020). Dit in tegenstelling tot de zzp'ers, waarvan de meerderheid tevreden is met hun zelfstandigenbestaan (Commissie Regulering van Werk 2020). Werkgevers geven juist aan dat ze vaak geen andere keuze hebben als ze hun kosten en risico's beheersbaar willen houden. En hoewel werkgevers en bonden in het sociaal akkoord van 2013 nog afspraken om de flexibilisering terug te dringen is dit proces daarna alleen maar versneld (Keune 2016). Het terugdraaien van de flexibilisering van de arbeidsmarkt blijft hoog op de agenda van de bonden staan, maar vooralsnog lukt het ze niet om dit af te dwingen.

4 SOCIALE ZEKERHEID⁴

De ontwikkelingen en ongelijkheden op de arbeidsmarkt worden weerspiegeld in een aantal dimensies van de sociale zekerheid die gerelateerd zijn aan de arbeidsmarktpositie, de verdeling van inkomen tussen arbeid en kapitaal, de hoogte van het loon en/of het aantal gewerkte uren of jaren. De belangrijkste voorbeelden zijn de aanvullende pensioenen, de WW en doorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

3 Zowel wat betreft werknemers als zzp'ers gaat het hier alleen over het inkomen uit arbeid. Het uiteindelijke inkomensniveau is ook afhankelijk van de huishoudsamenstelling en de verdiensten van de overige leden van het huishouden. Daarnaast heeft ongeveer een kwart van de zzp'ers een andere bron van inkomsten.

4 Deze paragraaf is gebaseerd op Keune & Payton 2019.

Wat betreft de aanvullende pensioenen, deze worden gefinancierd met premies betaald door werkgevers en werknemers. Deze premies zijn een percentage van het individuele loon, en pensioenuitkeringen zijn gerelateerd aan het laatstverdiende loon of het gemiddelde loon van het individu. Dit betekent dat ongelijkheden in uurlonen lonen en gewerkte uren/jaren doorwerken in de aanvullende pensioenen (Keune & Payton 2019). Niet in zijn geheel, aangezien de aanvullende pensioenen ook een aantal elementen van risicodeling en solidariteit kennen, maar wel voor het grootste deel. Dus wie meer verdiende met werk heeft ook meer pensioen als het werkende leven voorbij is. Dit is een van de basisbeginselen van het Nederlandse stelsel, met grote gevolgen voor de sociale zekerheid van individuen.

Hierdoor hebben mannen bijvoorbeeld gemiddeld veel hogere aanvullende pensioenen dan vrouwen, als gevolg van zowel de loonkloof als het lagere aantal uren dat vrouwen gemiddeld werken. Zo was de gemiddelde verwachte jaarlijkse pensioenaanspraak gebaseerd op het aanvullend pensioen van mannen met een Nederlandse achtergrond tussen 15-64 jaar in 2014 bijna twee keer zo hoog als die van vrouwen met een Nederlandse achtergrond (Keune & Payton 2019, tabel 4). Ook hebben mensen die veel op tijdelijke contracten hebben gewerkt gemiddeld lagere pensioenen dan mensen die altijd een vast contract hebben gehad, vanwege het loonnadeel van tijdelijke contracten en de grotere kans op periodes van werkloosheid. Een vergelijkbare observatie kan gedaan worden voor de pensioenverschillen tussen mensen met en zonder een migratieachtergrond. Mannen van 15-64 jaar met een Nederlandse achtergrond hadden in 2014 een gemiddelde verwachte pensioenaanspraak die ruim drie keer zo hoog was als die van mannen met een migratieachtergrond (Keune & Payton 2019, tabel 4). Daarnaast vallen de zzp'ers buiten dit op loon gebaseerde systeem; zij beslissen zelf of ze een private pensioenverzekering afsluiten en ongeveer een kwart doet dit geheel niet (Lautenbach e.a. 2017).

Ook de WW is op een vergelijkbare wijze gerelateerd aan de arbeidsmarkt. Ze wordt gefinancierd uit premies over loon. De hoogte en duur zijn (binnen bepaalde grenzen) gebaseerd op de hoogte van het loon en het aantal gewerkte maanden en jaren. En men moet in de 36 weken voor het werkloos worden minstens 26 weken gewerkt hebben om in aanmerking te komen voor WW, wat de aanspraak van mensen die op korte contracten werken en vaak periodes van werkloosheid hebben bemoeilijkt. Ook hebben zzp'ers geen WW-verzekering. Dus ook hier zijn de hoogte van het individuele loon en de positie op de arbeidsmarkt cruciaal voor het recht op en de hoogte van sociale zekerheid.

Bij ziekte en arbeidsongeschiktheid hebben werknemers eerst twee jaar recht op een loondoorbetaling van minimaal 70%, een percentage dat in veel cao's is opgehoogd tot 100% voor het eerste jaar. Na deze twee jaar hebben ze recht op een uitkering gerelateerd aan (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid, die ook grotendeels gerelateerd is aan het loon.

Werknemers met tijdelijke contracten hebben alleen recht op loondoorbetaling voor de duur van hun contract. Zzp'ers vallen niet onder deze regelingen en worden geacht zelf een arbeidsongeschiktheidsvoorziening te regelen; 80% doet dit echter niet (Lautenbach e.a. 2017).

5 DE ROL VAN VAKBONDEN EN WERKGEVERS

Wanneer de rol van vakbonden en werkgevers in de sociale zekerheid wordt besproken gaat het meestal over hun institutionele posities in het systeem (bijvoorbeeld in het managen van de aanvullende pensioenen of hoe ze hun plek in de uitvoering van de WW zijn kwijtgeraakt), over hoe ze via de Sociaal-Economische Raad (SER), sociale akkoorden of andere mechanismen invloed uitoefenen op de opmaak van het systeem, of over de aanvullende socialezekerheidsbepalingen in cao's (Van Gestel e.a. 2009; Keune & Payton 2018; Visser & Hemerijck 1997; Van Lieshout 2016).

Maar zoals in het bovenstaande is aangetoond beïnvloeden ze de sociale zekerheid ook via de verdeling van inkomen tussen arbeid en kapitaal, via loonongelijkheid en via het gebruik van verschillende contractvormen. De verdeling van inkomen tussen kapitaal en arbeid, die voor een belangrijk deel de uitkomst is van cao-onderhandelingen, is van belang voor de totale loonsom waarover sociale premies worden betaald. Hoe groter het deel dat naar kapitaal gaat, hoe minder geld er naar sociale zekerheid gaat. De loonongelijkheid in de arbeidsmarkt, alweer voor een belangrijk deel bepaald door cao-onderhandelingen, wordt grotendeels vertaald in eenzelfde ongelijkheid in sociale zekerheid. En de groeiende groep van mensen met flexcontracten of deeltijdwerk en zzp'ers bouwen beduidend minder sociale zekerheid op dan degenen met voltijdse vaste contracten. Zzp'ers spannen hierbij de kroon omdat ze buiten de aanvullende pensioenen, de WW en de doorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheidsverzekering vallen.

Met de groeiende scheefheid van de machtsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers in de afgelopen decennia (De Beer & Keune 2018; Keune 2016) groeit de ongelijkheid op de arbeidsmarkt en daarmee ook de ongelijkheid in sociale zekerheid. Deze ongelijkheid in sociale zekerheid is nog extra duidelijk geworden in de huidige COVID-19-crisis. Waar oplossingen gezocht worden om deze groeiende ongelijkheid aan te pakken, zoals in het belangwekkende rapport van de commissie-Borstlap, ligt de focus stevast op een aanpassing van de regulering van zaken als de financiering van de sociale zekerheid, de toegang tot sociale zekerheid en de mogelijkheden om verschillende contractvormen te gebruiken (Commissie Regulering van Werk 2020). Daar is zeker niks mis mee, maar de analyse in dit hoofdstuk beoogt duidelijk te maken dat er daarnaast ook aandacht moet zijn voor de

rol van vakbonden en werkgevers en de verschuivende machtsverhoudingen tussen de twee, die tot grotere ongelijkheid leiden. Het vergroten van de onderhandelingsmacht van werknemers, het beperken van de macht van financieel kapitaal, het stimuleren van langetermijndenken bij werkgevers, een sterkere focus op productiviteitsverhoging en een eerlijkere verdeling van de opbrengsten hiervan zijn belangrijke aandachtsgebieden. Vanwege hun potentiële rol in het verminderen van ongelijkheid op de arbeidsmarkt en daarmee in de sociale zekerheid zouden deze aandachtsgebieden een prominenter rol moeten spelen in het Nederlandse debat.

LITERATUUR

Y. Akyüz, 'Inequality, financialisation and stagnation', *The Economic and Labour Relations Review* 2018, nr. 4, p. 428-445.

A. Atkinson, *Inequality. What can be done?*, Cambridge/London: Harvard University Press 2015.

W. Been, M. Keune & F. Tros (red.), *Hoe goed werkt Nederland? Uitdagingen rond arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en ongelijkheid*, Vakmedianet 2019.

P. de Beer, 'Groeiende beloningsverschillen in Nederland', in: M. Kremer, M. Bovens, W. Schrijvers & R. Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, Den Haag: WRR 2014.

P. de Beer & M. Keune, 'De erosie van het poldermodel', *Mens en Maatschappij* 2018, nr. 3, p. 231-260.

P. de Beer, m.m.v. Verhulp, 'Flexibele arbeid', in: W. Been, M. Keune & F. Tros (red.), *Hoe goed werkt Nederland? Uitdagingen rond arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en ongelijkheid*, Vakmedianet 2019.

P. de Beer & W. Conen, 'Welke prijs voor zekerheid?', *AIAS-HSI Kort & Bondig* 2020, nr. 2.

Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk 2020, beschikbaar via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken.

DNB, 'Flexibilisering arbeidsmarkt gaat gepaard met daling arbeidsinkomensquote', *DNBulletin* 1 februari 2018, Amsterdam: DNB 2018.

V. Doellgast, N. Lillie & V. Pulignano, *Reconstructing Solidarity: Labour Unions, Precarious Work, and the Politics of Institutional Change in Europe*, Oxford: Oxford University Press 2018.

Europese Commissie, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 Strategy*, Brussel 2018.

J. Gautie & J. Schmitt (red.), *Low-wage work in the wealthy world*, New York: Russell Sage 2010.

N. van Gestel, P. de Beer & M. van der Meer, *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.

C. Ibsen & M. Keune, *Organised Decentralisation of Collective Bargaining*, Working paper, Parijs: OECD 2018.

F. Jaumotte & C. Osorio Bruitron, 'Inequality and labor Market Institutions', IMF Staff Discussion Note, SDN/15/14, juli 2015, Washington, DC: IMF 2015.

A. Kalleberg, 'Precarious work, insecure workers: Employment relations in transition', *American Sociological Review* 2009, nr. 1, p. 1-22.

M. Keune, 'Inleiding: De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw', in: M. Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016.

M. Keune & N. Payton, 'The Netherlands: Occupational Welfare within state-defined limits', in: D. Natali, E. Pavolini & B. Vanhercke (red.), *Occupational Welfare in Europe: risks, opportunities and social partner involvement*, Brussel: ETUI 2018.

M. Keune & N. Payton, 'Aanvullende pensioenen op de mondiale financiële markt: bestuur, risico's en ongelijkheidseffecten', in: W. Been, M. Keune & F. Tros (red.), *Hoe goed werkt Nederland? Uitdagingen rond arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en ongelijkheid*, Vakmedianaet 2019.

M. Kremer, R. Went & A. Knottnerus (red.), *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van de arbeid*, Den Haag: WRR 2017.

M. Kremer, M. Bovens, E. Schrijvers & R. Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2014.

H. Lautenbach, W. van den Torre, E. de Vroome, B. Janssen, B. Wouters & S. van den Bossche, *Zelfstandigen 2017. Methodologie en globale resultaten*, Heerlen/Leiden: CBS/TNO 2017.

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

J. Menger & J. Nieuweboer, *Inkomen van Werkenden*, CBS Statistische Trends 2019, beschikbaar via www.cbs.nl.

S. Moore, O. Onaran, A. Guschanski, B. Antunes & G. Symon, 'The Resilience of Collective Bargaining – a renewed Logic for Joint Regulation?', *Employee Relations* 2019, nr. 2, p. 279-295.

OECD, *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, Parijs 2015.

Th. Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press 2014.

Th. Piketty, *Capital and Ideology*, Cambridge, Mass./London: The Belknap Press of Harvard University Press 2020.

W. Salverda & V. Rook, 'De innige verstrengeling van arbeidsmarkt- en inkomensongelijkheid', in: W. Been, M. Keune & F. Tros (red.), *Hoe goed werkt Nederland? Uitdagingen rond arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en ongelijkheid*, Vakmedianet 2019.

W. Streeck, *How Will Capitalism End?*, Londen/New York: Verso 2017.

J. Stiglitz, *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers our Future*, London/New York: W.W. Norton & Company 2012.

A. Verhoeff, 'In de schaduw van de markt?', in: M. Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016, p. 225-253.

J. Visser & A. Hemerijck, *A Dutch Miracle*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1997.

R. Wilkinson & K. Pickett, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, New York: Bloomsbury Press 2009.

10 WERKT DE WIA? OVER DE BENUTTING VAN VERDIENCAPACITEIT VAN ARBEIDSONGESCHIKTEN

*Pierre Koning**

SAMENVATTING

Vergeleken met de oude gedeeltelijke WAO is het combineren van werk met een gedeeltelijke WGA uitkering nog maar een marginaal verschijnsel. Betekent dit dat veel onterecht gebruik van gedeeltelijke uitkeringen is voorkomen, of juist dat de weg naar werk voor kwetsbare groepen met een lage residuele verdien capaciteit is afgesloten? Dit hoofdstuk gaat nader in op deze vraag – en wel vanuit drie perspectieven. Eerst beschouwen we het nut en de noodzaak van een gedeeltelijke uitkering vanuit theoretisch micro-economisch perspectief. Hieruit volgt dat gedeeltelijke uitkeringen alleen tot meer werk kunnen leiden als de verdien capaciteit van arbeidsgehandicapten lager ligt dan het wettelijk minimumloon (WML) dan wel het sociaal minimum. Ten tweede richten we ons op macro-ontwikkelingen in de werkgelegenheid van de brede groep arbeidsbeperkten in Nederland – dus ook die zonder uitkering. Hieruit blijkt dat de relatieve arbeidsmarktpositie van arbeidsbeperkten in ieder geval niet verbeterd is in de jaren na invoering van de WIA. Tot slot bespreken we empirische studies die informatief zijn over het ont- en aanmoedigende werking van gedeeltelijke uitkeringen. Dit alles tezamen levert als beeld op dat er goede redenen waren (en zijn) om de gedeeltelijke regeling beperkt te houden en dat terugkeer naar de oude WAO niet gewenst is. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat de heilzame effecten van de WIA veel minder gelden voor mensen zonder een vaste en verantwoordelijke werkgever. Het is daarom noodzakelijk te blijven doordenken welke instrumenten voor deze groep van outsiders het pad naar de arbeidsmarkt kunnen effenen.

* Prof. dr. P.W.C. Koning is bijzonder hoogleraar Arbeidsmarkt en sociale zekerheid vanwege Instituut Gak aan de economische faculteit van de Vrije Universiteit Amsterdam.

1 INLEIDING

Alweer bijna twintig jaar geleden zag de toenmalige commissie-Donner zich gesteld voor een pregnant vraagstuk: hoe te voorkomen dat de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) door zou blijven groeien en daarom ‘werk te maken’ van arbeidsgeschiktheid? (Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid 2001). Het antwoord van de commissie was resoluut en helder: toegang tot een publieke regeling zou alleen nog mogen gelden voor werknemers met aandoeningen die hen volledig en duurzaam arbeidsongeschikt maken. De commissie stelde dat het behoud van regelingen voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid namelijk tot verspilling zou leiden: bij een gering verlies aan verdien capaciteit zou het ondoenlijk zijn om medische oorzaken van motivatieproblemen of sociaaleconomische omstandigheden te scheiden, met als gevolg een aanzuigende werking voor werknemers die het rustiger aan willen doen. Het advies van Donner vormde dan ook de basis van de invoering van de Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Maar daarenboven werd alsnog de wet Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) onder de WIA-paraplu opgenomen. Binnen die regeling geldt de zogenoemde ‘WGA35-80’ groep als gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een vastgesteld verlies van verdien capaciteit tussen de 35 en 80% van het laatstverdiende inkomen.

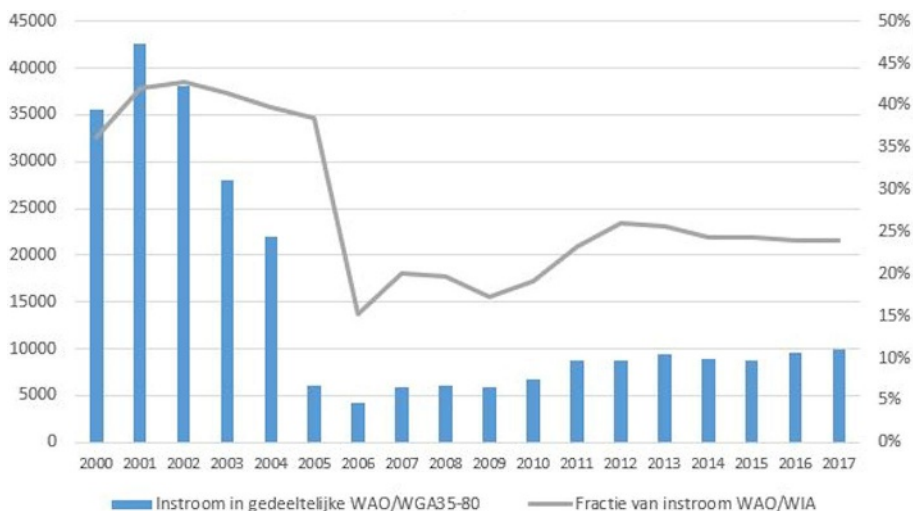
Niet iedereen deelde destijds de visie van Donner. Tegenstanders hadden een heel ander perspectief op de kwestie: zij zagen de gedeeltelijke WAO niet als een probleem, maar juist als een oplossing. De gedachtegang was dat – conform de uitgangspunten van toenmalig minister Veldkamp in 1967 – gedeeltelijke uitkeringen juist ervoor zorgen dat werknemers zo hun resterende verdien capaciteit kunnen benutten. Dankzij de uitkering zou het zo mogelijk zijn om werknemers in dienst te houden, althans voor dat deel dat ze nog kunnen werken en zo nodig met enige aanpassing in activiteiten. Deze aanhangers van ‘Veldkamp’ zagen zich gesteund door de indrukwekkende arbeidsdeelname onder werknemers in de gedeeltelijke WAO-regeling (De Jong & Thio 2002). In de laatste WAO-jaren stroomden circa 40.000 van de 100.000 nieuwe arbeidsgeschikten in de gedeeltelijke regeling, waarvan vervolgens circa 80% het werk kon hervatten (UWV 2011; Koning & Vethaak 2019). Zo redenerend zou de gedeeltelijke regeling dus juist als bron voor werkgelegenheid fungeren.

Ook internationaal gezien komen discussies over nut en noodzaak van een gedeeltelijke regeling voor arbeidsgeschiktheid regelmatig terug. In de Verenigde Staten speelt daarbij momenteel de vraag of de publieke *Social Security Disability Insurance* (SSDI)-regeling niet te veel het eindstation is geworden voor voormalige werknemers met een lage arbeidsproductiviteit (Maestas 2019). Veel van deze mensen beschikken over verdien-

capaciteit, maar benutting hiervan – en daarmee het voorkomen van het verlaten van de arbeidsmarkt – is financieel verre van aantrekkelijk omdat de volledige SSDI-uitkeringen nauwelijks bijverdiensten toelaten. Volgens Maestas (2019) blijft zo 20% van de SSDI-ontvangers onnodig verstoken van werk. Zij pleit dan ook voor het invoeren van een gedeeltelijke regeling of inkomensvrijlating naast de SSDI-regeling.

Keren we terug naar de Nederlandse arbeidsmarkt, dan valt ons momenteel de nodige verwarring ten deel. Om met de argumenten die vóór Donner pleiten te beginnen: er is overtuigend bewijs dat verschillende hervormingen – waaronder de WIA in 2006 – ertoe hebben geleid dat de instroom in gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid nog maar minimaal is (Koning & Lindeboom 2015). Figuur 1 maakt dit duidelijk: zowel in termen van absolute aantallen als gemeten als fractie van het totaal, is de instroom in gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid sterk gedaald. Hoewel Donner niet de nieuwe WGA-regeling heeft kunnen voorkomen, bedraagt de jaarlijkse instroom van WGA'ers met onvolledige uitkeringen – met minimaal 35% en maximaal 80% verlies van de verdiencapaciteit – nog maar circa 10.000 personen (UWV 2018). Met de invoering van de WIA nam ook het aandeel van gedeeltelijke uitkeringen af van circa 40% naar circa 20% van de jaarlijkse instroom. Deze daling is zeker niet alleen de resultante van de verhoging van de drempel voor arbeidsongeschiktheid naar 35% verlies van verdiencapaciteit. Daarnaast hebben invoering van een tweede ziektejaar en strengere keuringen een relatief sterke impact gehad op de toestroom van (potentiële) gedeeltelijke uitkeringen. Deze daling suggereert dus dat de aanzuigende werking vanuit deze regeling is afgenomen.

Figuur 1 Absolute (linkeras) en relatieve jaarlijkse instroom (rechteras) in de gedeeltelijke WAO en WGA 35-80 (2000-2017)



Om ons meer te verplaatsen in de argumenten van Veldkamp kunnen we echter ook kijken naar de ontwikkeling van de arbeidsdeelname van arbeidsongeschikten. In dat geval zien we een zorgwekkend beeld: daar waar in de hoogtijdagen van de (gedeeltelijke) WAO jaarlijks meer dan 30.000 werknemers met een partiële uitkering doorwerkten, is dat aantal inmiddels gedaald tot circa 5.000 per jaar (UWV 2011/2018). Dit aantal levert ook een percentage werkenden op dat veel lager ligt dan onder de oude WAO (Koning & Vethaak 2019). De cruciale vraag is derhalve wat er is gebeurd met al die werknemers die voorheen hun emplooi vonden met daarbovenop een uitkering. Hebben de werkgevers van deze werknemers de verantwoordelijkheid op zich genomen en is een nieuwe werkbalans tot stand gekomen, geheel zoals Donner dat voor ogen had? Of is het tegendeel het geval en zijn deze werknemers buiten het bereik van arbeidsmarkt geraakt? En zo ja, had een gedeeltelijke uitkering voor hen uitkomst kunnen bieden?

De eerste indrukken suggereren dus dat er zowel voor de argumenten van Donner als van Veldkamp iets te zeggen is, maar wie heeft er onderaan de streep nu gelijk gekregen? Of preciezer geformuleerd: hebben gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkeringen een positief of negatief effect op de baankans van werknemers met een verlies aan verdien capaciteit?

In wat nu volgt, zal ik in dit hoofdstuk die benaderingen hanteren om licht te laten schijnen op de boven gestelde vragen: een grafisch-theoretische analyse; een ‘macro’-analyse van

de ontwikkeling van de arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten in Nederland; en tot slot een bespreking van empirische studies die hun licht laten schijnen op het vraagstuk. In de eerste stap bespreek ik welke theoretische argumenten de positieve dan wel negatieve arbeidsaanbodeffecten van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkeringen verklaren. Voor wie valt dan te verwachten dat de heilzame effecten van een gedeeltelijke regeling het sterkst zijn? Hierop volgt een korte, exploratieve analyse op basis van werkgelegenheidsgegevens over arbeidsgehandicapten, ontleend aan de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Met deze gegevens is het mogelijk veranderingen in de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten – met of zonder uitkering – inzichtelijk te maken. Omdat deze veranderingen niet eenduidig te relateren zijn aan de geringere toestroom in gedeeltelijke uitkeringen, volgt uiteindelijk een bespreking van literatuur die ingaat op de causale effecten van gedeeltelijke uitkeringen. Hierbij valt overigens niet te vermijden dat ik sterk zal putten uit empirische onderzoeken die ik de laatste jaren met verschillende coauteurs onder de vlag van Instituut Gak heb uitgevoerd.

2 THEORIE

2.1 *Het effect van een gedeeltelijke uitkering*

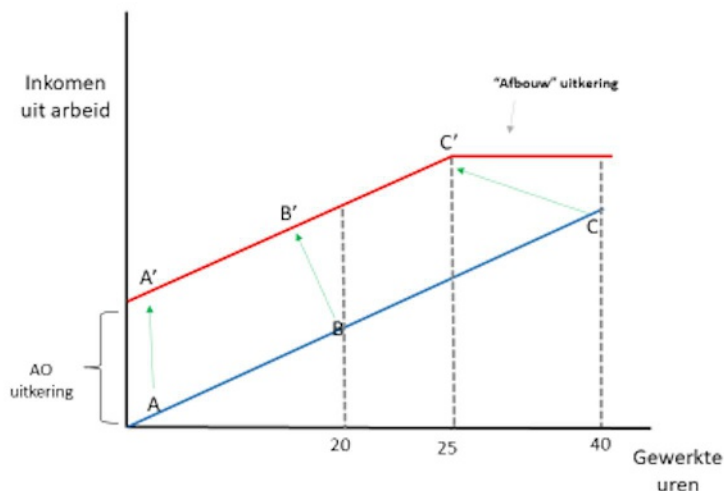
Helpen gedeeltelijke uitkeringen werknemers om het vooral rustiger aan te doen of maken ze juist werk mogelijk? Voor het antwoord op deze vraag is het inzichtelijk te vertrekken vanuit het perspectief van de werknemer. De ontvangst van een gedeeltelijke uitkering kan dan in twee richtingen uitwerken. Enerzijds kan de uitkering ontmoedigend werken en aanleiding vormen het aantal gewerkte uren te reduceren, anderzijds kunnen barrières geslecht worden die werken zonder een uitkering juist onmogelijk maken. Beide effecten zijn goed te vervatten in eenvoudige arbeidsaanbodmodellen waarin personen hechten aan zowel inkomen als vrije tijd. Het belang van vrije tijd is daarbij overigens ruim te interpreteren, het kan immers ook noodzakelijk zijn om te herstellen van werkzaamheden.

Figuur 2 geeft het effect weer van de introductie van een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering voor drie personen: A, B en C. Deze personen kunnen per uur hetzelfde verdienen en hebben daarom dezelfde ‘budgetlijn’ (de blauwe lijn) die de mogelijke combinaties van gewerkte uren en inkomen weergeeft. Persoon A heeft een relatief sterke voorkeur om niet te werken, aangezien dit veel gezondheidsklachten oproept. Hij of zij werkt daarom helemaal niet. Persoon C heeft echter een relatief sterke voorkeur om te werken en kiest daarom voor voltijds werk (punt C). En persoon B zit tussen persoon A en C in, deze kiest dan ook voor een deeltijdbaan van 20 uur.

Stel nu dat de drie personen allen een gedeeltelijke uitkering krijgen, zoals aangegeven in de figuur. Het bedrag dat hiermee gemoeid is, is in beginsel constant. Maar als de persoon meer dan 25 uur gaat werken, dan zal iedere extra verdiende euro in mindering op de uitkering worden gebracht (hij of zij zit dan boven de ingeschatte verdien capaciteit). Wat zijn hiervan de consequenties voor de keuzes die de personen maken? Persoon A zal niets veranderen aan het aantal gewerkte uren; de uitkering maakt werken immers niet aantrekkelijker. Persoon B zal het aantal gewerkte uren wat willen terugschroeven en komt daarom uit op punt B'; een deel van de uitkering zal deze persoon om willen zetten in een vermindering van gewerkte uren. Dit 'inkomenseffect' betreft dus een herschikking in de combinatie van gewerkte uren en inkomen. Tot slot zal persoon C het aantal gewerkte uren fors omlaag schroeven, naar punt C' met 25 uren, met als reden dat extra uren werken boven de 25 uur geen extra inkomen oplevert maar wel ten koste gaat van vrije tijd. Dit 'substitutie-effect' betekent dat er geen uitruil meer is tussen werk en vrije tijd en de prikkel tot werken vanaf een zeker punt verdwijnt.

De moraal van het verhaal is dus dat een uitkering twee effecten heeft die het aantal gewerkte uren zullen verminderen: een inkomenseffect en een substitutie-effect. Dit ondersteunt het basisidee van Donner: gedeeltelijke uitkeringen werken ontmoedigend. Bovendien geldt dat de kwalijke effecten van overmatig hoge uitkeringen flink kunnen accumuleren als het substitutie-effect een groot deel van de relevante lijn treft. Dit was ook het risico dat Donner het meest benadrukte: als arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen niet nauwkeurig de mate van arbeidsongeschiktheid kunnen vaststellen, is het niet verrassend dat werknemers minder gaan werken dan zij eigenlijk zouden kunnen.

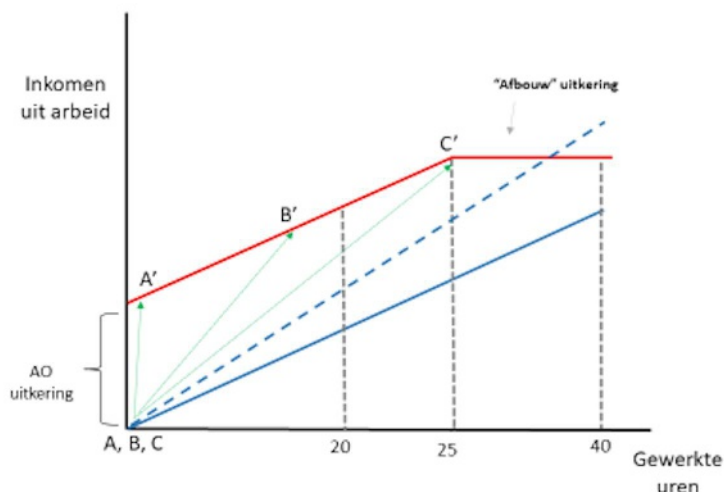
Figuur 2 Arbeidsaanbodkeuzes van persoon A, B en C, zonder en met gedeeltelijke uitkering (zie respectievelijk blauwe en rode budgetlijnen)



2.2 *Afkappend effect wettelijk minimumloon*

De geschetste situatie in figuur 2 gaat uit van een arbeidsmarkt zonder minimumlonen of een sociaal minimum. Hierin ligt een belangrijke beperking. Juist voor deels arbeidsongeschikte werknemers is er een gerede kans dat de resterende verdiencapaciteit onder het wettelijk minimumloon (WML) of sociaal minimum ligt. Om te beginnen met de eerste complicatie, illustreert figuur 3 daarom de gevolgen van een gedeeltelijke uitkering – zonder inkomenstoets – op de mogelijkheden tot werk. Als uitgangspunt nemen we wederom personen A, B, C, maar met als verschil dat ze per uur het WML niet halen – bijvoorbeeld omdat de aandachtspanne hiervoor te gering is of de fysieke kracht te laag is geworden. De personen kunnen in beginsel wel 40 uur werken, met alle gezondheidsklachten die daarbij mogelijk komen kijken. Door het WML zullen alle drie de personen niet gaan werken, of ze dat nu willen of niet. De reden is dat hun productiviteit daarvoor te laag ligt, de blauwe budgetlijn ligt namelijk onder de blauwe gestreepte budgetlijn die zou gelden als ze het WML zouden verdienen.

Figuur 3 Arbeidsaanbodkeuzes van persoon A, B en C, zonder en met gedeeltelijke uitkering, gecombineerd met bestaan minimumloon (zie respectievelijk blauwe en rode budgetlijnen)

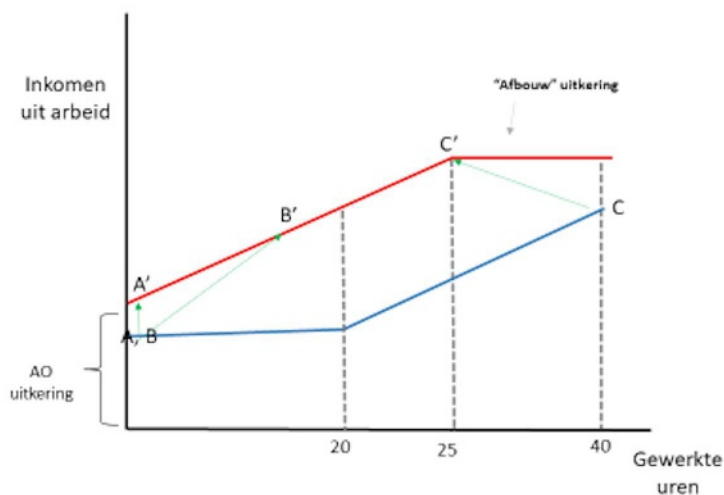


Ontvangen de personen vervolgens een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering, dan schuift de budgetlijn wederom op naar boven (zie de rode budgetlijn). Op zich verandert hiermee nog niet de arbeidsaanbodkeuze, want het WML is dan nog bindend voor werkgevers. Gebruikelijk bij gedeeltelijke regelingen is echter dat de gedeeltelijke uitkering ook mogelijk als loonkostensubsidie fungeert: de werkgever mag onder het WML betalen, zolang als de uitkering dit aanvult tot minimaal het WML (per uur). Dit betekent dat personen B en C alsnog aan de slag kunnen en dezelfde positie kunnen innemen als in figuur 2 (de rode lijn dus, mét de gedeeltelijke uitkering). De gedeeltelijke uitkering helpt deze personen dus alsnog over de drempel naar de arbeidsmarkt, hoewel hun verdien capaciteit (te) laag is. Dit is in lijn met de ideeën van Veldkamp: de gedeeltelijke regeling fungeert als opstap naar de arbeidsmarkt.

2.3 Ontmoedigend effect bijstand

Voor werknemers met een lage verdiencapaciteit en zonder partner met inkomen of noemenswaardig vermogen is er nog een tweede institutie die werk in de weg kan staan: het sociaal minimum. Als personen A, B en C op termijn rechthebbend zijn voor een bijstandsuitkering, verandert dit de (blauwe) budgetlijn die zou gelden als er geen arbeidsongeschiktheidsuitkering is – zie hiervoor figuur 4. Het arbeidsinkomen dat gemoeid is met de eerste

Figuur 4 Arbeidsaanbodkeuzes van persoon A, B en C, zonder en met gedeeltelijke uitkering, gecombineerd met bijstandsuitkeringen (zie respectievelijk blauwe en rode budgetlijnen)



Als uitkomst geldt dus wederom dat vooral mensen met een lage verdien capaciteit geholpen kunnen zijn met een gedeeltelijke uitkering en meer gaan werken, maar dat het tegendeel geldt voor mensen die het zonder steun zouden kunnen redden. Dit maakt duidelijk dat de argumenten van Donner en Veldkamp sterk contextueel zijn: het gaat vooral om de

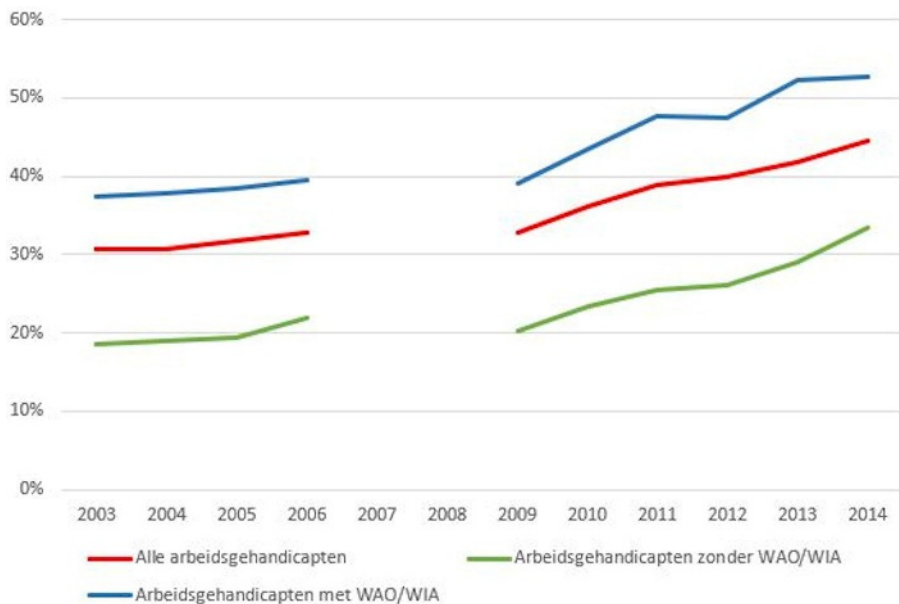
vraag hoe de samenstelling is van de doelpopulatie. Of anders gezegd: het is vooral een empirische vraag wie er meer gelijk heeft.

3 DE ‘MACROCIJFERS’: ONTWIKKELINGEN IN DE ARBEIDSDEELNAME VAN ARBEIDSBEPERKTEN

Als vanzelf brengt dit ons op de tweede stap van dit hoofdstuk: als de effecten van een krimpemde gedeeltelijke regeling voor arbeidsongeschiktheid onbepaald zijn, hoe heeft de arbeidsdeelname van de brede groep van arbeidsgehandicapten zich de laatste twee decennia ontwikkeld? Die brede opzet is niet zonder reden: we willen ook zicht krijgen op arbeidsgehandicapten die we niet of niet langer terugvinden in de WIA. Een substantieel deel van hen ontving voorheen nog een uitkering voor arbeidsongeschiktheid, maar nu niet meer. Het is de vraag of deze groep zo beter af is of juist hinder ondervindt van het ontbreken van een uitkering.

Sinds 2003 verricht het CBS jaarlijks een uitvraag onder circa 25.000 respondenten in de Enquête Beroepsbevolking (EBB). In die uitvraag is ook een blok vragen opgenomen of respondenten zich al dan niet als ‘arbeidsbeperkt’ zien, in die zin dat aandoeningen hen in min of meerdere mate beperken in het verrichten van werk. Helaas ontbreken deze gegevens voor 2007 en 2008 en is bovendien sprake van een aanpassing in sommige vraagstellingen vanaf 2015. Rond de eeuwwisseling gaf circa 17% van de EBB-respondenten tussen de 15 en 65 jaar aan arbeidsbeperkt zijn, tegenover ongeveer 13% sinds 2010. Aangezien we vooral geïnteresseerd zijn in de relatieve positie van arbeidsgehandicapten, laat figuur 5 het *verschil* in arbeidsdeelname zien tussen de groep niet-arbeidsgehandicapten en arbeidsgehandicapten. In de literatuur geldt dit ook wel als de ‘health employment gap’.

Figuur 5 Het verschil in arbeidsdeelname tussen niet/wel arbeidsgehandicapten ('health-employment-gap') in Nederland (2003-2018), met en zonder uitkering



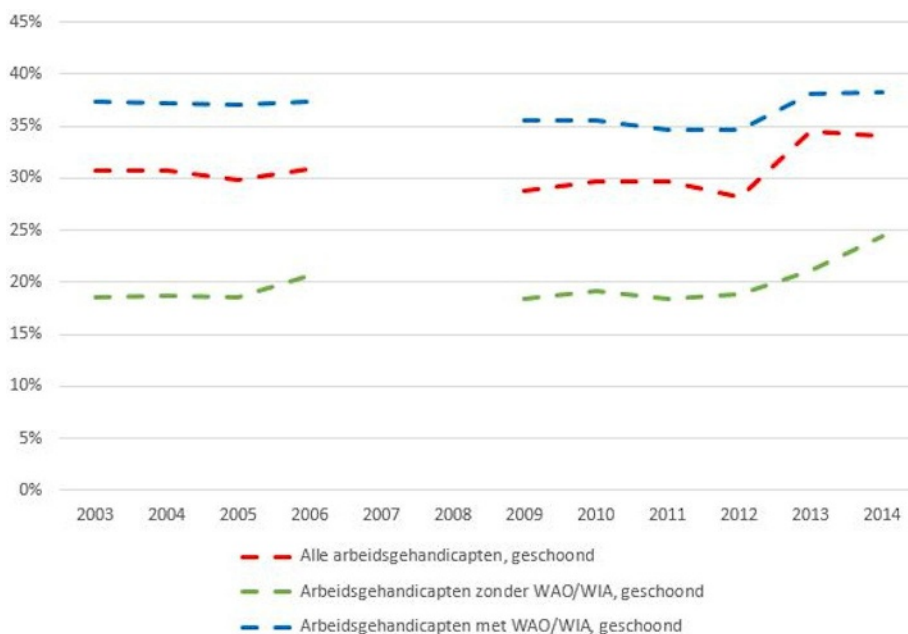
Bron: EBB (CBS)

Kijken we naar de volledige groep van arbeidsbeperkten (de rode lijn), dan zien we een gestage oploep van de 'health employment gap' sinds 2009, van circa 30% naar 45%. Om precies te zijn: tussen 2003 en 2006 bedroeg de arbeidsdeelname van arbeidsbeperkten circa 45% tegenover circa 75% voor niet-arbeidsbeperkten en in 2014 was dit circa 35% respectievelijk 80% van deze groepen. Deze oploep in het verschil is vergelijkbaar voor arbeidsbeperkten met of zonder WAO/WIA-uitkering, zie hiervoor de groene respectievelijk blauwe lijn. Deze observaties stemmen dus tot somberheid: uitkering of niet, over de hele linie is de relatieve arbeidspositie van arbeidsbeperkten verslechterd.

Toch is dit verhaal waarschijnlijk te somber. Zoals al aangegeven geldt tot 2010 een gestage afname van het percentage respondenten dat zich als 'arbeidsbeperkt' ziet. Het is aanne- melijk dat deze daling deels veranderingen in normen over werk en gezondheid weerspie- gelt, juist ook omdat de toegang tot uitkeringen is verkleind. Sommige respondenten zullen hierdoor een switch maken van 'arbeidsbeperkt' naar 'niet-arbeidsbeperkt' – en dan vooral onder hen die nu wel doorwerken. Om te schonen voor dit samenstellingseffect laat figuur 6 de ontwikkeling zien die resulteert als we de fractie arbeidsbeperkten constant houden

vanaf 2002 en aannemen dat het deel dat zich niet langer als ‘arbeidsbeperkt’ ziet gemiddeld dezelfde arbeidsdeelname heeft als de niet-arbeidsbeperkten. Wellicht vindt zo enige overcorrectie plaats, maar we zien dan dat het verschil in arbeidsdeelname tussen niet- en wel-arbeidsbeperkten eigenlijk nauwelijks fluctueert tot aan 2013. Pas vanaf dat moment loopt het verschil op met 5 procentpunten, wellicht omdat de toen oplopende werkloosheid arbeidsbeperkten bovengemiddeld trof. Tot die tijd lijkt de oploep in het verschil dat volgt uit figuur 5 bijna geheel te verklaren uit het feit dat de ‘harde kern’ van arbeidsbeperkten resteert. Kortom: de arbeidspositie van arbeidsgehandicapten is waarschijnlijk niet veel verslechterd tussen 2003 en 2006, de jaren dat hervormingen als de Wet verbetering poortwachter en de WIA hun beslag kregen. Sterker nog: uit de ‘ruwe’ cijfers blijkt dat de arbeidsdeelname van zowel arbeidsbeperkten als niet-arbeidsbeperkten in die jaren is toegenomen. Maar andersom geredeneerd zijn er ook geen aanwijzingen voor verbeteringen in de arbeidsdeelname van de brede groep arbeidsbeperkten, iets wat destijds wel beoogd werd.

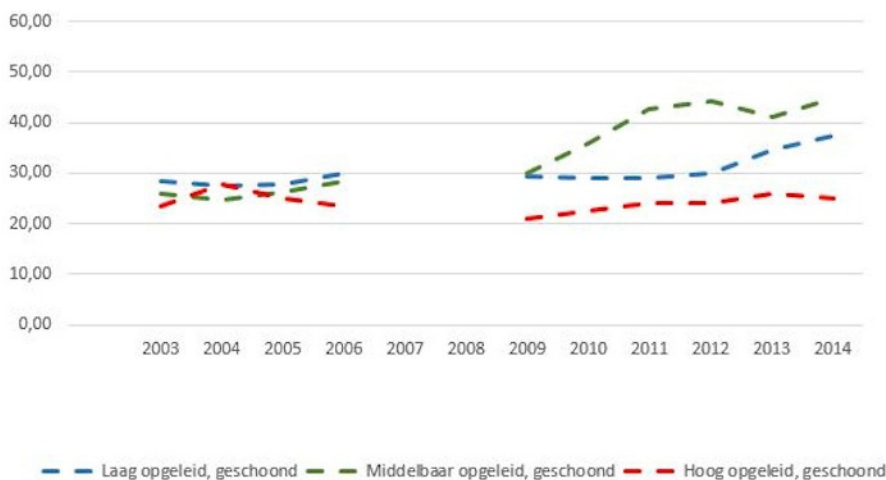
Figuur 6 Het verschil in arbeidsdeelname tussen niet/wel arbeidsgehandicapten (‘health-employment-gap’) in Nederland (2003-2018), met en zonder uitkering, na correctie voor samenstellingseffecten



Bron: EBB (CBS)

Het is mogelijk dat dat achter de cijfers in figuur 5 en 6 belangrijke verschillen tussen groepen schuil gaan. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven ligt het immers in de verwachting dat de heilzame werking van gedeeltelijke uitkeringen zich vooral aan de onderkant van de loonverdeling manifesteert, terwijl het daarboven averechts kan werken. Om hier meer zicht op te krijgen laat figuur 7 de ontwikkeling van de ‘health employment gap’ zien naar opleidingsgroepen. Hierbij vindt wederom correctie plaats voor het mogelijk drukkende effect van een verkleining van de groep arbeidsgehandicapten op de arbeidsdeelname. De figuur laat allereerst zien dat de ‘gap’ redelijk constant is gebleven onder de groep van hoogopgeleiden. Voor laagopgeleiden loopt het verschil daarentegen op van 28% naar 37% en voor de groep middelbaar opgeleiden is de oploep het sterkst: van circa 26% naar liefst 44%. De voorzichtige conclusie is dus dat de verslechtering in de arbeidsmarktpositie van arbeidsbeperkten zich sinds 2009 vooral heeft gemanifesteerd bij middelbaar en lager opgeleiden.

Figuur 7 Het verschil in arbeidsdeelname tussen niet/wel arbeidsgehandicapten (‘health-employment-gap’) in Nederland (2003-2018), naar opleidingsniveau en na correctie voor samenstellingseffecten



Bron: EBB (CBS)

4 CAUSALE EMPIRISCHE ANALYSES

4.1 *Van macrocijfers naar causaliteit*

De macrocijfers die volgen uit de EBB laten dus zien dat de arbeidsmarktpositie van arbeidsbeperkten sinds 2012 is verslechterd, maar hoe moeten we dit duiden? Deels kan het de reflectie zijn van arbeidsmarkttrends of conjuncturele schommelingen die los staan van overheidsbeleid en vooral in het nadeel van arbeidsbeperkten uitwerken. Deze trends zijn ook niet een-op-een te koppelen aan hervormingen in de regelingen voor verzuim en arbeidsongeschiktheid; er zijn bijvoorbeeld geen patronen die gelijk opgaan met het moment dat de WIA van kracht werd in 2006. Om zicht te krijgen op zulke causale effecten van een kleinere regeling voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten, is een ‘counterfactual’ nodig die aangeeft wat er gebeurd zou zijn als er geen WIA-hervorming had plaatsgevonden. Dit is geen eenvoudige, zo niet onmogelijke opgave. Maar toch betekent dit niet dat we met lege handen staan: er is steeds meer indirect empirisch bewijs dat ons kan helpen bij de vraag of arbeidsongeschikten meer of minder gaan werken als zij een gedeeltelijke uitkering ontvangen:

1. studies die aangeven wat het effect is van de ontvangst van een gedeeltelijke uitkering voor arbeidsongeschiktheid. Idee is hierbij dat sprake is van een quasi-experimentele setting waarbij vergelijkbare personen mét en zonder uitkering met elkaar worden vergeleken;
2. studies die het effect van grotere arbeidsongeschiktheidshervormingen op de baankans van mensen met aandoeningen en/of vaststellen. Hierbinnen geldt de inperking van de gedeeltelijke regeling overigens maar als een van de onderdelen van een hervorming;
3. studies naar het belang van financiële prikkels voor arbeidsgehandicapten. Mocht hieruit blijken dat er geen respons is op financiële prikkels, dan zal de ontvangst van een gedeeltelijke uitkering geen effect hebben op de arbeidsdeelname.

In het navolgende ga ik nader in op de bevindingen van deze drie typen onderzoek.

4.2 *Wel of geen uitkering*

De tweestrijd tussen Donner en Veldkamp is samen te vatten tot één vraag: gaan werknemers na een verlies van verdien capaciteit gemiddeld meer of minder werken als zij een gedeeltelijke uitkering ontvangen? Dit is ook precies de vraag die Van Deursen e.a. (2019) stellen. Zij doen dit door aanvragers van uitkeringen te vergelijken die net wel of net niet voldoen aan de eis dat zij minimaal 35% van hun verdien capaciteit hebben verloren. Dicht bij deze grens zullen werknemers in allerlei eigenschappen zeer vergelijkbaar met elkaar

zijn, maar geldt één duidelijk verschil: een deel ontvangt geen uitkering en een deel wel. Een vergelijking van beide groepen in de kans op werk of het aantal gewerkte uren geeft daarom inzicht in het effect van de uitkering. Een dergelijke analyse staat in de literatuur bekend als ‘Regression Discontinuity’ (RD)-analyse. De discontinuïteit in uitkomsten rond een zeker criterium – in dit geval voor toegang tot de uitkering – leert ons daarbij iets over effecten.

Van Deursen e.a. (2019) verrichten gescheiden RD-analyses voor reguliere werknemers die ten tijde van de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling nog een contract hebben en voor ‘vangnetters’ voor wie dat niet geldt omdat zij tijdelijke arbeidscontracten hebben of inmiddels een WW-uitkering ontvangen. Voor de groep van reguliere werknemers vinden de onderzoekers dat de ontvangst van een uitkering binnen de 35-45% klasse van arbeidsongeschiktheid resulteert in een 5 procentpunt lagere kans op werk en 3.500 euro minder verdiensten uit arbeid, vergeleken met geen uitkering. Deze uitkomsten zijn dus in lijn met die van een standaard arbeidsaanbodmodel zonder uitkeringen of het WML: meer inkomen zorgt ervoor dat werknemers het gewerkte aantal uren iets terugschroeven (het ‘inkomenseffect’), terwijl voor sommigen ook de grens van de vastgestelde verdien capaciteit een reden kan zijn de werkzaamheden te matigen (het ‘substitutie-effect’).

Kijken we naar de groep vangnetters, dan zijn er echter geen noemenswaardige effecten van de uitkering op zowel de baankans als de arbeidsinkomsten. Hoe valt dit te verklaren? Welnu, bedacht moet worden dat de gemiddelde verdiensten van vangnetters in een jaar, gemeten vlak voor de beoordeling, circa € 5.000 bedragen, tegenover € 118.000 voor reguliere werknemers. Waarschijnlijk kunnen veel vangnetters per uur het WML niet verdienen of zijn zij zonder gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering aangewezen op de bijstand. Hierdoor valt er meer te zeggen voor de werking van een gedeeltelijke uitkering – namelijk het mogelijk maken van werk. Het zou kunnen dat dit effect de ontmoedigende effecten van de gedeeltelijke uitkering voor arbeidsongeschiktheid compenseert zodat er per saldo geen effect is.

Een andere analyse naar de effecten van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op werk is dat van Garcia Mandico e.a. (2018). In deze studie staan de effecten van het verlies van uitkeringen of uitkeringsbedragen centraal. Garcia Mandico e.a. nemen daarbij de grote WAO-herbeoordelingsoperatie tussen 2004 en 2006 als uitgangspunt voor hun onderzoek. Alle WAO’ers met een leeftijd van minder dan 50 jaar op 1 juli 2004 werden herbeoordeeld op strengere criteria voor arbeidsongeschiktheid. Een vergelijking van groepen van WAO’ers die net wel en net boven de leeftijdsgrens zaten, leert dan dat de herbeoordeelde 50-minners met een gedeeltelijke uitkering een kans van 20% hadden op verlies van de uitkering en gemiddeld circa € 1200 per jaar minder geld aan uitkeringen ontvingen. Iets meer dan

€ 800 van dit verlies konden zij compenseren door (meer uren) te gaan werken. Met andere woorden: het verlies van de uitkering had een sterk aanmoedigend effect om te gaan werken. Als vanzelfsprekend zal dit ermee te maken hebben gehad dat WAO'ers met onbenut arbeidspotentieel zo aan de oppervlakte kwamen, maar alleen al die constatering suggereert dat vooral de commissie-Donner het bij het rechte eind had: uitkeringsontvangers kunnen vaak meer loon verdienen dan hun vastgestelde verdien capaciteit.

4.3 *Effecten van hervormingen op de baankans*

Zoals eerder aangegeven is het niet eenvoudig om het eigenstandige effect van de omvorming van de 'oude' gedeeltelijke WAO-regeling naar de huidige WGA-regeling vast te stellen. De belangrijkste oorzaak daarvan ligt in het feit dat de WIA-hervorming bestond uit verschillende onderdelen: een verlenging van de periode van loondoorbetaling van één naar twee jaar, verhoging van de drempel voor arbeidsongeschiktheid en strengere criteria bij het vaststellen van de resterende verdien capaciteit van aanvragers. Dit neemt niet weg dat verschillende studies inmiddels zicht geven op het algehele effect van deze hervormingen. Zo presenteren Koning en Vethaak (2019) een decompositie van de veranderingen in arbeidsdeelname van WAO/WIA-aanvragers tussen 2011 en 2016. Opmerkelijk is dat in deze periode een forse daling is waar te nemen in de kans op werk in deze groep, in de orde van grootte van liefst 30 procentpunt. Deze daling zou de resultante kunnen zijn van negatieve arbeidsmarkttrends voor arbeidsgehandicapten maar ook van hervormingen, zoals de invoering van de Wet verbetering poortwachter in 2001 en de WIA in 2006. De eerste bevinding van de decompositie is dat de daling in arbeidsdeelname vrijwel geheel is toe te schrijven aan het feit dat nieuwe opeenvolgende cohorten van uitkeringsaanvragers een steeds zwakkere positie hebben op de arbeidsmarkt. Conjuncturele schommelingen hebben dus weinig invloed gehad. Vervolgens blijkt dat grofweg de helft van deze cohort-effecten plaatsvindt in 2006, het jaar dat de WIA van start ging. Dit duidt erop dat vooral kansrijkere groepen op de arbeidsmarkt sinds dat jaar niet meer de weg naar de uitkering vinden.

Voortbordurend op de analyse van Koning en Vethaak is de hamvraag wat er is gebeurd met werknemers die weliswaar een verlies aan verdien capaciteit ervaren, maar niet langer de WIA-poort halen. Blijft deze groep meedraaien op de arbeidsmarkt, vinden zij hun weg naar de WW of bijstand of blijven zij helemaal verstoken van inkomen? De analyse van Van Sonsbeek e.a. (2019) probeert een antwoord te geven op deze vraag, namelijk door twee groepen van 26-weeks zieke werknemers te volgen: het laatste cohort onder het oude WAO-regime en het eerste cohort onder het WIA-regime. Dit leert dan dat invoering van de WIA voor langdurig zieken leidde tot 6 procentpunt minder kans op een uitkering,

1,8 procentpunt meer kans op werk en 1,4 procentpunt meer kans op een WW-uitkering. De hervormingen in 2006 hebben de arbeidskansen op werk voor langdurig zieken dus vergroot. Van Sonsbeek e.a. (2019) stellen bovendien dat deze effecten alleen gelden voor werknemers die nog over een arbeidscontract beschikken na een half jaar ziekte. Voor de groep WW'ers die inmiddels niet meer onder een arbeidscontract vallen is dit dus niet het geval, zij hebben geen baat bij de langere periode van loondoorbetaling.

Ook Koning en Hulleger (2018) vinden bewijs dat arbeidsongeschiktheidshervormingen in het algemeen goed zijn uitpakend voor de arbeidskansen van zieke werknemers. Om dit te kunnen vaststellen vergelijken zij cohorten van werknemers die een ongeplande ziekenhuisopname ondergaan. Het blijkt dan dat de toename in de kans op de WAO/WIA door een opname voor oudere werknemers halveert (van circa 8 naar 4%) en dat ongeveer de helft van dit effect zich vertaalt in een toename van de kans op werk. Het ligt in de rede dat de verzwarende van werkgeversverplichtingen, ingegeven door de Wet verbetering poortwachter (WvP), verlenging van de loondoorbetaling en de WIA hieraan een bijdrage hebben geleverd: werkgevers zullen zich meer inspannen om werknemers aan de slag te houden in de ziekteperiode die voorafgaat aan de uitkeringsaanvraag. Wel past bij deze resultaten een belangrijke kanttekening: de heilzame werking van de hervormingen geldt alleen voor werknemers die (nog) in dienst zijn van een werkgever. Het zou dus kunnen dat de verzwarende van verplichtingen de baankansen van werkloze arbeidsbeperkten heeft doen slinken.

4.4 *Effecten van veranderingen in uitkeringen*

Een belangrijke onderliggende gedachte van met name de WIA-hervorming in 2006 is dat arbeidsbeperkten gevoelig zijn voor financiële prikkels. Als dat correct is, dan ondersteunt dit ook de ideeën tot hervorming van de commissie-Donner, die immers stelde dat in de gedeeltelijke WAO te veel ontmoedigende prikkels lagen besloten. In lijn met de commissie is de invoering van de WGA – als onderdeel van de WIA – dan ook gepaard gegaan met een verzwarende van prikkels tot werken. Na het verstrijken van de loongerelateerde periode geldt een vervolguutkering die alleen een percentage is van het laatstverdiende loon als er benutting is van minstens de helft van de verdiencapaciteit. Als dat niet correct is, dan is de uitkering gebaseerd op het WML. Zeker voor werknemers met een hoog arbeidsinkomen voorafgaand aan de aanvraag betekent dit een forse toename van de prikkel om te werken in de vervolgperiode van de WGA.

Koning en Van Sonsbeek (2017) hebben onderzocht wat de effecten zijn van de sterke financiële prikkel tot werken in de vervolgperiode van de uitkering. Zij doen dit door de

baankans in de vervolgperiode te vergelijken met de baankans in de loongerelateerde periode waarin de prikkel tot werken veel kleiner is omdat ongeacht de mate van arbeidsongeschiktheid de uitkering minimaal gelijk is aan 70% van het laatstverdiende inkomen. De onderzoekers komen zo tot het inzicht dat de overstap naar de vervolguitkering de kans op werk met 2,5 procentpunt verhoogt. Kennelijk ‘werkt’ de prikkel derhalve, maar gezien de substantiële toename van de prikkel is de respons niet erg hoog. De onderzoekers stellen in dit verband dan ook dat de timing van de prikkel nogal laat is – namelijk na twee jaar ziekte en vervolgens een loongerelateerde periode die maximaal 38 maanden kan duren. Verder is opmerkelijk dat het prikkeleffect afwezig is bij WGA’ers met een uitkering die gebaseerd is op een verlies van 35 tot 45% van het voormalige inkomen. Een mogelijke verklaring hiervoor is die van het gevaar van ‘cash-cliffs’ voor deze groep: te veel verdienen leidt tot het gehele verlies van de uitkering. Dit komt overeen met de grootste zorg van Donner: een te lage inschatting van de verdien capaciteit – of een inschatting die aangepast zou moeten worden – leidt tot een sterke prikkel om vooral niet het aantal uren uit te breiden, ook als dat eigenlijk wel zou kunnen.

Ook de studie van Koning en Vethaak (2019) brengt de effecten van de WIA-hervorming op de baankans voor werknemers met een gedeeltelijke uitkering in beeld. Hiervoor kijken zij naar het verschil tussen de baankans van afgewezen uitkeringsaanvragen en de baankans van gedeeltelijke arbeidsongeschikten, gemeten per cohort. In de literatuur staat dit verschil bekend als de ‘Bound-estimate’ (Bound 1989). Mocht de WG35-80 veel activerender uitpakken dan de ‘oude’ gedeeltelijke WAO, dan zou de Bound-estimate omlaag moeten gaan. Koning en Vethaak vinden hier echter geen aanwijzingen voor, het verschil is opmerkelijk constant over de tijd. Dit bevestigt dus de analyse van Koning en Van Sonsbeek (2017), die geringe effecten vinden van de extra prikkel – en dan alleen voor de groep die dit treft natuurlijk.

5 BESLUIT

De empirische studies uit de voorgaande paragraaf bieden al met al veel bewijs dat ten faveure van Donner uitvalt: een gedeeltelijke uitkering heeft meestal een ontmoedigend effect op werk, inperking van de regeling voor arbeidsongeschiktheid lijkt *overall* de kans op werkbehoud van zieke werknemers te hebben bevorderd en er is een perverse werking van de ‘cash-cliff’ bij de 35%-grens van arbeidsongeschiktheid. Deze resultaten wijzen alle op de ongewenste effecten van een gedeeltelijke regeling voor arbeidsongeschiktheid zoals Donner die over het voetlicht bracht. Tegelijkertijd zijn er echter ook voorzichtige aanwijzingen dat er mensen zijn voor wie het systeem van loondoorbetaling en de WIA minder bescherming biedt. Her en der zien we dat het stelsel van verzuim en arbeidsongeschiktheid

niet 'inclusief' is voor vangnetters voor wie de uitkeringen minder sterk ontmoedigend werken en die geen baat hebben gehad bij verzwaring van werkgeversverplichtingen.

Het beeld dat zo ontstaat, is dus dat de argumenten die de commissie-Donner aandroeg redelijk overeind blijven. Inherent aan een strenger en betaalbaarder stelsel voor arbeidsongeschiktheid is immers dat er een selectere groep van mensen in de regeling zal komen die zwaardere aandoeningen heeft en minder kans heeft op de arbeidsmarkt. Ik kan het mis hebben, maar dit terugdraaien is voor zo goed als iedereen in het veld ondenkbaar en onwenselijk. Andersom geredeneerd is er echter ook weinig te zeggen om de huidige WGA-regeling geheel af te schaffen voor gedeeltelijke arbeidsongeschikten. Er is bewijs voor de ontmoedigende werking van de WGA-uitkering, maar het gaat hier om te geringe effecten om ons zorgen te maken. Ga maar na: jaarlijks stromen nog maar circa 10.000 mensen in de WGA35-80, terwijl de geschatte, ongewenste effecten op de baankans voor deze groep klein zijn. Vanuit die optiek bezien is het behoud van de regeling goed te verdedigen, alleen al omdat werknemers zullen hechten aan een goede verzekering tegen het verlies van verdiencapaciteit.

De status quo van de huidige WGA is dus verdedigbaar, maar dat betekent niet dat de brede groep arbeidsbeperkten in Nederland qua arbeidspositie beter af is dan rond de eeuwwisseling. De EBB-cijfers laten zien dat de arbeidspositie van middelbaar en lager opgeleide arbeidsbeperkten verzwakt is geraakt – en dit is ook precies de groep voor wie de argumenten van Veldkamp potentieel het sterkst zijn. De literatuur suggereert dat de heilzame effecten van de hervormingen veel minder gelden voor mensen zonder een vaste en verantwoordelijke werkgever. Of het nu de invoering van de WIA is geweest of meer geleidelijke arbeidsmarkttrends hier debet aan zijn, er lijkt sprake van een 'insider-outsider'-probleem op de arbeidsmarkt. De insiders bestaan uit werknemers die ziek worden maar volop bescherming krijgen geboden om werkbehoud te garanderen, terwijl de outsiders werknemers zijn met bestaande aandoeningen die geen kans hebben op een (vaste) baan. Het is daarom noodzakelijk te blijven doordenken welke instrumenten voor deze tweede groep het pad naar de arbeidsmarkt kunnen effenen.

LITERATUUR

Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid, *Werk maken van arbeidsgeschiktheid*, Den Haag, 30 mei 2001.

J. Bound, 'The Health and Earnings of Rejected Disability Insurance Applicants', *American Economic Review* 2001, nr. 3, p. 482-503.

C. van Deursen, P. Koning, P. Garcia-Gomez & C. Riumallo-Herl, *Op de drempel van arbeidsongeschiktheid*, UKV Kennisverslag 2019-1, Amsterdam: UWV 2019.

S. Garcia Mandico, P. Garcia-Gomez, A.C. Gielen & O. O'Donnell, *Earnings Responses to Disability Benefit Cuts*, IZA working paper 11410, 2018.

M. Godard, P. Koning & M. Lindeboom, *Targeting Disability Insurance Benefits with Screening*, IZA Discussion paper 12343, 2019.

P. Hulleger & P. Koning, 'How Disability Reforms Change the Consequences of Health Shocks on Income and Employment', *Journal of Health Economics* 2018, vol. 62, p. 134-146.

Ph. de Jong & V. Thio, 'Donner versus Veldkamp', *Economisch Statistische Berichten*, 87(4389), 2004, p. 904-905.

P. Koning & M. Lindeboom, 'The Rise and Fall of Disability Enrolment in the Netherlands', *Journal of Economic Perspectives* 2015, nr. 2, p. 151-172.

P. Koning & J.-M. van Sonsbeek, 'Making Disability Work? The Effect of Financial Incentives on Partially Disabled Workers', *Labour Economics* 2017, vol. 47, p. 202-215.

P. Koning & H. Vethaak, *Decomposing Employment Trends of Disabled Workers*, IZA Discussion paper 12775, 2019.

P. Koning & D. van Vuuren, 'Hidden Unemployment in Disability Insurance', *Labour* 2007, nr. 4, p. 611-636.

N. Maestas, 'Identifying Work Capacity and Promoting Work: A Strategy for Modernizing the SSDI program', *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 2019, nr. 1, p. 93-120.

J.-M. Sonsbeek, T. Kantaci & Y. Zhang, 'WIA stimuleert arbeidsdeelname meer dan WAO', *Economisch Statistische Berichten*, 104(4772), 2019, p. 158-161.

UWV, *Statistische tijdreeksen UWV*, Amsterdam: UWV 2011.

UWV, *UWV tijdreeksen*, Amsterdam: UWV 2018.

11 DE EUROPESE SOCIALE PIJLER VAN SOCIALE RECHTEN: MEERWAARDE OF DODE LETTER?

*Hans van Meerten, An Wouters en Jorik van Zanden**

SAMENVATTING

De Europese Sociale Pijler kwam sinds 2015 diverse malen aan de orde in beleidsstukken en speeches van de Europese Commissie. De Europese Sociale Pijler is opgericht om door middel van ‘soft law’ lidstaten te stimuleren om sociaal beleid, een gebied dat in beginsel tot de bevoegdheden van de lidstaten behoort, te verbeteren. Een interessante vraag is of een dergelijk soft law-instrument invloed kan hebben ten opzichte van juridisch bindende instrumenten. De Europese Sociale Pijler bevat twintig beginselen waarvan de invloed door middel van een werkprogramma wordt gevolgd. Voor de beginselen betreffende gendergelijkheid en inkomen voor ouderen en pensioen, bieden de bewoordingen van de beginselen in combinatie met het werkprogramma mogelijkheden. Dit leidt tot de voorzichtige aanname dat, hoewel de Europese Sociale Pijler een soft law-instrument is, er potentie is om de beginselen kracht bij te zetten in het sociaal beleid van de lidstaten.

1 INLEIDING

In de Europese *State of the Union* van september 2015 kondigde de voorzitter van de Europese Commissie, Jean-Claude Juncker, de oprichting van een Europese Sociale Pijler aan:

‘(...) As part of these efforts, I will want to develop a European pillar of social rights, which takes account of the changing realities of Europe’s societies and the world of work. And which can serve as a compass for the renewed convergence within the euro area. (...)’

* Prof. dr. H. van Meerten is bijzonder hoogleraar Europees pensioenrecht vanwege Instituut Gak aan de Universiteit Utrecht. A.K.R. Wouters LL.M en mr. J.J. van Zanden zijn promovendi aan de Universiteit Utrecht.

In april 2017 kondigden het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie plechtig de Europese Sociale Pijler af (hierna ook wel: ESP). Hiermee werd beoogd een bijdrage te leveren aan een ‘eerlijke en echt pan-Europese arbeidsmarkt’ alsook een ‘kompas voor een hernieuwde convergentie in de eurozone’ te bieden.

Met de oprichting van de ESP is een initiatief genomen om de rechten van burgers op het gebied van werkgelegenheid en sociale zekerheid te verstevigen. Hiernaast is het initiatief bedoeld om de divergerende sociale wetgeving van de lidstaten van de Europese Unie (EU) (beter) op elkaar af te stemmen. In eerste instantie was de ESP ontworpen voor lidstaten die deel uitmaken van de Eurozone, overige lidstaten kunnen desgewenst aansluiten.

In beginsel behoort sociaal beleid behoort tot de competenties van de lidstaten. Om deze reden heeft de ESP de vorm gekregen van een EU-‘aanbeveling’. Dit betekent dat het initiatief een aanvulling kan zijn op de nationale wetgevingsstelsels. Lidstaten zijn niet verplicht de aanbevelingen te implementeren. In de ESP-aanbeveling wordt gesproken over een ‘leidraad’ voor toekomstig beleid van lidstaten op het gebied van sociale en werkgelegenheidskwesties.

De ESP bevat twintig beginselen, opgedeeld in drie categorieën, die gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, billijke arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming en inclusie concretiseren. Het gaat vergezeld van een werkprogramma dat de beginselen toelicht, maar ook ‘opvolgt’. Door middel van een ‘sociaal scorebord’ wordt per lidstaat de voortgang van de realisatie van de beginselen bijgehouden.

Dit alles roept echter de vraag op hoe de ESP zich verhoudt tot bestaande EU-wetgeving (het *acquis communautaire*) en in het bijzonder het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest). Biedt de ESP meerwaarde?

In de literatuur wordt verschillend over deze kwestie gedacht. Zo schrijven De Becker en Schoukens (2017):

‘Ondanks de verschillende initiatieven, lijkt de coördinatie van het sociaal beleid dus nog steeds voornamelijk ten dienste te staan van de coördinatie van het economisch beleid en het werkgelegenheidsbeleid. Een daadwerkelijke verandering lijkt de Pijler hier niet teweeg te brengen: of dit instrument dan ook kan leiden tot de “Triple Social A” waar Commissievoorzitter Juncker naar streeft, moeten we dus evenwel in twijfel trekken.’

Pennings (2017b), daarentegen, schrijft:

‘De Europese sociale pijler zou inspirerend kunnen zijn voor een Nederlandse sociale pijler en ook de Nederlandse sociale pijler zou als werkprogramma uitgewerkt moeten worden. De centrale overheid heeft natuurlijk de taak om met regelgeving te komen, maar ook lokale overheden, sociale partners, het maatschappelijk middenveld en eventueel marktpartijen kunnen gevraagd worden om bij te dragen aan de realisering van de aanbevelingen.’

Pennings (2017b) ziet meerwaarde van de ESP en somt een aantal voorbeelden op waar de ESP relevant zou kunnen zijn voor verbeteringen in Nederland.

Zo is ‘een leven lang leren’ nog geen algemene verworvenheid en lijkt de arbeidsmarkt niet voor elke (potentiële) participant even toegankelijk. Denk bijvoorbeeld aan mensen met een migratieachtergrond of mensen met een beperking. Voorts lijkt er nog steeds geen sprake van evenwichtigheid op het gebied van vertegenwoordiging van vrouwen in hoge functies, in het bedrijfsleven en de overheid. Hierbij verdienen eveneens de arbeidsvoorwaarden van flexibele arbeidskrachten zoals uitzendkrachten of gedetacheerden aandacht. Dat geldt overigens voor alle atypische arbeidsovereenkomsten, zoals die van zelfstandigen, van wie ook de pensioenvoorziening een punt van aandacht blijft. Ook de vraag hoe vrouwen meer pensioen gaan opbouwen via een aanvullende pensioenregeling blijft relevant. Momenteel scoort Nederland – om diverse redenen overigens – zeer laag op dit punt vergeleken met andere EU-landen.

In dit hoofdstuk willen wij een nader licht werpen op de kwestie of de ESP meerwaarde heeft. Daarbij wordt met name gekeken naar de kracht van EU-*soft law*. Voor een algemene beschrijving van de ESP zij verwezen naar de hierna aangehaalde literatuur. Helaas moeten wij – vanwege de beknoptheid van dit hoofdstuk – ons beperken tot twee beginselen van de ESP die wij het meest relevant achten in de context van dit hoofdstuk – ook omdat deze beginselen in het pensioenakkoord 2020 een prominente rol vervullen – te weten (1) het beginsel van gendergelijkheid en (2) het beginsel van inkomen voor ouderen en pensioen. Teneinde te beoordelen of de ESP meerwaarde heeft, zal kort gekeken worden naar (delen van) de bestaande sociale EU-wet- en regelgeving op deze terreinen en wat het Handvest en de EU-rechtspraak hierover vermeldt. Dit hoofdstuk sluit af met een concluderende evaluatie van de mogelijke gevolgen van de (besproken) beginselen, mede voor Nederland.

2 HET INSTRUMENT VAN DE ESP EN TWEE BEGINSELEN

2.1 *De Europese aanbeveling*

Op 17 november 2017 werd door de voorzitters van het Europees Parlement, de Europese Raad en de Europese Commissie de totstandkoming van de ESP afgekondigd. Toenmalig Commissievoorzitter Juncker noemde het een historisch moment voor Europa en benadrukte dat Europa om meer gaat dan monetaire kwesties.

Zoals aangestipt in de inleiding heeft de ESP de vorm van een aanbeveling gekregen. EU-aanbevelingen hebben – net als Nederlandse ‘beleidsregels’ – als zodanig in beginsel geen juridisch bindende werking.

Artikel 288 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) luidt, voor zover relevant:

‘Teneinde de bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, stellen de instellingen verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vast (...). Aanbevelingen en adviezen zijn niet verbindend.’

De ESP kan onder het containerbegrip ‘*EU soft law*’ worden geschaard. Welke kracht daarvan kan uitgaan, bespreken we hierna.

2.2 *ESP Beginsel 2: gendergelijkheid*

Gendergelijkheid of het beginsel van gelijke behandeling bestaat uit twee elementen. Ten eerste moeten gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen worden gewaarborgd en gepromoot op *alle* vlakken, maar in ieder geval op het gebied van deelname aan de arbeidsmarkt, secundaire arbeidsvoorwaarden en loopbaanontwikkeling. Ten tweede verwoordt het beginsel het uitgangspunt dat vrouwen en mannen het recht hebben op gelijke beloning voor gelijkwaardige arbeid.

Wat opvalt in het eerste element is dat gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen moeten worden verzekerd en gestimuleerd op *alle* vlakken. De toevoeging van ‘alle’ lijkt in de tekst van het beginsel een verruiming ten opzichte van bestaande wet- en regelgeving in de EU (zie hierna).

Vervolgens wordt in het begeleidende werkdocument een opsomming gegeven van bestaande ontwikkelingen waar er vanuit de ESP nog ruimte is voor verbeteringen. Het gaat dan over de bestaande ongelijkheid van vrouwen en mannen als het gaat om arbeidsparticipatie. Ook het gegeven dat vrouwen vaker in deeltijd werken en daardoor niet onder dezelfde secundaire arbeidsvoorwaarden (of althans naar rato) werken, wordt benoemd. Tot slot verwijst het beginsel naar gelijke behandeling en gelijke kansen op het gebied van loopbaanontwikkeling. Hiermee wordt verwezen naar het lager aantal vrouwen in hooggeplaatste posities of als ondernemer.

Het tweede element van het beginsel van gendergelijkheid gaat *in concreto* om het loonverschil tussen mannen en vrouwen voor gelijkwaardige arbeid. Ook hier zijn er reeds ontwikkelingen gaande, maar is de ongelijkheid nog steeds aanwezig.

2.3 *ESP-beginsel 15: inkomen voor ouderen en pensioen*

In de uitwerking van het beginsel ‘inkomen voor ouderen en pensioen’ wordt gesteld dat zowel werknemers als zelfstandigen bij pensionering het recht hebben op een pensioen dat in verhouding staat tot hun bijdragen en een ‘passend inkomen’ vormt. Vrouwen en mannen moeten over gelijke mogelijkheden beschikken om pensioenrechten te verwerven.

In de formulering van het beginsel vallen verschillende punten op: zelfstandigen worden naast werknemers genoemd. Beide groepen hebben het recht op ‘proportioneel pensioen’ op basis van afgedragen premies en dat bedrag moet ‘een passend inkomen’ vormen.

Ook is de situatie van genderongelijkheid met betrekking tot pensioen in het beginsel verankerd: vrouwen en mannen moeten over gelijke opties beschikken om pensioenrechten op te bouwen. Hierbij wordt gewezen op de lagere pensioenopbouw bij vrouwen als gevolg van ‘werken in deeltijd’ en de onderbroken (per saldo kortere) loopbanen als gevolg van onderbrekingen om bijvoorbeeld zorgtaken waar te nemen.

In de volgende paragraaf wordt deels de bestaande wet- en regelgeving voor de besproken beginselen op hoofdlijnen besproken. Hierna wordt bekeken wat de ESP aan dit *acquis communautaire* kan toevoegen.

3 **SOCIAAL ACQUIS OP HET GEBIED VAN GENDERGELIJKHEID EN INKOMEN VOOR OUDEREN EN PENSIOEN: EEN KORT OVERZICHT**

3.1 *Algemeen*

Het doel van deze paragraaf is een beeld te geven van de (wetgevende en rechtsprekende) activiteiten van de EU die bij deze thema's spelen, teneinde de meerwaarde van de ESP te kunnen beoordelen. Het is niet de bedoeling om een uitputtend overzicht te schetsen van alle juridische ontwikkelingen.

3.2 *Gendergelijkheid*

Primaire wetgeving

Het beginsel dat vrouwen en mannen het recht hebben op gelijke beloning voor gelijkwaardige arbeid is al sedert het Verdrag van Rome zichtbaar in Europese verdragen. In artikel 157 VWEU is dit beginsel expliciet opgenomen. Artikel 153 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om te handelen op het bredere werkterrein van gelijke kansen en gelijke behandeling in werkgelegenheid en beroep. Artikel 19 VWEU voorziet in de vaststelling van non-discriminatiewetgeving *inter alia* op basis van geslacht.

Gelijkheid tussen vrouwen en mannen is eveneens vastgelegd in artikel 2 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Tevens is het discriminatieverbod opgenomen in artikel 21 Handvest. Artikel 8 VWEU stipuleert dat de EU de taak heeft om ongelijkheden uit te bannen en gelijkheid van vrouwen en mannen in al haar activiteiten te bevorderen.

Secundaire wetgeving

Het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van sociale zekerheid is uitgewerkt in Richtlijn 79/7/EEG. In deze richtlijn is bepaald dat wettelijke regelingen op het gebied van ziekte, invaliditeit, arbeidsongevallen, beroepsziekten, werkloosheid en risico's die samenhangen met ouderdom vorm moest worden gegeven in overeenstemming met dit beginsel. Dat geldt ook voor sociale bijstandsregelingen. Ongelijke behandeling was een onwenselijke zaak en moest worden ontmoedigd.

In Richtlijn 92/85/EG werden maatregelen opgesomd om de veiligheid en gezondheid van zwangere werkneemsters te verbeteren. Een ander voorbeeld is Richtlijn 2004/113/EG, die discriminatie op de arbeidsmarkt wil tegengaan. Het doel van deze richtlijn is het construeren van een kader waarin maatregelen worden opgenomen om discriminatie op grond

van geslacht bij toegang tot en het aanbod van goederen en diensten te bestrijden. Met andere woorden, deze richtlijn wil directe en indirecte discriminatie op grond van geslacht op het gebied van goederen en diensten tegengaan. De Richtlijn bevat tevens een verwijzing naar rechtsmiddelen en organen die lidstaten kunnen instellen en oprichten om deze vorm van discriminatie afdwingbaar te maken.

Discriminatie op de arbeidsmarkt kent verschillende vormen. Niet alleen toegang tot producten en goederen of het aanbieden daarvan kan onderhevig zijn aan discriminatie, ook de toegang tot de arbeidsmarkt zelf. Richtlijn 2006/54/EG heeft als doelstelling het garanderen van gelijke kansen en behandeling van vrouwen en mannen in arbeid en beroep. *In concreto* worden er bepalingen vastgesteld om te borgen dat gelijke behandeling op het gebied van toegang tot het arbeidsproces, inclusief promotie en beroepsopleiding wordt geborgd. Dit geldt ook voor arbeidsvoorwaarden en beloning. Ook moet gelijke behandeling worden gegarandeerd in socialezekerheidsregelingen. Richtlijn 2010/18/EU voorziet in bepalingen om *inter alia* de bepalingen uit de gesloten raamovereenkomst tussen de Europese sociale partners voor wat betreft het ouderschapsverlof te reguleren en af te dwingen. Via het beginsel van gelijke behandeling wordt beoogd een gebalanceerd evenwicht te faciliteren tussen deelname aan het arbeidsproces en de zorgtaken voor het gezin.

Hoewel dit geen uitputtende lijst is van richtlijnen die het beginsel van gelijke behandeling van vrouwen en mannen uitwerken, illustreert deze korte opsomming dat het beginsel een ingeburgerd fundament is om secundaire wetgeving op te starten. Het fungeert als een rechtsgrondslag met als mogelijk resultaat het begeleiden van lidstaten in het vormgeven van wet- en regelgeving dat gendergelijkheid als uitgangspunt moet hebben. Op deze manier heeft de Europese Commissie de rol van initiator op het gebied van gelijke behandeling.

Jurisprudentie

Het beginsel van gelijke behandeling van vrouwen en mannen krijgt ook via jurisprudentie nader vorm. Een concreet voorbeeld hiervan is het arrest *Defrenne II*. Het Hof van Justitie heeft hier bepaald dat het beginsel van gelijke behandeling, via het afgeleide beginsel van gelijke beloning voor vrouwen en mannen, een direct effect heeft dat niet alleen van toepassing is voor overheidshandelingen maar voor alle overeenkomsten die in het kader van een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) worden gesloten.

Bovendien dient op grond van staande jurisprudentie een onderscheid te worden gemaakt tussen voorkeursbehandeling bij werving en selectie voor betaalde functies en voorkeursbehandeling gericht op het vergroten van de kansen van vrouwen om aan de arbeidsmarkt deel te nemen. Met betrekking tot de voorkeursbehandeling zijn alleen de twee lichtste

vormen mogelijk: een nadrukkelijke oproep aan vrouwen om te solliciteren en voorkeur voor vrouwen bij gelijke geschiktheid.

Een ander voorbeeld zijn zaken waarin het Hof van Justitie overwoog dat er sprake kan zijn van indirecte discriminatie als het effect van uitsluiting van deeltijdwerkers aan de pensioenregeling via de werkgevers meer vrouwen dan mannen treft.

De zaak *Test-Aankoop* ging over de uitlegging van Richtlijn 2004/13/EG, over de gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten. In deze richtlijn stond een uitzonderingsgrond voor gelijke behandeling in het geval van het berekenen van verzekeringspremies. Verzekeraars maken bij het bepalen van de premie en uitkering een inschatting op basis van actuariële en statistische gegevens. Voorbeelden hiervan zijn het aanhouden van een lagere premie voor vrouwen bij het afsluiten van een autoverzekering, omdat zij statistisch een lager risico lopen om schade te claimen. Ook kunnen statistische gegevens een hogere premie voor een zorgverzekering billijken omdat vrouwen een hoger risico vormen dan mannen. Met de uitspraak van het Hof van Justitie werd de uitzonderingsbepaling uit de richtlijn vernietigd omdat deze in strijd was met enerzijds het doel van de richtlijn en anderzijds het beginsel van gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen zoals vastgelegd in artikel 21 en 23 Handvest.

3.3 *Inkomen voor ouderen en pensioen*

‘Inkomen’, ‘ouderen’ en ‘pensioen’ zijn veel voorkomende thema’s in het *acquis*. Met de demografische wijzigingen, de vergrijzing en de hervormingen van pensioenstelsels in diverse lidstaten raakt het beginsel op meerdere fronten actuele discussies, bijvoorbeeld wat betreft het ‘korten van pensioenaanspraken’.

Primaire wetgeving

De rechten van de ouderen zijn specifiek opgenomen in artikel 25 Handvest. In dit artikel wordt gesteld dat de EU het recht van ouderen om een waardig en zelfstandig leven te leiden erkent en respecteert alsook het recht om deel te nemen aan het maatschappelijk en cultureel leven. Artikel 34 Handvest onderschrijft het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en sociale diensten die bescherming bieden bij ouderdom of afhankelijkheid.

Een ander artikel uit het Handvest dat relevant is om te noemen is het eigendomsrecht, zoals opgenomen in artikel 17, daar het ook bescherming biedt tegen het ‘korten van aanspraken’, van belang voor ouderen (maar overigens ook voor jongere pensioendeelnemers).

Pensioenaanspraken vallen onder artikel 17 Handvest. In meerdere publicaties is uiteengezet dat artikel 17 Handvest meer bescherming kan bieden voor het individu en pensioenfondsen dan een soortgelijk eigendomsrecht uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Secundaire wetgeving

Verordening (EG) nr. 883/2004 regelt de coördinatie van de verschillende socialezekerheidsstelsels in de EU. Daarnaast bestaan er verschillende instrumenten met betrekking tot aanvullende pensioenvoorzieningen. Zo worden in de IORP II-richtlijn (2016/2341) voorschriften vastgesteld omtrent de toegang tot en de uitoefening van werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening.

In Richtlijn 2014/50/EU vinden we bepalingen omtrent de meeneembaarheid van pensioenen in het geval een werknemer verhuist naar een andere lidstaat. De richtlijn bevat – de vraag is overigens of dat gelukt is – de voorwaarden van internationale waardeoverdracht. Deze richtlijn streeft ernaar de mobiliteit van werknemers te bevorderen door belemmeringen te verminderen die het gevolg zijn van regels met betrekking tot aanvullende pensioenregelingen.

In de PEPP-verordening (2019/1238) worden regels vastgesteld voor de registratie, ontwikkeling en distributie van en het toezicht op persoonlijke pensioenproducten die in de EU worden gedistribueerd onder de benaming ‘pan-Europees persoonlijk pensioenproduct’ (PEPP). Hierbij geldt in het algemeen de aanname dat deze verordening niet van toepassing is op aanvullende pensioenvoorzieningen, maar exclusief voor pensioenproducten uit de derde pijler.

Jurisprudentie

Zoals besproken, heeft het Hof van Justitie verschillende uitspraken gedaan over gelijke behandeling bij pensioenregelingen, ook qua fiscaliteit. Maar het kan ook over de hoogte van de pensioenvoorziening zelf gaan. Een voorbeeld hiervan is de zaak *Bocero Torrico*. Hier heeft het Hof van Justitie overwogen dat Verordening (EG) nr. 883/2004 aldus moet worden uitgelegd

‘dat het zich verzet tegen de wettelijke regeling van een lidstaat die als voorwaarde voor het recht van een werknemer op een vervroegd ouderdomspensioen, stelt dat het bedrag van het te ontvangen pensioen hoger ligt dan het minimumpensioenbedrag waar deze werknemer krachtens deze wetgeving recht op zou hebben bij het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd, door het begrip “te ontvangen pensioen” te begrijpen als het pensioen ten laste van

enkel deze lidstaat, met uitsluiting van het pensioen dat deze werknemer mogelijk ontvangt uit hoofde van gelijkgestelde prestaties ten laste van een of meerdere andere lidstaten.’

Andere zaken die zien op bescherming van pensioenaanspraken zijn de zaken *Hogan*, *Hampshire* en *Pensions-Sicherungs-Verein*. Uit deze zaken kan worden afgeleid dat artikel 8 Richtlijn 2008/94/EG die ziet op de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever, directe werking heeft en dat een minimumgarantie moet worden nagekomen door de lidstaten van de EU. In de literatuur wordt wel gesproken van een indirect EU-garantiefonds voor pensioenaanspraken.

4 WAT VOEGT DE ESP TOE?

4.1 ‘Soft law’

Op meerdere terreinen hebben de EU-instellingen en/of agentschappen rechtshandelingen met het karakter van *soft law* uitgevaardigd. Hierbij hanteert de Europese Commissie het ‘*comply or explain-principle*’: zonder onderscheid te maken naar de aard van de *soft law*-handeling gaat de Europese Commissie ervan uit dat afwijking van *soft law* gemotiveerd moet worden. Van *soft law*-instrumenten kan een grote, zelfs een juridisch bindende kracht uitgaan. Kovács, Tóth en Forgács (2016) concluderen:

‘The EU Commission – and sometimes even national regulatory authorities and courts – may be bound by EU soft laws, but the option to deviate will be available, subject to giving reasons and avoiding the infringement of legal principles protecting third party interests.’

4.2 *Gendergelijkheid*

Voor het beginsel van gendergelijkheid heeft de Europese Commissie het ‘strategisch engagement’ voor gendergelijkheid 2016-2019 uitgevoerd. Hierin zijn de prioriteiten kenbaar gemaakt. Als voorbeelden worden in het begeleidend werkdocument genoemd ‘het Europees Semester’, diverse EU-fondsen en handhaving van wetgeving.

Hiernaast wordt het initiatief ‘een nieuwe start om het evenwicht tussen beroep en gezin voor mantelzorgers te verbeteren’ opgestart. In dit kader worden maatregelen van wetgevende aard alsook maatregelen met een beleidsmatig karakter geïntroduceerd. Het doel

van dit pakket aan maatregelen is om de opname van ouderschapsverlof voor vrouwen en mannen te vereenvoudigen, om vaderschapsverlof en zorgverlof te introduceren en het gebruik van flexibele werkregelingen te promoten. Bovendien is het streven om te voorzien in betere zorgvoorzieningen en om economische factoren die tweede verdieners (vaak vrouwen), ervan weerhouden te gaan werken, weg te nemen.

In aanvulling hierop heeft Europese Commissie een voorstel voor een richtlijn ingediend die als doel heeft de gelijkheid in leidinggevende functies in het bedrijfsleven te verbeteren. Ook doet de Europese Commissie intense inspanningen om geweld tegen vrouwen te bestrijden. De Europese Commissie wordt in haar inspanningen ondersteund door het Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE). Dit is een EU-agentschap dat als taakstelling heeft de Europese Commissie, de lidstaten en sociale partners te ondersteunen op het gebied van evenwicht tussen werk en privéleven.

Naast de praktische aanpak ligt een mogelijke meerwaarde in de bewoordingen van het beginsel: door gelijkheid uit te breiden naar *alle gebieden* overstijgt de ESP in reikwijdte het bestaande *acquis*. Uit deze bewoordingen kan men namelijk afleiden dat, ongeacht het bestaande *acquis*, er vanuit het beginsel altijd ruimte bestaat om specifieke vormen van gelijkheid te betrachten, ook als deze niet reeds zijn genoemd.

4.3 *Inkomen voor ouderen en pensioen*

In vergelijking met het Handvest lijkt de tekst van de ESP ‘verder’ te gaan: behalve op werknemers is de ESP ook van toepassing op zelfstandigen. Ook wordt er opgeroepen om de ongelijkheid tussen vrouwen en mannen op het gebied van het verwerven van pensioenrechten op te heffen, alhoewel dat ook uit primaire wetgeving zoals het Handvest zou kunnen worden afgeleid. Bovendien wordt er in de ESP expliciet gesproken over een recht op pensioen dat een passend inkomen vormt.

Hierbij kan gewezen worden op het rapport ‘toereikendheid pensioenen’ uit 2018. In dit rapport stelt de Europese Commissie dat hoewel lidstaten ‘goed op weg zijn’, er nog steeds problemen bestaan.

Zo blijkt uit cijfers blijkt dat binnen de EU 17,3 miljoen ouderen het risico lopen op armoede of sociale uitsluiting. Bovendien is er nog steeds sprake van divergerend beleid omtrent pensioenen tussen de verschillende EU-landen en bevolkingsgroepen: aanvullende pensioenen van vrouwen zijn bijvoorbeeld nog steeds 37% lager dan die van mannen. Ook de ongelijke kansen voor het verwerven van pensioenrechten voor werknemers met een aty-

pische arbeidsovereenkomst of voor zelfstandigen komen nog steeds voor. Hierdoor stijgt het risico op armoede en sociale uitsluiting naarmate deze groep veroudert.

De inspanningen van de Europese Commissie in het verlengde van de ESP hebben vorm gekregen in een raadpleging van de sociale partners in verband met het initiatief ‘Toegang tot sociale bescherming’. Met dit initiatief wordt betracht de verschillen in toegang tot sociale bescherming van werknemers in standaardarbeidsverhoudingen en in niet-standaardarbeidsverhoudingen in kaart te brengen. Dezelfde exercitie is door de Europese Commissie uitgevoerd op het gebied van bedrijfstakpensioenregelingen, om pensioenrechten transparant en overdraagbaar te maken bij het wisselen van werkgever of wanneer een werknemer besluit om zelfstandige te worden.

Een ander voorbeeld van de impact van *soft law* zien we op het gebied van mogelijkheden van pensioensparen. De Europese Commissie onderzoekt nadere opties van pensioensparen en voor een markt van particuliere pensioenen. Hoewel eerste pijlerpensioenvoorzieningen de basis vormen van inkomenssteun voor ouderen, leiden aanvullende pensioenregelingen tot een toereikender inkomen. De Europese Commissie roept de lidstaten op om ervoor te zorgen dat de huidige en toekomstige pensioenen toereikend en betaalbaar blijven.

5 CONCLUSIE

De vraag die in dit hoofdstuk centraal stond, is of de ESP, ondanks het niet-bindende karakter van een Europese aanbeveling (*EU soft law*), meerwaarde heeft en invloed kan uitoefenen op de wetgeving en het beleid van de lidstaten, met name op het gebied van gendergelijkheid en inkomen en pensioen voor ouderen.

Vastgesteld is dat er reeds de nodige EU-wetgeving bestaat wat betreft deze beginselen. Alhoewel de formulering van het ESP soms wat ‘vaag’ en ‘politiek’ overkomt, lijkt de formulering in de ESP ‘verder’ te gaan dan het bestaande *acquis* en kan de ESP daarop een aanvulling vormen.

Daarom kunnen we – op basis van deze korte analyse – stellen dat de opvatting van Penning (2017b), die meerwaarde in de ESP ziet, kan worden bevestigd. Allereerst omdat van *soft law*-instrumenten een grote, zelfs juridisch bindende kracht kan uitgaan, achten wij de ESP een aanwinst. Daarenboven somt het begeleidende werkdocument bij de ESP een aantal concrete mogelijke acties op, waaronder dat de Europese Commissie voorstellen zal doen om bestaande richtlijnen aan te passen. De Europese Commissie zal een prikkel kunnen geven aan lidstaten om bepaalde onderwerpen nader uit te werken. Door deze

actieve houding kunnen de beginselen uit de ESP op praktische wijze worden ‘aangepakt’ in wetgeving.

LITERATUUR

E. De Becker & P. Schoukens, ‘De Europese Pijler van Sociale Rechten: een eerste evaluatie’, *Tijdschrift Recht en Arbeid* 2017, nr. 11 (TRA 2017/86).

K. Borg, A. Minto & H. van Meerten, ‘The EU’s regulatory commitment to a European harmonised pension product: The portability of pension rights vis-à-vis the free movement of capital’, *Journal of Financial Regulation* 2019, nr. 2, p. 150-178.

C. van Dam, ‘De doorwerking van Europese administratieve ‘soft law’: in strijd met Nederlandse legaliteit?’, *Netherlands Administrative Law Library* 2013.

A. Kovács, T. Tóth & A. Forgács, ‘The Legal Effects of European ‘soft law’ and Their Recognition at National Administrative Courts’, *Elite Law Journal* 2016, nr. 1.

H. van Meerten, ‘Invaren: Ten onrechte geen aandacht voor het Handvest (‘Invaren’, What About the Charter of Fundamental Right?)’, *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken* 2014, nr. 3, beschikbaar via: <https://ssrn.com/abstract=2441650>.

H. van Meerten & J. van Zanden, ‘Pensions and the PEPP: The Necessity of an EU Approach’, *European Company Law* 2018, nr. 3, p. 66-72.

F.J.L. Pennings, ‘Een sociale pijler ook voor Nederland?’, *Tijdschrift voor Recht en Arbeid* 2017, nr. 11 (Pennings 2017a).

F.J.L. Pennings, ‘Een Europese Pijler van Sociale Rechten’, *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 2017, nr. 9/10 (Pennings 2017b).

L.A.J. Senden, *‘Soft law’ in European Community Law*, Oxford: Hart Legal Publishing 2004.

Kamerbrief ‘Toekomst van de sociale dimensie EU’, 25 mei 2019.

HvJ EU, Research note 2017: ‘Examination of the admissibility of court actions brought against “soft” law instruments adopted by administrative authorities, including recommendations, opinions, instructions, communications or other guidelines. Examination of the

main reasons adopted for accepting the introduction of such actions'. De tekst is te raadplegen via de volgende link: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-06/ndr-2017-007_synthese_en_neutralisee_finale.pdf.

Overige bronnen

De tekst van de State of the Union 2015 is te raadplegen via de volgende link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_15_5614.

Aanbeveling (EU) 2017/761 van de Commissie van 26 april 2017 over de Europese pijler van sociale rechten C/2017/2600 (*PbEU* 2017, L 113/56-61).

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten van 27 juni 2017, COM (2017)250 final/2.

Website Europa nu: www.europa-nu.nl/id/vk4jic6t1dxz/sociale_pijler_van_europa.

Richtlijn 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid (*PbEG* 1979, L 6/24-25).

Richtlijn 92/85/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid op het werk van werkneemsters tijdens de zwangerschap, na de bevalling en tijdens de lactatie (tiende bijzondere Richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG) (*PbEG* 1992, L 348/1-7).

Richtlijn 2004/113/EG van de Raad van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten (*PbEU* 2004, L 373/37-43).

Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (herschikking) (*PbEU* 2006, L 204/23-36).

Richtlijn 2010/18/EU van de Raad van 8 maart 2010 tot uitvoering van de door BUSINESS-EUROPE, UEAPME, het CEEP en het EVV gesloten herziene raamovereenkomst en tot intrekking van Richtlijn 96/34/EG (*PbEU* 2010, L 68/13-20).

Richtlijn 2010/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2010 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van zelfstandig werkzame mannen en vrouwen en tot intrekking van Richtlijn 86/613/EEG van de Raad (*PbEU* 2010, L 180/1-6).

Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (*PbEU* 2011, L 101/1-11).

Richtlijn 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel (*PbEU* 2011, L 338/2-18).

Richtlijn (EU) 2016/2341 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (IBPV's) (*PbEU* 2016, L 354/37-85).

Richtlijn 2014/50/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende minimumvereisten voor de vergroting van de mobiliteit van werknemers tussen de lidstaten door het verbeteren van de verwerving en het behoud van aanvullende pensioenrechten (*PbEU* 2014, L 128/1-7).

A8-0266/201, Europees Parlement A serie, 8ste parlementaire termijn, resolutie nr. 0266/201.

Verordening (EU) 2019/1238 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake een pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (PEPP) (*PbEU* 2019, L 198/1-63).

Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (*PbEU* 2004, L 166/1).

Werkdocument van de diensten van de Commissie bij Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake de oprichting van een Europese pijler van sociale rechten, SWD/2017/0201 final.

Pension adequacy report 2018. Current and future income adequacy in old age in the EU.

Kamerstukken II 2004/05, 28770, nr. 11, wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling en enkele andere wetten ter uitvoering van richtlijn nr. 2000/43/EG en richtlijn nr. 2000/78/EG (EG-implementatiewet Awgb)

Jurisprudentie

HvJ EG 8 april 1976, C-43/75, ECLI:EU:C:1976:56 (*Defrenne/NV Sabena*)

HvJ EG 13 mei 1986, C-170/84, ECLI:EU:C:1986:204 (*Bilka/Kaufhaus*)

HvJ EU 1 maart 2011, C-239/09, ECLI:EU:C:2011:100 (*Verbruikersunie VZW Test Aankoop/België*)

HvJ EU 5 december 2019, gevoegde zaken C-398/18 en C-428/18, ECLI:EU:C:2019:1050 (*Antonio Bocero Torrico* (C-398/18), *Jörg Paul Konrad Fritz Bode* (C-428/18), *Instituto Nacional de la Seguridad Social, Tesorería General de la Seguridad Social*)

HvJ EU 19 december 2019, C-168/18, ECLI:EU:C:2019:1128 (*Pensions-Sicherungs-Verein VvaG/Bauer*)

Rb. Zeeland-West-Brabant 1 december 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:8093, *PJ* 2017/5, m.nt. M.J.C.M. van der Poel

12 PENSIOENZEKERHEID

*Theo Nijman**

SAMENVATTING

In dit hoofdstuk gaan we in op de behoefte aan pensioenzekerheid en op de risico's voor deelnemers die aan pensioeninkomen kleven. We bespreken de uitruil tussen kosten, ambitie en zekerheid in het aanvullend ouderdomspensioen en de zekerheid dat levenslang voldoende pensioeninkomen beschikbaar is. Voorts komen de risico's in het nabestaandenpensioen aan de orde en de maatschappelijke vragen die beantwoord moeten worden bij de beoogde vernieuwing van ook dat deel van het pensioenstelsel.

1 INLEIDING

Veel Nederlanders gaan er nog steeds van uit dat hun pensioeninkomen vrijwel zeker is. Aankondigingen dat pensioenen wellicht gekort zullen worden leiden tot grote maatschappelijke onrust. Tegelijkertijd ligt een nieuw pensioencontract op de tekentafel van het pensioenakkoord waarin pensioen minder zeker is. Ook ten aanzien van het inkomen van nabestaanden bij overlijden wordt er veelal van uitgegaan dat dat wel goed geregeld zal zijn, hoewel dat lang niet altijd het geval is.

In dit hoofdstuk gaan we in op de afruil tussen de behoefte aan pensioenzekerheid, de kosten van de pensioentoezegging en de risico's voor deelnemers die aan pensioeninkomen kleven. Daarbij kijken we naar de Algemene Ouderdomswet (AOW), het aanvullend ouderdomspensioen en het nabestaandenpensioen.

De pensioenzekerheid verschilt tussen sectoren en bedrijven bijvoorbeeld doordat het ene pensioenfonds risicovoller belegt dan een ander fonds. Maar de pensioenzekerheid verschilt niet tussen deelnemers binnen een zelfde fonds hoewel daar wellicht wel aanleiding toe is. Voorstelbaar is dat gepensioneerde deelnemers meer behoefte hebben aan pensioenzekerheid dan werkenden die bijvoorbeeld hun uittredeleeftijd nog kunnen kiezen. Of dat oudere gepensioneerden kiezen voor meer zekerheid omdat hun flexibiliteit om in te spelen op

* Prof. dr. Th. E. Nijman is hoogleraar Pensioenbeheer en Risicomanagement aan Tilburg University.

onzekerheden afneemt. Voor wat betreft het nabestaandenpensioen geldt nu veelal dat dat levenslang is, ongeacht de leeftijd van de weduwe of weduwnaar. De maatschappelijke ontwikkelingen waarbij beide partners tegenwoordig veelal werken kan aanleiding zijn voor jongere nabestaanden de duur van de uitkering tot enkele jaren te beperken dan wel om daar keuzeruimte voor in te bouwen. Maatwerk in pensioenzekerheid, bijvoorbeeld naar inkomen en leeftijd, kan vorm gegeven worden door keuzes van sociale partners. Een andere mogelijkheid is om individuele deelnemers keuzes te bieden om deze risico's te beperken. Dit leidt tot de volgende probleemstelling voor dit hoofdstuk:

Wat zijn de voor- en nadelen van pensioenzekerheid bij ouderdomspensioen en bij nabestaandenpensioen? Is het aan te bevelen om de mate waarin pensioeninkomen verzekerd is te laten afhangen van individuele karakteristieken als inkomen en leeftijd? En wat zijn de overwegingen om dat te doen via maatwerk door sociale partners dan wel via individuele keuzes?

2 DE AFRUIJL TUSSEN KOSTEN, AMBITIE EN RISICO IN HET OUDERDOMSPENSIOEN

Een eerste niveau van pensioenzekerheid wordt in Nederland geboden door de AOW. Het AOW-inkomen is zeker en koopkrachtbestendig al is de ingangsdatum van de AOW-uitkering in de afgelopen jaren gestegen van 65 jaar naar binnenkort 67 jaar en zal deze ingangsdatum verder stijgen. Alle ingezetenen die de 50 jaar voorafgaand aan de pensioendatum steeds in Nederland hebben gewoond ontvangen een volledig AOW. Er is een hoge mate van solidariteit omdat de hoogte van de uitkering niet afhangt van het inkomen voor pensionering terwijl de premie wel inkomensafhankelijk is. Bovendien wordt een deel van de kosten van de AOW gedekt uit belastingmiddelen waaraan meer wordt bijgedragen door hogere inkomens.

Vrijwel alle werknemers in Nederland bouwen bovenop de AOW een aanvullend pensioen op. Het aanvullend pensioen is erop gericht de netto-inkomenspositie voor en na pensionering ongeveer gelijk te houden. Als het aanvullend pensioen wordt opgebouwd bij een verzekeraar zal er geen sprake zijn van kortingen en is er in die zin dus sprake van pensioenzekerheid. Daar staat tegenover dat de koopkracht van de uitkering niet zeker is. Zekerheid is bovendien duur (zie later). Aanvullend pensioen via pensioenfondsen werd jarenlang gezien als zeker omdat vóór de financiële crisis van 2008 jaarlijks de inflatie werd gecompenseerd (er werd 'volledig geïndexeerd') en er nooit werd gekort. Sinds 2008 is er nauwelijks geïndexeerd. Rond 2013 zijn de pensioenen bij een aantal fondsen gekort en

een zelfde kortingsdreiging is ook nu actueel. De dekkingsgraden zijn al een aantal jaren laag en zijn door de coronacrisis nog veel verder gedaald.

De belangrijkste oorzaak van de kortingsdreiging is niet dat de beleggingsrendementen tegenvallen maar de lage rente. Een lage rente maakt pensioen duur omdat in de bepaling van de kosten van een gegarandeerde toezegging de te behalen rente zwaar doorweegt. Een vuistregel daarbij is dat een daling van de rente met 1% leidt tot een 30% duurder pensioen (omdat de inleg gemiddeld op ongeveer 45-jarige leeftijd plaatsvindt en de uitkering op 75-jarige leeftijd). De daling van de (10-jaars) rente van 4% in 2008 tot 0% in 2020 heeft dus geleid tot meer dan een verdubbeling van de kosten van een zeker pensioen. Het vermogen van de fondsen is wel ook gestegen door de rentedaling, maar in mindere mate omdat niet alle renterisico's waren afgedekt. De verhouding tussen het vermogen en de waarde die nodig is om de verplichtingen na te komen (de zogenoemde dekkingsgraad) is door de rentedaling dan ook aanzienlijk gedaald.

De dalende rente heeft ertoe geleid dat de al door de commissie-Goudswaard (2010) benoemde afruil tussen kosten, ambitie en risico van het pensioen steeds meer aandacht heeft gekregen. Natuurlijk wil elke deelnemer graag zowel (pensioen)zekerheid, een lage premie als een hoog verwacht pensioenresultaat (hoge ambitie). Maar deze drie componenten (kosten, ambitie en risico) zijn door de zogenoemde budgetrestrictie aan elkaar verbonden. Een zeker pensioen is duurder dan een minder zeker pensioen als de ambitie dezelfde is. De eerdere vuistregel leert dat een pensioen waarbij voor 50% in zakelijke waarden wordt belegd minder dan de helft kost van een nominaal zeker pensioen als het verwacht rendement op zakelijke waarden 5% hoger ligt dan de rente.

Pensioenzekerheid voor deelnemers gaat over het totaal pensioeninkomen uit AOW en aanvullend pensioen. Omdat aanvullend pensioen alleen wordt opgebouwd over het inkomen bovenop de 'franchise' (ruwweg: het AOW-niveau) is het aanvullend pensioen veel minder belangrijk voor lagere inkomens dan voor hogere inkomens. Kortingen in aanvullende pensioenen hebben voor lagere inkomens dus veel minder procentueel effect op het maandelijks inkomen dan voor hogere inkomens. Dit aspect wordt door pensioenfondsen in de publiciteit mijns inziens onterecht vrijwel nooit benoemd. Wellicht in een poging kortingsdreiging af te wenden wordt publicitair steeds gesproken over dreigende kortingen van een bepaald percentage voor 'de pensioenen' van een fonds. Dat daarmee onterecht de pensioenzekerheid van lagere inkomens wordt onderschat blijft buiten beeld door de keuze om alleen te communiceren over de uitkering vanuit het pensioenfonds (het aanvullend pensioen). Deze *framing* zou heroverwogen moeten worden omdat deze schadelijk is voor het vertrouwen in het stelsel. Dit kan bijvoorbeeld door meer nadruk te

leggen op het totale pensioeninkomen dan op alleen het aanvullende pensioen, zoals dat nu ook al gebeurt in het pensioenregister.

Sociale zekerheid voor ouderen gebaseerd op een toezegging waarvan de hoogte onzeker is, lijkt een *contradictio in terminis*. Toch biedt ook een uitkering waarvan de hoogte afhangt van behaalde rendementen een mate van zekerheid omdat de uitkering in Nederland (anders dan in veel andere landen) levenslang is. In paragraaf 4 komen we hierop terug.

3 MAATWERK IN PENSIOENZEKERHEID IN HET OUDERDOMSPENSIOEN

Bij de invulling van de pensioentoezegging door sociale partners zal een balans ('afruil') gezocht moeten worden tussen de kosten (premie-inleg) die omlaag gaan als meer beleggingsrisico wordt genomen en de ambitie (verwacht pensioenresultaat) en onzekerheid die beide toenemen als meer risico wordt genomen. Maatwerk waarbij de omvang van het beleggingsrisico voor verschillende groepen deelnemers anders is, kan daarbij een rol spelen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan maatwerk naar leeftijd, inkomen, gezondheid, aard/zwaarte van de arbeid of verwacht carrièreprofiel die allemaal leiden tot een verschil in risicocapaciteit. In dit hoofdstuk gaat het met name over maatwerk naar leeftijd. In het pensioenakkoord is afgesproken elke leeftijdsgroep een adequate hoeveelheid beleggingsrisico toe te delen, zodat 'de jongeren niet te weinig beleggingsrisico lopen en de ouderen niet te veel'. Expliciet *life cycle* beleggen zoals dat veel gebeurt bij bestaande premieregelingen is een manier om maatwerk te bieden. Maar zoals recent ook is betoogd in Mehlkopf en Van Bilsen (2020) leidt ook het uitsmeren van rendementsschokken zoals dat gebeurt in uitkerings- en aansprakencontracten tot impliciete *life cycles*. Een andere mogelijkheid om maatwerk te bieden in pensioenzekerheid is het leeftijdsafhankelijk toedelen van schokken waarover blijkt het Centraal Planbureau (CPB 2019) en uitlatingen van de onderhandelaars wordt nagedacht bij de inrichting van het nieuwe contract naar aanleiding van het pensioenakkoord.

Het huidige pensioencontract suggereert pensioenzekerheid. Daar is niet werkelijk sprake van omdat pensioenen gekort kunnen, zoals in 2013 het geval was. Ook de kortingsdreiging in 2019 heeft veel publicitaire aandacht getrokken en de kortingsdreiging is in 2020 nog verder toegenomen. Toch is het een grote stap van een contract met gesuggereerde pensioenzekerheid waar lang niet gekort of geïndexeerd wordt naar een contract met frequentere maar kleinere aanpassingen van het pensioen. In 2012 heeft een dergelijk 'casinopensioen' nog tot grote onvrede en verdeeldheid geleid binnen de vakbeweging. De stap zoals die gesuggereerd wordt in het pensioenakkoord lijkt ook onnodig groot omdat afscheid genomen wordt van alle garanties voor alle deelnemers. Voor jongeren is het gezien de

voor hen relevante zeer lange termijn heel begrijpelijk dat niet voor zekerheid (en dus garanties) gekozen wordt en de afweging is tussen hogere ambitie of lagere premie. Voor de oudste deelnemers ligt dat wellicht minder voor de hand. De nadelen van garanties (het ontbreken van een jaarlijks beleggingsrendement) zijn voor jongeren immers veel groter dan voor ouderen. In de Wet verbeterde premieregeling wordt wel (nominale) pensioenzekerheid geboden aan deelnemers. Dit is zelfs de standaardoptie ('default'), dus als deelnemers geen actieve keuze maken, wordt een gegarandeerde uitkering ingekocht. Denkbaar is dat een dergelijke optie (als keuze voor een fondsbestuur of voor de individuele deelnemer) ook wordt ingebouwd in het nieuwe contract uit het pensioenakkoord. Een andere mogelijkheid is om op pensioendatum een gegarandeerde uitkering aan te kopen vanaf een bepaalde leeftijd (bijvoorbeeld 85 jaar). Omdat er een niet te verwaarlozen kans bestaat dat de deelnemer die leeftijd niet bereikt dan wel niet veel ouder wordt, is zo'n gegarandeerde uitkering relatief goedkoop, terwijl die zekerheid belangrijk kan zijn voor de deelnemer.

Leeftijd is zeker niet de enige karakteristiek die van belang kan zijn bij het inregelen van gewenste eigenschappen van een pensioenproduct. Andere factoren die van belang kunnen zijn, zijn bijvoorbeeld de risicoaversie, het inmiddels opgebouwde pensioen, het bezit van huis en hypotheek, aard en zwaarte van het werk, gezondheidsproblemen, de baanzekerheid en het carrièreperspectief. Voor bespreking van deze aspecten wordt verwezen naar Bakels e.a. (2017).

4 **ZEKERHEID EN LEVENSLANG PENSIOEN**

Het Nederlandse (aanvullende) ouderdomspensioen is internationaal afwijkend vormgegeven doordat het kapitaalgedekt maar altijd levenslang is. Hetzelfde geldt (nog) voor het nabestaandenpensioen dat we in paragraaf 5 bespreken (met uitzondering van de ANW-uitkering in de eerste pijler (Algemene nabestaandenwet)). Er is dus in het ouderdomspensioen sprake van een verzekering tegen langer leven dan de gemiddelde deelnemer. Daarbij is sprake van risicodeling (sociale solidariteit) ten gunste van lang levenden, maar ook van economische solidariteit tussen deelnemers doordat kosten en hoogte van de uitkering afhangen van de sterftেকansen van de populatie maar niet van die van de individuele deelnemer.

In veel andere landen met kapitaaldekking (Australië, pensioenen in de private sector in de Verenigde Staten, sinds 2015 ook het Verenigd Koninkrijk) kan het pensioenkapitaal vanaf pensioendatum worden opgenomen en besteed. Deelnemers die langer dan verwacht leven lopen zo een risico de beschikbare financiële middelen te overleven. Dit gebrek aan

zekerheid kan weer leiden tot oversparen om zeker te zijn van voldoende inkomen als men heel oud zou worden. Hiervan is bijvoorbeeld in Australië sprake. Merk overigens op dat pensioenen gebaseerd op een omslagstelsel per constructie een levenslang pensioen kennen. In bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk is vrijwel het hele pensioenstelsel gebaseerd op omslag.

Het levenslange karakter van Nederlandse pensioenen biedt een grote mate van zekerheid, hoewel de precieze hoogte en compensatie voor stijgende kosten onzeker zijn. Ook in de academische literatuur (zie bijv. Peijnenburg, Nijman & Werker 2017) zijn vele argumenten te vinden die pleiten voor een levenslang pensioen, waarvan de risicodeling tussen mensen die onverwacht korter of langer leven dan verwacht de belangrijkste is. Daar staan evenwel ook argumenten tegenover zoals inperking van de liquiditeit bij tegenvallers en veelal minder mogelijkheden voor inkomen om de uitkering aan te passen aan de individuele bestedingsbehoefte. In de loop der jaren zijn daarom ook in Nederland keuzeoptyies geïntroduceerd om aanvullend pensioen eerder of later uit te keren. Bestaande voorbeelden daarvan zijn de AOW-compensatie (extra aanvullend pensioen opnemen als men voor de AOW-datum met pensioen gaat), flexibiliteit in de ingangsdatum van de uitkering, hoog-laagconstructies waarbij in eerdere jaren meer pensioeninkomen wordt opgenomen dan in latere jaren en de keuze van het projectierendement in premiereregelingen (die een zelfde effect heeft). Inmiddels is ook een wetsvoorstel ingediend om bij pensionering 10% van het pensioenvermogen als bedrag in eens ('lumpsum') op te kunnen nemen. Elk van deze mogelijkheden verzwakt het levenslange karakter van het aanvullend pensioen en de daardoor geboden zekerheid. Het is dan ook belangrijk voorzichtig te zijn met de mogelijkheden van stapeling van deze keuzes. De effecten daarvan zijn recent onderzocht door Van Bilsen, Bonekamp en Ponds (2020). Zij laten zien dat met name de AOW-compensatie er in geval van lagere inkomens gemakkelijk toe kan leiden dat vrijwel het hele beschikbare vermogen voor aanvullend pensioen al voor pensioendatum wordt besteed, ten koste van de gewenste zekerheid van een levenslang pensioen gerelateerd aan het inkomensniveau in de werkzame periode.

Naast de individuele keuzemogelijkheden om het levenslange karakter van het aanvullend pensioen in te perken is het van belang om op te merken dat ontwikkelingen in de levensverwachting en toekomstige overlevingskansen onzeker en vrijwel onverzekerbaar zijn. Zekerheid voor bepaalde deelnemers in een pensioenfonds betekent dus extra risico voor andere groepen deelnemers. Hier speelt allereerst het fundamentele verschil tussen zogenoemde idiosyncratische risico's (risico die onafhankelijk zijn voor verschillende verzekerden) en systematische risico's (die alle verzekerden raken). Betere medische zorg en andere voedingspatronen zijn voorbeelden van systematische factoren die toekomstige overlevingskansen van alle deelnemers in een fonds verhogen. De onzekerheid die daaruit

volgt, is vergelijkbaar met de onzekerheid die voortvloeit uit rendementen op financiële markten die ook voor alle deelnemers gelijk zijn. Ontwikkelingen in de levensverwachting zijn, anders dan rendementsschokken, vrijwel onverzekerbaar. Risico's in de ontwikkeling van de levensverwachting dienen dus door aandelenhouders te worden gedragen (bij verzekeraars) dan wel binnen een collectief te worden gedeeld (bij pensioenfondsen).

Levenslange pensioenzekerheid is ook direct gerelateerd aan de actuele rekenrentediscussie. In pensioencontracten die vallen onder de Wet verbeterde premieregeling is het mogelijk in de eerste jaren na pensioen additioneel pensioen op te nemen door een projectierendement op te nemen dat hoger ligt dan de risicovrije rente (zie bijv. Bonekamp e.a. 2017). De pensioenuitkering is dan nog steeds levenslang maar er is minder pensioeninkomen in latere jaren. Bovenberg en Nijman (2019) hebben bepleit deze mogelijkheid ook op te nemen in het nieuwe pensioencontract maar stellen ook de vraag of de eerdere indexatie die zo mogelijk wordt wel wenselijk is omdat die ten koste gaat van het levenslange karakter van de uitkering.

5 NABESTAANDENPENSIOEN

Naast voldoende zekerheid over het eigen pensioeninkomen (ouderdomspensioen, OP) is voldoende zekerheid ten aanzien van inkomen voor nabestaanden na overlijden van de deelnemer (nabestaandenpensioen, NP) van groot belang. De zekerheid ten aanzien van adequaat nabestaandenpensioen is in Nederland in veel gevallen een stuk lager dan ten aanzien van het ouderdomspensioen (zie bijv. Starink & Visser 2017, SZW 2019, Tweede Kamer 2020). De gewenste vormgeving van het nabestaandenpensioen is bovendien onderhevig aan maatschappelijke ontwikkelingen. In 2019 heeft het kabinet dan ook advies gevraagd aan de Stichting van de Arbeid ten aanzien van de gewenste ontwikkeling van het nabestaandenpensioen. Dit advies zal naar verwachting een grote rol spelen in de toekomstige inrichting van het nabestaandenpensioen. Het advies is vertraagd en op het moment van schrijven van dit hoofdstuk nog niet beschikbaar. In dit hoofdstuk beperken we ons daarom tot het schetsen van de bestaande zekerheid ten aanzien van nabestaandenpensioen en van de dilemma's waarvoor sociale partners en regelgevers gesteld worden.

In een samenleving die vooral gebaseerd is op huishoudens met een enkele kostwinner is de noodzaak voor een nabestaandenpensioen evident. Bij overlijden van de kostwinner valt immers het hele huishoudinkomen weg. Nederland heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld van een kostwinnerssamenleving naar een economie met veel anderhalf- en tweeverdieners. Maar ook nu is het wegvallen van het hoogste inkomen, naast rouwver-

werking, nog veelal financieel zeer problematisch. De terugval in inkomen kan zeer aanzienlijk zijn, terwijl een belangrijk deel van de lasten doorloopt.

De pensioenzekerheid bij overlijden van een partner kan sterk verschillen voor en na diens pensioendatum. We gaan eerst in op het nabestaandenpensioen voor de pensioendatum.

Bij overlijden voor pensioendatum biedt de Algemene nabestaandenwet (ANW) wellicht een eerste inkomensbron. Dit is een zogenoemde eerstestijlervoorziening die beschikbaar is voor alle Nederlanders. De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een ANW-uitkering zijn sinds 1996 sterk aangescherpt vanuit de wens om nabestaanden te activeren na een overlijden de draad weer op te pakken en weer aan het werk te gaan. Op dit moment hebben alleen nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar of nabestaanden die voor ten minste 45% arbeidsongeschikt zijn recht op een ANW-uitkering. Deze ligt dan maximaal op het sociaal minimum (ongeveer € 15.000 per jaar). Inkomen uit werk wordt deels gekort. Bij een modaal inkomen van de nabestaande is er geen recht meer op ANW.

Een tweede mogelijke inkomensbron na overlijden van de partner is het nabestaandenpensioen vanuit het pensioenfonds. Deze dekking betreft alleen inkomen boven de franchise (van grofweg ook € 15.000 euro) hetgeen betekent dat de dekking klein is voor lage inkomens. Een tweede probleem kan zijn dat dit nabestaandenpensioen de vorm heeft van een dekking op risicobasis en daarom geen pensioenzekerheid biedt. Een nabestaandenpensioen op risicobasis keert een levenslang inkomen uit bij overlijden in actieve dienst. Na uitdiensttreding is er evenwel in principe geen dekking. Overlijden na beëindiging dienstverband en voor pensioendatum kan daardoor heel grote financiële consequenties hebben voor de nabestaanden. Dit ligt anders als sprake is van een nabestaandenpensioen op opbouwbasis. Bij overlijden na uitdiensttreding wordt dan een nabestaandenpensioen verstrekt evenredig met het aantal jaren waarin pensioen is opgebouwd. Deelnemers zijn zich vaak nauwelijks bewust van dit verschil in pensioenzekerheid. Analyse van de informatieverstrekking en de diversiteit en complexiteit in de vormgeving van het nabestaandenpensioen is dan ook een van de grote aandachtspunten in de adviesaanvraag van de minister aan de Stichting van de Arbeid rond nabestaandenpensioen.

Een derde mogelijk instrument om inkomenszekerheid bij overlijden van de partner te versterken is door individueel te verzekeren. Bij ouderdomspensioen is dat met name van groot belang voor zelfstandigen, maar bij nabestaandenpensioen kan het van belang zijn ook voor werknemers. Het gaat dan bijvoorbeeld om een overlijdensrisicoverzekering bij het afsluiten van een hypotheek, maar ook om een zogenoemde ANW-hiaatverzekering om het ontbreken van de basisdekking ter grootte van het bestaansminimum op te lossen

als men niet in aanmerking komt voor een ANW-uitkering. Sommige pensioenfondsen bieden zo'n ANW-verzekering aan.

Overlijden na de pensioendatum kan heel andere gevolgen hebben voor het inkomen van nabestaanden dan overlijden voor de pensioendatum. Als de nabestaande ook zelf de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt zal er AOW-inkomen zijn. Bij pensionering van de deelnemer kan bovendien een tekort aan nabestaandenpensioen (bijv. omdat er alleen een risicodekking voor pensioendatum was) zijn opgevangen door het uitruilen van ouderdomspensioen voor additioneel nabestaandenpensioen. Indien de deelnemer geen keuze maakt, vindt die uitruil automatisch plaats. Nog steeds zal het bij een inkomensverschil in de actieve fase doorgaans zo zijn dat het overlijden van de hoogstverdienende grotere inkomensconsequenties heeft voor het inkomen van de lagerverdienende dan omgekeerd als de lagerverdienende als eerste overlijdt. Als vele jaren geleefd is op basis van een gezamenlijk huishoudinkomen is het maar de vraag of dit wenselijk is.

De keuzemogelijkheid om ouderdomspensioen uit te ruilen voor nabestaandenpensioen kan ook leiden tot een tekort aan pensioenzekerheid bij overlijden van een van beide partners doordat de keuze slechts is gebaseerd op een inschatting wie naar verwachting langer zal leven waarbij de risicoconsequenties als de verwachting niet uitkomt buiten beeld zijn verdwenen.

Op het eerste gezicht is het verzekeren van inkomen voor nabestaanden bij overlijden, zeker op jonge leeftijd, een standaardvoorbeeld waar sociale verzekering veel kan toevoegen. Het gaat immers om een risico dat zich met kleine kans voordoet maar met voor het individu grote consequenties. Verzekeren is dan aantrekkelijker dan er zelf voor sparen. Toch lijkt de Nederlandse vormgeving van pensioenzekerheid voor nabestaanden voor verbetering vatbaar zoals hierboven is betoogd. De gewenste vormgeving raakt daarbij aan vele vragen die evenzeer spelen bij de gewenste vormgeving van andere vormen van sociale zekerheid. En net als bij andere vormen van sociale zekerheid is weer de vraag of deze keuze primair door de deelnemer zelf, door sociale partners per bedrijfstak of onderneming of nationaal door de overheid zouden moeten worden genomen.

Een eerste vraag betreft bijvoorbeeld de gewenste dekking. Is een dekking van 70% van het gemiddeld loon over de werkzame periode nog passend of zou daar ten minste ook het pensioeninkomen van de nabestaande zelf een rol in moeten spelen? En dienen alleen risico's voor huidige werknemers te worden verzekerd (risicobasis) of ook ten minste deels van voormalige werknemers (opbouwbasis)? En in hoeverre zouden ook nabestaanden risico's van tijdelijk werklozen vanuit de sociale zekerheid moeten worden afgedekt? Wat is wenselijk ten aanzien van het doorlopen van het nabestaandenpensioen als een nieuwe

relatie wordt aangegaan of een huwelijk wordt gesloten? Zou de dekking dan moeten vervallen of niet? En als ook de nieuwe partner overlijdt, zou er dan een tweede en eventueel derde nabestaandenpensioen tot uitkering moeten kunnen komen?

Er is ook een relatie tussen de gewenste dekking en de gedragseffecten daarvan. Is het wel verstandig ook jongere nabestaanden een levenslang nabestaandenpensioen toe te kennen? Of is het maatschappelijk gewenst en wellicht ook beter voor het welzijn van de nabestaande om dat voor een aantal jaren te doen, zodat de nabestaande zijn leven weer kan proberen op de rails te krijgen en daarna geactiveerd wordt weer zelf voor een inkomen te zorgen? Zou daarbij verschil gemaakt moeten worden tussen hoger- en lageropgeleiden of ook tussen mannen en vrouwen? Merk op dat ten aanzien van de activering in de tweede pijler veelal radicaal andere keuzes worden gemaakt (levenslange uitkering) dan in de eerste pijler (waar de ANW gebaseerd is op de activeringsgedachte).

En welke solidariteit in de bekostiging van het nabestaandenpensioen is gewenst? Hierbij speelt niet alleen de vraag of heterogeniteit in sterftekansen (hogeropgeleiden leven bijvoorbeeld langer dan lageropgeleiden) zou moeten doorwerken in de in te leggen premie. Bij bekostiging van nabestaandenpensioen is ook de vraag in hoeverre alleenstaanden (of op het moment van pensionering alleenstaanden) zouden moeten meebetalen aan de kosten van nabestaandenpensioen. En in hoeverre de deelnemers in een collectief bereid zijn te betalen voor een levenslang pensioen na overlijden van een andere deelnemer, ook als het leeftijdsverschil tussen partners groot is.

Net als bij vele andere vormen van verzekering speelt ook de vraag in hoeverre het al dan niet verzekeren van het risico een persoonlijke keuze zou moeten zijn, dan wel zou moeten worden opgelegd in een verplichte pensioenregeling dan wel door de overheid. Voor persoonlijke keuze pleit onder andere (zie Bakels e.a. 2017) dat de deelnemer de eigen voorkeuren en omstandigheden altijd beter zal kennen dan een pensioenuitvoerder of de regelgever. In de bestaande regelgeving is er bijvoorbeeld veelal keuze ten aanzien van het afsluiten van een ANW-hiaatverzekering, van uitruil van partnerpensioen rond pensionering, van het dekken van nabestaandenpensioen na uitdiensttreding en van het verzorgen van adequaat nabestaandenpensioen voor een nieuwe partner na een echtscheiding. Tegenover de voordelen van persoonlijke keuze staat evenwel ook een uitgebreide academische literatuur die wijst op gebrekkige financiële keuzes door deelnemers die de pensioenzekerheid ongewild ondermijnen. Transparantie ten aanzien van de risico's die worden gelopen is uiteraard cruciaal, zeker als de deelnemer zelf keuzes moet maken. Het gaat dan om de vraag welke risico's worden gedekt maar ook om het inzichtelijk maken van de gebrekkige aansluiting tussen verschillende inkomenscomponenten, bijvoorbeeld de ANW en het aanvullend partnerpensioen. Net als bij andere financiële keuzes geldt het inrichten

van een adequate standaardoptie ('*defaults*', als u nu actief een andere keuze maakt, maken wij als pensioenuitvoerder deze keuze die ons passend lijkt voor u) als een heel belangrijke beleidsoptie voor de toekomstige vormgeving van partnerpensioen.

6 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk over pensioenzekerheid is ingegaan op pensioenzekerheid in het ouderdomspensioen en in het nabestaandenpensioen. In deze laatste paragraaf grijpen we terug op de overkoepelende probleemstelling.

Het eerste vraagstuk dat aan de orde is gesteld betreft de voor- en nadelen van pensioenzekerheid. We hebben gezien dat pensioenzekerheid duur is, met name voor wat betreft het ouderdomspensioen. Maatschappelijk is ook zeer verdedigbaar dat in perioden van economische tegenslag ook gepensioneerden een bijdrage leveren en dat dat niet alleen via belastingen gebeurt. De (vermeende, want nominale) pensioenzekerheid uit de meest gangbare vormgeving van het ouderdomspensioen, de uitkeringsovereenkomst, is in het pensioenakkoord dan ook nadrukkelijk ter discussie gesteld. In dit hoofdstuk is gesuggered pensioenzekerheid in de (latere) uitkeringsjaren wel in te bouwen als optie. Voor het nabestaandenpensioen speelt met name dat pensioenzekerheid te vaak ontbreekt en dat de bestaande pensioenzekerheid weinig transparant is. Naar verwachting zal hier de komende jaren veel gaan veranderen naar aanleiding van de adviesaanvraag van het kabinet bij de Stichting van de Arbeid.

De pensioenzekerheid in het ouderdomspensioen is door de rol van de zekere AOW-uitkering en het spreiden van schokken in de aanvullende pensioenen al veel meer op individuele karakteristieken afgestemd dan veel mensen zich realiseren. De afstemming op met name leeftijd die doorklinkt in het pensioenakkoord sluit goed aan bij de academische literatuur. Als er meer ruimte komt voor individuele keuzes (zoals opname van een bedrag ineens op pensioendatum) kan de afstemming op individuele karakteristieken verder worden verbeterd. Natuurlijk kennen individuele deelnemers hun voorkeuren en omstandigheden beter dan een uitvoerder of pensioenfonds die ooit in kaart kan brengen. Maar een belangrijk aandachtspunt bij het bieden van veel keuzes is dat deelnemers weliswaar keuzes willen maar veelal die keuzeruimte niet actief gebruiken en de keuzes niet kunnen overzien. Er is dus een grote rol vereist voor collectief of uitvoerders om te voorkomen dat beoogde ruimte voor afstemming op individuele karakteristieken ten koste gaat van het pensioenresultaat. Dat kan door het zetten van standaardkeuzes die gemaakt worden als de deelnemer niet actief aangeeft een andere optie te prefereren. Een verdergaande mogelijkheid is om bepaalde keuzes niet wettelijk mogelijk te maken, of als ze

wettelijk mogelijk zijn als pensioenfondsen niet aan te bieden. Daarmee kunnen kosten bespaard worden en kan de complexiteit worden beperkt zodat uiteindelijk betere pensioenresultaten worden bereikt.

Een soortgelijke afweging geldt voor het nabestaandenpensioen. De individuele omstandigheden zijn daar wellicht nog gevarieerder dan bij ouderdomspensioen. De actuele vormgeving van het nabestaandenpensioen biedt vele mogelijkheden voor het afstemmen van het pensioen op individuele omstandigheden maar leidt ook tot beperkte pensioenzekerheid voor deelnemers die alle complexe keuzes kunnen of willen overzien. En het bieden van zekerheid ongeacht de persoonlijke omstandigheden is niet alleen kostbaar maar moet ook afgewogen worden tegen de wens om partners na een overlijden te activeren om de draad van het leven weer zo veel mogelijk op te pakken. Een analyse van de consequenties van overlijden van een partner voor de arbeidsparticipatie van nabestaanden is te vinden in Van der Vaart, Alessie & Van Ooijen 2020.

Pensioenzekerheid is dus een complex, duur en niet zonder meer gewenst doel. De vormgeving van de gewenste mate van zekerheid houdt Nederland al jaren bezig waarbij onderzoekers de taak hebben feiten en mogelijke oplossingsrichtingen aan te dragen. Ook als het pensioenakkoord wat betreft het ouderdomspensioen is uitgewerkt zullen er nog jaren van implementatie volgen. Voor wat betreft het nabestaandenpensioen lijken we nog maar aan het begin van het maatschappelijk debat te staan.

Naschrift

Na het afronden van dit hoofdstuk is de uitwerking van het pensioenakkoord gepubliceerd (SZW 2020). Sociale partners en kabinet kiezen daarin voor een nieuw pensioencontract waarin de suggestie van gegarandeerde pensioenuitkeringen wordt losgelaten. Deze uitwerking sluit goed aan bij de analyse in paragrafen 2, 3 en 4 van dit hoofdstuk. Gegeven het brede draagvlak voor de uitwerking van het pensioenakkoord lijkt een fundamentele keuze te zijn gemaakt. Wel zullen in de komende jaren nog vele onderdelen van het akkoord nader moeten worden uitgewerkt.

Tegelijkertijd is ook het advies van de Stichting van de Arbeid (StvdA 2020) over de invulling van het nabestaandenpensioen gepubliceerd. Hierin worden voorkeuren uitgesproken ten aanzien van de in paragraaf 5 besproken dilemma's. De StvdA kiest voor een levenslang nabestaandenpensioen. Dit pensioen zal evenwel een percentage zijn van het salaris en niet langer van de pensioengrondslag. Zo kan het gebrek in aansluiting tussen ANW en tweedepijlerna nabestaandenpensioen worden aangepakt. Aanbevolen wordt dat het vermogen dat beschikbaar komt voor nabestaandenpensioen ook actuairiel fair in enkele jaren kan worden opgenomen, om zo tegemoet te komen aan de activeringsdoel-

stelling. Het kabinet neemt deze suggesties over. De suggesties van de StvdA om ‘de ANW regeling uit te breiden naar nabestaanden die in staat zijn middels werk een inkomen te verwerven’ worden door het kabinet evenwel afgewezen (SZW 2020). Over het nabestaandenpensioen zal het laatste woord dus nog niet gezegd zijn.

LITERATUUR

S. Bakels, A.A. Joseph, N. Kortleve & T. Nijman, ‘Keuzemogelijkheden en maatwerk binnen pensioenregelingen’, *Netspar Design Paper* 2017/74, beschikbaar via www.netspar.nl/publicatie/keuzemogelijkheden-en-maatwerk-binnen-pensioenregelingen/.

S. van Bilsen, J. Bonekamp & E. Ponds, ‘Cumulatie van keuzeopties rond pensioendatum’, *Netspar Design Paper*, te verschijnen, 2020.

J. Bonekamp, B. Werker, A.L. Bovenberg & T. Nijman, ‘Welke vaste dalingen en welk beleggingsbeleid passen bij gewenste uitkeringsprofielen in verbeterde premiereregelingen?’, *Netspar Design Paper* 2017/86, beschikbaar via www.netspar.nl/publicatie/welke-vaste-dalingen-en-welk-beleggingsbeleid-passen-gewenste-uitkeringsprofielen-verbeterde-premiereregelingen-2/.

A.L. Bovenberg & T. Nijman, ‘Eerder indexeren is mogelijk maar misschien niet wenselijk’, *Economisch Statistische Berichten* 2019, 104(4777), p. 434-438, beschikbaar via www.instituutgak.nl/onderzoek/kennisbank/eerder-indexeren-is-mogelijk-maar-misschien-niet-wenselijk/.

R. Mehlkopf & S. van Bilsen, ‘Renterisico, life cycle en pensioencontract’, *Netspar Brief* 2020.

J. Peijnenburg, B. Werker & T. Nijman (2017) ‘Health cost risk: A potential solution to the annuity puzzle’, *The Economic Journal* 2017, nr. 603, p. 1598-1625, beschikbaar via <https://doi.org/10.1111/eoj.12354>.

B. Starink & M. Visser, ‘Nabestaandenpensioen niet verzekerd’, *Netspar Brief* 2017/11, beschikbaar via www.netspar.nl/publicatie/nabestaandenpensioen-niet-verzekerd/.

StvdA, ‘Advies nabestaandenpensioen’, Stichting van de Arbeid, 17 juni 2020.

SZW, 'Beleidsdoorlichting nabestaanden', Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, december 2019.

SZW, 'Uitwerking pensioenakkoord', Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 6 juli 2020.

Tweede Kamer, Kamervragen bij beleidsdoorlichting artikel 9 begroting SZW (nabestaanden), 21 april 2020, referentie 2020-52002.

J. van der Vaart, R. Alessie & R. van Ooijen, 'Economic consequences of widowhood: evidence from a survivor's benefits reform in the Netherlands', *Netspar industry paper* 2020.

P. Zwaneveld, H. de Boer, R. Dillingh, A. Nibbelink & D. Lanser, CPB Notitie 'Effecten van de overgang op nieuwe pensioenregels', 2019, beschikbaar via www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-notitie-effecten-van-de-overgang-op-nieuwe-pensioenregels.pdf.

13 HET DEMOCRATISCH GEBREK IN DE SOCIALE ZEKERHEID

*Shirley Oomens en Emma Vossen**

SAMENVATTING

Door verschuivingen in het socialezekerheidsstelsel en het ‘activeringsparadigma’ hebben burgers meer verantwoordelijkheid gekregen om in eigen inkomen te voorzien door middel van betaald werk. In dit hoofdstuk verkennen we in hoeverre burgers in staat zijn invulling te geven aan dit ideaal van economische zelfredzaamheid en welke mogelijkheden burgers hebben om invloed uit te oefenen op de eigen sociale zekerheid, in het bijzonder op het terrein van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. De resultaten laten zien dat er maar beperkte, en met name indirecte mogelijkheden zijn voor burgers om invloed uit te oefenen. Een toekomstig sociaalzekerheidsstelsel zou burgers meer in staat moeten stellen de toegeschreven eigen verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Dit impliceert een andere verhouding tussen burger en overheid en andere rollen van uitvoerende professionals.

1 HET IDEAAAL VAN ECONOMISCH ZELFSTANDIGE BURGERS

‘Het verkrijgen en behouden van betaald werk is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van mensen zelf. De overheid ondersteunt alleen de mensen die dat écht nodig hebben. Bij dat streven past een andere verhouding tussen de rollen en verantwoordelijkheden van overheid, burgers en bedrijven dan voorheen.’ (*Kamerstukken II 2011/12, 33065, nr. 3, p. 1*)

Een belangrijke verschuiving die zich de laatste jaren in ons socialezekerheidsstelsel heeft voorgedaan is die naar meer individueel risicodragerschap (Van Gestel, Vossen, Oomens & Hollanders 2013). Individuen en werkgevers hebben steeds meer verantwoordelijkheid gekregen om zelf zorg te dragen voor inkomensrisico’s bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Waar bij de opbouw van het socialezekerheidsstelsel de nadruk lag op

* Dr. P.C.J. Oomens is bijzonder lector Arbeidsdeskundigheid vanwege Instituut Gak aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen. Dr. E. Vossen is werkzaam als onderzoeker aan deze Hogeschool.

inkomensbescherming van burgers die door pech of als gevolg van slechte arbeidsomstandigheden getroffen werden door ziekte of gebrek, ligt nu de nadruk op activering en re-integratie. Mensen worden zelf in staat geacht betaald werk te vinden en pas als het niet lukt, kan men tijdelijk een beroep doen op de sociale zekerheid. Het hebben van gezondheidsproblemen of een arbeidsbeperking wordt daarbij niet langer gezien als reden om niet deel te nemen aan het arbeidsproces.

Deze grotere verantwoordelijkheid voor burgers om in het eigen levensonderhoud te voorzien gaat samen met een versobering van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De inkomensbescherming is onder invloed van het zogenoemde 'activeringsparadigma' afgenomen (Kluve e.a. 2007). Zo worden er steeds strengere toegangseisen gesteld aan regelingen, maar ook de duur en het bereik van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn ingekort. Door het toenemend aantal zzp'ers kunnen minder mensen een beroep doen op collectieve inkomensbescherming. Ook de re-integratiedienstverlening aan werkzoekenden en arbeidsongeschikten is de afgelopen jaren versoberd. Onder invloed van budgettaire taakstellingen is de persoonlijke dienstverlening voor werkzoekenden binnen de Werkloosheidswet (WW) grotendeels vervangen door digitale ondersteuning. Alleen groepen die een hoger risico lopen op langdurige werkloosheid (> 12 maanden) houden recht op persoonlijke basisdienstverlening. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft onlangs meer middelen ter beschikking gesteld om de persoonlijke dienstverlening aan mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering te intensiveren om zo de uitstroom naar werk te bevorderen.

Goed burgerschap wordt daarmee meer dan voorheen geduid in termen van economische participatie en zelfredzaamheid. Betaald werk is de norm geworden en de inclusieve arbeidsmarkt het ideaal (Oomens 2017). De voorgeschreven invulling van de eigen verantwoordelijkheid bij burgers gaat daarbij gepaard met een sterkere drang naar toezicht en handhaving door de overheid om ongewenste uitkomsten zo veel mogelijk te voorkomen (Drosterij & Peters 2011; Tonkens 2014a). Deze ontwikkelingen roepen een aantal vragen op. Allereerst: is het ideaal van economische zelfredzame burgers wel haalbaar voor iedereen? Zijn alle burgers wel in staat om betaald werk te vinden? Over het algemeen zijn het vaak de meest kwetsbare mensen die een beroep doen op de overheid voor ondersteuning. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 2017) plaatste onlangs vraagtekens bij de haalbaarheid van dit overheidsbeeld van zelfredzame burgers. De Raad pleit voor een realistisch perspectief op burgers dat rekening houdt met verschillen en beperkingen in 'doenvermogens'. Maar het overheidsideaal van de economisch zelfredzame burger roept ook de vraag op of de invulling van dit type burgerschap niet gepaard zou moeten gaan met een andere verhouding tussen de overheid en burgers. In hoeverre worden burgers in staat gesteld eigen verantwoordelijkheid te nemen en invloed uit te

oefenen op de provisie van uitkeringen en dienstverlening of op het voorkomen van inkomensrisico's? Tonkens (2014) benadrukt dat meer verantwoordelijkheden voor burgers gepaard zouden moeten gaan met bijkomende rechten en voorzieningen. Participatie en zeggenschap worden gezien als noodzakelijke voorwaarde om de eigen verantwoordelijkheid vorm te geven (Vrooman, Noijs, Jonker & Veldheer 2012). Maar waar de overheid enerzijds inzet op meer eigen verantwoordelijkheid om in het eigen levensonderhoud te voorzien, schrijft zij tegelijkertijd nauwkeurig voor wat daarbij verantwoordelijk gedrag is (Van Echtelt & Josten 2012). Deze vragen zullen in dit hoofdstuk tegen het licht gehouden worden. De centrale vraagstellingen in dit hoofdstuk zijn dan ook:

In hoeverre zijn burgers in staat invulling te geven aan het ideaal van economische zelfredzaamheid en invloed uit te oefenen op hun eigen sociale zekerheid? Hoe kan een toekomstig SZ-stelsel hierop inspelen?

In dit hoofdstuk verkennen we allereerst in hoeverre burgers erin slagen het ideaal van betaald werk te realiseren. Ten tweede beschrijven we de huidige mogelijkheden die burgers hebben om te participeren en invloed uit te oefenen in het huidige socialezekerheidsstelsel op de risico's ziekte/arbeidsongeschiktheid en werkloosheid/bijstand. Op basis van deze exercitie kijken we naar de implicaties voor een toekomstig socialezekerheidsstelsel vanuit het perspectief van de zelfredzame burger. Onze analyse is gebaseerd op literatuurstudie en kwalitatieve interviews zoals door ons gepubliceerd in het boek *Toekomst van de sociale zekerheid: over provisie, preventie en participatie* (Van Gestel e.a. 2013), aangevuld met recente literatuur.

2 BETAALD WERK VOOR IEDEREEN?

Een van de meest recente stelselwijzigingen in de sociale zekerheid is de invoering van de Participatiewet in 2015. Deze wet bundelt een aantal socialezekerheidswetten zoals de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en een deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Doel van de Participatiewet is om mensen met én zonder arbeidsbeperking beter aan het werk te helpen, bij voorkeur in regulier betaalde banen. Ook zou het voor werkgevers makkelijker worden om mensen met een arbeidshandicap aan te nemen. De uitvoering van deze wet ligt bij gemeenten. Een recente evaluatie van deze wet door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (Van Echtelt e.a. 2019) toont aan dat tot op heden de baankansen voor deze groepen niet of nauwelijks zijn toegenomen, eerder afgenomen.

Zo hadden in het najaar van 2019 754.000 mensen een arbeidsongeschiktheidsuitkering, 207.000 mensen een werkloosheidsuitkering en 522.000 mensen een bijstandsuitkering (CBS Statline). Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen neemt de laatste tijd weer gestaag toe (818.000 in januari 2020), met name door een toename van het aantal uitkeringen in het kader van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA).

De kans op uitstroom naar werk vanuit een uitkeringspositie verschilt sterk naar gelang het type uitkering. Van de mensen met een werkloosheidsuitkering stroomt de meerderheid (60%) binnen het jaar uit, waarvan zo'n 60% naar werk. Ongeveer 25% is langdurig werkloos (Reitsma & Wagenaar 2019).

Bij de mensen met een bijstandsuitkering liggen de percentages aanzienlijk lager. In 2019 stroomde 28% uit, waarvan 39% naar werk. Andere redenen om de bijstandsuitkering te beëindigen zijn verhuizingen en pensionering (26%), handhaving (10%), opleiding (5%), andere inkomsten zoals vermogen (5%) en overig (14%) (Van Dodeweerd, Koning, Kuiper & Pons 2020).

De uitstroomkans is het laagst bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, slechts 6,2% (WIA en Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)) (Berghuis & Tabois 2020). In een vijfjarig follow-up onderzoek van Louwerse en collega's (2018) bleek dat slechts 18% uitstroomt binnen vijf jaar; 3% in eerste jaar, 8% in het tweede of derde jaar en 7% in het vierde of vijfde jaar. Redenen van uitstroom zijn: pensionering (37%), overlijden (30%) en herstel waardoor men minder dan 35% arbeidsongeschikt wordt (28%). De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling concludeert dan ook dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering een (semi)permanent karakter heeft: als je eenmaal een uitkering hebt, is de kans groot dat je er niet meer uitgeraakt (OECD 2010). In de werkloosheids- en de bijstandsregeling is de uitstroom naar betaald werk het grootst in het eerste jaar. Deze neemt daarna snel af: na drie jaar in de bijstand is de uitstroom naar betaald werk afgenomen naar zo'n 10%. Eind 2019 was de gemiddelde verblijfsduur in de bijstand 64 maanden (Van Dodeweerd e.a. 2020). Een grote groep mensen is dus langdurig afhankelijk van de sociale zekerheid als vangnet.

Zo'n 1,5 miljoen burgers zijn momenteel niet in staat (volledig) te voorzien in het levensonderhoud door middel van een betaalde baan (WRR 2020). Onze huidige arbeidsmarkt is daarmee nog verre van inclusief te noemen. Door de huidige COVID-19-crisis krimpt onze economie, wat zal leiden tot een toenemend aantal werkzoekenden. Het Centraal Planbureau voorspelde onlangs een verdubbeling van de werkloosheid naar 7% in 2021 (CPB 2020). De kans op werkloosheid is daarbij niet voor iedereen gelijk, maar structureel ongelijk verdeeld. Naast de context van de arbeidsmarkt en de vraag naar arbeid wordt

het vinden van werk in belangrijke mate bepaald door individuele kenmerken. Risicofactoren zijn: een laag opleidingsniveau, gezondheidsproblemen, een migratie-achtergrond, hogere leeftijd, multiproblematiek (zoals taalproblemen, schulden, verslavingsproblematiek), het werken in een flexibele arbeidsrelatie en langdurige werkloosheid. Maar ook negatieve beeldvorming bij werkgevers over de groep werkzoekenden en discriminatie op de arbeidsmarkt, verkleinen de kans op betaald werk (Vonholt, Uitdewilligen & Nijhuis 2013). Volgens de Werkgevers Enquête Arbeid, een representatieve steekproef onder werkgevers in Nederland, heeft zo'n 80% van hen (nog) geen werknemers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt aangenomen. Het merendeel van de werkgevers geeft aan dat het werk in hun organisatie niet geschikt is voor deze groep potentiële werknemers (Van der Zee, Van Dam & Rosenkrantz 2020). De arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking laat in de tijd juist een daling zien (Lautenbach & Kuenn-Nelen 2016). Ook bij voldoende vraag op de arbeidsmarkt, ten tijde van hoogconjunctuur en economische groei, zien we dat werkloosheid onder bepaalde groepen burgers structureel hoger is.

De arbeidsmarkt verandert daarnaast in hoog tempo. Momenteel zijn er ruim drie miljoen werknemers die op basis van een flexibel arbeidscontract werken, van wie 1,1 miljoen zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) (CBS Statline). Werkenden met flexibele arbeidscontracten kennen een grotere inkomensonzekerheid doordat ze vaker perioden van werkloosheid kennen, maar daarnaast werken zij onder slechtere arbeidsomstandigheden en investeren werkgevers minder vaak in opleidingstrajecten voor flexwerkers (Houtman, Van der Ploeg, De Vroome & Ramaekers 2019; WRR 2020). Dit schaadt op de langere termijn hun positie op de arbeidsmarkt. Flexwerkers lopen daarmee op meerdere vlakken een groter inkomensrisico. Het voortdurend investeren in duurzame inzetbaarheid van werkenden is van belang en hangt samen met een toenemende technologisering en intensivering van werk. Door technologisering verdwijnen er banen, met name voor middelbaar opgeleiden, maar komen er ook nieuwe banen bij op de arbeidsmarkt. De verschillende ramingen over de netto-opbrengsten van het aantal banen lopen nogal uiteen. Belangrijker wellicht nog is dat de inhoud en arbeidsbelasting van veel bestaande banen grondig verandert. De inzet van technologie vraagt vaak om andere vaardigheden en competenties van werknemers. De precieze effecten op de arbeidsbelasting van werknemers zijn lastig te duiden (Douwes, Huysmans, De Looze & Kraan 2017). Door de inzet van technologie neemt de fysieke belasting in sommige functies af, maar het automatiseren van bepaalde aspecten van iemands functie kan ook leiden tot een zwaardere mentale of fysieke belasting doordat ingewikkeldere, cognitieve taken overblijven of omdat men meer zittend beeldschermwerk krijgt. Door technologische vernieuwingen en de intensivering van werk worden er steeds hogere eisen gesteld aan werknemers. Dat is ook terug te zien in het toenemend aantal psychische beroepsziekten (Van Echtelt 2020).

Samenvattend: bovenstaande ontwikkelingen laten zien dat de huidige werkzoekenden niet zonder meer in te passen zijn in de huidige arbeidsmarkt en dat er sprake lijkt van een sterker wordende mismatch tussen vraag en aanbod van arbeid (WRR 2020, Commissie Regulering van Werk 2020). Het huidige socialezekerheidsstelsel biedt minder inkomensbescherming en blijkt bovenal onvoldoende activerend en geen springplank naar betaald werk (Koning 2019; Von Bergh, Ramparichan, Pennings & Schippers 2019). Dit alles heeft in toenemende mate negatieve consequenties voor een grote groep kwetsbare burgers.

3 HUIDIGE MOGELIJKHEDEN TOT PARTICIPATIE VOOR BURGERS IN DE SOCIALE ZEKERHEID

Participatie kent verschillende verschijningsvormen, variërend van gehoord worden tot medezeggenschap en zelfbeschikking. Onderzoekers onderscheiden verschillende dimensies aan de hand waarvan participatie beschreven kan worden (Fung 2006; De Spiegelaere e.a. 2019): (1) hoeveel mensen kunnen participeren en (2) op welke momenten worden zij betrokken, (3) domein of onderwerpen waarop sprake is van participatie, (4) vorm van participatie: direct door burgers zelf of meer indirect en geformaliseerd via vertegenwoordigers of representanten, en (5) de mate waarin burgers betrokken worden. Deze laatste dimensie varieert van passievere vormen van participatie zoals informatie delen of ervaringen betrekken, tot actievere vormen van participatie zoals meebeslissen of zelfbeschikking. Edelenbos en Monnikhof (2001) spreken van een ‘participatieladder’, waarbij een hogere trede staat voor meer zeggenschap: van onder naar boven gaat het dan om informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en (mee)beslissen.

3.1 *Ziekte en arbeidsongeschiktheid*

Op het gebied van ziekte en arbeidsongeschiktheid bestaan verschillende niveaus van participatie, waarbij mogelijkheden tot zelfsturing van burgers vooral formeel en indirect georganiseerd zijn. Op *landelijk* niveau zien we traditionele vertegenwoordigende organen als politieke partijen, het parlement, vakcentrales, de Sociaal Economische Raad (SER), de Stichting van de Arbeid (StvdA) en de Landelijke Cliëntenraad (LCR); op *sectorniveau* valt te denken aan participatie in vakbonden. Al deze vertegenwoordigende organen hebben sturingsmogelijkheden rondom gezondheid, arbeidsomstandigheden en -voorwaarden, ziekteverzuim en re-integratie, variërend van het meer passieve recht op informatie en advisering tot actief onderhandelen en het zelf indienen van voorstellen. Zo hebben partijen als de SER, de StvdA en de LCR op het nationale niveau vooral een adviserende rol, terwijl vakbonden samen met werkgeversorganisaties onderhandelen over instrumenten als cao's, arbocatalogi en sectorbrede risico-inventarisaties en -evaluaties (RI&E's). Ten slotte, binnen

organisaties hebben werknemers de mogelijkheid invloed uit te oefenen via de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging. Op de participatieladder zijn verschillende beïnvloedingsmogelijkheden te vinden, van geïnformeerd en geraadpleegd worden tot adviseren, initiatieven nemen en meebeslissen op het gebied van arbeidsomstandigheden, ziekteverzuim en re-integratie (Bouwens, Houwerzijl & Roozendaal 2011; Van Gestel e.a. 2013).

Dergelijke collectieve en indirecte vertegenwoordigingen lijken vooral te passen bij het traditionele beeld van de sociale zekerheid als ‘passief vangnet’ (Cox 1998), waarin de burger geen actieve rol speelt tenzij hij of zij deelneemt aan een vertegenwoordigingsorgaan. Het aantal vakbondsleden neemt daarbij al jaren af, van ruim 1,9 miljoen leden in 1999 naar 1,6 miljoen in 2019 (CBS Statline). Ook de instellingsgraad van de ondernemingsraad binnen organisaties neemt af (Visee, Saalbrink & Mevissen 2012; Wajon, Vlug & Enneking 2017). De belangrijkste reden voor het ontbreken van een medezeggenschapsorgaan is dat het personeel er – volgens werkgevers – geen behoefte aan heeft (66%), terwijl 43% van de werknemers van mening is dat de werkgever geen behoefte heeft aan een ondernemingsraad. Ondernemingsraden houden zich daarbij veelal bezig met onderwerpen rondom veiligheid en (fysiek) gezond werk. Beleid rondom ziekteverzuim, maar ook duurzame inzetbaarheid, vitaliteit, psychosociale arbeidsbelasting en de participatiewet krijgen minder aandacht binnen de ondernemingsraad (Snel, Van Houten-Pilkes & Groenland 2016). Dit alles roept de vraag op in welke mate invloed van burgers op de gebieden ziekte en arbeidsongeschiktheid via dergelijk collectief geformaliseerde en indirecte wegen voldoende effectief is (WRR 2020).

In de Wet verbetering poortwachter (WVP) en de WIA wordt juist een sterke nadruk gelegd op *individuele en directe* zelfregie (Van Gestel e.a. 2013). Volgens beide wetten moet de zieke of arbeidsongeschikte burger zorgen voor een snel herstel door een adequate (medische) behandeling te ondergaan en moet hij of zij zich inspannen voor een snelle re-integratie naar werk, door zich te houden aan gemaakte plannen en passende arbeid te accepteren dan wel te zoeken en te behouden. Tevens moeten zieke werknemers tegen het eind van het tweede ziektejaar zelf een WIA-aanvraag doen (Van Gestel e.a. 2013). Dat hoeft de burger echter niet alleen te doen: binnen de wetgeving is ook de werkgever verantwoordelijk gemaakt voor het bespoedigen van de re-integratie en het voorkomen van langdurige uitval van zieke medewerkers. Zo zijn werkgevers verplicht om tot twee jaar (minimaal 70% van) het loon van zieke medewerkers door te betalen en het re-integratieproces te doorlopen volgens de stappen van de WVP. Daarnaast zijn ze verantwoordelijk voor de re-integratie van werknemers die, na twee jaar ziekte, minder dan 35% arbeidsongeschikt blijken (WIA). Ten slotte zijn werkgevers volgens de Wet banenafspraken verplicht om gezamenlijk vóór 2026 125.000 extra banen te creëren voor mensen met (en zonder)

arbeidsbeperking die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. Uit het voorgaande blijkt dat (zelf)sturingsmogelijkheden bij het optreden van ziekte of arbeidsongeschiktheid zich dus grotendeels binnen de individuele arbeidsrelatie bevinden.

Het nemen van initiatief en een actieve houding (participeren) van zieke werknemers en arbeidsongeschikte burgers is daarbij van groot belang voor een succesvolle re-integratie naar werk (Piek, Van Vuuren, Ybema, Joling & Huijs 2008; Van Oortmarssen 2014; Vossen & Van Gestel 2019). Onderzoek laat echter zien dat veel zieke werknemers een afwachtede houding aannemen (De Jong, Everhardt & Schrijvershof 2011) en dat meer dan de helft (57%) geen tot weinig eigen initiatief neemt tijdens het re-integratieproces, aldus werkgevers (Piek e.a. 2008). Redenen daarvoor zijn – onder andere – variaties in rolopvattingen tussen werknemers, leidinggevend en bedrijfsartsen, en een gebrek aan kennis bij werknemers van wetgeving en van mogelijkheden om initiatief te nemen (Piek e.a. 2008; Van Oortmarssen 2014).

Het is dus de vraag of het activeringsbeleid, dat oorspronkelijk gericht was op het activeren van ‘gezonde’ werklozen, toepasbaar is bij ziekte en arbeidsongeschiktheid (Hetzler 2009). De nadruk op individuele participatie binnen het activeringsparadigma vereist keuzevrijheid en handelingsvermogen (Bothfeld & Betzelt 2011; WRR 2017), waarbij het laatste niet meteen of in mindere mate mogelijk is in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid (Van Hal 2013; Vossen 2016). Het lijkt er daarmee op dat zieke en arbeidsongeschikte burgers onvoldoende in staat zijn (gesteld) om actief te participeren in hun sociale zekerheid.

3.2 *Werkloosheid/bijstand*

Op het gebied van werkloosheid/bijstand zien we op het *nationale* en *sectorniveau* dezelfde formele en indirecte vertegenwoordigingsorganen als bij ziekte en arbeidsongeschiktheid: politieke partijen, het parlement, vakcentrales en vakbonden, de SER, StvdA, en cliëntenraden en hun koepelorganisatie de LCR. Deze organen vertegenwoordigen burgers op de thema's werkloosheid en bijstand.

Sinds 2002 is in de wet vastgelegd dat uitvoerende instanties in de sociale zekerheid als het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en gemeenten, cliëntenparticipatie moeten organiseren (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) en art. 47 Participatiewet), om zo mensen de mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op wet- en regelgeving in het domein Werk en Inkomen. Overheden als gemeenten onderschrijven het belang van cliëntenparticipatie: om gebruik te kunnen maken van ervaringsdeskundigheid, draagvlak te creëren voor

nieuw beleid en ten behoeve van kwaliteitsverbetering van de dienstverlening (Bakker, Mateman & Verweij 2016). De manier waarop invulling wordt gegeven aan de plicht tot cliëntenparticipatie – vorm en inhoud – mogen zij echter zelf bepalen, waardoor de invulling van dit wettelijk recht in de praktijk nogal vrijblijvend is (Van Gestel e.a. 2013). Waar het aantal cliëntenraden eerst gestaag groeide, is na de invoering van de Participatiewet sprake van een afname van het aantal specifieke cliëntenraden voor Werk en Inkomen. Gemeenten kiezen er vaker voor cliëntenraden samen te voegen en brede adviesraden sociaal domein of burgerraden in te stellen met daarin cliënten van zowel de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Jeugdwet en Participatiewet, wat volgens de LCR de cliëntenparticipatie ‘uitholt’. Uitdagingen voor de cliëntenraden liggen daarnaast in het creëren van diversiteit en representativiteit van vertegenwoordigers, versterking van de binding met de achterban en de samenleving en verbetering van de samenwerking tussen cliënten en beleidsmakers (Bakker e.a. 2016).

Op het *individuele* niveau moeten burgers met een werkloosheids- of bijstandsuitkering zich inzetten voor een snelle terugkeer naar werk, bijvoorbeeld door de sollicitatie-, arbeids- en re-integratieplicht. Individuele en directe mogelijkheden voor zelfregie zijn – ondanks hun gebleken effectiviteit – echter grotendeels wegbezuinigd, zoals de Individuele Re-integratie Overeenkomst (IRO), het Persoonsgebonden Re-integratie Budget (PRB) en de Individuele Leerbudgetten (ILB) (Van Gestel e.a. 2013). Zoals het SCP concludeert: ‘De burger moet meer zelf doen, maar heeft meestal niet meer te vertellen’ (Van Noije, Jonker, Veldheer & Vrooman 2012, p. 320). Mogelijkheden tot zelfregie bij werkloosheid en bijstand zijn dus beperkt tot vrijwel afwezig, dat laatste vooral als we kijken naar de directe participatie van burgers.

Otten en collega’s (2019) hebben recent een verkenning gedaan naar ‘samen beslissen’ (*shared-decisionmaking*) met de cliënt van klantmanagers in re-integratie naar werk binnen het gemeentelijk domein van Werk en Inkomen. Hoewel directe zeggenschap van cliënten in andere domeinen zoals medische zorg positieve effecten laat zien op de motivatie, het gevoel van autonomie en de tevredenheid van de cliënt, is deze vorm van cliëntparticipatie nog geen dagelijkse praktijk bij klantmanagers (Otten, Vooijs, Van Kesteren, Boermans & Hazelzet 2019). Klantmanagers betrekken hun cliënten met name als er een re-integratieplan wordt opgesteld, met als doel dat de cliënt meer eigenaarschap voelt en zich committeert. Maar, in de diagnosefase, bij het in beeld krijgen van de situatie van de cliënt, is hij of zij vooral onderwerp van onderzoek. Bij de keuze van het feitelijk re-integratietraject laten klantmanagers zich veelal leiden door wat er in de organisatie is ingekocht. Gesprekstechnieken als motiverende gespreksvoering en oplossingsgericht coachen ‘lijken met name ingezet te worden om de cliënt te beïnvloeden en te veranderen in de door de klantmanager gewenste richting, namelijk participatie in werk, dan dat het samen beslissen

faciliteert' (Otten e.a. 2019, p. 14). Wel is er meer aandacht voor het betrekken van het cliëntperspectief als onderdeel van verdere professionalisering en '*evidence-based*' handelen van klantmanagers, arbeidsdeskundigen en andere activeringswerkers. Er is dus nog een weg te gaan om cliëntparticipatie op alle niveaus vorm te geven.

Samenvattend: als we kijken naar de huidige mogelijkheden tot directe participatie van burgers in hun sociale zekerheid op het gebied van ziekte/arbeidsongeschiktheid en werkloosheid/bijstand, lijken die nog weinig ontwikkeld. De huidige vormen van participatie zijn veelal collectief, formeel en indirect via representanten. Deze lijken verder af te liggen van de belevingswereld van cliënten en roepen de vraag op of deze in de praktijk wel voldoende effectief zijn. De directere vormen van zeggenschap en meebeslissen komen naar voren als het risico op ziekte/arbeidsongeschiktheid of werkloosheid de burger zelf treft. Zelfsturingsmogelijkheden zijn in dat geval echter vooral *plichten* die vervuld moeten worden om het recht op loondoorbetaling of een uitkering te behouden. De burger heeft daarmee dus een grote mate van verantwoordelijkheid toegeschreven gekregen, maar de ruimte die de burger daarbij krijgt om het proces zelf vorm te geven is sterk beperkt.

4 IMPLICATIES ZELFREDZAAMHEID: ANDERE ROLLEN BURGERS, PROFESSIONALS, OVERHEID

Het ideaal van economische zelfredzame burgers heeft niet alleen belangrijke consequenties voor de rol en houding van burgers zelf, maar ook voor die van uitvoerende professionals, organisaties en overheden. De implicaties van dit ideaal voor de overheid en uitvoerende professionals zelf blijven tot dusver echter sterk onderbelicht (Van Berkel, Van der Aa & Van Gestel 2010). Waar burgers geacht worden meer verantwoordelijkheid te nemen voor het vinden of behouden van betaald werk na ziekte, (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, is het aan de overheid en de professionals die uitvoering geven aan de sociale zekerheid om burgers in staat stellen deze verantwoordelijkheid te nemen. Het begrip 'participatie', zoals het nu veelal gebruikt wordt in de uitvoering van de sociale zekerheid, betekent voor burgers echter vooral (verplichte) deelname binnen de kaders die de overheid stelt: 'meer responsabele burgers onder regie van de overheid' (Van Noije e.a. 2012, p. 303). Het betreft dus veelal een *toegeschreven* eigen verantwoordelijkheid met beperkte ruimte voor eigen inbreng. Daarmee wordt in het huidige socialezekerheidsstelsel nog steeds in belangrijke mate *over* burgers beslist, in plaats van dat de burger zelf aan het roer staat (Van Gestel e.a. 2013). Dat blijkt ook uit de vooral collectieve, formele en indirecte vormen van participatie op het gebied van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en bijstand (zie par. 1.3).

Naast het *in staat gesteld worden*, is ook het *in staat zijn* om te participeren een belangrijk vraagstuk waarmee rekening gehouden moet worden als burgers volledig verantwoordelijk worden gemaakt voor hun economische zelfredzaamheid. In de vorige paragrafen hebben we gezien dat het ideaal van de economisch zelfredzame burger niet voor iedereen haalbaar is. Voor burgers die langdurig ziek zijn, een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen of die langdurig in de WW of bijstand zitten, is het moeilijker om betaald werk te vinden en/of te behouden. Zij zijn dus afhankelijker van een goede sociale zekerheid en adequate begeleiding, terwijl deze de laatste jaren steeds meer een ‘bron van onzekerheid [is] geworden’ (WRR 2020, p.15).

Dit alles vraagt om een responsievere houding van de overheid en ‘activeringsprofessionals’ in de ondersteuning van deze groepen burgers. Zo blijkt de re-integratie van mensen die (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt zijn geraakt en langere tijd uit het arbeidsproces zijn geweest vooral identiteitswerk te omvatten. De ondersteuningsbehoefte hierbij wordt door professionals echter nog vaak niet gezien (Van Hal 2013). De manier waarop professionals in de dagelijkse praktijk werkzoekenden naar werk begeleiden, wordt veelal ingegeven door de context en sturing vanuit de organisatie van waaruit men werkt en minder vanuit de werkzoekende zelf (Tonkens 2014a; Van Berkel e.a. 2010; Van Hal 2013). Professionals gaan verschillend om met de beleidskeuzen en sturing vanuit de (lokale) context (Eikenaar, De Rijk & Meershoek 2016; Van der Aa 2017). Dit kan resulteren in willekeur in de dienstverlening aan werkzoekenden. Daarnaast is er sprake van een beperkt kennisfundament van bewezen effectieve methoden van waaruit professionals kunnen putten (Blonk, Twuijver, Ven & Hazelzet 2015). Om de dienstverlening aan werkzoekenden te verbeteren zouden professionals de ervaringen van werkzoekenden zelf en hun perspectief op de dienstverlening meer moeten meenemen in hun dagelijkse werkpraktijk (Eleveld, Kampen & Arts 2020; Van Hal 2013).

5 NAAR EEN MEER TOEKOMSTBESTENDIG DEMOCRATISCH SOCIALEZEKERHEIDSSTELSEL

De verschuivingen in het socialezekerheidsstelsel en de visie op goed burgerschap die dit met zich meedraagt gaan uit van economisch zelfredzame burgers. De mogelijkheden voor burgers om aan dit ideaal te voldoen worden echter bemoeilijkt door ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Betaald werk lijkt hierdoor eerder ‘exclusief’ dan ‘inclusief’ te worden voor bepaalde groepen burgers. Daarnaast lijkt de toegeschreven verantwoordelijkheid voor burgers om in het eigen inkomensonderhoud te voorzien, vooralsnog niet gepaard te gaan met meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de eigen situatie. We concluderen dan ook dat binnen het huidige socialezekerheidsstelsel sprake lijkt van een

democratisch gebrek. Burgers hebben slechts beperkte mogelijkheden om invloed uit te oefenen op hun sociale zekerheid. De huidige vormen van participatie zijn veelal collectief, formeel en indirect via representanten georganiseerd en er zijn twijfels of deze vormen in de praktijk wel voldoende effectief zijn. Burgers zouden dus beter in staat gesteld moeten worden om directe invloed uit te oefenen op het proces van re-integratie en inkomensbescherming om daarmee de eigen verantwoordelijkheid waar te kunnen maken in het vinden en behouden van betaald werk. Dat betekent dat er rekening moet worden gehouden met de verschillende ‘denk- en doenvermogens’ van burgers (WRR 2017) en de informatieverstrekking vanuit die overheid richting burgers die dat impliceert. Maar ook zou er meer aandacht moeten zijn voor de implicaties die dit ideaal van economisch zelfredzame burgers heeft voor de overheid zelf, in het bijzonder voor het handelen van professionals die uitvoering geven aan de sociale zekerheid: ervaringen van werkzoekenden zelf en hun perspectief op de dienstverlening zouden een centralere plek moeten krijgen in de re-integratiedienstverlening.

Tot slot, democratische participatie wordt beschouwd als een universele waarde voor de samenleving, organisaties en een moreel recht voor *alle* burgers. Volgens De Spiegelaere en collega’s (2019) leidt democratische participatie voor werkenden tot meer welzijn en gezondheid, een betere kwaliteit van werk, en een hogere *overall* levensvoldoening. Meer democratische participatie zorgt daarnaast voor productievere, innovatievere en duurzamere organisaties en een hogere arbeidsmarktparticipatie, minder economische ongelijkheid en meer betrokkenheid bij de burgerlijke democratie. Ook het rapport van de WRR (2020) wijst op het belang van zeggenschap en verbondenheid in werk (‘grip op het werk’) en de positieve gevolgen die dat heeft voor het individu, de economie en de samenleving. In lijn met deze redenering zou men kunnen stellen dat voor burgers die aangewezen zijn op sociale zekerheid, dergelijke condities net zo fundamenteel zijn als voor elke andere burger. Burgers die inkomensondersteuning krijgen vanwege werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid zitten in een afhankelijke relatie met de overheid. Om deze ongelijkwaardige positie tegen te gaan, zou het goed zijn directere inspraak voor burgers te organiseren (Eleveld, Kampen & Arts 2020; De Spiegelaere e.a. 2019). Zoals Tonkens (2014b, p. 6) beschrijft:

‘De participatiesamenleving is een prachtig ideaal, mits we het niet tegenover de verzorgingsstaat plaatsen, maar in het verlengde ervan, als verbeterde versie van de verzorgingsstaat. Betrouwbare, responsieve instituties en sociaal werkers hebben er een centrale plaats in, ter voorkoming van grotere ongelijkheid. Democratische en politieke vernieuwing heeft er een plaats in.’

LITERATUUR

P. van der Aa, 'Professioneel handelen als puzzelen in de uitvoering van arbeidsactivering', *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 2017, nr. 1, p. 4-22.

I. Bakker, H. Mateman & S. Verweij, *Wat werkt bij... cliëntenparticipatie?* (herziene versie), Utrecht: Movisie 2016.

M. von Bergh, M. Ramparichan, F. Pennings & J. Schippers, *Wat werkt voor de WW? Eindrapportage van het project Juridische en economische aspecten en gevolgen van wijzigingen in werkloosheidsregelingen sinds 1987*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2019.

H. Berghuis & L. Tabois, *UWV jaarverslag 2019*, Amsterdam: UWV 2020.

R. van Berkel, P. van der Aa & N. van Gestel, 'Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies', *European Journal of Social Work* 2010, nr. 4, p. 447-463.

R. Blonk, M. van Twuijver, H. van de Ven & A. Hazelzet, *Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijk Uitvoeringspraktijk*, Leiden: TNO 2015.

S. Bothfeld & S. Betzelt, 'Activation and labour market reforms in Europe: Challenges to social citizenship – introduction', in: S. Betzelt & S. Bothfeld (red.), *Activation and labour market reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship*, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan 2011, p. 3-14.

W.H.A.C.M. Bouwens, M.S. Houwerzijl & W.L. Roozendaal, *H.L. Bakels, Schets van het Nederlandse arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

R.H. Cox, 'From safety net to trampoline: Labor market activation in the Netherlands and Denmark', *Governance: An international journal of policy and administration* 1998, nr. 4, p. 397-414.

CPB, *Juniraming 2020*, Den Haag: CPB 2020.

M. van Dodeweerd, W. Koning, F. Kuiper & A. Pons, *Divosa Benchmark Werk & Inkomen, jaarrapportage 2019*, Utrecht: Divosa 2020.

M. Douwes, M.A. Huysmans, M.P. de Looze & K.O. Kraan, *Gevolgen van robotisering voor de arbeidsbelasting en het arbeidsdeskundig handelen*, Leiden: TNO 2017.

G. Drosterij & R. Peters, 'De nieuwe burgerlijkheid: Participatie als conformerende zelfredzaamheid', *Beleid en Maatschappij* 2011, nr. 4, p. 456-472.

P. van Echtelt, *Werk, zaligmakend of ziekmakend? De relatie tussen arbeid en gezondheid – working paper*, Den Haag: WRR 2020.

P. van Echtelt, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort m.m.v. L. Putman, *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag: SCP 2019.

P. van Echtelt & E. Josten, 'Werken voor je geld', in: V. Veldheer, J. Jonker, L. van Noije & C. Vrooman (red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, Sociaal en Cultureel Rapport 2012, Den Haag: SCP 2012, p. 95-114.

J. Edelenbos & R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming*, Utrecht: Uitgeverij Lemma 2001.

T. Eikenaar, A.E. de Rijk & A. Meershoek, 'What's in a frame? How professionals assess clients in Dutch work reintegration practice', *Social Policy & Administration* 2016, nr. 7, p. 767-786.

A. Eleveld, T. Kampen & J. Arts, *Betere rechtsbescherming en inspraak voor bijstandsgerechtigden*, Sociale Vraagstukken 2020, zie www.socialevraagstukken.nl/betere-rechtsbescherming-en-inspraak-voor-bijstandsgerechtigden/

A. Fung, 'Varieties of participation in complex governance', *Public Administration Review* 2006, p. 66-75.

N. Gestel, E. Vossen, S. Oomens & D. Hollanders, *Toekomst van de sociale zekerheid: Over provisie, preventie en participatie*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

L.B.E. van Hal, *Working on activation: Analyses of stories about vocational rehabilitation of people with disabilities in the Netherlands* (diss. Maastricht), Maastricht University 2013.

A. Hetzler, 'Labour market activation policies for the long-term ill – a sick idea?', *European Journal of Social Security* 2009, nr. 4, p. 369-401.

I. Houtman, K. van der Ploeg, E. de Vroome & M. Ramaekers, 'Hoofdstuk 2: Kerncijfers', in: M. Douwes & W. Hooftman (red.), *Arbobalans 2018: Kwaliteit van de arbeid, effecten en maatregelen in Nederland*, in opdracht van het Ministerie van SZW, Leiden: TNO 2019, p. 24-74.

H. de Jong, T. Everhardt & C. Schrijvershof m.m.v. R. Frierson, J. Weda & R. van Winden, *Toepassing van de Wet verbetering poortwachter*, in opdracht van het Ministerie van SZW, Den Haag: Ape 2011.

J. Kluve, D. Card, M. Fertig, M. Góra, L. Jacobi, P. Jensen & A. Weber, *Active labor market policies in Europe: Performances and perspectives*, Berlijn/Heidelberg/New York: Springer 2007.

P. Koning, 'Verleden, heden en toekomst van de WIA', *Economisch-Statistische Berichten* 2019, 104, 4772, p. 151-153.

I. Louwerse, M. Huysmans, J. van Rijssen, A. van der Beek & H. Anema, 'Wie stroomt er in de WIA in en wie stroomt uit?', *Tijdschrift voor Bedrijfs- en Verzekeringsgeneeskunde* 2019, nr. 1, p. 15-20.

H. Lautenbach & A. Kuenn-Nelen, 'Arbeidspositie arbeidsgehandicapten onder druk', *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen* 2016, 94, p. 59.

L. van Noije, J. Jonker, V. Veldheer & C. Vrooman, 'Verschuivende verantwoordelijkheden', in: V. Veldheer, J. Jonker, L. van Noije & C. Vrooman (red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, Sociaal en Cultureel Rapport 2012, Den Haag: SCP 2012, p. 303-322.

OECD, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings across OECD Countries*, Parijs: OECD publishing 2010.

S. Oomens, *Organiseren van de inclusieve arbeidsmarkt. Arbeidsdeskundige handvatten voor werkgevers*, Nijmegen: HAN University of Applied Sciences Press 2017.

B. van Oortmarssen, *Reïntegratie bij langer durend ziekteverzuim: Een longitudinaal onderzoek naar (inter)acties van werknemer, leidinggevende en bedrijfsarts* (diss. Utrecht), Leens: Drukkerij de Marne 2014.

W. Otten, I.M. Vooijs, N. van Kesteren, S.M.N. Boermans & A.M. Hazelzet, *Methodisch (samen) werken in het domein werk en inkomen*, Leiden: TNO 2019.

P. Piek, T. van Vuuren, J.F. Ybema, C. Joling & J. Huijs, *Re-integratie van zieke werknemers: Feiten, verklaringen en mogelijkheden*, in opdracht van RWI, Den Haag: TNO 2008.

F. Reitsma & S. Wagenaar, *Duiding arbeidsmarktontwikkelingen juli 2019; UWV Arbeidsmarktinformatie en -advies*, Amsterdam: UWV 2019.

J. Snel, S. van Houten-Pilkes & S. Groenland, *SBI Formaat MonitOR 2015-2016*, Doorn: SBI Formaat 2016.

S. de Spiegelaere, A. Hoffmann, R. Jagodziński, S.L. Hernández, Z. Rasnača & S. Vitols, 'Democracy at work', in: M. Jepsen (red.), *Benchmarking working Europe 2019*, Brussel: ETUI 2019, p. 67-89.

E. Tonkens, 'Herover de participatiesamenleving', *S&D* 2014, nr. 1, p. 85-95 (Tonkens 2014a).

E. Tonkens, *Vijf misvattingen over de participatiesamenleving* (afscheidsrede), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2014 (Tonkens 2014b).

H.C. Visser, S. Saalbrink & J.W.M. Mevissen, *Naleving van de Wet op de Ondernemingsraden: Stand van zaken 2008, eindrapport*, in opdracht van het Ministerie van SZW, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek 2012.

K. Vonholt, S. Uitdewilligen & F.J.M. Nijhuis, 'Factors affecting the acceptance of people with disability at work: a literature review', *Journal of Occupational Rehabilitation* 2013, 23, p. 463-475.

E. Vossen & N. van Gestel, 'Translating macro-ideas into micro-level practices: The role of social interactions', *Scandinavian Journal of Management* 2019, nr. 1, p. 26-35.

E. Vossen, *Uncovering the microfoundations of the activation paradigm: A translation perspective on sickness absence practices in Dutch and Danish hospitals* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Ipskamp Printing 2016.

C. Vrooman, L. van Noije, J. Jonker & V. Veldheer, 'Responsabele burgers, regisserende overheid', in: V. Veldheer, J. Jonker, L. van Noije & C. Vrooman (red.), *Een beroep op de*

burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?, Sociaal en Cultureel Rapport 2012, Den Haag: SCP 2012, p. 11-31.

I. Wajon, P. Vlug & E. Enneking, *Naleving van de Wet op de Ondernemingsraden: Stand van zaken begin 2017*, in opdracht van het Ministerie van SZW, Numansdorp/Rotterdam: Vlug Adviseurs en Onderzoeksbureau EVA 2017.

WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017.

WRR, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2020.

F.A. van der Zee, L. van Dam & N. Rosenkrantz, *Werkgevers Enquête Arbeid 2019; Resultaten in vogelvlucht*, Leiden: TNO 2020.

14 NAAR EEN SOCIALER EUROPA? NAAR EEN GEHARMONISEERDE FINANCIERING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID IN DE EUROPESE UNIE!

*Paul Schoukens**

SAMENVATTING

In dit hoofdstuk pleiten we voor meer juridische harmonisatie op het gebied van de sociale zekerheid. In tegenstelling tot wat traditioneel wordt voorgestaan, wordt er niet bepleit om Europees meer in te grijpen aan de uitkeringszijde, maar wel aan de financieringszijde van de sociale zekerheid. Concreet wordt een vork (of bandbreedte) voorgestaan waarbinnen lidstaten hun stelsels dienen te financieren. De nood aan meer harmonisatie op financieringszijde wordt in dit hoofdstuk gelegitimeerd vanuit de doelstelling om een eerlijke concurrentie op de interne Europese markt te waarborgen. Verder kan een diepgaander harmonisatie van de socialezekerheidsfinanciering het risico van sociale dumping effectiever ondervangen. In dit hoofdstuk wordt het voorstel om een vork of bandbreedte waarbinnen de financiering van de sociale zekerheid zich dient te begeven, gekaderd binnen het historisch debat rond (meer of minder) socialezekerheidsharmonisatie. Daarnaast wordt ingegaan op de meer recente evolutie van het Europese semestersysteem, waarbij sociale zekerheid door de Europese Unie (EU) nog steeds al te vaak op een eenzijdige wijze als budgetkost wordt benaderd. Uit het debat dat de afgelopen decennia rond socialezekerheidsharmonisatie is gevoerd en uit de evolutie die de Europese beleidsmonitoring in het semestersysteem doormaakt op het gebied van de sociale zekerheid, blijkt dat er onvoldoende aandacht uitgaat naar de financiering van de sociale zekerheid. Een vork of bandbreedte waarbinnen de financiering van nationale stelsels zich dient te situeren, kan deze lacune opvangen en zodoende een gevaar voor sociale dumping mede ondervangen.

* Prof. dr. P.S.J.M. Schoukens is gewoon hoogleraar socialezekerheidsrecht aan de K.U. Leuven. Bij Tilburg University is hij bijzonder hoogleraar Internationaal en Europees socialezekerheidsrecht vanwege Instituut Gak.

1 INLEIDING

Deze bundel wil een blik vooruit werpen op de toekomst van de sociale zekerheid. Ik ga de uitdaging graag aan en wilde hierbij een heikel onderwerp aansnijden, met name de nood aan (meer) juridische socialezekerheidsharmonisatie op Europees niveau. Bert de Jong staat bekend als een persoon die de moeilijke vragen niet uit de weg gaat. De keuze was dan ook snel gemaakt. Het onderwerp wordt evenwel vanuit een bepaalde invalshoek benaderd: met name de financiering; het gaat dus om de noodzaak om verdergaande EU-regels te krijgen omtrent de financiering van de sociale zekerheid. Concreet staan we een vork (of bandbreedte) voor waarbinnen EU-lidstaten hun sociale zekerheid gefinancierd zullen moeten krijgen. De gedachte van een Europese financieringsvork wordt deze dagen door leden van de groep RUESS (*Research Unit Europe en Social Security*) van de KU Leuven uitgedragen (zie recent Pieters & Schoukens 2020). Deze groep heeft zich binnen het Instituut Sociaal Recht van de KU Leuven uitvoerig beziggehouden met de studie rond Europese socialezekerheidsharmonisatie. Ze bouwde hierbij verder op het onderzoek dat midden jaren tachtig al was begonnen binnen de groep van *Socialezekerheidswetenschap* van de Tilburg University (toen de KU Brabant). In die zin is de bijdrage over de mogelijke toekomst van het Europese socialezekerheidsrecht tegelijkertijd een teruggrijpen naar het verleden. Het verwijst dus evenzeer impliciet naar het rondmaken van een levenscirkel; een centrale gedachte bij een afscheid. Veel van de bronnen (uit het verleden) zullen dan ook teruggrijpen naar deze twee periodes in Tilburg en daaropvolgend in Leuven.

De noodzaak om harmoniserend op te treden op het gebied van de sociale zekerheid in Europa houdt al decennialang tal van wetenschappers en beleidsmakers bezig. Het debat werd onmiddellijk bij de start van de Europese Economische Gemeenschap in 1957 gelanceerd: moest er nu al dan niet regulerend worden opgetreden om de verschillende sociale stelsels inhoudelijk dichter bij elkaar te brengen? Hoe kan men immers tot een eengemaakte markt in Europa komen als de spelregels – waaronder de organisatie van sociale zekerheid die een impact heeft op de loonkost en dus ook op de productiekosten – niet gelijk zijn voor de spelers op deze markt? Zoals later nog zal blijken, is het best merkwaardig dat in het debat weinig aandacht uitging naar de financieringszijde. Sociale zekerheid wordt binnen het kader van de EU voornamelijk op een niet-juridische wijze benaderd vanuit de uitkeringszijde (de sociale uitkomsten). Dit is enigszins opmerkelijk daar de oorspronkelijke vraag om te harmoniseren grotendeels vertrok vanuit de behoefte om de concurrentiële spelregels eerlijk te laten verlopen (noodzaak voor een *equal level playing field*). In zeker zin zou de eerste aandacht dan ook moeten uitgaan naar de harmonisering van de socialezekerheidslasten. Vanuit de sociale zekerheid zelf is het eveneens merkwaardig enkel de uitkeringszijde te benaderen, zonder naar de financieringszijde te kijken. De twee aspecten – financiering én uitkering – zijn immers sterk met elkaar verwe-

ven, zeker vanuit een perspectief van sociale verzekering. Beginselen als equivalentie (verhouding bijdrage en uitkering) en transparantie (verwachting van de verzekerde naar omvang uitkering gelet op de geleverde bijdragen/betaalde premies) spelen immers een belangrijke rol bij de uitwerking en bij het beheer van sociale verzekeringen. Vreemd genoeg gaat er in het Europese sociale debat weinig tot geen aandacht naar uit. De financieringszijde werd losgeweekt van dit debat en haast volledig overgelaten aan de financiële Europese experts binnen het kader van de budgettaire monitoring in het EU-semesterstelsel. Hier wordt echter sociale zekerheid herleid tot enkel een kostenfactor voor het nationale budget. De intrinsieke band met de uitkeringszijde gaat er verloren.

Centraal staat dus de vraag of er niet meer aandacht voor de (juridische) harmonisering op het vlak van de socialezekerheidsfinanciering op het Europese niveau moet zijn om de concurrentiële spelregels op de interne markt eerlijker te laten verlopen. En zo ja of het toepassen van een financieringsvork hiervoor een oplossing kan zijn. Deze vragen trachten we te beantwoorden door historisch terug te grijpen naar het harmonisatiedebat binnen de EU, en dit debat evolutief te benaderen vanuit de achterliggende harmonisatie-doelstelling van eerlijke concurrentie. Dit hoofdstuk wordt hiertoe in volgende delen opgedeeld. In paragraaf 2 brengen we het debat over (de nood aan) socialezekerheidsharmonisatie terug in herinnering, evenals de evolutie van dit debat tijdens de laatste decennia (de noodzaak om te harmoniseren). Vervolgens staan we in paragraaf 3 stil bij de vraag of er in het internationale en Europese socialezekerheidsrecht al juridisch (afdwingbare) regels bestaan op het vlak van de financiering van de nationale stelsels (internationale standaarden op het vlak van socialezekerheidsfinanciering). Deze vraag is nodig om na te gaan of de EU wel dient in te grijpen; de noodzaak te reguleren neemt af wanneer er al effectieve internationale regelingen in voege zijn op het gebied van een concurrentieel eerlijk te voeren financiering. Hierna wordt in paragraaf 4 ingegaan op de huidige realisaties van de Europese Unie op het vlak van harmonisatie van sociale zekerheid. In de eerste plaats wordt ingegaan op het beperkt aantal bestaande Europese maatregelen (het verborgen sociale model); vervolgens gaan we in deze paragraaf in op het recent gelanceerde initiatief van de Europese pijler van sociale rechten en in het bijzonder wat in deze pijler gerealiseerd wordt op het vlak van Europese regulering inzake financiering. In de laatste paragraaf wordt dan ingegaan op het voorstel om een Europese financieringsvork in te voeren.

De vork kan als volgt samengevat worden: het hanteren op EU-niveau van een bandbreedte waarbinnen staten de financiering van de sociale zekerheid dienen te organiseren (Europese socialezekerheidsvork); tegelijkertijd worden, zoals vandaag reeds het geval is, de uitkeringen op juridisch niet-afdwingbare wijze gemonitord op Europees niveau door de bestaande open methode van beleidscoördinatie. Het juridisch ingrijpen beperkt zich dus tot het hoogst noodzakelijke en laat de staten ongemoeid in het organiseren van de sociale

zekerheid (art. 153 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)) maar met respect voor de eerlijke mededinging op de Europese markt en met een (niet-juridische) controle op de sociale uitkomst (in navolging van de Europese pijler). Door het invoeren van deze vork wordt de band tussen socialezekerheidsharmonisatie en een van haar onderliggende doelstellingen weer wat sterker aangescherpt. De Europese interne markt heeft nood aan duidelijke juridische regels met betrekking tot de nationale financiering van de sociale zekerheid, tenminste wanneer we wensen te voorkomen dat sociale zekerheid op EU-niveau alleen als kostenpost wordt benaderd die zo veel als mogelijk beperkt moet worden (gevaar voor sociale dumping).

2 WAAROM HARMONISEREN OP HET GEBIED VAN DE SOCIALE ZEKERHEID?

Sinds de start van de Europese Gemeenschappen hebben socialezekerheidsexperts vanuit verschillende disciplines de noodzaak en de mogelijkheid om nationale socialezekerheidsstelsels te harmoniseren, bestudeerd. Onder harmonisering wordt traditioneel verstaan de transnationale regulering van socialezekerheidsregelingen met het oog om stelsels inhoudelijk dichter tot elkaar te brengen (Kremalis 2013; Schoukens 2018).

De aandacht voor de noodzaak om op Europees niveau te harmoniseren, verliep de afgelopen decennia in verschillende golven. Bij de start van de Europese (Economische) Gemeenschap werd de discussie al op tafel gelegd (Pieters 1988). De nadruk bij de aanvankelijke discussie lag voornamelijk op de grote inhoudelijke verscheidenheid van de stelsels (van de toenmalige zes (!) lidstaten). In die tijd werd het niet opportuun geacht in te grijpen vanuit een supranationaal niveau: de stelsels waren immers zo verscheiden naar inhoud omwille van hun onderliggende economische en culturele determinanten; deze beïnvloedden immers niet op dezelfde wijze de totstandkoming en de verdere ontwikkeling van onze stelsels in Europa (Berghman 1988). Een ingrijpen ‘van bovenaf’ zou het politieke, culturele en sociale evenwicht dat aan de grondslag ligt van elk stelsel van sociale zekerheid (Berghman 1988) grondig kunnen ondermijnen met een mogelijke implosie van het stelsel tot gevolg (Pieters 1988 en Pieters 1991).

Naast de grote verschillen in de onderliggende economische en culturele determinanten spitste het debat zich eveneens toe op het ‘*level playing field*’ dat het best zo veel als mogelijk gelijk moe(s)t gehouden worden om een eerlijke concurrentieomgeving voor bedrijven te garanderen. Ingrijpen op de sociale zekerheid zou hier meer kwaad dan goed doen. Europese standaarden uitvaardigen op het vlak van de sociale zekerheid dreigde de wens naar gelijke spelregels zelfs te verstoren. De socialezekerheidslasten zijn naast tal van andere factoren immers maar één element in de uiteindelijke en arbeidskost en de hiermee gerelateerde

productiekost. Er nu één element uithalen (sociale zekerheid) om het te onderwerpen aan Europese regels (harmonisatie) dreigde het gewenste evenwicht in de spelregels op de Europese markt onderuit te gaan halen. Staten zouden moeten ingrijpen op andere elementen die de kostprijs van arbeid meebepalen, waaronder het fiscaal beleid (belastingdruk), het sociale evenwicht (bereikt tussen de sociale partners en de overheid om tot een bepaalde sociale uitkomst te komen in de bescherming), de investering in infrastructuur, enzovoort.

In deze beginperiode vereiste de eengemaakte markt geen harmoniserend optreden op het gebied van de sociale zekerheid; eerder het tegenovergestelde (Pieters 1988). Verder werd nog aangevoerd dat om de concurrentiepositie van bedrijven te vrijwaren, vele staten ook geneigd zouden zijn om een muntdevaluatie door te voeren. De bijkomende inspanningen die staten zouden moeten leveren om aan de Europese sociale vereisten te voldoen, zouden de productiekosten doen stijgen; een devaluatie zou de eigen bedrijven terug op de Europese markt prijzen. Een Europees ingrijpen op het vlak van de sociale zekerheid zou dus hooguit een verschuiving van de kosten met zich meebrengen; het inwinnen van de oorspronkelijke positie op de markt zou hierbij de voornaamste drijfveer zijn.

Met het oog op de verwezenlijking op 1 januari 1993 van de 'Europese interne markt' (ook bekend als 'Europa 92') laaide het harmonisatiedebat weer op. Ditmaal speelde de Commissie onder het voorzitterschap van wijlen Jacques Delors een belangrijke rol. Kon de Europese Gemeenschap beperkt blijven tot een zuivere economische gemeenschap (interne markt) of moest er doorgegroeid worden naar een meer politieke unie waar sociale en ecologische doelstellingen evenwaardig naast de economische eenwording nagestreefd moesten worden? Delors stond alvast het laatste voor (Commissie EU; Witboek 1994). Vergeleken met de beginperiode (1960) waren er zeker argumenten om meer harmonisatie te bepleiten. Sociale zekerheid kwam als element in de kostenbepaling geïsoleerd te staan. In de andere domeinen die invloed hadden op de productiekost, zoals belastingen, infrastructuur, arbeidsveiligheid, enzovoort, was Europa al (sterk) aanwezig, of zou er na de inwerkingtreding van de interne markt ('Europa 92') snel aanwezig zijn. Zo werden er in deze periode al heel wat Europese middelen vrijgemaakt om infrastructuur en onderwijs in minder ontwikkelde en/of meer afgelegen regio's op een Europees peil te krijgen. Verder zorgde de Europese muntunie (EMU) die in het zog van de EU-interne markt uiteindelijk tot stand kwam, ervoor dat lidstaten hun soevereiniteit bij het voeren van het nationaal muntbeleid ingeperkt zagen worden. Snel een devaluatie doorvoeren, zoals een aantal lidstaten nog had gedaan begin jaren negentig, om de concurrentiepositie van de eigen bedrijven te vrijwaren, behoorde alsmaar meer tot het verleden.

Kortom, de marges om via nationaal beleid invloed te hebben op de arbeidskosten, werden steeds beperkter. De redenering die men in de jaren zestig volgde om een Europese harmo-

nisatie op het gebied van sociale zekerheid in de weg te staan, hield geen stand meer. Integendeel, als men niet zou gaan opletten, dreigde sociale zekerheid te vervallen tot een van de weinige domeinen die nationale regeringen nog exclusief voor handen hadden om bedrijven te subsidiëren. Het gevaar hiervan is dat dergelijk subsidiebeleid snel zou vervallen tot een afbouw van het socialezekerheidsstelsel. Het gevaar van sociale dumping voor het behoud van de concurrentiepositie doemde op aan de horizon (Pieters 1988; Pieters 1991).

Niettegenstaande het feit dat de EU Commissie in deze periode pleitte voor een versterking van het Europese sociale model (EU Commissie Witboek 1994), werd er uiteindelijk geen concreet initiatief genomen om dit 'model' juridische inhoud te geven. Los van enkele algemene verklaringen en de uitvaardiging van een – juridisch niet-afdwingbaar – Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden (EU Commissie 1990), bleven concrete initiatieven voor een mogelijke harmonisering van de sociale zekerheid op Europees niveau vooralsnog uit. Daarentegen werd er flink geïnvesteerd in de infrastructuur, werden onder de vlag van de EMU het nationale fiscale beleid en de nationale budgetten nauwlettend opgevolgd door de Europese instellingen, werden de nationale programma's inzake arbeidsveiligheid en -gezondheid onderhevig aan Europese standaarden, kenden de programma's inzake studentenuitwisseling (ERASMUS en TEMPUS) een ongekend succes en werden in het zog hiervan allerhande (juridische en niet-juridische) afspraken gemaakt inzake onderlinge erkenning van diploma's en van beroepskwalificaties en kwam men stilaan tot een eenvormige aanpak van de curricula in hoger onderwijs. Op het vlak van de sociale zekerheid bleef het, met uitzondering van de Europese coördinatie (Verordening (EEG) nr. 1408/71, opgevolgd door Verordening (EG) nr. 883/2004), stil. Zelfs toen de EMU een versnelling hoger schakelde met de lancering van de euro, bleven initiatieven inzake een dichter bij elkaar brengen van de nationale socialezekerheidsregelingen uit. En hoewel de Europese Unie in deze periode de mond vol had over de strijd tegen sociale uitsluiting en de modernisering van de gezondheids- en pensioenregelingen, werd de bevoegdheid om op Europees niveau juridisch op te treden op het gebied van de sociale zekerheid zelfs beperkt (Korda & Schoukens 2006).

Naar aanleiding van de financiële crisis (2008) en de daaruit voortvloeiende economische crisis kende het debat over (meer) harmonisatie inzake sociale zekerheid wederom een (korte) opflakking. Velen zagen in deze crisissen een potentieel keerpunt die tot een sterker en vooral socialer Europa kon leiden. Een van de doelstellingen was om het sociale luik binnen de jaarlijkse monitoring van het Europese semestersysteem op te voeren, zodat het de inhoudelijke evenknie zou worden van de budgettaire-financiële criteria die vorm gaven aan Europees stabiliteitspact (Beke & Schoukens 2014; Beke, De Becker e.a. 2014). Het leidde tot enkele ver gevorderde ideeën en concrete voorstellen om Europees regulerend op te treden op het vlak van de sociale zekerheid (en in het bijzonder voor de invoering

van een Europese werkloosheidsverzekering: zie hierover Vandenbroucke 2020 en eveneens Pieters 2019); uiteindelijk bleef een concrete regelgeving op Europees vlak uit.

Wel had de discussie tot gevolg dat sociale zekerheid meer ingang begon te krijgen in de werking van het Europese semestersysteem, hoewel de insteek wellicht iets te eenzijdig was: de impact van de socialezekerheidsuitgaven op het nationale budget. Zoals verder nog zal blijken (par. 3) diende men te wachten tot de uitvaardiging van de Europese Pijler Sociale Rechten om in deze zienswijze kentering te krijgen. Tot dan werd (wordt?) sociale zekerheid in de eerste plaats nog steeds als een kost beschouwd voor het (belasting)budget en de nationale begroting. De interesse voor een socialer Europa die na de financieel-economische crisis een opstoot kende, verwaterde snel tot een Europees monitoren van socialezekerheidskosten gemaakt door de nationale lidstaten. Sociale zekerheid moest in de eerste plaats economisch efficiënt en effectief beheerd worden. Lidstaten werden gevraagd de toenemende onkosten die de vergrijzing, de alsmaar duurder wordende gezondheidszorg en de mogelijk structurele werkloosheid veroorzaakten, met drang aan te pakken. Naast efficiëntie en effectiviteit maakten financiële draagkracht en activering de kernbegrippen in dit betoog uit (zie verder onder par. 3).

3 **INTERNATIONALE EN EUROPESE (JURIDISCHE) STANDAARDEN INZAKE SOCIALEZEKERHEIDSFINANCIERING**

In de vorige paragraaf werd het debat op EU-niveau over (meer) harmonisatie op het gebied van de sociale zekerheid geschetst. Vooraleer in te gaan op de huidige visie van de EU inzake socialezekerheidsharmonisatie, dient eerst kort stil gestaan te worden bij de andere internationale en Europese instellingen, met als belangrijkste de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) en de Raad van Europa. Zij waren immers gedurende vele jaren de motor voor harmonisatie. Zo vaardigden beide instellingen (minimum)standaarden uit op het vlak van de sociale zekerheid, met als belangrijkste referentieverdragen respectievelijk de IAO-Conventie nr. 102 (IAO 102) en de Europese Code inzake Sociale Zekerheid (Code).

Met deze normen wilde men in de eerste plaats komen tot een verdere Europese en internationale verspreiding van de socialebeschermingsgedachte; maar ook hier is de gedachte om te komen tot gelijke (economische) spelregels voor bedrijven die in een alsmaar sterker geglobaliseerde wereld rechte reeks met elkaar in concurrentie komen te staan, niet veraf. Over de (zwakke juridische) effectiviteit van deze normen hebben we ons vroeger al uitvoerig uitgelaten (Pieters & Schoukens 2015). Hier dient enkel gewezen te worden op het feit dat deze conventies vooral aandacht hebben voor de uitkeringszijde van de sociale

zekerheid (toegangs- en toekenningsvoorwaarden; hoogte van de uitkeringen). Gelet op hoger vermelde doelstellingen (sociale vooruitgang en respect voor behoud van een eerlijke concurrentie) is het opmerkelijk om vast te stellen dat haast geen aandacht uitgaat naar de financieringszijde (harmonisatie van de sociale bijdragen of lasten meer in het algemeen). Op dit vlak beperkt de normering zich tot één bepaling (art. 71 IAO 102 en 70 Code),¹ die in essentie als volgt kan worden samengevat: bijdragen dienen gespreid te worden over werkgevers en werknemer; en verder is het hierbij niet toegestaan om werknemers meer te laten bijdragen dan werkgevers (de werknemersbijdrage moet met andere woorden nominaal steeds lager zijn dan de werkgeverbijdrage).

De bepaling luidt wat gedateerd. Zo kan men zich vandaag vragen stellen bij de toegevoegde waarde van de opdeling tussen werkgevers- en werknemersbijdragen (Pieters 2006). Houden de werkgevers immers niet bij de bron, bij de betaling van het loon, de werknemersbijdragen al in? Is het in de huidige socio-economische situatie dan ook niet zinvoller om te spreken over de totale omvang van de sociale lasten die bestaat uit de werknemers- én werkgeversbijdrage evenals het gedeelte van de belastingopbrengst die gebruikt wordt voor de financiering van de sociale zekerheid (subsidie vanuit het algemene budget)?

De financieringsbepaling van IAO 102 en de Code houdt geen rekening met een mogelijke financiering vanuit de belasting (aandeel inkomstenbelasting betaald door de sociaal verzekerde of diens werkgever dat uiteindelijk aangewend wordt voor de financiering van de sociale zekerheid). De meeste landen (in de EU) financieren echter de sociale zekerheid mee vanuit de belastingen (in het bijzonder door inkomstenbelastingen, maar mogelijk ook door andere fiscale heffingen; zie MISSOC Tabel I 2019). Het aandeel van de belastingen in de financiering van de sociale zekerheid is in de meeste Europese landen echter vrij aanzienlijk (MISSOC 2019).

Wellicht van meer relevantie getuigend is de bepaling die stelt dat staten verantwoordelijk zijn om de juridisch vooropgestelde uitkeringen ook effectief uit te (kunnen) keren. Het moge duidelijk zijn dat de staat garant moet staan voor de (wettelijk) bepaalde uitkeringen;

1 Zo stellen art. 71 IAO 102 en art. 70 Code (op gelijkaardige wijze) dat:

- establishing the way of financing social security should avoid hardship to persons of small means and should take into account the economic situation of the state and of the classes of persons protected;
- the employee contributions should not exceed 50 per cent of the total of the total of financial resources allocated to the concerned group of persons
- the state guarantees that enough means will be available to cover the costs of the benefits guaranteed. Moreover, the necessary actuarial studies and calculations concerning the financial equilibrium should be made, periodically and whenever before the way of financing the benefits is to be changed.

het kan zich van deze verplichting niet ontdoen, ook niet wanneer de taak van uitbetaling overgedragen zou worden aan particuliere actoren.

Desalniettemin dient toch besloten te worden dat op het vlak van de internationale en Europese minimumstandaarden de bepalingen inzake de financiering van de sociale zekerheid eerder aan de beperkte kant zijn; bovendien reflecteren ze een ietwat verouderd denken inzake sociale zekerheid, beperkt tot de situatie van de werknemer waarbij de financiële last van de premies door beide partijen (werkgever/werknemer) gedragen kan worden maar nooit meer dan 50% ten laste kan komen van de werknemer. Onduidelijk is hoe de fiscale last – aandeel (inkomsten)belasting ter financiering van de sociale zekerheid – hierbij in rekening moet worden gebracht. De standaarden leggen voornamelijk de nadruk op de bescherming van de uitkering en werken voornamelijk de achterliggende doelstelling van een globale sociale vooruitgang concreet uit in minimumstandaarden aan uitkeringszijde. De doelstelling van het behoud van een eerlijke concurrentie (*equal level playing field*) blijft hierbij achterwege.

4 DE BESTAANDE SOCIALEZEKERHEIDSREGELINGEN (HARMONISATIE) BINNEN DE EU

4.1 *Het verborgen 'sociale model'*

Op juridisch vlak heeft de EU zich inhoudelijk beperkt ingelaten (beperkte juridische harmonisatie). Belangrijkste verwezenlijkingen zijn de Europese richtlijnen die een gelijke behandeling tussen man en vrouw voorschrijven in de wettelijke en bovenwettelijke sociale zekerheid (Richtlijn 79/7/EEG; Richtlijn 86/378/EEG, inhoudelijk aangepast door Richtlijn 96/97/EG). Voor het overige beperkte het ingrijpen zich tot een niet-juridische beleidscoördinatie met betrekking tot sociale uitsluiting en de modernisering van de sociale bescherming (Schoukens 2002; Korda & Schoukens 2006; Beke, Debecker e.a. 2014). Hierbij worden staten uitgenodigd om te rapporteren over het gevoerde (sociale) belet rond een aantal vooraf bepaalde Europese doelstellingen en uitdagingen. Op basis van vastgestelde indicatoren die de resultaten van het vroeger gevoerde sociale beleid in kaart brengen, krijgen de lidstaten dan (niet-afdwingbare) beleidsaanbevelingen van de EU en medelidstaten.

Na de financieel-economische crisis die in 2008 de kop opstak, vonden deze beleidsaanbevelingen hun weg in het jaarlijkse semestersysteem waar het financieel-budgettair beleid van lidstaten nauwgezet wordt afgetoetst op overeenstemming met het stabiliteitspact (Europese indicatoren in verband met schuldgraad, begrotingstekort, enzovoort; Beke &

Schoukens 2014). Sociale zekerheid wordt hier echter grotendeels benaderd als een onderdeel van het nationale budget. Hoewel de nadruk wel sterk ligt op de financieringszijde, wordt sociale zekerheid te eenzijdig benaderd als (enkel) een financiële last die (te veel) weegt op arbeid en productie. Beleidsaanbevelingen op het domein van de sociale zekerheid zijn dan ook in de eerste plaats geformuleerd in termen van aangewezen bezuinigingen en een beter te hanteren kostenefficiëntie. Een dergelijk patroon tekende zich alvast af in een analyse die we recent voerden over het inhoudelijk referentiekader dat de EU hanteert bij het uitwerken van haar jaarlijkse beleidsaanbevelingen op het vlak van de sociale zekerheid in het semesterssysteem (Schoukens 2016). Alzo kwamen we tot volgende dertien types van beleidsaanbevelingen voor de periode 2010-2016.

De EU beveelt (de lidstaten) aan:

- het socialezekerheidsstelsel zo uniform mogelijk te houden (bij voorkeur op het centrale niveau);
- om gezinsuitkeringen te hervormen vanuit een activeringsgedachte (van inkomensvervangende naar meer dienstenverlening voor opvang kinderen, zodat ouders de band met de arbeid niet te lang moeten onderbreken);
- om meer op gerichte wijze uitkeringen toe te kennen (voor hen die het echt nodig hebben; middelentoetsing kan hierbij van nut zijn);
- om de levensverwachting meer in de berekening en toekenning van ouderdomspensioenen als voorwaarde te verwerken;
- om werkloosheidsuitkeringen te beperken (in omvang en in uitbetalingsduur);
- om striktere toekenningsvoorwaarden te hanteren bij invaliditeitsuitkeringen (vanuit een activeringsgedachte);
- om de pensioenleeftijd tussen man en vrouw te harmoniseren;
- om de nationale gezondheidszorg en ziekteverzekeringssystemen te hervormen (waarbij meer aandacht uitgaat naar kwaliteit en adequate toegang tot zorgen);
- om de arbeidslasten die veroorzaakt worden door de heffing van socialezekerheidspremies te verminderen;
- om de indexering van uitkeringen meer los te koppelen van loonindexering;
- om uitkeringen adequaat te houden (onder meer door het versterken van particulier sparen en aanvullende regelingen);
- om het aandeel niet-gedeclareerd werk te beperken; en
- om armoede en sociale uitsluiting zo veel als mogelijk te beperken.

De aanbevelingen zijn inhoudelijk vrij uiteenlopend; het is dan ook moeilijk om er een centrale achterliggende gedachte in te vinden. Door echter de overwegingen die ten grondslag liggen aan deze beleidsaanbevelingen systematisch te analyseren, kon wel een achterliggend inhoudelijk referentiekader gevonden worden (Schoukens 2016). Hieruit

bleek dat de beperking van de socialezekerheidslasten een vaak voorkomende legitimering was voor de (meeste) beleidsaanbevelingen:

‘[a] standard recommendation in many of the reports is to lower the financial burden upon work. States are advised to take the necessary steps to reduce the effective tax and social burden on labour, especially for low income earners. States have to take measures so as to make sure that the system does not price the low-skilled worker out of the labour market. Overall the reduction of the financing costs on labour should be done in a budgetary neutral way: additional or new financial sources can thus be searched for on the basis of other sources. In other words there is a call to have a tax shift from labour to other income sources.’ (Schoukens 2016).

Sociale zekerheid wordt dus voornamelijk benaderd in termen van financiële en economische efficiëntie en effectiviteit. Het financiële evenwicht en de financiële draagkracht van de stelsels mogen niet lijden door een te hoog kostenbeslag vanwege de sociale zekerheid. In de lijn van de aanbevelingen van het IMF wordt sociale zekerheid in de eerste plaats benaderd als een uitgave in het algemene staatsbudget dat goed beheerd en gemanaged moet worden opdat de draagkracht en robuustheid van het stelsel naar de toekomst toe niet onderuit gehaald zou worden. Deze sterk financieel-budgettaire insteek ziet zich dan ook vertaald worden in (hogervermelde) aanbevelingen. Als er dan (toch nog) aanbevelingen met een sociale insteek te vinden zijn (zoals bijvoorbeeld de bestrijding van armoede en de roep om uitkeringen op een adequaat niveau te houden) valt op dat ze in vrij vage bewoordingen zijn opgesteld, zonder verwijzing naar een concreet te halen niveau of doelstelling. Daartegenover staat dat de aanbevelingen die een financieel-economische doelstelling nastreven vaak concreter geformuleerd zijn; bovendien kunnen ze, wanneer ze voldoende inhoudelijk verband houden met de doelstellingen van het Europese Stabi-teitspact, zelfs juridisch gesanctioneerd worden met boetes (Beke & Schoukens 2014).

Het achterliggend referentiekader (‘model’) dat de EU hanteert, is dan ook grotendeels van economisch-financiële aard. Nationale socialezekerheidsstelsels worden voornamelijk gemonitord en beoordeeld op hun financiële, fiscale en economische gezondheid. De gehanteerde sociale doelstellingen (voor zover ze al aanwezig zijn) en de sociale aanbevelingen zijn niet concreet genoeg gedefinieerd om van een volwaardig EU sociaal model te kunnen spreken. Daarnaast ontbreekt het aan de juridische instrumenten om de meer sociale aanbevelingen af te dwingen. ‘We are far from the original ideas of the EU social model as launched by the EU-Commission at the beginning of the 1990s’, alzo werd dan ook algemeen geconcludeerd in de gevoerde analyse (Schoukens2016).

4.2 *De Europese Pijler Sociale Rechten*

Ook binnen de Europese Unie voelt men geruime tijd al aan dat het gevoerde beleid op het vlak van de sociale zekerheid een te sterk financieel-economische inslag had gekregen. Als tegenwicht lanceerde de EU Commissie in 2017 (COM(2017) 250 final/2, 26 april 2017) een voorstel voor een Europese Pijler van Sociale Rechten (EPSR); Commissie, Raad en Europees Parlement keurden in een gezamenlijke beslissing het voorstel voor een Pijler Sociale Rechten op 17 november 2017² goed. De pijler staat in een twintigtal principes een sterker sociaal Europa voor; inhoudelijk worden de beginselen gespreid over bepalingen die betrekking hebben op de toegang tot arbeidsmarkt (hoofdstuk 1), het respect voor goede arbeidsvoorwaarden (hoofdstuk 2), en de toegang tot sociale bescherming en inclusie (hoofdstuk 3). Voornamelijk in het derde hoofdstuk vinden we de meeste bepalingen terug over sociale zekerheid.

Een van de essentiële bepalingen op het vlak van de sociale zekerheid is de toegang tot sociale bescherming voor alle beroepsactieve personen (beginsel 12), ongeacht de aard van de arbeidsrelatie (voltijds werk, deeltijds werk, werk van bepaalde duur) of van het arbeidsstatuut dat betrokken personen hebben aangenomen (zelfstandige of werknemers). Daarnaast moet iedereen die over onvoldoende middelen beschikt, recht hebben op adequate voorzieningen voor een minimuminkomen (beginsel 13). De rechten worden vervolgens verder uitgediept in lijn met de algemeen erkende sociale risico's: gezin en kinderopvang (beginsel 11), werkloosheid (beginsel 13), ouderdom (beginsel 15), gezondheidszorg (beginsel 16), langdurige zorg (beginsel 18), inclusie voor personen met een handicap (beginsel 17); ook naar huisvesting (beginsel 19) en naar de residuaire sociale voorzieningen en diensten (beginsel 20) gaat de nodige aandacht uit.

Nog niet geheel duidelijk is de juridische draagwijdte van het instrument (De Becker & Schoukens 2017). Reeds in het voorstel gaf de Commissie te kennen dat de pijler geen juridisch afdwingbare rechten bevat maar dat het eerder als een kaderinstrument moet worden gezien dat meer sociaal inhoud zal geven aan (elk) Europees optreden in de toekomst (en in het bijzonder aan de Europese monitoring die plaatsvindt in het kader van het semestersysteem). Het kader heeft ook nood aan verdere inhoudelijke initiatieven op Europees niveau, die ook juridisch van aard kunnen zijn.

Wat de invloed op het Europees beleidskader betreft, is het momenteel nog te vroeg om de gevolgen van het instrument in te schatten. Wat het tweede aspect betreft (de verdere

2 Interinstitutioneel akkoord) COM(2017) 251 final) (Sociale Top van de EU te Göteborg: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf.

uitwerking in juridische initiatieven), stellen we vast dat de EU de daad bij het woord voegt. Zo werd er op het vlak van de sociale zekerheid een (alomvattende) aanbeveling uitgevaardigd die de minimumvoorwaarden inzake toegang tot sociale bescherming juridische invulling geeft (Aanbeveling Raad en Parlement EU 2019). De aanbeveling werkt beginsel 12 (toegang tot adequate sociale bescherming) dan ook verder uit. Hoewel het instrument geen juridische afdwingbaarheid geniet, moeten lidstaten de gehanteerde aanpak in hun stelsels verantwoorden op het vlak van toegang en adequate bescherming. Hiertoe zal in de toekomst op systematische manier gerapporteerd moeten worden naar de Commissie; deze laatste kan dan verdere suggesties uitvaardigen met betrekking tot het gevoerde beleid, maar ook ten aanzien van de gehanteerde regelgeving die het beleid omzet in het nationale socialezekerheidsstelsel.

De aanbeveling zet sterk in op het aspect van toegankelijkheid, waarbij zowel formele toegang (personeel toepassingsgebied), effectieve toegang (toekenningsvoorwaarden) en transparante toegang (eenvoud stelsel en duidelijke informatie) ruimschoots aandacht krijgen (Barrio, Montebovi e.a. 2018 en Schoukens 2019 en 2020). De bepaling over de noodzaak adequate uitkeringen te garanderen is nog algemeen gehouden (Schoukens 2020). Men vindt er vooralsnog geen concrete parameters in terug over de te respecteren minimale hoogte of vervangingsratio van socialezekerheidsuitkeringen, zoals dit bijvoorbeeld gebeurt in de standaardverdragen van de IAO en de Raad van Europa. De aanbeveling beperkt zich hier door te stellen dat uitkeringen sociaal verzekerden in staat moeten stellen hun (vroegere) levensstandaard zo veel als mogelijk aan te houden wanneer een sociaal risico zich voordoet. Minimaal moet het de verzekerden ervoor behoeden om in armoede terecht te komen. In die zin reflecteert de aanbeveling dan ook sterk de sociale doelstelling die aan de grondslag ligt van vele Europese stelsels: behoud van levensstandaard en in aanvullende orde, voorkomen dat men in de armoede terecht komt.

Over financiering van de sociale zekerheid zal men ook hier echter niet veel terugvinden. Indirect zijn er wel wat verwijzingen te vinden wanneer het handelt over de sociale verzekering van niet-standaard werkvormen en zelfstandige arbeid vooral wanneer deze gepaard gaan met lage inkomsten. Interessant hierbij is de aandacht die uitgaat naar de principes van equivalentie en financiële draagkracht van het stelsel. Zo kunnen sociale maatregelen getroffen worden om (atypische) werkenden met een laag inkomen tegemoet te treden opdat ze effectief sociaal verzekerd zouden blijven; wel dient dit te blijven gebeuren op een proportionele wijze en mag het niet leiden tot een (financiële) ondermijning van het stelsel. Men kan dus niet verwachten dat proportioneel hoge (minimum)uitkeringen worden toegekend aan personen die niet of weinig hebben geparticipeerd in het stelsel. Sociale verzekeringen hebben natuurlijk een belangrijk herverdelende functie te vervullen, maar kennen hierbij ook de nodige grenzen, die gesteld worden vanuit het respect voor

de (verzekerings)equivalentie en financiële draagkracht. Sociale verzekeringen zullen voor de bestrijding van armoede dan ook moeten ondersteund worden door andere (complementaire) sociale regelingen, waaronder de bijstand en sociale huisvesting. Maar verder dan de wisselwerking en het zoeken naar een evenwicht tussen de verschillende principes die eigen zijn aan elk socialebeschermingsstelsel reikt de aanbeveling (nog) niet aan de financieringszijde. Er worden geen minimum- of maximumbijdragen voorgeschreven; er wordt niet aangeraden wie welk deel van de financiële lasten moet dragen of hoe de verhouding tussen bijdragen en belasting (budget) er uit zou kunnen zien. De Europese Unie mag dan vele talen rijk zijn, deze zwijgen echter over hoe de financiering van de sociale zekerheid er concreet zou moeten uitzien.

5 SLOT: NAAR EEN GEHARMONISEERDE FINANCIERINGSVORK IN DE EU

Uit wat voorafging kunnen we alvast besluiten dat het harmonisatiedebat hoofdzakelijk aan uitkeringszijde plaatsvindt en grotendeels niet-juridisch gevoerd wordt. Als het op financiering aankomt, is het beleid vrij eenzijdig gevoerd; het benadert de sociale zekerheid te veel als een budgetkost, maar kan niet voorkomen dat een van de hoofddoelstellingen van harmonisatie – het vrijwaren van een eerlijke concurrentie op de interne markt – wordt beschermd. Haast integendeel zou men kunnen zeggen. Daar de uitkeringszijde niet-juridisch wordt opgevolgd, is het gevaar van sociale dumping nog steeds niet geweken; ook de andere hoofddoelstelling van harmonisatie (sociale vooruitgang) dreigt niet hard te kunnen worden gemaakt, alvast niet op juridisch afdwingbare wijze. De aanbeveling ‘toegang tot sociale bescherming’ probeert hier enigszins aan de doelstelling van sociale vooruitgang tegemoet te komen, maar het is te vroeg om over falen of slagen uitspraak te doen. Wel reikt de aanbeveling niet ver genoeg wanneer het gaat over de financieringszijde en/of de vrijwaring van de doelstelling van eerlijke mededinging.

Misschien is dan ook de tijd aangebroken om zich toe te gaan leggen op het ontwikkelen van juridische standaarden op financieringsvlak. Dit dient te gebeuren met volledig respect voor de nationale bevoegdheid om naar eigen inzicht het stelsel inhoudelijk vorm te geven (art. 153 VWEU); verder dient de aanpak ook rekening te houden met de bestaande (Europese) bekommernis om de sociaal-economische en financiële impact van sociale zekerheid op het (nationale) budget binnen aanvaardbare perken te houden. De beoogde ingreep zou daarentegen (terug) naar de kern van het debat moeten grijpen, zoals ze in de beginperiode door de EU-Commissie werd aangegrepen: harmonisering van de sociale zekerheid moet dienen om oneerlijke concurrentie op de interne markt tegen te gaan (*equal level playing field* of het hanteren van dezelfde speleregels) en het gevaar van sociale dumping in de kiem te smoren. Naast artikel 153 VWEU zullen dus het beste als juridische

grondslag ook artikel 114-115 VWEU ingeroepen kunnen worden, mogelijk geflankeerd door de algemene residuaire bevoegdheid die in artikel 352 VWEU belegd is. Beslissing bij unanimiteit zal met andere woorden moeilijk vermeden kunnen worden.

Zoals reeds aangegeven, denken we bij het uitwerken van de financieringsvork in de eerste plaats aan het aangeven van de bandbreedte waarbinnen zowel de bijdragen voor financiering van sociale zekerheid als de overheidssubsidies (algemeen budget) zich dienen te situeren. De vork bestaat uit zowel een minimum- én maximumpercentage voor bijdragen die op het reële loon (beroepsinkomen) worden geheven als een minimum én maximum van overheidstoelagen die gebruikt worden voor de financiering van de sociale zekerheid. De mogelijkheid om regelingen uit te werken die op het einde van de dag de concurrentie dreigen te vervalsen tussen (bedrijven van) lidstaten zou hiermee afnemen; maar tegelijkertijd zou het eveneens garanderen dat staten voldoende middelen (bijdragen en budget) dienen te investeren in de uitbouw van de sociale zekerheid. Zodoende wordt neerwaartse convergentie (sociale dumping) tegengegaan.

Een dergelijk Europees ingrijpen op financieringsvlak zal nog het nodige voorbereidend (onderzoeks)werk en overleg vergen. Tal van vragen moeten vooraf beantwoord worden vooraleer men van wal kan steken: Wat is beroepsinkomen? Wat verstaan we onder beroepsactiviteit? En hoe definiëren we 'overheidstoelage'? Ook de afbakening binnen de sociale zekerheid vraagt nog het nodige overleg. Er valt wat voor te zeggen om de maatregel in de eerste plaats toe te spitsen op de inkomensvervangende regelingen (want voldoende gerelateerd aan de beroepsactiviteiten, en dus arbeidskosten). Sociale bijstand en niet-contributieve uitkeringen, maar evengoed gezondheidszorg, zorg en gezinslasten zouden in een eerste periode nog uit de maatregel gehouden kunnen worden. Hun (financierings)band met arbeid is immers minder sterk.

De vork zou, wat de bijdragen betreft, op het totaal van alle bijdragen dienen te slaan. Het is dus niet de bedoeling werknemersbijdragen of werkgeversbijdragen onderling te gaan vergelijken (voor zover dat al zinvol zou zijn); evenmin zouden bijdragen per regeling apart bekeken worden. Het gaat over de totaliteit van bijdragen die geheven wordt ter financiering van (een aantal) socialezekerheidsregelingen. Daarin zouden ook de toegekende kortingen (voor bepaalde doelgroepen of situaties) verwerkt moeten zijn. Verder zal ook duidelijk moeten worden wat onder inkomensbasis en beroepsinkomen wordt verstaan (ter bepaling van welke bijdragen in rekening moeten worden gebracht); anders dreigt een nieuwe concurrentievervalsing door begrippen, zoals inkomen of bijdragebasis, op nationaal niveau (te nauw) te gaan toepassen. Gelet op de vervaging van de begrippen 'beroepsinkomen' en 'arbeid' die nieuwe 'beroepsgroepen' in de sociale zekerheid, zoals (solo)zelfstandigen, freelancers en platformwerkers, met zich meebrengen, zal dit geen eenvoudige taak

worden (Barrio & Schoukens 2017). Wat betreft de vork overheidstoelagen zal men in staat moeten zijn om aan te kunnen geven welk deel van het belastingbudget toekomt aan de sociale zekerheid. Verder zal beslist moeten worden of alle belastingen hieronder begrepen zijn, of alleen heffingen die op arbeid drukken. De EU zal voor de toepassing van de vork duidelijk moeten maken wat onder bijdrage en wat onder overheidstoelage (belastingbudget) valt. Dit is vast en zeker uitdagend, maar zoals de rechtspraak en de regelgeving met betrekking tot de Europese socialezekerheidscoördinatie ons leert, het is (juridisch) doenbaar (Schoukens 2007).

Wellicht nog het meest uitdagend is de bepaling van de (minimum- en maximum)percentages voor bijdragen en subsidies. Dit gaat niet enkel over de financiële data die nodig zullen zijn om tot de bepaling van deze percentages te komen. Deze vraag kan nog afgetoetst worden in de wetenschap dat de Europese instellingen al over heel wat data beschikken. Maar wellicht uitdagender is de vraag wat de Europese lidstaten uiteindelijk als aanvaardbaar gaan beschouwen, met betrekking tot de omvang van de percentages en met betrekking tot de onderlinge verhouding tussen bijdragen en belastingbudget dat gespendeerd kan worden aan de financiering van de sociale zekerheid. Heel snel komen we hier bij de steeds terugkerende hamvraag bij harmonisering: consolideren we wat nu al bestaat of trachten we de grenzen te verleggen zodat de sociale bescherming er uiteindelijk op vooruitgaat?

Met dit hoofdstuk kunnen we al deze vragen niet uitputtend beantwoorden. Dat is niet de doelstelling. We hebben alleen getracht een lacune in het bestaande harmonisatiedebat van de EU aan te wijzen wanneer het gaat over sociale zekerheid. We hebben een eerste aanzet tot idee geformuleerd om invulling te geven aan deze lacune. Er blijven dan ook de nodige vragen in het vooruitzicht liggen. En er zal ook het nodige multidisciplinaire onderzoekswerk aan vooraf moeten gaan om de financieringsvork uiteindelijk te operationaliseren. Maar is het niet juist deze insteek die Bert de Jong graag onderschreef? Onderzoek moet ook perspectief bieden op nieuwe horizonten en moet mee vorm kunnen geven aan een samenleving die in haar ontwikkeling telkens nieuwe uitdagingen opwerpt. Ik mag dan hopen met deze tekst hieraan bijgedragen te hebben.

LITERATUUR

A. Barrio & P. Schoukens, 'The changing concept of work: when does typical work become atypical?', *European Labour Law Journal* 2017, nr. 4, p. 1-28.

A. Barrio, S. Montebovi & P. Schoukens, 'The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?', *European Journal of Social Security* 2018, nr. 3, p. 219-241.

J. Beke & P. Schoukens, 'Fighting social exclusion under EU Horizon 2020. Enhancing the legal enforceability of social inclusion recommendations?', *European Journal of Social Security* 2014, nr. 1, p. 89-141.

J. Beke, E. de Becker & P. Schoukens, 'Ontwikkelingen van het sociale Europa: de socio-economische monitoring van de EU juridisch afgetoetst aan het grondrecht op sociale zekerheid (Europees sociaal handvest)', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 2014, nr. 2, p. 89-141.

E. de Becker & P. Schoukens, 'De Europese pijler van Sociale Rechten: een eerste evaluatie', *Tijdschrift Recht en Arbeid* 2017/86, p. 3-9.

EU Commissie, *Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden*, Luxemburg, Bureau officiële publicaties, 1990.

EU Commissie, European Social Policy – A way forward for the Union: A White Paper, COM (1994) 333final, 27 juli 1994.

EU Commissie, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de vaststelling van een Europese Pijler van Sociale Rechten, COM (2017) 250 def., 26 april 2017.

EU Commissie, Voorstel voor een interinstitutionele afkondiging van de Europese Pijler van Sociale Rechten, COM (2017) 251 def., 26 april 2017.

EU Commissie, MISSOC (Mutual Information System on Social Security - Comparative Tables), zie <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/> (Tabel I financing), geraadpleegd in april 2020.

Europees Parlement, Raad van de EU en EU Commissie, Europese Pijler van Sociale Rechten, Göteborg 2017, zie https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_nl.pdf; geraadpleegd op 29 mei 2020.

M. Korda & P. Schoukens, 'The EU Constitution: what went wrong for social protection?', *European Journal of Social Security* 2006, 8, p. 7-34.

K. Kremalis, 'General Principles of International and European social security law', in: P. Schoukens (red.), *International and European social security law*, Leuven: Institute of Social Law 2013, p. 3-43.

D. Pieters, 'Sociale zekerheid na 1992: één over twaalf', in: *Studierichting socialezekerheidswetenschap* (red.), Reeks Studies socialezekerheidswetenschap, Tilburg 1988.

D. Pieters, 'Will "1992" lead to the co-ordination and harmonization of social security?', in: D. Pieters (red.), *Social Security in Europe*, Brussel/Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 1991, p. 177-190.

D. Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2006.

D. Pieters, *Navigating Social Security Options*, Cheltenham: Palgrave Pivot 2019.

D. Pieters & P. Schoukens, 'Social Security Law Instruments of the Next Generation: European Social Security Law as a Source of Inspiration?', in: F. Pennings & G. Vonk, *Research Handbook on European Social Security Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishers 2015.

D. Pieters & P. Schoukens, 'Harmonising Social Security Financing', in: W. van Lancker e.a., *Liber Amicorum Wim Van Oorschot*, 2020 (uitgave in voorbereiding).

P. Schoukens, 'How the European Union keeps the social welfare debate on track: a lawyer's view of the EU instruments aimed at combating social exclusion', *European Journal of Social Security* 2002, nr. 2, p. 117-150.

P. Schoukens, 'EU-coördinatie van socialezekerheidsbijdragen en belastingen', in: A. van Regenmortel e.a. (red.), *Sociale Zekerheid in het Europa van de markt en de burgers: enkele actuele thema's*, Brugge: Die Keure 2007, p. 555-606.

P. Schoukens, *EU social security law: the hidden 'social' model*, Tilburg: Tilburg University Press 2016.

P. Schoukens, 'Internationale en Europeesrechtelijke aspecten van sociale zekerheid', in: *Praktijkboek sociale zekerheid*, Mechelen: Wolters Kluwer 2018, p. 25-80.

P. Schoukens, 'Extending formal coverage Thematic Discussion Paper', Brussels, EU Commission Mutual Learning on Access to Social Protection, 2019.

P. Schoukens, 'Effective coverage Thematic Discussion Paper, Brussels, EU Commission Mutual Learning on Access to Social Protection, 2020.

P. Schoukens, 'Adequacy and financing. Thematic Discussion Paper', Brussels, EU Commission Mutual Learning on Access to Social Protection, 2020

F. Vandenbroucke, 'Solidariteit in Europa. Wetenschappelijk inzicht en politiek meningsverschil', in: P. d'Hoine & B. Pattyn (red.), *Wetenschap in een veranderende wereld. Lessen voor de eenentwintigste eeuw*, volume 26, Universitaire Pers Leuven 2020, p. 141-167.

15 BAANPOLARISATIE EN FLEXIBILISERING OP DE EUROPESE ARBEIDSMARKT: BELEIDSIMPLICATIES VOOR NEDERLAND¹

*Olaf van Vliet en Lars van Doorn**

SAMENVATTING

De flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt heeft zich in de afgelopen decennia in rap tempo voltrokken. Met de afgenomen werkgelegenheid als gevolg van het coronavirus zijn door de Commissie Regulering van Werk en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geuite zorgen omtrent de kwetsbare positie van werkenden met een flexibel arbeidscontract onderstreept. Deze ontwikkeling benadrukt de noodzaak voor het hervormen van het huidige stelsel van wetten en regels omtrent de arbeidsmarkt. Hiervoor is het van belang om inzicht te hebben in de mogelijke factoren die een rol spelen in de flexibilisering van de arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk laten we zien dat de veranderende arbeidsvraag als gevolg van globalisering en technologische vooruitgang in dit kader een verklaring kan bieden. Uit recente data van de European Union Labour Force Survey blijkt dat de arbeidsmarkten in vrijwel alle van de vijftien geanalyseerde West-Europese landen voor de periode 1998-2018 tekenen van baanpolarisatie vertonen: een afname van de vraag naar middelbaaropgeleiden en een stijging van de vraag naar laag- en hoogopgeleide werknemers. Deze afname in de werkgelegenheid voor middelbaaropgeleiden leidt tot een toename van de concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De door ons gepresenteerde data maken het aannemelijk dat deze concurrentie niet alleen plaatsvindt op loonkosten, maar ook op type arbeidscontract. Op basis van deze bevindingen zetten we

1 Het onderzoek waar dit hoofdstuk op is gebaseerd, maakt deel uit van het door Instituut Gak gefinancierde onderzoeksproject 'Flexibilisering, globalisering en technologische vooruitgang: gevolgen voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid'. Dit hoofdstuk is gebaseerd op data van Eurostat: European Union Labour Force Survey (2020). De verantwoordelijkheid voor alle conclusies die op basis van deze data worden getrokken, ligt volledig bij de auteurs.

* Prof. dr. O.P. van Vliet is bijzonder hoogleraar Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief vanwege Instituut Gak bij de afdeling Economie en het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. L.M.J. van Doorn MSc is promovendus.

de mogelijke implicaties voor de door de Commissie Regulering van Werk voorgestelde beleidsopties uiteen.

1 INLEIDING

Toen de Commissie Regulering van werk, ook wel bekend als de commissie-Borstlap, in januari 2020 haar eindrapport presenteerde, had ze de wind in de zeilen: een gunstig economisch klimaat en een toenemend politiek en maatschappelijk draagvlak. De ideale omstandigheden om de bakens te verzetten. Nog geen vier maanden later voorspelt het Internationaal Monetair Fonds (IMF) voor 2020 een krimp van 7,5% voor de gehele economie van de eurozone als gevolg van het coronavirus. Daarbij wordt verwacht dat de Nederlandse economie krimpt met eenzelfde percentage.

De dreigende economische crisis als gevolg van het virus onderstreept des te meer de noodzaak voor hervormingen op de arbeidsmarkt. In het tweede kwartaal van 2020 zegde een groot deel van de bedrijven van de ene op de andere dag tijdelijke contracten op en zaten werkenden met een flexibele arbeidsovereenkomst zonder inkomen. In feite vormt de kwetsbaarste groep op de arbeidsmarkt momenteel een stootkussen in economisch roerige tijden. Dit is precies waar de commissie-Borstlap in haar rapport al voor waarschuwde. In deze context is het van belang om te analyseren wat de drijvende krachten achter de flexibilisering van de arbeidsmarkt zijn. Inzicht in de structurele oorzaken van de flexibilisering is van belang omdat die implicaties hebben voor de mogelijke beleidsopties.

In dit hoofdstuk bepleiten wij dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt mede kan worden verklaard door de toegenomen concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Op basis van recente microdata van de European Union Labour Force Survey laten we voor vijftien West-Europese landen en voor de periode 1998-2018 zien dat de oorzaak van deze toename ligt in de polarisatie van de arbeidsmarkt; een afname van de werkgelegenheid voor middelbaaropgeleiden en tegelijkertijd een toename van de vraag naar laag- en hoogopgeleiden. Deze veranderingen in de vraag naar arbeid zijn deels het gevolg van globalisering en technologische vooruitgang. Aan de hand van dezelfde data maken we inzichtelijk dat middelbaaropgeleiden naar de onderkant van de arbeidsmarkt worden geduwd en dat zo de concurrentie voor laagbetaalde banen toeneemt. Wij verwachten dat dit niet enkel concurrentie op loonkosten, maar ook op arbeidscontract teweegbrengt. De door ons gepresenteerde data over de flexibilisering van de arbeidsmarkt lijken deze hypothese te ondersteunen.

Tot slot beschrijven we de mogelijke implicaties van de technologische vooruitgang en de daarmee samenhangende concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt als oorzaak van flexibilisering voor de beleidsdiscussie. Zo pleiten we net als de commissie-Borstlap voor het afbouwen van fiscale prikkels om voor flexibele arbeidscontracten te kiezen die daarmee de concurrentie op contractvorm stimuleren. Daarentegen plaatsen we een kanttekening bij de voorgestelde beperking van het aantal contractvormen en de nadruk op scholing en actief arbeidsmarktbeleid. Hoewel we in de basis achter alle drie de aanbevelingen staan, waarschuwen we voor de mogelijke negatieve werkgelegenheidseffecten, de kostbaarheid en mogelijk te hoge verwachtingen die met zulk beleid gepaard gaan.

2 GLOBALISERING EN TECHNOLOGISCHE VOORUITGANG

In Europa hebben globalisering en technologische vooruitgang de arbeidsmarkt structureel veranderd. Hoewel dit heeft geleid tot een nettotoename van de werkgelegenheid zijn de effecten niet uniform tussen sectoren en individuele werkenden. Zo heeft het verlagen van handelsbarrières in ontwikkelde landen geresulteerd in een stijging van de export van kennisintensieve producten. Doordat dit bedrijven een prikkel geeft zich te richten op het vergroten van hun productiviteit en innovatiekracht is de arbeidsvraag naar hoogopgeleiden gestegen. Daarentegen heeft de internationalisering van de productie van goederen en diensten juist geresulteerd in een flinke toename van de concurrentie voor arbeidsintensieve sectoren (Sirgey e.a. 2017). Als gevolg van deze concurrentie uit bijvoorbeeld China, zijn er de afgelopen decennia volledige productielijnen en daarbij behorende banen verplaatst naar lageloonlanden (Acemoglu e.a. 2016; Thewissen & Van Vliet 2019). Dit heeft ertoe geleid dat de vraag naar laagopgeleiden is afgenomen.

In tegenstelling tot globalisering, waardoor productielijnen worden verplaatst naar het buitenland, leidt technologische vooruitgang vooral tot het verdwijnen van routine-intensieve banen binnen productielijnen. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt, is tweeledig; allereerst zijn *artificial intelligence*, computers en robots met name geschikt om routine-intensieve taken uit te voeren (Acemoglu & Autor 2010). Daarnaast hebben dit soort technologieën een comparatief voordeel omdat zij relatief sneller zijn en minder fouten maken dan werknemers. Tezamen leidt dit tot een afname van de vraag naar routine-intensieve arbeid (Autor e.a. 2003). Onderzoek laat zien dat beroepen die dit soort arbeid omvatten met name worden vervuld door middelbaaropgeleiden en dat zij geconfronteerd worden met een afname in werkgelegenheid (Oesch 2013).

Net als bij globalisering zijn de arbeidsmarkteffecten van technologische vooruitgang niet eenduidig: waar de werkgelegenheid voor middelbaaropgeleiden afneemt, hebben nieuwe

technologieën geleid tot een toename van de vraag naar laag- en hoogopgeleiden (Autor & Dorn 2013; Goos e.a. 2014). Voor hoogopgeleiden wordt deze toename grotendeels verklaard doordat nieuwe technologieën dienen als een complementaire productiefactor. In het geval van laagopgeleiden ligt de verklaring in een toename van de vraag naar diensten in de servicesector.² Deze tegenstelde veranderingen in de vraag naar arbeid vertalen zich naar een zogenaemde U-vormige arbeidsmarkt, hetgeen ook wel bekend staat als baanpolarisatie.

Empirisch onderzoek heeft inderdaad laten zien dat de arbeidsmarkt in ontwikkelde economieën tekenen vertoont van baanpolarisatie (Goos e.a. 2009; 2014; Michaels e.a. 2014; Terzidis e.a. 2017; Gregory e.a. 2018). Daarbij dient te worden aangetekend dat deze studies niet gevrijwaard zijn van kritiek. Zo wordt er door verschillende studies gesteld dat technologische vooruitgang niet primair verantwoordelijk is voor de polarisatie van de Europese arbeidsmarkt. In plaats daarvan wordt gewezen op het belang van arbeidsmarktinstituties als het wettelijk minimumloon en collectieve arbeidsovereenkomsten, en op de rolveranderingen in het arbeidsaanbod als gevolg van bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen (Oesch & Rodríguez Menés 2011; Grimshaw e.a. 2014; Fernández-Macías & Hurley 2017; Murphy & Oesch 2017). Het voert te ver om op deze plek uitvoerig aandacht te besteden aan deze kritische kanttekeningen. Desalniettemin zou het interessant zijn om in toekomstig onderzoek meer aandacht te besteden aan de rol van deze factoren.

3 BAANPOLARISATIE

Om te onderzoeken in hoeverre technologische vooruitgang en globalisering inderdaad hebben geleid tot polarisatie op de arbeidsmarkt gebruiken we de meest recente microdata van de European Union Labour Force Survey (Eurostat 2020). Hierbij richten we ons op de ontwikkelingen in vijftien West-Europese landen van 1998 tot en met 2018. Voor deze periode groeperen we banen in laag-, midden- en hoogbetaald werk aan de hand van ISCO-codes waarin beroepen zijn geclassificeerd.³ Vervolgens analyseren we de veranderingen in de aandelen van deze drie groepen in het totaal aantal gewerkte uren per jaar.⁴ Aangezien de ISCO-classificatie in 2011 is gewijzigd, hebben we ervoor gekozen de onderzochte

2 Daarnaast kan er voor laagopgeleiden worden gedacht aan positieve werkgelegenheidseffecten van bijvoorbeeld de ‘platformeconomie’ doordat werknemers of werkenden efficiënter in contact worden gebracht met potentiële werkgevers of opdrachtgevers.

3 We gebruiken driecijferige ISCO-codes. ISCO staat voor International Standard Classification of Occupations; het is een internationale classificatie van beroepen op grond van overeenkomst qua niveau en specialisatie van de benodigde vaardigheden om het beroep uit te oefenen

4 Deze analyse omvat alle werkenden van 15 jaar en ouder.

periode op te knippen in twee perioden, 1998-2010 en 2011-2018.⁵ Hierdoor zijn we in staat om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen na 2010 en te onderzoeken in hoeverre de polarisatie zoals beschreven in eerdere artikelen (Goos, Manning & Salomons 2014) in de jaren tien doorzet.

Figuur 1 laat zien dat tussen 1998 en 2010 in vrijwel alle landen baanpolarisatie heeft plaatsgevonden. In deze periode is in bijna alle landen de werkgelegenheid in de midden-betaalde beroepen afgenomen, terwijl die in laag- en hoogbetaalde beroepen is toegenomen. Deze trends zijn in overeenstemming met de verwachte arbeidsmarkteffecten van technologische vooruitgang zoals hierboven beschreven. De enige uitzonderingen op dit vlak zijn Italië en Luxemburg; hier heeft de polarisatie zich niet volledig voltrokken, doordat in deze landen een afname van de werkgelegenheid in de laagbetaalde beroepen heeft plaatsgevonden. Verder valt op dat er interessante verschillen tussen landen zijn waar te nemen. Zo lijkt in Frankrijk de krimp van het middensegment grotendeels te corresponderen met de groei van de werkgelegenheid in hoogbetaalde beroepen. In Griekenland en het Verenigd Koninkrijk daarentegen lijkt de krimp in het middensegment voor een groot deel te zijn opgevangen door de groei in laagbetaalde beroepen. Ook in Nederland heeft baanpolarisatie plaatsgevonden, al zijn de veranderingen in de aandelen van de drie groepen op de arbeidsmarkt klein ten opzichte van de veranderingen in de andere landen.

Uit figuur 2 blijkt dat ook in de periode 2011-2018 trends zijn waar te nemen die duiden op baanpolarisatie. Hierbij is met name interessant dat de veranderingen in de drie arbeidsmarktsegmenten beduidend kleiner zijn dan in de periode 1998-2010. Daarnaast is in een aantal landen de werkgelegenheid in het laagbetaalde segment afgenomen in plaats van toegenomen. Aangezien de werkgelegenheid in hoogbetaalde beroepen wel overal is toegenomen, lijkt de voor baanpolarisatie kenmerkende U-vormige arbeidsmarkt meer een J-vorm aan te nemen. Bij elkaar genomen laten deze gegevens zien dat in de laatste jaren de trend van baanpolarisatie is afgevlakt.

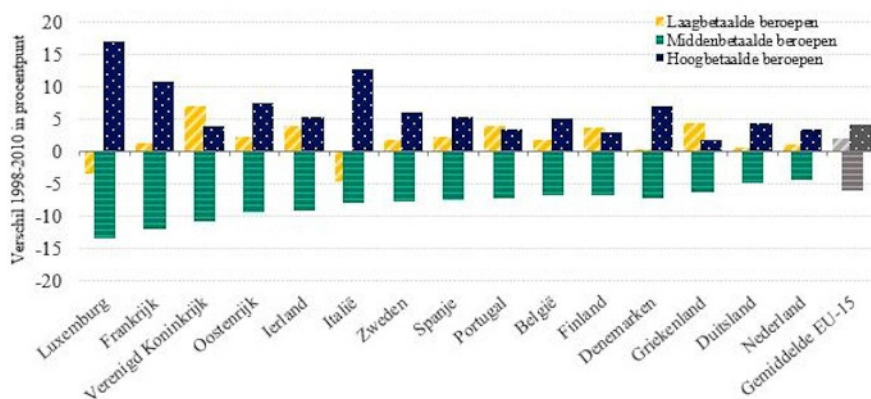
Mogelijkerwijs is de afvlakking in de trend van baanpolarisatie toe te schrijven aan methodologische factoren. Een voor de hand liggende verklaring voor de kleinere veranderingen in de drie sectoren zou kunnen zijn dat de periode 2011-2018 simpelweg korter is dan de periode 1998-2010. Wanneer we echter kijken naar een even groot aantal jaren in de eerste periode, bijvoorbeeld de periode 2003-2010, dan zien we dat de veranderingen inderdaad iets kleiner zijn dan in de periode 1998-2010, maar nog steeds is de baanpolari-

5 Voor de jaren 1998-2010 geldt de ISCO-88 classificatie. Vanaf 2011 geldt de ISCO-08 classificatie. De Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) heeft de nieuwe classificatie ingevoerd om de categorieën beter te laten aansluiten bij de arbeidsmarkt.

satie in de periode voor 2010 substantieel sterker dan in de periode na 2010. Een andere voor de hand liggende verklaring is dat de verschillen voor en na 2010 gerelateerd zouden kunnen zijn aan het gebruik van de nieuwe ISCO-classificatie vanaf 2011. Uit een gevoeligheidsanalyse waarin dezelfde classificatie wordt gebruikt voor de gehele periode blijkt echter dat de afvlakking van de baanpolarisatie niet is te wijten aan de verschillende classificaties.⁶

Nu de verandering in de trend niet lijkt te kunnen worden verklaard door methodologische factoren, rijst de vraag hoe de afname in baanpolarisatie wel kan worden verklaard. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat de effecten van technologische vooruitgang op routinematig werk in latere jaren minder geconcentreerd zijn rondom het midden van de arbeidsmarkt. In plaats daarvan zou technologische vooruitgang nu ook van invloed kunnen zijn op laag- en hoogbetaalde beroepen. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de hoge werkloosheid in het begin van de periode 2011-2018 als gevolg van de financiële crisis een remmend effect heeft gehad op de baanpolarisatie. Deze tentatieve verklaringen bieden interessante aanknopingspunten voor toekomstig onderzoek. Voor de analyse in dit hoofdstuk is het van belang dat in West-Europese landen ook in recente jaren baanpolarisatie heeft plaatsgevonden.

Figuur 1 Baanpolarisatie in Europa, 1998-2010

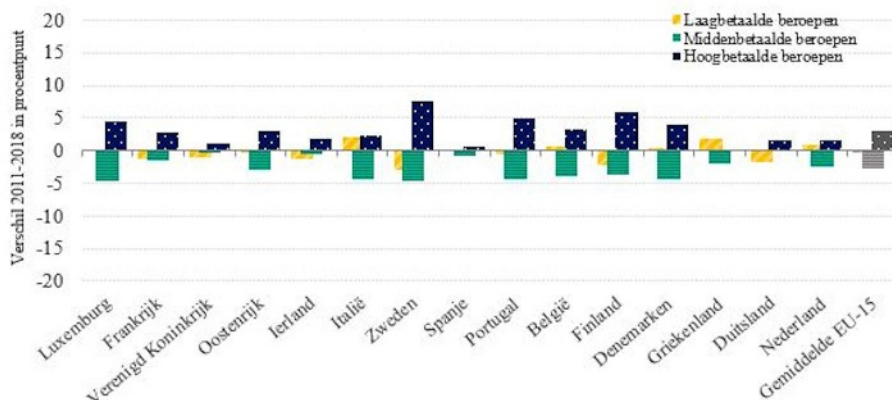


Bron: European Union Labour Force Survey (Eurostat 2020)

Noot: Classificatie op basis van ISCO-88

⁶ Voor deze gevoeligheidsanalyse maken we gebruik van de *crosswalk* van Ganzeboom, www.harryganzeboom.nl/isco08/. Op basis van een correspondentietabel worden banen voor de gehele periode 1998-2018 geassocieerd volgens ISCO-88.

Figuur 2 Baanpolarisatie in Europa, 2011-2018



Bron: European Union Labour Force Survey (Eurostat 2020)

Noot: Classificatie op basis van ISCO-08

4 VERDRINGING IN HET LAAGBETAALDE SEGMENT

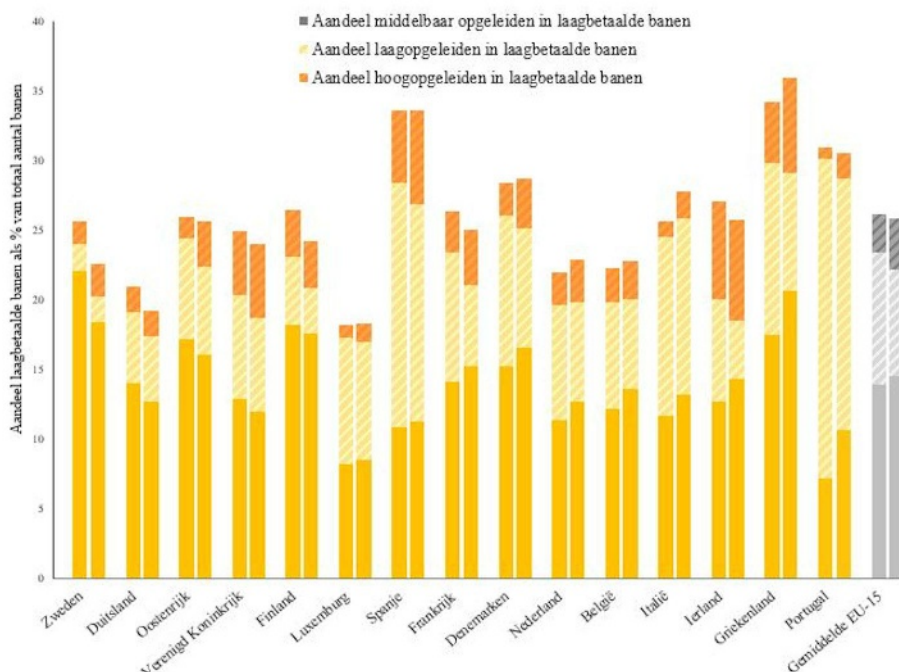
In de eerste stap van onze analyse staat de relatie tussen technologische vooruitgang en werkgelegenheid centraal. Doordat er minder werk is voor routine-intense beroepen in het middensegment van de arbeidsmarkt ontstaat er baanpolarisatie. In de volgende stap van onze analyse relateren we dit effect aan verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Wanneer de werkgelegenheid in het middensegment van de arbeidsmarkt afneemt, kunnen de werkenden uit dit segment op zoek gaan naar laag- of hoogbetaald werk. Omdat een transitie naar een andere baan doorgaans om een investering in vaardigheden vraagt en een transitie naar een hoger betaalde baan een relatief grotere investering vergt, zullen de meeste mensen vanuit het middensegment overstappen naar lager betaalde banen. Wij verwachten dat er in het laagbetaalde segment verdringing optreedt; voor laagopgeleiden neemt de concurrentie van – met name – middelbaaropgeleiden toe.

In figuur 3 analyseren we de aandelen laag-, middelbaar- en hoogopgeleiden in laagbetaalde banen. Deze aandelen en het totale volume van laagbetaald werk worden uitgedrukt als percentage van de totale werkgelegenheid.⁷ De onderste delen van de staafjes geven de aandelen middelbaaropgeleiden weer. Uit figuur 3 blijkt dat in tien van de vijftien landen het aandeel middelbaaropgeleiden is gestegen. Dit duidt erop dat de concurrentie in het

⁷ Net als in de bovenstaande figuren zijn deze volumes gebaseerd op gewerkte uren per jaar.

laagbetaalde segment inderdaad is toegenomen. Verder varieert de ontwikkeling in het aandeel middelbaaropgeleiden substantieel tussen landen. In Zweden, Duitsland en Oostenrijk is het aandeel middelbaaropgeleiden afgenomen, terwijl dit aandeel is gestegen in Nederland, Denemarken en Frankrijk.

Figuur 3 Concurrentie om laagbetaalde banen, 2011-2018



Bron: European Union Labour Force Survey (Eurostat 2020)

Noot: Classificatie van het type banen op basis van ISCO-08. Classificatie van opleidingsniveau op basis van International Standard Classification of Education (ISCED)

5 FLEXIBILISERING

In de laatste stap van onze analyse gaan we in op de relatie tussen de toegenomen concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de toename van het aantal flexibele arbeidscontracten. In de bestaande literatuur is baanpolarisatie vooral bestudeerd in relatie tot inkomensongelijkheid (Autor & Dorn 2013; Goos e.a. 2014; Cortes 2016; Kurer & Gallego 2019). Het verband tussen baanpolarisatie en flexibilisering van de arbeidsmarkt

is daarentegen nog niet eerder expliciet bestudeerd. Dat is opmerkelijk gegeven de aandacht voor beide ontwikkelingen in zowel de wetenschappelijke literatuur als in het beleidsdebat.

Onze hypothese is dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt in Europese landen deels het gevolg is van baanpolarisatie en in het bijzonder van de toegenomen concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Wanneer de concurrentie in dit segment toeneemt, zal dit niet alleen leiden tot een grotere druk op de lonen (die op zichzelf deels wordt gedempt door het minimumloon). Ook zal er worden geconcentreerd op het type arbeidscontract (Van Vliet 2019; Van Vliet, Bakker & Van Doorn, te verschijnen). Flexibele contractvormen stellen werkgevers in staat om de inzet van personeel preciezer af te stemmen op hun behoefte aan personeel, wat uiteindelijk leidt tot meer efficiëntie. Daarnaast bieden flexibele vormen van werk de mogelijkheid om de loonkosten verder te verlagen. Zzp'ers zijn bijvoorbeeld niet gebonden aan het minimumloon⁸ en ook fiscale voordelen en het ontbreken van sociale premies maken dat zzp'ers tegen lagere kosten kunnen worden ingehuurd dan werknemers. Verdringing aan de onderkant van de arbeidsmarkt draagt dus bij aan flexibilisering van de arbeidsmarkt, maar in welk type arbeidscontract de groei voornamelijk zit, is afhankelijk van arbeidsmarktinstituties, sociale zekerheid en fiscale regelgeving en dit varieert daarom tussen landen.

Figuur 4 laat zien hoe het aandeel werkenden in laagbetaalde banen op basis van een flexibele contractvorm zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Anders dan in de bovenstaande figuren zijn deze cijfers niet gebaseerd op het aantal gewerkte uren, maar op het aantal werkenden.⁹ Het aandeel flexibele arbeidscontracten¹⁰ bestaat uit zzp'ers, tijdelijke contracten en uitzendwerkers.¹¹ In negen van de vijftien landen is het aandeel flexibele arbeidscontracten in laagbetaalde banen gestegen.¹² De grootste stijging is te zien in Nederland, waar het aandeel flexibele arbeidscontracten is gestegen van 26 naar 32%. Verder lijkt de toegenomen concurrentie om laagbetaalde banen gecorreleerd te zijn met de toegenomen flexibilisering. In bijvoorbeeld Nederland, Luxemburg, Frankrijk, Portugal, Spanje en Italië is zowel het aandeel flexibele arbeidscontracten als het aandeel middelbaaropgeleiden in laagbetaalde banen toegenomen en in Duitsland en Oostenrijk zijn de aandelen middelbaaropgeleiden en flexibele arbeidscontracten juist allebei gedaald. Deze

8 Op het moment van schrijven wordt de Wet minimumbeloning zelfstandigen en zelfstandigenverklaring voorbereid.

9 Daarvoor maken we gebruik van de werkenden tussen 25 en 64 jaar oud.

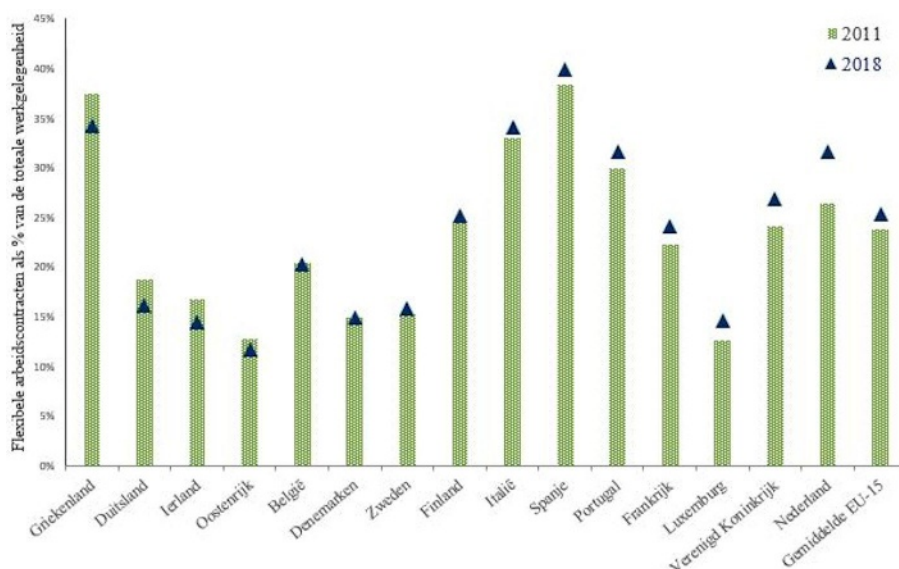
10 Zoals gebruikelijk is in de literatuur wordt de landbouwsector buiten beschouwing gelaten.

11 Anders dan voor figuur 1, 2 en 3, die gebaseerd zijn op microdata, maken we voor figuur 4 gebruik van data die geaggregeerd zijn door Eurostat.

12 De groep landen (negentien) overlapt grotendeels met de hierboven genoemde groep landen (tien) waarin het aandeel middelbaaropgeleiden in laagbetaalde banen is gestegen, maar niet volledig.

analyse is puur beschrijvend en in enkele landen zoals België en Ierland verlopen de trends in tegengestelde richting. Een andere reden waarom we terughoudend moeten zijn met het trekken van sterke conclusies is dat we zouden moeten controleren voor een aantal andere factoren die van invloed zijn op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Desalniettemin laten de cijfers zien dat in een meerderheid van de onderzochte landen het aandeel flexibele arbeidscontracten in laagbetaalde banen is gestegen en dat deze trend lijkt samen te hangen met de toegenomen concurrentie om laagbetaalde banen.

Figuur 4 Aandeel flexibele arbeidscontracten in laagbetaalde banen, EU-15, 2011-2018



Bron: European Union Labour Force Survey (Eurostat 2020)

Noot: Classificatie van het type banen op basis van ISCO-08. Flexibele arbeidscontracten bestaan uit zzp'ers, tijdelijke contracten en uitzendwerk

6 IMPLICATIES VOOR BELEID

De afgelopen jaren staat de flexibilisering van de arbeidsmarkt volop in de belangstelling in het maatschappelijke debat en de beleidsdiscussie. In verschillende rapporten wordt gewezen op de negatieve gevolgen van een arbeidsmarkt die in hoge mate is geflexibiliseerd. Zo concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP 2018) dat de groei in het aantal zzp'ers heeft bijgedragen aan de toename van de armoede onder werkenden. Zzp'ers

worden niet beschermd door instituties als het minimumloon en ook kunnen zij in veel mindere mate terugvallen op sociale uitkeringen. Daarnaast stelt de WRR (2020) dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt de kwaliteit van werk onder druk zet en dat dit grote gevolgen heeft voor de brede welvaart. Het meest recente rapport is gepubliceerd door de commissie-Borstlap (2020). Deze commissie stelt onder andere dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt resulteert in nieuwe sociale scheidslijnen.

In onze analyse hebben wij een van de drijvende krachten achter de flexibilisering van de arbeidsmarkt onder de loep genomen. Technologische vooruitgang draagt via het vergroten van de concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt bij aan een toename van het aantal flexibele contracten. Verder empirisch onderzoek naar dit verband is nog nodig, maar toch gaan we hier al voorzichtig in op de vraag wat de implicaties van deze oorzaak van flexibilisering zouden zijn voor de beleidsdiscussie.

Een eerste implicatie van ons argument is dat zolang er druk bestaat op de onderkant van de arbeidsmarkt, werkgevers en werkenden geneigd zullen zijn om te proberen om via het gebruik van flexibele arbeidscontracten de loonkosten te verlagen. Een oplossingsrichting om deze neiging af te remmen is het verkleinen of wegnemen van de financiële prikkel om voor een flexibele contractvorm te kiezen. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de fiscale voordelen voor zzp'ers. In het verleden hebben verschillende adviescommissies geconcludeerd dat er geen overtuigende economische argumenten zijn voor fiscale voordelen voor zzp'ers.¹³ In tegendeel, het afbouwen van de fiscale voordelen voor zelfstandigen zou de welvaart vergroten. Ook de commissie-Borstlap heeft aanbevolen om de fiscale behandeling van werknemers en zelfstandigen gelijk te maken.

Een tweede benadering om het gebruik van flexibele arbeidscontracten te beperken is door in het arbeidsrecht het aantal contractvormen terug te brengen. Ook deze benadering wordt bepleit door de commissie-Borstlap. Bovendien beveelt de commissie aan om de verschillende contractvormen scherper af te bakenen waarbij de manier waarop de werkzaamheden feitelijk worden uitgevoerd centraal komt te staan. Dat zou betekenen dat het moeilijker wordt dan in de huidige situatie om werk dat eerst door een werknemer werd verricht vervolgens door een zzp'er te laten uitvoeren. In het licht van deze oplossingsrichting zou het interessant zijn om meer te weten te komen over de werkgelegenheidseffecten van het terugbrengen van het aantal contractvormen. De toename in het aantal flexibele arbeidscontracten heeft immers bijgedragen aan de groei in de werkgelegenheid. Dit is in het bijzonder het geval voor laagbetaalde banen. Mensen bij wie het vanwege hun lage

13 De Studiecommissie belastingstelsel (2010), de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013) en de IBO Zelfstandigen zonder personeel (2015).

productiviteit voor werkgevers niet aantrekkelijk is om hen in dienst te nemen als werknemer, kunnen vanwege de lagere loonkosten via een flexibele contractvorm wel aantrekkelijk zijn voor werkgevers. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een aantal diensten in de platformeconomie. Wanneer het moeilijker zou worden om te kiezen voor een flexibele contractvorm, zou dit een negatief effect kunnen hebben op de werkgelegenheid. Daarbij moet meteen de kanttekening worden geplaatst dat het goed zou kunnen zijn dat deze afname in de werkgelegenheid opweegt tegen de negatieve economische, maatschappelijke en sociale effecten van de verregaande flexibilisering van de arbeidsmarkt en de lage loonkosten, maar het zou wellicht goed zijn om meer inzicht te verkrijgen in deze werkgelegenheidseffecten voordat de politieke afweging wordt gemaakt.

Een tweede implicatie van de structurele veranderingen op de arbeidsmarkt zoals we die in dit hoofdstuk hebben beschreven, is dat scholing een sleutelconcept is geworden. Wanneer werkenden wier banen zijn verdwenen als gevolg van technologische vooruitgang op zoek gaan naar een volgende baan, dan zullen zij moeten investeren in de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor de volgende baan. Ook de commissie-Borstlap adviseert om fors in te zetten op scholing. Voor de vraag op wat voor scholing er zou moeten worden ingezet, zou het interessant zijn om meer te weten te komen over waar mensen die hun baan zijn verloren in het middensegment vervolgens nieuw werk vinden. Tot op heden is er in de literatuur veelal van uitgegaan dat technologische vooruitgang leidt tot krimp- en groeisectoren, waardoor mensen een transitie tussen sectoren moeten maken (Van Vliet 2019). De (om)scholing zou daarom gericht moeten zijn op sectorspecifieke kennis en vaardigheden. In het geval van baanpolarisatie is het echter de vraag of dit inderdaad voornamelijk betrekking heeft op verschuivingen in de werkgelegenheid tussen sectoren of dat het gaat om verschuivingen binnen sectoren. Zo laten Smits en De Vries (2015) zien dat de baanpolarisatie in Nederland niet is toe te schrijven aan verschuivingen in werkgelegenheid tussen sectoren. Uit onderzoek naar verschuivingen op de Amerikaanse arbeidsmarkt van Autor, Dorn en Hanson (2015) blijkt dat globalisering vooral leidt tot verschuivingen in werkgelegenheid tussen sectoren, terwijl technologische vooruitgang voornamelijk polarisatie binnen sectoren tot gevolg heeft. Een belangrijke vraag voor toekomstig onderzoek zou zijn of deze polarisatie binnen sectoren er ook toe leidt dat mensen uit het middensegment vervolgens werk zoeken in het laagbetaalde segment binnen dezelfde sector. De beleidsvraag die hier vervolgens uit voortvloeit, is op welk type (om)scholing zou moeten worden ingezet.

Gerelateerd aan de nadruk op scholing is het advies van de commissie-Borstlap om meer in te zetten op actief arbeidsmarktbeleid. Het idee is dat met een stelsel van sociale zekerheid dat sterker is gericht op de terugkeer naar de arbeidsmarkt de arbeidsparticipatie kan worden verhoogd. Hierbij kunnen verschillende typen actief arbeidsmarktbeleid worden

ingezet, zoals arbeidsbemiddeling, uitkeringssancties, loonkostensubsidies, training en scholing en het creëren van gesubsidieerde banen (Centraal Planbureau 2016). In de afgelopen jaren is veel empirisch onderzoek verricht naar de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid. Uit een uitgebreide meta-analyse van Card, Kluve en Weber (2017) blijkt dat er tussen de verschillende soorten actief arbeidsmarktbeleid veel variatie bestaat in de effectiviteit. Daarnaast zou ook de kosteneffectiviteit een belangrijke factor moeten zijn in het denken over de beleidsimplicaties van structurele veranderingen op de arbeidsmarkt (Van Vliet 2016). Opmerkelijk is dat in de vele studies die zijn gepubliceerd over de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid er nauwelijks studies zijn waarin de baten worden afgezet tegen de kosten. De directe kosten van actief arbeidsmarktbeleid zijn afhankelijk van het type programma. Zo is bijvoorbeeld de begeleiding van werkzoekenden vrij voordelig, terwijl scholing, loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid relatief kostbaar zijn (Centraal Planbureau 2016). Naast de directe kosten zijn ook de indirecte effecten van actief arbeidsmarkt van belang. Een typisch voorbeeld hiervan is dat arbeidsmarktprogramma's kunnen leiden tot verdringingseffecten tussen werkzoekenden. Dergelijke effecten verkleinen de kosteneffectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid. Kortom, actief arbeidsmarktbeleid kan een belangrijke rol spelen in de aanpak van de gevolgen van technologische vooruitgang op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd is het zo dat de verwachtingen rondom actief arbeidsmarktbeleid misschien niet te hoog gespannen moeten zijn.

7 CONCLUSIES

De flexibilisering van de arbeidsmarkt staat volop in de belangstelling. In de afgelopen jaren zijn diverse rapporten verschenen waarin de economische, maatschappelijke en sociale gevolgen van de flexibilisering van de arbeidsmarkt zijn beschreven. In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op een nieuwe verklaring voor de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Wij stellen dat baanpolarisatie bijdraagt aan de toename van het gebruik van flexibele arbeidscontracten. Aan de hand van recente microdata van de European Union Labour Force Survey hebben we de arbeidsmarktontwikkelingen in vijftien West-Europese landen voor de periode 1998-2018 geanalyseerd en dit verband geïllustreerd.

De eerste stap in onze redenering is dat technologische vooruitgang leidt tot een afname van de werkgelegenheid in het middensegment van de arbeidsmarkt, waardoor baanpolarisatie optreedt. Een dergelijke trend wordt door de data onderschreven, maar een opmerkelijke bevinding is dat de baanpolarisatie vanaf 2011 minder sterk lijkt te worden. Voor zover wij weten, is deze afvlakking nog niet eerder gesignaleerd in de literatuur. Een tentatieve verklaring voor deze afvlakking zou kunnen zijn dat de gevolgen van de financiële crisis aan het begin van de jaren tien hier een rol spelen. Een interessante vraag voor verder

onderzoek is dan ook in hoeverre deze afname in baanpolarisatie een structurele trend of een conjunctureel effect is.

De tweede stap in onze redenering is dat de afname van de werkgelegenheid in het midden van de arbeidsmarkt leidt tot een toename van de concurrentie in het laagbetaalde segment van de arbeidsmarkt. Onze data laten zien dat in veel landen het aandeel middelbaaropleiden in laagbetaalde banen is toegenomen. Dit is een indicatie van verdringing.

De derde stap in onze redenering is dat de toegenomen concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt ervoor zorgt dat er niet alleen op de loonkosten, maar ook op het type arbeidscontract wordt geconcentreerd. Ook deze relatie wordt ondersteund door de data, waaruit blijkt dat het gebruik van flexibele contracten in het laagbetaalde segment van de arbeidsmarkt in de meeste landen is toegenomen.

Hoewel de data onze redenering lijken te ondersteunen, moeten we terughoudend zijn met het trekken van conclusies. Het betreft immers een puur beschrijvende analyse. Het onderzoeken van de verbanden in de verschillende stappen van onze redenering aan de hand van meer systematische analyses waarin we ook kunnen controleren voor de rol van andere factoren, staat voor de komende jaren op onze onderzoeksagenda.

Vervolgens bieden onze bevindingen ook aanknopingspunten voor de beleidsdiscussie over de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Net als de commissie-Borstlap pleiten wij voor een gelijke fiscale behandeling van werknemers en zzp'ers om zo de concurrentie op contractvorm te beperken. Bij de door de commissie-Borstlap voorgestelde beperking van het aantal contractvormen plaatsen we de kanttekening dat dit mogelijk wel ten koste zou kunnen gaan van de werkgelegenheid. Een derde punt waarop in het beleidsdebat veel nadruk wordt gelegd, is scholing en actief arbeidsmarktbeleid. Ten aanzien van dit punt wijzen we op de beperkte effectiviteit en de kostbaarheid.

De coronacrisis heeft de kwetsbaarheid van een arbeidsmarkt die wordt gekenmerkt door een hoge mate van flexibilisering nog eens blootgelegd. Dat zou de urgentie om arbeidsmarktbeleid, sociale zekerheid en fiscale regelgeving te hervormen, bijvoorbeeld langs de lijnen van het advies van de commissie-Borstlap, kunnen vergroten. Bovendien benadrukt de huidige problematiek de door onder andere de WRR gesignaleerde noodzaak tot doorlopende (om)scholing om zo de weerbaarheid van werkenden te vergroten (Kremer, Went & Knottnerus 2017; WRR 2013). Op korte termijn verdienen de economische effecten van de crisis alle aandacht. Tegelijkertijd zou het verstandig zijn om de structurele arbeidsmarkthervormingen niet op de lange baan te schuiven.

LITERATUUR

D. Acemoglu, D. Autor, D. Dorn, G. Hanson & B. Price, 'Import competition and the great US employment sag of the 2000s', *Journal of Labor Economics* 2016, nr. S1, p. S141-S198.

D. Acemoglu & D. Autor, *Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings*, NBER Working Paper No. 16082, Cambridge: National Bureau of Economic Research 2010.

D. Autor & D. Dorn, 'The Growth of Low-skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market', *American Economic Review* 2013, nr. 5, p. 1553-1597.

D. Autor, D. Dorn & G. Hanson, 'Untangling trade and technology: Evidence from local labor markets', *The Economic Journal* 2015, 125(584), p. 621-646.

D. Autor, F. Levy & R.J. Murnane, 'The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration', *Quarterly Journal of Economics* 2003, nr. 4, p. 1279-1333.

J. Bolhaar, A. Brouwers & B. Scheer, *De flexibele schil van de Nederlandse arbeidsmarkt: een analyse op basis van microdata*, CPB Achtergronddocument, Den Haag: Centraal Planbureau 2016.

D. Card, J. Kluve & A. Weber, 'What Works? A Meta-Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations', *Journal of the European Economic Association* 2017, nr. 3, p. 894-931.

Centraal Planbureau, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid*, Deel 2, Den Haag 2016.

Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel*, Den Haag 2013.

Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, Eindrapport, Den Haag 2020.

G. Cortes, 'Where Have the Middle-Wage Workers Gone? A Study of Polarization Using Panel Data', *Journal of Labor Economics* 2016, nr. 1, p. 63-105.

Eurostat, *European Union Labour Force Survey*, Luxemburg 2020.

E. Fernández-Macías & J. Hurley, 'Routine-biased technical change and job polarization in Europe', *Socio-Economic Review* 2016, nr. 3, p. 563-585.

C. Goldin & L. Katz, *The race between education and technology*, Cambridge: Harvard University Press 2008.

M. Goos, A. Manning & A. Salomons, 'Job polarization in Europe', *American Economic Review* 2009, nr. 2, p. 58-63.

M. Goos, A. Manning & A. Salomons, 'Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring', *American Economic Review* 2014, nr. 8, p. 2509-2526.

T. Gregory, A. Salomons & U. Zierahn, *Racing With or Against the Machine? Evidence from Europe*, ZEW Discussion Paper No. 16-053, Mannheim: Leibniz Centre for European Economic Research 2018.

D. Grimshaw, G. Bosch & J. Rubery, 'Minimum wages and collective bargaining: what types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes?', *British Journal of Industrial Relations* 2014, nr. 3, p. 470-498.

M. Kremer, R. Went & A. Knottnerus, 'Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid', in: M. Kremer, R. Went & A. Knottnerus (red.), *Voor de zekerheid: De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017.

T. Kurer & A. Gallego, 'Distributional consequences of technological change: Worker-level evidence', *Research & Politics* 2019, nr. 1, p. 45-51.

G. Michaels, A. Natraj & J. van Reenen, 'Has ICT polarized skill demand? Evidence from eleven countries over 25 years', *Review of Economics and Statistics* 2014, nr. 1, p. 60-77.

E.C. Murphy & D. Oesch, 'Is employment polarisation inevitable? Occupational change in Ireland and Switzerland, 1970-2010', *Work, employment and society* 2018, nr. 6, p. 1099-1117.

D. Oesch, *Occupational change in Europe: how technology and education transform the job structure*, Oxford: Oxford University Press 2013.

D. Oesch & J. Rodríguez Menés, 'Upgrading or polarization? Occupational change in Britain, Germany, Spain and Switzerland, 1990-2008', *Socio-Economic Review* 2011, nr. 3, p. 503-531.

Rijksoverheid, *IBO Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag 2015.

SCP, *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*, Den Haag 2018.

M.J. Sirgy, D.-J. Lee, C. Miller, J.E. Littlefield & E.G. Atay, 'The impact of imports and exports on a country's quality of life', *Social Indicators Research* 2007, nr. 2, p. 245-281.

W. Smits & J. de Vries, 'Toenemende polarisatie op de Nederlandse arbeidsmarkt', *Economisch Statistische Berichten* 2015, 100 (4701), p. 24-25.

Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag 2010.

N. Terzidis, R. van Maarseveen & R. Ortega-Argilés, *Employment polarization in local labor markets: The Dutch case*, CPB Discussion Paper 358, Den Haag 2017.

S. Thewissen & O. van Vliet, 'Competing with the Dragon: Employment effects of Chinese trade competition in 17 sectors across 18 OECD countries', *Political Science Research and Methods* 2019, nr. 2, p. 215-232.

O. van Vliet, 'Sociale zekerheid in een Europees perspectief: van klassieke herverdeling naar activering en sociale investeringen', in: P. van Lieshout (red.), *Sociale (on)zekerheid: De voorziene toekomst*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016, p. 203-221.

O. van Vliet, *Globalisering, migratie en technologische vooruitgang: gevolgen voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, Universiteit Leiden 2019.

O. van Vliet, V. Bakker & L. van Doorn, 'From social protection to social investment: European responses to globalisation, technological change, labour market flexibilisation and migration', in: R. Strauss & G. Fischer (red.), *Wealth, income, wellbeing and inequality in Europe*, Oxford: Oxford University Press (te verschijnen).

WRR, *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.

WRR, *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, WRR-rapport nr. 102, Den Haag 2020.

16 DE ONTSPORING VAN HET STELSEL VAN INKOMENSAFHANKELIJKE TOESLAGEN^{*}

Gijsbert Vonk^{**}

SAMENVATTING

Dit hoofdstuk gaat in de op vraag welke lessen kunnen worden getrokken uit de ontsporing van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Betoogd wordt dat de fiscaal-sociale benadering van de sociale zekerheid in de vorm van het toeslagenstelsel het waard is om in te blijven investeren. Die investering moet zich allereerst richten op de verbetering van de uitvoering en de rechtsbescherming. De werkwijze van de Belastingdienst Toeslagen moet worden gericht op het voorkomen van hoge terugvorderingen, het bieden van maatwerk bij de vaststelling van het terugvorderingsbedrag en het tonen van coulantie bij in het invorderingsproces. Daarbij moet de burger zo veel mogelijk worden ontzorgd in plaats van geheel verantwoordelijk gemaakt voor het doorgeven van informatie. Alleen op deze wijze kan het fiscale lichaam van het toeslagenstelsel een sociaal gezicht krijgen.

1 INLEIDING

Op 17 oktober 2003 hield Joop Wijn als jonge staatssecretaris van Financiën uit het kabinet-Balkenende II, in Rotterdam een rede voor het Landelijk Overleg Fiscalisten.¹ Hij gebruikte de bijeenkomst om zijn visie op het nieuwe stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen toe te lichten. Het was een gloedvol betoog. De Belastingdienst moest een centrale rol krijgen in de inkomenspolitiek. Om dat te bereiken zou een aantal toeslagen worden ingevoerd die gericht zijn op de lasten voor zorg, wonen en kinderen. Door de toeslagen via de fiscus te laten lopen die van de meeste Nederlanders de inkomensgegevens al heeft, konden bestaande subsidies op deze terreinen worden vervangen. Misschien zou in de

^{*} De auteur dankt student-assistent Maarten Bouwmeester voor zijn hulp bij het voorbereidend onderzoek.

^{**} Prof. dr. G.J. Vonk is hoogleraar socialezekerheidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

¹ De rede is helaas niet meer te vinden op het internet maar wel zijn er krantenartikelen die er verslag van doen. Zie onder meer www.nrc.nl/nieuws/2003/10/18/belasting-wordt-weer-politiek-7658417-a86859 en www.trouw.nl/nieuws/gezin-weer-hoeksteen-fiscus-bccef654/.

toekomst het systeem, zonder dat de burger iets moet melden of vragen, volautomatisch de aanpassingen vanuit de beschikbare gegevens kunnen doorvoeren. De Belastingdienst zou een Dienst van Inkomen worden.

Van het oorspronkelijke optimisme over de toeslagen is inmiddels weinig meer over. Het stelsel is in zwaar weer terechtgekomen. Twee staatssecretarissen van Financiën hebben er al hun nek over gebroken, eerst Weekers in januari 2014 nadat hij werd beschuldigd te lankmoedig op te treden tegen fraude met de toeslagen en vervolgens Snel in december 2019 nadat hij verantwoordelijk werd gehouden voor het veel te strenge optreden tegen vermeende fraude met kinderopvangtoeslagen.² Het eerste aftreden stond in het teken van de zogenoemde Bulgarenfraude, een verwijzing naar enkele Bulgaarse tussenpersonen die hun landgenoten zich in Nederland lieten inschrijven met het enkele doel toeslagen te gelde te maken. De tweede affaire stond in het teken van de afhandeling van de dossiers van het ‘Combiteam Aanpak Facilitators’ (CAF) in de regio’s Rotterdam-Rijnmond en Den Haag waarbij ouders het slachtoffer werden van een ongemeen harde campagne om fraude met kinderopvangtoeslagen tegen te gaan. Deze laatste affaire maakte opnieuw³ duidelijk hoe nadelig de toeslagen kunnen uitpakken voor de burgers.

Kritiek op het stelsel richt zich in toenemende mate op het systeem als zodanig. Het stelsel confronteert mensen die het toch al niet zo breed hebben, veelvuldig met terugvorderingen waarop zij niet gerekend hebben. Vooral als sprake is van een stapeling van toeslagen kan het systeem mensen in de problemen brengen, met schuldenproblematiek en niet-gebruik tot gevolg. Systeemkritiek klinkt met name door in twee in 2019 verschenen rapporten, een van de Algemene Rekenkamer over terugvorderingen⁴ en een van een interdepartementale onderzoekscommissie onder leiding van het Ministerie van Financiën waarin wordt onderzocht hoe eenvoudig van het stelsel kan worden bevorderd (IBO-rapport 2019).⁵

Ook de kwaliteit van de rechtsbescherming in het toeslagenregime is onder vuur komen te liggen. Op 23 oktober 2019, vlak voor het verschijnen van een uiterst kritisch rapport onder voorzitterschap van Donner,⁶ deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad

2 *Omzien in verwondering*, 2019. Een interim-advies van de adviescommissie uitvoering toeslagen (commissie-Donner), Den Haag 14 november 2019. Dit rapport kent een vervolg in de vorm van het eindrapport *Omzien in verwondering 2*, Den Haag 12 maart 2020.

3 Dat er die zin problemen zijn met een veel te harde en onredelijk uitpakkende uitvoeringspraktijk was ook al opgemerkt door de Nationale ombudsman in het kritische rapport over gezinnen met kinderopvangtoeslag, *Geen powerplay maar fairplay*, 9 augustus 2017.

4 *Toeslagen terugbetalen*, 2019. Een rapport van de Algemene Rekenkamer, 5 juni 2019.

5 *Eenvoud en maatwerk*, IBO-rapport van het Ministerie van Financiën, 28 oktober 2019.

6 *Omzien in verwondering*, 2019. Een interim-advies van de adviescommissie uitvoering toeslagen (commissie-Donner), Den Haag 14 november 2019.

van State (ABRvS) twee uitspraken waarin zij terugkwam van haar strenge terugvorderings-jurisprudentie.⁷ Na stevast compromisloos elke vorm van belangafweging van de hand te hebben gewezen (en daarmee geen rechtsbescherming te bieden tegen jarenlange institutionele vooringenomenheid⁸), creëerde de afdeling alsnog een maatwerkbevoegdheid voor de Belastingdienst Toeslagen bij het bepalen van het toeslagbedrag dat de mensen moeten terugbetalen. Zo werd op de valreep een reddende hand uitgestoken naar de burger. Maar voor de toeslagen kwam de tournure te laat.

Op 4 december 2019 aanvaardde de Tweede Kamer met algemene stemmen een motie waarin werd overwogen dat ‘ons land daarom misschien wel beter af is zonder toeslagen’ en die de regering verzoekt het stelsel te heroverwegen.⁹ Kort daarna, op 21 januari 2020, verklaarde premier Rutte af te willen van het huidige stelsel van toeslagen en alternatieven in voorbereiding te nemen voor de komende kabinetsperiode.

Het schip van de inkomensafhankelijke toeslagen is zinkende, althans daar lijkt het nu op. Dit hoofdstuk analyseert de opkomst en de politieke neergang van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Daarbij is het niet mijn bedoeling dit stelsel af te kraken; ik ben nog altijd onder de indruk van de potentie van de sociaal-fiscale benadering als nieuwe vorm van sociale zekerheid. De doelstelling van dit hoofdstuk is bovenal te bezien welke lessen worden getrokken uit de ontsporing van de inkomensafhankelijke toeslagen voor de inrichting van het stelsel in de toekomst.

Om dit doel te bereiken bewandel ik drie paden. Na een korte schets van het toeslagenstelsel (par. 2) komt het eerste pad aan de orde van de rechtsgrond van inkomensafhankelijke toeslagen (par. 3): Wat was eigenlijk het onderliggende motief om dit stelsel in het leven te roepen, in hoeverre is dit motief nog steeds relevant te beschouwen? Het tweede pad (par. 4) heeft betrekking op de instrumentalisering. Welke keuzes zijn gemaakt bij de inrichting van het stelsel en tot welke kritiek hebben deze keuzes naderhand aanleiding gegeven? Het derde pad (par. 5) is dat van de reflectie over verleden en toekomst. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de ontsporing van het stelsel en hoe kan hiermee rekening worden gehouden bij keuzes die voor de toekomst moeten worden gemaakt? Het hoofdstuk sluit af met een korte conclusie (par. 6).

7 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en 3536.

8 Niet mijn woorden maar die van de commissie-Donner in het interim-rapport.

9 *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, nr. 558.

2 KORTE SCHETS VAN HET STELSEL VAN INKOMENSAFHANKELIJKE TOESLAGEN

Het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen omsluit een aantal toeslagenregelingen die worden gehuisvest onder het dak van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en die worden uitgevoerd door de Belastingdienst Toeslagen, een onderdeel van de Belastingdienst ressorterend onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. Deze wet trad op 1 januari 2006 in werking. Onder de Awir vallen vier inkomensafhankelijke regelingen, te weten de huurtoeslag, de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. Het gaat hierbij om eigenstandige regelingen die beleidsmatig onder verschillende vakministeries vallen (Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)). Vanwege de nauwe verwantschap met de fiscale wetgeving en de uitvoering door de Belastingdienst kunnen de inkomensafhankelijke toeslagen worden gekwalificeerd als 'sociaal-fiscale voorzieningen'. Als zodanig vormen ze een nieuwe groep binnen grote familie van de sociale zekerheid.

De Awir biedt een overkoepelend juridisch kader voor de toeslagenregelingen. Daarbij wordt onder meer een systeem voor de vaststelling van het inkomen van een toeslaggerechtigde voorgeschreven. Voor de 'draagkracht' (art. 7 Awir) wordt het 'toetsingsinkomen' (art. 8 Awir) van de belanghebbende en van zijn partner in aanmerking genomen. Kenmerk van de toeslagen is dat ze geleidelijk afnemen naarmate het toetsingsinkomen van het huishouden toeneemt.

De toeslagen worden maandelijks bij wijze van voorschot uitgekeerd (art. 16 en art. 22 Awir). Na afloop van het belastingjaar volgt, parallel aan de fiscale systematiek, een definitieve vaststelling, waarbij het eventuele surplus of tekort wordt teruggevorderd of bijgestort (art. 24 Awir). In dit hoofdstuk duid ik dit aan met de term 'voorschots- en verrekenings-systematiek'.

Sedert de invoering is het belang van de toeslagen sterk toegenomen. Door ruime inkomensgrenzen te hanteren, bereiken ze een aanzienlijk deel van de middenklasse. Het bereik van de toeslagen is in de afgelopen jaren toegenomen tot 7,5 miljoen toeslagen voor ruim vijf miljoen huishoudens. Dat is bijna 60% van de Nederlandse huishoudens.¹⁰

10 *Eenvoud of maatwerk*, IBO-rapport Ministerie van Financiën, p. 21 en 22

3 RECHTSGROND

3.1 *Bestrijding armoedeval*

Het begrip rechtsgrond verwijst hier naar de ultieme ratio van een bepaald wettelijk stelsel, zoals die tot uitdrukking komt in parlementaire stukken en voorbereidende ambtelijke handelingen. Voor de Awir is deze terug te voeren tot een aantal analyses van de Interdepartementale Werkgroep voor de Harmonisatie van Inkomensafhankelijke Regelingen. Deze werkgroep, die vele jaren actief is geweest, presenteerde reeds in 1997 haar bevindingen over de armoedeval Nederland.¹¹ De armoedeval ontstaat als mensen netto minder in hun portemonnee overhouden als ze meer gaan verdienen doordat de inkomensstijging negatief uitwerkt op sociale en fiscale voordelen. In het rapport van de Interdepartementale Werkgroep werd geconstateerd dat als gevolg van een wildgroei van nationale en gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen ter bestrijding van armoede, de armoedeval een groot probleem is geworden. Om die reden moesten inkomensafhankelijke regelingen zo veel mogelijk worden geïntegreerd, gebruikmakend van fiscale inkomensgegevens.

De paarse kabinetten gingen de armoedeval vooral te lijf met een fiscaal vrijstellingenbeleid. Zo werd door een verhoging van het arbeidskostenforfait gepoogd de armoedeval voor uitkeringsgerechtigden te bestrijden. Het kabinet-Balkende II was geen voorstander van een verdere verruiming van fiscale vrijstellingen en volgde het spoor van de harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen. De regering werd daarbij ondersteund door het eindrapport van de Interdepartementale Werkgroep uit 2003¹² waarin de denkbeelden voor de uitvoeringsmodaliteiten van een dergelijke harmonisatie verder waren uitgewerkt onder verwijzing naar een aantal concrete alternatieven.

In de debatten over de Awir kregen de beleidsmotieven voor de concrete inrichting van het stelsel de overhand ten opzichte van het onderliggende motief van het tegengaan van de armoedeval. Tekenend hiervoor is de openingszin van de memorie van toelichting bij de Awir die dit motief naar het derde plan verhuist en de nadruk legt op twee, meer mondaine aspiraties zoals ‘transparantie voor de burger’ en ‘minder uitvoeringskosten’.¹³

11 *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*, Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (commissie-Derksen), Den Haag: Vuga, september 1997.

12 Eindrapport 2003. Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (HAIR).

13 ‘Het kabinet streeft ernaar, zoals ook in het Hoofdlijnenakkoord is vastgelegd, om inkomensafhankelijke regelingen, met name voor zorg, kinderen en wonen, verder te stroomlijnen. Deze stroomlijning moet leiden tot meer transparantie voor de burger, vermindering van uitvoeringskosten en een meer effectieve aanpak van de armoedeval. Het onderhavige wetsvoorstel is daar de uitwerking van’, *Kamerstukken II* 2004/05, 29764, nr. 3, p. 1.

Ook het bestrijden van niet-gebruik komt als beleidsmotief boven drijven: door de toeslagen te laten uitvoeren door één loket kan dit worden verminderd.¹⁴ Toch moet in het licht van de totstandkomingsgeschiedenis het mitigeren van de armoedeval als ultieme ratio voor het huidige stelsel worden aangemerkt.¹⁵

De focus op de armoedeval van het toeslagenstelsel stond opnieuw centraal in de omvangrijke studie die aan het begin van de jaren 10 werd verricht naar een activerender belastingstelsel door de commissie-Van Dijkhuizen.¹⁶ De commissie pleitte voor de invoering van één huishoudentoeslag, ter vervanging van de bestaande toeslagen. Gezinnen die meerdere toeslagen ontvangen, hebben namelijk te maken met een hoger, gestapeld afbouwpercentage, waardoor het totaalbedrag aan toeslagen sneller verdampt als men meer verdient. Nog steeds een armoedeval dus. De enkele huishoudentoeslag moest dit verschijnsel ongedaan maken. Het plan heeft het niet gehaald. In een brief aan de kamer van 14 april 2014 schrijft de minister van Financiën dat er juridische en uitvoeringstechnische problemen aan het licht zijn gekomen waarvoor het kabinet is terug geschrokken.¹⁷ De uitvoeringstechnische problemen verwezen naar de organisatorische situatie bij de Belastingdienst. Wat betreft die juridische consequenties bleek het te gaan om de Europees-rechtelijke verplichting op grond van Verordening (EG) nr. 883/2004 om de huishoudentoeslag te exporteren naar gerechtigden in andere lidstaten, uitgesplitst in de componenten kind, zorg, ouderen en huur en voor zover dit niet lukt als een geheel bedrag.¹⁸ Of deze laatste analyse geheel klopt en ter zake doet, vraag ik me trouwens af.¹⁹

3.2 *Rechtsgrond in breder perspectief*

We moeten dus een onderscheid maken tussen beleidsdoelen gerelateerd aan de concrete inrichtingsvorm en een rechtsgrond die de diepere laag aanboort van het beleid ter bestrijding van de armoedeval. In die rechtsgrond schuilt iets paradoxaals want de armoedeval wordt juist door inkomensafhankelijke regelingen veroorzaakt. Maar de

14 *Kamerstukken II* 2004/05, 29764, nr. 3, p. 3.

15 Al is het maar omdat deze in een geharmoniseerd stelsel beter in beeld kan worden gekregen (en daarmee successievelijk bestreden, een argument dat wordt gebruikt in de memorie van toelichting bij de Awir, *Kamerstukken II* 2004/05, 29764, nr. 3 p. 3.

16 *Naar een activerender belastingstelsel, eindrapport*, Commissie Inkomensbelasting en Toeslagen (commissie-Van Dijkhuizen), juni 2013.

17 *Kamerstukken II* 2013/14, 31066, nr. 1999.

18 Antwoord van de minister op Kamervragen van 4 augustus 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 31066, nr. 209.

19 Huurtoeslag valt sowieso niet onder de materiële werkingssfeer van de verordening, en wat betreft de kindgerelateerde toeslagen zou men ervoor kunnen opteren de grensoverschrijdende gevalbehandeling in handen te leggen van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de toeslagen te laten uitbetalen als aanvullingen op de kinderbijslag op grond van de Algemene kinderbijslagwet (AKW).

gedachte is compensatie te geven voor bepaalde kosten op het gebied van kinderen, wonen en zorg al naar gelang de draagkracht van het huishouden, die in een zodanige vorm wordt gegoten dat de armoedeval zo veel mogelijk wordt vermeden. Kostencompensatie naar draagkracht geldt hier als impliciete, veronderstelde rechtsgrond.

De inkomensafhankelijke toeslagen maken geen principieel verschil tussen werkenden en niet-werkenden. Beide groepen worden gelijkelijk bediend al naar gelang de draagkracht van het huishouden. Ook de werkende armen maken deel uit van ‘de andere kant van Nederland’.²⁰ Daarmee spelen de toeslagen een belangrijke rol bij het afvlakken van verschillen in het inkomensgebouw voor de gehele bevolking. Dat ze deze functie hebben, werd ook gezien door Frank Vandenbroucke die in 2017 opmerkte dat het arsenaal van toeslagen dat de overheid hanteert, belangrijker is geworden voor de minimale inkomensbescherming dan de hoogte van de minimumlonen in een samenleving.²¹

Intussen staan voor uitkeringsgerechtigden de inkomensafhankelijke toeslagen tevens aan de wieg van de impliciete erkenning van de notie van een ‘versterkt sociaal minimum’, boven de norm waarop de uitkeringen zijn gebaseerd (50% respectievelijk 70% van het nettominimumloon). Een bijstandsgerechtigde hoeft niet langer uitsluitend rond te komen van zijn uitkering op grond van de Participatiewet, maar kan tevens rekenen op zijn maximale huurtoeslag, de maximale zorgtoeslag, het maximale kindgebonden budget en de maximale kinderopvangtoeslag. Dat scheelt per maand al gauw enkele honderden euro’s. Voor de laagste inkomens kunnen de toeslagen oplopen tot 20% van het besteedbaar inkomen.²²

Overheidssteun voor minder draagkrachtige gezinnen in de vorm van inkomensafhankelijke toeslagen is geen nieuw fenomeen, maar heeft sinds de invoering van het nieuwe stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen aanzienlijk aan belang gewonnen. Daarbij hebben ze zich bewezen als een geschikt inkomenspolitiek instrument. Zo zorgde het kabinet-Rutte II ervoor dat de Nederlandse burgers ondanks de achterblijvende lonen iets gingen merken van het herstel van de economie door een aanzienlijke verhoging in het vooruitzicht te stellen van de kinderopvangtoeslag (250 miljoen per jaar), het kindgebonden budget

20 *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*, SCP-rapport 2018.

21 F. Vandenbroucke, *België en Nederland: kleine welvaartsstaten in Europa*, Vierendertigste pacificatielezing, Gent: Frans Baert & Vennoten 2017, p. 14. Anderen zijn kritisch en zien in de toeslagen in de vorm van sociaal-fiscale toeslagen een verkapte manier om werkgevers te ontlasten van hun verplichting een behoorlijk loon te betalen. Deze kritiek wordt onder meer geuit door Chris Grover met betrekking tot het Britse systeem van sociaal-fiscale toeslagen. Zie Ch. Grover, *Social Security and Wage Poverty, historical and policy aspects of supplementing wages and beyond*, Palgrave Macmillan 2016.

22 *Eenvoud en maatwerk*, IBO-rapport Ministerie van Financiën, p. 18.

(500 miljoen per jaar) en een in vergelijking daarmee bescheiden verhoging van de kinderbijslag (250 miljoen per jaar). Het gemiddelde bedrag aan toeslag per huishouden is sedert de invoering van de toeslagen aanzienlijk toegenomen en voor sommige huishoudens zelfs verdubbeld.²³ Daarmee leveren de toeslagen feitelijk een bijdrage aan een evenwichtige inkomensverdeling, die ervoor zorgt dat de kloof tussen armere en rijkere gezinnen niet steeds groter wordt.

4 DE INSTRUMENTALISERING VAN HET STELSEL VAN INKOMENSAFHANKELIJKE TOESLAGEN

Hieronder concentreer ik mij op drie basiskennmerken van de Awir: een geharmoniseerd begrippenapparaat, een voorschot- en verrekeningssystematiek en centrale uitvoering door de Belastingdienst. Daarbij wordt telkens een beeld gegeven van de kritiek op de gemaakte keuzes.

Bijzonderheden die kleven aan de deelregelingen blijven buiten beschouwing. Dat laatste is overigens wel een beperking, want de bijzondere kenmerken van de deelregelingen dragen bij aan de complexiteit van het totale stelsel. Zo zijn kinderopvangtoeslagen niet alleen afhankelijk van de medewerking door de ouders (in verband met inkomen, samenstelling huishouden, enz.) maar ook van die van de kinderopvanginstelling (in verband met opvanguren, opvangprijs, aantal kinderen, enz.). Hierdoor is het voor de burger extra moeilijk om zelf in te schatten of de hoogte van het voorschot in overeenstemming is met het definitieve bedrag.

4.1 *Een geharmoniseerd begrippenapparaat*

Kenmerken

De Awir harmoniseert begrippen die aan alle deelregelingen ten grondslag liggen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om begrippen als ‘toetsingsinkomen’ en ‘berekenningsjaar’, partner’, ‘het kind’ en de ‘medebewoner’. Volgens de memorie van toelichting wordt met deze harmonisatie de transparantie van die regelingen voor burgers en beleidsmakers bevorderd. Ook wordt het eenvoudiger om de effecten van het gebruik van verschillende inkomensafhankelijke regelingen te meten.

23 *Eenvoud of maatwerk*, IBO-rapport Ministerie van Financiën, p. 22.

Aan de invulling van bepaalde begrippen kunnen belangrijke beleidskeuzes ten grondslag liggen. Een voorbeeld betreft de keuze om de toeslagen te baseren op het toetsingsinkomen dat in het berekeningsjaar wordt genoten. Met andere woorden: er wordt uitgegaan van het actuele inkomen. Volgens de memorie van toelichting bij de Awir sluit dit het beste aan bij de draagkracht van een huishouden. Het voorkomt dat mensen die een inkomensdaling ondervinden, nog een jaar of langer moeten wachten voordat zij in aanmerking komen voor een (hogere) tegemoetkoming. Ook wordt voorkomen dat mensen die een grote sprong in inkomen maken, nog steeds een inkomensafhankelijke tegemoetkoming ontvangen die gebaseerd is op het lagere inkomen.²⁴

Kritiek

Op de poging om het begrippenkader te harmoniseren bestaat op zichzelf geen kritiek. Eerder wordt er geklaagd over het gebrek aan voortgang in het harmonisatiestreven sedert de Awir. Deze kritiek klinkt met name door in de tweede evaluatie van de Awir over de periode 2009-2016.²⁵ Het rapport constateert dat er in de evaluatieperiode weliswaar een aantal vereenvoudigingen binnen het Awir-begrippenkader zijn doorgevoerd maar dat dit onvoldoende heeft bijgedragen aan verdere harmonisering tussen inkomensafhankelijke regelingen. Het bracht namelijk geen nieuwe regelingen onder de Awir en verminderde geen onderlinge afwijkingen. Het harmonisatiestreven is nagenoeg tot stilstand gekomen, waardoor de ambitie van het verminderen van de armoedeval niet wordt gerealiseerd. Een aantal jaren eerder had de commissie-Van Dijkhuizen die pleitte voor één huishoudentoeslag, daar ook al op gewezen.²⁶

Wat de beleidsmatige keuze betreft om het actuele inkomen als uitgangspunt te hanteren, daarop bestaat geen kritiek. De pijlen richten zich veel meer tegen de voorschots- en verrekoningssystematiek die voortvloeit uit het feit dat voor de definitieve bepaling van de toeslag het fiscale inkomensbegrip wordt gehanteerd, waardoor de verleende voorschotten achteraf moeten worden gecorrigeerd. Erkend wordt wel dat het toeslagsysteem zo goed mogelijk probeert aan te sluiten bij de actuele draagkracht van het huishouden door het geld te betalen op het moment dat het ook nodig is; deze werkwijze kan op brede instemming rekenen.

²⁴ *Kamerstukken II* 2004/05, 29764, nr. 3, par. 2.3.

²⁵ *Tweede evaluatie Awir 2009-2016*, 28 maart 2017.

²⁶ *Naar een activerender belastingstelsel, eindrapport*, Commissie Inkomensbelasting en Toeslagen (commissie-Van Dijkhuizen), juni 2013.

4.2 Een voorschots- en verrekeningssystematiek

Kenmerken

De keuze voor het actuele inkomen heeft consequenties voor de vaststellingssystematiek van de toeslagen. Die geschiedt op basis van de gegevens en omstandigheden van het berekeningsjaar zelf. Deze staan pas na afloop van dat jaar vast. Om de tegemoetkomingen toch te laten aansluiten bij de uitgaven waarvoor zij worden verleend, worden zij in het berekeningsjaar maandelijks uitbetaald op basis van een voorschot. Na afloop van het berekeningsjaar volgt een definitieve tegemoetkoming, waarmee het voorschot wordt verrekend. Vanuit deze systematiek kan ook het dwingende karakter van de terugvorderingshandeling worden verklaard. Wat louter als voorschot wordt uitgekeerd, kan immers altijd worden teruggevorderd als er achteraf geen recht op blijkt te hebben bestaan, zo is de logica.

Blijkens de memorie van toelichting bij de Awir was de wetgever zich bewust van het feit dat met deze keuze risico wordt gelopen. Dit risico werd primair belegd bij de burger. ‘Belanghebbenden zullen zich bewust moeten zijn van de (financiële) risico’s van foutieve schattingen en van andere gegevens die op basis van verwachtingen worden verstrekt.’²⁷

Kritiek

Het noodzakelijke stelsel van voorschotten en verrekeningen vormt de achilleshiel van het stelsel. Het rapport van de Rekenkamer uit 2019 en het IBO-rapport 2019 leveren een zorgwekkend beeld op. De wetgever streefde ernaar het aantal verrekeningen te minimaliseren maar in bijna de helft van het aantal gevallen blijkt een correctie noodzakelijk. Daarbij gaat het zowel om suppleties als terugvorderingen. Bij terugvorderingen kan het gaan om kleine aanpassingen, maar in bijna 30% van de gevallen is het bedrag hoger dan € 500. Naarmate de stapeling van toeslagen toeneemt, stijgt het gemiddelde bedrag wat huishoudens moeten terugbetalen snel (van gemiddeld € 400 bij een enkele terugvordering tot gemiddeld € 2.500 bij vier terugvorderingen). Juist armere gezinnen hebben te maken met gestapelde toeslagen. Ook bij huishoudens die flexibele arbeid verrichten, komen terugvorderingen relatief vaker voor.

De rapporten maken bovendien duidelijk dat het systeem van bevoorschotting en verrekening vervelende consequenties heeft voor gezinnen. De toeslagen verhogen de inkomensonzekerheid van armere huishoudens en leveren een bijdrage aan de schuldenproblematiek. Wat het zo wrang maakt, is dat terugvorderingen hard aan kunnen komen bij de mensen

27 Kamerstukken II 2004/05, 29764, nr. 3, p. 20.

die hun best doen om hun inkomenspositie te verbeteren, zo stelt het IBO-rapport 2019. ‘Als mensen aan het werk gaan vanuit een uitkering, of werken net boven het minimumloon, wordt de kans op hoge terugvorderingen groot.’²⁸

Dat uiteindelijk de ABRvS in de hele periode tot 2019 heeft nagelaten een rechtsbescherming te geven aan gezinnen die werden getroffen door de terugvorderingen, maakt de druiven voor de burger nog zuurder. Dit probleem speelt omdat de Belastingdienst Toeslagen ervan uitging dat uit het systeem van artikel 26 Awir voortvloeit dat voorschotten geheel moeten worden teruggevorderd, zonder dat het mogelijk is het terug te vorderen bedrag te matigen. Voor de kinderopvangtoeslag gold bovendien dat de Belastingdienst Toeslagen er een praktijk op nahield (overigens zonder duidelijke wettelijke grondslag²⁹) om bij enkele gebreken in de verantwoording het gehele jaarbedrag aan kinderopvangtoeslag terug te vorderen. De ouder moest kunnen aantonen het gehele verschuldigde bedrag aan kinderopvangkosten daadwerkelijk te hebben betaald. Een evenredig verlaging van het recht van de toeslag als slechts een deel van de betaling kon worden verantwoord, werd niet mogelijk geacht, kleine berekeningsverschillen daargelaten. Zo gold er, in de woorden van de commissie-Donner, een ‘alles of niets-benadering’. Deze benadering werd consequent gesteund door de ABRvS.³⁰

Mensen rapporteren inkomenswijzigingen minder vaak en minder op tijd dan verwacht. Zowel in de analyse van het IBO-rapport in 2019 als de uitspraken van de ABRvS van 23 oktober 2019 wordt in dit verband verwezen naar het WRR-rapport uit 2017, *Weten is nog geen doen*.³¹ Dit gebeurt om te staven dat het handelen van de burger niet alleen rationeel gemotiveerd is maar dat ook rekening moet worden gehouden met niet-cognitieve vaardigheden die het ‘doenvermogen’ kunnen beïnvloeden. Niet iedereen is in staat tot rationeel handelen, vooral als men onder druk staat van ongunstige omstandigheden zoals ontslag, echtscheiding en schuldenproblematiek. Het is inderdaad een lezenswaardig rapport van de WRR maar het verbaast wel dat dergelijke gedragswetenschappelijke inzichten nu pas, aan het eind van het tweede decennium van de 21ste eeuw, hun weg naar beleidsvorming en rechtspraak weten te vinden. Het laat zien hoe dominant het neoliberale ideaal van het zelfverantwoordelijke individu is geworden. Als het enthousiasme waarmee het

28 *Eenvoud of maatwerk*, IBO-rapport Ministerie van Financiën, p. 47.

29 Zie hierover de annotatie van Bert Marseille bij ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en 3536 in *Ars Aequi*, AA2020039.

30 *Omzien in verwondering*, 2019. Een interim-advies van de adviescommissie uitvoering toeslagen (commissie-Donner), Den Haag 14 november 2019, in bijzonder p. 21-23 en de daar besproken rechtspraak van de ABRvS.

31 *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR-rapport nr. 97, 24 april 2017.

WRR-rapport is ontvangen een voorbode is van een realistischer mensbeeld, zou dat een welkome verandering zijn.

4.3 *Centrale uitvoering door de Belastingdienst*

Kenmerken

Een derde wapenfeit van de Awir vormde het besluit om de uitvoering van de toeslagenregelingen in handen te leggen bij één onderdeel van de Belastingdienst: de Dienst Toeslagen. Volgens de memorie van toelichting was één loket voor verschillende inkomensafhankelijke regelingen klantgericht, kan het niet-gebruik verminderen en kan het leiden tot een doelmatigere uitvoering van de regelingen. De keuze leidde tot een gedeelde ministeriële verantwoordelijkheid. Volgens de memorie van toelichting hield dit in dat de minister van Financiën kan worden aangesproken op de kwaliteit van de uitvoering, terwijl de ministers van de beleid makende departementen kunnen worden aangesproken op de kwaliteit van hun beleid. Het creëren van een fiscale uitvoeringsdienst werd voor de hand liggend gevonden omdat het systeem sterk rust op fiscale inkomensgegevens. Nieuwe ICT-systemen hielpen deze gegevens voor de Dienst Toeslagen te ontsluiten. Het gezicht van de toeslagen manifesteerde zich voor de burger in de vorm van rode enveloppen waarin de systeem berichten van de Belastingdienst Toeslagen werden verzonden. Zo ontstond er naast de collecterende blauwe fiscus een distribuerende rode fiscus. Dit paste prima in de visie van staatssecretaris Wijn die de Belastingdienst omgetoverd wilde zien in een 'Dienst van Inkomen'.³²

Kritiek

De meest gehoorde klacht over de centrale uitvoering door de Belastingdienst is dat deze dienst zich moet concentreren op zijn primaire taak van het innen, en het uitkeren moet overlaten aan anderen. Maar dit argument kan ook worden omgedraaid. We doen er goed aan om de Belastingdienst Toeslagen te beschouwen als een nieuwe uitvoeringsinstelling van de sociale zekerheid. Deze dienst zal zich ten langen leste ook zo moeten gaan gedragen, dat wil zeggen: met respect voor uitzonderingsposities en met zorg voor de belangen van de individuele uitkeringsgerechtigde.³³

Er zal dus maatwerk moeten worden geleverd en dan niet bij begunstigend handelen zoals ons voor de zorg tegenwoordig vaak wordt voorgespiegeld, maar juist bij de herziening,

32 Vgl. <https://nos.nl/artikel/2036589-tien-jaar-toeslagenmalaise-bij-de-belastingdienst.html>.

33 G.J. Vonk, 'De sociale zekerheid komt van Venus, de fiscus is van Mars', SMA 2004, p. 3-5; G.J. Vonk, *Recht op sociale zekerheid, van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfvertrouwen* (oratie Groningen), Den Haag: Sdu Uitgevers 2008, p. 16.

de terugvordering en de boete. Voor die opgave is de Belastingdienst Toeslagen nu inderdaad gesteld na de uitspraken van de ABRvS van 23 oktober 2019. Er zal een afwegingskader moeten worden ontwikkeld om invulling te geven aan de discretionaire bevoegdheid bij het vaststellen van het terug te vorderen bedrag aan toeslagen en dat kader moet ook worden toegepast.³⁴ Hoe dat moet zonder een infrastructuur van lokale kantoren, is nog onzeker (zie verder hierna par. 5.3). Ook is het de vraag of zo'n servicegerichte Belastingdienst Toeslagen onderdeel vormde van de centrale visie van het huidige toeslagenstelsel. Het uitvoeringsproces moest snel, efficiënt en geautomatiseerd verlopen want alleen op die manier kan zo'n massale operatie van het uitbetalen van maandelijks toeslagen een succes worden.³⁵

5 LESSEN VOOR DE TOEKOMST

Deze paragraaf bevat geen overzicht van alternatieven voor de toekomstige inrichting van het toeslagenstelsel. Dat onderwerp vormt het tweede deel van de opdracht van de interdepartementale onderzoekscommissie voor de toeslagen, die momenteel aan het werk is. We wachten het rapport af. Wel heb ik alvast enkele lessen geselecteerd die uit het verleden kunnen worden getrokken.

5.1 *Positieve kanten niet uit het oog verliezen*

Tenzij wij morgen het universele basisinkomen zouden invoeren, zijn inkomensafhankelijke regelingen niet goed weg te denken uit het sociaalezekerheidsbeleid. Het is een goede zaak dat die regelingen onderling worden afgestemd en voorzien van een overstijgend regulerend kader. Bovendien mag niet worden vergeten dat het toeslagenstelsel mensen ook veel brengt: het geeft miljoenen gezinnen financiële steun zonder ze daarbij een stigma op te leggen. Omdat de toeslagen werkenden en niet-werkenden al naar gelang hun draagkracht gelijkelijk bedienen, is het niet mogelijk deze in de hoek te duwen van voorzieningen voor 'labbekakken', zoals bij de sociale bijstand helaas nogal eens gebeurt.³⁶ Het stelsel faciliteert transitie tussen activiteit en inactiviteit en richt zich op de bestrijding van de armoedeval.

34 Een besluit ter naleving van de uitspraken van de ABRvS van 23 oktober 2019 (met beperkte werking) is er tot dusver alleen genomen in de vorm van het Verzamelbesluit Toeslagen van 20 december 2019 (*Stb.* 2019, 70486).

35 Dit is ook de analyse in het eindrapport van de commissie-Donner onder verwijzing naar 'het doenvermogen van Toeslagen', *Omzien in verwondering* 2, Den Haag 12 maart 2020, p. 63-64.

36 Een verwijzing naar opmerkingen van VNO-NCW voorman Hans de Boer, zie www.volkskrant.nl/economie/labbe-kakken-met-uitkeringen-moeten-aan-het-werk~bde11b79/.

Dit zijn geen geringe voordelen. Degene die nu zo hard roept dat het land beter af is zonder toeslagen, moet eerst aantonen dat zijn of haar alternatief tot betere resultaten leidt. Een volledige terugtred naar de zuivere fiscaliteit is in dit verband een schijnoplossing, omdat belastingkortingen en toeslagen in wezen veel op elkaar lijken. Dan zijn er nog andere opties: de kinderopvangtoeslag kan worden verstrekt via de opvanginstelling, de zorgtoeslag vervangen door een inkomensafhankelijke premie (zoals bij de meeste andere socialeverzekeringspremies) en het kindgebonden budget kan worden geïntegreerd in de Algemene kinderbijslagwet (AKW). Maar bij deze scenario's kunnen weer allerlei andere problemen ontstaan (disharmonisatie, uitvoeringsproblemen bij de kinderopvang, enz.) waardoor we het risico lopen van de regen in de drup te raken.

Het integreren van de bestaande toeslagen tot één toeslag, zoals de commissie-Van Dijkhuizen bepleitte,³⁷ zou geredeneerd vanuit de rechtsgrond van het toeslagensysteem wel een logische vervolgstap zijn voor de inrichting van het sociaal-fiscale stelsel. Misschien dat nog eens beter kan worden onderzocht wat de impact is van de Europese verordening inzake sociale zekerheid, zodat duidelijk wordt dat hierin geen wezenlijke belemmering ligt besloten.

5.2 *Van repressief naar ondersteunend overheidsoptreden*

Het voorgaande betekent niet dat het huidige stelsel in verband met de terugvorderingen geen groot probleem heeft. Het is niet eenvoudig om daarvoor binnen het huidige stelsel een oplossing te vinden. Het IBO-rapport *Eenvoud of maatwerk?* uit 2019 is daar in ieder geval niet optimistisch over en men moet soms ook willen varen op het oordeel van deskundigen die er goed over hebben nagedacht.

Maar het is de vraag of wij het probleem even ernstig hadden gepercipieerd als de Belastingdienst Toeslagen niet zo'n hardvochtig terug- en invorderingsbeleid had gevoerd; het zijn de schrijnende gevallen van mensen die door deze dienst tot wanhoop zijn gedreven en het onvermogen om hieraan iets te doen, die het imago van het gehele stelsel bezoedelen. Hardvochtigheid hoeft echter niet het kenmerk van de toeslagen te zijn. Een humaan uitvoeringsbeleid dat rekening houdt met de omstandigheden van het geval en de persoon van de aanvrager, behoort evenzeer tot de mogelijkheden. Lange tijd heeft de politiek niet om een dergelijke houding gevraagd. Het denken was gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van de burger die tijdig informatie moet doorgeven. De zorgen van de kamer

37 Naar een activerender belastingstelsel, eindrapport, Commissie Inkomensbelasting en Toeslagen (commissie-Van Dijkhuizen), juni 2013. Supra par. 3.1.

gingen uit naar fraudebestrijding en naar de problematiek van oninbare vorderingen die bij de Belastingdienst op de plank bleef liggen. Pas in de debatten over de afhandeling van het CAF-dossier (CAF staat voor Combiteam Aanpak Facilitators) is er in de Kamer een andere wind gaan waaien. In februari 2020 heeft de Tweede Kamer een parlementair onderzoek aangekondigd naar het verdwijnen van de menselijke maat in de uitvoering, onder meer bij de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR).³⁸ Als de Kamer lessen wil trekken uit het verleden doet zij er goed aan het onderzoek niet alleen te richten op deze uitvoerders maar tevens de eigen houding onder de loep te nemen.

Intussen heeft de commissie-Donner in haar eindrapport een aantal praktische wenken gegeven voor een verbeterde werking van het stelsel. Het gaat daarbij onder meer om de nadere uitwerking van het evenredigheidsbeginsel bij het vaststellen van het terugvorderingsbedrag en het bieden van maatwerk bij de invordering. Ook is er in het rapport aandacht voor de kwaliteit van de werkprocessen en de cultuur bij de Belastingdienst Toeslagen. Onderkend moet worden dat toeslagen het spiegelbeeld vormen van belastingen, zo stelt het eindrapport; hoe hoger de toeslag, des te geringer de draagkracht van de ontvanger. Dat zou ook moeten betekenen; hoe hoger het voorschot, des te groter de verantwoordelijkheid van de overheid voor de ontvanger daarvan. Het eindrapport onderkent dat het bieden van maatwerk voor de Belastingdienst Toeslagen ingewikkeld kan zijn, maar verwacht dat een betere werking van de bezwaarschriftenprocedure dit probleem deels kan oplossen.³⁹ Wellicht dat voor de afhandeling van bezwaren samenwerking met de gemeenten kan worden gezocht.⁴⁰

5.3 *Checks en balances in de rechtsstaat*

Hoe komt het dan dat de Belastingdienst Toeslagen zo'n hard terugvorderingsbeleid heeft kunnen voeren? Op veel andere terreinen blijkt de rechtsstaat genoeg zelfreinigend vermogen te hebben om zulke excessen tegen te gaan. Op andere terreinen levert de rechter een substantiële bijdrage aan het in toom houden van de excessen van de repressieve verzorgingsstaat.⁴¹ Maar in dit geval heeft het corrigerend mechanisme gefaald. Aan onafhankelijke instellingen zoals de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer heeft het niet

38 [www.parlement.com/id/vl64llg5kzcb/parlementair onderzoek ingesteld naar aanleiding van een motie van Pieter Heerma, Kamerstukken II 2019/20, 35400, nr. 12.](http://www.parlement.com/id/vl64llg5kzcb/parlementair%20onderzoek%20ingesteld%20naar%20aanleiding%20van%20een%20motie%20van%20Pieter%20Heerma,%20Kamerstukken%20II%202019/20,%2035400,%20nr.%2012)

39 *Naar een activerender belastingstelsel, eindrapport*, Commissie Inkomensbelasting en Toeslagen (commissie-Van Dijkhuizen), juni 2013, p. 75.

40 Zoals bij de afhandeling van de CAF-gevallen gebeurt. Zie kabinetsreactie op het eindrapport van de commissie-Donner van 13 maart 2020, p. 22.

41 G.J. Vonk, 'Repressieve verzorgingsstaat', *NJB* 2014/80, p. 95-105.

gelegen maar het is vooral de rechter – die tegenmacht heeft – geweest, die het heeft laten afweten.

De relatie van de rechterlijke macht en de ABRvS met de toeslagen is altijd moeizaam geweest. Het begon met het advies van de Raad voor de rechtspraak van 15 april 2004 bij het conceptwetsvoorstel voor de Awir, waarin de Raad waarschuwde tegen de opname van een hardheidsclausule. ‘De Raad voor de rechtspraak wijst erop dat deze bepaling, afhankelijk van de ontwikkeling van de bestuurspraktijk, een bron van conflicten kan zijn en kan leiden tot een veelvuldig beroep op de bestuursrechter’, stond er in de brief.⁴² Hiermee trad de Raad op als hoeder van de efficiency, maar achteraf zou je hebben gewenst dat de Raad in zijn advies niet alleen de werklast maar ook de kwaliteit van de rechtsbescherming had meegewogen. Het afhandelen van veelvuldige beroepen is overigens een primaire taak van de bestuursrechter.

Wat betreft de ABRvS geldt dat zij in haar uitspraken van 23 oktober 2019 uiteindelijk is teruggekomen van de harde lijn in de terugvorderingsjurisprudentie. In een eerste uitspraak⁴³ ging het om de vaste jurisprudentie inzake de uitleg van artikel 18 Awir en artikel 1.7 lid 1 Wet kinderopvang (Wko) die inhield dat om voor kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen moet zijn aangetoond dat het hele bedrag aan kosten dat door de ouder over een jaar verschuldigd is aan de kinderopvanginstelling, ook daadwerkelijk is betaald. Dit had tot gevolg dat indien slechts een deel van de kosten was voldaan, er geen aanspraak bestond op een lagere tegemoetkoming en de aanspraak voor het hele jaar verviel. In de tweede uitspraak⁴⁴ wordt teruggekomen op de vaste uitleg van artikel 26 Awir, dat dit artikel imperatief zou voorschrijven dat voorschotten geheel moeten worden teruggevorderd, zonder dat het mogelijk is het terug te vorderen bedrag te matigen. Voor beide uitspraken geldt nu dat de Belastingdienst toeslagen een discretionaire bevoegdheid heeft in het kader waarvan het evenredigheidsbeginsel een rol moet gaan spelen ter bepaling van de hoogte van de terugvordering. Met welke factoren daarbij concreet rekening moet worden gehouden, is aan de Belastingdienst om te bepalen in nadere beleidsvorming. Daar ligt een kans voor de ontwikkeling van een burgervriendelijk beleid.

Over deze tournure om één minuut over twaalf van de ABRvS is verder al veel gezegd in het Interimrapport van de commissie-Donner. De rechter heeft in beroep de vooringenomen besluitvorming van Toeslagen dus in hoge mate gebillijkt en nagelaten rechtsbescher-

42 www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2004-13-Wetsvoorstel-Algemene-wet-inkomensafhankelijke-regelingen.pdf. De regering schrapte de hardheidsclausule maar deze kwam na de parlementaire behandeling weer terug, zij het met een zeer beperkte strekking. Zie art. 27 Awir.

43 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535.

44 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.

ming te bieden waar dat nodig was. Dat is harde kritiek, maar volgens de commissie-Donner kan het de ABRvS ook weer niet worden verweten. Het rapport stelt:

‘Bij de rechterlijke beoordeling zal systematische, institutionele vooringenomenheid moeilijk zichtbaar worden. Beslissingen worden afzonderlijk aan de rechter voorgelegd en deze zal iedere zaak op zichzelf beoordelen. (...). Systematische en institutionele vooringenomenheid blijkt pas bij bestudering van meerdere zaken in onderlinge samenhang en van achterliggende werkinstructies en vergadersverslagen.’⁴⁵

De ABRvS wist het dus niet en hoefde het van de commissie-Donner kennelijk ook niet te weten. Dit stelt mij niet gerust. Op deze wijze stevenen we vanzelf weer af op een volgende rechtsbeschermingsramp. De rechter kan toch ook zelf actief op zoek gaan naar patronen die achter de individuele zaken schuil gaan?

Wat ik mij altijd afvraag is hoe de toeslagen überhaupt bij de ABRvS terecht zijn gekomen. De memorie van toelichting bij de Awir zegt hierover slechts dat de normale bezwaar- en beroepsgang van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Maar waarom niet toebedeeld aan de CRvB waar ook alle andere socialezekerheidsregelingen belegd zijn? Zeker weet je het niet maar wellicht dat de jurisprudentie zich bij de CRvB minder onbuigzaam zou hebben ontwikkeld. Als we een gespecialiseerde hogerberoepsinstantie hebben voor de sociale zekerheid mag je verwachten dat deze een geweten ontwikkelt voor dit terrein en hart heeft voor de mensen die van de sociale zekerheid afhankelijk zijn. Alleen zij die dit niet op prijs stellen, houden socialezekerheidsrechtregelingen weg van de rechtsmacht van zo’n gespecialiseerde instantie.

6 CONCLUSIE

Kortst samengevat zijn de toeslagen een goed idee, maar problematisch in de uitvoering. Maar die kloof tussen beleid en uitvoering manifesteert zich niet alleen bij de toeslagen. In dit hoofdstuk heb ik betoogd dat de fiscaal-sociale benadering van de sociale zekerheid in de vorm van het toeslagenstelsel het waard is om in te blijven investeren.

Er is veel misgegaan in de uitvoering vanwege het *rücksichtslos* doorvoeren van terugvoeringen. De politiek creëerde hiervoor het klimaat en de rechter heeft er geen stokje voor

45 *Omzien in verwondering*, 2019. Een interim-advies van de adviescommissie uitvoering toeslagen (commissie-Donner), Den Haag 14 november 2019, p. 44.

gestoken. Op het niveau van de uitvoering en de rechtsbescherming hangt het laaghangend fruit dat als eerste kan worden geoogst om de werking van het stelsel te verbeteren. Wat betreft de rechtsbescherming door de rechter is met de uitspraken van de ABRvS van 23 oktober 2019 ten langen leste ruimte gecreëerd voor een humane benadering. Voor de Belastingdienst Toeslagen geldt dat de werkprocessen meer moeten worden gericht op het voorkomen van hoge terugvorderingen, het bieden van maatwerk bij de vaststelling van het terugvorderingsbedrag en het tonen van coulance bij het invorderingsproces. Waar maatwerk in het primaire proces niet tot de mogelijkheden behoort, moet het in ieder geval worden geboden in de bezwaarfase. Daarbij moet de burger zo veel mogelijk worden ontzorgd in plaats van geheel verantwoordelijk gemaakt voor het doorgeven van informatie. Alleen op deze wijze kan het fiscale lichaam van het toeslagenstelsel een sociaal gezicht krijgen.

Ook op systeemniveau is ruimte voor verbetering. In dit verband heb ik mij voorstander getoond om het idee van de commissie-Van Dijkhuizen uit 2013, om de toeslagen te integreren tot één huishoudentoeslag, weer onder het stof vandaan te halen, maar verder heb ik er het zwijgen toe gedaan in afwachting van de uitkomsten van het eindrapport van de Interdepartementale Beleidsonderzoek naar de alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel.

Bij wijze van postscript kan ik toevoegen dat op 30 april 2020 het eindrapport bekend is gemaakt, samen met een kabinetsreactie.⁴⁶ In deze reactie wordt een aantal verbeteringsmaatregelen aangekondigd voor de korte termijn, maar verder erkent het kabinet dat er geen makkelijke structurele oplossingen voor de problemen met het huidige stelsel zijn te vinden. De toeslagen zijn onlosmakelijk verbonden met de achterliggende stelsels van zorg, kinderen en wonen. Fundamentele alternatieven voor de toeslagen vereisen verdere uitwerking, waarbij tevens deze achterliggende stelsels betrokken moeten worden, zo stelt het kabinet. Zo bezien ligt de toekomst van de vormgeving van de sociaal-fiscale sociale zekerheid geheel open.

46 IBO-toeslagen deelonderzoek 2. Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel, te raadplegen als bijlage bij kabinetsreactie, www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/30/aanbiedingsbrief-kabinetsinzet-toeslagen, geraadpleegd op 15 juni 2020.

17 DE MAATSCHAPPELIJKE CONSEQUENTIES VAN HET INSTITUTIONELE PAD: REGELINGEN VOOR WERKLOOSHEID, ARBEIDSONGESCHIKTHEID EN BIJSTAND, 1980-2015

*Cok Vrooman**

SAMENVATTING

De Nederlandse regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand maakten tussen 1980 en 2015 in kleine stappen grote veranderingen door. Een ideaaltypische analyse van het institutionele pad suggereert dat dit niet zozeer een kwestie van eroderende sociale bescherming was, maar geleidelijk aan resulteerde in een kwalitatieve verandering van het stelsel: een conversie van een ‘tamelijk sociaaldemocratisch’ naar een ‘karig corporatistisch’ systeem, dat minder ruimhartig en meer selectief is. Deze institutionele omslag ging tijdens de onderzochte 35 jaar samen met minder uitkeringsontvangers, lagere collectieve uitgaven en oplopende armoede. Dit suggereert dat de sluipende conversie van het stelsel maatschappelijke consequenties heeft gehad. Voor de toekomst zijn vier scenario’s denkbaar: voortgaan op het structurele pad, selectivering, institutionele inertie en het plegen van sociale investeringen.

1 INLEIDING

Dit hoofdstuk analyseert het belang van het institutionele pad voor de collectieve resultaten van de sociale zekerheid. Dit laatste wordt opgevat als een regelsysteem, dat betrekking heeft op de ‘collectively defined rights, duties, conditions and potential sanctions which

* Prof. dr. J.C. Vrooman is bijzonder hoogleraar Sociale Zekerheid en Participatie aan de Universiteit Utrecht vanwege Instituut Gak.

aim to generate positive social outcomes by protecting individual actors against economic deficits' (Vrooman 2009, p. 126). Het institutionele pad verwijst naar kwalitatieve veranderingen die in de loop der tijd kunnen optreden in het samenhangende geheel van regels. Zo'n systeem kent gewoonlijk zowel formele als informele elementen (Hall & Taylor 1996; Bowles 2004). Enerzijds bestaat de sociale zekerheid uit wettelijk geregelde of bekrachtigde uitkeringen en voorzieningen. Anderzijds gaat het om bepaalde gedragsverwachtingen die jegens burgers, uitvoerders, de lokale gemeenschap en bedrijven bestaan, en die niet in overheidsregels zijn vastgelegd (bijvoorbeeld een morele plicht tot financiële steun aan nooddrufelige familieleden). In dit hoofdstuk richten we ons op de institutionele veranderingen die zich sinds 1980 voordeden in een deel van de formele Nederlandse sociale zekerheid: de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen. Theoretisch kan dit worden opgevat als een stelsel van inkomensbescherming dat zich op de potentiële beroepsbevolking richt. Daarbij is een zekere mate van padafhankelijkheid waarschijnlijk (zie bijvoorbeeld North 1990). Regelveranderingen bouwen vaak voort op het bestaande stelsel, waardoor grote en plotse 'paradigmawisselingen' gewoonlijk zeldzaam zijn. Dat komt onder andere door de coördinatievoordelen die de bestaande regels opleveren, en door de lasten die inherent zijn aan grote systeemveranderingen, zoals transformatiekosten (bij- en omscholen van personeel; aanpassingen van uitvoeringsprocessen, de organisatiestructuur en -cultuur) en een gebrek aan maatschappelijke legitimiteit. Verder zijn de bestaande instituties vaak een uitdrukking van de belangen van beleidsactoren, gewogen met de macht waarover zij beschikken. Die actoren kunnen bovendien last hebben van 'institutionele bijziendheid', waardoor zij alternatieve regels beschouwen en waarderen door de cognitieve en normatieve filters van het bestaande stelsel (Greif 2006; Scott 2008). In het beleidsproces zelf doen zich regelmatig blokkades, coalities, compromissen en uitruilmechanismen voor, met een stabiliserende uitwerking. Padafhankelijkheid is echter niet onvermijdelijk of lineair.

De volgende vragen staan hier centraal:¹

- Welke institutionele paden zijn theoretisch denkbaar, en waarom zijn ze belangrijk?
- Wat waren de afgelopen decennia de belangrijkste veranderingen in de formele Nederlandse regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand?
- In hoeverre is het institutionele pad van deze regelingen aan te merken als een systeemverandering?

1 Onderdelen van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op lezingen van de auteur tijdens het Divosa Voorjaarscongres (Rotterdam, 3 juni 2016) en de conferentie 'Sleutelen aan de sociale zekerheid' (Universiteit Utrecht, 24 januari 2019); en op de verkenning *De veranderende verzorgingsstaat*, die hij in 2020 opstelde voor het Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Hing het institutionele pad in de achterliggende decennia samen met veranderingen in maatschappelijke uitkomsten, i.c. het aantal uitkeringen in de drie regelingen, de uitgaven die ermee gemoeid zijn, de armoede onder mensen met een uitkering, en hun welbevinden?
- Wat kunnen we hieruit leren voor de toekomst van dit onderdeel van de sociale zekerheid?

2 INSTITUTIONELE PADEN EN HUN MAATSCHAPPELIJK BELANG

In een klassieke studie beargumenteerde Hall (1993) dat institutionele verandering zich op drie niveaus kan manifesteren: een aanpassing van bestaande voorzieningen en instrumenten (eersteordeveranderingen), het ontwikkelen van nieuwe voorzieningen en instrumenten (tweede orde) en een radicale hervorming, waarbij ook de doelen worden gewijzigd (derde orde). Het laatste type ‘paradigmatische’ wijzigingen zou volgens hem slechts sporadisch voorkomen. In de latere literatuur is dit uitgewerkt en worden drie institutionele paden onderscheiden. Die lopen uiteen in hun aard, tempo en maatschappelijke consequenties (vergelijk Streeck & Thelen 2005; Djelic 2010; Mahoney & Thelen 2010).

2.1 *Drie institutionele paden*

Een eerste mogelijkheid is dat er *geen verandering* optreedt: het institutionele pad blijft in de loop der tijd stabiel, met hooguit cyclische patronen. Dit kan zich op wereldschaal voordoen, zoals de theorie over hegemonistische stabiliteit in de internationale betrekkingen veronderstelt (Kindleberger 1973; Krasner 1983; Keohane 1984; Danemark e.a. 2000). Ook in de landelijke politieke besluitvorming is langdurige stabiliteit denkbaar, bijvoorbeeld wanneer er geen overeenstemming kan worden bereikt over de te volgen koers, of indien sociale partners, lobbyorganisaties of groepen burgers blokkades opwerpen tegen aanpassingen in het sociale stelsel. Als bepaalde actoren of punten in het beleidsproces verandering kunnen tegenhouden spreekt men van ‘veto players and veto points’: machtige coalitiepartners, een meerderheid in de Eerste of Tweede Kamer die tegen is, een verdeeld advies van de sociale partners, een handtekening die niet onder een akkoord of wetsvoorstel wordt gezet, enzovoort (Tsebelis 2002).

Een tweede optie is *incrementele verandering*. Hierbij kronkelt het institutionele pad rond een bepaald evenwicht of beweegt het zich geleidelijk in de richting van een fundamentele verandering. Er is een stroming in de institutionele literatuur die stelt dat ‘padafhankelijkheid’ in democratische samenlevingen de normale gang van zaken is. In deze gedachtegang

doen zich doorgaans slechts marginale veranderingen voor, die de status quo en onderliggende beginselen ervan niet wezenlijk aantasten. Systeemwijzigingen komen in deze visie gewoonlijk niet tot stand (zie bijv. Hall & Soskice 2001).

Recenter wordt echter benadrukt dat er ook sprake kan zijn van een incrementeel pad dat gestage stelselverandering inhoudt. De cumulatieve invloed van een voortdurend proces van regelveranderingen, elk afzonderlijk vaak met een subtiel karakter, kan in de loop der tijd een betekenisvolle evolutie bewerkstelligen in de toekenning van verantwoordelijkheden, rechten, plichten en dergelijke (Streeck & Thelen 2005; Djelic & Quack 2007; Djelic 2010). Als steeds dezelfde burgers te maken hebben met een opeenvolging van maatregelen, kan het stelsel voor hen anders gaan functioneren. Wanneer opeenvolgende aanpassingen van de sociale zekerheid zich bijvoorbeeld steeds richten op de meest behoeftige burgers (*targeting*) – waarbij iedere afzonderlijke herziening niet heel ingrijpend is – kan dit uiteindelijk resulteren in een minstelsel, waarin de middenklasse veel belasting en premies afdraagt, maar onvoldoende dekking heeft in geval van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of behoeftigheid.

Theoretisch kunnen zulke substantiële incrementele veranderingsprocessen verschillende gedaanten aannemen: er kan sprake zijn van erosie, verschuiving, *layering*, afdrijven en conversie van de formele instituties (Mahoney & Thelen 2010). Erosie is een geleidelijk proces van uitholling van publieke voorzieningen, bijvoorbeeld door stapsgewijs de doelgroep te verkleinen, uitkeringen te bevriezen of het recht op voorzieningen te bekorten. Bij verschuiving vervangt men een bestaande set regels door een andere (bijvoorbeeld een overgang van publieke voorzieningen naar informele steun), die naar verwachting beter passen bij gewijzigde maatschappelijke omstandigheden of nieuwe beleidsdoelen. Als zich *layering* voordoet, blijven de bestaande voorzieningen intact, maar wordt er een extra ‘verzorgingslaag’ geïntroduceerd, die inspeelt op maatschappelijke veranderingen – bijvoorbeeld een aparte bijstandsregeling om tegemoet te komen aan een sterke toename in het aantal vluchtelingen. Wanneer sprake is van afdrijven (‘drift’), blijven de bestaande regels eveneens ongewijzigd, maar verandert de werking ervan omdat ze niet worden aangepast aan gewijzigde maatschappelijke omstandigheden. Bij conversie worden bestaande arrangementen ingezet om nieuwe maatschappelijke doelen te realiseren.

Radicale of paradigmatische verandering is de derde mogelijkheid. Hierbij is sprake van een fundamentele wijziging, die niet kon worden voorspeld op basis van het eerdere pad. Dit doet zich voor als een bestaand evenwicht wordt ‘doorgeprikt’ door een exogene schok (*punctuated equilibria* door oorlog, een natuurramp of pandemie, of een wereldwijde diepe recessie; vergelijk Kuhn 1962) of door diepgaande veranderingen binnen de samenleving (grote sociale onrust; een nieuwe regering met volstrekt andere preferenties, bijvoorbeeld

na een militaire coup of bij verkiezingswinst van een nieuwe politieke partij met een volstrekt afwijkend programma). De naoorlogse vestiging van de verzorgingsstaat, met rechten waarop iedereen in de hoedanigheid van burger aanspraak kon maken, is een voorbeeld van radicale verandering. De omslag naar een ‘participatiesamenleving’ zou er een kunnen zijn; in de Troonrede van 2013 werd de indruk gewekt dat dit een paradigmatische wending is. Er ligt inderdaad een andere ‘responsabiliserende’ visie aan ten grondslag (Veldheer e.a. 2012; Peeters 2013; Frericks 2014), maar die heeft in de praktijk de verwachtingen niet geheel waargemaakt (zie bijv. Van Echtelt e.a. 2019).

2.2 *Maatschappelijk belang van institutionele verandering*

De resultaten van elk van deze institutionele paden kunnen vanuit collectief oogpunt suboptimaal zijn. Indien verantwoordelijkheden, regels en organisatievormen *ongewijzigd* blijven, is het mogelijk dat een samenleving zich onvoldoende aanpast aan de veranderde omstandigheden. Dit kan tot gevolg hebben dat een land minder goed presteert dan andere waar de transitie beter lukt (minder welvaart en welbevinden), dat groepen op achterstand komen te staan (bijvoorbeeld wanneer jongeren door de gedateerde regels geen goede plek op de arbeidsmarkt kunnen bemachtigen), of dat zich sociale spanningen voordoen, bijvoorbeeld tussen de gevestigden en buitenstaanders, of in de verhouding tussen sommige burgers, overheidsinstanties en de elite. *Incrementele verandering* kan resulteren in gaten in de sociale bescherming, de bevoordeling of benadeling van bepaalde groepen, of in grote complexiteit. Dat komt mogelijk tot uiting in gevoelens van ongenoegen en onrechtvaardigheid bij burgers, en in een weinig efficiënte of effectieve uitvoeringsorganisatie. *Paradigmatische verandering* kan te snel of ingrijpend blijken, met onvoldoende aandacht voor de implementatie en onbedoelde gevolgen. Ook kan dit pad verzet oproepen bij de oude rechthebbenden die erdoor getroffen worden, en bij groepen die meer van de verandering hadden verwacht.

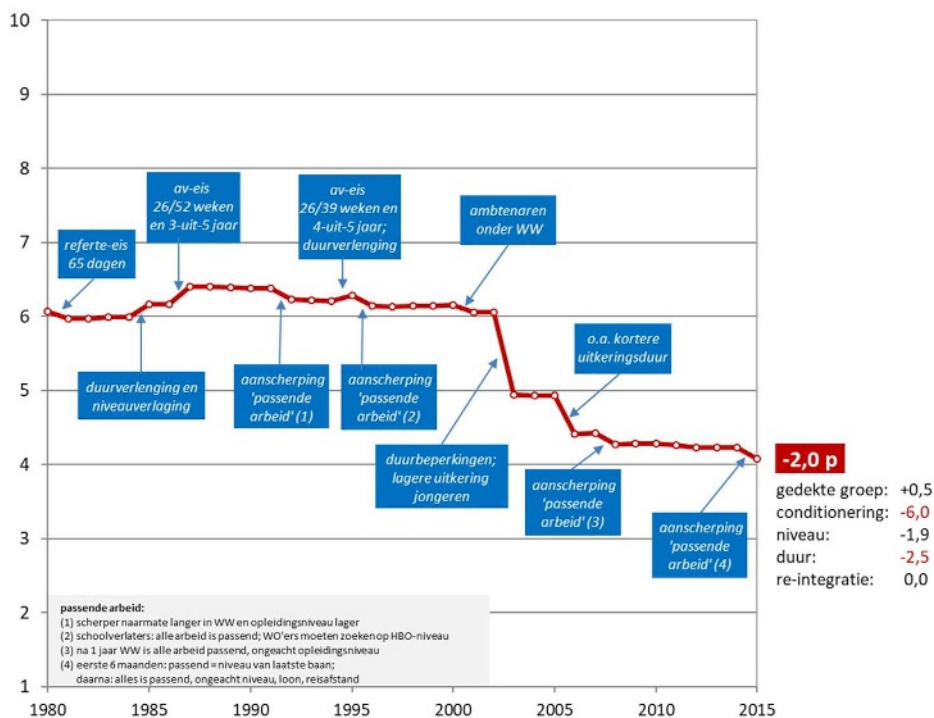
3 INSTITUTIONELE VERANDERINGEN BIJ WERKLOZEN, ARBEIDSONGESCHIKTEN EN BIJSTANDONTVANGERS

Om zicht te krijgen op de institutionele veranderingen in de Nederlandse werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen is voor de periode 1980-2015 in kaart gebracht welke ontwikkelingen zich voordeden in de gedekte doelgroep, de uitkeringscondities, de uitkeringshoogte, de maximale duur en de re-integratie. Er zijn in totaal 35 indicatoren gebruikt, op basis waarvan voor elke regeling jaarlijkse rapportcijfers (1-10) zijn berekend voor de geboden bescherming.²

2 Voor een toelichting op de indicatoren en de berekeningswijze, zie bijlage 1 en noot 12 in Vrooman (2016).

Figuur 1 maakt duidelijk dat de *werkloosheidsregelingen* aanvankelijk per saldo iets verbeterden. In 1985 vond een uitruil van duurverlenging en niveauverlaging plaats, waarbij het eerste effect domineerde; en de arbeidsverledeneisen die in 1987 van kracht werden, betekenden een rechtenverruiming, met name voor oudere werknemers. Daarop volgt een lange, vrij stabiele periode (1988-2002). Er zijn dan lichte dalingen door twee aanscherpingen van het begrip 'passende arbeid' (dat wordt gebruikt om vast te stellen welke banen een werkloze dient te aanvaarden) en doordat ambtenaren onder de (voor hen minder gunstige) Werkloosheidswet (WW) gingen vallen. Ook vond in 1995 een uitruil plaats, waarbij strengere arbeidsverledeneisen werden gecompenseerd door gemiddeld iets hogere en langere uitkeringen. Het laatste effect is sterker, waardoor de score in dat jaar iets opliep.

Figuur 1 Veranderende institutionele bescherming in de werkloosheidsregelingen, 1980-2015

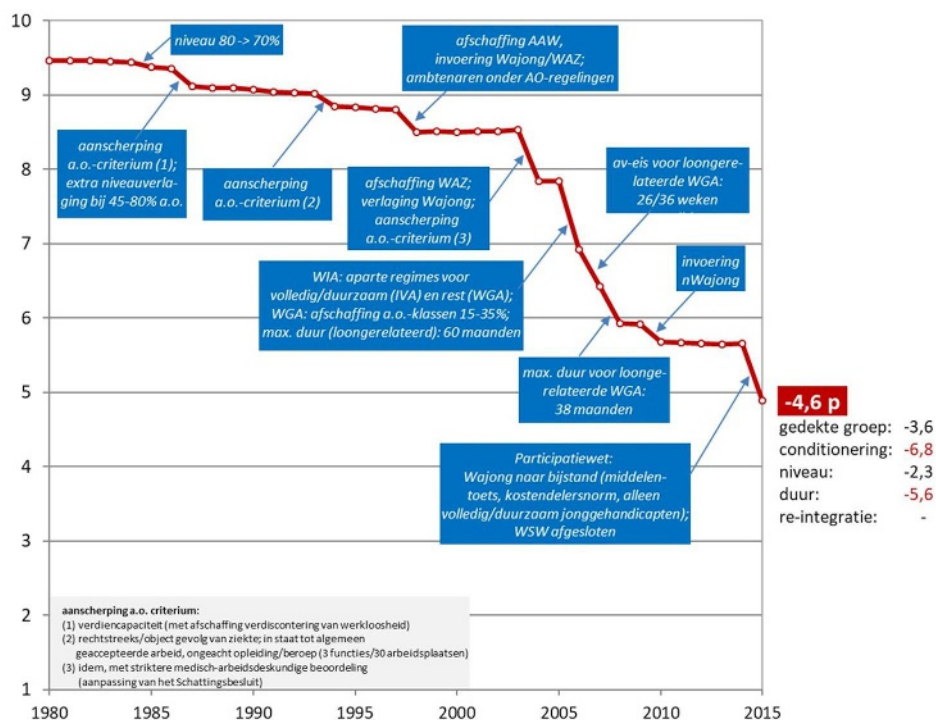


Bron: Vrooman 2016 (bewerking)

Na de stabiele periode deed zich in 2003 een scherpe daling voor. Toen werd de WW-duur beperkt (van maximaal 84 naar 60 maanden) en de uitkering voor jongeren na het eerste half jaar lager. In 2006 werd de maximale uitkeringsduur verder teruggebracht, tot 38 maanden. Vanaf dat moment kregen jongeren gedurende het eerste half jaar hooguit 60% van hun eerdere inkomen, en daarna geen WW meer. Ook dit resulteerde in een sterke afname van de score. Daarna is tot en met 2015 nog sprake van lichte afnames door twee verdere aanpassingen van het begrip 'passende arbeid' en het afnemend budget dat voor re-integratie beschikbaar was. Het rapportcijfer van de werkloosheidsregelingen daalt in de onderzochte periode van 6,1 naar 4,1. Dat komt vooral door de striktere condities (in termen van arbeidsverledeneisen en passende arbeid), en in mindere mate door kortere en lagere uitkeringen. De gedekte groep is over de gehele periode gezien licht gegroeid, doordat mensen in sociale werkplaatsen in 1981 recht op WW kregen.

Bij de *arbeidsongeschiktheidsregelingen* nam de bescherming veel sterker af, van een zeer hoog initieel niveau (9,5) naar een bescheiden 4,9 (zie figuur 2). Omdat het aantal ontvangers sterk opliep, werd in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw al veel gesleuteld aan dit deel van de sociale zekerheid. De maximale uitkering werd verlaagd van 80 naar 70% van het laatstverdiende loon (en verhoudingsgewijs sterker bij mensen die voor 45-80% arbeidsongeschikt waren). Het criterium voor het bepalen van (de mate van) arbeidsongeschiktheid werd tweemaal aangescherpt, en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) ging over in twee volksverzekeringen met een beperktere doelgroep, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Ambtenaren verloren hun gunstige eigen arbeidsongeschiktheidsregeling. Dit alles mondde uit in een geleidelijke maar niet al te grote daling van de score, tot 8,5 in 2000.

Figuur 2 Veranderende institutionele bescherming in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, 1980-2015



Bron: Vrooman 2016 (bewerking)

Vanaf 2003 was sprake van scherpere dalingen. De WAZ werd toen weer afgeschaft, en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) introduceerde afzonderlijke systemen voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt waren (Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten, IVA), en de overigen (Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten, WGA). Bij de laatste groep werd de drempel (het minimale arbeidsongeschiktheidspercentage dat recht geeft op een uitkering) verhoogd van 15% naar 35%. De maximale duur van de loongerelateerde WGA-uitkering werd in stappen verlaagd en zodoende gelijkgetrokken met die in de WW (38 maanden). Ook de arbeidsverledeneis werd aangescherpt, en de regeling voor vroeggehandicapten tot tweemaal toe versoepeld. In 2010-2014 was vervolgens sprake van stabiliteit, maar door de invoering van de Participatiewet daalde de score in 2015 weer substantieel. De Wajong werd toen onderdeel van de Bijstandswet, waardoor vroeggehandicapten te maken kregen met een middelentoets en de kostendelersnorm. Bovendien gold de regeling in het vervolg alleen nog voor volledig en duurzaam

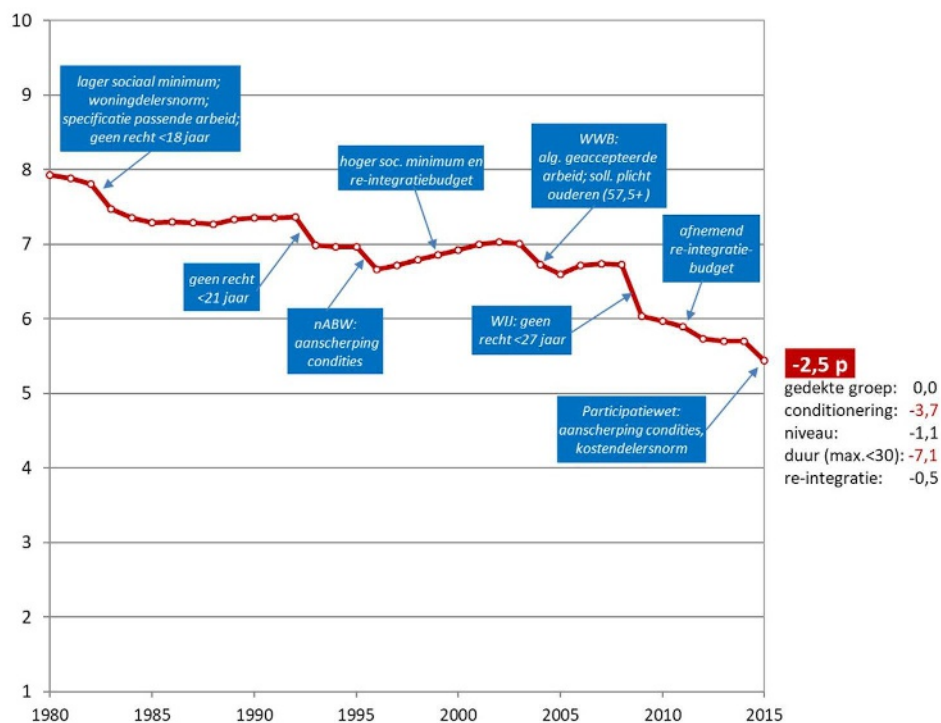
arbeidsongeschikten. Ook werd de toegang tot de sociale werkplaatsen afgesloten voor nieuwe gevallen.

Over de gehele periode gezien kwam de scherpe daling in het rapportcijfer van de arbeidsongeschiktheidsregelingen vooral tot stand door de striktere condities en de kortere uitkeringsduur. Dat de gedekte groep minder omvangrijk werd, en het uitkeringsniveau lager, speelde een minder grote rol.

De *bijstandsregeling* (figuur 3) werd in de eerste helft van de jaren tachtig ingeperkt, onder andere door een geleidelijke verlaging van de uitkeringshoogte en de afschaffing van het recht op een algemene bijstandsuitkering voor jongeren tot 18 jaar (waardoor de maximaal haalbare uitkeringsduur bij 30-minners korter werd). Ook gingen in deze periode striktere condities gelden. Voor 'woningdelers' werd een afzonderlijke uitkeringsnorm ingevoerd (60% in plaats van 70% van het sociaal minimum), en het type werk dat sollicitatieplichtige bijstandontvangers – op straffe van een mogelijke korting – moesten aanvaarden werd gespecificeerd ('alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de betrokkene is berekend'). Het beschikbare re-integratiebudget daalde eveneens. Tussen 1986 en 1992 bleef de geboden protectie tamelijk stabiel, maar in 1993 en 1996 liep ze terug, respectievelijk door de afschaffing van het recht op algemene bijstand voor 18-21-jarigen, en de scherpere condities van de nieuwe Algemene bijstandswet.³

3 De nAbw introduceerde verplichtingen tot het op peil houden van kennis en vaardigheden, sanctiemogelijkheden in geval van 'ernstige misdragingen', en vrijstelling van de sollicitatieplicht voor ouders met jonge kinderen en mensen van 57½ jaar en ouder. Voordien was iedereen die niet onder de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers viel vrijgesteld.

Figuur 3 Veranderende institutionele bescherming in de bijstandsregelingen, 1980-2015



Bron: Vrooman 2016 (bewerking)

In de periode 1997-2003 nam de institutionele bescherming gestaag toe, doordat de hoogte van de bijstandsuitkering sneller steeg dan de inflatie en het re-integratiebudget werd verhoogd. Dat sloeg om in 2004, toen de Wet werk en bijstand zorgde voor striktere condities (en daarnaast meer financiële verantwoordelijkheid bij de gemeenten legde). Oudere bijstandontvangers werden sollicitatieplichtig, en alle uitkeringsgerechtigden moesten in het vervolg 'naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid' accepteren en zien te behouden. In 2009 verviel door de Wet investeren in jongeren (Wet WIJ) het recht op algemene bijstand voor mensen jonger dan 27. Daarna zorgden dalende re-integratiebudgetten voor een gestage afname van de institutionele bescherming. De Participatiewet hevelde in 2015 niet alleen vroeggehandicapten over van de arbeidsongeschiktheidsregelingen naar de bijstand (zie boven), maar introduceerde ook de 'kostendelersnorm' – een uitbreiding van het woningdelersprincipe tot ouders die samenwonen met hun volwassen kinderen. Bovendien moesten bijstandontvangers in het vervolg 'alles doen om algemeen geaccepteerd

werk te krijgen, aanvaarden en behouden', en werden ook de overige condities strenger. Er gingen nieuwe eisen gelden voor de wijze van kleding en de persoonlijke verzorging; de taal-, reis- en verhuisverplichtingen werden strikter geformuleerd, evenals de plicht tot het leveren van een tegenprestatie; en agressie tegen medewerkers van de sociale diensten werd in het vervolg expliciet bestraft.

Per saldo daalde het rapportcijfer van de bijstandsregeling tussen 1980 en 2015 met 2,5 punt, van 7,9 naar 5,4. Dat kwam vooral door de afnemende rechten van jongeren op algemene bijstand en de striktere conditionering, en in mindere mate door lagere uitkeringen en de per saldo afnemende inspanningen tot re-integratie.

4 DUIDT HET INSTITUTIONELE PAD OP SYSTEEMVERANDERING?

Figuur 4 schetst het institutionele pad dat de drie regelingen tussen 1980 en 2015 gezamenlijk aflegden. Dat is geconstrueerd door hun institutionele kenmerken op twee theoretische dimensies te positioneren, op basis van dezelfde gegevens als in de vorige paragraaf. De horizontale as meet de reikwijdte (*scope*): hoe hoog zijn de uitkeringen, en wat is de maximale termijn? Hiertoe zijn de jaarscores van de Nederlandse werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen met betrekking tot het uitkeringsniveau en de uitkeringsduur opgeteld en wederom op een schaal van 1 tot 10 geplaatst. De verticale as geeft aan of de regelingen universeel of selectief zijn opgezet, en hoeveel inspanningen er worden verricht om uitkeringsontvangers aan het werk te brengen. Hiertoe zijn de jaarscores van de drie regelingen op de aspecten 'gedekte groep', 'conditionering' en 're-integratie' van figuren 1-3 opgeteld en geschaald. Deze operationalisatie stemt overeen met de benadering van Brink en Vonk (2020), die 'universalisme' als stelselkenmerk afbakenen in termen van een brede personele werking, zo min mogelijk middelentoetsing, en ondersteuning bij integratie – met dien verstande dat de condities hier meer omvatten dan *means testing* (zie de vorige paragraaf).

De scores op deze dimensies worden afgezet tegen die van enkele ideaaltypische stelsels: het liberale, sociaaldemocratische en corporatistische regime (vergelijk Esping-Andersen 1990, 1999; Arts & Gelissen 2010; Ferragina & Seeleib-Kaiser 2011). De horizontale dimensie maakt een onderscheid in ideaaltypische liberale stelsels (L), met karige en korte uitkeringen (score 1: op alle onderliggende indicatoren voor uitkeringshoogte en duur de laagste waarde), en ruimhartige systemen aan de andere kant (score 10: in alle opzichten de maximale uitkeringshoogte en duur). De tweede dimensie zorgt bij de laatste voor een

onderscheid in ideaaltypische sociaaldemocratische (S) en corporatistische (C) regimes.⁴ Het S-stelsel is ruimhartig en universeel: het heeft de grootst denkbare doelgroep (alle ingezetenen), en stelt de minste (c.q. minst strenge) condities aan de uitkering. Ook zet het maximaal in op arbeidsmarkt-re-integratie. Het C-stelsel is ruimhartig en selectief, met een afgebakende doelgroep, en veel c.q. stringente condities. De inspanningen tot re-integratie van uitkeringsontvangers zijn hier minimaal. De oorsprong van de figuur is gedefinieerd als een 'superhybride' stelsel (H), dat op alle onderliggende kenmerken gemiddeld scoort (vergelijk de ideaaltypische analyses in Vrooman 2010, 2013).

In de figuur laten zich zes fasen onderscheiden:

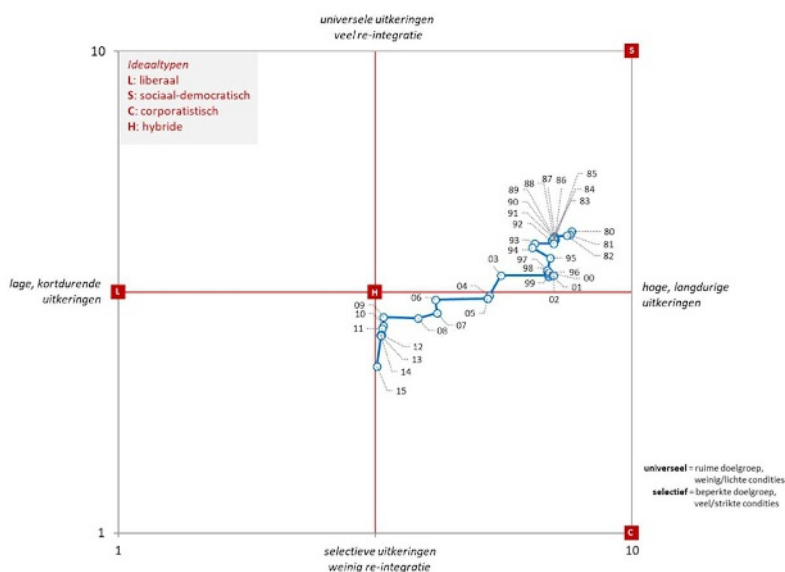
- (1) **1980-1984.** In deze periode is sprake van *beperkingen in de reikwijdte* (vooral in 1983), en worden de regelingen ook *iets selectiever*;
- (2) **1985-1991.** De tweedimensionale score verandert nauwelijks, over het gehele systeem bezien is dit een fase van *inertie*. De figuren 1-3 laten zien dat dit komt doordat de iets oplopende scores in de werkloosheidsregelingen worden gecompenseerd door de daling bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen, terwijl de sociale bescherming in de bijstand per saldo stabiel bleef;
- (3) **1992-1996.** De *selectiviteit* in de regelingen nam toe, terwijl de *scope* per saldo constant bleef. Weliswaar nam de reikwijdte af toen de bijstandsuitkering voor jongeren in 1993 korter werd; maar in 1995 werd het effect daarvan op de score grotendeels weer ongedaan gemaakt, door de langere duur en hogere uitkeringen in de WW;
- (4) **1997-2002.** Op systeemniveau was dit weer een fase van *inertie*. Onderliggend zijn er wel veranderingen, maar de inperkingen (ambtenaren onder de werknemersverzekeringen, vervanging van de AAW door de WAZ/Wajong) worden gecompenseerd door de hogere uitkeringen en re-integratiebudgetten in de bijstand;
- (5) **2003-2009.** Deze fase kende de meest ingrijpende veranderingen, met *beperkingen in de reikwijdte én meer selectie*. Opvallend zijn de grote scopebeperkingen die zich voordeden in 2003 (duurbeperingen en lagere uitkeringen voor jongeren in de WW), 2006 (idem, plus kortere arbeidsongeschiktheidsuitkeringen), 2008 (maximale duur naar 38 maanden voor niet volledig/duurzaam arbeidsongeschikten) en 2009 (geen bijstandsrecht voor mensen jonger dan 27). De selectiviteit nam in deze periode ook toe, maar in mindere mate. De afnemende score op de verticale dimensie ontstond door de afschaffing van de arbeidsongeschiktheidsregeling voor zelfstandigen, strengere arbeidsverledeneisen, scherpere criteria voor arbeidsongeschiktheid en passende

4 Aangenomen is dat het ideaaltypische liberale stelsel niet uitgesproken universeel of selectief is, en daarom op de verticale dimensie gemiddeld scoort. Dat is consistent met de bevindingen van Vrooman (2013), dat landen met een liberaal systeem (Australië, Canada, het Verenigd Koninkrijk en de VS) in termen van universalisme empirisch tussen de sociaaldemocratische en corporatistische groepen zijn gepositioneerd.

arbeid (WW en bijstand), en een verkleining van de groep zonder sollicitatieplicht in de bijstand.

- (6) **2010-2015.** In deze fase was vooral sprake van *meer selectie*, met name door de invoering van de Participatiewet in 2015 en de afnemende re-integratiebudgetten in de bijstand.

Figuur 4 Ideaaltypische analyse van het institutionele pad in de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen, 1980-2015



Afgezet tegen de drie idealtypen lijkt er sprake te zijn van een gestage en betekenisvolle evolutie langs beide assen, hetgeen overeenstemt met de theoretische mogelijkheid die Djelic (2010) en andere auteurs opperden (zie par. 2). Al is het een kronkelpad, er zit wel een duidelijke beweging in, van rechtsboven naar linksonder in de figuur. De incrementele veranderingen krijgen soms vooral gestalte via lagere en kortere uitkeringen, terwijl op andere momenten de toename in selectiviteit en verminderde re-integratie domineren. Ook worden perioden van verandering afgewisseld met fasen van inertie. De afname in termen van *scope* (-3,4 punt) was per saldo groter dan die in universalisme (-2,5 punt); de 'liberalisering' van het stelsel lijkt zodoende wat sterker dan de 'corporatisering'. Bij het laatste past de kanttekening dat de scores op de deelaspecten 'gedekte groep' en 're-integratie' in de werkloosheids- en bijstandsregelingen vrij stabiel waren (zie figuren 1 en 3). Die onveranderlijkheid maskeert de sterke toename die zich tussen 1980 en 2015 voordeed

op het derde element van de verticale dimensie, de conditionaliteit van uitkeringsrechten (een verandering van -5,5 punten over de drie regelingen gemiddeld).

Deze analyse suggereert dat er in de onderzochte periode niet zozeer sprake was van incrementele erosie, maar eerder van conversie: er deed zich een geleidelijke kwalitatieve verandering voor in de bescherming die de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen boden. Ze werden substantieel minder ruimhartig in termen van uitkeringshoogte en uitkeringsduur, en richtten zich in toenemende mate op het stimuleren van sociale participatie, met name in de vorm van arbeidsdeelname. Dit laatste kreeg vooral gestalte via een versmalling van de toegangspoort tot de regelingen, het opleggen van meer plichten en meer eigen verantwoordelijkheid aan uitkeringsontvangers, en de introductie van frequentere en zwaardere straffen als zij nalatig werden geacht. Het institutionele pad duidt erop dat de drie regelingen gezamenlijk in 1980 een ruimhartig en vrij universeel stelsel vormden ('tamelijk sociaaldemocratisch'), maar in de daaropvolgende 35 jaar evolueerden tot een minder uitgebreid en meer selectief systeem, dat men 'karig corporatistisch' zou kunnen noemen.⁵

5 HET INSTITUTIONELE PAD EN DE MAATSCHAPPELIJKE RESULTATEN

Maar heeft deze geleidelijke stelselverandering ook doorgewerkt in de maatschappelijke uitkomsten die de sociale zekerheid teweegbrengt? Om daar zicht op te krijgen analyseren we vier typen resultaten: het uitkeringsvolume, de uitgaven, het armoedepercentage en het welbevinden. De gegevens zijn ontleend aan bestaande reeksen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Centraal Planbureau (CPB), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Soms zijn ze aangevuld met informatie uit een andere bron of door schattingen voor ontbrekende jaren. Figuur 5 toont de ontwikkelingen die zich in de periode 1980-2015 voordeden op de uitkomstindicatoren, in relatie tot de veranderingen op de twee institutionele dimensies uit de vorige paragraaf.

5 Merk op dat dit een iets andere conclusie is dan in de eerdere analyse van Vrooman (2010). De beweging op de eerste dimensie was daar vergelijkbaar met die in figuur 4, maar op de tweede dimensie werd het stelsel minder universalistisch. Dat heeft te maken met de meting van jaarlijkse veranderingen in de huidige analyse (in plaats van 2010 versus 1990); de ruimere tijdsspanne (de jaren tachtig bleven indertijd buiten beschouwing, en de verminderde re-integratie en de invoering van de Participatiewet konden logischerwijs nog niet worden waargenomen); en het gegeven dat er ditmaal minder regelingen zijn geanalyseerd. Naast de Ziektewet en indicatoren voor arbeidsmarktregulering bleven de nabestaandenuitkeringen en de vut-regelingen hier buiten beschouwing. De inperkingen die daarin na 1990 plaatsvonden, duiden inderdaad op een vermindering van de corporatistische inslag van het bredere socialezekerheidssysteem. Bovendien ontbreken hier ten opzichte van de eerdere analyse de AOW en de aanvullende pensioenen. In die twee regelingen nam de institutionele bescherming in de loop der tijd per saldo toe (Vrooman 2016, p. 11).

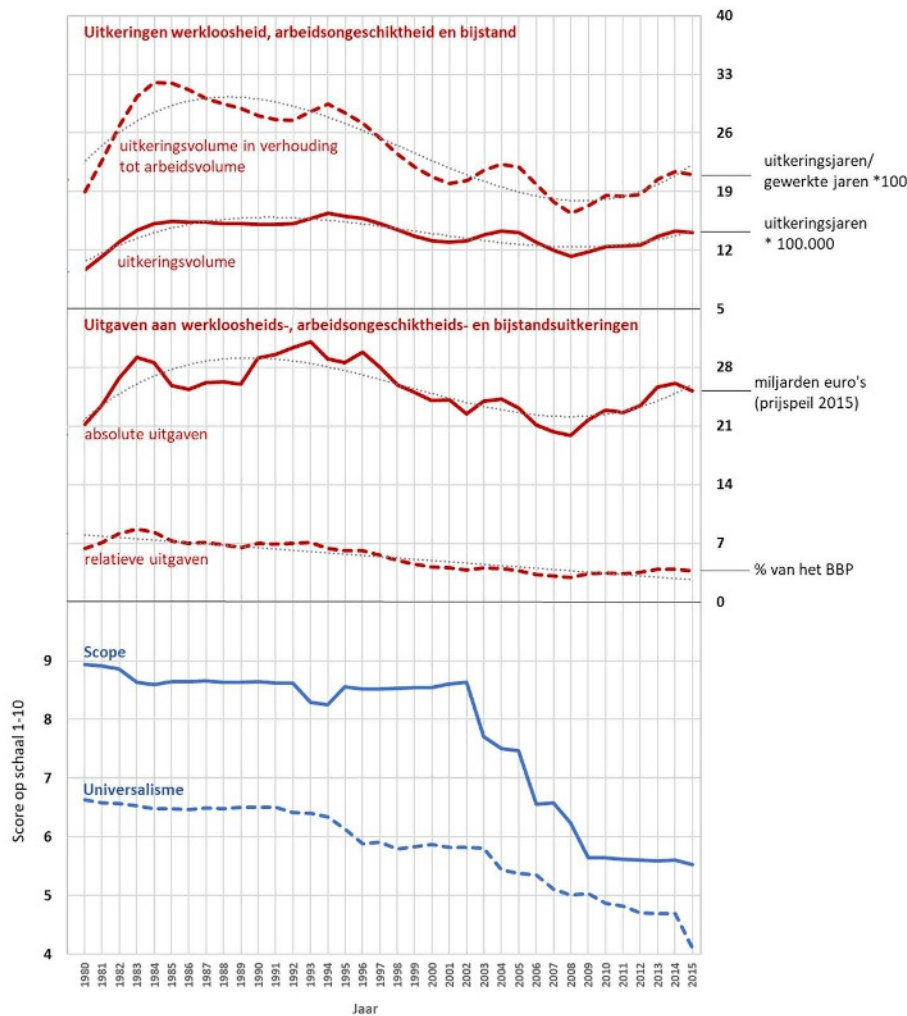
De ontwikkeling van het *uitkeringsvolume* is in het wetenschappelijke onderzoek relatief onontgonnen terrein, zeker als indicator voor de prestaties van uiteenlopende stelsels en de veranderingen daarin (zie echter Arents e.a. 2000; Vrooman 2009, p. 249-343; Immervoll e.a. 2015). Otto en Van Oorschot (2019, p. 309) constateren dat het belangrijk is om het aantal uitkeringsontvangers in verband te brengen met institutionele kenmerken:

‘The “paper reality” of social rights and the “financial cost reality” of social expenditure only reveal particular aspects of public welfare provision. (...) Actual benefit receipt can be considered the result of social rights addressing social needs in a national population and the driver of social expenditure’.

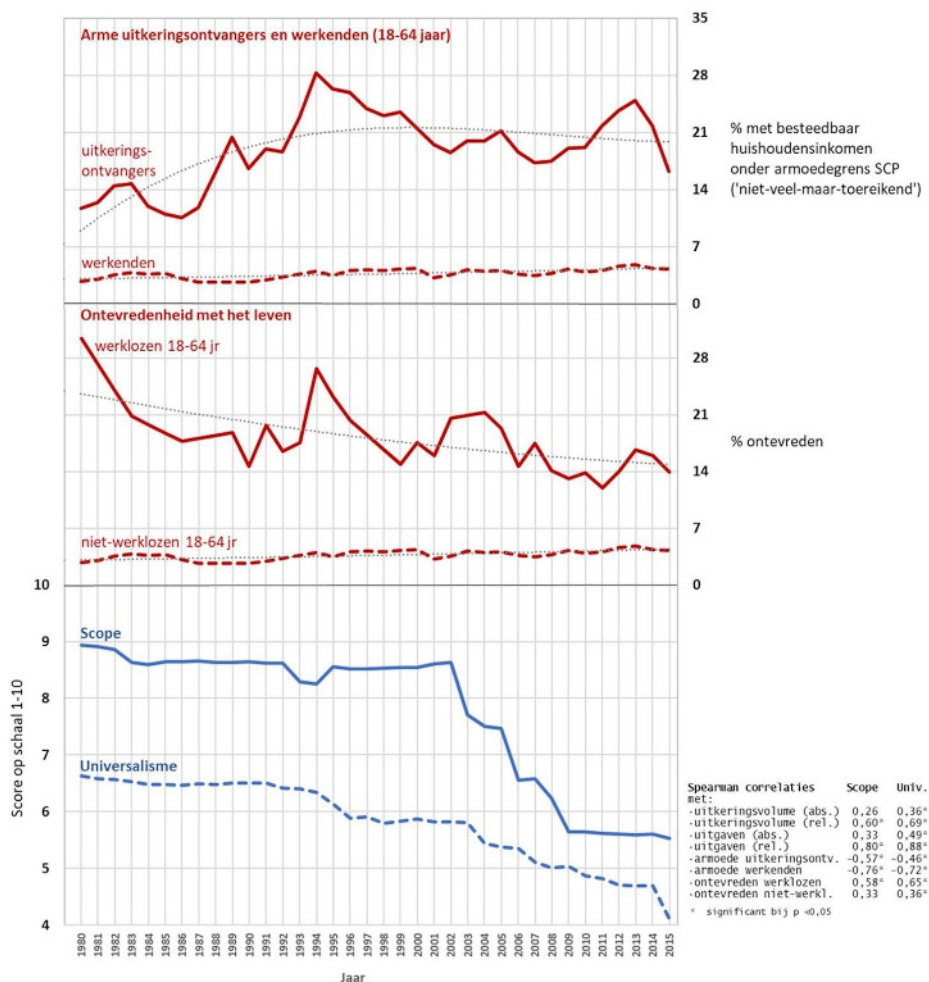
Voor het volume hanteren we twee indicatoren: veranderingen in het aantal uitkeringsjaren van de werkloosheids-, bijstands- en arbeidsongeschiktheidsregelingen (absoluut), en de wijzigingen in de verhouding tussen dat aantal en het aantal gewerkte jaren (relatief). Het absolute volume nam blijkens figuur 5 toe tot het midden van de jaren negentig, om daarna te dalen en vanaf 2008 weer op te lopen. De correlaties met de institutionele veranderingen zijn matig (en voor de scope niet significant): als het stelsel minder ruimhartig en selectiever wordt, daalt het aantal uitkeringen. Het relatieve volume maakt dezelfde ontwikkeling door; de correlaties gaan in dezelfde richting, maar zijn beduidend sterker.

De totale gerealiseerde *uitgaven* aan de drie typen regelingen hangen theoretisch niet alleen af van het hiervoor besproken volume, maar ook van de prijs (de gemiddelde uitkeringshoogte) en de gebruikperiode (de gemiddelde uitkeringsduur). De ontwikkeling op deze klassieke maatstaf voor de prestaties van de sociale zekerheid (Wilensky 1975) kan dus een ander beeld opleveren. Hier kijken we naar de absolute jaarlijkse uitgaven aan de drie typen regelingen (gecorrigeerd voor inflatie); en naar diezelfde bestedingen als aandeel van het bruto binnenlands product (BBP). De ontwikkeling van de absolute uitgaven is

Figuur 5 Scope, universalisme en maatschappelijke uitkomsten, 1980-2015



Figuur 5 (vervolg)



Bronnen: Uitkeringsvolume: CPB, Centraal Economisch Plan 2017, bijlage A9

Uitgaven: OECD, Social Expenditure Database

Armoede: CBS, Inkomenspanelonderzoek en Integrale Inkomens- en Vermogensstatistiek, SCP-bewerking; schattingen voor 1980-1982-1984 en 1986-1988

Ontevredenheid: Jehoel-Gijsbers en Hoff (2009); LISS-panel

vergelijkbaar met die van het uitkeringsvolume; maar uitgedrukt als percentage van het BBP zijn de uitgaven aan de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen gestaag gedaald. De correlaties met de reikwijdte en het universalisme zijn op deze indicatoren het hoogst van alle maatschappelijke resultaten die we hier analyseren.

Hoewel de inkomensbeschermende functie van de sociale zekerheid zich oorspronkelijk richtte op het behoud van de verworven levensstandaard, werd het tegengaan van *armoede* gaandeweg een steeds centralere doelstelling (Deleeck 1991). Hier analyseren we de armoede-ontwikkeling voor twee groepen: de ontvangers van een werkloosheids-, bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering, en werkenden. De ontwikkelingen bij de eerste categorie maken duidelijk of de veranderende bescherming in de drie regelingen zich heeft vertaald in een tekortschietend inkomen bij de gebruikers ervan. De veranderingen bij de tweede groep zijn van belang omdat zich substitutie kan voordoen. Indien uitkeringsregelingen minder toegankelijk worden, is het immers denkbaar dat mensen vaker slecht betaalde posities op de arbeidsmarkt gaan vervullen en onder de armoedegrens belanden. Armoede is afgemeten aan het ‘niet-veel-maar-toereikend’-criterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Vrooman e.a. 2020). Figuur 5 laat zien dat de armoede onder uitkeringsontvangers aanvankelijk toenam, van 12% aan het begin van de jaren tachtig tot 28% in 1994. Daarna zette een dalende trend in (met enige schommelingen), waardoor in 2015 16% van de uitkeringsontvangers onder de armoedegrens verkeerde. Het percentage werkende armen ligt veel lager, maar nam in de hier onderzochte periode wel structureel toe, hoewel ook dit enigszins fluctueerde. In 2015 was het aandeel arme loonontvangers en zelfstandigen ongeveer anderhalf maal zo hoog als in 1980, bij een oplopende arbeidsdeelname. De veranderingen in de institutionele kenmerken correleren sterk met de armoedegroei onder werkenden, en in de verwachte richting: selectievere, lagere en korter durende uitkeringen gaan gepaard met een hoger percentage werkende armen. Hier spelen echter vermoedelijk ook andere kwesties, zoals de achterblijvende loonontwikkeling en de flexibilisering van de arbeidsmarkt (Vrooman e.a. 2018). De samenhang met armoede onder uitkeringsontvangers is zwakker, maar verloopt in dezelfde richting.

Het *welbevinden* van mensen verwijst naar hun subjectieve waardering van de eigen levensomstandigheden. De meting daarvan is geworteld in sociaalpsychologisch onderzoek (Diener 1999) en de *social indicators*-traditie (Veenhoven 2002; Noll 2004). Later werd het een centraal thema in de *happiness economics* (Layard 2005), de *Beyond GDP*-beweging (Stiglitz e.a. 2009) en onderzoek naar ‘brede welvaart’ (CBS 2019). Of er sprake is van veranderingen in het welbevinden is vastgesteld door te kijken naar ontwikkelingen in het

percentage 18-64-jarigen werklozen en niet-werklozen,⁶ dat in enquêtes aangeeft niet tevreden te zijn over hun huidige leven. Figuur 5 laat zien dat het aandeel ontevreden werklozen in de afgelopen decennia gestaag afnam, van 30% naar 14%. Jehoel-Gijsbers en Hoff (2009) trokken eerder dezelfde conclusie voor de periode 1974-2007. De niet-werklozen zijn in de loop der tijd juist vaker ontevreden. Hierdoor werd het gat in het welbevinden tussen de beide groepen kleiner, al waren werklozen in 2015 nog steeds ruim driemaal zo vaak ontevreden over het eigen leven als de niet-werklozen. In relatie tot de institutionele ontwikkeling voert dit tot de onverwachte bevinding dat werklozen, ondanks de daling van de uitkeringshoogte, de kortere uitkeringsduur en striktere condities, *minder* ontevreden zijn geworden. Er is bovendien sprake van hoge correlaties. Mogelijk zijn hier andere factoren in het geding, zoals de toegenomen welvaart, de vergrijzing van de beroepsbevolking, het groeiend aandeel migranten, of een vermindering van het stigma dat aan uitkeringsafhankelijkheid kleeft (vergelijk Vrooman & Van Echtelt 2011). Nader onderzoek is hier geboden. Bij de niet-werklozen is ook sprake van een positieve correlatie, al is die ten aanzien van de reikwijdte niet statistisch significant.

Per saldo houden de institutionele veranderingen sterk samen – en verlopen ze in de richting die men zou verwachten – met de relatieve uitgaven, het relatieve volume en de armoedepercentages. Ze vertonen minder sterke verbanden met de absolute uitgaven en het absolute volume. De samenhang met ontevredenheid is bij uitkeringsontvangers tegengesteld aan wat men zou verwachten op basis van de afnemende sociale bescherming.

Merk op dat het hier in alle gevallen om correlaties gaat. Om causale uitspraken te doen is een uitgebreider modellering nodig. Daarin zou naast een aantal technische aspecten (autocorrelatie, vertraagde effecten) ook rekening moeten worden gehouden met enkele andere kenmerken. Te denken valt aan de invloed van de conjunctuur, de veranderende demografie (meer eenoudergezinnen en migranten, vergrijzing van de beroepsbevolking), de ontwikkeling van de welvaart, en structurele veranderingen die de afgelopen decennia op de arbeidsmarkt plaatsvonden (zoals het verdwijnen van industriële werkgelegenheid, het stijgend opleidingspeil van de beroepsbevolking, en de groeiende arbeidsdeelname van vrouwen). Dat valt echter buiten het bestek van deze analyse.

6 Zoals Jehoel-Gijsbers en Hoff (2009, p. 110) opmerken, kunnen werklozen, bijstandsonvangers en arbeidsongeschikten in de gebruikte databestanden over de jaren heen niet geheel consistent worden geïdentificeerd. Zij baseren zich op het Leefsituatiesurvey (1980-1986), het Doorlopend Leefsituatieonderzoek (1989-1996) en het Permanent Onderzoek Leefsituatie (1997-2007), alle uitgevoerd door het CBS. Voor 1981-1982, 1984-1985, 1987-1988 en 1997-1998 betreft het interpolaties. De reeks van Jehoel-Gijsbers en Hoff is hier aangevuld met POLS 2008 en mutaties ontleend aan het LISS-panel (2009-2015).

6 LESSEN VOOR DE TOEKOMST

Uit dit hoofdstuk kwam naar voren dat de Nederlandse regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand tussen 1980 en 2015 in kleine stappen grote veranderingen hebben doorgemaakt. Die hielden over vrijwel de gehele linie een vermindering van de sociale bescherming in. Een ideaaltypische analyse duidde erop dat het stelsel dat zich richt op de inkomensbescherming van de potentiële beroepsbevolking evolueerde van een ‘tamelijk sociaaldemocratisch’ naar een ‘karig corporatistisch’ systeem: het werd minder ruimhartig en meer selectief. Er zijn aanwijzingen dat deze conversie maatschappelijke consequenties heeft gehad: na verloop van tijd daalden het uitkeringsvolume en de uitgaven aan de drie regelingen, terwijl het percentage arme uitkeringsontvangers aanvankelijk toenam, maar daarna stabiliseerde. De armoede onder werkenden nam toe, al wordt dat vermoedelijk ook gedreven door andere factoren dan de veranderingen in de hier onderzochte regelingen. Verrassend genoeg lijkt het welbevinden van werklozen de achterliggende decennia te zijn gestegen, ondanks de stelselveranderingen – een interessant onderwerp voor nader onderzoek.

Wat kunnen we hieruit leren voor de toekomst van de hier onderzochte regelingen? Minstens vier scenario’s zijn denkbaar. Als we het *structurele pad* van de afgelopen decennia voortzetten, zal er sprake zijn van een neergaande beweging over beide assen, die uiteindelijk resulteert in een ‘selectief minstel’, dat zich linksonder in figuur 4 bevindt. Dit is historisch gezien vermoedelijk de meest waarschijnlijke uitkomst, maar kan zorgen voor meer armoede bij uitkeringsontvangers en werkenden, die samengaat met een afnemend uitkeringsvolume en dalende uitgaven. De padafhankelijkheid kan echter ook een andere vorm aannemen, waarbij de toenemende conditionaliteit die sinds 2009 kenmerkend is de hoofdbeweging wordt, en de hoogte en duur van de uitkeringen verder ongemoeid worden gelaten (*selectivering*). Dit zou kunnen resulteren in gematigde inkomensbescherming ‘for the few’, waarbij het pad uiteindelijk midden-onderin figuur 4 zal uitkomen. Collectieve rechten zijn dan niet ruimhartig, en wellicht voorbehouden aan mensen die gepast gedrag vertonen (proactief zoeken naar een baan, geen gaten in het arbeidsverleden, een gezonde leefstijl, een leven lang leren, informele hulp verlenen). Als de toekomstige samenleving complexer, veeleisender en minder voorspelbaar wordt, kan dit een slinkende groep betreffen. Het derde scenario is *institutionele inertie*, waarbij de stabiele fasen die we in de hier onderzochte periode aantreffen een permanent karakter krijgen. Het punt dat in 2015 in de figuur werd bereikt, vormt dan een nieuw evenwicht in het institutionele pad, met hooguit kleine schommelingen eromheen. Het is evenwel de vraag of dit scenario realistisch is, gezien het pad waarop de regelingen de afgelopen decennia zaten, de lopende beleidsopgaven (vergrijzing, migratie, verduurzaming, klimaatmaatregelen), en ingrijpende onvoorspelbare gebeurtenissen (zoals de COVID-19-pandemie) die zich ook in de toekomst

ongetwijfeld voor zullen doen. De laatste mogelijkheid is die van het plegen van *sociale investeringen*. Hierbij wordt gepoogd het institutionele pad in de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en bijstandsregelingen om te draaien (naar rechtsboven in figuur 4), en te vervlechten met het beleid in andere sectoren. Ruimhartiger en minder selectieve uitkeringen zijn een deel van dit scenario; maar die uitgebreide inkomensbescherming zou gestalte moeten krijgen in samenhang met aanpassingen van de arbeidsmarktregulering, de pensioenen, de kinderopvang, het onderwijsbestel, de gezondheidszorg en het huisvestingsbeleid. Sommige auteurs verwachten dat een dergelijke ‘institutionele complementariteit’ zal werken als een vliegwiel, waarbij synergievoordelen allerlei positieve maatschappelijke effecten teweegbrengen (zie bijv. Hemerijck 2018).

Welk scenario in de toekomst realiteit wordt, hangt mede af van politieke keuzes; en die zijn doorgaans ingeperkt, o.a. door gevestigde belangen, de voor- en nadelen van bestaande en alternatieve regelgeving, de logica en toevalligheden in het beleidsproces, en institutionele bijziendheid. De paden waarvoor men kiest, kunnen uiteenlopende maatschappelijke consequenties teweegbrengen, en zijn daarom vermoedelijk niet neutraal – zelfs niet als ze in kleine stappen en over een reeks van jaren worden bewandeld.

LITERATUUR

M. Arents, M.M. Cluitmans & M.A. van der Velde, *Benefit dependency ratios; An analysis of nine European countries, Japan and the US*, Den Haag: VUGA 2000.

W.A. Arts & J. Gelissen, ‘Models of the welfare state’, in: F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger & C. Pierson (red.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press 2010, p. 569-583.

B. Brink & G. Vonk, ‘Naoorlogs universalisme in het huidige socialezekerheidsdebat’, *Beleid en Maatschappij* 2020, nr. 2, p. 149-168.

S. Bowles, *Microeconomics: Behavior, institutions, and evolution*, Princeton: Princeton University Press 2004.

CBS, *Monitor Brede Welvaart 2019*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2019.

H. Deleeck, *Zeven lessen over sociale zekerheid*, Leuven/Amersfoort: Acco 1991.

R.A. Denemark, J. Friedman, B.K. Gills & G. Modelski, *World system history: The social science of long-term change*, Londen: Routledge 2000.

E. Diener, E. Suh, R.E. Lucas & H. Smith, 'Subjective well-being: Three decades of progress', *Psychological Bulletin* 1999, nr. 2, p. 276-302.

M.-L. Djelic & S. Quack, 'Overcoming path dependency: Path generation in open systems', *Theory and Society* 2007, nr. 2, p. 161-186.

M.-L. Djelic, 'Institutional perspectives: Working towards coherence or irreconcilable diversity?', in: G. Morgan, J. Campbell, C. Crouch, O.K. Pedersen & R. Whitley (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford: Oxford University Press 2010, p. 15-40.

P. van Echtelt, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das & M. Versantvoort, m.m.v. L. Putman, *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2019.

G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press 1990.

G. Esping-Andersen, *Social foundations of postindustrial economics*, Oxford: Oxford University Press 1999.

E. Ferraginaen & M. Seeleib-Kaiser, 'Welfare regime debate: Past, present, futures?', *Policy & Politics* 2011, nr. 4, p. 583-611.

P. Frericks, 'Unifying self-responsibility and solidarity in social security institutions; The circular logic of welfare state reforms in Europe', *European Societies* 2014, nr. 4, p. 522-542.

A. Greif, *Institutions and the path to the modern economy*, New York: Cambridge University Press 2006.

P.A. Hall, 'Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policy-making in Britain', *Comparative Politics* 1993, nr. 3, p. 275-293.

P.A. Hall & D. Soskice (red.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, New York: Oxford University Press 2001.

P.A. Hall & R.C.R. Taylor, 'Political science and the three new institutionalisms', *Political Studies* 1996, nr. 5, p. 936-957.

A. Hemerijck, 'Social investment as a policy paradigm', *Journal of European Public Policy* 2018, nr. 6, p. 810-827.

H. Immervoll, S.P. Jenkins & S. Königs, *Are recipients of social assistance 'benefit dependent'? Concepts, measurement and results for selected countries*, Bonn: IZA 2015.

G. Jehoel-Gijsbers & S. Hoff, 'Conjunctuur, welbevinden en gedrag', in: C. Vrooman, *Werkloos in crisistijd. Baanverliefers, inkomensgevolgen en sociale; een verkenning*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2009.

R. Keohane, *After hegemony; Cooperation and discord in the international political economy*, Princeton: Princeton University Press 1984.

C.P. Kindleberger, *The world in depression: 1929-1939*, Berkeley/Los Angeles: University of California Press 1973.

S. Krasner, *International regimes*, Ithaca: Cornell University Press 1983.

Th. Kuhn, *The structure of scientific revolutions*, Chicago: University of Chicago Press 1962.

R. Layard, *Happiness: Lessons from a new science*, London: Penguin Books 2005.

J. Mahoney & K. Thelen (red.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power*, New York: Cambridge University Press 2010.

H.-H. Noll, 'Social indicators and quality of life research: Background, achievements and current trends', in: N. Genov (red.), *Advances in sociological knowledge over half a century*, Parijs: International Social Science Council 2004.

D.C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press 1990.

A. Otto & W. van Oorschot, 'Welfare reform by stealth? Cash benefit reciprocity data and its additional value to the understanding of welfare state change in Europe', *Journal of European Social Policy* 2019, nr. 3, p. 307-324.

R. Peeters, 'Responsibilisation on government's terms: New welfare and the governance of responsibility and solidarity', *Social Policy and Society* 2013, nr. 4, p. 583-595.

W.R. Scott, *Institutions and organizations*, Londen: Sage 2008.

J.E. Stiglitz, A. Sen & J.-P. Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Parijs 2009.

W. Streeck & K. Thelen (red.), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, Oxford/New York: Oxford University Press 2005.

G. Tsebelis, *Veto players: How political institutions work*, New York/Princeton: Russel Sage Foundation/Princeton University Press 2002.

R. Veenhoven, 'Why social policy needs subjective indicators', *Social Indicators Research* 2002, vol. 58, p. 33-45.

V. Veldheer, J.J. Jonker, L. van Nooije & C. Vrooman (red.), *Een beroep op de burger; minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2012.

J.C. Vrooman, *Rules of relief: Institutions of social security, and their impact*, Den Haag: The Netherlands Institute for Social Research|SCP 2009.

C. Vrooman, 'Een succesvolle gedaantewisseling? De hervorming van de sociale zekerheid, 1985-2010', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2010, nr. 4, p. 358-377.

J.C. Vrooman, 'Regimes and cultures of social security: Comparing institutional models through nonlinear PCA', *International Journal of Comparative Sociology* 2013, nr. 5-6, p. 444-477.

J.C. Vrooman, *Taking part in uncertainty; The significance of labour market and income protection reforms for social segmentation and citizens' discontent*, Den Haag/Utrecht: The Netherlands Institute for Social Research|SCP/Utrecht University 2016.

C. Vrooman & P. van Echtelt, 'Het schaamrood van de uitkeringsontvanger', in: P. Schnabel (red.), *KLEUR; SCP-nieuwjaarsuitgave 2011*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011, p. 47-51.

C. Vrooman, E. Josten, S. Hoff, L. Putman & J.M. Wildeboer Schut, *Als werk weinig opbrengt; Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2018.

J.C. Vrooman, B. Goderis, S. Hoff & B. van Hulst, 'Measuring poverty in the Netherlands: The generalised reference budget approach', in: C. Deeming (red.), *Minimum income standards and reference budgets; International and comparative policy perspectives*, Bristol: Policy Press 2020, p. 169-183.

H.L. Wilensky, *The welfare state and equality; Structural and ideological roots of public expenditures*, Berkeley: University of California Press 1975.

18 EEN LEVENSLOOPPERSPECTIEF OP DE SOCIALE ZEKERHEID

*Daniel van Vuuren en Sander Muns**

SAMENVATTING

De sociale zekerheid speelt een essentiële rol bij het beperken van de inkomensongelijkheid. Op basis van levensloopdata geven we een indruk van het belang van die rol. De bijstand en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) blijken effectieve inkomensherverdelers te zijn. Dat geldt ook voor de Algemene Ouderdomswet (AOW), die door de wijze van financiering veel middelen overhevelt van hoge naar lage inkomens. Vrouwen zijn, ondanks de toegenomen arbeidsparticipatie, vaker afhankelijk van de sociale zekerheid dan mannen. We concluderen dat het met de herverdelingsfunctie van de sociale zekerheid grosso modo wel goed zit en dat nu vooral de verzekering van bijvoorbeeld zzp'ers en nabestaanden aandacht behoeft.

1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beschrijven we de invloed van socialezekerheidsinstituties op de inkomensverdeling. Van de twee kernfuncties van de sociale zekerheid – verzekeren en herverdelen – is in de loop van de tijd meer nadruk komen te liggen op herverdelen. Met resultaat, want Nederland is – ook mede dankzij de toeslagen en progressieve belastingheffing – internationaal gezien een egalitair land (WRR 2014; CBS 2019). In dit hoofdstuk gaan we na *hoe* die herverdelingsfunctie van de sociale zekerheid precies plaatsvindt. In de nabeschouwing gaan we vervolgens in op de (enigszins retorische) vraag of we ons misschien niet al te enthousiast op de herverdelingsfunctie hebben gestort en of we de verzekeringsfunctie van de sociale zekerheid op onderdelen wat uit het oog zijn verloren.

Al in de jaren tachtig werd vastgesteld dat de sociale zekerheid een steeds sterker accent kreeg van inkomensherverdeling. De oorspronkelijke verzekeringsfunctie van de sociale zekerheid raakte op de achtergrond. Van Heerwaarden en De Kam (1988) constateerden

* Prof. dr. D.J. van Vuuren is bijzonder hoogleraar Sociale zekerheid en economie vanwege Instituut Gak aan Tilburg University. Dr. ir. S. Muns is onderzoeker.

‘een welbewuste accentuering van de solidariteitsgedachte [van rijke met arme huishoudens], ten koste van de verzekeringsgedachte’. De trend van een steeds sterkere inkomensherverdeling via de sociale zekerheid was in die tijd zowel zichtbaar aan de uitgaven- als aan de premiekant.

Onze analyse bouwt voort op de vraagstelling in de studie van Van Heerwaarden en De Kam (1988). In vergelijking met deze studie hebben we nu de luxe over veel meer en betere data te beschikken. We kunnen dan ook preciezere antwoorden vinden. We volgen dezelfde aanpak als een eerdere CPB-studie, die zogenoemde synthetische levenslooppaden construeerde (Waaijers & Lever 2013). Wij verbeteren deze studie door gebruik te maken van registratiedata in plaats van enquêtegegevens (uit de Enquête Beroepsbevolking), zodat de hele bevolking kan worden meegenomen. Bovendien strekt onze waarnemingsperiode zich uit tot en met 2018 (in plaats van tot en met 2005), en is deze waarnemingsperiode een jaar langer zodat minder aannames nodig zijn om een volledige levensloop te construeren.

Op basis van de levenslooppanalyse ontstaat een verfijnder beeld van het bereik van de sociale zekerheid in Nederland en de gevolgen voor de inkomensverdeling. Hoe werken de socialezekerheidsinstituten uit op de inkomenssamenstelling van mannen en vrouwen? En hoe ziet de samenstelling naar leeftijd eruit? Welke instituten dragen het meest bij aan de herverdelingsfunctie van de sociale zekerheid? En welke instituten zijn meer ‘pure verzekeringen’? Welke rol speelt de financiering van de sociale zekerheid, in het bijzonder de sociale premies?

In paragraaf 2 beschrijven we waarom het belangrijk is om de centrale vraag te bezien vanuit een levensloopperspectief. Of andersom gesteld: wat gaat er mis als we uitsluitend gegevens van een specifiek jaar als uitgangspunt zouden nemen? In paragraaf 3 geven we een korte beschrijving van de analysemethode die we hebben toegepast en welke databestanden we hebben gebruikt. Paragraaf 4 toont drie empirische resultaten op basis van de levenslooppaden. Mede op basis van deze resultaten formuleren we de conclusie in paragraaf 5.

2 INKOMENSONGELIJKHEID EN HERVERDELING OVER DE LEVENSLLOOP

2.1 *Theorie*

Politieke afwegingen spelen een belangrijke rol bij de gewenste inkomensongelijkheid en mate van herverdeling over de levensloop. Inkomensongelijkheid kan een te rechtvaardigen

beloning van economisch toegevoegde waarde weergeven. Er kunnen echter fricties in de samenleving ontstaan als de inkomensongelijkheid te scheef is, als de inkomensverdeling onvoldoende de geleverde inspanning weerspiegelt of als de sociale zekerheid leidt tot een als oneerlijk opgevatte herverdeling.

De inkomensongelijkheid in de bevolking kunnen we op twee verschillende manieren bekijken. De eenvoudigste en meest gebruikelijke manier is op een vast moment in de tijd te kijken naar de inkomensverdeling in de bevolking (crosssectionele analyse). De tweede manier kijkt niet op een vast moment in de tijd, maar naar de hele levensloop (levensloop-analyse). Dat is een stuk ingewikkelder, maar geeft wel een preciezer beeld van de herverdelende werking van de sociale zekerheid. De levenslooptanalyse geeft om vier redenen een preciezer beeld van de herverdelende werking van de sociale zekerheid.

Ten eerste geeft een berekening op een vast moment in de tijd een *overschatting* van de herverdelende werking van de sociale zekerheid. Dat komt doordat tegenover inkomsten in de vorm van socialezekerheidsuitkeringen elders in de levensloop afgedragen premies en belastingen staan. Mensen kunnen arbeidsongeschikt raken en de meesten van ons worden (gelukkig!) oud. De premies en belastingen heeft men dan voor een belangrijk deel zelf betaald in eerdere jaren gedurende de levensloop. Of men betaalt ze juist later terug; denk bijvoorbeeld aan iemand die op jonge leeftijd een Werkloosheidsuitkering(WW) heeft gehad. Daardoor is de sociale zekerheid over de levensloop bezien waarschijnlijk minder effectief in het verkleinen van de inkomensongelijkheid dan men op het eerste gezicht zou denken. Eerdere studies van Sørensen e.a. (2006) voor Denemarken, en Nelissen (1998), Ter Rele (2007) en Caminada e.a. (2017) voor Nederland wijzen in deze richting.

Er is nog een tweede reden dat de crosssectionele analyse geen precies beeld geeft van de herverdelende werking van de sociale zekerheid. Dat heeft te maken met *duurafhankelijkheid* en *padafhankelijkheid* (Kiefer 1988). De mensen die in een cross-sectie naar voren komen als gebruikers van de sociale zekerheid, doen dat vaak voor een lange periode. Het gebruik van de sociale zekerheid kan geconcentreerd zijn bij een specifieke groep mensen die daar gedurende de levensloop langdurig (duurafhankelijkheid) en/of veelvuldig (padafhankelijkheid) een beroep op doet. Als dit het geval is, dan lijkt het in de crosssectionele analyse alsof een grotere groep mensen afhankelijk is van de sociale zekerheid dan in werkelijkheid het geval is. Deze vertekening wordt opgeheven in de levenslooptanalyse.

Ten derde is de inkomensongelijkheid kleiner wanneer we deze over de levensloop bezien (Aaberge & Mogstad 2015; Bowlus & Robin 2012). Binnen een gegeven jaar zijn er flinke uitschieters – bijvoorbeeld een nulinkomen als gevolg van het maken van een wereldreis

– maar die worden meestal elders in de levensloop weer gecompenseerd. Ook uitschieters naar boven worden vaak ergens anders in de levensloop gecompenseerd. Mensen met hoge jaarinkomens zijn vaak al over de helft van hun carrière, hebben in hun jonge jaren een veel lager inkomen gehad, en besluiten vaak om eerder te stoppen met werken. Vanuit het levensloopperspectief bezien zijn hoge jaarinkomens daarom naar boven toe vertekend – wat leidt tot een overschatting van de inkomensongelijkheid zoals gemeten in de cross-sectionele analyse.

Een vierde voordeel van de levenslooptanalyse is de eliminatie van cohorteffecten. In cross-sectionele data is het WIA-gebruik onder veertigers aanzienlijk lager dan onder zestigers. Dat heeft alles te maken met de strengere toegang dan in eerdere decennia (Koning & Lindeboom 2015). Door uit te gaan van arbeidsongeschiktheidscijfers van een ‘centraal cohort’ (bijvoorbeeld veertigers) en daarop voort te bouwen ontstaat een zuiverder beeld van het gebruik van de WIA voor meer recente geboortecohorten. De vertekening doordat oudere cohorten nog te maken hebben gehad met oude instituties kan met de levenslooptanalyse worden verholpen.

2.2 *Empirische evidentie*

In de crossectionele analyse blijkt de Nederlandse sociale zekerheid effectief in het verminderen van de inkomensongelijkheid. Via de verstrekking van sociale uitkeringen werd in de afgelopen drie decennia steeds een derde van de inkomensongelijkheid weggenomen (Caminada e.a. 2017). Dat is dus nog zonder het effect van de sociale premies. Met name de AOW, de WIA, de WW en de bijstand zijn belangrijke herverdelers van inkomen.

Interessant is een vergelijking van de inkomensongelijkheid tussen Angelsaksische en Continentaal-Europese landen. De crossectionele inkomensongelijkheid is in Continentaal-Europese landen kleiner, zoveel is helder. Maar als we het over de levensloop bezien, dan verdampen de verschillen voor een belangrijk deel. Dit is het gevolg van een betrekkelijk hoge inkomensmobiliteit in Angelsaksische landen: de kans om op de inkomensladder te stijgen is in de VS, het VK en Canada hoger dan in Duitsland en Frankrijk (Bowlus & Robin 2012). Vanuit deze levenslooptinvalshoek zijn de verschillen in inkomensverdeling tussen de VS en Nederland waarschijnlijk minder groot dan we vaak denken. De inkomensmobiliteit in de VS heeft natuurlijk wel een prijs: risico. Huishoudens hebben meer kans om te stijgen in de inkomensverdeling, maar ze hebben ook meer kans om te dalen.

Terug naar de rol van sociale zekerheid. Een eerdere studie voor Nederland liet zien dat de herverdelende werking van de sociale zekerheid ook over de levensloop bezien sterk

blijft. In termen van de Gini-coëfficiënt daalt de inkomensongelijkheid gemeten over levensloopinkomens met circa 20%-punt, puur en alleen als gevolg van socialezekerheidsuitkeringen en premieheffing (Waaijers & Lever 2013). De auteurs veronderstellen in hun berekeningen dat de socialezekerheidspremies op lange termijn lastendeckend zijn.

3 METHODE

Voor de constructie van de levenslooppaden volgen we dezelfde methodologie als eerder Sørensen e.a. (2006), De Koning e.a. (2016), Waaijers en Lever (2013) en Wong e.a. (2017). Op basis van microdatabestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) construeren we *synthetische levenslooppaden*. (Uitgangspunt voor de analyse zijn de CBS-microdatabestanden GBAPERSOONTAB, GBAHUISHOUDENSBUS, INPATAB en SPOLISBUS.)

Het startpunt van de levenslooppaden zijn gegevens voor de periode 2011-2018 van de gehele Nederlandse bevolking. We selecteren alle personen die zijn geboren in de periode 1972-1978 (de *centrale cohorten*). De leeftijd van deze personen loopt in deze periode van 34 tot en met 40 jaar voor het jongste centrale cohort (geboortjaar 1978) en van 40 tot en met 46 jaar voor het oudste geboortecohort (1972). Dit zijn de centrale deelpaden van de levenslopen. Naast persoonlijke gegevens en huishoudensgegevens registreren we voor iedere persoon ook het inkomen uit arbeid, de ontvangen uitkeringen en de betaalde sociale zekerheidspremies (zowel werknemers- als werkgeverspremies). We defleren alle bedragen naar 2018 door het CBS-looninflatiecijfer toe te passen.

We construeren vervolgens de integrale levenslooppaden door op elkaar gelijkende personen aan elkaar te koppelen. We breiden de centrale paden uit door oudere en jongere personen te koppelen aan alle personen uit de centrale cohorten. Aan ieder centraal pad koppelen we een ouder persoon door gegevens van het centrale pad in 2018 te vergelijken met de gegevens in 2011 van alle mogelijke koppelingsspaden. Van het daaruit geselecteerde pad worden cijfers van 2012 tot en met 2018 toegevoegd. Dit koppelingsproces wordt net zolang herhaald totdat een pad eindigt door overlijden, emigratie of er geen enkel koppelingsspad beschikbaar is. Voor het koppelen van jongere partners volgen we dezelfde procedure.

De koppeling doen we op basis van geslacht, leeftijd, plaats in het huishouden, type huishouden, migratieachtergrond (tot 40 jaar), sociaal-economische categorie (tot 65 jaar), deeltijdfactor en bruto persoonlijk inkomen. Als er een partner in het huishouden is, dan nemen we de sociaal-economische categorie en het bruto persoonlijk inkomen van de partner ook mee als koppelingsvariabelen. Bij de constructie van de levenslooppaden

borgen we op verschillende manieren dat de paden tezamen een representatief beeld geven. Zo controleren we of ‘koppelingspartners’ niet te vaak voorkomen. In dat geval selecteren we een andere goed gelijkende beschikbare koppelingspartner. Om naar herverdeling over de levensloop te kijken, starten we vanaf 25 jaar en bekijken we paden die doorlopen tot minimaal 65 jaar.

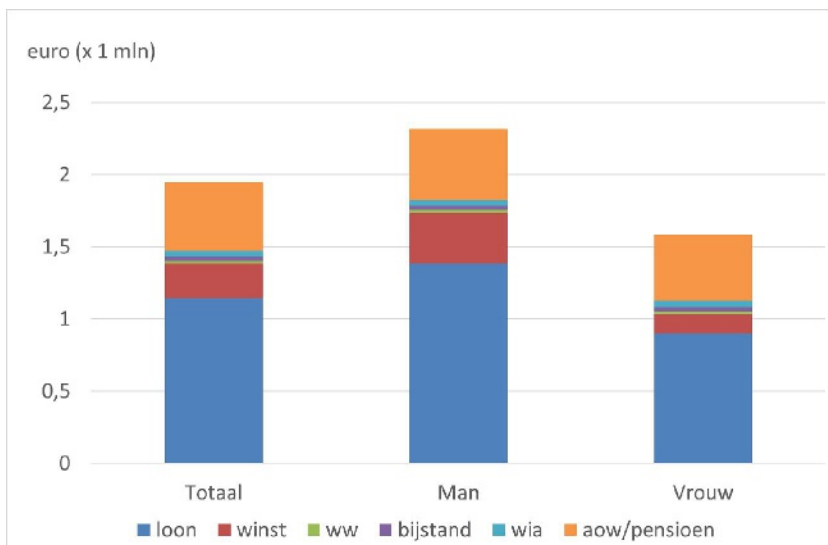
Het resultaat bestaat uit in totaal 1,5 miljoen levenslooppaden. Het aantal mannen en vrouwen is vrijwel even groot. Op jaarbasis is loon voor 45% van de waarnemingen de belangrijkste persoonlijke inkomensbron, gevolgd door pensioen (30%) en winst uit eigen onderneming (10%). Nog geen 5% ontvangt geen inkomen of is student. De overige circa 10% waarnemingen zijn uitkeringen voor bijstand, WIA of WW.

4 EMPIRISCHE RESULTATEN

4.1 *Vrouwen vaker afhankelijk van sociale zekerheid dan mannen*

Het gemiddelde levensloopinkomen bedraagt bijna 2 miljoen euro. Dat inkomen bestaat voor meer dan de helft uit loon, een achtste deel winst en voor het overige uit sociale uitkeringen en pensioeninkomen (figuur 1). Voor loon en winst nemen we brutobedragen als uitgangspunt, maar daarop brengen we vervolgens de sociale premies in mindering. Als we zowel de sociale premies als uitkeringen zouden opnemen dan zou immers sprake zijn van dubbeltelling.

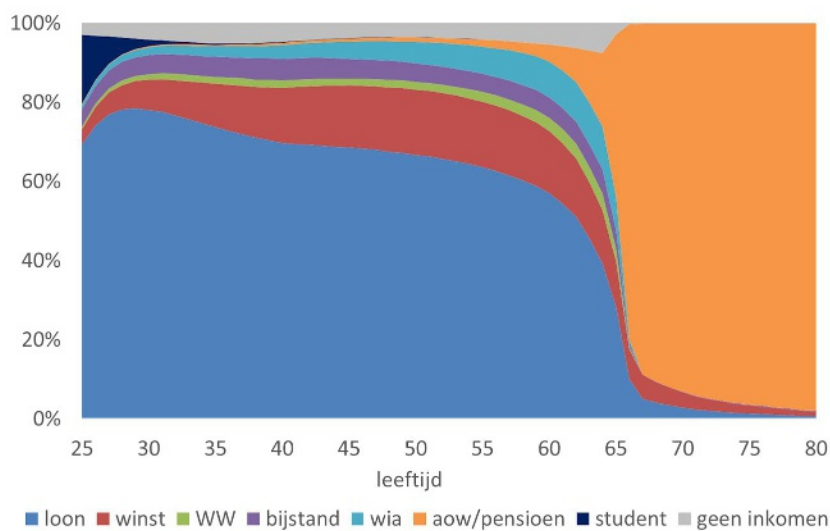
Het verschil tussen mannen en vrouwen zit hem vooral in loon en winst. Mannen verdienen over hun levensloop gemiddeld 1,7 miljoen euro en vrouwen 1,0 miljoen euro. Het levensloopinkomen uit sociale zekerheid en pensioen is voor mannen en vrouwen in absolute zin bijna even groot. Daardoor zijn vrouwen meer afhankelijk van inkomen uit sociale zekerheid en pensioenen. Voor hen bedraagt het aandeel 35% van hun totale levensloopinkomen en voor mannen 25%. In vergelijking met de eerdere studie van Waaijers en Lever (2013) zien we wel dat de relatieve inkomenspositie van vrouwen verbetert doordat zij steeds vaker betaald werk verrichten.

Figuur 1 Totaal inkomen over de levensloop (x 1 miljoen euro)

Het belang van de sociale zekerheid is op jonge leeftijd nog beperkt, maar neemt toe naarmate men ouder wordt. De Algemene Ouderdomswet (AOW) is natuurlijk het meest evident, maar ook de afhankelijkheid van de WIA neemt toe met leeftijd (figuur 2). De inkomensbron 'AOW/pensioen' komt ook voor beneden de AOW-gerechtigde leeftijd vanwege nabestaandenpensioen en de mogelijkheden om het tweedepijlerpensioen voor de AOW-leeftijd op te nemen. Deze resultaten zijn natuurlijk al bekend, maar vormen hier vooral een opstap naar de figuren 3 en 4, waarin we de verschillen tussen mannen en vrouwen tonen. Mannen hebben gedurende hun gehele levensloop vaker betaald werk als primaire inkomensbron (figuur 3). Het scheelt een slordige 9%-punt, waarbij mannen opvallend vaker ondernemen dan vrouwen. Mannen hebben ook wel iets vaker loon als belangrijkste inkomensbron, maar dat verschil is met circa 2%-punt niet eens zo heel groot.

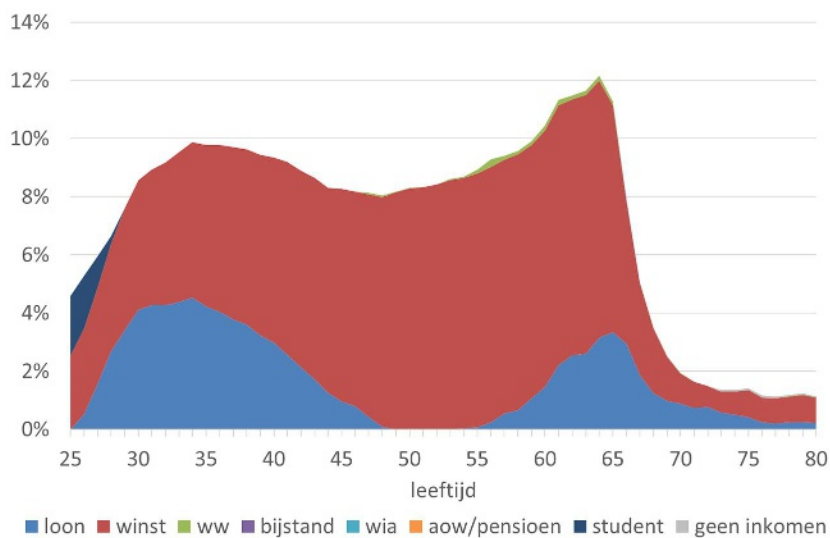
De levensloopfiguur voor vrouwen bevestigt wat we eigenlijk al in figuur 1 zagen: vrouwen zijn afhankelijker van de sociale zekerheid dan mannen. Dat geldt eigenlijk over de gehele levensloop (figuur 4). Bijstand, WIA en nabestaandenpensioen geven ieder ongeveer 1%-punt verschil met mannen. Bovendien hebben vrouwen veel vaker dan mannen geen inkomen.

Figuur 2 Belangrijkste inkomensbron naar leeftijd

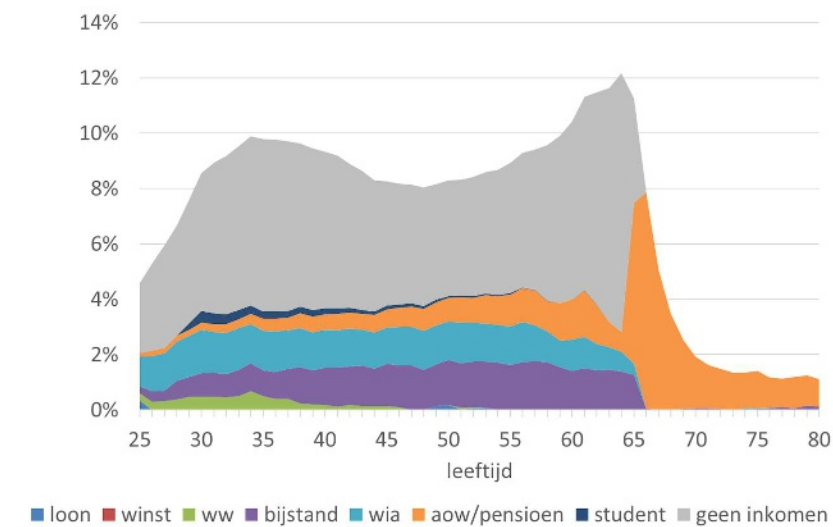


Noot: De categorie ‘AOW/pensioen’ is inclusief nabestaandenpensioen. Dat verklaart het gebruik op jongere leeftijden.

Figuur 3 Tot welke sociaal-economische categorieën behoren mannen vaker dan vrouwen?



Figuur 4 Tot welke sociaal-economische categorieën behoren vrouwen vaker dan mannen?



Noot: De categorie 'AOW/pensioen' is inclusief nabestaandenpensioen. Dat verklaart het gebruik op jongere leeftijden.

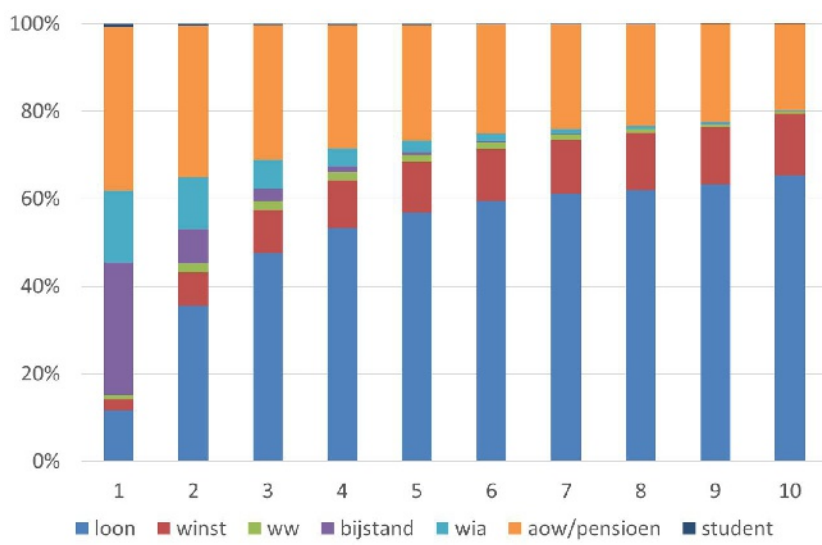
4.2 *Inkomensherverdeling via bijstand en WIA*

Bijstands- en WIA-uitkeringen komen grotendeels ten goede aan mensen met de laagste levensloopinkomens (figuur 5). Dat duidt erop dat de bijstand en in iets mindere mate de WIA naast een verzekeringsfunctie (tegen respectievelijk armoede en verlies aan inkomen door arbeidsongeschiktheid) ook een belangrijke component van inkomensherverdeling kennen.

Het gebruik van zowel de bijstand als WIA is ook behoorlijk geconcentreerd bij een beperkte groep (figuur 6 en 7). Zo'n 80% van de mensen is gedurende de levensloop in geen enkel jaar afhankelijk van de bijstand en voor 75% geldt dit voor de WIA. De mensen die er wel ooit van afhankelijk zijn, zijn dat vaak voor een langere periode. Zo'n 10% van de mensen is voor minstens vijf jaar afhankelijk van de bijstand. Hetzelfde geldt voor de WIA. Dat hoeven overigens geen aaneengesloten perioden te zijn, maar kunnen meerdere losstaande perioden zijn in de levensloop.

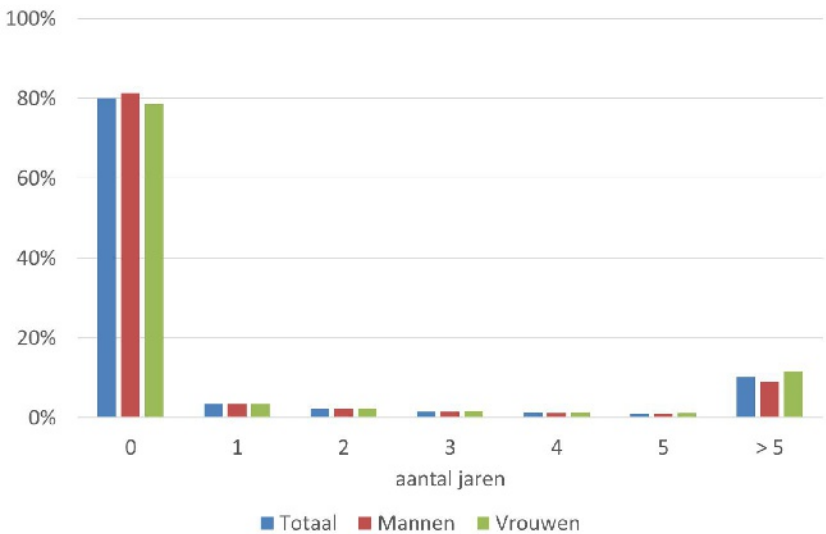
De WW heeft nauwelijks invloed op de inkomensverdeling. Middeninkomens en zelfs hogere inkomens profiteren evenzeer van deze socialezekerheidsinstitutie als lagere inkomens. Van de twee kerntaken van de sociale zekerheid, verzekeren en hervreiden, legt de WW dus stevig de nadruk op de eerste. Deze sociale verzekering wordt gebruikt voor het opvangen van een tijdelijke inkomensschok en niet meer dan dat. Dit zien we verder geïllustreerd in figuur 8. Een relatief groot deel van de populatie krijgt ooit gedurende de levensloop te maken met de WW: bijna 40%. Dat is vrijwel het dubbele als bij de bijstand en de WIA. Daarbij is bijna iedereen slechts voor een korte periode afhankelijk van de WW. Het aantal mensen dat gedurende de levensloop langer dan vijf jaar een WW-uitkering als belangrijkste inkomensbron heeft, is verwaarloosbaar.

Figuur 5 Samenstelling levensloopinkomen naar inkomensdeciël

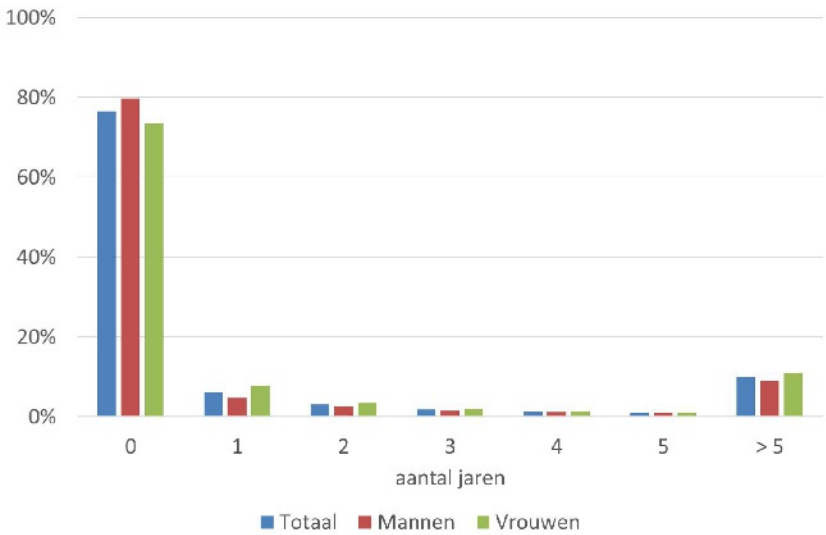


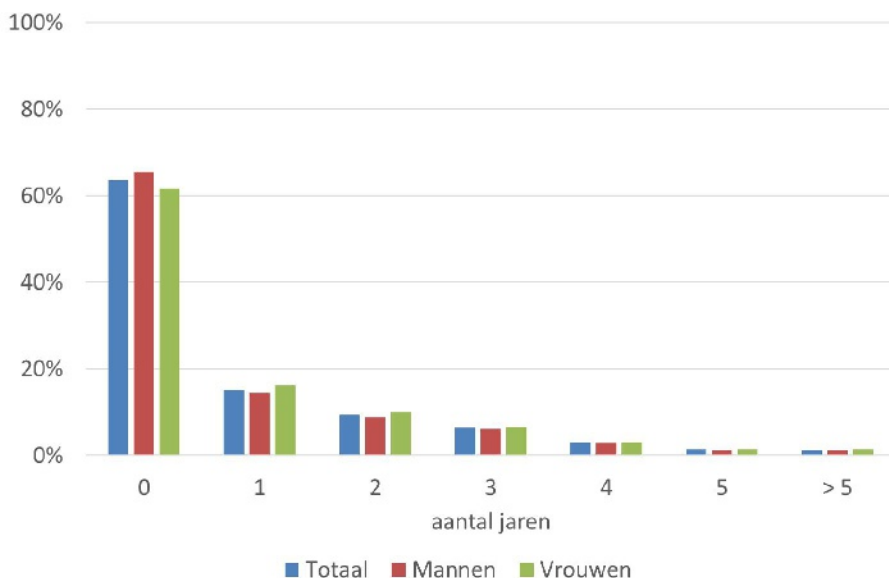
Noot: De inkomensdecielen zijn gebaseerd op het cumulatieve primaire inkomen (arbeidsinkomen en inkomen uit vermogen) tussen het 25e tot en met het 65e jaar. Het eerste inkomensdeciël bevat de 10% personen met de laagste primaire inkomens, het tweede inkomensdeciël de 10% personen met iets minder lage primaire inkomens, enzovoort.

Figuur 6 Aantal jaren dat bijstand de belangrijkste inkomensbron is



Figuur 7 Aantal jaren dat WIA de belangrijkste inkomensbron is



Figuur 8 Aantal jaren dat WW de belangrijkste inkomensbron is

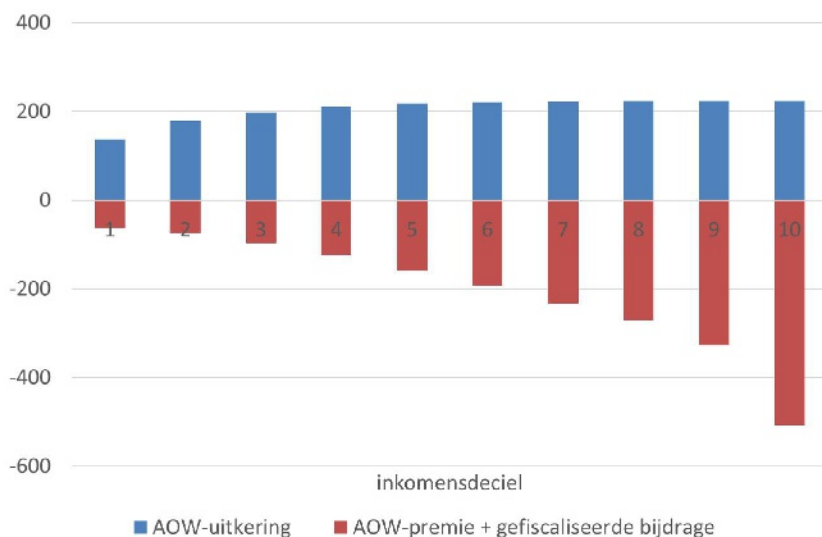
4.3 *Inkomensherverdeling via de AOW-financiering*

De AOW-uitkering is in beginsel voor iedereen gelijk en heeft over de levensloop bezien dan ook weinig invloed op de inkomensverdeling. De enige uitzondering zijn de twee laagste inkomensdecielen, die in absolute zin minder profiteren van de AOW, omdat zij een lagere levensverwachting hebben (figuur 9). (Anderzijds zagen we in figuur 5 dat de AOW voor de mensen met de laagste inkomens juist een relatief groot deel van hun levenslooppinkomen uitmaakt.)

Maar wanneer we kijken naar de manier waarop de AOW wordt betaald, dan blijkt deze toch sterk herverdelend te zijn. Ongeveer 70% van de bevolking is over de levensloop bezien netto-ontvanger. De resterende 30% is nettobetaler aan de AOW. De hogere inkomens betalen ruim tweemaal zo veel aan de AOW als lagere inkomens. Daardoor is de AOW in absolute euro's gemeten waarschijnlijk de sterkste inkomensherverdeler van alle socialezekerheidsinstituten (Van Vuuren 2017; CBS 2019). Een belangrijke oorzaak hiervan is de gemaximeerde AOW-premie. Alle AOW-uitgaven die daar bovenuit stijgen, worden uit de algemene middelen betaald en dat betekent praktisch dat rijkere huishoudens – zowel jong als oud – extra geld afdragen aan de financiering van de AOW. Maar dit is niet

de enige reden, ook de AOW-premie zelf wordt voor een groter deel door hogere dan lagere inkomens opgebracht.

Figuur 9 AOW-inkomsten (boven de x-as) en bijdragen (onder de x-as) naar inkomensdeciël (x 1000 euro)



Noot: De inkomensdecilen zijn gebaseerd op het cumulatieve primaire inkomen tussen het 25e tot en met het 65e jaar. Het eerste inkomensdeciël bevat de 10% personen met de laagste primaire inkomens, het tweede inkomensdeciël de 10% personen met iets minder lage primaire inkomens, enzovoort. De AOW is lastendekkend gemaakt door het niet-premiegefinancierde deel toe te rekenen aan de loon- en inkomstenbelasting en de indirecte belastingen.

5 CONCLUSIE EN BESCHOUWING

Op basis van de levenslooplanalyses komen we tot drie conclusies:

1. Ondanks de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen zijn zij voor hun levensonderhoud vaker afhankelijk van de sociale zekerheid dan mannen. Dat is voor bijna alle leeftijden het geval. De bijstand, WIA, AOW en nabestaandenpensioen zijn voor vrouwen vaker de belangrijkste inkomensbron dan voor mannen.
2. Over de levensloop bezien zijn de bijstand en WIA effectieve inkomensherverdelers. De afhankelijkheid van deze socialezekerheidsinstituten is sterk geconcentreerd bij een deel van de bevolking, dat daar in de regel voor langere tijd afhankelijk van is. De WW heeft meer het karakter van een pure verzekering. Verreweg de meeste mensen

zijn er niet langdurig van afhankelijk, maar doen er alleen bij een negatieve inkomensschok wegens ontslag kortdurend beroep op. De WW wordt ook relatief vaak aan midden- en hogere inkomens uitgekeerd, in tegenstelling tot de bijstand en WIA, die veelal terecht komen bij mensen met de laagste levensloopinkomens.

3. Het basisinkomen voor ouderen, de AOW, lijkt op het eerste gezicht misschien geen inkomensherverdeler, maar is het wel. Dat zit hem niet zozeer aan de kant van de AOW-uitkering als wel aan de financieringskant. Door de fiscalisering van de AOW wordt een steeds groter deel van deze institutie betaald door de hogere inkomens. Daarnaast wordt de AOW-premie zelf voor een groter deel opgebracht door hogere inkomens, wat te maken heeft met hun gemiddeld hogere arbeidsparticipatie.

Als we uitzoomen naar het grotere plaatje dan lijkt het met de herverdelingsfunctie van de sociale zekerheid grosso modo wel goed te zitten. Naast de sociale uitkeringen zorgen ook de sociale premies voor veel herverdeling van hoge naar lage inkomens. Natuurlijk is het uiteindelijke oordeel van politieke aard. De één zal meer herverdeling wensen dan de ander. Wat we op deze plaats in ieder geval kunnen constateren is dat de Nederlandse socialezekerheidsinstituties *effectief bijdragen* aan een gelijkere inkomensverdeling.

Zoals Van Heerwaarden en De Kam (1988) al in de jaren tachtig constateerden, lijkt alle aandacht voor de herverdelingsfunctie van de sociale zekerheid enigszins ten koste te zijn gegaan van de verzekeringsfunctie. Sterker, we mogen best stellen dat de verzekeringsfunctie voor bepaalde groepen in de samenleving is verwaarloosd. Tegen kortdurende werkloosheid zijn we over het algemeen best goed verzekerd. Maar is dat ook het geval bij arbeidsongeschiktheid en bij jong overlijden van een partner die zzp'er is? Is de verzekering voldoende voor de middeninkomens, die daar grote waarde aan hechten? En de verzekering tegen inkomensverlies bij langdurige werkloosheid, bijvoorbeeld als gevolg van het verdwijnen van bepaalde beroepen? Het beeld ontstaat dat er een nieuw soort ongelijkheid is ontstaan: een ongelijkheid in onzekerheden. Sommigen zijn uitstekend verzekerd, maar anderen – en dan hebben we het met name over de flexibele schil op de arbeidsmarkt – staan bloot aan grote inkomensrisico's zonder dat zij daar goede verzekering voor willen of kunnen betalen.

De conclusie moet daarom zijn dat we streven naar uniformere instituties, zoals dezelfde arbeidsongeschiktheidsverzekering voor iedereen, werknemer of zzp'er.

Tot nog toe hebben we niet stilgestaan bij de rol van vermogen. Naarmate mensen meer sparen en eigen buffers opbouwen, hebben zij minder verzekering nodig. De rol van vermogen is in relatie tot de sociale zekerheid nog enigszins onderbelicht. De vermogens zijn aanzienlijk schever verdeeld dan inkomens (CBS 2019). Juist vanuit het levensloopperspec-

tief zou je het vermogen meer centraal kunnen stellen, zowel vanuit het verzekerings- als vanuit het herverdelingsmotief. Vermogenden hebben immers minder verzekering nodig om inkomensschokken op te vangen. En bij herverdeling zou je eigenlijk breder moeten kijken dan alleen naar inkomens (WRR 2014).

Aan de financieringskant kunnen we kijken naar het belasten van vermogen. Bedenk hierbij dat de sociale zekerheid al lang niet meer volledig premiegefinancierd is. Zo wordt de AOW op dit moment voor een derde gefinancierd vanuit de algemene middelen. De vermogenspositie van sociale fondsen lijkt geen belangrijke rol meer te spelen bij de vaststelling van sociale premies (Gielen e.a. 2013). Een vermogensbelasting kan bijdragen aan een betere en wellicht ook eerlijkere financiering van de sociale zekerheid. Een (gedeeltelijke) verschuiving van de eigen woning van box 1 naar box 3 van de inkomstenbelasting is daarbij een mogelijke beleidsoptie.

Het onderzoek dat we in dit hoofdstuk presenteren, vormt de start naar uitgebreider onderzoek naar de sociale zekerheid in levensloopperspectief. In een vervolgstap willen we verder in kaart brengen hoe de verzekerings- en herverdelingsfuncties van de sociale zekerheid eruitzien. We kunnen de microdata van het CBS dan verrijken met bijvoorbeeld vermogensgegevens, gegevens over scholing en arbeidsomstandigheden (bijvoorbeeld via de Enquête Beroepsbevolking van het CBS) en gegevens over gezondheid en psychologische factoren (bijvoorbeeld via het LISS-panel (Langlopende Internet Studies voor de Sociale Wetenschappen)).

LITERATUUR

R. Aaberge & M. Mogstad, 'Inequality in current and lifetime income', *Social Choice and Welfare* 2015, nr. 2, p. 217-230.

A. Bowlus & J. Robin, 'An international comparison of lifetime inequality: How continental Europe resembles North America', *Journal of the European Economic Association* 2012, nr. 6, p. 1236-1262.

K. Caminada, K. Goudswaard & J. Been, 'Neemt de inkomensongelijkheid in Nederland toe?', in: K. Chkalova, J. van Genabeek, J. Sanders & W. Smits (red.), *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op ongelijkheid*, Den Haag: CBS/TNO 2017, p. 85-100.

CBS, *Ongelijkheid in inkomen en vermogen*, CBS: Statistische Trends, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek 2019.

M. Gielen, S. Ottens & D. van Vuuren, 'Sociale premies als koopkrachtknoppen', in: J. Donders & F. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012, p. 77-92.

F. van Heerwaarden & F. de Kam, 'Inkomensherverdeling door sociale zekerheid 1977-1985', *Economisch Statistische Berichten*, 4 mei 1988.

N. Kiefer, 'Economic Duration Data and Hazard Functions', *Journal of Economic Literature* 1988, nr. 2, p. 646-679.

J. de Koning, H. Kroes & A. van der Steen, *Patronen van werk en gebruik van sociale regelingen*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door SEOR, Werkdocument 362, Den Haag: Ministerie van SZW 2006.

P. Koning & M. Lindeboom, 'The rise and fall of disability insurance enrollment in the Netherlands', *Journal of Economic Perspectives* 2015, nr. 2, p. 151-172.

J. Nelissen, 'Annual versus lifetime income redistribution by social security', *Journal of Public Economics* 1998, nr. 2, p. 223-249.

H. ter Rele, 'Measuring the lifetime redistribution achieved by Dutch taxation, cash transfer and non-cash benefit programs', *Review of Income and Wealth* 2007, nr. 2, p. 335-362.

P. Sørensen, M. Hansen & A. Bovenberg, *Individual savings account and the life cycle approach to social insurance*, EPRU Working Paper Series 2006-3, University of Copenhagen, Denmark 2006.

D. van Vuuren, *De verdeling van onzekerheden* (oratie Tilburg), Tilburg University 2017.

R. Waaijers & M. Lever, *Inkomen en nettoprofijt van sociale zekerheid gedurende de levensloop*, CPB Achtergronddocument, 16 april 2013.

A. Wong, H. Boshuizen, J. Polder & J.A. Ferreira, 'Assessing the inequality of lifetime healthcare expenditures: a nearest neighbour resampling approach', *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)* 2017, nr. 1, p. 141-160.

WRR, *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid*, WRR-verkenning 28, WRR 2014.

OVER DE AUTEURS

Sandra Brouwer is werkzaam bij de afdeling Gezondheidswetenschappen van het Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG). Zij is hoogleraar Sociale Geneeskunde, in het bijzonder op het gebied van arbeidsparticipatie en re-integratie van kwetsbare groepen. Haar leerstoel is verbonden aan Instituut Gak. Haar onderzoek richt zich op factoren die van invloed zijn op werkbehoud van werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, alsmede evaluatie van interventies om arbeidsdeelname van deze groepen werkenden te verhogen. Zij schreef haar bijdrage samen met *Raun van Ooijen*, postdoctoraal onderzoeker, eveneens werkzaam bij de afdeling Gezondheidswetenschappen (UMCG). In zijn onderzoek bestudeert hij inkomens- en gezondheidsgerelateerde risico's over de levensloop en de samenhang met de sociaaleconomische status met behulp van econometrische methoden, alsmede het belang van sociale zekerheid voor inkomenszekerheid en de gevolgen voor sociale ongelijkheid.

Sylvia van der Burg-Vermeulen is bijzonder hoogleraar Sociale Verzekeringsgeneeskunde vanwege Instituut Gak aan de Universiteit van Amsterdam. Haar onderzoek betreft versterking van praktijkgericht onderzoek binnen het verzekeringsgeneeskundig werkveld. Hiermee wordt tevens beoogd (meer) kennisdeling en kennisoepassing met de praktijk tot stand te brengen. Ook draagt deze leerstoel bij aan de positionering van de verzekeringsgeneeskunde binnen arbeidsgerichte netwerkzorg waarin de behoefte van de patiënt centraal staat.

Casper van Ewijk was tot september 2020 hoogleraar Kapitaalgedekte Pensioenvoorzieningen aan Tilburg University en algemeen directeur van Netspar (Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement). Casper van Ewijk is momenteel in deeltijd als onderzoeker aan Netspar verbonden. Tot 2013 was hij plv. directeur van het CPB, waaraan hij nu nog als Academic Partner is verbonden. Hij is macro-econoom en publiceert op het gebied van vergrijzing, pensioen, zorg en budgettair beleid.

Maarten Goos is hoogleraar Economie en Instituten aan het departement economie van de Universiteit Utrecht. Hij doet onderzoek en geeft onderwijs op het grensvlak van de arbeidsmarkt en arbeidsmarktbeleid. Centrale thema's zijn de gevolgen van automatisering voor de baan zekerheid van individuele werkenden en de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Nagegaan wordt bijvoorbeeld hoe snel werknemers die hun baan verliezen door automatisering of door uitbesteding een nieuwe baan vinden, hoezeer ze een beroep doen op de sociale zekerheid, of uitstromen naar inactiviteit.

Kees Goudswaard is bijzonder hoogleraar sociale zekerheid vanwege Instituut Gak en gewoon hoogleraar economie aan de Universiteit Leiden. Zijn onderzoeksthema's zijn: hervorming sociale zekerheid, inkomensverdeling, armoede en pensioenen. Hij heeft zich de laatste tien jaar ook intensief beziggehouden met beleidsadvisering over pensioenen, als voorzitter van de commissie-Goudswaard en als voorzitter van de SER Commissie Toekomst Pensioenen. Tot en met 2020 was Kees Goudswaard lid van de Raad van Commissarissen van DNB.

Mark Heemskerk is bijzonder hoogleraar pensioenrecht vanwege Instituut Gak aan de Radboud Universiteit Nijmegen, advocaat-partner bij Heldlaw te Amsterdam en raadsheer-plaatsvervanger in het gerechtshof Den Bosch. Bij het pensioenrecht gaat het om inkomenszekerheid bij ouderdom (ouderdomspensioen), arbeidsongeschiktheid (arbeidsongeschiktheidspensioen) en overlijden (nabestaandenpensioen). Vergrijzings- en verdelingsvraagstukken die invloed hebben op de toekomst(bestendigheid) van het pensioenstelsel hebben daarbij de bijzondere aandacht.

Lex Heerma van Voss is historicus. Hij is bijzonder hoogleraar vanwege Instituut Gak in de geschiedenis van sociale zekerheid aan de Universiteit Utrecht en directeur van het Huygens Instituut voor Nederlandse Geschiedenis van de KNAW. Behalve in de geschiedenis van sociale zekerheid en arbeid is hij gespecialiseerd in de geschiedenis van de Noordzee en de internationale geschiedenis van Nederland.

Ernst Hirsch Ballin is universiteitshoogleraar aan Tilburg University en sinds 2014 voorzitter van de Wetenschappelijke Raad van Instituut Gak. Hij werd in 2005 gekozen tot lid van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen en was tot november 2020 tevens hoogleraar rechten van de mens aan de Universiteit van Amsterdam. In de kabinetten Lubbers-III, Balkenende-III en Balkenende-IV vervulde hij het ambt van minister van Justitie.

Teun Jaspers is emeritus hoogleraar Sociaal recht en sociale politiek aan de Universiteit Utrecht. Hij was decaan van de faculteit Rechtsgeleerdheid van de UU. Van 2010 tot 2019 was hij lid van de Wetenschappelijke Raad van de Instituut Gak. Sinds 2015 is Teun Jaspers senior fellow (Europees) Arbeidsrecht bij AIAS HSI van de Universiteit van Amsterdam. Hij is lid geweest van het Europees Comité van Sociale Rechten van de Raad van Europa en ook was hij plaatsvervangend rechter bij het Gerechtshof van 's Hertogenbosch.

Maarten Keune is hoogleraar Sociale Zekerheid en Arbeidsverhoudingen bij het AIAS HSI, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam. Hij werkte voorheen bij de Internationale Arbeidsorganisatie en het Europees Vakbondsinstituut. Hij is een

van de editors van *Transfer: European Review of Labour and Research*. Zijn huidige onderzoeksprojecten betreffen werk en arbeidsverhoudingen in het platformkapitalisme; Europese sociale rechten; werk en collectieve vertegenwoordiging in de creatieve industrie en arbeidsverhoudingen en ongelijkheid.

André Knottnerus is arts-epidemioloog, lid van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, emeritus hoogleraar huisartsgeneeskunde aan de Universiteit Maastricht, en oud-lid van Wetenschappelijke Raad van Instituut Gak. Hij was decaan van de medische faculteit te Maastricht, voorzitter van de Gezondheidsraad en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, editor-in-chief van het *Journal of Clinical Epidemiology* en wetenschappelijk directeur en bestuursvoorzitter van de *Netherlands School of Primary Care Research*.

Pierre Koning is als bijzonder hoogleraar Arbeidsmarkt en sociale zekerheid vanwege Instituut Gak verbonden aan de economische faculteit van de Vrije Universiteit Amsterdam en tevens werkzaam bij de Universiteit Leiden. Tot 2016 was hij werkzaam als ‘Chief Science Officer’ van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarvoor was Pierre Koning programmaleider bij het Centraal Planbureau. Zijn expertise is vooral gelegen in de uitvoering van de sociale zekerheid en de markt voor re-integratie van werklozen en arbeidsgehandicapten. Momenteel is hij programmaleider van het door Instituut Gak gesponsorde onderzoeksprogramma ‘Geschikt of ongeschikt voor arbeid? Analyse van de effecten van arbeidsongeschiktheidshervormingen’.

Hans van Meerten is sinds 2015 bijzonder hoogleraar Europees pensioenrecht vanwege Instituut Gak aan de Universiteit Utrecht. Hij is tevens lid van de ‘stakeholdersgroup’ van EIOPA, de EU-toezichthouder op Europese pensioenen. Zijn onderzoek richt zich op de Europese invloed op ons nationale pensioenstelsel. Hij schreef zijn bijdrage samen met An Wouters en Jorik van Zanden. *An Wouters* is sinds 15 juni 2020 verbonden aan de Universiteit Utrecht als promovenda. Haar onderzoek richt zich op vraag of, en zo ja hoe, het consumentenrecht een bijdrage kan leveren aan de bescherming van de rechten van de pensioendeelnemer en pensioenspaarder. Voordien was zij werkzaam bij diverse pensioenuitvoerders en een pensioenverzekeraar. *Jorik van Zanden* is in juni 2020 begonnen als promovendus bij de Universiteit Utrecht. Hij onderzoekt door middel van rechtsvergelijking hoe pensioenbeschermingsmechanismen in pensioenproducten uit de tweede en derde pijler kunnen bijdragen aan consumentenbescherming van de pensioenconsument en welke lessen te trekken zijn voor het Nederlandse stelsel uit de wijze waarop andere landen deze bescherming hebben vormgegeven. Voor zijn aanstelling was Jorik van Zanden werkzaam als respectievelijk pensioen- en public policy-specialist bij een internationale vermogensbeheerder en het Europees Parlement.

Theo Nijman is hoogleraar Pensioenbeheer en Risicomanagement aan Tilburg University. In 2010 was hij een van de leden van de commissie-Goudswaard, die het startpunt vormde van het debat over de vormgeving van het pensioencontract. Recent was hij betrokken bij drie werkverbanden die de stuurgroep adviseerden over nadere uitwerking van het pensioenakkoord van 2019. Theo Nijman is medeoprichter en wetenschappelijk directeur van Netspar.

Shirley Oomens is bijzonder lector Arbeidsdeskundigheid vanwege Instituut Gak aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen. Shirley Oomens verricht praktijkgericht onderzoek naar het vergroten van de mogelijkheden van duurzame arbeidsparticipatie van kwetsbare werkenden en werkzoekenden en de ondersteuning van arbeidsdeskundigen hierin. Zij schreef haar bijdrage samen met Emma Vossen. *Emma Vossen* is werkzaam als onderzoeker aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN), bij de lectoraten Arbeidsdeskundigheid en Arbeid & Gezondheid. Haar onderzoeksinteresses liggen voornamelijk op het gebied van arbeid en gezondheid.

Anna Salomons is hoogleraar Werk en Ongelijkheid aan het departement economie van de Universiteit Utrecht. In haar onderzoek bestudeert zij hoe ongelijkheid op de arbeidsmarkt tot stand komt en verandert. Hierbij analyseert ze de oorzaken van veranderingen in de banenstructuur, waaronder automatisering en flexibilisering van bestaand werk, alsook het ontstaan van nieuwe soorten banen door technologische innovatie en toeneemende welvaart, en de arbeidsmarktgevolgen van institutionele veranderingen zoals veranderingen in het minimumloon. Anna Salomons' onderwijs spitst zich toe op kwantitatieve methoden, toegepast op vraagstukken die van belang zijn voor de toekomst van werk.

Paul Schoukens is gewoon hoogleraar sociaal verzekeringsrecht aan de K.U. Leuven. Verder is hij bij Tilburg University bijzonder hoogleraar Internationaal en Europees Sociale Zekerheidsrecht, vanwege Instituut Gak. Zijn onderzoek en onderwijs situeren zich in de domeinen van het Europees, internationaal en vergelijkende socialezekerheidsrecht. Verder is hij secretaris-generaal van het European Institute of Social Security, Academic Director van de gespecialiseerde Master European Social Security en facultair opdrachthouder studentenmobiliteit.

Harriet Vinke is coördinator onderzoek bij Instituut Gak en is verantwoordelijk voor het integrale onderzoeksprogramma. Daarnaast coördineert zij de aan het Instituut verbonden leerstoelen en het lectoraat. Hiervoor was zij onder meer werkzaam bij TNO, UWV en Divosa waar met name het vakmanschap van professionals haar belangstelling had.

Olaf van Vliet is bijzonder hoogleraar Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief vanwege Instituut Gak bij de Afdeling Economie en het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Hij is projectleider van het door Instituut Gak gefinancierde onderzoeksproject 'Flexibilisering, globalisering en technologische vooruitgang: gevolgen voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid'. Daarnaast is hij programmaleider van het onderzoeksprogramma 'Citizenship, Migration and Global Transformations'. Hij schreef zijn bijdrage samen met *Lars van Doorn*, die als promovendus werkt bij de Afdeling Economie van de Universiteit Leiden. Zijn promotieonderzoek betreft arbeidsmarkteffecten van globalisering en technologische verandering, en de politieke consequenties daarvan, in het kader van het hiervoor vermelde onderzoeksproject.

Gijsbert Vonk is hoogleraar socialezekerheidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Cok Vrooman is bijzonder hoogleraar Sociale Zekerheid en Participatie aan de Universiteit Utrecht vanwege Instituut Gak en is verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau. Zijn onderzoek richt zich op de verzorgingsstaat, sociale ongelijkheid, sociale netwerken, armoede, sociale uitsluiting en sociale participatie. Hij publiceerde onder andere over de theoretische grondslag van socialezekerheidsinstituten, *welfare regimes*, stelselveranderingen in de sociale zekerheid, armoede bij werkenden, de invloed van sociale netwerken op uitkeringsafhankelijkheid, en hedendaagse klassentegenstellingen.

Daniël van Vuuren is sinds 2017 bijzonder hoogleraar Sociale zekerheid en economie vanwege Instituut Gak aan Tilburg University. Hij studeerde econometrie en promoveerde in de economische wetenschappen aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Na zeventien jaar bij het Centraal Planbureau te hebben gewerkt richtte hij in 2019 de kwantitatieve onderzoekstak 'Rekenwerk' op binnen De Argumentenfabriek. Zijn onderzoek betreft langer doorwerken, inkomensongelijkheid, arbeidsongeschiktheid en de flexibele arbeidsmarkt. Hij schreef zijn bijdrage samen met Sander Muns. *Sander Muns* is sinds 2017 onderzoeker aan Tilburg University en daarnaast sinds 2018 als onderzoeker werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Eerder was hij bij het Centraal Planbureau (2008-2017) betrokken bij diverse doorrekeningen op pensioengebied en schreef hij zijn proefschrift over systeemrisico. Zijn onderzoek richt zich op arbeidsmarkt- en pensioenvraagstukken.