

Voorwoord

In 2005 kregen wij een genereuze subsidie van Stichting Instituut Gak om het onderzoeksprogramma ‘Levensloop, sociale zekerheid en arbeidsmarkt’ uit te voeren. In totaal konden we 7 aio’s en 2 postdocs aanstellen bij onze respectievelijke onderzoeksgroepen, te weten Utrecht School of Economics (Plantenga) en Departement Rechtsgeleerdheid (Pennings) van de Universiteit Utrecht. Aanleiding was de toentertijd aangekondigde levensloopregeling; een spaarregeling die het mogelijk maakte tijdelijk afstand te nemen van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld om een periode van voltijdse zorg of een opleiding te financieren. Vanaf de aanvang was het onderzoek echter breder opgezet dan deze regeling. De levensloopregeling gold veeleer als concrete aanleiding voor uiteenlopende studies, zowel vanuit economisch als juridisch perspectief, over de combineerbaarheid van betaalde arbeid met onbetaalde zorg of andere activiteiten, zoals scholing. We waren geïnteresseerd in de ontwikkelingen op dit terrein en welke mogelijke beleidsalternatieven er denkbaar zouden zijn. De onderzoeksvragen werden verder gevoed door snelle technologische veranderingen en vergrijzing, met als resultaat veel nadruk op levenslang leren en mantelzorg.

De deelonderzoeken hebben geleid tot een zevental proefschriften en een aantal publicaties van de postdocs. Als onderdeel van het programma was van meet af aan een boek gepland waarin we het resultaat van de deelonderzoeken zouden presenteren. Dat boek ligt nu voor u. De onderzoeken hebben – noodzakelijkerwijze – een aanzienlijke looptijd gehad en in die periode is ook de sociaaleconomische context ervan – uiteraard – gewijzigd. De levensloopregeling was geen lang leven beschoren, er was een economische crisis en een herstel, en een toenemende flexibilisering van de arbeid. Het had om velerlei redenen geen zin om simpelweg samenvattingen van de verschillende onderzoeken bij elkaar te plaatsen. We hebben onszelf daarom de vraag gesteld wat de relevantie is van het uitgevoerde onderzoek in het licht van een aantal hoofdvragen van dit moment. De oorspronkelijke vraag – hoe kan een werknemer tijdelijk afstand nemen van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld om te zorgen of te leren – staat nog steeds hoog op de agenda. Sterker nog, de toegenomen arbeidsparticipatie enerzijds en de wens van de overheid dat eenieder zich ook om de naaste(n) bekommert (‘Participatiemaatschappij’) anderzijds maken dat het onderwerp nóg belangrijker is geworden. In dat licht hebben we de verschillende onderzoekers gevraagd om een bijdrage te schrijven voor dit boek, en hierin hun onderzoeksgegevens te verwerken maar ook rekening te houden met de actuele ontwikkelingen.

Dit boek behandelt derhalve recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt – met name de toenemende flexibilisering en toenemende arbeidsparticipatie – en de groeiende noodzaak om sociale bescherming te vinden voor werkenden die zich een tijd lang moeten wijden aan andere taken. Wat zijn de ontwikkelingen, wat is het probleem precies en welke antwoorden kunnen hierop worden gegeven? Voorts is van belang op welke wijze sociale bescherming kan worden georganiseerd,

vooral ook als mensen een zekere eigen keuze hebben om al of niet beroep te doen op die bescherming. Zijn private spaarvormen – zoals de levensloopregeling – een mogelijkheid? Of moet de maatschappij meer investeren in publieke arrangementen om de combinatie van werk en (mantel)zorg mogelijk te maken? Ook is van belang om in kaart te brengen wat de gevolgen zijn van bepaalde vormen van flexibel werken of van het onderbreken van betaalde arbeid door een periode van verlof. Hoe schadelijk is dit bijvoorbeeld voor je carrière en zijn deze gevolgen voor mannen en vrouwen dezelfde?

De onderzoekers hebben op verschillende wijzen onderzoek verricht en dat is ook de kracht van dit project geweest. Zo zijn zowel de juridische als de economische dimensies van de combineerbaarheid van arbeid en zorg (of scholing) bestudeerd, en wordt ingegaan op zowel de economische als juridische gevolgen van het opnemen van verlof. De verschillende onderzoeksopzetten en -tradities brengen wel met zich mee dat de opzet van de bijdragen van dit boek verschillen. Sommige auteurs konden teruggrijpen op de gegevens die in het onderzoek zijn verworven, zoals het gebruik van verlof, en daar een interessant en leesbaar overzicht van geven. Andere onderzoeken bevatten een uitgebreide analyse en vergelijking van regelingen, die zich niet goed lenen voor een samenvatting in een beperkt aantal woorden. Deze auteurs hebben een invalshoek gekozen waarin een deelonderwerp nader is uitgewerkt en toegespitst op de thematiek van deze bundel. Om een goed overzicht te krijgen hebben we ook een aantal auteurs die niet betrokken waren bij het oorspronkelijke onderzoeksprogramma gevraagd een bijdrage te schrijven over een onderwerp dat momenteel in het publieke debat centraal staat. Is de flexibilisering van de arbeidsmarkt in Nederland een onontkoombare ontwikkeling en is een basisinkomen wellicht een zinvol alternatief voor al die gecompliceerde spaarregelingen?

We hopen hiermee een actueel overzicht te geven van de stand van zaken rond de moderne flexibele werknemer die wordt geacht actief te zijn op de arbeidsmarkt, maar die tegelijkertijd ook zorgverantwoordelijkheden heeft en via *life long learning* zijn of haar kennis op peil moet houden.

Frans Pennings
Janneke Plantenga

Hoofdstuk 1

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

Janneke Plantenga en Frans Pennings

1.1 Inleiding

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

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

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

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

1.2 **Bouwstenen voor risicomanagement**

1.2.1 **Risico's**

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

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

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

1.2.2 Strategieën

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

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

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

1.2.3 Actoren

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