

## **Nieuwe vormen van arbeidsrelaties en sociale bescherming**



# Nieuwe vormen van arbeidsrelaties en sociale bescherming

*Redactie:*  
*Frans Pennings*  
*Janneke Plantenga*

Zutphen 2018



---

UITGEVERIJ *Paris*

Dit boek is de afsluiting van het onderzoeksproject 'Levenslopen, sociale zekerheid en arbeidsmarkt', uitgevoerd aan de Universiteit Utrecht en mogelijk gemaakt door financiële steun van Instituut Gak.

ISBN 978-94-6251-178-1  
NUR 825  
© 2018 Uitgeverij Paris bv, Zutphen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 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 kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)).

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in een bloemlezing, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting Pro (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteurs, redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

# Inhoudsopgave

Voorwoord / 9

Afkortingenlijst / 11

|          |   |
|----------|---|
| <b>1</b> | <b>Bouwstenen voor een nieuwe arbeidsmarkt en voor nieuwe vormen van sociale zekerheid</b> – Janneke Plantenga en Frans Pennings / 15 |
| 1.1      | Inleiding / 15  |
| 1.2      | Bouwstenen voor risicomanagement / 16   |
| 1.2.1    | Risico's / 16   |
| 1.2.2    | Strategieën / 17  |
| 1.2.3    | Actoren / 17  |
| 1.2.4    | Arrangementen / 18  |
| 1.3      | Aanpassingen van de bouwstenen / 19   |
| 1.3.1    | Risico's: herverkavelen / 19  |
| 1.3.2    | Strategieën: reduceren in plaats van compenseren / 20   |
| 1.3.3    | Actoren: meer individuele en minder publieke verantwoordelijkheid / 21  |
| 1.3.4    | Arrangementen: sparen in plaats van verzekeren / 22   |
| 1.4      | Introductie tot het boek / 23   |
| <b>2</b> | <b>Een andere kijk op flexibilisering</b> – Paul de Beer / 27   |
| 2.1      | Twee beleidsmissers / 27  |
| 2.2      | De (vermeende) flexibilisering van de arbeidsmarkt / 29   |
| 2.3      | Een andere kijk op flexibilisering / 32   |
| 2.4      | Loopbanen veranderen niet zo sterk / 33   |
| 2.5      | De beleidsmissers verklaard / 36  |
| 2.6      | Beleidsconsequentie / 37  |
| <b>3</b> | <b>Naar een ontspannen arbeidsmarkt: basisinkomen en levensloopbeleid</b> – Loek Groot / 39   |
| 3.1      | Inleiding / 39  |
| 3.2      | De ontspannen arbeidsmarkt en levensloop in conceptueel perspectief / 39  |
| 3.3      | Arbeidsparticipatie en de ontspannen arbeidsmarkt / 42  |
| 3.3.1    | Doorgroei van arbeidsparticipatie / 43  |
| 3.3.2    | Anders denken over zekerheid / 45   |
| 3.4      | Het basisinkomen als pijler van een ontspannen arbeidsmarkt en levensloopbeleid / 48  |
| 3.5      | Conclusie / 53  |

|          |  |
|----------|--|
| <b>4</b> | <b>Plaats- en tijdsafhankelijk werken</b> – Daniel Possenriede / 55  |
| 4.1      | Inleiding / 55   |
| 4.2      | Plaats- en tijdsafhankelijk werken gedefinieerd / 56   |
| 4.3      | Arbeidsmarkteffecten van plaats- en tijdsafhankelijk werken / 58   |
| 4.4      | Baantevredenheid en afstemming tussen arbeidstijden en de<br>thuisituatie / 58   |
| 4.5      | Carrière / 59  |
| 4.6      | Ziekteverzuim / 61   |
| 4.7      | Arbeidsaanbod / 62   |
| 4.8      | Conclusies / 64  |
| <b>5</b> | <b>Zelfstandigen zonder personeel</b> – Frans Pennings / 65  |
| 5.1      | Inleiding / 65   |
| 5.2      | De zzp als opdrachtnemer / 66  |
| 5.3      | De afbakening van zzp'ers en werknemers voor premie- en<br>loonheffing / 72  |
| 5.4      | Verschillen tussen zzp'ers met het oog op sociale bescherming / 76   |
| 5.5      | Sociale risico's / 77  |
| 5.6      | Het Regeerakkoord van 2017 / 82  |
| 5.7      | Conclusies / 84  |
| <b>6</b> | <b>Een Spaar-WW: arbeidsmarkteffecten en hervormingsopties</b> –<br>Thomas van Huizen / 87   |
| 6.1      | Inleiding / 87   |
| 6.2      | Spaar-WW: de fundamenten / 88  |
| 6.2.1    | Sparen in plaats van verzekeren / 88   |
| 6.2.2    | Sparen in combinatie met verzekeren / 89   |
| 6.2.3    | Sparensystemen: meer keuzevrijheid of minder moreel gevaar / 91  |
| 6.3      | Spaar-WW: de gedragseffecten / 91  |
| 6.3.1    | Veranderingen in prikkelstructuur / 91   |
| 6.3.2    | Spaar-WW-saldo bij pensioenleeftijd / 92   |
| 6.3.3    | Tijdspreferenties / 92   |
| 6.3.4    | Overige effecten / 94  |
| 6.4      | Repareren met een Spaar-WW / 94  |
| <b>7</b> | <b>Sparen voor inkomensbescherming: welke juridische hobbels zijn<br/>er vanuit internationaal perspectief?</b> – Kim Hermans / 97 |
| 7.1      | Inleiding: sparen versus verzekeren / 97   |
| 7.2      | Vraagstelling: toetsing aan internationale sociale normen / 98   |
| 7.3      | Voorstellen voor sparen in de sociale zekerheid / 99   |
| 7.4      | De uitkering moet van tevoren bepaald zijn / 101   |
| 7.5      | Collectieve financiering / 104   |
| 7.6      | Minimumnormen / 105  |
| 7.7      | Interpretatiemethoden en principe van non-regressie / 107  |
| 7.8      | Principe van kwetsbare groepen / 108   |
| 7.9      | Gelijke behandeling mannen en vrouwen / 109  |
| 7.10     | Samenvatting: hoe een spaarregeling vorm te geven in<br>overeenstemming met de verdragen? / 110                                    |

|           |  |
|-----------|--|
| <b>8</b>  | <b>De economie van verlof</b> – Jan Dirk Vlasblom / 113  |
| 8.1       | Algemeen / 113   |
| 8.2       | Literatuur / 114   |
| 8.3       | De rol van werkgevers en werknemers bij verlof / 116   |
| 8.4       | Verlofopname in Nederland / 117  |
| 8.5       | Werknemers en verlof / 120   |
| 8.6       | Werkgevers en verlof / 128   |
| 8.7       | Conclusies en discussie / 131  |
| 8.8       | Appendix: uitkomsten regressiemodellen / 134   |
| <b>9</b>  | <b>De facilitering en toerusting van de werkende mantelzorg in Nederland en Duitsland</b> – Susanne Heeger en Ivy Koopmans / 143 |
| 9.1       | Inleiding / 143  |
| 9.2       | Informele zorg: definitie en kenmerken / 145   |
| 9.3       | Maatschappelijke trends, de zorgvraag en het aanbod van informele zorg / 146   |
| 9.4       | Kansen en uitdagingen van informalisering van zorg / 148   |
| 9.5       | Toerusting en facilitering van mantelzorg in Nederland / 151   |
| 9.6       | Facilitering van de informele zorg in Duitsland / 154  |
| 9.7       | Toekomstige vraagstukken: wat kunnen we leren van de vergelijking tussen Nederland en Duitsland? / 156                           |
| 9.8       | Bijlage / 160  |
| <b>10</b> | <b>De participatiesamenleving en de organisatie van arbeid en zorg</b> – Janneke Plantenga en Siebe Stellingwerf / 163           |
| 10.1      | Inleiding / 163  |
| 10.2      | De participatiesamenleving: achtergronden, reacties en buitenlandse ontwikkelingen / 164   |
| 10.2.1    | Voorgeschiedenis van de participatiesamenleving / 164  |
| 10.2.2    | Reactie op de crisis van 2009 / 165  |
| 10.2.3    | Eerste reacties op de introductie van de participatiesamenleving / 167   |
| 10.2.4    | Internationale benchmarks / 168  |
| 10.3      | De participatiesamenleving: wie doet wat? / 169  |
| 10.3.1    | Formele participatie: de opkomst en democratisering van het anderhalfverdienersmodel / 169                                       |
| 10.3.2    | Informele participatie: informele hulp en vrijwilligerswerk / 171  |
| 10.3.3    | De combinatie van formele en informele participatie / 172  |
| 10.4      | De faciliterende overheid? / 173   |
| 10.4.1    | Bestaand beleid / 174  |
| 10.5      | Conclusies / 177   |
|           | <b>Over de auteurs / 179</b>   |
|           | <b>Literatuur / 183</b>  |





## 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 zorgtaken. 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

## Afkortingenlijst

|         |  |
|---------|--|
| AAW     | Algemene Arbeidsongeschiktheidswet   |
| ABW     | Algemene Bijstandswet  |
| a.g.v.  | als gevolg van   |
| AOW     | Algemene Ouderdomswet  |
| art.    | artikel  |
| ATW     | Arbeidstijdenwet   |
| AVP     | Arbeidsvraagpanel  |
| AWBZ    | Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten   |
| AWVN    | Algemene Werkgeversvereniging Nederland  |
| AWW     | Algemene Weduwen- en Wezenwet  |
| BBP     | bruto binnenlandsproduct   |
| BGH     | Bundesgerichtshof  |
| BMFSFJ  | Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend   |
| BSG     | Bundessozialgericht  |
| BW      | Burgerlijk Wetboek   |
| BZK     | Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  |
| cao     | collectieve arbeidsovereenkomst  |
| CBS     | Centraal Bureau voor de Statistiek   |
| CDA     | Christelijk Democratisch Appèl   |
| CEA     | Council of Economic Advisers   |
| CNV     | Christelijk Nationaal Vakverbond   |
| CPB     | Centraal Planbureau  |
| DAK     | Deutsche Angestellten Krankenkasse   |
| DBA     | zie: Wet DBA   |
| DGB     | Deutscher Gewerkschaftsbund  |
| DOI     | Digital Object Identifier  |
| EER     | Emancipatie-effect rapportage  |
| EGGE    | EU expert group on Gender and Employment   |
| EU      | Europese Unie  |
| EU-15   | Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk |
| ESB     | Economisch Statistische Berichten  |
| ESH     | Europees Sociaal Handvest  |
| Flexwet | Wet Flexibiliteit en Zekerheid   |
| FPZG    | Familienpflegezeitgesetz   |
| IBO     | Interdepartementaal Beleidsonderzoek   |
| IAO     | Internationale Arbeidsorganisatie  |
| ict     | informatie- en communicatietechnologie   |
| ILO     | International Labour Organisation  |

---

|                |   |
|----------------|---|
| KVP            | Katholieke Volkspartij                                |
| Ministerie SZW | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid       |
| m.n.           | met name  |
| MOE            | Midden- en Oost-Europa                                |
| MvT            | memorie van toelichting                               |
| Nibud          | Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting           |
| NMa            | Nederlandse Mededingingsautoriteit                    |
| nr.            | nummer  |
| n.v.t.         | niet van toepassing                                   |
| OAM            | ontspannen arbeidsmarkt                               |
| OECD           | Organisation for Economic Cooperation and Development |
| par.           | paragraaf   |
| PAWW           | Private Aanvulling WW en WGA                          |
| pgb            | persoonsgebonden budget                               |
| PflegeZG       | Pflegezeitgesetz                                      |
| POLS           | Permanent Onderzoek Leefsituatie                      |
| PvdA           | Partij van de Arbeid                                  |
| PZO            | Platform Zelfstandige Ondernemers                     |
| resp.          | respectievelijk                                       |
| RIVM           | Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu         |
| ROC            | Regionaal Opleidingscentrum                           |
| RVZ            | Raad voor de Volksgezondheid                          |
| SCP            | Sociaal en Cultureel Planbureau                       |
| SER            | Sociaal-Economische Raad                              |
| SP             | Socialistische Partij                                 |
| Stb.           | Staatsblad  |
| StvdA          | Stichting van de Arbeid                               |
| SZW            | (Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid     |
| t.a.v.         | ten aanzien van                                       |
| TK             | Tweede Kamer  |
| TRA            | Tijdschrift Recht en Arbeid                           |
| Trb.           | Tractatenblad   |
| TvA            | Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken                  |
| UISA           | Unemployment Insurance Savings Accounts               |
| U.P.           | University Press                                      |
| UWV            | Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen          |
| VAR-wuo        | Verklaring arbeidsrelatie winst uit onderneming       |
| verg.          | vergelijking  |
| VUT            | vervroegde uittredingsregeling                        |
| VVD            | Volkspartij voor Vrijheid en Democratie               |
| WAA            | Wet aanpassing arbeidsduur                            |
| WAO            | Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering           |
| WAZ            | Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen   |
| Wazo           | Wet arbeid en zorg                                    |
| Wet DBA        | Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties          |
| Wfw            | Wet flexibel werken                                   |
| WIA            | Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen              |
| Wlz            | Wet langdurige zorg                                   |

AFKORTINGENLIJST

---

|        |   |
|--------|---|
| Wmo    | Wet maatschappelijke ondersteuning              |
| wn     | werknemers                                      |
| WRR    | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |
| WW     | Werkloosheidswet                                |
| WWZ    | Wet Werk en Zekerheid                           |
| zgn.   | zogenaamde                                      |
| ZW     | Ziektewet                                       |
| zzp'er | zelfstandige zonder personeel                   |



# Hoofdstuk 1

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

Janneke Plantenga en Frans Pennings

### 1.1 Inleiding

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

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

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

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

## 1.2 Bouwstenen voor risicomanagement

### 1.2.1 Risico's

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

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



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

### 1.2.2 Strategieën

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

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

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

### 1.2.3 Actoren

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

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

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

#### 1.2.4 Arrangementen

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

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

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

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

### 1.3 Aanpassingen van de bouwstenen

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

#### 1.3.1 Risico's: herverkavelen

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

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

### 1.3.2 Strategieën: reduceren in plaats van compenseren

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



## Hoofdstuk 2

### Een andere kijk op flexibilisering

Paul de Beer

#### 2.1 Twee beleidsmissers

Twintig jaar geleden, in 1996, brachten de sociale partners in de Stichting van de Arbeid (StvdA) een historisch advies aan het kabinet uit. Het 'Advies flexibiliteit en zekerheid' werd alom bejubeld als een nieuw bewijs van de veerkracht en het aanpassingsvermogen van het Nederlandse poldermodel, dat in de jaren negentig van de vorige eeuw internationaal gold als voorbeeld van succesvolle samenwerking tussen sociale partners en overheid, gericht op een 'derde weg' tussen hard Amerikaans kapitalisme en inefficiënt staatsocialisme. In het advies werd, zoals de naam al aangeeft, een balans gezocht tussen het vergroten van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en het bieden van voldoende (werk)zekerheid aan de werknemers. In EU-jargon werd die combinatie bekend als '*flexicurity*' en Nederland werd, tezamen met Denemarken, geroemd om de geslaagde implementatie van het flexicurity-model. Het advies van de Stichting van de Arbeid werd in 1998 in wetgeving omgezet en de Wet Flexibiliteit en Zekerheid, beter bekend als de Flexwet, trad in 1999 in werking. De wet beoogde de kloof tussen vaste en flexibele banen wat kleiner te maken, door enerzijds de regels voor de inzet van flexibele arbeidskrachten voor de werkgever te versoepelen en anderzijds de flexwerkers meer zekerheid te bieden door beperkingen op te leggen aan het maximale aantal en de maximale duur van flexibele dienstverbanden.

Twee decennia later was er van het aanvankelijke enthousiasme over de Flexwet niets meer over. Het flexibele werk had sinds de invoering van de wet een enorme vlucht genomen en de kloof tussen vaste en flexibele werknemers wat betreft bescherming en rechten leek alleen maar groter geworden. De wet leek dus precies het omgekeerde te hebben bewerkstelligd van wat ermee werd beoogd. Lange tijd konden de sociale partners het echter niet met elkaar eens worden hoe het ontslagrecht moest worden aangepast om de onbedoelde effecten van de Flexwet weg te nemen. Werkgevers wilden vooral de ontslagbescherming van vaste krachten beperken, zodat het aantrekkelijker zou worden voor werkgevers om medewerkers een vast contract te bieden, terwijl de vakbonden vooral het gebruik van flexibele arbeidskrachten aan banden wilden leggen. Na jaren van vruchteloze onderhandelingen kwam er in 2013, geholpen door de bijzondere omstandigheden – een vakbeweging die in crisis verkeerde en een nieuw kabinet met een smalle parlementaire basis dat op zoek was naar breed maatschappelijk draagvlak –, alsnog een nieuw akkoord tot stand, het Sociaal Akkoord van 2013, ook wel het Mondriaanakkoord genoemd, naar het ROC waar het werd gepresenteerd (StvdA 2013). Als uitvloeisel van het akkoord werd de Wet werk en zekerheid (Wwz) aangenomen, die in 2015 ingevoerd werd. Deze wet beoogde wederom een balans tussen flexibiliteit en zekerheid tot stand te brengen en de kloof tussen flexwerkers en vaste krachten te verkleinen. Ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk, ruim een

jaar na de inwerkingtreding van de wet, overheersen echter al weer de kritische geluiden dat ook deze wet precies het omgekeerde bewerkstelligt van wat ermee wordt beoogd, namelijk een verdere groei van het aantal flexwerkers en een groeiende in plaats van krimpende kloof tussen vast en flex (Betlem & Leupen 2016).

Hoewel het nog te vroeg is om een definitief oordeel te vellen over de effecten van de Wwz, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de twee pogingen om door middel van nieuwe wetgeving meer greep te krijgen op de flexibilisering van de arbeidsmarkt beide gefaald hebben. Volgens sommigen is de verklaring daarvoor eenvoudig: de flexibilisering van de arbeidsmarkt wordt nu eenmaal afgedwongen door autonome ontwikkelingen als de globalisering en de technologische ontwikkeling en die krachten kun je niet simpelweg met een nieuwe wet beteugelen. We zullen moeten accepteren dat de arbeidsmarkt verandert en dat stabiele en duurzame arbeidsrelaties tot het verleden behoren. Ik zal in dit hoofdstuk echter betogen dat de oorzaak van het falen van de wetgeving elders moet worden gezocht.

Op 2 oktober 2004 vond op het Museumplein in Amsterdam de grootste naoorlogse vakbondsdemonstratie plaats. Zo'n 300 000 mensen demonstreerden tegen het voornemen van het kabinet om de VUT-regelingen af te schaffen. De VUT-regelingen stelden oudere werknemers in staat geruime tijd voor het bereiken van de officiële pensioenleeftijd van (op dat moment) 65 jaar het arbeidsproces te verlaten met een uitkering van doorgaans 70 tot 80% van het vroegere salaris. Volgens het kabinet werden die regelingen onbetaalbaar als gevolg van de vergrijzing van de beroepsbevolking en stonden ze haaks op het kabinetsstreven om de arbeidsparticipatie te verhogen en het arbeidsleven te verlengen. In plaats van deze regelingen wilde het kabinet een regeling invoeren om tijdens de actieve levensloop het werk te kunnen onderbreken om tijdelijk andere activiteiten te verrichten, zoals een opleiding, zorg of een sabbatical. De grote demonstratie dwong het kabinet om opnieuw met de sociale partners om de tafel te gaan. Zoals gebruikelijk in Nederland resulteerde dit in een typisch poldercompromis. De afschaffing van de VUT werd over een langere periode uitgesmeerd. En in 2006 kwam er een levensloopregeling die, anders dan het kabinet aanvankelijk wilde, ook gebruikt zou mogen worden om vervroegd met pensioen te gaan. Die levensloopregeling was een individueel spaarsysteem, waarbij individuele werknemers uit hun salaris geld zouden kunnen sparen dat zij op een gegeven moment konden opnemen om een periode waarin zij tijdelijk niet (betaald) zouden werken te overbruggen. Deelname aan de levensloopregeling werd gestimuleerd doordat de inleg belastingvrij was en er een levensloopverlofkorting werd ingevoerd.

De invoering van de levensloopregeling paste in het denken van die dagen over een veranderende levensloop. Het besef was doorgedrongen dat de traditionele standaardlevensloop zijn langste tijd gehad had. Mensen konden er niet langer van uitgaan dat zij na hun opleiding een baan zouden vinden waarin zij tot hun pensioen zouden kunnen blijven werken. Een moderne levensloop vertoont een veel grilliger en onvoorspelbaarder patroon, doordat velen gedurende een zekere tijd werk combineren met of onderbreken voor de zorg voor kinderen, men zich om de zoveel jaar dient bij te scholen en werkenden wellicht in toenemende mate halverwege hun loopbaan een carrièreswitch zouden willen of moeten maken, waarvoor zij zich volledig moeten omscholen. Om zo'n moderne loopbaan te on-

dersteunen zou een levensloopregeling behulpzaam kunnen zijn. Al snel bleek echter dat veel minder werknemers dan verwacht – of in ieder geval dan gehoopt – aan die levensloopregeling gingen deelnemen (SZW 2011). Het enthousiasme voor de levensloopregeling taande zo snel, dat de regeling in 2012 al weer werd beëindigd.

Ook deze poging om de wetgeving aan te passen aan de veranderende arbeidsmarkt bleek dus geen succes. Hoewel de overtuiging dat loopbanen ingrijpend veranderen nog altijd breed wordt gedeeld, is het blijkbaar nog niet zo eenvoudig om beleid te ontwerpen dat daar op een effectieve manier op inspeelt.

Wat is hier aan de hand? Proberen de sociale partners en de wetgever tevergeefs ontwikkelingen op de arbeidsmarkt bij te sturen die zich niet laten sturen omdat ze het resultaat zijn van onontkoombare autonome trends? Of is het beleid gebaseerd op een verkeerde inschatting van de drijvende krachten achter de gesignaleerde ontwikkelingen en grijpt het daardoor op de verkeerde plaats aan? Ik zal in dit hoofdstuk het laatste betogen, maar wil daarvoor eerst de eerste analyse, die veel populairder is, aan een kritische inspectie onderwerpen.

## 2.2 De (vermeende) flexibilisering van de arbeidsmarkt

Veel beschouwingen over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt hebben een teneur van onvermijdelijkheid. Autonome ontwikkelingen als globalisering, migratie, technologische ontwikkeling en individualisering maken het onvermijdelijk dat de arbeidsmarkt ingrijpend verandert. Als we de instituties daaraan niet aanpassen, kunnen we sommige ontwikkelingen misschien tijdelijk vertragen, maar frustreren we ook een goede werking van de arbeidsmarkt. Uiteindelijk zullen we de onvermijdelijke veranderingen toch niet kunnen tegenhouden (zie bijv. Vermeend & Van der Ploeg 2016).

Globalisering is een van die factoren. Nu we niet meer alleen met België en Duitsland maar ook met China en India concurreren is het ondenkbaar dat we onze vertrouwde West-Europese arbeidsmarktinstituties in stand kunnen houden. Als wij slapen, zijn de Chinezen hard aan het werk en bovendien tegen veel lagere loonkosten. Door snel wisselende consumentenvoorkeuren worden we voortdurend gedwongen ons aan te passen aan veranderingen in de vraag en lopen we het risico dat onze concurrenten – die vaak goedkoper kunnen produceren – ons markt-aandeel afsnoepen. Alleen door de arbeidsmarkt flexibeler en arbeid goedkoper te maken kunnen we hopen ons in deze concurrentiestrijd staande te houden.

Bovendien is er een snel groeiende groep migranten uit Midden- en Oost-Europa die bereid is tegen in onze ogen inferieure arbeidsvoorwaarden hetzelfde werk te doen als de gevestigde werknemers. Als de gevestigde werknemers niet bereid zijn met wat minder loon en zekerheid genoeg te nemen, zullen zij steeds meer door buitenlandse concurrenten worden verdrongen.

Die ontwikkeling wordt nog eens versterkt door de technologische ontwikkeling, die een forse bijdrage levert aan de opmars van de 24/7-economie. Die noopt ook tot een flexibeler inzet van personeel, anders zal menselijke arbeidskracht massaal worden vervangen door robots en computers. Volgens een veel aangehaalde Britse studie (Frey & Osborne 2013) staat ongeveer de helft van de beroepen hierdoor op de tocht. Technologische vernieuwing zorgt er ook voor dat functies en beroepen

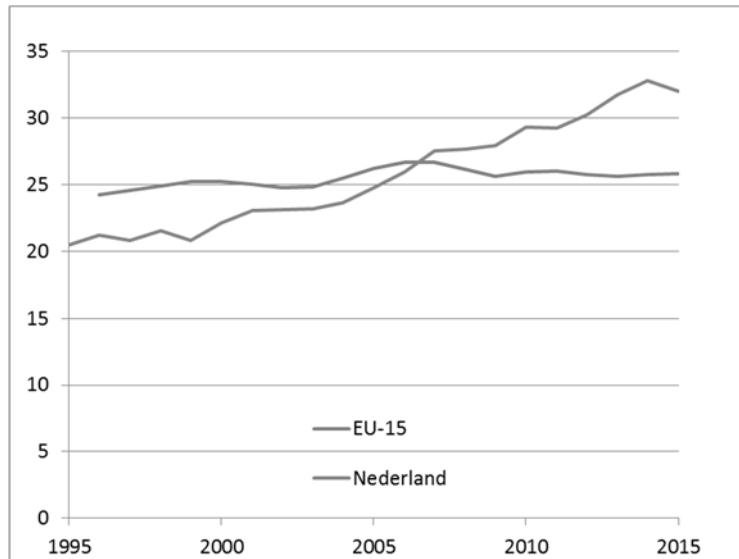
steeds sneller veranderen en dat werkenden zich dus vaker moeten om- en bijscholen omdat hun functie verdwijnt of ingrijpend verandert.

Tot slot is er nog de individualiseringstrend, een verzamelnaam voor veranderingen in het dominante patroon van waarden en preferenties van de bevolking. Zelfs als de baan voor het leven nog zou bestaan, zouden de meeste jongeren die helemaal niet ambiëren, want het is voor hen veeleer een schrikbeeld dan een ideaal om zich hun leven lang aan één werkgever te binden. Generatie Y en de *millennials* willen juist afwisseling, regelmatig nieuwe ervaringen opdoen en maar zo lang ergens blijven als zij geboeid worden. Bovendien kiest een groeiend deel van de werknemers ervoor om zich van de ‘gouden ketens’ van een vaste baan te bevrijden en voor de autonomie en vrijheid van een bestaan als zelfstandige (meestal zonder personeel) te kiezen.

Hoe vaak deze argumenten ook te horen zijn, er is alle reden om er kritische kanttekeningen bij te plaatsen. De relatie tussen globalisering, technologische ontwikkeling en individualisering enerzijds en flexibilisering anderzijds is veel minder eenduidig dan in bovenstaande alinea’s wordt gesuggereerd (De Beer 2016b; De Haan & De Beer 2016; CPB 2016). Zo zijn rijke westerse landen als België en Duitsland nog altijd veel belangrijker handelspartners van Nederland dan China en India en concurreren we met deze landen veel meer op de kwaliteit van exportgoederen en -diensten dan op prijs. Voor kwalitatief hoogwaardige productie is er juist behoefte aan hooggeschoold en betrokken personeel in wier ontwikkeling wordt geïnvesteerd en dat een duurzame band met de onderneming heeft, in plaats van aan laaggeschoold, minder betrokken tijdelijk personeel. Migranten werken voornamelijk in laagwaardige activiteiten die betrekkelijk weinig bijdragen aan onze welvaart. Moderne technologieën kunnen voor een deel juist de flexibiliteit van de factor arbeid overnemen, omdat zij op alle tijden van de dag (en nacht) kunnen worden ingezet – een website kent geen werktijden. En of kennis als gevolg van technologische ontwikkeling steeds sneller veroudert, is nog maar de vraag. Dat geldt misschien voor de concrete vaardigheden om apparatuur te bedienen – maar die bediening wordt in het algemeen juist eenvoudiger naarmate de technologie voortschrijdt – maar niet voor de bredere kennis waarbij technologie vooral een hulpmiddel is om deze efficiënt toe te passen.

Ten slotte is het zeer de vraag of de waarden en preferenties van de bevolking ten aanzien van werk en loopbaan aan sterke verandering onderhevig zijn. Vaak worden uitspraken hierover gebaseerd op de waarneming dat jongeren andere opvattingen hebben dan ouderen. In veel gevallen gaat het hierbij echter alleen om leeftijdsverschillen en niet om generatieverschillen. Dat jongeren anders tegen werk – en tegen vele andere zaken in het leven – aankijken dan ouderen is van alle tijden. Maar als de jongeren ouder worden zullen hun opvattingen waarschijnlijk steeds meer gaan lijken op die van de huidige ouderen. Zo zijn jongeren altijd al veel mobieler geweest op de arbeidsmarkt dan oudere werknemers, omdat zij eerst willen uitproberen welk soort baan hun het best bevalt en zij meestal ook niet gelijk een vaste baan krijgen.

Figuur 1. Omvang van de flexibele schil (tijdelijke contracten plus zelfstandigen) in % van de totale werkgelegenheid.



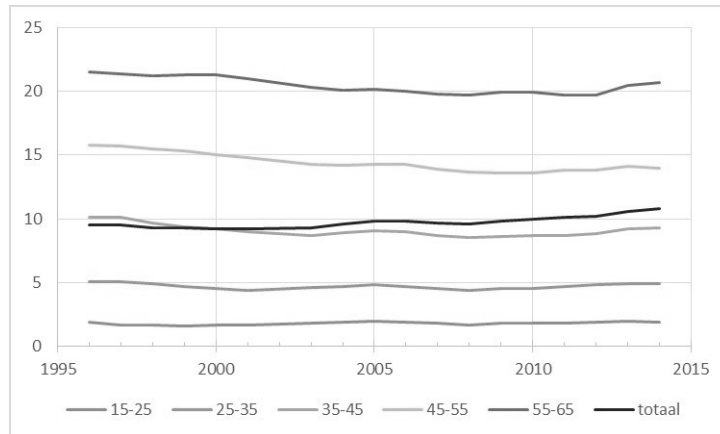
Bron: Eurostat.

Wie deze theoretische overwegingen onvoldoende overtuigend vindt, doet er goed aan eens naar de cijfers te kijken. Zo is de sterke toename van zowel flexibele dienstverbanden als zzp'ers een uniek Nederlands fenomeen. Gemiddeld genomen is in de lidstaten van de EU het aandeel flexwerkers en zelfstandigen de afgelopen 15 jaar niet toegenomen (figuur 1). Aangezien globalisering en technologische ontwikkeling niet beperkt blijven tot Nederland, maar in vrijwel alle EU-lidstaten belangrijke fenomenen zijn, zou men logischerwijze in die andere lidstaten vergelijkbare ontwikkelingen verwachten. Aangezien dit in de meeste lidstaten niet het geval is, zijn er blijkbaar specifieke nationale factoren in het spel, zoals de vigerende instituties ten aanzien van ontslagbescherming, de sociale zekerheid en de fiscaliteit. De groei van de flexibele schil is daarmee niet langer een onontkoombare trend, maar een product van het specifieke beleid dat in Nederland is gevoerd.

Een ander interessant en weinig bekend cijfer betreft de baanduur in Nederland. Gezien de flexibilisering van de arbeidsmarkt zou men verwachten dat werkenden steeds vaker van baan wisselen en minder lang bij hetzelfde bedrijf werken. De beschikbare cijfers wijzen echter het tegendeel uit. In 1996 werkte de gemiddelde werkende iets minder dan 10 jaar in dezelfde werkkring, in 2014 was dit toegenomen tot 10,8 jaar (figuur 2). Nu kan men tegenwerpen dat dit komt door de vergrijzing van de beroepsbevolking. Inderdaad werken ouderen gemiddeld aanzienlijk langer in dezelfde werkkring dan jongeren. Maar opmerkelijk genoeg is ook onder jongeren tot 35 jaar de gemiddelde baanduur niet afgenomen, ondanks het feit dat zij nu veel vaker dan vroeger een flexibel dienstverband hebben. Zelfs de baan voor het leven – die al vele malen dood is verklaard – blijkt nog springlevend. Van de mannelijke werknemers tussen 55 en 60 jaar is 38% voor zijn dertigste in zijn huidige werkkring begonnen. Gemiddeld hebben deze mannen al 35 jaar dezelfde

baan. Bovendien blijkt het percentage mannen met een baan voor het leven sinds 1998 te zijn toegenomen (De Beer 2016a).

Figuur 2. Gemiddelde anciënniteit naar leeftijd (jaren).



Bron: CBS (Statline).

### 2.3 Een andere kijk op flexibilisering

Er is dan ook alle reden om serieuze vraagtekens te plaatsen bij de standaardanalyse van de veranderingen op de arbeidsmarkt. Natuurlijk valt de sterke groei van flexibele dienstverbanden en zzp'ers niet te ontkennen, maar de gebruikelijke interpretatie, dat het hierbij gaat om een onvermijdelijk steeds verder oprukkende flexibilisering van de arbeidsmarkt, is niet juist. Wat is er dan wel gaande?

In beschouwingen over flexibilisering wordt de groei van flexibele contracten meestal gelijkgesteld aan het flexibeler worden van de arbeidsmarkt. Met andere woorden, er wordt een direct verband verondersteld tussen formele contractvormen en de feitelijke dynamiek op de arbeidsmarkt. Een groter aantal tijdelijke dienstverbanden zou automatisch betekenen dat werkenden vaker van baan (moeten) wisselen. Die relatie is echter veel minder eenduidig dan doorgaans wordt aangenomen. Zo kan men een reeks van tijdelijke contracten achter elkaar hebben bij dezelfde werkgever, een tijdelijk contract kan worden gevolgd door een vaste aanstelling en omgekeerd kan iemand met een vaste aanstelling gedwongen of vrijwillig zijn of haar baan verlaten en elders aan de slag gaan (of werkloos worden). Daardoor is het mogelijk dat de mobiliteit op de arbeidsmarkt redelijk stabiel is gebleven – feitelijk zelfs is afgenomen – in een periode waarin het aandeel flexibele dienstverbanden bijna is verdubbeld.

Dit duidt erop dat de reden dat bedrijven om hun kern van vast personeel een steeds grotere flexibele schil hebben gecreëerd *niet* is dat zij daarmee grotere of frequentere schommelingen in de personeelsbehoefte willen opvangen. Sowiezo zijn er weinig aanwijzingen dat de fluctuaties in de bedrijvigheid of in de werkgelegenheid trendmatig groter worden. Blijkbaar zijn er andere redenen om steeds meer personeel op een flexibel contract te werk te stellen. Die redenen moeten we zoeken in de steeds sterkere gerichtheid van het bedrijfsleven op de korte termijn



en de groeiende macht van kapitaal ten opzichte van arbeid die bedrijven ertoe aanzetten om (personeels)kosten te reduceren en risico's af te wentelen. Door de wijze waarop we het in Nederland voor bedrijven gemakkelijk hebben gemaakt om de meest passende contractvorm te kiezen, heeft het streven naar kosten- en risicoreductie zich vertaald in een omvangrijk gebruik van flexibel personeel (De Beer 2016b).

Dat een bedrijf hiermee risico's kan reduceren is evident. Het gaat hierbij niet alleen om de kosten van het ontslaan van personeel, die voor flexibele krachten veel lager zijn dan voor medewerkers met een (langdurig) vast contract, maar ook om de financiële risico's die een werkgever loopt bij langdurige ziekte van een vaste medewerker, in het bijzonder de plicht om gedurende 2 jaar ziekgeld te betalen. Dat flexibel personeel vaak ook goedkoper is, heeft met verschillende factoren te maken. Cao's bevatten vaak senioriteitsregelingen die voordelen bieden aan werknemers die langer in dienst zijn en die dus niet gelden voor medewerkers op een tijdelijk contract. Veel flexwerkers hebben een relatief zwakke arbeidsmarktpositie en kunnen dus geen hoge (salaris)eisen stellen. Zzp'ers profiteren van gunstige belastingtarieven en verzekeren zich vaak niet tegen arbeidsongeschiktheid en sparen evenmin voor hun pensioen, waardoor zij zich voor een veel lager tarief (kunnen) aanbieden dan de totale loonkosten van werknemers in vaste dienst. Deze effecten zijn nog eens versterkt gedurende de lange economische crisis die in 2009 begon, waardoor de onderlinge concurrentie tussen flexwerkers en zzp'ers is toegenomen. Dit verklaart ook waarom de omvang van de flexibele schil tijdens de crisis niet is afgenomen – zoals bijvoorbeeld het geval was in Spanje, dat eveneens zeer veel flexibele arbeidskrachten heeft – maar is blijven groeien, terwijl het aantal vaste banen is afgenomen. Als bedrijven flexibele krachten zouden inzetten om schommelingen in de vraag op te vangen, zou je juist verwachten dat er in crisistijd veel flexibele banen zouden verdwijnen. Dat werkgevers meer flexibele arbeidskrachten inhuren betekent dus niet dat zij zo snel mogelijk weer van hun personeel af willen – want waarom zouden ze anders überhaupt personeel aannemen? –, maar wel dat ze de kosten zo laag mogelijk willen houden, zowel in termen van het te betalen loon of tarief als van de ontslagkosten als zij toch onverhoopt van een medewerker afscheid moeten nemen.

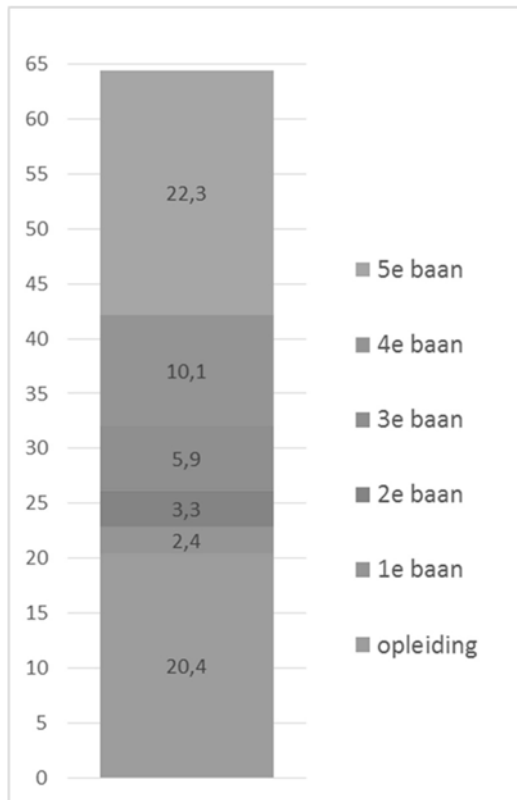
#### 2.4 Loopbanen veranderen niet zo sterk

Deze alternatieve visie op de flexibilisering van de arbeidsmarkt heeft ook consequenties voor de veranderingen in loopbanen. Die zijn aanzienlijk minder groot dan vaak wordt gesteld. Als de arbeidsmarkt echt veel flexibeler en dynamischer zou worden, zou je inderdaad verwachten dat loopbanen ook grilliger en onvoorspelbaarder worden. Dan zou het noodzakelijk zijn dat werkenden voortdurend rekening houden met de mogelijkheid dat zij over enige tijd van baan zullen (moeten) wisselen. Periodieke arbeidsmarkttransities zouden dan een integraal onderdeel zijn van een moderne loopbaan. Zoals hierboven al aangegeven, is hiervan vooralsnog geen sprake. De gemiddelde baanduur is in de afgelopen decennia immers niet afgenomen maar zelfs gegroeid.

Op basis van de huidige mobiliteitspatronen kunnen we een standaardloopbaan reconstrueren. Die ziet er als volgt uit. Na het verlaten van het dagonderwijs heeft men eerst enkele kortdurende baantjes van maximaal enkele jaren – meestal op

een tijdelijk contract. Na 5 tot 10 jaar vindt men echter een baan waarin men langere tijd blijft – gemiddeld een jaar of 10. Ergens tussen de 40 en 45 jaar oud verandert men vaak nog een keer van werkring en blijft daar vervolgens minimaal 20 jaar werken, tot het pensioen (figuur 3).

Figuur 3. De standaardloopbaan in 2015 (jaren).



Bron: Eigen berekening op basis van CBS (Statline).<sup>1</sup>

De meeste loopbanen tellen dus maar één of hooguit twee grote carrièrestappen in de vorm van een wisseling van (vaste) baan. In veel gevallen – maar daar zijn geen cijfers over beschikbaar – gaat het waarschijnlijk om een baanwisseling die in het verlengde ligt van de vorige baan en geen omscholing – hooguit enige bijscholing – vereist. Dat een standaardloopbaan weinig transities telt, betekent overigens niet dat het om een statische loopbaan gaat, waarin men zich niet ontwikkelt. Vanzelfsprekend kan men zich ook in dezelfde werkring ontwikkelen. Opvallend is dat zich onder de oudere werknemers die al sinds hun dertigste dezelfde werkring hebben relatief veel laagopgeleiden bevinden die momenteel een

1. De figuur is als volgt geconstrueerd: uitgaande van een uitredingsleeftijd van 64 jaar is nagegaan hoe lang personen van deze leeftijd gemiddeld in hetzelfde dienstverband hebben gewerkt (22,3 jaar). Dit betekent dat zij rond hun 42e jaar de laatste maal van baan zijn veranderd. Werkenden van die leeftijd werkten gemiddeld 10,2 jaar in dezelfde werkring en waren dus rond hun 32e in die baan begonnen, etc.

hogere functie bekleden (De Beer 2016a). Blijkbaar gaat het hier om werknemers die zich in hetzelfde bedrijf steeds verder hebben weten te ontwikkelen en daardoor stap voor stap naar een steeds hogere functie konden opklimmen. En blijkbaar bestond die ontwikkeling niet primair uit het volgen van formele opleidingen, want dan zou ook hun geregistreerde opleidingsniveau gestegen zijn. Dit wijst op het grote belang van informeel leren: *'learning on the job'* en *'learning by doing'*.

Zal dit in de toekomst niet allemaal anders worden, onder meer doordat door de technologische ontwikkelingen functies steeds sneller veranderen? Dat staat nog te bezien. Zelfs als functies veranderen, is het de vraag of het wenselijk en nodig is dat werknemers van werkgever veranderen. Het is van belang hierbij onderscheid te maken tussen drie soorten kennis en vaardigheden. Algemene kennis en vaardigheden zijn voor een breed scala aan beroepen nuttig, denk aan basisvaardigheden als taal, rekenen en algemene computervaardigheden. Daarnaast zijn er beroepsspecifieke kennis en vaardigheden die men nodig heeft om een bepaald beroep uit te oefenen. En ten slotte zijn er bedrijfsspecifieke kennis en vaardigheden die men alleen kan opdoen en gebruiken in het bedrijf waar men werkt. Denk aan kennis van de bedrijfscultuur en de werkwijze in het bedrijf.

Door technologische vernieuwing kan de inhoud van een beroep veranderen, waardoor de beroepsspecifieke kennis en vaardigheden niet meer adequaat zijn. Als je hierdoor je functie niet meer goed kunt uitoefenen of als je functie zelfs geheel verdwijnt zijn er twee mogelijkheden om toch aan het werk te blijven. De eerste mogelijkheid is dat je zodanig wordt bijgeschoold of getraind dat je beroepsspecifieke kennis en vaardigheden weer up-to-date zijn en je in je huidige functie of in een nieuwe functie kunt handhaven. De tweede mogelijkheid is dat je op zoek gaat naar een functie in een ander bedrijf waarvoor je nog wel geschikt bent, bijvoorbeeld omdat dat bedrijf de functie nog niet heeft aangepast. Bij deze laatste mogelijkheid verliezen de bedrijfsspecifieke kennis en vaardigheden die je hebt opgebouwd echter hun waarde. Die zul je in een nieuw bedrijf weer opnieuw moeten opbouwen. In het algemeen zal dit dan ook betekenen dat je bij het nieuwe bedrijf minder productief bent en minder verdient dan in je oude baan, hetgeen een dergelijke overstap voor de werknemer niet aantrekkelijk maakt. Hiermee vergeleken is de eerste mogelijkheid veel aantrekkelijker, omdat je dan veelal bij hetzelfde bedrijf kunt blijven – tenzij je functie geheel verdwijnt en er geen vergelijkbare andere functie beschikbaar is – terwijl je door de bijscholing waarschijnlijk productiever bent geworden en dus mogelijk in salaris vooruitgaat.

Als door technologie functies sneller veranderen, moeten we dus niet primair verwachten dat werknemers vaker van werkkring veranderen, maar wel dat ze zich vaker gaan bijscholen en intern, binnen hun bedrijf, van functie veranderen. Bovendien is het de vraag of het dan voornamelijk om formele (bij)scholing zal gaan of om informele *on the job training*.

In dit licht bezien is het allerm minst zeker dat loopbanen in de toekomst veel grilliger en onvoorspelbaarder zullen worden dan in het verleden. Tegelijkertijd is het goed om ons te realiseren dat we hiervoor van een 'standaard'-loopbaan zijn uitgegaan, terwijl er natuurlijk grote verschillen tussen loopbanen zijn. Terwijl sommigen na hun dertigste niet meer van baan veranderen, veranderen anderen tot het eind van hun loopbaan regelmatig van werkkring. Zo is een op de 7 werkende 55-plussers

minder dan 5 jaar geleden in zijn of haar huidige werkkring begonnen en dus na zijn/haar vijftigste nog een keer van baan veranderd. Belangrijker nog is dat de standaardloopbaan in het verleden alleen voor mannen gold. Vrouwen hadden doorgaans een veel minder lineaire loopbaan, doordat zij hun betaalde werk gedurende langere tijd onderbraken om voor de kinderen en het huishouden te zorgen. De massale toestroom van vrouwen naar de arbeidsmarkt sinds de jaren tachtig heeft dan ook bijgedragen aan een grotere diversiteit van loopbanen.

Een belangrijk verschil tussen de loopbaan van vrouwen en die van mannen is dat de loopbaan van vrouwen doorgaans bestaat uit een combinatie van betaald werk en van onbetaalde zorgarbeid. Vroeger was dat veelal volgtijdelijk: na afloop van de schoolperiode gingen vrouwen een aantal jaren werken, maar stopten daar meestal mee als zij kinderen kregen, om soms op latere leeftijd, als de kinderen groter waren, her in te treden op de arbeidsmarkt. Tegenwoordig gaat het meestal om simultane activiteiten: de meeste vrouwen verlaten de arbeidsmarkt niet als zij kinderen krijgen, maar combineren een deeltijdbaan met de zorg voor kinderen. Aan het einde van de beroepsloopbaan volgt er vaak nog een combinatie van betaalde arbeid en mantelzorg, bijvoorbeeld om een hulpbehoevende ouder te ondersteunen.

Enerzijds zijn de loopbanen van vrouwen dus meer op die van mannen gaan lijken, doordat steeds minder vrouwen stoppen met betaald werken als zij kinderen krijgen. Anderzijds blijft er een belangrijk verschil, doordat driekwart van de vrouwen nog altijd in deeltijd werkt en betaald werk met zorg combineert, terwijl dit voor slechts een kwart van de mannen geldt. Dit betekent dat we, met de groeiende arbeidsdeelname van vrouwen, de standaardloopbaan van mannen niet langer als uitgangspunt kunnen nemen voor arbeidsmarktbeleid.

Daar komt nog bij dat er natuurlijk ook onder mannen en vrouwen veel variatie in loopbanen is. Terwijl sommigen een lineaire loopbaan hebben met weinig baanwisselingen en waarschijnlijk ook weinig formele scholing, hebben anderen een loopbaan waarin zij, ook op wat latere leeftijd, meerdere keren van baan wisselen. Voor een deel van hen zal dat een opwaartse loopbaan zijn, waarbij iedere volgende baan een promotie is ten opzichte van de vorige. Voor een ander deel gaat het om een 'horizontale' loopbaan, waarbij de baanwisselingen eerder gedwongen zijn, soms afgewisseld door periodes van werkloosheid, en een nieuwe baan geen stap vooruit is ten opzichte van de vorige baan. Een belangrijke beleidsvraag is met welke instrumenten deze grote variatie aan loopbanen het beste kan worden ondersteund.

## 2.5 De beleidsmissers verklaard

Dan keren we nu terug naar de twee beleidsinitiatieven waarmee ik deze beschouwing begon. Dat de Flexwet van 1998 geen succes is geworden is achteraf gezien begrijpelijk, omdat de wet gebaseerd was op een onjuiste analyse van de drijvende krachten achter de flexibiliseringstrend. De veronderstelling was — en is nog steeds in hoge mate in het huidige debat — dat de groei van de flexibele schil wordt gedreven door een toenemende behoefte aan flexibiliteit. Zoals ik heb betoogd wordt de groei echter vooral verklaard door een streven van bedrijven naar kosten- en risicoreductie. De flexwet en andere wetgeving, zoals de 2 jaar loondoorbetaling bij ziekte en de fiscale facilitering van zzp'ers, hebben dit streven eerder onder-

steund dan ontmoedigd, hetgeen heeft bijgedragen aan de sterke groei van de flexibele schil in de afgelopen 2 decennia. Als men daadwerkelijk de groei van de flexibele schil tot staan wil brengen en de kloof tussen vaste en flexibele medewerkers wil verkleinen, zal men vooral de mogelijkheden tot kosten- en risicoreductie moeten beperken. Dit betekent dat men moet proberen te voorkomen dat de inzet van tijdelijke werknemers en zzp'ers goedkoper is dan de inzet van vast personeel en dat de risico's die men bij vaste medewerkers loopt niet veel afwijken van die bij tijdelijk personeel.

De levensloopregeling was gebaseerd op de veronderstelling dat loopbanen steeds grilliger en gevarieerder worden en dat mensen daar zelf veel invloed op hebben, zodat zij kunnen sparen voor de periodes dat zij hun loopbaan willen onderbreken voor scholing, zorgverlof of een sabbatical. Deze regeling ging teveel uit van geïndividualiseerde rationele burgers die weloverwogen hun loopbaan plannen. Het is zeer de vraag of dat voor veel burgers een reëel beeld is. Waarschijnlijk staat veel mensen – niet zonder reden – toch nog een standaardloopbaan voor ogen en hebben zij geen concrete verwachtingen ten aanzien van de loopbaantransities die zij zullen doormaken. De enige uitzondering daarop is wellicht een onderbreking en tijdelijke vermindering van de werktijd als men kinderen krijgt. Maar omdat dit zich meestal aan het begin van de loopbaan voordoet, zal men vaak nog niet genoeg hebben gespaard om deze onderbreking uit een levensloopregeling te financieren. Het was dan ook niet verrassend dat de levensloopregeling vooral werd gebruikt door mannen die hiermee wat eerder met pensioen hoopten te kunnen gaan. Vanwege de geringe voorspelbaarheid van arbeidsmarkttransities is een spaarregeling dan ook niet het geschikte instrument om moderne loopbanen te ondersteunen. Zoals voor andere moeilijk voorspelbare gebeurtenissen, zoals werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, zou een verzekeringssysteem waarop men een beroep kan doen als een verandering van baan onvermijdelijk is, een beter instrument zijn om arbeidsmarkttransities soepeler te laten verlopen.

## 2.6 Beleidsconsequentie

Een consequentie van vorengaande analyse is dat voor het beleid niet-toenemende flexibiliteit en dynamiek het uitgangspunt zouden moeten zijn, maar grotere diversiteit. Een grotere diversiteit aan arbeidsrelaties – vast, tijdelijk, uitzend, zelfstandig – , aan arbeidsduur – voltijd, deeltijd – en aan loopbanen – lineair opwaarts, horizontaal, onregelmatig. In beginsel zijn er twee manieren waarop het beleid met een toenemende diversiteit kan omgaan. De meest voor de hand liggende koers – die dan ook het meest overeenkomt met wat we in de praktijk zien – is om het beleid aan te passen aan die diversiteit door voor alle voorkomende situaties passende regels te maken. Dat wil zeggen aparte regels voor vaste contracten, voor tijdelijke contracten, voor uitzendwerk, voor zelfstandigen, voor voltijders, voor deeltijders, enzovoorts. Naarmate de diversiteit groter wordt stuit deze aanpak echter op steeds meer bezwaren. De diversiteit in de samenleving valt nooit volledig in regels te vangen. Er zullen altijd grensgevallen en uitzonderingen blijven, waarop de regels niet goed passen. Bovendien leidt het onvermijdelijk tot steeds complexere regelgeving, bureaucratische uitvoering, problematische controle en een groot risico op ontwijking van de regels.

Een verstandiger koers lijkt daarom om op de groeiende diversiteit te reageren door, contra-intuïtief, de regelgeving te uniformeren. Dit betekent weliswaar dat voor heel verschillende gevallen dezelfde regels gaan gelden, hetgeen als onrechtvaardig kan worden ervaren. Maar het heeft het grote voordeel dat iedereen aanspraak maakt op dezelfde basisvoorzieningen en dat de uitvoering aanzienlijk eenvoudiger en beter controleerbaar wordt. Waar moeten we dan concreet aan denken? De verschillende contractvormen zouden kunnen worden vervangen door één uniform arbeidscontract voor – letterlijk – onbepaalde duur, waarbij de bescherming die een werknemer geniet tegen ontslag geleidelijk oploopt met de duur van het contract (vgl. OECD 2014). Hierdoor verdwijnt de scherpe scheidslijn tussen een tijdelijk en een vast contract en het voorkomt dat werkgevers na een bepaalde periode – momenteel 2 jaar – voor de keuze worden gesteld om een tijdelijk medewerker ofwel niet langer in dienst te houden ofwel een vast contract te bieden. Er zou ook een uniforme basisverzekering voor alle werkenden tegen arbeidsongeschiktheid kunnen worden ingevoerd, die ook zelfstandigen inkomenszekerheid biedt. Dit sluit overigens niet uit dat er voor werknemers een aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekering blijft bestaan om het bovenminimale inkomensrisico te dekken. Ook een basisvoorziening voor (mantel)zorgverlof en voor scholingsverlof zou in een dergelijk systeem passen.

Omdat uniforme regels per definitie voor iedereen gelijk uitpakken, passen ze in een visie waarin de overheid neutraal staat tegenover de uiteenlopende arbeidsrelaties en loopbanen. Het beleid loopt daardoor minder risico strategisch gedrag uit te lokken en tot ongewenste gedragsreacties te leiden, zoals bij de Flexwet en de levensloopregeling het geval was. Zo kan het beleid bijdragen aan een arbeidsmarkt waarop ‘duizend bloemen bloeien’ en iedereen zo veel mogelijk in staat wordt gesteld een vorm van arbeidsdeelname en loopbaan naar eigen keuze te realiseren.

## Hoofdstuk 3

# Naar een ontspannen arbeidsmarkt: basisinkomen en levensloopbeleid

Loek Groot

### 3.1 Inleiding

In deze bijdrage wordt de ontspannen arbeidsmarkt gezien vanuit conceptueel perspectief (par. 3.2) en aan de hand van twee beleidsrapporten (par. 3.3). In de daaropvolgende paragraaf (par. 3.4) wordt het basisinkomen besproken in het licht van de ontspannen arbeidsmarkt en het levensloopbeleid en wordt het vormgegeven als eerste pijler in een driepijlermodel van sociale zekerheid.

### 3.2 De ontspannen arbeidsmarkt en levensloop in conceptueel perspectief

Hoewel iedereen weet wat wordt bedoeld met een arbeidsmarkt die ruim of krap is, flexibel of rigide, dynamisch of statisch, is het veel minder duidelijk wat we moeten denken van een arbeidsmarkt die ontspannen is of waar het er ontspannen aan toegaat. Wat is het tegendeel van een ontspannen arbeidsmarkt? Zijn we al op weg naar een ontspannen arbeidsmarkt? Kun je dat op enigerlei wijze meten?<sup>1</sup> Wat moet er allemaal veranderen en wat wil men bereiken met een ontspannen arbeidsmarkt? Vereist de ontspannen arbeidsmarkt ook dat de bevoorrechte positie van betaalde arbeid wordt losgelaten? Wat wordt verstaan onder arbeid op maat, ‘*lifetime flexibility*’, economische zelfstandigheid, keuzevrijheid, het combineren van arbeid en zorg, duurzaam participeren en duurzaam niet-participeren, tijdsautonomie, en andere termen die met een ontspannen arbeidsmarkt in verband kunnen worden gebracht?

Hoewel de ontspannen arbeidsmarkt denkbaar is in vele soorten en maten, gaat het in essentie om de mate waarin naar keuze de mix van betaalde arbeid, onbetaalde arbeid en vrije tijd kan worden afgestemd op specifieke omstandigheden en wensen, die op hun beurt veelal samenhangen met de levensfase waarin men zich bevindt en de overeengekomen taakverdeling in het huishouden waartoe men behoort. De mate waarin mensen die keuzevrijheid krijgen hangt in het huidige stelsel in grote mate af van de toegang tot de sociale zekerheid en het gevoerde levensloopbeleid.

Eerst zal nader worden gedefinieerd wat een ontspannen arbeidsmarkt niet is, om zo te komen tot een kale definitie van wat het zou kunnen zijn. Vervolgens zal worden betoogd dat het type ontspannen arbeidsmarkt dat de voorkeur krijgt, sterk afhangt van welke constituerende waarde van de ontspannen arbeidsmarkt, keuzevrijheid

---

1. Goodin (2001) en Van der Veen & Groot (2006) meten de mate van post-productivisme in OECD-landen. In Van der Veen & Groot (2006) worden de verkiezingsprogramma's van de Tweede Kamerverkiezing 2006 beoordeeld naar de mate waarin ze een ontspannen arbeidsmarkt belemmeren dan wel bevorderen. In het eerste deel van deze bijdrage zijn dan ook veel inzichten verwoord die tot stand zijn gekomen door de samenwerking met Robert van der Veen.

of economische zelfstandigheid, men het zwaarst wil laten wegen. In paragraaf 3.3 wordt de historische context van de discussie over de ontspannen arbeidsmarkt en in het verlengde daarvan, het te voeren levensloopbeleid, belicht aan de hand van twee beleidsrapporten. Deze discussie mondde begin deze eeuw uit in het voorstel van levenslooppaaren, maar heeft met de inmiddels ter ziele gegane levenslooprekening een valse start gehad. In paragraaf 3.4 worden een aantal argumenten gegeven waarom het basisinkomen als eerste pijler in een driepijlermodel de idealen van de ontspannen arbeidsmarkt en een moderne levensloop kan realiseren.

Het voorvoegsel 'ontspannen' bij ontspannen arbeidsmarkt wekt wellicht de suggestie van de 'vrijtijdssamenleving'. In de vrijtijdssamenleving, wat men zich daar ook bij voor mag stellen, is weliswaar sprake van een ontspannen arbeidsmarkt, maar ze vallen niet samen. Een eenvoudig tegenvoorbeeld laat dat zien. De Scandinavische landen, Zweden voorop, worden vaak als voorbeeld genoemd als men het heeft over de ontspannen arbeidsmarkt. Dat zijn echter niet bepaald de eerste landen waaraan men denkt als 'vrijtijdssamenlevingen'. De volledige werkweek is daar niet korter dan in andere westerse landen. De arbeidsparticipatie (in personen gerekend) is daar, internationaal gezien, uitzonderlijk hoog. Een fijnmazig netwerk van actieve arbeidsmarktprogramma's zorgt ervoor dat mensen die een werkloosheidsuitkering ontvangen zo snel mogelijk terugkeren tot de reguliere arbeidsmarkt. Niettemin is daar wel sprake van een ontspannen arbeidsmarkt. Arbeid en zorg kunnen gemakkelijk met elkaar worden gecombineerd en er zijn allerlei regelingen en voorzieningen waardoor het arbeidsleven van Sven en Tove een minder rechtlijnig verloop kent dan dat van Jan en Marie. Zweden voerde het ouderschapsverlof van maar liefst 64 weken al in 1974 in, met een salariscompensatie tot 90%. In Noorwegen kunnen ouders sinds 1993 kiezen tussen 42 weken volledig betaald ouderschapsverlof of 52 weken met een vergoeding van 80%. Een deel daarvan is exclusief bestemd voor de man onder de conditie 'use it or lose it'.

De onverenigbaarheid van een ontspannen arbeidsmarkt met de rechtlijnige levensloop wijst erop dat een ontspannen arbeidsmarkt ook strijdig is met wat bekendstaat als het kostwinnersmodel. In het zuivere kostwinnersmodel werkt de man, vanaf het moment van schoolverlaten tot aan zijn pensioen, voltijds, en de vrouw, als partner van de kostwinner, draagt primair de verantwoordelijkheid voor de zorg voor kinderen en het huishouden, en voor zover zij inkomen uit arbeid verwerft is dit een bijverdienste, aanvullend op het hoofdkomen. Nog in de jaren vijftig van de vorige eeuw volgde voor een vrouw in overheidsdienst op het moment van trouwen automatisch ontslag, als het ware een preventieve maatregel ter voorkoming van fricties bij het combineren van arbeid en zorg. Bij een moderne arbeidsmarkt is de kleinste eenheid een taakcombineerder, liefst met variatie M/V en over de levensloop. Dit vereist de omvorming van de standaard taakverdeling tussen de (maat)man en de (huis)vrouw tot een meer geschakeerd patroon. Het is daarom niet overdreven te stellen dat de roep om een ontspannen arbeidsmarkt voor een groot deel zijn inspiratie vond in het willen vervangen van het kostwinnersmodel. Zo heeft de Commissie Toekomstscenario's Herverdeling Onbetaalde Arbeid in haar rapport *Onbetaalde zorg gelijk verdeeld* (1995) mogelijke scenario's voor de verdeling van (on)betaalde arbeid opgesteld, waarvan later door het Paarse kabinet in de nota *Naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg* (1999) het combinatiescenario werd gekozen als uitgangspunt voor het beleid. Niet arbeid óf zorg, zoals in het traditionele



kostwinnersmodel het geval is, maar het kunnen combineren van arbeid én zorg werd de leidraad.

Juist door het ontbreken van voorzieningen om arbeid en zorg te combineren, met name een chronisch tekort aan adequate kinderopvang en slechts rudimentaire verloffaciliteiten, heeft de toegenomen arbeidsparticipatie van de vrouw zich voornamelijk geconcentreerd in parttimewerk (het combineren van zorg en arbeid door het zogenaamde 'doe-het-zelf in deeltijd', zie Schippers en Plantenga 2001). Het kostwinnersmodel werd dan ook geleidelijk vervangen door het anderhalfverdienersmodel als dominant huishoudentype. Hiermee wordt echter de doelstelling van een gelijke verdeling van zorgtaken, zoals beoogd door het combinatiescenario, niet gerealiseerd: de man blijft overwegend kostwinner en de vrouw kan in het gunstigste geval, als kinderopvang al beschikbaar en betaalbaar is, in deeltijd werken door een deel van de zorgtaken uit te besteden. Voorts blijkt een groot deel van de huishoudens met jonge kinderen er financieel niet wijzer van te worden als de vrouw, met name de laaggeschoolden onder hen, betaalde arbeid gaat verrichten. Daar komt nog bij dat de mate van economische zelfstandigheid die met een kleine deeltijd baan wordt gerealiseerd uiterst kwetsbaar is. De 'twee keer driekwart baan', het huishouden met twee grote deeltijd banen, is nog steeds een zeldzame combinatie, terwijl verwacht zou mogen worden dat onder het combinatiescenario dit type huishouden tamelijk frequent zou moeten voorkomen, zeker in gezinnen met jonge kinderen. Kortom, het kostwinnersmodel is, wellicht door het ontbreken van levensloopbeleid en onvoldoende voorzieningen die het combineren van arbeid en zorg vergemakkelijken, in rap tempo geëvolueerd in het anderhalfverdienersmodel, wat terecht de benaming 'het gematigde kostwinnersmodel' heeft gekregen, zonder zorgzelfstandigheid van de man, en een beperkte, kwetsbare economische zelfstandigheid van de in deeltijd werkende vrouw.

Om de gewenste combinatie van gemiddelde arbeidstijd, arbeidsparticipatie en verdeling van zorgarbeid te realiseren zijn allerlei voorzieningen (kinderopvang), regelingen (verloffaciliteiten, Wet aanpassing arbeidsduur) en prikkels (subsidies, belastingkortingen e.d.) nodig. Deze instrumenten moeten ertoe leiden dat ieder de balans kan vinden in tijd voor studie, zorg, arbeid, bezinning, vorming en ontspanning, met op macroniveau het gewenste niveau van arbeidsparticipatie. In termen van duurzaam participeren en duurzaam niet-participeren betekent dit dat het arbeidspatroon van de werkenden, zoals in het kostwinnersmodel, niet zodanig mag zijn dat zij alle zorgverantwoordelijkheid ontlopen en daardoor mogelijk ook hun zorgzelfstandigheid verliezen. Omgekeerd geldt dat voor degenen die hun loopbaan onderbreken of op een laag pitje zetten de aansluiting met de arbeidsmarkt moet worden gehandhaafd. Het gaat om een goede mix van zorgzelfstandigheid, economische zelfstandigheid en keuzevrijheid.

Het is dan ook niet toevallig dat onder de noemer van een ontspannen arbeidsmarkt totaal verschillende soorten arbeidsbestel kunnen worden geschaard. 'Arbeid op maat', een andere term voor een ontspannen arbeidsmarkt, wil zeggen dat burgers zelfstandig kunnen beslissen over de gewenste combinatie van betaalde arbeid, onbetaalde arbeid en vrije tijd. De ontspannen arbeidsmarkt probeert in de eerste plaats te bewerkstelligen dat mensen in het arbeidzame leven een redelijke mate van keuzevrijheid hebben in het mixen en afwisselen van betaalde arbeid, onbetaalde arbeid en vrije tijd over de levensloop. Het gaat echter niet louter alleen om keuzevrijheid in het combineren van arbeid, zorg en vrije tijd, maar om het com-

bineren met behoud van zorg- en economische zelfstandigheid. Veelzeggend in dit verband is de titel *Kansen op combineren: arbeid, zorg en economische zelfstandigheid* (Ministerie van SZW 1997). In deze trits wijst 'kansen op combineren' op de keuzevrijheid, en 'arbeid, zorg en economische zelfstandigheid' duidt op het zodanig combineren van arbeid en zorg dat de economische zelfstandigheid gewaarborgd is. De zorgzelfstandigheid is hier stiefmoederlijk bedeed, zoals ook betaalde arbeid in overheidspublicaties doorgaans een bevoorrechte rol krijgt boven onbetaalde arbeid. Tekenend voor de bevoorrechte plaats van betaalde boven onbetaalde arbeid, en in het verlengde hiervan van economische zelfstandigheid boven zorgzelfstandigheid, is dat beleidsmakers vaak oproepen tot verhoging van de arbeidsparticipatie, verlenging van de werkweek of verhoging van de pensioenleeftijd, maar zelden erkennen dat de participatie en inzet aan onbetaalde arbeid moet stijgen. Hoewel de officiële doelstelling van het overheidsbeleid in deze nota is dat iedere burger de beschikking moet krijgen over 'passende mogelijkheden om in eigen levensonderhoud te voorzien en zijn/haar zorgverantwoordelijkheid te vervullen' bestaat de spanning toch vooral tussen enerzijds het bevorderen van de economische zelfstandigheid en anderzijds het bieden van keuzevrijheid. Ook zonder zorgzelfstandigheid is de afweging tussen beide een moeilijke. Ligt de nadruk vooral op keuzevrijheid, dan is bevordering van de economische zelfstandigheid hooguit medebepalend tot hoever men kan gaan in de uitbouw van de ontspannen arbeidsmarkt voor zover het bieden van meer keuzevrijheid ten koste kan gaan van economische zelfstandigheid.

### 3.3 Arbeidsparticipatie en de ontspannen arbeidsmarkt

Werk, werk, werk, en nog eens werk. Iedereen, gezond van lijf en leden, aan het werk, dat is kort samengevat het doel van het sociaal-economisch beleid in de afgelopen jaren. Het gaat hierbij bijna uitsluitend om meer mensen in te schakelen in betaalde arbeid. Dat blijkt ook uit titels van recente rapporten van gezaghebbende instanties: *Activerend arbeidsmarktbeleid* (WRR 1987), *Een werkend perspectief* (WRR 1990), *Niemand aan de kant* (PvdA 1992), *Nederland moet weer aan de slag* (VVD 1994), *Werken aan zekerheid* (SER 1997), en *Van verdelen naar verdienen* (WRR 1997). Hierboven is beargumenteerd dat in de vormgeving van de ontspannen arbeidsmarkt zowel keuzevrijheid als economische zelfstandigheid een rol spelen, naast de meestal stiefmoederlijk bedeelde rol voor zorgzelfstandigheid.

Aan de hand van bespreking van twee rapporten wil ik laten zien dat het beleidsdenken over de ontspannen arbeidsmarkt vooral tussen deze twee polen plaatsvindt. In het WRR-rapport *Doorgroei van arbeidsparticipatie* (2000) ligt het accent vooral op bevordering van de economische zelfstandigheid van kwetsbare groepen. In het SZW-rapport *Anders denken over zekerheid* (2002), waarin het individu via levenslooprekeningen in de tweede pijler in een driepijlermodel in staat wordt gesteld meer verantwoordelijkheid te nemen in zowel de opbouw als het gebruik van socialezekerheidsvoorzieningen over de levensloop, krijgt keuzevrijheid een prominente rol en vormt economische zelfstandigheid de randvoorwaarde.

### 3.3.1 Doorgroei van arbeidsparticipatie

‘In onze recente geschiedenis is er een korte periode geweest dat voor sommigen een “vrijtijdssamenleving” een aantrekkelijk ideaal leek, maar daar zijn we inmiddels van teruggekomen’, zo signaleert het WRR-rapport *Doorgroei van arbeidsparticipatie* (WRR 2000, p. 259). In plaats van die vrijtijdssamenleving bepleit de WRR, zoals de titel aangeeft, een doorgroei naar een ‘vrijwel volledige arbeidsparticipatie’. De uitdrukking ‘vrijwel volledige arbeidsparticipatie’ laat twee interpretaties toe, conform het onderscheid tussen de arbeidsparticipatie gerekend in voltijdsequivalenten en in personen. Wordt de arbeidstijd over de levensduur gemaximaliseerd, voor zover dat wenselijk is onder moderne omstandigheden, dan is maximalisatie van het arbeidsvolume in voltijdsequivalenten de doelstelling. Bij de andere interpretatie is het doel niet zo veel mogelijk mensen zo lang en zo hard mogelijk te laten werken, zeg 40 uur per week, 45 jaar lang, maar om de toegang tot betaalde arbeid voor zo veel mogelijk mensen te bevorderen. In die interpretatie is de arbeidsparticipatie van personen van groter belang. De tweede interpretatie past beter dan de eerste bij het streven naar een ontspannen arbeidsmarkt. Maar zelfs de tweede interpretatie laat nog een keuze tussen nadruk op vergroting van de keuzevrijheid en nadruk op economische zelfstandigheid.

Verhoging van de arbeidsparticipatie gerekend in personen vereist met name het stimuleren van het arbeidsaanbod en mogelijk ook het wegnemen van belemmeringen voor die groepen waar de deelname aan betaalde arbeid gering is. Het betreft hier voornamelijk ouderen, vrouwen en laaggeschoolden. Geheel in lijn met de aanbevelingen van het WRR-rapport voerde het Kabinet-Balkenende-II beleid om de arbeidsparticipatie onder ouderen te verhogen door omzetting van de VUT-regelingen in flexibele pensionering, afschaffing van de sollicitatievrijstelling voor oudere werklozen en meer nadruk op scholing, ook op latere leeftijd. De aandacht die opeenvolgende kabinetten besteedden aan de problemen die een hogere arbeidsparticipatie in de weg staan, zoals de armoedeval, de wetgeving gericht op een snelle re-integratie van uitkeringsgerechtigden en de inschakeling van niet-uitkeringsgerechtigden middels premies in het arbeidsproces, kunnen worden gezien in het licht van dit WRR-rapport.<sup>2</sup>

Niettemin kon de WRR volhouden dat zijn pleidooi voor een hogere, en uiteindelijk in 2020 vrijwel volledige, arbeidsparticipatie in overeenstemming is met een ontspannen arbeidsmarkt. Immers, de Raad erkende dat het in een moderne arbeidsmarkt mogelijk moet zijn om tijdelijk, mits daar goede redenen voor zijn, uit het arbeidsleven te stappen of de arbeidsduur sterk te verminderen. Het gaat dan om bijvoorbeeld de zorg voor jonge kinderen of omscholing naar een nieuwe loopbaan. In alle andere gevallen, dus bij ontstentenis van goede redenen om niet te participeren, is het zowel haalbaar en wenselijk dat iedereen die aan het werk kan, dit ook doet. Het advies van de WRR aan de regering om zo’n beleid te voeren is ge-

2. In dezelfde geest had het tweede Paarse kabinet in de Miljoenennota 2001 een extra heffingskorting voorgesteld om afhankelijke partners te stimuleren betaald werk te gaan verrichten en een hogere arbeidskorting voor oudere werknemers als zij blijven werken. Daarnaast kregen mensen die langer dan een jaar een uitkering hadden of een gesubsidieerde baan een fiscaal voordeel van 2723 euro (6000 gulden), verdeeld over 3 jaar, als ze een betaalde baan aanvaardden. Deze maatregel gold ook voor vrouwen die herintraden. Ouderen kregen een hogere arbeidskorting, die opliep naar leeftijd, als ze langer bleven werken.

stoeld op een drietal argumenten: het draagvlak-, externe effecten-, en zingeving-argument.

Het draagvlakargument wordt sterk gekleurd door de komende vergrijzing. De betaalbaarheid van de AOW en allerlei zorgvoorzieningen voor een steeds groter wordende groep ouderen vereist een solide draagvlak van de welvaartstaat. Aangezien het draagvlak wordt gevormd door het aantal werkenden, de gemiddelde arbeidsduur en de arbeidsproductiviteit, waarbij de laatste zich grotendeels autonoom ontwikkelt en dus veel minder dan de eerste twee beïnvloedbaar is door overheidsbeleid, is het wenselijk dat het aantal werkenden toeneemt en de arbeidsduur niet te sterk afneemt. De WRR is geen voorstander van gericht beleid om de werktijd te bekorten. De ervaring leert dat verdere productiviteitsgroei deels neerslaat in kortere werktijden, en zowel de gemiddelde als de formele arbeidstijd in Nederland is internationaal gezien al aan de lage kant. Voeg daarbij dat de toename van het aantal werkenden vooral moet komen door een hogere arbeidsparticipatie onder parttime werkende vrouwen en oudere werknemers, hetgeen ook een drukkend effect zal hebben op de gemiddelde arbeidstijd.

Volgens het externe effectenargument ten faveure van volledige arbeidsparticipatie heeft betaalde arbeid een belangrijke socialisatiefunctie en bevordert het de maatschappelijke cohesie en solidariteit, omdat het de situatie voorkomt van 'een waardesysteem van hardwerkende verdieners naast een waardesysteem van een groep die zijn productieve jaren als "leisure class" doorbrengt' (p. 262).

Het zingevingargument kan sterker naar voren worden gebracht naarmate aannemelijk kan worden gemaakt dat naast de instrumentele betekenis van arbeid (het verwerven van een inkomen) de intrinsieke, kwalitatieve aspecten steeds belangrijker worden. De kwaliteit van de arbeid komt tot uiting in bijvoorbeeld de mate van autonomie, het loopbaanperspectief, de scholingsmogelijkheden en flexibele werktijden.

De WRR adviseerde de overheid voorzieningen in het leven te roepen die bevorderlijk en faciliterend zijn voor het verhogen van de kwaliteit van de arbeid, omdat deze op haar beurt weer bevorderlijk is voor de arbeidsparticipatie: 'Als de kwaliteit van arbeid dus structureel blijft stijgen, kan dit helpen de publieke zaak te verlichten om mensen tot arbeidsdeelname te stimuleren (...). Zulke voorzieningen (ter verhoging van de kwaliteit van arbeid) kunnen helpen te voorkomen dat de toenemende productiviteit en de toenemende welvaart te sterk worden geconsumeerd in een of andere vorm van arbeidstijdvermindering' (p. 263-264). De WRR koos er dus naast verhoging van de arbeidsparticipatie in personen, door een grotere inschakeling van vrouwen, ouderen en laaggeschoolden, doelbewust voor ook de arbeidsparticipatie in voltijdsequivalenten te verhogen, door een hogere arbeidsinzet onder de werkenden. Het rapport wekte dan ook sterk de indruk dat de ontspannen arbeidsmarkt alleen werd omarmd voor zover deze bevorderlijk was voor de arbeidsparticipatie, maar niet als wenselijkheid op zichzelf, die eventueel ten koste zou kunnen gaan van de arbeidsparticipatie.<sup>3</sup>

3. Zie bijvoorbeeld het volgende citaat (WRR 2000, p. 266): 'degenen die ervoor kiezen tijdelijk niet te participeren, in het bijzonder vrouwen met jonge kinderen, (...) dreigen te gemakkelijk in de fuik terecht te komen dat keuzes voor de korte termijn het moeilijk maken later weer in het arbeidsproces in te treden. Overheidsbeleid gericht op het scheppen van de mogelijkheden werk en zorg te combineren, kan helpen deze fuik te vermijden.' Dezelfde overweging lag ten grondslag aan de wens van het kabinet Balkenende-II de sollicitatieplicht voor bijstandsmoeders met jonge kinderen weer in te voeren.

### 3.3.2 Anders denken over zekerheid

In de discussie over de ontspannen arbeidsmarkt mag het SZW-rapport *Anders denken over zekerheid* (2002) niet ontbreken, met name omdat het levensloopperspectief daarin een belangrijke rol had. Hoewel in het voorwoord door de minister en staatssecretaris het bieden van keuzevrijheid en piekdalverevening als doelstelling werd aangemerkt,<sup>4</sup> is in het rapport bevordering van economische zelfstandigheid minstens zo belangrijk als doelstelling van de nieuwe sociale zekerheid, getuige de slotpassage in de samenvatting (p. 8): 'Ten opzichte van de huidige situatie zou de sociale bescherming van traditionele risico's als arbeidsongeschiktheid en werkloosheid voor een deel van de eerste naar de tweede pijler kunnen gaan. Nieuwe behoeften als tijd voor zorg en tijd voor scholing zouden zowel in de eerste als in de tweede pijler een plek moeten krijgen. Op deze wijze ondersteunt het sociale stelsel het behoud van en het investeren in individuele economische zelfstandigheid door mannen en vrouwen.' Het gaat dus niet alleen om het bieden van meer keuzevrijheid (deels ter bevordering van het nemen van zorgverantwoordelijkheid), maar ook om de verenigbaarheid van meer keuzevrijheid met het bevorderen van economische zelfstandigheid.

Het vertrekpunt is dat het huidige sociale stelsel niet meer van deze tijd is. Het is reactief en het biedt weinig keuzevrijheid omdat het werkt met standaardpakketten, waar niets te kiezen valt (p. 9). Een reactief stelsel werkt goed als de risico's waarvoor sociale bescherming moet worden geboden externe risico's zijn die mensen overkomen, zoals onvrijwillige werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ouderdom. De sociale zekerheid biedt (reactief) inkomenscompensatie voor het optreden van dit soort risico's. Het gevolg hiervan is dat in veel gevallen onwenselijk gedrag resulteert. Iemand die het niet meer kan bolwerken moet van lieverlee naar de status van arbeidsongeschiktheid toewerken in plaats van proactief dit risico vermijden. De stap van loondienst naar zelfstandig ondernemerschap gaat gepaard met een groot verlies aan socialezekerheidsrechten. Hetzelfde geldt voor een tijdelijke overgang van betaalde arbeid naar zorgarbeid (p. 14). De diagnose is dat het belang van zelfgekozen risico's (*manufactured risks*) toeneemt, met name waar het het combineren van arbeid en zorg betreft. Ook bij de gevallen die gewoonlijk worden ondergebracht onder externe risico's wordt 'miskend dat burgers wel degelijk invloed hebben op de mate waarin ze een beroep moeten doen op bijvoorbeeld een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering; soms door de activiteiten die ze ondernemen wanneer ze werkloos of arbeidsongeschikt zijn, vaker door de manier waarop ze hun loopbaan inrichten en al dan niet tijdig de bakens verzetten'

4. 'Levensloopbeleid is een van de drie prioriteiten van het beleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor deze kabinetsperiode. Mannen en vrouwen willen steeds meer zelf kunnen bepalen hoe zij in verschillende levensfasen hun tijd willen verdelen over werken, leren, zorgen en andere activiteiten. Mensen willen de ruimte hebben om "in het spitsuur van hun leven" meer tijd en energie te hebben voor gezin en zorgtaken, voor maatschappelijke activiteiten en voor mantelzorg, voor eigen ontwikkeling en ontspanning. Burgers willen zelf een (financiële) afweging kunnen maken tussen minder werken tijdens de gezinsfase en langer werken als de kinderen het huis uit zijn. Op deze ontwikkeling van een veranderde individuele levensloop van mannen en vrouwen zijn de structuren van de samenleving nog onvoldoende meegegaan. Het kabinet wil mannen en vrouwen meer keuzevrijheid bieden in de loop van hun leven. Die keuzevrijheid is nodig. Het in juli 2002 gesloten Strategisch Akkoord bevat de politieke keuzes op het gebied van het levensloopbeleid en markeert daarmee een breed gewenste omslag in het overheidsbeleid' (Voorwoord De Geus en Liang Phoa, SZW 2002, p. 5).

(p. 14). Verzekeringstechnisch treedt bij een beïnvloedbaar risico het probleem van *moral hazard* op en de remedie hiervoor is het introduceren van een eigen risico in de dekking (p. 19). Door dit eigen risico wordt proactief handelen, het voorkomen dat een bepaald risico zich voordoet, gestimuleerd. Het nieuwe stelsel moet dus niet alleen dergelijke wenselijke overgangen mogelijk maken, maar tegelijkertijd de mensen meer verantwoordelijk maken voor (de fasering van) hun eigen levensloop: 'Wanneer we onze levensloop als een project beschouwen, waarin we afhankelijk van de omstandigheden en onze voorkeur in een wisselende intensiteit betaald werk verrichten, dan zou een nieuw sociaal stelsel de gelegenheid moeten bieden aan burgers om hun eigen project vorm te geven. Belemmeringen voor zo'n moderne levensloop moeten worden weggenomen en investeringen in de levensloop moeten worden aangemoedigd. Uitgangspunt is een samenleving waarin mannen en vrouwen beschikken over voldoende economische zekerheden om vorm te kunnen geven aan verantwoordelijkheden voor zorg, maar ook voor hun eigen toekomst. Daartoe is een herijking van individuele en collectieve verantwoordelijkheden noodzakelijk' (p. 10). In deze passage komen alle ingrediënten – keuzevrijheid, economische zelfstandigheid, zorgverantwoordelijkheid en het levensloopperspectief – samen, met als doel deze met elkaar in balans te brengen in een nieuw stelsel van sociale zekerheid.

De oriëntatie op nauw omschreven externe, traditionele, risico's betekent voornamelijk passieve solidariteit, maar geen actieve solidariteit, waarbij het stelsel mensen helpt bij het plegen van investeringen die de kans op het voordoen van bepaalde risico's verminderen (het zogenaamde proactief risico's voorkomen). Door middel van een driepijlermodel wordt getracht de contouren van een nieuw stelsel te schetsen dat zowel in voldoende mate proactief gedrag stimuleert als voldoende keuzevrijheid biedt. De eerste pijler biedt sociale bescherming op minimumniveau of inkomen gerelateerd aan arbeidsverleden met beperkte duur voor externe risico's en enkele zelfgekozen risico's met hoog maatschappelijk nut en wordt collectief gefinancierd (omslagstelsel door belasting- en premieheffing). De derde pijler bevat puur individuele, niet-verplichte regelingen, zoals lijfrentepolissen en levensverzekeringen. In de tweede pijler is de keuzevrijheid en de proactiviteit ondergebracht, gebaseerd op de volgende overweging. Burgers moeten meer de regisseur kunnen zijn van hun eigen loopbaan. Dit kan door burgers meer zeggenschap te geven over de aanwending van hun opgebouwde premies, waardoor ze ook meer geconfronteerd worden met de consequenties van bepaalde keuzen. Hieraan kan worden bijgedragen door onderdelen van het huidige omslagstelsel te vervangen door de opbouw van individuele aanspraken. De stelling is dat (1) hoe meer burgers zelf invloed kunnen uitoefenen op het risico dat ze lopen (en de duur daarvan), (2) hoe meer mogelijkheden er zijn voor keuzevrijheid en (3) hoe minder er sprake is van maatschappelijk nut, hoe minder reden er is voor collectieve risicodekking en hoe meer risicodekking via een omslagstelsel kan worden vervangen door de opbouw van individuele aanspraken.

Omdat wordt gesteld dat veel traditionele risico's veel minder extern zijn dan gewoonlijk wordt aangenomen, tezamen met de wens zelfgekozen risico's zonder hoog maatschappelijk nut in het stelsel te incorporeren, leidt dit *grosso modo* tot een afkalving van de eerste, collectieve pijler met maximale risicosolidariteit, ten gunste van de uitbouw van de tweede pijler, vormgegeven door de opbouw van

individuele aanspraken, met geringe risicosolidariteit. Dit blijkt overduidelijk uit het gepresenteerde toekomstbeeld van de Denktank, waarbij voor een tiental risico's<sup>5</sup> wordt aangegeven hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke verzekering (eerste pijler), levensloopteekeningen en sectorale (spaar)verzekeringen (tweede pijler) en private verzekering/zelf betalen (derde pijler) dient te verschuiven. Alleen bij het ouderdomsrisico blijft de verdeling ongewijzigd, waarschijnlijk omdat voor dat risico het driepijlermodel al volledig gerealiseerd is. Bij de overige risico's daalt de publieke financiering gemiddeld met ruim 6%-punten van 30,5 naar 24%. De afbouw van publiek gefinancierde sociale bescherming vindt met name (20%-punten) plaats bij de traditionele risico's ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Daar staat tegenover dat ook de derde pijler, het zelf financieren, aan belang inboet: over de 10 risico's daalt het aandeel gemiddeld met bijna 15%-punten, van 52% naar 38,5%. Dit komt natuurlijk omdat nieuwe risico's, zoals zorg voor kinderen en verwanten, in het nieuwe stelsel wel, en in het oude stelsel niet of nauwelijks waren gedekt. Het gevolg van de versmalling van zowel de eerste als de derde pijler is een aanzienlijke verbreding van de tweede pijler: sociale bescherming gefinancierd door middel van individuele levensloopteekeningen en spaarverzekeringen<sup>6</sup> stijgt spectaculair met 21%-punten, van 16,5% naar 37,5%.

De essentie van de nieuwe organisatie van sociale zekerheid kan worden samengevat als meer keuzevrijheid, maar verantwoordelijkheidsgevoelig, levensloop-georiënteerd en met behoud van economische zelfstandigheid. Keuzevrijheid houdt in dit verband in dat mensen zelf bepalen hoe werken, zorgen, leren en recreëren worden gecombineerd in verschillende levensfasen. Het instrument bij uitstek om de tweede pijler vorm te geven zijn individuele levensloopteekeningen. In feite worden mensen door een deel van hun salaris op hun levensloopteekening te storten mede-beheerder van hun eigen (toekomstige) sociale zekerheid. Zij kunnen, afhankelijk van de vormgeving, zelf bepalen hoeveel ze sparen en waarvoor de opgebouwde kredieten worden aangewend (variërend van een sabbatical ter voorkoming van burn-out tot een hogere (pre)pensioenuitkering). Naast de mogelijkheid tot piekdalverevening (het overhevelen van middelen om zodoende de beschikking te krijgen over meer tijd en geld tijdens 'het spitsuur van het leven' (zie ook Cuyvers et al. 2001) is deze vergroting van de keuzevrijheid in de sociale zekerheid tegelijkertijd bedoeld om de arbeidsparticipatie te bevorderen: 'Er bestaat een forse prikkel om aan de arbeidsmarkt verbonden te blijven; het langdurig interen op het spaartegoed drukt immers het toekomstige inkomen en met name het (pre)pensioen. Om dezelfde reden wordt de arbeidsparticipatie van ouderen gestimuleerd; in het algemeen wordt proactief gedrag sterker gestimuleerd' (p. 22-23). Ook hier zien we dus weer dat het denken over de ontspannen arbeidsmarkt sterk in het teken staat van het streven om deze te combineren met verhoging van de arbeidsparticipatie. Dezelfde gedachte — dat moet worden voorkomen dat zij die reeds betaalde arbeid verrichten de arbeidsmarkt verlaten omdat zij zorg en arbeid moeilijk met elkaar kunnen

5. Te weten, ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, overlijden werkende partner, scheiding, zorg voor verwanten, zorg voor kinderen, ouderdom, scholing/loopbaan, wisseling van inkomensbron en rust/reflectie/relaties.

6. Het rapport is niet erg duidelijk over de vormgeving van spaarverzekeringen als mengvorm van sparen en verzekeren. Deels gaat het om het geleidelijk vervangen van verplichte verzekeringen door individuele 'fiscaal gefaciliteerde spaarvormen' (SZW 2002, p. 21), deels om een uiteindelijk geïntegreerde combinatie van sparen en verzekering, waarbij 'de verzekering slechts uitkeert als de burger ook bereid is spaartegoed aan te wenden' (SZW 2002, p. 25).

combineren, of dat zij die de arbeidsmarkt zouden kunnen betreden worden weerhouden door onvoldoende mogelijkheden om arbeid en zorgtaken met elkaar te combineren – is aanwezig in het Voorwoord van Minister de Geus en Staatssecretaris Rutte in het ESB-dossier *Levensloopbeleid: hype of noodzaak?* (6 februari 2004: D1): ‘Het is belangrijk dat iedereen zo lang mogelijk voor arbeid “inzetbaar” blijft. Meer mensen aan het werk en langer blijven werken: dat kan alleen als vrouwen en mannen voldoende mogelijkheden hebben om arbeid met andere activiteiten te combineren. Zeker in de gezinsfase van het leven, zorgt goed beleid ervoor dat mensen volwaardig deel kunnen nemen aan het arbeidsproces. Het Nederlandse kabinet vindt dat de overheid hierin een rol heeft. Arbeid en zorgbeleid heeft een positief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Bij het ontbreken van combinatiefaciliteiten zouden velen van hen de arbeidsmarkt verlaten of hun arbeidsaanbod reduceren. Levensloopbeleid kan ook een bijdrage leveren aan het op peil houden van kwalificaties en vaardigheden. Zo wordt het vanzelfsprekender om langer door te werken.’

De voornaamste doelstelling van het levensloopbeleid, het bevorderen van een evenwichtige balans tussen zorg, arbeid en vrije tijd over de levensloop, krijgt blijkens dit citaat een nevenschikkende rol ten opzichte van de doelstelling om de arbeidsparticipatie te verhogen.

### 3.4 Het basisinkomen als pijler van een ontspannen arbeidsmarkt en levensloopbeleid

Met een basisinkomen ter hoogte van het bestaansminimum genieten burgers autonomie ten aanzien van de keuze tussen betaalde en onbetaalde arbeid en vrije tijd. Men hoeft echter niet per se het basisinkomen, of een variant daarop, zoals het participatie-inkomen (Atkinson 1996; 2015), te omarmen, als men voorstander is van een meer ontspannen arbeids- en socialezekerheidsbestel. Het betreft hier vooral een kwestie van gradatie en het leggen van accenten (wie, wanneer, hoe vaak, onder welke voorwaarden wordt toegelaten tot de ontspannen arbeidsmarkt?). Niettemin, de autonomie of reële keuzevrijheid in de keuze van de mix van (betaalde of onbetaalde) arbeid en vrije tijd wordt bevorderd naarmate, ongeacht hoe deze keuze uitvalt, men zich meer verzekerd weet van een minimaal inkomen en deze keuze kan maken onder niet al te strenge voorwaarden. In de woorden van Goodin (2001) vereist autonomie dat voldaan is aan *income adequacy*, *temporal adequacy* en *minimal conditionality*. Een volledig basisinkomen is een extreme variant,<sup>7</sup> waarbij de nadruk ligt op keuzevrijheid boven economische zelfstandigheid en biedt daarmee een goed contrast met voorstellen waarbij bevordering van economische zelfstandigheid voorrang krijgt.

7. Veel minder extreem is wat Goodin et al. (1999, p. 227) definieert als *combined resource autonomy*: hieraan is voldaan wanneer het netto-inkomen boven de armoedegrens ligt, terwijl het aantal gewerkte uren per week per persoon minder is dan 40. In Nederland blijkt 95% van de bevolking aan beide criteria te voldoen, in Duitsland 85% en in de VS nog geen 70%. Voorts blijkt dat wanneer niet het netto-inkomen, maar het individuele brutoarbeidsinkomen wordt genomen, het percentage dat voldoet aan *combined resource autonomy* op een veel lager niveau ligt, minder dan 40% voor alle drie de landen. Autonomie wordt dus in belangrijke mate gerealiseerd door inkomensoverdrachten binnen huishoudens en, via belastingen en uitkeringen, tussen huishoudens. Anders gesteld, zonder die inkomensoverdrachten zou een veel groter percentage gedwongen zijn betaalde arbeid te verrichten.



De recentelijk toegenomen aandacht voor het basisinkomen kan deels worden verklaard uit de toegenomen inkomensongelijkheid, de hoge werkloosheid sinds het uitbreken van de financiële crisis, de flexibilisering van de arbeidsrelaties en de opkomst van de zzp'er, en de dreiging die van de robotisering uitgaat op de werkgelegenheid en de inkomensverdeling. Ik laat al deze factoren grotendeels buiten beschouwing en wil laten zien dat het basisinkomen als eerste pijler in een driepijlermodel de mogelijkheid biedt om een modern levensloopbeleid gestalte te geven en het ideaal van een ontspannen arbeidsmarkt te realiseren. Het zal blijken dat juist vanwege het onvoorwaardelijke karakter van het basisinkomen een aantal problemen van het in het rapport *Anders denken over zekerheid* geschetste reguliere driepijlermodel worden weggenomen.

Met een basisinkomen wordt de solidariteit van het sociale stelsel geheel in de eerste pijler ondergebracht. Door de financiering uit de algemene middelen werkt een basisinkomen sterk herverdelend: hogere inkomens zullen meer (extra) belastingen afdragen dan zij in de vorm van het basisinkomen ontvangen, terwijl de lagere inkomens netto-ontvangers zijn. Dit is van belang omdat met de omzetting van het oude stelsel naar het driepijlermodel een deel van de solidariteit van het oude stelsel verloren gaat. Immers, de sociale premies in het oude stelsel, die gezien kunnen worden als solidariteitsheffingen ten gunste van degenen bij wie bepaalde risico's zich voordoen, worden deels vervangen door individuele spaarrekeningen in de tweede pijler, waarbij de solidariteit per definitie veel minder is.

Omdat de solidariteit al in de eerste pijler is ingebouwd kan de tweede pijler, dat de bovenminimale sociale zekerheid omvat, worden geïndividualiseerd en geprivatiseerd middels individuele spaarregelingen, zonder solidariteitscomponent, eventueel aangevuld met sectorale werknemersverzekeringen. Tevens wordt de mate waarin de tweede pijler verantwoordelijkheidsgevoelig en proactief gedrag stimuleert bevorderd als het bovenminimale deel uit de eigen levensloop spaarmiddelen moet worden bekostigd. Privatisering van levensloopregelingen biedt de beste mogelijkheid voor marktconcurrentie in dergelijke producten in plaats van gedwongen winkelnering bij een door de sociale partners uitverkoren financiële instelling. Ook de overdraagbaarheid van spaarsaldi bij arbeidsverkeer tussen sectoren wordt hierdoor vergemakkelijkt. Bij sectorgewijze regelingen is er het probleem van overdraagbaarheid van saldi bij intersectoraal arbeidsverkeer en het gevaar van afwenteling als meerdere collectiviteiten verantwoordelijk zijn voor de uitkering (bijvoorbeeld de financiering van de werkloosheidsuitkering als vijf jaar is gewerkt in sector A en twee jaar in sector B). Bij het driepijlermodel is er voorts het probleem dat de tweede pijler duidelijk van alle regelingen die zijn opgenomen in de eerste pijler afgeschermd moet worden.

De materiële basisvoorwaarden voor reële keuzevrijheid wordt middels het basisinkomen in de eerste pijler gewaarborgd. Door het onvoorwaardelijke karakter van het basisinkomen is iedereen vrij, 'no questions asked', verlof te nemen, ook als in de tweede pijler nog onvoldoende krediet is opgebouwd. Dit betekent dat de specifieke sturing vanuit de sociale zekerheid naar de arbeidsmarkt toe kan worden ondergebracht in de tweede pijler. Vanwege de keuzevrijheid die met het basisinkomen wordt gerealiseerd, is het dan beter verdedigbaar dat deelname aan regelingen in de tweede pijler verplicht wordt gesteld (van belang voor het voorkomen van *adverse selection* en het beperken van transactiekosten) en dat aan het verzilveren

van opgebouwde rechten bepaalde voorwaarden worden verbonden. Zo is het denkbaar dat verlof alleen uit de tweede pijler wordt gefinancierd als aan specifieke voorwaarden wordt voldaan (het volgen van een opleiding, het verzorgen van jonge kinderen, het verrichten van vrijwilligerswerk gedurende het verlof) of dat de werkgever bepaalde voorwaarden kan stellen (de duur en intensiteit van het verlof, de terugkeer). Op die manier kan de aanwending van het verlofsparen worden beperkt tot bepaalde maatschappelijk nuttige doelen. De verlofrechten die in de tweede pijler worden opgebouwd kunnen dan alleen worden aangewend voor nauw omschreven en goed verifieerbare risico's (aanwezigheid jonge kinderen, ouderdom, volgen van scholing, etc.), dan wel voor specifieke doelen (scholing, vrijwilligerswerk, mantelzorg). Naast verplichte deelname en geoormerkte doelen wordt het verlofsparen niet, of slechts in beperkte mate, fiscaal gefaciliteerd. Immers, hoe meer het verlofsparen fiscaal wordt gefinancierd, hoe meer de tweede pijler in feite collectief wordt gefinancierd en het karakter krijgt van een eerstestap-  
lervoorziening.<sup>8</sup>

De eerste pijler in het driepijlermodel blijft kampen met het probleem dat hij weliswaar in theorie voornamelijk bescherming biedt voor externe risico's, terwijl dit in feite in meer of mindere mate zelfgekozen risico's zijn. Om een voorbeeld te geven, ouders die door combinatiestress in de arbeidsongeschiktheidsverzekering belandden (Bovenberg (2003) sprak in dit verband over de 'WAO als een nieuwe kostwinnersfaciliteit') werden in financiële zin bevoordeeld ten opzichte van ouders (voornamelijk huisvrouwen) die gekozen hadden voor voltijds onbezoldigd ouderschap. Voor zover arbeidsongeschiktheid als extern risico in de eerste pijler wordt gehandhaafd blijft deze problematiek bestaan. Met een basisinkomen als eerste pijler wordt deze onrechtvaardigheid rechtgetrokken: beiden ontvangen het basisinkomen en de ouder met combinatiestress moet het aanvullende deel uit de eigen levenslooptrekening financieren.

In het driepijlermodel blijft de bijstand, met vermogenstoets, als vangnet bestaan. Deze vermogenstoets kan bij spaarregelingen in de tweede pijler zeer onrechtvaardig uitpakken. Bij twee identieke werknemers die beiden werkloos worden, waarbij de ene in het verleden een groot tegoed heeft gespaard in de tweede pijler en de ander niets, zou de eerste geen aanspraak maken op bijstand en de tweede wel. Daarbij hanteert de bijstand een inkomenstoets, wat zich slecht verdraagt met uitkeringen uit private spaarregelingen of spaarverzekeringen. Dit vereist dat de bijstandswet moet worden aangepast, zodat het wel geoorloofd is dat aanzienlijke spaarvermogens en inkomen uit andere bronnen naast de bijstand bestaan, zonder dat dit leidt tot korting op de bijstand. Bij een basisinkomen spelen deze problemen uiteraard niet.

Het driepijlermodel biedt weliswaar een oplossing voor het financieren van een substantieel ouderschapsverlof uit de opgebouwde spaartegoeden en eventueel het benutten van kredietfaciliteiten, maar de *opportunity costs* blijven hoog: het arbeids-

8. Zie ook Bovenberg 2003: 'Een ander nadeel van grote fiscale faciliteiten voor levenslooptrekeningen is dat deze faciliteiten gepaard gaan met minder keuzevrijheid en meer administratieve complexiteit en dus hogere uitvoeringskosten. Naarmate de fiscale bonus groter wordt, zal de overheid de faciliteiten namelijk meer willen beperken tot een beperkt aantal goede doelen. Dit komt de keuzevrijheid niet ten goede en resulteert in verkokerde en complexe regelingen. In feite komt men bij aanzienlijke fiscale faciliteiten dicht bij collectieve financiering van een beperkt aantal verlofdoelen.'

inkomen daalt naar rato van de urenvermindering en het spaardeel wordt geconsumeerd. Onder het basisinkomen-driepijlermodel zijn de *opportunity costs* van ouderschapsverlof veel lager: het basisinkomen loopt door, alleen het deel van het nettoloon van het inkomen dat wegvalt door een lagere arbeidsinzet is in het geding. Stel dat het totale besteedbare inkomen voor iemand met een fulltimebaan voor een derde uit het basisinkomen bestaat en voor twee derde uit netto-arbeidsinkomen. Zelfs bij halvering van de werktijd resteert twee derde van het oude inkomen, wat betekent dat de reallocatie van arbeidstijd naar zorgtijd wordt gestimuleerd. Het voorbeeld laat ook zien dat met een basisinkomen de noodzaak allerlei nieuwe risico's en behoeften op te nemen binnen de individuele spaarregelingen in de tweede pijler veel minder is, omdat het basisinkomen deels de basis vormt voor de financiering van het verlof. Volgens dezelfde redenering wordt het werken in deeltijd bevorderd. Ook het gezinsdal tijdens het spitsuur van het leven (zie Cuyvers et al. 2001, p. 27) wordt minder diep, want de inkomensklem (als een van beiden niet werkt of beiden parttime werken) wordt minder knellend.

De tweede pijler in *Anders denken over zekerheid* omvat de individuele spaarrekening ofwel levenslooptrekening en daarnaast een spaarverzekering. De tweede pijler is vooral van belang voor de inkomensbescherming tijdens verlof ten gevolge van het optreden van de nieuwe risico's. Bij het dekken van deze nieuwe risico's doet zich volgens Bovenberg (2003, p. 13) het volgende probleem voor: 'De nieuwe risico's rondom de combinatie van arbeid en zorg zijn echter slecht verzekerbaar, mede omdat deze risico's goed beïnvloedbaar en voorzienbaar zijn. Bovendien is de te verzekeren gebeurtenis, namelijk een ziek kind of een zorgbehoevende ouder, vaak moeilijk te controleren. Of verlof daadwerkelijk is opgenomen is ook soms nauwelijks te verifiëren.' Voor zover de verificatie van bepaalde nieuwe risico's inderdaad praktisch onuitvoerbaar is (bijvoorbeeld zorg voor zieke verwanten: hoe ziek moeten ze zijn, tot in welke graad vormen ze nog familie) of het optreden van bepaalde risico's goed manipuleerbaar is en dus slecht verzekerbaar, kunnen dergelijke risico's niet worden opgenomen in het spaarverzekeringsdeel van de tweede pijler. Wil de tweede pijler niettemin deze risico's dekken, dan moet het via de levenslooptrekening. Maar dat impliceert dat dergelijke voorzieningen niet fiscaal gefaciliteerd kunnen worden, want substantiële fiscale subsidies, bijvoorbeeld voor de lagere inkomens, brengt onvermijdelijk veel controle op het gebruik van verlof-rechten met zich mee, wat op zijn beurt de keuzevrijheid aantast, terwijl deze in het driepijlermodel juist in de tweede pijler is ondergebracht. Kortom, de solidariteit in het reguliere driepijlermodel is beperkt tot de eerste pijler. Als de (boven)minimale arrangementen van het oude stelsel naar de eerste pijler worden overgeheveld, dan zal de mate van solidariteit verminderen. Het basisinkomen-driepijlermodel biedt in ieder geval de garantie dat oude en nieuwe risico's worden gedekt door het basisinkomen in de eerste pijler. De tweede pijler kan dan worden gereserveerd voor de dekking van het bovenminimale deel van risico's, zoals ziekte of werkloosheid middels individuele levenslooptrekeningen, zonder solidariteitscomponent. De overgang van het huidige stelsel naar het basisinkomen-driepijlermodel komt dan neer op het overhevelen van het bovenminimale deel naar de tweede pijler, met als compensatie voor dit verlies in solidariteit de invoering van het basisinkomen als eerste pijler.

In het driepijlermodel worden tien oude en nieuwe risico's ondergebracht (van ziekte en werkloosheid tot scheiding, zorg voor kinderen en tijd voor rust). Voor

elk van deze risico's geldt een andere verantwoordelijkheidsverdeling: 'Allereerst moet worden bepaald hoe voor ieder risico een evenwichtige verdeling (van verzekering en sparen) over de drie pijlers eruitziet. Welk deel van het inkomensrisico wordt verzekerd via de eerste pijler, welk deel via de tweede pijler en voor welk deel van het inkomensrisico zijn burgers volledig individueel verantwoordelijk? Onderdeel daarvan is de vraag in welke mate binnen de tweede pijler spaarverzekeringen de (huidige) omslagverzekeringen gaan vervangen' (p. 26). Bijvoorbeeld, de dekking van het werkloosheidsrisico wordt in het driepijlermodel voor 40% verzorgd door de eerste pijler en voor 30% door de tweede pijler, tegenover 60% publieke verzekering in het huidige stelsel (p. 34). Probleem hierbij is dat deze percentages, zelfs indien juist gekozen, gelden voor de gemiddelde werknemer, terwijl op individuele basis de ene werknemer werkloos wordt buiten eigen schuld (extern risico, idealiter gedekt door de eerste pijler), terwijl het bij de ander in hoge mate verwijtbaar is (*manufactured risk*, idealiter gedekt door de tweede pijler). Bij een basisinkomen-driepijlermodel hoeft geen onderscheid te worden gemaakt tussen de verschillende risico's en de bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling: ontvangst van het basisinkomen is onvoorwaardelijk en de bovenminimale dekking voor welk risico dan ook zal gefinancierd moeten worden uit de tweede of derde pijler. Er is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling: de overheid is verantwoordelijk voor de via het omslagstelsel gefinancierde BI, de individuele werknemer voor de opbouw van de levenslooptekening en desgewenst sociale partners voor het aanbieden van sectorale spaarverzekeringen.

Het driepijlermodel moet een aantal lastige keuzen maken: is deelname aan de tweede pijler vrijwillig of verplicht, wordt het wel of niet fiscaal gesubsidieerd, is er (geen) kredietfaciliteit, zijn er restricties in het opnemen van de tegoeden, is het wel of niet geïntegreerd met pensioenbesparingen en, wellicht het meest belangrijk, welk deel van de oude risico's wordt overgeheveld van de eerste naar de tweede pijler (zie Groot & Breedveld 2004, p. 296-301 voor de verschillende mogelijkheden om de tweede pijler vorm te geven). Vergroting van de keuzevrijheid vraagt om vrijwillige, gesubsidieerde deelname, met een kredietfaciliteit, zonder restricties en geïntegreerd, terwijl bevordering van economische zelfstandigheid en verhoging van de arbeidsparticipatie tegengestelde keuzen vragen. Omdat de basisvoorwaarden voor keuzevrijheid al grotendeels door het basisinkomen is gerealiseerd, ligt het bij een basisinkomen-driepijlermodel voor de hand te kiezen voor verplichte deelname, zonder subsidie, zonder krediet, met restricties in het opnemen van tegoeden en zonder integratie met pensioenbesparingen. Als het basisinkomen vooral de keuzevrijheid en solidariteit waarborgt, moet de bevordering van de arbeidsparticipatie in de tweede pijler vorm krijgen.

Het basisinkomen als eerste pijler is niet in strijd met de gedachte dat bij de facilitering van de moderne levensloop niet het kostwinnerschap, maar het ouderschap ondersteuning verdient. Het is niet meer dan logisch dat alle kostwinnerfaciliteiten bij een basisinkomenstelsel worden afgeschaft, want de partner van de kostwinner ontvangt ook een basisinkomen. Dat het basisinkomen vanuit feministische hoek soms wordt bekritiseerd als *hush money* of als huisvrouwenloon toont in ieder geval aan dat het goed ouderschap beter mogelijk maakt.

### 3.5 Conclusie

Beleidsmakers en wetenschappers zijn al lange tijd op zoek naar nieuwe vormen van sociale zekerheid in reactie op langetermijntrends, zoals individualisering, flexibilisering en emancipatie en de toegenomen aandacht voor nieuwe risico's en het levensloop perspectief. In deze bijdrage is deze discussie gevolgd vanuit het perspectief van de ontspannen arbeidsmarkt, met in het verlengde daarvan het levensloopbeleid. Deze discussie mondde uit in het voorstel van een driepijlermodel, dat – wellicht door de mislukking van de levensloopregeling – tot nog toe geen navolging heeft gekregen. Niettemin bevat het driepijlermodel interessante mogelijkheden om keuzevrijheid en de eigen regie over de levensloop te bevorderen. Een basisinkomen als eerste pijler kan met name de keuzes in de vormgeving van de tweede pijler vergemakkelijken: is deelname aan de levensloopteekeningen in de tweede pijler verplicht, wordt het fiscaal gefaciliteerd, is er een kredietfaciliteit, zijn er restricties aan opname van de tegoeden, wordt het geïntegreerd met de pensioenbesparingen en welk deel van de dekking van de oude risico's wordt overgeheveld naar de tweede pijler? Hier staan uiteraard de bekende nadelen van een basisinkomen tegenover: naast het parasitismebezwaar betreft dit vooral de hogere belastingtarieven en de daling in het arbeidsaanbod (zie de simulaties van het CPB 2006; 2015). Wat deze bijdrage laat zien is dat het basisinkomen als eerste pijler in een driepijlermodel de mogelijkheid biedt om een modern levensloopbeleid gestalte te geven en het ideaal van een ontspannen arbeidsmarkt te realiseren.



## Hoofdstuk 4

# Plaats- en tijdsafhankelijk werken

Daniel Possenriede

### 4.1 Inleiding

In heel Europa zijn nieuwe en flexibelere vormen om werk en werktijden te organiseren in opkomst. Een interessante ontwikkeling in dit verband is het plaats- en tijdsafhankelijk werken, ook wel flexibel werken of het Nieuwe Werken genoemd. Een toenemend aantal werknemers kan hierdoor keuzes maken over de temporele en locatiespecifieke aspecten van hun werk. Het gaat dan om de duur, de tijden en de plaats van het werk (Messenger 2010; Plantenga & Remery 2010). Als gevolg hiervan is in de afgelopen jaren het aantal werknemers dat gebruik kan maken van regelingen zoals flexibele werktijden, thuiswerken, of in deeltijd werken aanzienlijk gestegen. In 2012 was 43% van de medewerkers in de EU27 landen in staat om de start- en eindtijd van het werk te variëren (Anderson e.a. 2012). Het aandeel werknemers dat minstens een kwart van de werkdag telewerkt is tussen 2000 en 2005 gestegen van 5% naar 8,3% (Paoli en Merlié 2001; Parent-Thirion en Paoli 2003; Parent-Thirion e.a. 2007), terwijl het aandeel werknemers met een deeltijdse aanstelling is gestegen van 16,2% in 2002 tot 20% in 2012 (Eurostat 2013). In Nederland was in 2012 45,5% van de werknemers in staat om regelmatig of soms te bepalen wanneer ze werken en 49,8% werkt in deeltijd (Koppers e.a. 2013; Eurostat 2013). Het aandeel werknemers dat minstens één keer per week thuis werkt is zelfs toegenomen van 25% in 2005 naar 32% in 2012 (Driessen & Kraan 2011; Koppers e.a. 2013). Er is dus een groot aantal werknemers, dat plaats- en tijdsafhankelijk werkt of kan werken en deze groep is in de afgelopen jaren gestaag gegroeid.

Deze trend naar meer plaats- en tijdsafhankelijk werken wordt veroorzaakt door een samenspel van diverse technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, die de organisatie van werk en privéleven veranderen. Een reden is dat de dienstensector (en kenniswerk in het bijzonder) de afgelopen decennia steeds belangrijker is geworden. In vergelijking met de industriële sector is voor dit soort werk relatief weinig fysiek kapitaal nodig. Bovendien is dit kapitaal vaak deelbaar en veel mobieler. Het gevolg is dus dat de noodzakelijke activiteiten niet per definitie verricht moeten worden op de bedrijfslocatie, zodat werknemers meer keuzemogelijkheden hebben in de locatie van hun werk.

Een tweede belangrijk aspect is de toename van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Traditioneel moesten mensen fysiek aanwezig zijn om te kunnen communiceren en informatie uit te wisselen. ICT maakt deze relaties 'elastischer' omdat communicatie nu ook onafhankelijk van plaats mogelijk is. Vooral bij kenniswerk is niet altijd direct, gelijktijdig contact tussen werknemers vereist. Het werk kan ook in teams worden uitgevoerd, waarbij de leden op verschillende locaties werken. De noodzakelijke asynchrone en externe communicatie wordt gefaciliteerd door ICT. Samen verminderen deze veranderingen in de structuur van het werk

de tijds- en locatiespecifieke inbedding en vergroten ze de mogelijkheden om de arbeidstijd en -plaats aan veranderende omstandigheden aan te passen.

In westerse samenlevingen is er ook sprake van een toenemende individualisering van levenslopen en een groeiende heterogeniteit van preferenties. Ook als gevolg hiervan is er meer variatie in de organisatie van het privéleven en daardoor in het ritme van de samenleving (Anxo & Boulin 2006). Werknemers vragen om meer flexibiliteit in plaats en tijd om hun werk beter met andere activiteiten te kunnen combineren en zo beter tegemoet te komen aan de gewenste, meer geïndividualiseerde levensstijl. Deze andere activiteiten hebben betrekking op familie, onderwijs, zorg, overgang naar pensioen of andere verwachte en onverwachte gebeurtenissen. Meer flexibiliteit kan werknemers dus helpen om in de huidige 24 uurseconomie een betere balans tussen werk en privéleven te bereiken. Het gevolg is een groeiende vraag naar geïndividualiseerde, op maat gesneden, arbeidstijden.

Werkgevers voldoen steeds vaker aan deze vraag en introduceren plaats- en tijds-onafhankelijk werken om gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden en om kosten voor bijvoorbeeld kantoorruimte en reizen te verminderen. Hiervan profiteert ook de samenleving als geheel, althans als de beloftes waar gemaakt worden. Voor een participatiesamenleving is een goede combinatie van arbeid en zorg essentieel. Het is bovendien goed voor het milieu als het autogebruik kan worden verminderd en wanneer er efficiënter gebruik kan worden gemaakt van kantoren en andere gebouwen.

Samen dragen deze ontwikkelingen bij aan het groeiende belang van plaats- en tijds-onafhankelijk werken. Het is dan ook in andere landen een beleidsrelevant en actueel thema, zij het dat deze ontwikkeling telkens anders wordt geduid, zoals *flexible work arrangements*, *workplace flexibility* (zie bijv. CEA 2010), *Het Nieuwe Werken* (Taskforce DeeltijdPlus 2010; Sociaal-Economische Raad 2011), of *Zeitsouveränität* (BMFSEJ 2012). De gevolgen van plaats- en tijds-onafhankelijk werken op verschillende arbeidsmarktdomeinen zijn echter nog relatief weinig onderzocht en het doel van dit onderzoek is om onze kennis op dit gebied te vergroten.

#### 4.2 Plaats- en tijds-onafhankelijk werken gedefinieerd

Het woord *flexibel* is afkomstig van het Latijnse *flexibilis*, dat buigen of verdraaien zonder te breken, elastisch of aanpasbaar betekent. Het woord verwees oorspronkelijk naar het vermogen van takken van een boom om in de wind te buigen en naar de originele positie te terug te keren (Sennett 1998). Flexibiliteit verwijst dus naar het aanpassen aan veranderende omstandigheden, maar ook naar het vermogen om weer de oorspronkelijke toestand te bereiken. Zoals takken verschillen in hun vermogen om te buigen, kan ook flexibiliteit op verschillende manieren worden vormgegeven. Flexibel werken verwijst vervolgens naar het vermogen van werknemers om keuzes te maken in de temporele en locatiespecifieke aspecten van hun werk, om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden op het werk en thuis. Dit betekent dat werknemers tot op zekere hoogte kunnen bepalen waar, wanneer en hoe lang ze werken, meestal via een aantal flexibele werkregelingen (Plantenga 2003; Rau 2003; Fagan 2004; Hill e.a. 2008). Plaats- en tijds-onafhankelijk werken kan dus worden onderverdeeld in flexibiliteit in arbeidsduur, -tijd en -plaats. Flexibiliteit in arbeidsduur geeft werknemers de mogelijkheid om zelf te bepalen hoeveel uur ze willen werken. Deeltijdwerk maakt het bijvoorbeeld mogelijk om



minder uren te werken. Alleen de beschikbaarheid van deeltijdbanen is echter niet voldoende voor *flexibiliteit* in arbeidsduur. Voor echte flexibiliteit moeten werknemers ook in staat zijn om het aantal werkuren aan te passen – binnen een redelijke termijn en binnen hetzelfde werk. Andere relevante regelingen in dit verband zijn duobanen, verschillende vormen van betaald en onbetaald verlof (bijvoorbeeld ouderschapsverlof of verlof voor zorg of onderwijs) en gefaseerde uittreding.

Flexibiliteit in arbeidstijd biedt werknemers de mogelijkheid om te bepalen wanneer ze werken. Werknemers met flexibele arbeidstijden kunnen hun rooster flexibel indelen. Het kan echter nodig zijn om tijdens bepaalde ‘kernuren’ gedurende de dag verplicht aanwezig te zijn. Werknemers kunnen soms ook tijdtegoeden op arbeidstijdrekeningen tot een bepaald maximum sparen of tekorten laten oplopen. Gecomprimeerde werkweken en arbeidstijden op jaarbasis zijn andere varianten van flexibele arbeidstijden.

Met flexibiliteit in arbeidsplaats of plaatsonafhankelijk werken wordt bedoeld dat werknemers kunnen kiezen waar ze werken. De werktaken worden niet op de locatie van de werkgever uitgevoerd, maar op afstand thuis bij de werknemer of op een andere door de werknemer gekozen locatie. Als het werk op afstand wordt georganiseerd of uitgevoerd met behulp van informatietechnologie is er sprake van telewerk.

Arrangementen voor flexibiliteit in arbeidsduur, -tijd en -plaats kunnen als alternatief voor elkaar fungeren, maar kunnen ook worden gecombineerd (Chung 2009). Werknemers kunnen op hetzelfde moment de mogelijkheid hebben om én thuis te werken én hun arbeidstijden flexibel te variëren én minder uren werken. Maar de drie dimensies van flexibiliteit kunnen elkaar ook beïnvloeden. Als men in deeltijd werkt, is er bijvoorbeeld ook meer ruimte voor flexibele arbeidstijden, omdat in vergelijking met voltijds werken de kantooruren relatief langer zijn. De eigen arbeidsuren kunnen dus over een groter aantal kantooruren worden verdeeld. Maar als men slechts een paar uur per week werkt, kan de flexibiliteit in arbeidsplaats juist beperkt zijn omdat de relatieve kosten van het plaatsonafhankelijk werken toenemen, omdat communicatie en monitoring moeilijker worden. De voorkeur voor en het gebruik van een bepaald flex-arrangement kan ook veranderen als andere arrangementen beschikbaar komen. Werknemers zouden bijvoorbeeld bereid kunnen zijn om meer uren te werken als ze meer controle over hun arbeidstijden hebben.

In de sociaalwetenschappelijke literatuur is het gebruikelijk om een onderscheid te maken tussen werkgevers- en werknemersgerichte flexibiliteit (cf. Reilly 2001; Fagan 2004; Kerkhofs, Chung & Ester 2008; Chung 2009). Met werkgeversgerichte flexibiliteit kan de werkgever het werk en de arbeidsvoorwaarden aan zakelijke behoeften aanpassen. Het voornaamste doel is het handhaven en vergroten van het concurrentievermogen van het bedrijf; implicaties voor het personeel blijven in eerste instantie buiten beschouwing. Personeels- of werknemersgerichte flexibiliteit faciliteert medewerkers om hun werk en werkomstandigheden aan te passen aan persoonlijke omstandigheden en benadrukt individuele keuzevrijheid. Beide vormen van flexibiliteit botsen niet noodzakelijkerwijs met elkaar, maar kunnen complementair zijn in die zin dat zowel werkgevers als ook werknemers profiteren van meer flexibiliteit. Het onderscheid verwijst dus naar de vraag of de prioriteit bij de wensen van de organisatie of de behoeften van de werknemers ligt (Hill e.a. 2008). In die zin kan plaats- en tijdsonafhankelijk werken als werknemersgerichte

flexibiliteit worden beschouwd, omdat hiermee vooral de keuzevrijheid van werknemers over tijd en plaats wordt benadrukt. Werkgevers kunnen echter ook van deze vorm van flexibiliteit profiteren, omdat plaats- en tijdsonafhankelijk werken een positief effect kan hebben op het personeelsverloop; op de kosten voor reizen en huisvesting; en op de efficiëntie en productiviteit van de organisatie.

#### 4.3 **Arbeidsmarkteffecten van plaats- en tijdsonafhankelijk werken**

Ondanks het groeiende belang en de beleidsrelevantie van plaats- en tijdsonafhankelijk werken is er tot nu toe weinig aandacht besteed aan de gevolgen van deze ontwikkelingen op verschillende arbeidsmarktdomeinen. Dit geldt vooral voor de effecten van flexibiliteit in tijd en plaats. Dit onderzoek beoogt daarom wat licht te werpen op vier relevante arbeidsgerelateerde aspecten en gevolgen van plaats- en tijdsonafhankelijk werken. Om te beginnen kijk ik naar werknemers en analyseer ik het effect van plaats- en tijdsonafhankelijk werken op de tevredenheid met de combinatie van werk en privé en op de algemene tevredenheid met de baan. Vervolgens onderzoek ik of plaats- en tijdsonafhankelijk werken leidt tot een daling in het ziekteverzuim, een effect waar met name werkgevers in geïnteresseerd zouden kunnen zijn. Ten slotte analyseer ik of meer flexibiliteit in tijd en plaats leidt tot een toename van het aantal gewerkte uren. Plaats- en tijdsonafhankelijk werken wordt in beleidsadviezen immers vaak genoemd als een instrument voor een groter arbeidsaanbod. Hiervan zou de economie en de samenleving als geheel kunnen profiteren, gegeven de demografische ontwikkelingen en het verwachte tekort aan arbeidskrachten.

Drie van de vier empirische onderzoeken zijn gebaseerd op het SCP Arbeidsaanbodpanel (AAP), een tweejaarlijks panelonderzoek van een representatieve steekproef onder Nederlandse huishoudens.<sup>1</sup> Het panelonderzoek wordt in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau uitgevoerd om de ontwikkelingen in de arbeidsmarkt en de arbeidsvoorwaarden in Nederland te bestuderen en bevat een breed scala van individuele, werk- en huishoudgegevens. De doelgroep bestaat uit de Nederlandse beroepsbevolking van 16 tot 66 jaar. Hoewel het AAP al sinds 1985 bestaat, zijn alleen de golven vanaf 2002 geschikt voor een analyse van plaats- en tijdsonafhankelijk werken, omdat pas in dat jaar vragen over telewerk zijn opgenomen. Het brede karakter van het databestand maakt het mogelijk om de uitkomsten van verschillende plaats- en tijdsonafhankelijk-werken-regelingen te analyseren en daarbij voor diverse factoren te controleren.

#### 4.4 **Baantevredenheid en afstemming tussen arbeidstijden en de thuissituatie**

Het eerste empirisch onderzoek dat ik heb uitgevoerd betreft het effect van plaats- en tijdsonafhankelijk werken op de afstemming tussen arbeidstijden en de thuissituatie en de tevredenheid met de baan in het algemeen (Possenriede & Plantenga 2014). Als plaats- en tijdsonafhankelijk werken inderdaad tot een betere afstemming tussen betaald werk en andere activiteiten leidt, dan zou dit ook invloed kunnen

1. De data en de bijbehorende documentatie zijn verkrijgbaar via <http://easy.dans.knaw.nl> (urn:nbn:nl:ui:13-4JS-jl3).

hebben op de algemene baantevredenheid van werknemers. In dit onderzoek wordt nagegaan of dit inderdaad het geval is, door het effect van plaats- en tijdsafhankelijk werken op zelfgerapporteerde tevredenheid met de aansluiting van arbeidstijden op de thuissituatie en de algemene tevredenheid met de baan te analyseren. Uit het onderzoek op basis van het AAP blijkt dat flexibiliteit in arbeidstijd in de vorm van zelfbepaalde begin- en eindtijden een positieve relatie heeft met de afstemming tussen arbeidstijden en de thuissituatie én de baantevredenheid. Telewerk of flexibiliteit in arbeidsplaats is ook gerelateerd aan een hogere baantevredenheid, zij het in mindere mate dan flexibele arbeidstijden. Flexibiliteit in arbeidsplaats heeft echter geen invloed op de afstemming tussen arbeidstijden en de thuissituatie. Deeltijd, als proxy voor flexibiliteit in arbeidsduur, komt ten slotte de aansluiting van arbeidstijden op de thuissituatie op dezelfde manier ten goede als flexibele arbeidstijden. Opvallend genoeg laten deze schattingen geen of zelfs een negatieve associatie met de algemene baantevredenheid zien, vooral voor vrouwelijke werknemers. Verder vinden we nauwelijks verschillen tussen mannen en vrouwen in de effecten van plaats- en tijdsafhankelijk werken op de afstemming tussen arbeidstijden en de thuissituatie en op de baantevredenheid. Plaats- en tijdsafhankelijk werken lijkt ook niet relevanter te zijn voor werknemers met een gezin – een groep werknemers die vermoedelijk meer worstelt met de combinatie van werk en privé dan andere groepen werknemers. De relatie tussen plaats- en tijdsafhankelijk werken en de thuissituatie enerzijds en baantevredenheid anderzijds is voor deze groep in ieder geval vergelijkbaar met die voor werknemers zonder thuiswonende kinderen.

Een conclusie van deze analyse is dat flexibiliteit in arbeidstijd een beter alternatief voor de combinatie van werk en privé kan zijn dan flexibiliteit in arbeidsduur. Flexibiliteit in arbeidstijd is geassocieerd met een betere afstemming tussen arbeidstijden en de thuissituatie en lijkt een positief effect op baantevredenheid te hebben. Flexibiliteit in arbeidsplaats lijkt niet op een significante manier de combinatie van werk en privé te verbeteren. Het is wel geassocieerd met een hogere baantevredenheid, vermoedelijk omdat hierdoor de autonomie van de werknemers wordt vergroot. Omdat eerder onderzoek heeft aangetoond dat een hogere baantevredenheid zich vertaalt in minder verloop, een lager ziekteverzuim en in het algemeen een groter welzijn, zou dit gunstig zijn voor zowel werkgevers als werknemers. Het resultaat dat de relatie tussen deeltijdwerk en baantevredenheid negatief is, is opmerkelijk. Hoewel het in lijn is met theoretische voorspellingen, gezien de nadelen van deeltijdarbeid voor carrière, loon, etc. (Manning 2003; Connolly & Gregory 2008), contrasteert de bevinding met een aantal eerdere empirische resultaten met betrekking tot de zogenaamde tevreden deeltijdwerker (bijv. Booth & Van Ours 2008, 2009).

#### 4.5 Carrière

Plaats- en tijdsafhankelijk werken wordt onder meer gezien als een middel om betaald werk met andere activiteiten te combineren. Eerder onderzoek laat zien dat regelingen die de combinatie van werk en privé via een (tijdelijke) vermindering van de arbeidstijd faciliteren, zoals deeltijdwerk of ouderschapsverlof, negatieve effecten op de loopbaanontwikkeling hebben. Het gaat dan om minder promoties, minder opleidingsmogelijkheden of een lagere stijging van het loonniveau (bijv.

Stafford & Sundström 1996; Glass 2004; Román 2006; Connolly & Gregory 2008; Russo & Hassink 2008). Deze nadelige effecten zijn voornamelijk toe te schrijven aan de afschrijving van human capital, segregatie op de arbeidsmarkt en statistische discriminatie op basis van reële of verwachte productiviteitsverschillen. Flexibiliteit in arbeidsduur kan dus wel een goed instrument zijn om werk met privé te combineren, maar een belangrijk nadeel is dat het schade toe kan brengen aan de carrière van de werknemer.

Een opmerkelijk verschil tussen regelingen zoals deeltijdwerk en ouderschapsverlof, die flexibiliteit bieden via een vermindering van de arbeidsduur, en regelingen zoals flexibele arbeidstijden en telewerk, die flexibiliteit in tijd en plaats bieden, is dat werknemers niet hun totale arbeidsduur verminderen, maar alleen hun fysieke aanwezigheid op de werkplek qua tijdstip veranderen of verminderen. Deze regelingen maken het daarom mogelijk om werktaken vanuit huis of op een ander tijdstip van de dag af te ronden. Dus hoewel werknemers die gebruikmaken van deze regeling minder zichtbaar zijn op de werkplek in vergelijking met hun collega's die hiervan geen gebruikmaken, zou de totale output van de werknemer min of meer gelijk moeten blijven.

Werkgevers zouden het gebruik van deze regeling door de werknemers echter kunnen interpreteren als een signaal voor problemen tussen werk en privé en voor een (relatief) lage betrokkenheid bij het werk. Als dit het geval is en werkgevers hun perceptie van betrokkenheid van een werknemer inderdaad baseren op diens zichtbaarheid op het werk, dan zou flexibiliteit in arbeidstijd en -plaats alsnog een negatief effect op de loopbaanontwikkeling kunnen hebben. De negatieve effecten die zijn vastgesteld voor flexibiliteit in arbeidsduur zouden dan ook geconstateerd kunnen worden voor flexibiliteit in arbeidstijd en -plaats.

In dit onderzoek analyseren we daarom de gevolgen van plaats- en tijdsafhankelijk werken, vooral met betrekking tot flexibiliteit in arbeidstijd en -plaats, op de loopbaanontwikkeling in een longitudinale opzet (Possenriede, Hassink & Plantenga 2014a). Hiervoor schatten we het effect van flexibele arbeidstijden en de wekelijkse frequentie van telewerk op de kans op promotie en door de werkgever betaalde opleidingen binnen de 2 jaar na de enquête. De analyse werd ook op basis van het AAP uitgevoerd, deze keer alleen voor de jaren 2004-2010.

Uit de resultaten van onze analyse blijkt dat flexibele begin- en eindtijden over het algemeen de kans op toekomstige promoties en door de werkgever betaalde opleidingen niet significant beïnvloeden. De enige uitzondering is dat flexibele arbeidstijden wellicht een negatief effect op de kans op promoties van vrouwelijke werknemers kunnen hebben. Dit resultaat wordt echter niet verder onderbouwd door onze schattingen voor mannelijke werknemers of door onze schattingen met betrekking tot opleidingen.

Incidenteel telewerk is ook niet van invloed op de kans op promoties en op door de werkgever betaalde opleidingen. Dat is echter wel het geval indien er sprake is van regelmatig telewerk, vooral bij mannelijke werknemers. Onze interpretatie van dit resultaat is dat zichtbaarheid op het werk inderdaad een belangrijke factor is bij de beoordeling van (mannelijke) werknemers en dat geringe zichtbaarheid de verdere loopbaanontwikkeling belemmert.

Onze schattingen laten ook geen effect van deeltijd op de kans op promoties en op door werkgever betaalde opleidingen zien. Dit is nogal verrassend, omdat eerder onderzoek een negatief effect op de loopbaanontwikkeling heeft aangetoond. Niet

helemaal uit te sluiten is echter dat dit resultaat deels een gevolg is van de gebruikte dataset en het relatief korte tijdsbestek.

Ook het resultaat dat flexibele arbeidstijden geen invloed lijken te hebben op promoties en door werkgever betaalde opleidingen moet met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat onze gegevens over flexibele arbeidstijden relatief beperkt zijn. Wij gebruiken alleen een binaire indicator voor de beschikbaarheid van flexibele begin- en eindtijden, omdat er geen gegevens beschikbaar zijn over het daadwerkelijk gebruik van deze regeling. Desalniettemin zijn er goede redenen om aan te nemen dat de schattingen over het algemeen wel betrouwbaar zijn. Aangezien flexibele arbeidstijden impliceren dat werknemers voor de totale duur van het contract op de werkplek aanwezig zijn (alleen op wisselende tijden), zou kunnen worden verwacht dat flexibele arbeidstijden een kleiner effect hebben op promoties dan bijvoorbeeld telewerk. Ook kunnen flexibele arbeidstijden moeilijker als selectiefilter worden gebruikt, omdat vrij veel werknemers gebruik kunnen maken van dit arrangement (cf. Albrecht e.a. 1999). Toch zou het wenselijk zijn om deze hypothese in toekomstig onderzoek met betere gegevens en schattingen te testen.

Samengevat wijzen onze resultaten erop dat matig gebruik van plaats- en tijdsafhankelijk werken niet schadelijk is voor de loopbaanontwikkeling. Frequenter telewerk wordt door werkgevers echter gesanctioneerd met minder promotiekansen en met minder betaalde opleidingen. Regelmatig plaats- en tijdsafhankelijk werken lijkt daarom te worden geïnterpreteerd als signaal van onvoldoende betrokkenheid bij het werk en van conflicten tussen werk en privé.

#### 4.6 Ziekteverzuim

Over het algemeen kan worden verondersteld dat de mogelijkheid om plaats- en tijdsafhankelijk te werken gunstig is voor werknemers en in lijn met de preferenties van de moderne kenniswerkers. Werkgevers kunnen echter ook van meer personeelsgerichte flexibiliteit profiteren (Reilly 2001; Anxo e.a. 2006; Chung 2009). Door plaats- en tijdsafhankelijk werken kan bijvoorbeeld op de kosten voor kantoorruimte, personeelsverloop en woon-werkverkeer worden bespaard. Daarnaast wordt de motivatie van medewerkers verbeterd, wat kan leiden tot meer betrokkenheid bij de organisatie (Allen 2001; Kelliher & Anderson 2010).

Een ander potentieel voordeel van plaats- en tijdsafhankelijk werken is een vermindering van ziekteverzuim. Door plaats- en tijdsafhankelijk werken zou ziekteverzuim verminderd kunnen worden, omdat werknemers flexibeler op kleine ziektes en andere 'noodgevallen' in het privéleven kunnen reageren. Daarnaast zou plaats- en tijdsafhankelijk werken een positief effect kunnen hebben op de gezondheid van werknemers, omdat het tot minder stress en tot meer tevredenheid met de baan zou kunnen leiden. We onderzoeken daarom de invloed van flexibiliteit, vooral met betrekking tot tijd en plaats, op de frequentie en de duur van het ziekteverzuim (Possenriede, Hassink & Plantenga 2014b).

Om de invloed van plaats- en tijdsafhankelijk werken op de frequentie en de duur van het ziekteverzuim te analyseren, gebruiken we een enquête van Nederlandse werknemers in de publieke sector, te weten het Personeelonderzoek Overheidspersoneel 2004 (PO 2004) van het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2005). Deze en-

quête wordt tweejaarlijks uitgevoerd om de kenmerken, motivatie, en het arbeidsmarktgedrag van werknemers in de publieke sector in Nederland te analyseren. Het PO 2004 is uniek omdat het gegevens over de voorkeur voor en de beschikbaarheid van plaats- en tijdsafhankelijk werken regelingen en andere arbeidsvoorwaarden omvat. Het databestand bestaat uit gegevens van meer dan 20 000 medewerkers uit alle publieke sectoren en bevat naast sociaaleconomische en huishoudkenmerken van de werknemers gedetailleerde informatie over de arbeidsorganisatie, secundaire arbeidsvoorwaarden en andere werkgerelateerde factoren.

Op basis van deze gegevens volgt uit onze analyse dat flexibiliteit met betrekking tot tijd en plaats van het werk over het algemeen negatief is geassocieerd met ziekteverzuim. Met name flexibele arbeidstijden verminderen de frequentie, maar vooral ook de duur van het verzuim. Telewerk of flexibiliteit in arbeidsplaats lijkt voornamelijk de frequentie, maar niet de duur van het verzuim te beïnvloeden.

Deeltijdwerk blijkt echter geen significant effect op ziekteverzuim te hebben, althans niet met betrekking tot het aantal werkuren en onder constant houding van het aantal werkdagen. Als we het aantal uren constant houden, zijn minder werkdagen echter geassocieerd met frequentere en langere periodes van ziekteverzuim.

Uit de resultaten blijkt geen verschil tussen mannen en vrouwen met betrekking tot flexibele arbeidstijden en telewerk. De interacties tussen deze twee variabelen en de aanwezigheid van kinderen in het huishouden zijn in de meeste gevallen ook niet significant.

Hoewel een volledige kosten-batenanalyse van plaats- en tijdsafhankelijk werken voor werkgevers buiten het bestek van ons onderzoek valt, wijst de duidelijk negatieve associatie tussen plaats- en tijdsafhankelijk werken en ziekteverzuim toch op een belangrijk voordeel van plaats- en tijdsafhankelijk werken. Dit zou de interesse van werkgevers in dergelijke arrangementen verder kunnen vergroten. Blijkbaar is plaats- en tijdsafhankelijk werken niet alleen waardevol voor werknemers en in lijn met de wensen van moderne kenniswerkers, maar kan het ook gunstig voor werkgevers zijn.

#### 4.7 Arbeidsaanbod

Plaats- en tijdsafhankelijk werken wordt vaak als beleid geadviseerd om het arbeidsaanbod te vergroten, met als doel de economische groei op peil te houden en een tekort aan arbeidskrachten in de toekomst te vermijden (Taskforce DeeltijdPlus 2010; Sociaal-Economische Raad 2011). In de huidige situatie met een relatief hoge arbeidsparticipatie en veel deeltijdwerk, vooral door vrouwelijke werknemers, ligt de nadruk op het vergroten van het aantal gewerkte uren. Dit zou door plaats- en tijdsafhankelijk werken bereikt kunnen worden. Immers wanneer arbeid en privé beter zijn te combineren, zouden werknemers wellicht bereid zijn om meer uren te werken. Voor zover bekend is deze relatie echter nog niet empirisch getest. Het doel van deze analyse is dan ook om te onderzoeken of en in welke mate plaats- en tijdsafhankelijk-werken-regelingen een effect hebben op arbeidsaanbod (Possenriede, Hassink & Plantenga 2014c). In het bijzonder analyseren we de impact van flex-arrangementen met betrekking tot arbeidstijden en -plaats op het aantal feitelijke, gecontracteerde en gewenste werkuren. Deze analyse is weer op basis van SCP Arbeidsaanbodpanel (2002-2010) uitgevoerd.

Volgens onze schattingen zijn de gevolgen van plaats- en tijdsafhankelijk werken op het aantal arbeidsuren hooguit matig te noemen. Telewerk heeft een positieve associatie met de feitelijk gewerkte uren en onze resultaten impliceren een gemiddelde stijging van ongeveer 49 minuten per week. Dit lijkt echter vooral te worden veroorzaakt door een toename van onbetaalde overuren. Gecontracteerde en gewenste arbeidstijd worden namelijk niet significant beïnvloed door telewerk. Dit suggereert dat telewerk door werkgevers ook wordt gebruikt voor werkintensivering en een toename van overuren (Peters & Van der Lippe 2007; Noonan & Glass 2012). Een alternatieve interpretatie is dat werknemers op hun beurt met extra inspanning reageren op de mogelijkheid om thuis te werken (Akerlof 1982; Kelliher & Anderson 2010). Eerdere bevindingen, dat plaats- en tijdsafhankelijk werken leidt tot meer tevredenheid en betere prestaties op het werk, ondersteunen deze interpretatie (Hill e.a. 1998; Baltés e.a. 1999; Eaton 2003; Gajendran & Harrison 2007). Beide verklaringen zouden ook tegelijkertijd aan verschillende kanten van de arbeidsmarkt van toepassing kunnen zijn.

De resultaten voor flexibele arbeidstijden zijn nog bescheidener. De meeste coëfficiënten verschillen niet significant van nul op het 5%-niveau. Er lijkt dus geen effect te zijn, in ieder geval niet op de korte termijn. Voor vrouwen blijken flexibele arbeidstijden volgens onze schattingen zelfs een negatief effect op het aantal contractuele en gewenste werkuren te hebben. Dit is enigszins verrassend. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat vrouwen vanwege een *common shock* tegelijkertijd toegang tot flexibele arbeidstijden (kunnen) krijgen en minder gaan werken. Dit zou bijvoorbeeld door zorgtaken voor iemand anders dan hun eigen kinderen worden veroorzaakt. Hiervoor kunnen we immers in de analyse niet controleren. Een verklaring voor het bescheiden effect van plaats- en tijdsafhankelijk werken op werkuren is dat de impact gewoon te klein is om een verschil te maken. Woonwerkverkeer blijkt bijvoorbeeld alleen kleine, onduidelijke effecten op het arbeidsaanbod te hebben (Gibbons & Machin 2006; Gutiérrez-i-Puigarnau & Van Ommeren 2010). Een vermindering van de reistijd vanwege een toename van thuiswerken zal derhalve ook geen duidelijk effect op het arbeidsaanbod hebben. Daarnaast wordt thuiswerken deels gebruikt om werktaken mee naar huis te nemen, dus arbeidstijd op kantoor wordt vervangen door dezelfde arbeidstijd thuis (Peters & Van der Lippe 2007; Noonan & Glass 2012). Een andere verklaring is dat werknemers niet bereid zijn om het arbeidsaanbod te vergroten, maar liever genieten van hun betere *work-life fit*. Door een imperfecte arbeidsmarkt zouden ze hiertoe in staat kunnen zijn, bijvoorbeeld omdat plaats- en tijdsafhankelijk werken voornamelijk mogelijk is in banen met een hogere status en met relatief weinig concurrentie op de aanbodzijde (Felstead e.a. 2002; Golden 2008; Golden 2009; Smulders, Kraan & Pot 2011). Normen en maatschappelijke preferenties zouden deze trend verder kunnen versterken. Eerder onderzoek heeft namelijk aangetoond dat werknormen in Nederland als gevolg van de toename in deeltijdwerk zijn achteruitgegaan (Wielers & Raven 2013) en dat het niet aantrekkelijk wordt gevonden om meer uren te gaan werken (Bosch, Deelen & Euwals 2010; Booth & Van Ours 2013).

Samengevat blijkt dat de hypothese dat meer flexibel werk leidt tot een toename van gewerkte uren grotendeels moet worden afgewezen. Dit betekent dat de argumenten met betrekking tot een verhoging van het arbeidsaanbod door plaats- en tijdsafhankelijk werken empirisch niet worden ondersteund. Dit neemt echter

niet weg dat er andere redenen voor meer plaats- en tijdsafhankelijk werken zijn.

#### 4.8 Conclusies

Plaats- en tijdsafhankelijk werken, ofwel flexibel werken, heeft een vlucht genomen in Nederland en Europa. In Nederland beschikt bijna de helft van de werknemers over flexibele arbeidstijden of werkt in deeltijd, en een derde werkt minstens een keer per week thuis. Desondanks bestaat er weinig empirisch onderzoek naar de economische gevolgen van met name flexibele arbeidstijden en tele-/thuiswerk. Met onze analyses gaan we daarom na wat de gevolgen van flexibel werken zijn voor de afstemming tussen werk en privé, de tevredenheid met de baan, de loopbaanontwikkeling, het ziekteverzuim en het arbeidsaanbod van werknemers.

Flexibele arbeidstijden blijken volgens onze resultaten de tevredenheid van werknemers met hun baan en de afstemming tussen arbeidstijden en de thuissituatie te verbeteren. Werknemers, die hun begin- en eindtijden kunnen bepalen of die thuis kunnen werken, melden zich ook minder vaak en minder lang ziek. Flexibele arbeidstijden lijken geen negatieve effecten op de carrière te hebben. Ze leiden echter niet tot een verhoging van de arbeidsduur, maar mogelijk zelfs tot een daling van de arbeidsduur voor vrouwelijke werknemers.

Telewerk heeft blijkbaar geen invloed op de afstemming tussen arbeidstijden en thuissituatie, maar wel een positieve relatie met baantevredenheid. Werknemers die regelmatig thuis werken, en daarom minder zichtbaar zijn voor hun collega's en leidinggevenden, maken echter minder promoties en krijgen minder opleidingen door hun werkgevers betaald dan werknemers die niet thuis werken. Telewerk blijkt de feitelijke arbeidsuren enigszins te verhogen, maar het heeft geen significant effect op het aantal contractuele en gewenste arbeidsuren. De verwachting dat flexibel werken zal leiden tot een substantiële toename in arbeidsdeelname van deeltijders, wordt door onze resultaten daarom niet onderbouwd.

Deeltijdwerk leidt ten slotte tot een betere afstemming tussen arbeidstijden en de thuissituatie. In tegenstelling tot eerdere studies vinden we geen positief effect op baantevredenheid. Deeltijdwerk lijkt ook geen effect op verzuim te hebben.

Werknemers én werkgevers kunnen dus van plaats- en tijdsafhankelijk werken profiteren. Werknemers profiteren van een betere afstemming tussen werk en privé en meer baantevredenheid. Flexibele arbeidstijden zijn daarom een goed alternatief voor deeltijdwerk, mede omdat deze arrangementen geen negatieve consequenties voor de loopbaanontwikkeling hebben. Werkgevers die flexibele arbeidstijden en telewerk introduceren profiteren van minder ziekteverzuim. Flexibel werken leidt echter niet tot een toename in (contract)uren. De baten van plaats- en tijdsafhankelijk werken zijn dus vooral zichtbaar op het niveau van de arbeidsorganisatie.



## Hoofdstuk 5

# Zelfstandigen zonder personeel

Frans Pennings

### 5.1 Inleiding

Afgelopen decennium is het aantal zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel) sterk gestegen, van 519.000 in 2002, tot circa 1.000.000 in 2017. Momenteel is naar schatting 1 op de 10 werkenden zzp'er (<http://statline.cbs.nl>).

Zzp'ers in de zin van zelfstandigen die geen personeel hebben ('eenpitters') bestaan al lang, zelfs al langer dan werknemers. Sinds mensenheugenis zijn er boeren, winkeliers en ambachtsmensen met een eigen zaak ('de dorpsmid'). Van recentere datum is het verschijnsel dat zelfstandigen niet of nauwelijks een eigen bedrijfsruimte hebben, maar hun werk 'overal' kunnen verrichten. Soms is dat bij de opdrachtgever, soms ook te midden van werknemers van de opdrachtgever, bijvoorbeeld op een bouwplaats. Het verschil met de collega's op de werkvloer is in die situatie erg klein.

Het begin van de sterke groei van het aantal zzp'ers nieuwe stijl kan grofweg gedateerd worden op midden jaren negentig van de vorige eeuw. De arbeidsmarkt was krap en arbeidskrachten zagen als voordeel dat zzp'ers meer vrijheid hebben om zelf hun opdrachten te kiezen en eventueel te weigeren. Zzp'ers zijn bovendien niet onderworpen aan premies voor de verplichte werknemersverzekeringen, zodat ze een hoger nettoloon overhouden dan werknemers. Bovendien zijn er belangrijke fiscale voordelen verbonden aan het ondernemerschap. Ook voor opdrachtgevers is het vaak aantrekkelijker om in plaats van een werknemer een zzp'er aan te trekken, aangezien ze voor de zzp'er geen sociale premies hoeven af te dragen, geen ontslagvergoedingen hoeven te betalen of loon in geval van ziekte of als er geen werk is. Die verschillen maken werknemers vaak veel duurder dan zzp'ers. Werkgevers stimuleren soms werknemers om zzp'er te worden, bijvoorbeeld met de belofte dat ze opdrachten van hen krijgen. Soms is dat stimuleren niet vrijblijvend, zoals wanneer werkgevers werknemers ontslaan en ze later weer voor zich laten werken, maar dan als zzp'er. Hoe vaak dit voorkomt is onduidelijk.

Als economische risico's intreden, van welke aard ook, staat de zzp'er er in principe alleen voor. De zzp'er is niet verzekerd van werk, zodat als opdrachten wegvallen, ook het inkomen wegvalt, en dan is er geen opzegtermijn, ontslagvergoeding of werkloosheidsuitkering. Ook als een zzp'er persoonsgerelateerde risico's overkomen (ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom) zijn er weinig collectieve vervangende inkomensbronnen.<sup>1</sup>

De vraag die daarom rijst is of het sociale stelsel nog wel adequaat ingericht is, nu er zulke aanzienlijke verschillen zijn tussen werknemers en zzp'ers. Die verschillen kunnen natuurlijk gerechtvaardigd zijn: door zzp'er te worden is betrokkene immers zelfstandige en dat impliceert dat hij of zij meer risico's voor eigen rekening wil

1. Ik laat hier de regeling zwangerschap en bevalling buiten beschouwing.

en kan nemen dan de werknemer. Werknemers verrichten immers afhankelijke arbeid, terwijl zzp'ers in theorie eigen baas zijn.

In theorie, want in sommige situaties zijn zzp'ers afhankelijk van maar enkele opdrachtgevers en/of hebben ze een laag inkomen, waardoor ze amper of geen reserves kunnen opbouwen. Ze zijn dan economisch kwetsbaar en kunnen in belangrijke financiële problemen komen als ze te weinig voorzorgsmaatregelen hebben genomen of als ze (financieel) niet in staat waren om voorzieningen te treffen.

Zzp'ers worden in dit boek behandeld omdat de inzet van zzp'ers nauw aansluit bij ontwikkelingen in het arbeidsbestel en de verzorgingsstaat, waarin allerlei vormen van flexibele arbeidsrelaties zijn ontstaan en zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers behoefte hebben aan meer flexibiliteit dan de traditionele arbeids-overeenkomst biedt.

Ik zal in paragraaf 5.2 ingaan op de rechtspositie van de zzp'er als die een opdracht aanneemt en uitvoert. Wat is de geldende regeling en hoe biedt deze bescherming bij tussentijdse beëindiging, niet-betaling of te late betaling? Wat zijn de mogelijkheden om minimumtarieven af te spreken? Vervolgens behandelt paragraaf 5.3 de afbakening van werknemers en zzp'ers, hetgeen van belang is voor de vraag wie onderworpen is aan de premieplicht. Deze afbakening is tevens van belang voor de vraag welke categorieën zzp'ers te onderscheiden zijn, en of de sociale bescherming voor hen toereikend is. Die laatste vraag wordt verder uitgewerkt in paragraaf 5.4 en 5.5. Deze bespreking zal antwoord moeten geven op de vraag: is er behoefte aan meer sociale bescherming voor zzp'ers en aan welke criteria zou die moeten voldoen?

## 5.2 De zzp als opdrachtnemer

In paragraaf 5.1 zijn zowel economische als persoonsgerelateerde risico's genoemd. In deze paragraaf behandel ik de economische risico's. De economische risico's worden ook wel de ondernemersrisico's genoemd. Daaronder vallen verschillende risico's, waaronder gebrek aan opdrachten door economische crisis, wanbetaling, plotseling stopzetten van de opdracht en het hebben van geen of onvoldoende opdrachten.

Bij de bescherming tegen de economische risico's van zzp'ers wordt in de literatuur vaak slechts kort stilgestaan (De Laat 2017). De redenering is dat het gebrek aan opdrachten of tegenvallende resultaten nu eenmaal een ondernemingsrisico is en dat hier geen werkloosheidsregeling voor te creëren valt.<sup>2</sup> Op zich is dat juist. Wel heeft de zzp'er soms te maken met wanbetaling, slechte betaling en plotseling beëindigen van opdrachten. Dit vormt voor hem in verband met zijn beperkte reserves vaak een groot risico.

### *De opdrachtovereenkomst*

Zzp'ers werken op basis van een overeenkomst tot opdracht,<sup>3</sup> geregeld in artikel 7:400 BW. Deze is veel meer regelend van aard dan de arbeidsovereenkomst, hetgeen

2. Wilthagen 2012, p. 27 opperde het idee van een basis WW-inkomensdervingsvoorziening voor iedereen. Dit is echter nog niet uitgewerkt.

3. Of ze werken op een overeenkomst tot het aannemen van werk. Aangezien de overeenkomsten tussen zzp'ers en werknemers bij de overeenkomst tot opdracht het grootst zijn, zal deze hier besproken worden.

betekent dat partijen in hun overeenkomst van veel wettelijke bepalingen kunnen afwijken. Aangezien in de tijd dat deze bepalingen werden gemaakt zelfstandigen vooral voor particulieren werkten, is de wettelijke bescherming van de opdracht-overeenkomst, voor zover die er al is, vooral gericht op de opdrachtgever (*Kamerstukken II*, 1982/83, 17.779, nr. 3, p. 2. Zie ook Oey 2014, p. 12 en 15). Een particulier die een loodgieter inhuurt kan zodoende bijvoorbeeld gemakkelijk een opdracht beëindigen zonder schadevergoeding te hoeven betalen. Bij een zzp'er die werkt voor een groot bedrijf hebben we echter een andere situatie, waarin de zzp'er erg afhankelijk kan zijn van die opdrachtgever en is het soms problematisch dat juist de opdrachtgever bescherming krijgt (Hartlief 2003, p. 8).

Symbolisch, maar niet zonder juridische betekenis, is dat artikel 7:401 BW bepaalt dat de opdrachtnemer bij de werkzaamheden de zorg van een goed opdrachtnemer in acht moet nemen; een dergelijke bepaling bestaat niet ten aanzien van de opdrachtgever. Dat kan van belang zijn bij geschillen, aangezien uit de eis van goed 'opdrachtnemerschap' normen voortvloeien die bij een belangenafweging ten voordele van de opdrachtgever kunnen uitpakken.

De vraag rijst dan ook of er geen aparte regeling moet komen voor de zzp'er die werkt voor grote opdrachtgevers (zo ook De Laat 2017).

#### *De bescherming van de zzp'er bij aangaan en uitvoering van de opdracht*

Het BW legt vast dat als de overeenkomst door de opdrachtnemer in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf is aangegaan, de opdrachtgever hem loon verschuldigd is. Bij overeenkomsten die hierover onduidelijk zijn (het kan bijvoorbeeld een mondelinge overeenkomst zijn), geeft deze bepaling derhalve bescherming aan de opdrachtnemer. Als de hoogte van het loon niet door partijen bepaald is, dan is de opdrachtgever het op de gebruikelijke wijze berekende loon of, bij gebreke daarvan, een redelijk loon verschuldigd. Ofschoon deze formulering (noodzakelijkerwijs) vaag is, geeft ze enige aanknopingspunten. Zo kan gebruik worden gemaakt van de tarieven en afspraken die gebruikelijk zijn in de bedrijfstak om het loon vast te stellen. Als die informatie niet aanwezig is, dan zal een deskundige hierover informatie moeten verschaffen, en die zal ook naar de gebruiken in de branche moeten kijken en naar het werk dat de opdrachtnemer heeft verricht.

De Hoge Raad overwoog in een arrest dat wat in een concreet geval als een redelijk loon heeft te gelden onder meer afhangt van de aard en de zo nodig schattenderwijs te bepalen omvang van de verrichte werkzaamheden en van hetgeen in de branche gebruikelijk is. Aan de bepaling van een redelijk loon kan, aldus de Hoge Raad, geen nauwkeurige berekening ten grondslag worden gelegd, waardoor geen hoge eisen kunnen worden gesteld aan de stelplicht van de opdrachtnemer en de motivering door de rechter.<sup>4</sup> Met deze uitspraak komt de Hoge Raad de zzp'er dus in enige mate tegemoet.

De wet bepaalt voorts dat de opdrachtgever de opdrachtnemer de onkosten moet vergoeden die verbonden zijn aan de uitvoering van de opdracht, voor zover deze niet in het loon zijn begrepen.

Van groot belang voor de positie van de zzp'er is hoe de voorwaarden van de overeenkomst tot stand komen. Aangezien de wet slechts regelend recht biedt, kan

4. HR 19 december 2008, ECLI:NL:HR:2008:BG1680 (3Span/Recreatiebeheer Brabant Limburg).

van veel bepalingen van het Burgerlijk Wetboek worden afgeweken. Dat kan dus ook ten nadele van de zzp'er zijn, en dat zal zeker bij een grote opdrachtgever kunnen gebeuren, die in algemene voorwaarden veel van de risico's bij de zzp'er kan leggen. Het BW geeft, anders dan bij consumenten, geen bescherming tegen onredelijk bezwarende voorwaarden (De Laat 2017).

De positie van de zzp'er zou aanmerkelijk versterkt worden als hij zich met anderen kan verenigen en zo gemeenschappelijke voorwaarden kan vaststellen. Een beperking hierbij is de Mededingingswet, die prijsafspraken verbiedt. Daarbij biedt de zgn. bagatelbepaling overigens wel soelaas. Deze geldt voor afspraken tussen maximaal acht ondernemingen met gezamenlijk niet meer omzet dan 500.000 euro, als ze in hoofdzaak goederen leveren of niet meer dan 1,1 miljoen euro, als het om andere ondernemingen gaat. Door een initiatiefwetsvoorstel is de uitzondering onlangs uitgebreid tot overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van daadwerkelijke of potentiële concurrenten op een of meer van de relevante markten. De uitzondering geldt indien het gezamenlijke marktaandeel van de bij de overeenkomst, het besluit of de onderling afgestemde feitelijke gedraging betrokken ondernemingen of ondernemersverenigingen op geen van de relevante markten groter is dan 10%. Bovendien mag de overeenkomst, het besluit of de onderling afgestemde feitelijke gedraging de handel tussen lidstaten niet op merkbare wijze ongunstig beïnvloeden (art. 7 Mededingingswet). Als de groep groter is, mogen volgens de Mededingingswet geen prijsafspraken worden gemaakt.

Uit een evaluatie blijkt dat van deze mogelijkheid slechts beperkt gebruik wordt gemaakt. Overigens was slechts 10% van de geënuquêteerde bedrijven op de hoogte van deze bepaling en verklaarden de deelnemers dat er geen grote behoefte aan was, o.a. omdat ze geen goede samenwerkingspartners zien (Panteia 2014).

Vanwege de beperkte betekenis van de bagatelbepaling is de vraag interessant of afspraken ten behoeve van zzp'ers in een collectieve arbeidsovereenkomst kunnen worden gemaakt. In sommige bedrijfstakken bestaan (erg) lage tarieven voor werkzaamheden die worden uitgevoerd door zzp'ers. Een bekend voorbeeld is de beloning van vertalers en ondertitelaars. Een cao kan op grond van artikel 1, lid 2 Wet Cao ook overeenkomsten van opdracht of aanneming van werk betreffen. Toch is omstreden of in een cao aparte (minimum)tarieven voor opdrachtnemers mogen worden vastgelegd.

In 2006 werd in de cao voor remplaçanten bij symfonieorkesten van 2006 een tarief vastgelegd voor niet-werknemers; de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) reageerde hier echter op door hieraan een visiedocument te wijden (Nma 2007). De NMa concludeerde daarin dat vaste of minimumtarieven voor zelfstandigen opgenomen in een cao in strijd zijn met de Mededingingswet.

De FNV vocht dit standpunt aan voor Rechtbank en Hof Den Haag; de laatste legde vragen hierover voor aan het Hof van Justitie EU. Eerder had dit Hof al het *Albany*-arrest gewezen,<sup>5</sup> waarin het oordeelde dat arbeidsvoorwaarden ten gunste van werknemers in cao's in beginsel niet onder de mededingingsbepalingen van het EU-Verdrag vallen. Nu was de vraag echter of afspraken over zzp'ers die bedoeld zijn met het oog op de bescherming van werknemers tegen te goedkope zzp'ers ook onder de *Albany*-exceptie vallen. Het Hof beantwoordde de vraag in het arrest

5. HVJ 21 september 1999, zaak 67/96, *Jur.* 1999, I-5751, *Albany*.

*FNV-Kiem*<sup>6</sup> ontkennend. In cao's kunnen derhalve geen minimumafspraken voor zzp'ers worden vastgelegd, althans niet voor echte zelfstandigen. Voor schijnzelfstandigen kan het wel, aldus het Hof. Dat lijkt een open deur, maar interessant is dat het Hof een ruime definitie geeft van schijnzelfstandigen. Het overwoog dat een dienstverlener zijn hoedanigheid van zelfstandige marktdeelnemer, en dus van ondernemer, kan verliezen, wanneer hij niet zelfstandig zijn marktgedrag bepaalt, maar volledig afhankelijk is van zijn opdrachtgever, doordat hij geen van de uit de werkzaamheid van deze laatste voortvloeiende financiële en commerciële risico's draagt en werkzaam is als in de onderneming van bedoelde opdrachtgever opgenomen medewerker (overweging 33). Van belang is daarom of de werkende onder leiding van zijn werkgever handelt wat betreft onder meer de vrijheid om zijn tijdschema en de plaats en de inhoud van zijn werk te kiezen, hij niet deelt in de commerciële risico's van die werkgever en hij tijdens de duur van de arbeidsverhouding is opgenomen in de onderneming van die werkgever, waarmee hij een economische eenheid vormt (overweging 36). De kwalificatie als zelfstandige naar nationaal recht sluit, aldus het Hof, niet uit dat een persoon moet worden aangemerkt als werknemer in de zin van het Unierecht, indien zijn zelfstandigheid slechts fictief is en dus een echte arbeidsverhouding verhuult (overweging 35). Als iemand als werknemer in de zin van het Unierecht wordt aangemerkt zijn de mededingingsbepalingen niet van toepassing.

Het Hof hanteert dus met name het criterium of de werkende in de organisatie van de werkgever past voor wat betreft de bepaling van het tijdschema, de plaats en de wijze van uitvoering van de toevertrouwde taken om hem als schijnzelfstandige te beschouwen. Deze criteria zijn ruimer dan de Nederlandse, die toetsen of de werkenden zich kunnen laten vervangen en of er een gezagsrelatie is met de werkgever.

Het criterium van het Hof is zeker van belang. Terwijl de concertreplaçanten voor het stellen van de prejudiciële vragen als zelfstandigen en ondernemers beschouwd werden door het Hof 's-Gravenhage en ook Advocaat-Generaal Wahl dat deed, oordeelde het Hof Den Haag na het arrest van het Hof van Justitie dat concertreplaçanten schijnzelfstandigen zijn voor het mededingingsrecht, omdat zij zich aan voorschriften van plaats, tijd en inhoud moeten houden.<sup>7</sup> Dat zij zich eventueel mogen laten vervangen is dus niet relevant. Wel blijven zij zelfstandigen naar Nederlands recht, zodat zij voor werkgevers goedkoper kunnen blijven dan werknemers, omdat bijvoorbeeld het ontslagrecht en bepalingen omtrent loonbetaling als er geen werk is of bij ziekte niet gelden.

Conclusie is dat voor echte zelfstandigen cao-partijen geen afspraken mogen maken over hun beloning en voorwaarden. Voor schijnzelfstandigen kan dat wel. Er wordt echter nog weinig gebruik van gemaakt.

Het is wel mogelijk dat in een wettelijke regeling bepaalde minimumvoorwaarden voor zzp'ers worden vastgelegd. Voorwaarde daarvoor is dat de overheid zélf niet indirect strijd mag handelen met het mededingingsrecht door verboden ondernemersafspraken te bevorderen, te faciliteren of goed te keuren, en dat op basis van het nationale recht vrijgestelde afspraken tussen zzp'ers nog wel in strijd kunnen komen met het Europese kartelverbod (Gerbrandy & Kreijger 2016). Dit criterium

6. Zaak C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411.

7. Hof Den Haag 1 september 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2305.

biedt daarom veel onzekerheid en de kans dat er gebruik van wordt gemaakt is niet erg groot.

#### *Ontslag*

De opdrachtgever kan te allen tijde de overeenkomst opzeggen. De positie van de opdrachtnemer is meer beperkt: de opdrachtnemer die de overeenkomst is aangegaan in de uitoefening van een beroep of bedrijf kan, behoudens gewichtige redenen, de overeenkomst slechts opzeggen, indien zij voor onbepaalde duur geldt en niet door volbrenging eindigt. Een natuurlijk persoon die een opdracht heeft verstrekt anders dan in de uitoefening van een beroep of bedrijf is ter zake van een opzegging geen schadevergoeding verschuldigd.

De rechter kan in individuele gevallen bepalen dat toch een opzeggingstermijn moet worden aangehouden. Zo bepaalde de rechter dat opzegging dient plaats te vinden met inachtneming van de eisen van redelijkheid en billijkheid. Deze eisen kunnen meebrengen dat het opzeggen van de overeenkomst slechts kan geschieden met inachtneming van een redelijke termijn, en slechts op basis van een zwaarwegende grond of met het aanbieden van een redelijke schadevergoeding. Daarbij dienen alle omstandigheden van het geval te worden betrokken.<sup>8</sup> In een andere zaak bepaalde de rechter dat indien niets geregeld is in de overeenkomst, de opdrachtgever niet alleen een redelijke opzegtermijn moet hanteren, maar ook een geldige reden moet hebben voor het opzeggen van de overeenkomst.<sup>9</sup>

Ofschoon de rechter op deze manier wel bescherming biedt, is moeilijk voorspelbaar wat deze in een bepaald geval gaat inhouden. Bovendien kan veel van deze bescherming bij het aangaan van de overeenkomst weg gecontracteerd worden.

#### *Voortijdige beëindiging*

Een opdracht kan eindigen voordat ze voltooid is, bijvoorbeeld omdat de opdrachtgever geen geld meer heeft of ontevreden is. De wet regelt dat als bij voortijdige beëindiging de vraag of loon verschuldigd is afhankelijk is of die tijd volbracht of verstreken is, de opdrachtnemer recht heeft op een naar redelijkheid vast te stellen deel van het loon (art. 7: 411 BW). In dit geval heeft de opdrachtnemer slechts recht op het volle loon indien het einde van de overeenkomst aan de opdrachtgever toe te rekenen is en de betaling van het volle loon, gelet op alle omstandigheden van het geval, redelijk is. Daarmee is een zekere bescherming gegeven aan de opdrachtnemer, aangezien anders gesteld zou kunnen worden dat als de opdracht niet afgerond is, niets verschuldigd is.

Van deze regels kan bij overeenkomst worden afgeweken, behalve ten nadele van de (particuliere) opdrachtgever; het kan dus wel ten nadele van de opdrachtnemer. *No cure, no pay* is dus ook mogelijk. Of de rechter deze afwijking ten nadele in bepaalde gevallen corrigeert, is niet in het algemeen te zeggen. Er is daardoor sprake van onzekerheid.

#### *Conclusies en aanbevelingen*

Bij de opdrachtovereenkomst hoort meer vrijheid dan bij de arbeidsovereenkomst. De wet bevat daarom veel minder bepalingen over de opdrachtovereenkomst dan

8. Rechtbank Amsterdam 30 januari 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BD7579, JAR 2008/252.

9. HR 3 december 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA3821, JOR 2000/44, RvdW 1999, 192, NJ 2000, 120.

over de arbeidsovereenkomst en geeft veel meer mogelijkheden om af te wijken van de wettelijke bepalingen. Deze opzet lijkt niet goed toegesneden op de positie van de zzp'er, aangezien deze zich in een veel afhankelijker positie ten opzichte van de opdrachtgever kan bevinden dan traditioneel het geval was bij zelfstandigen, die vooral met particuliere opdrachtgevers te maken hebben. Rechters corrigeren in sommige gevallen de uitkomsten, maar het hangt sterk af van de omstandigheden van het geval of dit gebeurt. Afgezien van deze rechtsonzekerheid is een gang naar de rechter nogal bezwarend.

Uit voorgaande blijkt dat de mogelijkheden voor regelingen met afspraken over minimumtarieven zeer beperkt zijn en zzp'ers zelf blijken van de schaarse mogelijkheden die er wel zijn maar weinig gebruik te maken.

Regelingen zullen zich daarom moeten beperken tot evidente gevallen van schijnzelfstandigen, zoals bij de concertremplaçanten, aangezien deze zelf weinig tot geen onderhandelingsmacht hebben om voor hun belangen op te komen en omdat ze de positie van werknemers door concurrentievervalsing aanzienlijk kunnen ondergraven. Zzp'ers worden regelmatig ingezet in de organisatie van de opdrachtgever (bouwplaatsen, zorg, taxivervoer, etc.), dus in een aanzienlijk aantal cao's zouden regelingen voor hen kunnen worden opgenomen. Het initiatief ligt hiertoe bij de sociale partners. De mogelijkheid om cao-afspraken te maken geldt niet voor zzp'ers die niet in de organisatie van de opdrachtgever meedraaien, de 'solitaire zzp'ers', dus deze mogelijkheid biedt zeker geen soelaas voor alle zzp'ers in een precaire situatie.

Zzp'ers zouden wel zelf kunnen onderzoeken of voor hun beroepsgroep afspraken gewenst zijn en mogelijk met toepassing van de bagatelbepaling. Indien die behoefte er niet is, heeft een regeling weinig zin en is deze ook niet gewenst.

De terughoudendheid om te komen tot een regeling over tarieven en eventuele andere voorwaarden volgt uit de specifieke positie van zzp'er als ondernemer, waarbij eerlijke mededinging en consumentenbelang belangrijke uitgangspunten zijn. Er zijn echter geen principiële bezwaren ontleend aan hun marktpositie tegen verbetering van de wettelijke regeling van de rechtspositie van opdrachtnemers in het BW. Immers, de vrijheid om een opdracht aan te gaan en de voorwaarden en beloning ervan te bepalen blijven intact, maar het gaat om het versterken van de positie van de opdrachtnemer ten opzichte van de opdrachtgever. Deze versterking zou in kunnen houden dat bepalingen omtrent de redelijke beloning en vergoeding bij tussentijdse eindiging van een duurcontract niet weg gecontracteerd mogen worden. Ook zou een geldige reden voor voortijdige beëindiging van de opdracht vereist moeten zijn, waarbij nader gedefinieerd wordt aan welke criteria zo'n geldige reden moet voldoen (bijvoorbeeld: onvoldoende middelen bij de opdrachtgever, onvoldoende kwaliteit van het werk door de opdrachtnemer, maar geen reden is: goedkoper aanbod van een andere partij). Verder zou ook een regeling voor de opzegperiode moeten komen, die het de zzp'er mogelijk maakt werk te zoeken tijdens de opzegperiode waardoor het risico op het niet hebben van werk kleiner wordt. Als opzegperiode zou voor een duurovereenkomst een periode van twee maanden kunnen worden aangehouden, tenzij dat gelet op de duur van de werkzaamheden tot dusver en/of de reden van beëindiging disproportioneel is. Ook zou geregeld moeten zijn dat bij tussentijdse beëindiging door de opdrachtgever het loon naar evenredigheid van de verrichte diensten of de duur van de werkzaamhe-

den wordt betaald, waarvan alleen afgeweken kan worden als dat disproportioneel is gelet op de reden van beëindiging.

Ten slotte is ook het laat betalen van rekeningen een groot probleem voor de zzp'er. Geregeld zou kunnen worden dat rekeningen over verrichte werkzaamheden betaald worden binnen vier weken, en dat daarna de wettelijke rente per dag betaald moet worden.

Met deze bepalingen is er meer inkomensbescherming bij het einde van de opdracht. Hoewel werkloosheid hiermee niet voorkomen kan worden, is er meer ruimte om te zoeken naar alternatieven.

Het dient natuurlijk wel duidelijk te zijn voor welke overeenkomsten zo'n aparte regeling zou gelden. De regeling zou moeten gelden voor situaties waarin de opdrachtgever en de opdrachtnemer beide handelen in bedrijf en beroep, waarbij de opdrachtnemer geen personeel in dienst heeft.

### 5.3 De afbakening van zzp'ers en werknemers voor premie- en loonheffing

*Het dilemma van bevorderen rechtszekerheid en voorkomen van schijnconstructies*

In de vorige paragraaf was de vraag aan de orde of voor zelfstandigen afspraken in cao's gemaakt kunnen worden. Daarvoor is de afbakening tussen werknemers en schijnzelfstandigen in het licht van EU-recht van belang. Deze kwestie staat los van de vraag hoe in het nationaal recht werknemers en zelfstandigen worden onderscheiden voor het arbeidsrecht, socialezekerheidsrecht en fiscaal recht. Daarbij kan het soms de opdrachtnemer zijn die zich op gegeven moment erop beroept dat hij werknemer is, bijvoorbeeld als zijn opdrachtovereenkomst beëindigd wordt of als hij een beroep wil doen op een werknemersverzekering.

De meeste discussies gaan echter over de vraag wanneer iemand door de Belastingdienst als zelfstandige of werknemer aangemerkt wordt met het oog op premie- of belastingheffing.

De term zzp'er heeft geen juridische betekenis en kan betrekking hebben op verschillende categorieën werkenden. Vandaar dat over deze categorie zoveel discussie mogelijk is. Over de afbakening van zzp'ers ten opzichte van werknemers is de afgelopen jaren veel geschreven (bijv. Westerveld 2011, Boot 2012 & 2016). Voor het doel van dit hoofdstuk is het niet nodig om alle aspecten van dit probleem hier uitgebreid te behandelen, maar het gaat hier enkel om de afbakening. Deze afbakening is van belang omdat een werknemer onderworpen is aan premie- en loonheffing, en daarmee bij dezelfde beloning als een zzp'er een aanmerkelijk lager netto-inkomen heeft.

Het verschil in premies kan het aantrekkelijk maken voor werkenden om als zzp'er aan de slag gaan, ook als ze in dezelfde positie als werknemers verkeren. Omdat de verzekeringskassen door de keuze voor zzp-schap premies mislopen, bestaat het risico dat het draagvlak voor de werknemersverzekeringen ondermijnd wordt. Een ander risico is de mogelijk ongelijke concurrentiepositie tussen ondernemers die wel of niet van zzp'ers in plaats van werknemers gebruikmaken. Een derde risico is dat door schijnconstructies afhankelijke werkenden sociale bescherming onthouden wordt waar die wel voor werknemers nodig wordt geacht.



Voor de afbakening tussen werknemers en zelfstandigen zijn primair de criteria voor de arbeidsovereenkomst van belang: is er een gezagsrelatie, moet persoonlijk arbeid worden verricht (mag men zich laten vervangen?) en wordt er loon betaald? Deze criteria zijn niet erg scherp; bovendien kunnen er variaties zijn bij de beoordeling ervan naargelang de aard van het werk (Interdepartementale werkgroep 2017). Zo is er aan de bovenkant van de arbeidsmarkt, bijv. bij een chirurg in loondienst, geen gezagsrelatie in de zin van instructies door een leidinggevende over het uitvoeren van operaties, maar dient de chirurg-werknemer zich wel te houden aan bijvoorbeeld werkrooster, veiligheids- en reinheidsvoorschriften en huisvoorschriften. Een als zelfstandige werkende chirurg heeft echter met dezelfde voorschriften te maken. Een dergelijk probleem bij de beoordeling van de gezagsrelatie vindt men ook bij o.a. onderwijsgevend, financiële dienstverleners en ICT-specialisten. Ook het vervangingscriterium is problematisch in de hogere segmenten van de arbeidsmarkt: ook zelfstandigen zijn vaak verplicht het werk zelf uit te voeren en mogen zich niet laten vervangen. De opdrachtgever wil immers zeker weten dat de afgesproken kwaliteit geleverd wordt.<sup>10</sup>

In lagere segmenten van de arbeidsmarkt zal het voor de opdrachtgever veel minder problematisch zijn als een opdrachtnemer zich laat vervangen; een timmerman die zich laat vervangen weet wel welke collega vergelijkbaar werk kan leveren. Het vervangingscriterium weegt minder zwaar; wel weegt bij dit type werk de gezagsrelatie zwaarder, aangezien precieze instructies gegeven worden over hoe het werk gedaan wordt. De criteria kunnen dus niet al te scherp in het algemeen worden toegepast.

Als de criteria voor de arbeidsovereenkomst tot uitgangspunt worden genomen om zzp'ers en werknemers van elkaar te onderscheiden, kan pas achteraf definitief worden vastgesteld of aan de criteria voldaan is. Dat hangt samen met de vaagheid van de criteria, waardoor de wijze waarop daadwerkelijk vormgegeven wordt aan de arbeidsrelatie bepalend is of aan de criteria voldaan is. Bovendien moet worden meegewogen wat partijen beoogd hebben met betrekking tot de arbeidsrelatie.

Personen zonder arbeidsovereenkomst kunnen overigens op basis van wettelijke bepalingen met werknemers gelijkgesteld zijn, indien ze geen zelfstandigen zijn (dat wil met name zeggen dat ze geen ondernemersrisico lopen en geen eigen productiemiddelen hebben), zie artikel 4 en 5 van de werknemersverzekeringen. Dit alles betekent dat opdrachtnemers en hun opdrachtgevers op gegeven moment kunnen worden geconfronteerd met een aanslag voor de werknemerspremies als de Belastingdienst hen niet als zelfstandigen beschouwt. Als aldus pas achteraf wordt vastgesteld dat er sprake is van verzekeringsplicht, bestaat derhalve rechtsonzekerheid.

Hier is een dilemma. Naarmate immers criteria scherper worden geformuleerd, wordt de rechtsonzekerheid geringer. Door de Commissie-Boot (2016) en de Interdepartementale werkgroep (2017) worden als voorbeeld van scherpe criteria genoemd: personen die minder dan vijf uur per week werken hebben geen arbeidsovereenkomst (of: zijn niet verplicht verzekerd), alle postbestellers werken op basis

10. Uit onderzoek van Research voor Beleid volgt dat 63% van de opdrachtnemers zich niet door een willekeurig ander persoon mogen laten vervangen en 56% is verplicht aanwijzingen van hun opdrachtgever op te volgen, zie Bouma & Frouws 2011, p. 42).

van een arbeidsovereenkomst, of iedereen die zich formeel mag laten vervangen werkt niet op arbeidsovereenkomst.

Dergelijke criteria kunnen echter tot strategisch gedrag leiden (Interdepartementale werkgroep 2017): opdrachtgever en -nemer kunnen een bepaalde relatie zo inrichten dat aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan. Anderen, die net niet aan deze voorwaarden voldoen, zullen de criteria ter discussie stellen. De criteria kunnen voorts ook categorieën uitsluiten van werknemersbescherming waarvan juist wenselijk geacht wordt dat ze wél beschermd zijn. En ze kunnen ook arbeidsrelaties insluiten waar dat voor betrokkenen erg bezwaarlijk is en de opdrachtnemers buiten opdrachten gaan vallen.

Deze criteria kunnen vooraf zekerheid geven over de kwalificatie van de arbeidsrelatie of niet. Als het onwenselijk wordt geacht dergelijke criteria vooraf te geven, dan kan pas na een bepaalde periode vastgesteld worden of er sprake is van werknemer of niet. Als voor die benadering gekozen wordt, bestaat de mogelijkheid om met terugwerkende kracht premie te heffen of slechts voor de toekomst. Deze verschillende benaderingen zijn te zien in de recente geschiedenis, zoals we hierna zullen zien.

*Van onzekerheid tot VAR, weer terug naar DBA, en nu?*

Toen in de jaren negentig van de vorige eeuw steeds meer variëteiten ontstonden in ondernemersvormen, waardoor er aanzienlijke rechtsonzekerheid bestond voor opdrachtgevers en -nemers over de vraag of werknemerspremies verschuldigd waren,<sup>11</sup> koos de regering voor een radicale oplossing, die vooral rechtszekerheid bood. Politieke overwegingen om deregulering en bevordering van ondernemerschap te bevorderen gaven hierbij de doorslag.

Om de bedoelde rechtszekerheid te bereiken werd de zgn. Verklaring arbeidsrelatie winst uit onderneming (VAR-wuo) ingevoerd. Deze verklaring hield in dat de werkende zelf over zijn of haar omstandigheden een verklaring moest invullen. Een niet-vastgelegd, maar vaak gehoord criterium was dat met name van belang was dat men ten minste drie opdrachtgevers per jaar moest hebben voor een VAR-wuo. Natuurlijk wisten de meeste startende ondernemers niet hoeveel opdrachtgevers ze zouden krijgen, dus de invulling van de gegevens was vaak speculatief en vooral gericht op het verkrijgen van de verklaring. In 2004 werd de wet zo gewijzigd dat de opdrachtgever geheel gevrijwaard werd voor een aanslag voor werknemerspremies bij een opdrachtnemer die een VAR-wuo had. Maximale rechtszekerheid voor de opdrachtgever dus. Het risico dat alsnog een heffing werd opgelegd kwam daarmee alleen bij de opdrachtnemer te liggen.

In de praktijk was het erg gemakkelijk om een VAR-wuo te verkrijgen, aangezien de opdrachtnemer de VAR-aanvraag zelf invulde, zonder betrokkenheid van de opdrachtgevers, en hij kon weten wat de 'juiste' antwoorden zijn om de verklaring te krijgen (Westerveld 2011, p. 12; Boot 2012, p. 12). Daarmee rees de verdenking dat de verklaring in een aanzienlijk aantal gevallen afgegeven werd waarin in feite sprake was van een arbeidsovereenkomst.

Toen de strijd tegen schijnconstructies hoog op de agenda kwam te staan werd dit niet langer wenselijk geacht en de VAR werd in juli 2016 afgeschaft. De Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA, *Kamerstukken II*, 2014/15, 34.036, nr. 11,

11. *Kamerstukken II* 2000/01, 27.686, nr. 3.

*Stb.* 2016, 45) kwam ervoor in de plaats. Deze wet introduceerde de mogelijkheid dat een zzp'er gebruik kan maken van een door de Belastingdienst goedgekeurde overeenkomst voor een bepaalde sector zoals het onderwijs, de 'modelovereenkomst', of dat hij of zij een individuele overeenkomst ter goedkeuring aan de Belastingdienst voorlegt. Als men die hanteert en ernaar handelt dan is men zzp'er. Voor de goede orde: het is niet verplicht om hier gebruik van te maken, de overeenkomsten bieden alleen meer zekerheid.

In plaats van algemene criteria, zoals bij de VAR, wordt derhalve gebruikgemaakt van een overeenkomst die het mogelijk maakt alle relevante specifieke aspecten van de arbeidsrelatie te beschrijven, zodat duidelijker is of aan de voorwaarden van zelfstandigheid voldaan is dan wanneer algemene criteria gelden.

Omdat de Belastingdienst echter veel van de individuele overeenkomsten afwees, waardoor veel werkenden niet meer als zzp'er aan de slag konden (opdrachtgevers vonden het risico te groot) ontstond groot tumult. De Staatsecretaris van Financiën stelde uiteindelijk een moratorium op de handhaving van de wet tot 1 januari 2018 in. Alleen nog zgn. evident kwaadwillenden worden geconfronteerd met een naheffing als niet aan de criteria voor zelfstandigheid voldaan is. Kortom: nog steeds vage criteria, zwakke handhaving, maar wel zekerheid vooraf.

#### *Hoe verder?*

Het voorgaande heeft duidelijk gemaakt welk dilemma er is bij het afbakenen van werknemers van zzp'ers. Aan de ene kant staat de rechtszekerheid, die met zich meebrengt dat vooraf duidelijkheid bestaat of iemand zzp'er is of niet. De andere kant is de maatschappelijke wenselijkheid om schijnconstructies tegen te gaan, het draagvlak voor de werknemersverzekeringen te behouden en oneerlijke concurrentie te voorkomen. Bij het formuleren van bepaalde criteria bestaat steeds het risico van strategisch gedrag dat het maatschappelijk belang ondermijnt. Vandaar dat het op zich wenselijk is om achteraf pas vast te stellen of er sprake is van een echte zelfstandige. Dat levert echter weer problemen op met de rechtszekerheid. De vraag zal wel bij menigeen opkomen of de benadering van het Hof van Justitie (par. 5.2) niet een optie is om onderscheid te maken tussen werknemers en schijnzelfstandigen. Deze definitie is echter in sommige opzichten te beperkt, aangezien het goed kan zijn dat iemand die niet in een organisatie van de opdrachtgever past, toch te weinig zelfstandig ondernemer is om als zelfstandige aangemerkt te worden (hij of zij is bijvoorbeeld te veel afhankelijk van een opdrachtgever en beschikt niet over noemenswaardige eigen productiemiddelen).

Het systeem van (model)overeenkomsten lijkt daarom geschikter om de gewenste zekerheid te verschaffen, omdat het preciezer dan algemene criteria de toekomstige situatie kan beschrijven. Belangrijke vraag is of het nodig en mogelijk is om de (individuele) overeenkomsten minder streng te beoordelen dan tot dusver gebeurde, of dat betrokkenen hun overeenkomsten kunnen aanpassen zodat ze voldoen aan de criteria van de Belastingdienst.

De Interdepartementale werkgroep heeft een tiental scenario's ontwikkeld die hierbij gevolgd kunnen worden (Interdepartementale werkgroep 2017). Een belangrijke vraag hierbij is of de problematiek (anders dan door te draaien aan de knoppen van de criteria voor arbeidsovereenkomst of aan die van de rechtszekerheid) ook

kan worden benaderd door de tegenstelling werknemer/zzp'er minder scherp te maken. Dit zou meer (ook formele) ruimte bieden voor personen die weliswaar niet echt zelfstandig zijn, maar die dit wel graag willen zijn, om niet onderworpen te zijn aan werknemersverzekeringen. Die benadering stelt derhalve de vraag aan de orde welke bescherming er gewenst is voor zzp'ers, de twijfelgevallen en de werknemers. Hierover gaat de volgende paragraaf.

#### 5.4 Verschillen tussen zzp'ers met het oog op sociale bescherming

Met de term zzp'er kunnen verschillende groepen worden aangeduid. Voor de discussie over sociale bescherming zijn de volgende het meest relevant om te onderscheiden:

1. De eerste categorie betreft personen die op kleinschalige basis zelfstandige arbeid verrichten en daar een laag inkomen uit ontvangen, zeg 10.000 euro per jaar of minder. Deze arbeid wordt vaak verricht naast werkzaamheden als werknemer (men zou hen 'hybride ondernemers' kunnen noemen) of naast een VUT-uitkering of pensioen.<sup>12</sup> Er zijn ook zzp'ers zonder andere werkzaamheden; ze hebben enkel lage inkomsten uit zzp-activiteiten. De fiscale voordelen van het ondernemerschap spelen (waarschijnlijk) een grote rol om zzp'er te worden en te blijven; door fiscale tegemoetkomingen en aftrekposten vinden deze werkenden het inkomen netto voldoende om het zzp-schap voort te zetten.
2. De tweede categorie is die van personen die het onderwerp waren van de vorige paragraaf, bij wie het onzeker is of zij voldoen aan de criteria voor zelfstandig ondernemerschap. Hun situatie en werkzaamheden verschillen weinig van die van werknemers.
3. De derde categorie betreft mensen die voor meerdere opdrachtgevers werken, echt zelfstandig zijn en daar een inkomen aan ontleen waar ze van kunnen leven en dat ze kunnen investeren in hun onderneming.

Hiermee zijn de drie hoofdcategorieën aangeduid. De derde categorie kan men de echte zzp'ers noemen, in die zin dat ze zelfstandig ondernemer zijn. Het onderscheid tussen de categorieën is wel fluïde en ook binnen de categorie van de echte zzp'ers zijn er grote verschillen in omzet en inkomen.

In de discussie over een eventuele sociale bescherming van zzp'ers wordt meestal niet voor de eerste categorie voorgesteld om speciale regelingen te treffen. Het gaat weliswaar om mensen met lage inkomsten, maar er zijn grote variaties in welke inkomsten of inkomensbronnen ze naast hun zzp-schap hebben.<sup>13</sup>

De tweede categorie betreft personen bij wie twijfel bestaat of het wel echte zelfstandigen zijn, bijvoorbeeld omdat ze maar weinig opdrachtgevers hebben, soms alleen de oud-werkgever. Deze werkenden hebben echter formeel meer vrijheid

12. SER 2010, p. 191 vermeldt dat 43% van de zzp'ers een winst heeft van lager dan 10.000 euro. Van de zzp'ers heeft 16% een winst van tussen 10.000 en 20.000 euro. Tweederde van de hybride ondernemers heeft meer dan 10.000 euro inkomsten uit andere bronnen dan werkzaamheden dan als ondernemer. Van de zzp'ers heeft 10% een jaarwinst van ten minste tweemaal modaal.

13. Bovendien is er geen reden voor de overheid om niet-levensvatbare ondernemingen te steunen. In deze benadering past het standpunt dat de fiscale ondernemersvoordelen zo moeten worden aangepast, dat ze niet langer doorslaggevend zijn om ondernemer te worden.

dan werknemers (ze mogen zich laten vervangen en hebben vaak meer vrijheid om te bepalen of ze een opdracht aannemen en om hun werktijden te kiezen). We hebben deze categorie in paragraaf 5.3 behandeld. Hier moet nog aan toegevoegd worden dat deze categorie in die zin erg divers is dat sommigen, met name hoger opgeleiden, sterk hechten aan de vrijheid die het ondernemerschap met zich meebrengt. Ze ervaren een arbeidsovereenkomst als knellend, omdat ze minder zeggenschap hebben over hun werk. Vanuit deze groep bestaat aanzienlijke druk om de eisen aan zelfstandig ondernemerschap minder strikt toe te passen, zodat zij ongestoord zzp'er kunnen blijven. Ook in de horeca, waar veel jongeren, onder wie studenten, werken, hebben werknemers vaak behoefte aan flexibiliteit. Er zijn echter ook arbeidskrachten, met name in het lagere segment, die eigenlijk liever werknemer zouden zijn (zie ook Interdepartementale werkgroep 2017). Kortom, ruime variatie.

De derde categorie betreft de echte zelfstandigen. Ook hier bestaan belangrijke verschillen in omzet en in omvang van de werkzaamheden. Zo zijn er zelfstandigen met een bescheiden omzet, die nogal kwetsbaar zijn als risico's intreden en die weinig reserves kunnen aanleggen; er zijn ook zelfstandigen met een hoge omzet, die ingrepen in hun positie (zoals een collectieve verzekering) sterk afwijzen.

Gelet op deze verschillende invalshoeken worden hierna de verschillende risico's besproken vanuit de vraag of een beschermingsregeling nodig en mogelijk is.

## 5.5 Sociale risico's

### *Enige cijfers*

De discussie over de sociale bescherming van zzp'ers betreft met name de tweede en de derde categorie. Maar deze bestaat, als gezegd, uit verschillende groepen. De aandacht gaat vooral naar de afhankelijke zzp'er die bij tegenslag in ernstige problemen komt. Als karakteristiek wordt hier genoemd: hij heeft slechts één opdrachtgever, was eerder in loondienst bij één werkgever, heeft geen vrije keus gemaakt om zelfstandige te worden en heeft een voorkeur voor een arbeidsovereenkomst (Bouma & Frouws 2011, p. 55). Uit het onderzoek van het laatst aangehaalde werk blijkt dat bij 45% van de onderzochten ten minste één risicofactor aanwezig is. Het gaat dus om een groot aandeel van economisch afhankelijke personen die kwetsbaar zijn bij tegenslag en weinig mogelijkheden hebben om zelf risico's te dragen. Deze personen zullen zich vooral in de tweede categorie bevinden; ook in de derde categorie kunnen zich zzp'ers bevinden met een laag inkomen, die kwetsbaar zijn bij tegenslag, zoals ziekte.

Zelfstandigen zullen het bij gebrek aan sociale regelingen primair moeten hebben van eigen vermogen. Uit het IBO-rapport over zzp'ers (IBO 2015) blijkt dat het mediaan inkomen van zelfstandigen aanmerkelijk lager ligt dan dat van werknemers, al zijn de verschillen kleiner als ook de fiscale regels en het inkomen van partners wordt meegerekend. Het vermogen van huishoudens van zzp'ers is met ongeveer 103.000 euro echter drie keer zo hoog als het mediaan vermogen van huishoudens van werknemers (34.000 euro) (IBO 2015, p. 15). Een kwart van de zzp'ers heeft overigens niet of nauwelijks vermogen opgebouwd. Het vermogen is voor een belangrijk deel illiquide (zoals in huis of onderneming).

Het IBO berekende dat van de door haar onderzochte groep actieve zzp'ers die hun eigen arbeid of diensten aanbieden, ten minste 15 uur per week werken en geen

medeondernemer hebben (circa 400.000 zzp'ers), 25% een pensioen opbouwde ter hoogte van minder dan 50% van het huidige brutojaarinkomen. Een groep van 26% van de zzp'ers zou op basis van de situatie in 2010 uitkomen op een pensioen van tussen de 50 en 70% van het brutojaarinkomen. 49% van de zzp'ers zou uitkomen op een pensioen van meer dan 70% van het huidige brutojaarinkomen (IBO 2015, p. 19, met verwijzing naar Ministerie van SZW 2013).

De aanwezigheid van de vermogens naast de AOW, die een basisvoorziening biedt, kunnen een argument zijn dat het minder noodzakelijk is een verplichte collectieve ouderdomsregeling te treffen voor zzp'ers.

Uit het IBO-rapport blijkt ook dat slechts ruim een derde van de zelfstandigen in het bezit is van een arbeidsongeschiktheidsverzekering en dat de afgelopen jaren de verzekeringsgraad voor arbeidsongeschiktheid van zzp'ers zelfs is gedaald van 35,6% in 2010 naar 33,2% in 2013. Geslacht, leeftijd, werkuren en inkomen zijn factoren die van invloed zijn op de keuze om een arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten. Mannen sluiten vaker een verzekering af dan vrouwen.

Van de zzp'ers heeft 74% een financiële reserve opgebouwd, waarbij 58,2% meldt hiermee een periode van zes maanden of langer te kunnen overbruggen. Voor langdurige arbeidsongeschiktheid is dit echter vaak niet afdoende. De keuze om een verzekering af te sluiten wordt niet altijd volledig rationeel gemaakt, aldus het IBO-rapport (IBO 2015, p. 53).

#### *Mogelijke vormen van sociale bescherming voor zzp'ers*

Een betrekkelijk nieuwe vorm betreft broodfondsen voor zzp'ers. Een broodfonds is een onderlinge regeling waarbij leden geld inleggen, dat wordt uitgekeerd in geval van ziekte. Het broodfonds heeft als voordelen, zo wordt door betrokkenen genoemd, de kleinschaligheid, het ontbreken van overheadkosten en bureaucratistische procedures en het gevoel van wederzijds vertrouwen waarop het fonds gebaseerd is. Een broodfond kan zo opgezet zijn dat een lid zelf bepaalt welke ondersteuning het denkt nodig te hebben in geval hij of zij niet kan werken door ziekte; de hoogte van de in te leggen bijdrage en de hoogte van de uitkering zijn daarvan afhankelijk. Vaak geldt een 'wachttijd' van 30 dagen. De maximumduur is 2 jaar. Leden kunnen ook onderling afspreken hoeveel inkomensondersteuning iemand krijgt, bijvoorbeeld 750, 1000 of 1500 euro per maand, en uitgekeerd wordt als iemand zich ziek meldt.

Het broodfonds is daarom vooral nuttig voor een bepaalde, hechte groep mensen, maar kan niet als oplossing voor een grotere groep zzp'ers worden gezien, aangezien het risico en het gebruik van het fonds moeilijk beheersbaar zijn. Dekking bij langdurige arbeidsongeschiktheid zal de mogelijkheden van het fonds zeker te boven gaan.

Het fonds leent zich ook niet voor een ander kortlopend risico, werkloosheid, aangezien het moeilijk is om te bepalen of leden 'terecht' werkloos zijn en of hun bedrijf wel levensvatbaar is. Bovendien is bij een economische crisis het beroep op het fonds al snel te groot om te dragen. In feite bestond dit type voorziening al voor groepen werknemers vóór de invoering van de wettelijke sociale verzekeringen, zowel in Nederland als in andere landen (zie voor een vergelijking van dit type private initiatieven waaruit later wettelijke sociale zekerheid is voortgekomen, Pennings, Erhag & Stendahl 2013), maar die vrijwillige en ongesubsidieerde bescherming bleek niet duurzaam, vandaar dat er een verplichte, wettelijke regeling kwam.

Broodfondsen blijken overigens met name door zzp'ers aan de bovenkant van de arbeidsmarkt, en dan nog vooral degenen boven de veertig, te worden ingezet, zodat ze ook om die reden geen algemene oplossing kunnen vormen.

Een individuele (particuliere) verzekering is een andere mogelijkheid om de risico's van ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom te dekken. Probleem met deze verzekeringen is dat ze als kostbaar worden ervaren door zzp'ers, vooral omdat zzp'ers de premies alleen moeten betalen, zonder bijdragen van de opdrachtgever. Een derde mogelijkheid is het afsluiten van een vrijwillige ZW- en WIA-verzekering bij het UWV. Voorwaarde hiervoor is dat betrokkene verplicht verzekerd is geweest voor de ZW en de WIA in het jaar vóór de aanvang van de werkzaamheden als zelfstandige en hiervoor moet een aanvraag worden ingediend binnen een jaar na beëindiging van de verplichte verzekering.<sup>14</sup> Deze optie is dus alleen van belang voor ex-werknemers.

Een vierde vorm betreft speciale collectieve verzekeringen voor zzp'ers. Collectieve verzekeringen zijn vooral geschikt voor risico's waarvan de overheid vindt dat alle betrokkenen eraan mee moeten doen, teneinde te voorkomen dat er mensen zijn die een onvoldoende voorziening hebben als het risico intreedt. Door het collectieve karakter is tevens sprake van risicospreiding, zodat niet alleen de 'slechte risico's' zich aanmelden. Voor een eventuele bijdrage uit publieke middelen is een collectieve verplichte regeling geschikter dan een vrijwillige.

Het is, gelet op het voorgaande nuttig om een onderscheid te maken tussen het risico van arbeidsongeschiktheid en ouderdom.

#### *Het arbeidsongeschiktheidsrisico*

Voor zelfstandigen heeft lange tijd een verplichte collectieve verzekering bestaan, in eerste instantie een volksverzekering, namelijk vanaf 1976 de AAW, die voorzag in een uitkering op het bestaansminimum (70% van het brutominimumloon<sup>15</sup>) in geval van volledige arbeidsongeschiktheid nadat betrokkene 52 weken ziek was geweest; bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid gold een lager uitkeringspercentage. In 1998 werd de regeling vervangen door de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ), die niet meer voor alle ingezetenen gold, maar alleen voor zelfstandigen. Als argument werd aangevoerd dat zelfstandigen, wanneer het aan henzelf wordt overgelaten zich te verzekeren, van verzekering afzien, vanwege de kosten of omdat ze het eigen risico optimistisch inschatten. Als arbeidsongeschiktheid intreedt zouden de kosten worden afgewend op de bijstandswet (Westerveld 2011, p. 14, *Kamerstukken II 1995/96*, 24.758, nr. 3, p. 13).

Deze benadering werd verlaten in 2004, toen de toegang tot de WAZ beëindigd werd. Vanuit kringen van zelfstandigen werd als bezwaar tegen de WAZ aangevoerd dat het premiepercentage hoog was in vergelijking met de uitkering die ze kregen in geval van arbeidsongeschiktheid; menig zelfstandige had daarom een aanvullende particuliere verzekering aangeschaft, en de optelsom van premies werd als een dure aangelegenheid gezien.<sup>16</sup>

Het SER-advies geeft interessante, gedetailleerde informatie over de beschikbare particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (SER 2010, p. 99 e.v.). Voor bij-

14. De WIA-premie voor vrijwillig verzekerden in 2017 is vastgesteld op 6,92%, de WW-premie op 1,55%, de Ziektewetpremie op 9,2%.
15. Respectievelijk van het daadwerkelijk verdiende loon indien lager.
16. Wet einde toegang WAZ, *Kamerstukken II 2003/04*, 29 497, nr. 3, p. 2. Zie ook Westerveld 2011, p. 25.

voorbeeld een uitkering van 32.000 euro per jaar moet een premie worden betaald van 259 tot 547 euro per maand (SER 2010, p. 109); dit is in de praktijk een percentage van tussen 8 en 17% van het verzekerde inkomen van betrokkene. De premie is overigens wel fiscaal volledig aftrekbaar. Deze premie wordt door zzp'ers vaak te hoog gevonden.

Er is daarom reden om een collectieve maatregelen te nemen. Belangrijk hierbij is dat zzp'ers dit ook zelf onderkennen. Momenteel heeft circa 40% van de zzp'ers een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Een groot deel van de niet-verzekerden geeft echter te kennen wel verzekerd te willen zijn (De Vries & Vroonhof 2010, p. 6.).

De vervolgvraag is of deze collectieve regeling ook verplicht moet zijn. Dat is een politiek heel gevoelige kwestie, en zzp-organisaties spreken zich in het algemeen scherp tegen een dergelijke verplichting uit. Als de mogelijkheid van opting-out bestaat vinden ze een dergelijke regeling wel geschikt.

Gelet op de verschillen tussen zzp'ers is het niet nodig of gewenst om voor allen hetzelfde beleid te voeren.

Voor de hybride zzp'ers met een lage omzet (categorie 1) is geen speciale voorziening nodig, hoe vreemd dat misschien ook klinkt. Men zou denken dat een voorziening nodig is voor juist de allerlaagste inkomens. Deze laagste inkomens hebben echter vaak nog een andere inkomensbron, bijvoorbeeld als werknemer. Bovendien moet voorkomen worden dat mensen om oneigenlijke redenen zelfstandige worden (dus vanwege fiscale voordelen of om verzekerd te zijn voor arbeidsongeschiktheid).

De categorie waar we het hier over hebben zou kunnen worden gedefinieerd in termen van uren werk per week of inkomen per jaar. Denkbaar is het bedrag van het wettelijk minimumloon (in 2017 19.254 euro per jaar; vgl. ook Westerveld 2011, p. 26), aangezien bij inkomstenverliesde bijstandsuitkering hier als vangnet kan dienen. Het bedrag is echter aan de hoge kant in geval van zzp'ers die geen andere inkomensbron naast hun zzp-inkomen hebben. Er valt daarom meer te zeggen voor een lager bedrag, zeg 10.000 euro per jaar.

Voor degenen die meer dan dit bedrag verdienen bestaat een opting-outmogelijkheid van de verplichte regeling. Van belang is dat deze alleen mag bestaan voor degenen die daadwerkelijk een adequate alternatieve regeling hebben. Redenen als dat de verzekering te kostbaar is, of het idee dat men nooit ziek wordt of nonchalant zijn niet voldoende. Voor opting-out is daarom vereist dat men deelneemt aan een regeling die waarborgt dat men een inkomen bij ziekte of arbeidsongeschiktheid heeft dat hoger is dan van de hierna te bespreken wettelijke regeling. Er dienen hiervoor wel kwaliteitseisen te worden vastgelegd voor een dergelijke alternatieve regeling. Laten we het aan de zzp-organisaties zelf overlaten met een eerste voorzet te komen.

De collectieve regeling moet voorzien in een uitkering ter hoogte van 50% van het eerder verdiende inkomen over de laatste drie jaar (tot het maximum dagloon voor werknemers) met als ondergrens het sociale minimum. Deze opzet beoogt de problemen met de WAZ te voorkomen, waarvan de uitkeringshoogte door veel zelfstandigen te laag werd gevonden, om welke reden ze ter aanvulling vaak nog een tweede verzekering moesten sluiten. De hoogte van 50% geeft een minimumnorm voor een adequate regeling, zoals ook uit IAO-verdragen blijkt; hij is aan de lage



kant, maar biedt daarmee ook reële ruimte voor een opting-outmogelijkheid voor hen die meer verdienen.<sup>17</sup>

Aangezien de financiering van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen momenteel een probleem is in verband met de hoge kosten, waarbij geen bijdrage bestaat van opdrachtgever of publieke kassen, dient bekeken te worden of een regeling mogelijk is die ruimte biedt voor bijdragen van anderen.

Denkbaar is dat de zzp'ers een opslag aan hun tarief toevoegen voor rekening van opdrachtgevers, aangezien daardoor direct de verschillen in kosten met werknemers veel minder worden. Dit kan echter negatieve effecten hebben, bijvoorbeeld als er een concurrentieverschil is met degenen die niet onder de verzekering vallen.

Een andere benadering is dat opdrachtgevers een bepaald tarief over de 'loonsom' die ze aan opdrachtnemers betalen direct aan de Belastingdienst afdragen ten behoeve van het fonds. Een regeling waarbij dat nu ook al gebeurt is de Duitse *Künstlersozialabgabe* (sociale bijdragen voor artiesten), een heffing op beloning betaald aan kunstenaars door uitgevers en bureaus die het werk van de artiesten verkopen. Deze heffingen worden geoormerkt om de sociale regelingen voor kunstenaars te financieren; ook de artiesten zelf betalen premies.<sup>18</sup>

In deze opzet worden de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen minder groot, hetgeen de oneigenlijke groei van opdrachtnemers zal verminderen. Deze bijdrage zal wel beperkt moeten zijn tot professionele opdrachtgevers, aangezien voor consumenten een extra belasting waarschijnlijk veel te zwaar zal wegen. De bijdrage van de opdrachtgever is niet noodzakelijk voor het recht op uitkering en bepaalt niet de hoogte van de uitkering. In die zin is het een ware collectieve regeling.

Er valt veel voor te zeggen dat de opdrachtgever ook voor de aan deze opdrachtnemers betaalde gelden het tarief betaalt voor de verplichte verzekering. Daarmee worden de verplichte verzekeringen ondersteund en zijn de opt-outers niet per definitie goedkoper dan de verplicht verzekerden, hetgeen de vitaliteit van de verplichte verzekering ten goede komt. Voor degene die kiest voor opt-out geldt dat hij of zij zelf kan bepalen hoe de kosten voor de regeling worden doorberekend in het tarief aan de opdrachtgever.

#### *Het ouderdomsrisico*

De benadering van ouderdomspensioenen verschilt van arbeidsongeschiktheidsregelingen, aangezien voor ouderdom in ieder geval een basisvoorziening in de vorm van de AOW bestaat en bij pensionering vermogen vrijvalt uit de onderneming.

Bedacht dient wel te worden dat de overheid van oordeel is dat alleen een AOW-pensioen voor werknemers erg mager is en dat het gewenst is dat werknemers aanvullende pensioenen opbouwen. Voor zzp'ers betekent dit dat het ook voor hen gewenst is dat ze een aanvullend inkomen opbouwen. Hier is echter veel minder reden dan bij arbeidsongeschiktheid om dat collectief en verplicht te doen.

17. Wellicht is dit lage bedrag wel reden om een benedengrens te leggen waarboven pas opting out mogelijk is, zodat men ten minste wel het bestaansminimum ontvangt.

18. De premie was onderworpen aan een procedure voor het Hof van Justitie (zaak 68/99, ECLI:EU:C:2001:137) met betrekking tot de vraag of deze ook mag worden opgelegd als de kunstenaars vallen onder een ander socialezekerheidsstelsel. Het antwoord was bevestigend.

Per slot van rekening geldt er ook geen algemene aanvullende pensioenplicht voor werknemers.

De verschillen tussen zzp'ers kunnen verschillende vormen van oudedagvoorziening mogelijk en nodig maken. Van belang is wel om na te gaan of een aanvullende regeling voor zzp'ers aantrekkelijker kan worden gemaakt. Dat is wel nodig; 25% van de zelfstandigen zegt geen pensioen op te bouwen, en 40% doet naar eigen zeggen te weinig aan pensioenopbouw (SER 2010, p. 119).

Belangrijk is dat het pakket zo goed mogelijk aansluit bij de individuele situatie en dat het flexibel ingevuld wordt. Een bijkomend probleem is dat de opgebouwde pensioenen die men als werknemer heeft vaak slecht aansluiten bij de regelingen voor zelfstandigen; de als werknemer opgebouwde rechten worden vaak niet geïndexeerd. Bij faillissement van de werkgever en beroep op bijstand is het opgebouwde vermogen vaak onvoldoende beschermd (Wilthagen 2012, p. 29).

Er zijn ook nog wel belangrijke verschillen in fiscale regels met betrekking tot pensioenopbouw voor de verschillende groepen werkenden. Het is de vraag of dat terecht is. Er valt veel voor te zeggen dat de wijze waarop iemand aan het arbeidsproces deelneemt niet bepalend mag zijn voor de fiscale pensioenfaciliteiten. Wilthagen c.s. stellen voor om de gelijke behandeling van de verschillende categorieën werkenden te laten gelden voor zowel de opbouw van het pensioen als de uitkering.

Voor zzp'ers betekent dit dat voor hen een jaarruimte wordt vastgesteld waar ze pensioen over mogen opbouwen. Op deze wijze kunnen ze vaststellen wat hun pensioentekort is en dan kunnen ze dit aanvullen via de bestaande pensioenvoorzieningen. Informatie hierover zou via het Pensioenregister door de Belastingdienst moeten worden verstrekt aan de zzp'er, zodat er eenduidigheid is over de fiscale ruimte (Wilthagen 2012, p. 31).

Inmiddels is er een initiatief van vier zzp-organisaties (Stichting ZZP Nederland, Zelfstandigen Bouw, FNV Zelfstandigen en PZO) en verzekeringsmaatschappijen voor een nieuwe pensioenregeling voor zzp'ers. De belangrijkste kenmerken van het ZZP-Pensioenfonds zijn vrijwillige deelname, een flexibele inleg, geen winst-oogmerk, lage beheerskosten en een individuele rekening van de deelnemers. Individuen kunnen zelf bepalen wanneer de pensioenuitkering moet ingaan en wat de gewenste uitkeringsduur is. De hoogte van de uitkering hangt af van deze keuzes en het opgebouwd vermogen. Als iemand langdurig zonder inkomsten zit door arbeidsongeschiktheid kan men ook een beroep op deze voorziening doen, maar dat gaat derhalve direct ten koste van het latere pensioen. Probleem is nog dat bij beroep op een bijstandsuitkering of bij een faillissement voorkomen moet worden dat het opgebouwde pensioen wordt aangesproken. De Staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën hebben toegezegd met een regeling te komen.

Deze regeling kan goed voorzien in een behoefte, afhankelijk van de precieze fiscale regeling en of de knelpunten bij faillissement en bijstand worden opgeheven.

## 5.6 Het Regeerakkoord van 2017

In het Regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* wordt op pagina 25 ingegaan op de positie van zzp'ers. Omdat de voorstellen nog niet zijn uitgewerkt, worden ze hier in een aparte paragraaf besproken.

Het akkoord constateert dat van belang is dat werkenden om de juiste redenen kiezen voor het zzp-schap en er niet eigenlijk sprake is van een arbeidsrelatie. De Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties heeft voor de vraag geen helderheid geschapen. Enerzijds is er onrust door ontstaan waardoor te veel echte zelfstandige ondernemers zijn geraakt; anderzijds is er met name aan de 'onderkant' van de arbeidsmarkt nog steeds sprake van schijnzelfstandigheid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden. De Wet DBA wordt daarom vervangen. De nieuwe wet moet enerzijds (de inhuurder van) echte zelfstandigen zekerheid bieden dat er geen sprake is van een dienstbetrekking en anderzijds schijnzelfstandigheid (vooral aan de onderkant) voorkomen.

Na deze constatering wordt aangekondigd dat voor zzp'ers wordt bepaald dat altijd sprake is van een arbeidsovereenkomst bij een laag tarief in combinatie met een langere duur van de overeenkomst of een laag tarief in combinatie met het verrichten van reguliere bedrijfsactiviteiten. Wat een laag tarief is, wordt gedefinieerd als corresponderend met loonkosten tot 125% van het wettelijk minimumloon of met de laagste loonschalen in cao's. Er wordt één tarief gekozen om voor de gehele markt de onderkant af te bakenen.

Het akkoord vervolgt dat dit tarief vermoedelijk zal liggen in een bandbreedte tussen de 15 en 18 euro per uur. Een langere duur wordt gedefinieerd als langer dan drie maanden.

Het regeerakkoord kiest dus voor het hanteren van scherpe criteria om onderscheid te maken tussen werknemers en zelfstandigen, een van de methoden beschreven in paragraaf 5.3. Hoe dit precies gaat uitpakken is nog onduidelijk. Helder is dat als een zzp'er een opdracht heeft voor 15 euro per uur voor een bepaalde opdrachtgever, er sprake is van een arbeidsovereenkomst. Er is dan wel nog veel onduidelijk (bijv. voor onbepaalde of bepaalde tijd?). Wel duidelijk is dat werknemerspremies geheven worden. Zoals we zagen in paragraaf 5.3 wordt er op dit soort criteria sterk geanticipeerd: opdrachtnemers zullen vaak een opdracht krijgen voor 2 maanden en 29 dagen. Of ze krijgen, als het grenstarief 15 euro is, een uurloon van 15,25 euro. Hoe is de situatie overigens als iemand een opdracht krijgt van, zeg, 5000 euro om een boek te schrijven? Wordt dan achteraf het uurtarief vastgesteld op basis van het aantal feitelijk gewerkte uren?

Aan de bovenkant van de markt wordt voor zelfstandig ondernemers een 'opt-out' voor de loonbelasting en de werknemersverzekeringen ingevoerd, indien er sprake is van een hoog tarief in combinatie met een kortere duur van de overeenkomst of een hoog tarief in combinatie met het niet verrichten van reguliere bedrijfsactiviteiten. Bij een 'hoog tarief' denkt het kabinet aan een tarief boven de 75 euro per uur. Een kortere duur wordt gedefinieerd als korter dan een jaar.

In dit voorstel ligt de grens voor opt-out dus behoorlijk hoog, bij een fulltimer is dat zo'n 12.000 euro per maand. Ook hier zijn ontwijkingsmogelijkheden. Een opdracht kan geconcentreerd worden in, zeg, 6 uur per week á 75 uur, terwijl feitelijk niet nagegaan kan worden hoeveel er daadwerkelijk gewerkt wordt.

Volgens het akkoord wordt voor zelfstandigen boven het 'lage' tarief een 'opdrachtgeversverklaring' ingevoerd. Deze geeft opdrachtgevers vooraf duidelijkheid en zekerheid bij de inhuur van zelfstandig ondernemers. Opdrachtgevers krijgen deze verklaring via het invullen van een webmodule, zoals bijvoorbeeld ook in het Verenigd Koninkrijk bestaat. Met deze opdrachtgeversverklaring krijgt een opdrachtgever zekerheid vooraf van vrijwaring van loonbelasting en premies werknemers-

verzekeringen (tenzij de webmodule niet naar waarheid is ingevuld). In de webmodule wordt een aantal duidelijke vragen gesteld aan de opdrachtgever over de aard van de werkzaamheden. Daarbij wordt ten behoeve van de webmodule het onderdeel 'gezagsverhouding' verduidelijkt (bijvoorbeeld dat het enkel moeten bijwonen van een vergadering op zichzelf geen indicatie van gezag is). Tevens zal het kabinet de wet zo aanpassen dat gezagsverhouding voortaan meer getoetst wordt op basis van de materiële in plaats van formele omstandigheden.

We hebben het hier dus over de tussengroep tussen de verplichte werknemers en de opt-outers. Wederom wordt gewerkt met een verklaring, maar dit keer niet van de opdrachtnemer, maar opdrachtgever. Hoe de criteria worden geformuleerd is nog niet helder; de dilemma's geschetst in de vorige paragrafen komen we dan weer tegen.

Het kabinet gaat verkennen of en hoe zelfstandig ondernemerschap via de invoering van een ondernemersovereenkomst een eigen plek zou kunnen krijgen in het Burgerlijk Wetboek. Dit zou de positie van zelfstandig ondernemers kunnen verhelderen en verstevigen.

Dit voorstel sluit aan bij de opmerkingen over de noodzaak tot modernisering van de opdrachtovereenkomst (zie par. 5.2). Dat is zeker toe te juichen.

Het kabinet zal ook bezien hoe bij zelfstandigen de verzekeringsgraad voor arbeidsongeschiktheid kan worden verhoogd. Het kabinet zal in gesprek gaan met de verzekeraars om een beter verzekeringsaanbod te bevorderen.

In dit voorstel is nog onduidelijk hoe dit aanbod wordt verbeterd. Daarmee zijn een aantal problemen die hierboven zijn gesignaleerd nog niet opgelost. Het voorstel voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering uit paragraaf 5.4 voor de tussencategorie tussen werknemers en opt-out'ers heeft daarom zijn waarde behouden.

## 5.7 Conclusies

De afbakening tussen zzp'ers en werknemers is een actueel vraagstuk. De vrijheid om het eigen werk in te delen en het hogere netto-inkomen vormen belangrijke redenen voor de groei van het aantal zzp'ers. We hebben echter gezien dat de wens om oneerlijke concurrentie tegen te gaan tussen opdrachtgevers die gebruikmaken van resp. zzp'ers en werknemers en het tegengaan van uitholling van werknemersverzekeringen belangrijke factoren zijn in de afbakeningsdiscussie.

Die factoren hebben ertoe geleid om te kijken op welke terreinen de sociale bescherming van zzp'ers ontoereikend is en juist op dat terrein verplichtingen op te leggen en bijdragen van opdrachtgevers te verlangen die de verschillen met werknemers minder groot maken. Daarbij zijn werknemers en zelfstandigen nog zeker niet gelijkgetrokken, aangezien er voor pensioenen en werkloosheid geen collectieve regeling wordt voorgesteld.

Hoe de tarieven precies zullen worden vastgesteld en welke herverdeling daardoor plaatsvindt is moeilijk vast te stellen. Hypothese is echter dat met een adequate arbeidsongeschiktheidsregeling en de mogelijkheid aan te sluiten bij een pensioenregeling de verschillen tussen werknemers en zzp'ers minder problematisch zijn, waardoor ook de afbakeningsproblematiek minder urgent wordt. Een model- of individuele overeenkomst kan daardoor eerder goedgekeurd worden. Denkbaar is zelfs dat daar in duurovereenkomsten ook bepalingen over de bijdragen aan de sociale bescherming (zoals ouderdom) worden opgenomen. Voor zzp'ers blijven

---

dan de grotere vrijheid dan die van werknemers en voor werkgevers de geringere verplichtingen als voordelen bestaan.

Werkloosheid is een onderdeel dat niet als onderwerp van een collectieve regeling wordt voorgesteld. In plaats daarvan kunnen elementen die de onzekerheid op korte termijn verminderen (beperkingen aan voortijdige opzegging, tegen te late betaling, over redelijke vergoeding) het economisch risico enigszins verminderen. En verder geldt, eigenlijk net zoals steeds meer bij werknemers, dat van werk naar werk uitgangspunt moet zijn.



## Hoofdstuk 6

# Een Spaar-WW: arbeidsmarkteffecten en hervormingsopties

Thomas van Huizen

### 6.1 Inleiding

Beleidsdiscussies over werkloosheidsverzekeringen gaan vaak over de generositeit van de regeling: hoe hoog zou de uitkering moeten zijn en wat is de optimale duur van de uitkering? Aan deze beleidsknoppen wordt dan ook regelmatig gedraaid: de versobering van de WW-duur onder Rutte II en de reparatie daarvan zijn recente voorbeelden. Een meer fundamentele – en wellicht interessantere – hervormingsoptie is het vervangen van de werkloosheidsverzekering door een spaarsysteem. In een Spaar-WW financieren werklozen hun eigen werkloosheid met verplicht opgebouwde spaartegoeden. Voorstellen voor een Spaar-WW hebben niet alleen aandacht gekregen in de internationale literatuur (Stiglitz & Yun 2005; Feldstein & Altman 2007; Bovenberg et al. 2008; Van Huizen en Plantenga 2011; Vodopovic 2013), maar worden ook behandeld binnen de Nederlandse beleidscontext (Den Butter & Kock 2000; Van Ours 2003; Ministerie van Financiën 2010; Jongen 2009; CPB 2015a).<sup>1</sup> Volgens voorstanders van een Spaar-WW heeft verplicht sparen voor werkloosheid een minder verstorende werking op de arbeidsmarkt dan werkloosheidsverzekeringen. De centrale vraag is of een Spaar-WW interessante aanknopingspunten biedt voor hervormingen van de Nederlandse WW-systematiek. Zoals de meeste vormen van sociale zekerheid hebben werkloosheidsverzekeringen belangrijke maatschappelijke baten. In de eerste plaats bieden ze bescherming tegen inkomensverlies wanneer een werknemer werkloos wordt. Dit zorgt ervoor dat werknemers een gevoel van inkomenszekerheid ervaren en dat werkzoekenden hun consumptieniveau op peil kunnen houden. Tegenover deze maatschappelijke baten staan echter maatschappelijke kosten: ze leiden tot moreel gevaar ('moral hazard'). Werklozen zullen namelijk minder hard zoeken naar een betaalde baan wanneer zij een werkloosheidsuitkering ontvangen. Ook zullen werknemers zich minder inspinnen om hun baan te behouden wanneer zij een beroep kunnen doen op een uitkering. Werkloosheidsverzekeringen verstoren de arbeidsmarkt omdat werknemers verplicht worden een premie te betalen en werkzoekenden een uitkering kunnen ontvangen (Hopenhayn & Nicolini 1997). Deze verstorende werking van de WW vormde een belangrijk argument van het Kabinet-Rutte II om in te zetten op een versobering van de WW: 'Een snelle doorstroming van baan naar baan, met een zo kort mogelijke terugval op een uitkering, is voor iedereen wenselijk. Door het ontslagrecht te hervormen en de Werkloosheidswet (WW) te moderniseren kan de route van werk naar werk sterk worden

1. In dit hoofdstuk worden de meer algemene principes van een Spaar-WW behandeld. Hoofdstuk 7 gaat in op een aantal concrete voorstellen voor Nederland.

verkort.’ (Regeerakkoord Rutte II 2012, p. 33).<sup>2</sup> Met de invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz) werd onder Rutte II besloten de maximale duur van de WW-uitkering te beperken van 38 maanden naar 24 maanden. Op basis van de economische literatuur kan inderdaad verwacht worden dat een beperking van de maximale WW-duur de gemiddelde werkloosheidsduur verkort en positieve effecten heeft op werkgelegenheid (CPB 2013b; 2015b; Tatsiramos & Van Ours 2014). Deze hervorming leidt tot een daling van de kosten van de WW (sterkere arbeidsmarktprikkels), maar verkleint tegelijkertijd ook de maatschappelijke baten van de WW (minder inkomensbescherming).

Het is echter onwaarschijnlijk dat de beperking van de wettelijke WW-duur tot een grote verschuiving van de maatschappelijke kosten en baten van de WW zal leiden. In april 2013 legden werkgevers en vakbonden namelijk in het Sociaal Akkoord vast dat het derde WW-jaar zal worden gerepareerd in cao’s (Stichting van de Arbeid 2013). De afgelopen jaren is deze reparatie voorbereid en deze lijkt nu op een vrij traditionele wijze te worden vormgegeven: wanneer cao-partijen ervoor kiezen aan te sluiten bij de regeling PAWW (Private Aanvulling WW en WGA) betalen werknemers een extra premie en bouwen daarmee dezelfde WW-rechten op als voor 2016. Het systeem van werkloosheidsuitkeringen (nu: de publieke WW in combinatie met private PAWW) lijkt daarmee grotendeels gerestaureerd in de oorspronkelijke staat.

Het fundamentele probleem is dat versoeringen van werkloosheidsuitkeringen – net als reparaties daarvan – niet ontkomen aan de uitruil tussen prikkels en bescherming. De ‘modernisering’ van de WW door Rutte II en de daaropvolgende reparatie via cao’s zijn dan ook weinig innovatief. Bovendien is het nieuwe WW/PAWW-systeem niet meer activerend dan het oude WW-systeem. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre elementen uit een Spaar-WW gebruikt kunnen worden om de WW-systematiek een meer activerend karakter te geven. En meer concreet: zou de WW-reparatie ook via een spaarsysteem vormgegeven kunnen worden?

## 6.2 Spaar-WW: de fundamenten

### 6.2.1 Sparen in plaats van verzekeren

Er zijn verschillende opties om spaarelementen in te voeren in de sociale zekerheid.<sup>3</sup> In een ‘puur sparen’-regeling wordt er geen beroep gedaan op collectieve middelen en bestaat er geen moreel gevaar. Het gebruik van deze regelingen kan vrijwillig zijn (dat wil zeggen: de inleg is niet verplicht). Toegang tot het spaartegoed kan dan ook onder minder strikte voorwaarden en het spaartegoed zou voor verschillende doeleinden kunnen worden ingezet. De in 2012 afgeschafte levensloopregeling is een voorbeeld van een regeling die het ‘puur sparen’-principe benadert. Tenzij de spaarinleg erg hoog is zal het vervangen van de werkloosheidsverzekering door zo’n spaarsysteem de facto een substantiële versoering van de bestaande werkloos-

2. Ook het regeerakkoord van Rutte III laat doorschemeren dat de WW-uitkering nog als te weinig activerend beoordeeld. ‘Tevens wil het kabinet het gesprek aangaan met de sociale partners over hoe de WW-uitkering activerender kan worden vormgegeven.’ (Regeerakkoord Rutte III 2017, p. 24).
3. Brown et al. (2006), Bovenberg et al. (2008) en Jongen (2009) geven een overzicht van de voor- en nadelen van verschillende opties om spaarelementen in de sociale zekerheid te introduceren.



heidsverzekering betekenen. Dit systeem kan daarom op weinig draagvlak rekenen. In een dergelijk spaarsysteem zullen veel werklozen onvoldoende spaartegoed hebben opgebouwd om een redelijke periode van werkloosheid te financieren. Vooral voor werknemers met een relatief kort arbeidsverleden en voor werknemers die recent een periode werkloos zijn geweest zal zo'n spaarregeling weinig inkomensbescherming bieden. Net als een versoering van werkloosheidsverzekeringen zullen de kosten van moreel gevaar dalen, maar zullen ook de baten van inkomensbescherming fors afnemen.

Hoewel het voor ontwikkelde landen een brug te ver is om de werkloosheidsverzekering door een systeem van puur sparen te vervangen, zou het introduceren van een dergelijk systeem wel een interessante hervormingsoptie kunnen zijn voor ontwikkelingslanden (Vodopovic 2013; Robalino et al. 2009; Robalino & Weber 2013). In verschillende ontwikkelingslanden, met name in Latijns-Amerika, zijn de afgelopen decennia dan ook dergelijke spaarsystemen geïntroduceerd.<sup>4</sup> Werkloosheidsverzekeringen zijn in deze landen moeilijk uitvoerbaar, onder andere omdat het nauwelijks mogelijk is om vast te stellen of iemand werkloos is. Werkloosheid is een van de algemene voorwaarden om toegang te krijgen tot een werkloosheidsuitkering. Wanneer werkloosheid een discrete uitkomst is – men heeft werk of men heeft geen werk – is deze voorwaarde relatief eenvoudig te controleren. Vanwege het grote belang van de informele sector in ontwikkelingslanden zullen maar weinig mensen die hun baan zijn kwijtgeraakt volledig werkloos worden; zij zullen het inkomensverlies proberen op te vangen door arbeid te verrichten in de informele sector. In economieën waar werkloosheidsverzekeringen praktisch onuitvoerbaar zijn kan het introduceren van een spaarsysteem dus tot meer inkomensbescherming leiden.

### 6.2.2 Sparen in combinatie met verzekeren

Een meer reële hervormingsoptie voor ontwikkelde landen is een Spaar-WW waarin bepaalde verzekeringselementen blijven bestaan. Dergelijke Spaar-WW-voorstellen hebben in de (internationale) literatuur veel aandacht gekregen.<sup>5</sup> De belofte van deze voorstellen is dat de versterking van arbeidsmarktprikkels niet ten koste gaat van de mate van inkomensbescherming. In tegenstelling tot de 'puur sparen'-variant versoeren deze regelingen de bestaande uitkeringen dus niet. Met andere woorden: zo'n Spaar-WW ontkomt aan de uitruil tussen prikkels en bescherming. Hoewel er verschillen zijn tussen de voorstellen hebben ze een aantal belangrijke elementen met elkaar gemeen:

1. Sparen in plaats van premies betalen. In plaats van het betalen van premies leggen werknemers en/of werkgevers verplicht een deel van het salaris in in een 'WW-spaarrekening'. Het is vaak wel mogelijk om meer in te leggen dan het verplichte bedrag; werknemers en werkgevers zouden (fiscaal) gestimuleerd kunnen worden om dat te doen. Ook is het denkbaar dat er een bepaald spaarplafond wordt vastgesteld: als het opgebouwde spaartegoed dit plafond heeft bereikt kan de werknemer de periodieke inleg stoppen of verlagen.

4. In de meeste spaarsystemen bestaan geen of nauwelijks verzekeringselementen. In Chili bestaat sinds 2002 een systeem dat spaarelementen combineert met (beperkte) verzekeringselementen.

5. In de internationale literatuur wordt naar dergelijke regelingen vaak verwezen als 'unemployment insurance savings accounts' (UISA) (e.g. Feldstein & Altman 2007; Van Huizen & Plantenga 2011).

2. Spaartegoed opnemen in plaats van uitkering ontvangen. De werknemer heeft recht om het spaartegoed op te nemen conform de huidige systematiek van werkloosheidsverzekeringen. Dat wil zeggen: de werknemer moet onvrijwillig werkloos, direct beschikbaar voor betaald werk en actief op zoek naar betaald werk zijn. De hoogte en maximale duur van de 'uitkering' veranderen niet. In het Nederlandse systeem zou dat bijvoorbeeld betekenen dat de werkloze in de eerste maand van werkloosheid een spaarbedrag van maximaal 75% van het laatstverdiende loon kan opnemen. De weken- en jarenis blijven onveranderd.
3. Spaartegoed blijft eigendom van het individu. Het opgebouwde Spaar-WW-tegoed komt vrij op de pensioenleeftijd. De Spaar-WW zou daarom geïntegreerd kunnen worden in pensioenregelingen. Wanneer de persoon eerder komt te overlijden gaat het gespaarde tegoed over naar de nabestaanden.
4. Intrapersonale herverdeling. Herverdeling over de individuele levensloop wordt mogelijk gemaakt door het introduceren van een kredietfaciliteit. Omdat werknemers rood kunnen staan op hun Spaar-WW-rekening kunnen werklozen net zoveel geld opnemen als het niveau van de bestaande WW-uitkering (zoals beschreven onder punt 2). Dit is een cruciaal element: zonder de kredietfaciliteit zou het niveau van inkomensbescherming worden aangetast wanneer de werkloosheidsverzekering wordt vervangen door de Spaar-WW. Een belangrijk voordeel van de kredietfaciliteit is ook dat de verplichte inleg in de Spaar-WW niet extreem hoog hoeft te zijn om voldoende inkomensbescherming te bieden.
5. Interpersonele herverdeling. Individuen die relatief vaak of langdurig werkloos zijn geweest zullen een negatief saldo hebben op hun Spaar-WW-rekening wanneer zij de pensioenleeftijd bereiken. Dit negatieve saldo wordt kwijtgescholden. Deze vorm van herverdeling zou op verschillende manieren kunnen worden vormgegeven. Zo is het denkbaar dat werknemers en/of werkgevers een premie afdragen aan een solidariteitsfonds. De hoogte van de premie is sterk afhankelijk van het niveau van de verplichte inleg (zie punt 1). Wanneer de verplichte inleg hoger is zal de totale Spaar-WW-schuld lager zijn en is er een lagere premie nodig voor interpersonele herverdeling. Met andere woorden: hoe lager de verplichte inleg, hoe meer de Spaar-WW het huidige systeem benadert.

De verschillen tussen de Spaar-WW en het huidige systeem zijn subtieler dan soms wordt geschetst. Men kan het huidige systeem ook voorstellen als een spaarsysteem: werknemers bouwen 'WW-tegoeden' op en werklozen nemen deze tegoeden op. Bij het bereiken van de pensioenleeftijd zullen sommigen nettobetaler zijn (zij hebben meer premies betaald dan uitkeringen ontvangen) en anderen netto-ontvanger (zij hebben minder premies betaald dan uitkeringen ontvangen). Het fundamentele verschil met de Spaar-WW is dat in het huidige systeem het opgebouwde 'tegoed' van de nettobetalers volledig wordt belast bij het bereiken van de pensioenleeftijd. In de Spaar-WW komt dit tegoed vrij. De verplichte spaarinleg is voor deze groep werknemers dus geen belasting, maar eerder een vorm van uitgesteld loon. Deze uitgestelde loonsom neemt af met de frequentie en duur van werkloosheid, waardoor werklozen de kosten van werkloosheid (meer) internaliseren.

### 6.2.3 Sparensystemen: meer keuzevrijheid of minder moreel gevaar

In tegenstelling tot de ‘puur sparen’-variant (par. 6.2.1) biedt de Spaar-WW (par. 6.2.2) niet of nauwelijks meer flexibiliteit en keuzevrijheid dan de huidige systematiek. Wanneer meer flexibiliteit en keuzevrijheid wordt ingebouwd in de Spaar-WW neemt moreel gevaar toe: gegeven de kwijtschelding van de Spaar-WW-schuld hebben mensen een prikkel om de inleg te minimaliseren en de opname van het tegoed (of krediet) te maximaliseren. De Spaar-WW is daarom zowel wat betreft het opbouwen als het opnemen van spaartegoed restrictief: de inleg is verplicht en het opnemen van spaartegoed of krediet is gebonden aan strikte voorwaarden. Deze restricties zijn noodzakelijk omdat het systeem het bestaande niveau van inkomensbescherming in stand houdt. Over het algemeen geldt: hoe groter de verzekeringscomponent, hoe meer verplicht het karakter van de regeling is en hoe strikter de voorwaarden zijn om het spaartegoed op te nemen. Spaarelementen in de sociale zekerheid kunnen dus óf moreel gevaar beperken óf meer flexibiliteit en keuzevrijheid bieden. In het eerste geval dienen ze als vervanging van bestaande werkloosheidsverzekeringen, in het tweede geval zouden ze een antwoord kunnen bieden op nieuwe risico's.

Omdat de Spaar-WW een meer relevante hervormingsoptie is in de context van de WW richt de volgende paragraaf zich op dit voorstel. Welke (verwachte) effecten heeft het vervangen van een werkloosheidssysteem door een Spaar-WW?

## 6.3 Spaar-WW: de gedragseffecten

### 6.3.1 Veranderingen in prikkelstructuur

De belangrijkste reden voor het introduceren van een Spaar-WW is het verminderen van moreel gevaar en daarmee het verlagen van werkloosheid. De veronderstelling is dat in een spaarsysteem werklozen en werknemers een sterkere prikkel hebben om een baan te zoeken dan wel werkloosheid te vermijden, zodat de werkloosheid zal dalen. Eerdere studies concluderen dat een spaarsysteem deze prikkels inderdaad versterkt en dat deze hervorming tot een substantiële daling van de werkloosheid zal leiden: Brown et al. (2008) schatten voor verschillende Europese landen dat het introduceren van een Spaar-WW het werkloosheidsniveau met zo'n 30 tot 50% doet dalen. Deze resultaten zijn opmerkelijk omdat het niveau van inkomensbescherming niet wordt aangetast met het introduceren van deze Spaar-WW.

Gegeven dat de Spaar-WW het niveau van inkomensbescherming (in termen van hoogte en maximale duur van de uitkering) niet aantast is de centrale vraag: hoe verandert de prikkelstructuur en hoe sterk reageren mensen op een dergelijke verandering? Met het vervangen van de werkloosheidsverzekering door een Spaar-WW financieren werklozen (een deel van) hun werkloosheid met opgebouwd spaartegoed en internaliseren individuen meer kosten van werkloosheid. Hoe minder vaak en hoe korter de duur van werkloosheid tijdens de levensloop, hoe hoger het saldo op de Spaar-WW-rekening. Omdat werknemers toegang krijgen tot het opgebouwde spaarsaldo wanneer zij de pensioenleeftijd bereiken, bestaat de prikkel om een baan te zoeken dan wel werkloosheid te vermijden in feite uit een pensioenbonus. Hoe sterk werknemers en werklozen reageren op de verandering in prikkelstructuur wordt bepaald door 1) de mate waarin individuen verwachten

met een positief saldo de pensioenleeftijd te bereiken; en 2) hoeveel waarde individuen hechten aan een pensioenbonus.<sup>6</sup>

### 6.3.2 Spaar-WW-saldo bij pensioenleeftijd

Omdat in de Spaar-WW een mogelijk negatief saldo bij pensioenleeftijd wordt kwijtgescholden zal zo'n systeem alleen effectief zijn wanneer werknemers verwachten de pensioenleeftijd met een positief Spaar-WW te bereiken.<sup>7</sup> Feldstein en Altman (2007) laten voor de VS met behulp van simulaties zien dat slechts zo'n 5 tot 7% van de werknemers rood staat op de Spaar-WW-rekening bij het bereiken van de pensioenleeftijd (zelfs wanneer de werkloosheid niet daalt door de hervorming). Schattingen voor Nederland laten een veel hoger percentage zien: zo'n 27% (De Koning et al. 2006).<sup>8</sup> Dit verschil kan verklaard worden door de samenstelling van werkloosheid en de generositeit van de bestaande werkloosheidsverzekeringen. Ten eerste kent de VS een hogere arbeidsdynamiek dan Nederland (en de meeste andere Europese landen): de duur van werkloosheid is over het algemeen langer in Nederland, waardoor werklozen een veel groter deel van hun spaarpotje moeten aanspreken en vaker rood zullen staan. Ten tweede is de werkloosheidsuitkering een stuk minder generoos in de VS dan in Nederland.<sup>9</sup> De kans dat de werkloze rood komt te staan tijdens een periode van werkloosheid is daarmee groter. Het resultaat dat een grote meerderheid de pensioenleeftijd bereikt met positief saldo betekent nog niet dat een Spaar-WW effectief is: het gedragseffect is ook afhankelijk van de mate waarin werknemers de kans redelijk in kunnen schatten dat zij de pensioenleeftijd bereiken met een positief saldo. Desalniettemin zullen veel werknemers zich realiseren dat de kans dat zij een 'pensioenbonus' ontvangen groter is wanneer zij minder vaak en minder langdurig werkloos zijn.

### 6.3.3 Tijdspreferenties

Werknemers ontvangen een hogere Spaar-WW-pensioenbonus wanneer zij voor de pensioengerechtigde leeftijd minder vaak of korter werkloos zijn geweest. Voor de meeste werknemers is dit een prikkel op de (zeer) lange termijn. Hoe sterk individuen reageren op deze prikkel is afhankelijk van hun 'tijdspreferenties': hoe waarderen zij hun 'nut' of welzijn vandaag tegenover hun 'nut' in de toekomst? Wanneer individuen kortzichtiger zijn dat wil zeggen: zij hebben een hoge discontovoet – zullen zij minder beïnvloed worden door deze prikkel. Schattingen die forse gedragseffecten laten zien nemen aan dat de discontovoet gelijk is aan de rentevoet. Brown et al. (2008) gaan bijvoorbeeld uit van 4%, de gemiddelde reële

6. Zie van Huizen & Plantenga (2011) voor een meer formele (theoretische) discussie van deze argumenten.
7. Zie bijvoorbeeld Feldstein & Altman 2007 (p. 56): 'The key operational question about the feasibility of UISAs is whether accounts based on a moderate saving rate can finance a significant share of unemployment payments or whether the concentration of unemployment among a relatively small number of individuals implies that the UISA balances would typically be exhausted, forcing individuals to rely on government benefits with the same adverse effects that characterize the current UI system.'
8. Hierbij moet opgemerkt worden dat De Koning et al. uitgaan van een ander Spaar-WW-voorstel.
9. Over het algemeen een vervangingsratio van 50% voor maximaal 6 maanden in de VS tegenover een vervangingsratio van 70% (75% in de eerste 2 maanden) voor een maximum van 38 maanden in Nederland (voor de invoering van de Wwz).

rentevoet in de OESO-landen in de afgelopen 4 decennia. Een dergelijke analyse veronderstelt (impliciet) dat individuen evenveel waarde hechten aan een euro op hun Spaar-WW-rekening als een euro op hun betaalrekening of in hun portemonnee. Hoe realistisch is deze aanname?

Volgens veel economische studies zijn individuen veel kortzichtiger dan wordt aangenomen in deze modellen (zie Frederick et al. (2002) voor een overzicht). Dohmen et al. (2010) rapporteren bijvoorbeeld een mediane discontovoet van bijna 30% voor een aselechte steekproef uit de Duitse populatie.<sup>10</sup> De Spaar-WW-prikkel zou in dit geval veel minder effectief zijn dan in veel studies wordt verondersteld. Voor een werknemer van begin 40 zou de prikkel in dit geval zo'n 200 keer zwakker zijn dan wordt aangenomen in de studie van Brown et al. (2008). Met andere woorden: omdat het Spaar-WW-tegoed pas na een lange periode vrijgegeven wordt is de euro op de Spaar-WW-rekening lang niet zoveel waard als de euro op de betaalrekening.

Studies in de gedragseconomie laten zien dat gedrag met name beïnvloed wordt door kortetermijnprikkels: er lijkt sprake te zijn van 'hyperbolic discounting' (bijv. DellaVigna 2009). Dit is een verklaring waarom veel mensen de neiging hebben om investeringsactiviteiten uit te stellen. Activiteiten die op de korte termijn tot kosten leiden en op de langere termijn tot baten schuiven we vaak voor ons uit. Het zoeken naar een baan is zo'n activiteit: een werkloze moet tijd en energie steken in het zoeken naar een geschikte vacature, het schrijven van een sollicitatiebrief, het opstellen van een cv en het voorbereiden van een sollicitatiegesprek. Uit Amerikaans (DellaVigna & Paserman 2005), Frans (Ben Halima & Ben Halima 2009) en Nederlands (Van Huizen & Plantenga 2014) onderzoek blijkt het zoekgedrag van werklozen inderdaad consistent te zijn met deze modellen uit de gedragseconomie. Dit biedt ook verklaring voor de bevinding dat werklozen in veel Europese landen slechts enkele minuten per dag besteden aan activiteiten die te maken hebben met het zoeken van een baan (Krueger & Mueller 2010).<sup>11</sup> Dit suggereert dat bonussen voor het zoeken naar en accepteren van werk weinig effectief zullen zijn wanneer die redelijk ver in de toekomst worden uitbetaald. Van der Klaauw en van Ours (2013) laten op basis van Rotterdamse data zien dat bonussen die (al) na een halfjaar worden uitbetaald weinig effect hebben op de uitstroom richting betaald werk. De Spaar-WW-prikkel – een bonus die pas na de pensioengerechtigde leeftijd wordt uitbetaald – zal daarom naar verwachting weinig positieve effecten hebben op het zoekgedrag van werklozen.

De belofte van een Spaar-WW met verzekeringselementen is dat deze arbeidsmarktprikkels versterkt en werkloosheid substantieel kan verlagen, zonder de inkomensbescherming aan te tasten. Echter, een tekortkoming van eerdere studies is dat de veronderstellingen over tijdspreferenties niet realistisch zijn. De positieve arbeidsmarkteffecten worden daardoor overschat. In tegenstelling tot de WW waarvoor alleen premies worden betaald, bestaat er in een Spaar-WW een verplichte spaar-inleg plus een (lagere) premie. De totale verplichte overdracht in een Spaar-WW

10. Verschillende andere studies rapporteren waarden van de discontovoet die hier dicht bij in de buurt liggen (e.g. Harrison et al. 2002; Andersen et al. 2010).

11. Op werkdagen besteden werklozen in Frankrijk gemiddeld 27 minuten aan baanzoekactiviteiten, maar in veel Europese landen is dat veel minder: Spanje (22 minuten), Italië (12 minuten), Duitsland (10 minuten), VK (8 minuten), België (7 minuten). Gegevens voor Nederland zijn helaas niet beschikbaar.

zal hoger zijn dan in het huidige systeem. Dit betekent dat het introduceren van een Spaar-WW een verschuiving van kortetermijnprikkels (lager nettoloon) naar langetermijnprikkels (een hogere pensioenbonus) impliceert. Het is daarom niet alleen de vraag hoe groot de positieve gedragseffecten zullen zijn, maar óf er positieve gedragseffecten zullen zijn.

#### 6.3.4 Overige effecten

Het vervangen van de WW door een Spaar-WW leidt tot veranderingen in de prikkelstructuur die ook gevolgen kunnen hebben voor pensionering. Omdat een Spaar-WW het opbouwen van vermogen stimuleert zullen werknemers wellicht eerder met pensioen gaan.<sup>12</sup> Ook in het huidige systeem wordt de WW gebruikt als uitredingsroute, maar zijn oudere werklozen wel verplicht om actief op zoek te gaan naar werk. In het geval van een Spaar-WW geldt dat ook wanneer er Spaar-WW-tegoed wordt opgenomen. Echter, werklozen die de pensioenleeftijd naderen zouden ervoor kunnen kiezen om andere spaartegoeden aan te spreken of om te lenen. Het Spaar-WW-tegoed kan dan gebruikt worden om de reguliere spaarrekening weer aan te vullen of om de lening in te lossen.

Ten slotte is een nadeel van een Spaar-WW ten opzichte van de huidige WW dat het leidt tot meer ongelijkheid in levensloopinkomens (Feldstein & Altman 2007; Jongen 2009; Vodopovic 2010). Werknemers die nooit of nauwelijks werkloos zijn zullen erop vooruit gaan: zij betalen lagere premies dan onder het huidige systeem en behouden al het opgebouwde spaartegoed. Werknemers die tijdens hun leven vaak of langdurig werkloos zijn en de pensioenleeftijd met een negatief Spaar-WW-saldo bereiken zullen erop achteruitgaan: voor deze groep is de verplichte spaarinleg de facto een premie en zij betalen in totaal (spaarleg plus premies) meer dan in het huidige systeem. Hoewel het niveau van inkomensbescherming niet wordt aangetast in een Spaar-WW zal het systeem vanuit een levenslooperspectief wel tot denivellering leiden.

#### 6.4 Repareren met een Spaar-WW

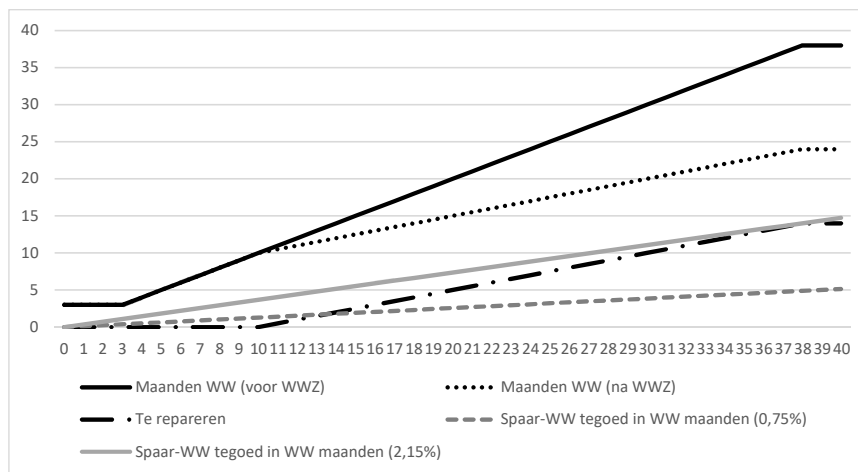
Omdat de positieve gedragseffecten waarschijnlijk tegenvallen lijkt het vervangen van de WW door een spaarsysteem geen veelbelovende hervormingsoptie. Het introduceren van spaarelementen in de WW-systematiek kan wel een interessante optie zijn om het derde WW-jaar te repareren. Met de invoering van de Wwz wordt de maximale duur van de WW-uitkering stapsgewijs te beperken van 38 maanden (tot 2016) naar 24 maanden (vanaf april 2019). Ook de opbouw van WW-rechten wordt gewijzigd. Onder het oude regime werd er voor elk gewerkt jaar 1 maand WW-recht opgebouwd. Met de invoering van de Wwz wordt voor de eerste 10 jaar dezelfde systematiek gevolgd, maar elk gewerkt jaar daarna telt nog maar voor een halve maand WW. Onder het nieuwe systeem hebben werknemers met een arbeidsverleden tot 10 jaar dezelfde WW-rechten opgebouwd als onder het oude systeem. Voor werknemers met een langer arbeidsverleden betekent de Wwz een versobering: bij een arbeidsverleden van 38 jaar heeft de werknemer geen 38 maanden, maar

12. Verschillende studies laten zien dat een toename in vermogen kan leiden tot een vervroeging van pensioen (o.a. Bloemen 2010).

24 maanden ( $10 + 1/2 * 28$ ) WW-rechten opgebouwd (zie figuur 1). Via de PAWW-regeling kunnen cao-partijen ervoor kiezen het derde WW-jaar te repareren. Wanneer de cao-partijen zich aansluiten bij deze regeling betalen werknemers een extra premie (tot maximaal 0,75% van het brutoloon) en worden WW-rechten opgebouwd conform de oude systematiek.<sup>13</sup>

Er zijn verschillende redenen waarom een Spaar-WW een interessante alternatieve reparatieoptie is. Verschillende nadelen van een Spaar-WW gelden niet wanneer deze naast de WW wordt ingevoerd. Ten eerste, de versoering van de WW geldt alleen voor werknemers met een arbeidsverleden langer dan 10 jaar. Deze werknemers hebben voldoende tijd om een spaartegoed op te bouwen. Met andere woorden: het nadeel van een Spaar-WW dat werknemers met een kort arbeidsverleden weinig tijd hebben gehad om een WW-tegoed op te bouwen gaat niet op. Zo heeft een werkloze met een arbeidsverleden van twintig jaar in het nieuwe systeem recht op 15 maanden WW (in plaats van 20). Mocht de werkloze langer dan 15 maanden werkloos zijn dan zou deze de laatste 5 maanden WW kunnen financieren uit een WW-spaartegoed dat gedurende 20 arbeidsjaren is opgebouwd.

Figuur 1. WW-rechten en reparatie.



Hoeveel werknemers moeten sparen om de volledige WW-versoering te repareren hangt af van het rendement op het ingelegde spaartegoed, de verandering van het loon gedurende de levensloop en de gaten in het arbeidsverleden. Wanneer we uitgaan van de eenvoudige casus waarin het individu onafgebroken werkzaam is geweest en het rendement op het spaartegoed even hoog is als de groei van het loon, kan het individu een redelijk deel van de versoering repareren wanneer 0,75% – de maximale PAWW-premie – van het brutoloon wordt gespaard (zie figuur 1). Bij een arbeidsverleden van 20 jaar zou dan ruim de helft (zo'n 2,5 maand van de 5 maanden) kunnen worden gerepareerd met het opgebouwde spaartegoed, bij een arbeidsverleden van 38 jaar ruim een derde (bijna 5 van de 14 maanden).

13. De PAWW wordt gefinancierd via een omslagstelsel. Vanaf 2017 betalen werknemers een premie van 0,1% die volgens ramingen in de daaropvolgende jaren verder oploopt tot 0,6% in 2022 (Stichting PAWW 2017).

De spaarinleg zou in dit geval ruim 2% moeten zijn om de volledige WW-versobering te repareren.

Omdat de publieke WW al een bepaald niveau van inkomensbescherming biedt ligt het minder voor de hand om de spaarregeling te combineren met een kredietfaciliteit. Deze faciliteit is vooral van belang voor werknemers met een kort arbeidsverleden die nog maar weinig spaartegoed hebben opgebouwd. Maar deze werknemers hebben dezelfde WW-rechten als onder de oude systematiek. Het kwijtschelden van een eventueel negatief saldo bij het bereiken van de pensioenleeftijd is de grootste kostenpost van een Spaar-WW. Zonder kredietfaciliteit vallen deze kosten weg.

Wanneer er geen kredietfaciliteit wordt ingebouwd, zijn er ook minder restricties wat betreft opbouw en opname van het tegoed noodzakelijk (zie par. 6.2.3). Zo kunnen cao-partijen voor een inlegpercentage kiezen (een 'default'-optie), maar zouden individuele werknemers de mogelijkheid kunnen hebben om daarvan af te wijken. Risico-averse werknemers kunnen de inleg verhogen om zo meer WW-rechten te repareren. Andere werknemers kunnen de keuze maken om minder spaartegoed op te bouwen. Op deze manier kan er meer keuzevrijheid in de WW-systematiek worden ingebouwd.

De voorwaarden voor het opnemen van het tegoed kunnen ook minder strikt worden vormgegeven. Zo zouden werknemers het spaartegoed voor andere doelen kunnen inzetten, zoals scholing of ouderschapsverlof. Wanneer de spaartegoeden worden gebruikt om te investeren in scholing zou dat bijvoorbeeld kunnen worden gestimuleerd met bijdragen uit sectorfondsen. Het spaartegoed kan op die manier naar voren worden gehaald en werkt daarmee op twee manieren activerend: in de eerste plaats wordt er een investering in menselijk kapitaal gedaan, waarmee de productiviteit en de kans op werk toenemen. Ten tweede wordt de totale maximale uitkeringsduur (publieke WW plus Spaar-WW) verkort omdat het spaartegoed eerder is opgenomen. De werkloze heeft daardoor een sterkere prikkel om werk te zoeken.

Een spaarsysteem met veel keuzevrijheid past bovendien ook bij een moderne arbeidsmarkt. In Nederland werkt een groot aantal werknemers in deeltijd en/of op basis van een tijdelijk contract. Ook het aantal zzp'ers is de afgelopen jaren fors toegenomen. Niet alleen in ontwikkelingslanden, waar informele arbeid een grote rol speelt, is werkloosheid geen discrete gebeurtenis (zie par. 6.2.1). Met de opkomst van nieuwe vormen van arbeid is in veel moderne economieën het onderscheid tussen werk en werkloosheid minder scherp geworden. Werkloosheidsverzekeringen die inkomensbescherming bieden aan mensen zonder werk ontmoedigen deze vormen van arbeid.

Tot slot: het repareren van de WW via een spaarsysteem is een interessante hervormingsoptie omdat de Wwz alleen de werkloosheidsrechten van werknemers met een lang arbeidsverleden aantast. Omdat werknemers de periodes van werkloosheid die onder de Wwz niet langer beschermd worden met eigen spaartegoed financieren, zal de reparatie wel de inkomensbescherming (gedeeltelijk) op peil houden maar de kosten van moreel gevaar niet verhogen. Een spaarsysteem past bovendien in een modern systeem van sociale zekerheid, waarbij meer nadruk ligt op eigen verantwoordelijkheid.



## Hoofdstuk 7

# Sparen voor inkomensbescherming: welke juridische hobbels zijn er vanuit internationaal perspectief?

Kim Hermans

### 7.1 Inleiding: sparen versus verzekeren

Afgelopen decennia zijn voorstellen gedaan om spaarelementen in te voeren in de Nederlandse sociale zekerheid. Voorbeelden hiervan zijn de Spaar-WW zoals voorgesteld door Den Butter & Kock (2000) en Rezvani (2006), de individuele pensioenspaarregeling voorgesteld door de SER (2016) en het voorstel van NYFER waarbij verlof geïntegreerd wordt met pensioen (Koopmans & Stavenuiter 2001). Het idee van sparen is door de crisis weliswaar wat op de achtergrond geraakt, maar het instrument zelf is als hervormingsoptie nog steeds interessant.

Met spaarregelingen kan meer keuzevrijheid in het stelsel worden ingevoerd, mensen kunnen immers zelf bepalen voor welk risico en wanneer ze het spaartegoed inzetten (Leijnse, Goudswaard, Plantenga & Van den Toren 2002, p. 19; Bovenberg 2003, p. 17). Deze wijze van financiering past beter bij moderne levenslopen die gevarieerder zijn dan vroeger en waarin iedereen eigen behoeften en wensen heeft ten aanzien van werken, zorgen, scholing en vrije tijd (Bussemaker 2003). Hierin verschilt sparen met collectief verzekeren. In een collectieve verzekering is het te dekken risico strikt afgebakend en gelden er voor alle mensen dezelfde voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, wil men recht hebben op een uitkering. Collectieve verzekeringen zijn dan ook niet toegesneden op de variëteit in levenslopen en daarom ook niet flexibel.

Bij sparen wordt in tegenstelling tot verzekeren ook een directere relatie ervaren tussen de premiebetaling en de opgebouwde rechten. Wanneer bij een periode van inactiviteit een beroep gedaan wordt op het individuele spaartegoed, is de prikkel om weer aan het werk te gaan sterker. Het grote nadeel van verzekeren, namelijk dat individuen geen moeite doen om de duur van de inactieve periode te beperken (het zogenoemd *moreel gevaar*), neemt bij de invoering van spaarregelingen dan ook af (Goudswaard & Nijboer 2008a; Goudswaard & Nijboer 2008b).

Spaarregelingen hebben dus voordelen ten opzichte van verzekeren, maar ook nadelen. Bij sparen is er bijvoorbeeld geen sprake van het delen van risico's zoals bij verzekeren. Bij een verzekering wordt het risico over een groot aantal personen verdeeld (*interpersonele herverdeling*) en is daarom een goede manier om collectieve verantwoordelijkheid tot uiting te laten komen. Indien spaarsystemen binnen de sociale zekerheid de sociale verzekeringen (deels) vervangen, gaat dit dan ook ten koste van de solidariteit tussen de deelnemers (Goudswaard & Nijboer 2008a; Goudswaard & Nijboer 2008b). Om deze solidariteit toch enigszins in te bouwen zou de spaarregeling aangevuld kunnen worden met collectieve elementen, maar deze zullen naar alle waarschijnlijkheid beperkter zijn dan in het huidige wettelijke stelsel. Daardoor kan er sprake zijn van een beperking van de sociale bescherming of de ontwikkeling naar een minimumstelsel.

### 7.2 Vraagstelling: toetsing aan internationale sociale normen

Gezien de zojuist genoemde voor- en nadelen van sparen is de vraag relevant of invoering van spaarregelingen wenselijk is. Dat is een normatieve vraag, die door de politiek beantwoord moet worden. Het antwoord dient wel te passen binnen de bestaande juridische grenzen. Zo is Nederland gebonden aan internationale sociale verdragen die het geratificeerd heeft. Deze leggen normen vast waaraan socialezekerheidsstelsels moeten voldoen. Het gaat hier enerzijds om de socialezekerheidsverdragen Verdrag nr. 102 van de ILO<sup>1</sup> en de Europese Code inzake Sociale Zekerheid van de Raad van Europa,<sup>2</sup> die o.a. minimumnormen vastleggen voor de duur en hoogte van uitkeringen. Anderzijds gaat het om de zogenoemde promotionele verdragen van de ILO<sup>3</sup> en om het Europees Sociaal Handvest (ESH) van de Raad van Europa,<sup>4</sup> die o.a. beleidsdoelstellingen vastleggen op het gebied van werkgelegenheid, scholing(sverlof) en de combinatie van arbeid en zorg. Deze verdragen leggen ook een aantal belangrijke principes vast waaraan socialezekerheidsregelingen moeten voldoen.

Deze verdragsverplichtingen omvatten de volgende algemene principes die relevant zijn voor de invoering van spaarregelingen, en die ik in de volgende paragrafen nader zal bespreken:

1. De uitkering moet van tevoren bepaald zijn.
2. De uitkering moet een bepaalde voorgeschreven minimumhoogte en -duur hebben.
3. De kosten van de uitkeringen moeten collectief worden gefinancierd.
4. Lidstaten mogen het socialezekerheidsniveau niet verlagen met de motivering dat de verdragen daartoe zou leiden, tenzij daar een legitieme reden voor is en het strikt noodzakelijk is (non-regressiebepaling).
5. Lidstaten zijn verplicht om te waarborgen dat beschermde personen kunnen beschikken over voorzieningen voor beroepskeuzebegeleiding, scholing, her-, bij- en omscholing, integratie en re-integratie.
6. Lidstaten moeten beleidsmaatregelen nemen die stimuleren dat kwetsbare groepen worden ingesloten.<sup>5</sup>
7. Het beleid dient alle mensen op voet van gelijkheid en zonder enige discriminatie aan te moedigen en gelijke kansen te bevorderen voor mannen en vrouwen.

Elke lidstaat mag zelf de methode van bescherming bepalen waarmee hij de verdragsverplichtingen nakomt. De verdragen bepalen dus niet dat de socialezekerheidsregelingen de vorm van een verzekering moeten hebben. Wel dragen de ver-

---

1. Verdrag nr.102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid uit 1952, *Trb.* 1984, 42.  
 2. *Trb.* 1965, 47. De Code is op 17 maart 1968 in werking getreden.  
 3. Het gaat hier om de Verdragen nr. 122 betreffende werkgelegenheidsbeleid uit 1964 (*Trb.* 1965, 177), nr. 140 betreffende betaald scholings- en vormingsverlof uit 1974 (*Trb.* 1975, 104), nr. 142 betreffende de rol van beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding uit 1975 (*Trb.* 1976, 140) en nr. 156 betreffende werknemers met gezinsverantwoordelijkheid uit 1981 (*Trb.* 1981, 244.)  
 4. *Trb.* 1962, 3.  
 5. Onder kwetsbare groepen worden onder andere verstaan jongeren, laag opgeleiden, gehandicapten, oudere werknemers, mensen behorende tot etnische minderheden, werknemers in kleine bedrijven, personen werkzaam in de informele economie en zelfstandigen.

dragen de lidstaten op in hun socialezekerheidsstelsels een minimum aan inkomensbescherming te bieden met een bepaalde mate van solidariteit, en verzekerden gelijk te behandelen en kwetsbare groepen in te sluiten. Zoals we in dit hoofdstuk zullen zien kan dit gerealiseerd worden door zowel wettelijke verzekeringen als spaarregelingen. Of aan de verplichtingen voldaan wordt is afhankelijk van de exacte vormgeving van de regeling. Zo zijn bepaalde onderdelen van het huidige Nederlandse werkloosheidstelsel, dat bestaat uit een wettelijke verzekering, niet in overeenstemming met de verdragen, terwijl een spaarregeling voor een werkloosheidsuitkering zo vormgegeven kan worden dat het in overeenstemming is met de verdragen.

Als er strijdigheid bestaat met internationale normen is er niet alleen een juridisch, maar ook een maatschappelijk probleem: de fundamentele waarden die de verdragen voorstaan worden namelijk niet gegarandeerd en dit is nadelig voor voornamelijk kwetsbare groepen in de samenleving. De internationale verdragen vormen daarom een goed kader om voorstellen voor hervorming van het Nederlandse sociale zekerheid aan te toetsen: door te toetsen of de voorstellen verenigbaar zijn met internationale verdragen kan beoordeeld worden of voorstellen voldoen aan een bepaald minimumniveau van bescherming en tegemoetkomen aan bovengenoemde fundamentele waarden.

In dit hoofdstuk ga ik na op welke wijze de spaarregelingen moeten worden vormgegeven om te voldoen aan de relevante internationale sociale verdragen. Het gaat hier om aspecten zoals een gehele of gedeeltelijke invoering van de spaarregeling, de eerste of tweede pijler, een verplichte of vrijwillige deelname, de wijze van financieren, de uitkeringshoogte en -duur, en de mogelijkheden voor een kredietfaciliteit, een fiscale stimulans of een subsidie. Aan de hand van bovengenoemde voorstellen zal ik laten zien hoe deze verschillende aspecten van de spaarregeling concreet vormgegeven kunnen worden, zodat ze in overeenstemming zijn met de verdragen.

Achtereenvolgens beschrijf ik kort de bovengenoemde voorstellen, waarbij ik laat zien hoe de verschillende aspecten van de spaarregelingen concreet zijn vormgegeven (par. 7.3). Vervolgens ga ik dieper in op de internationale sociale minimumnormen en algemene principes (par. 7.4 tot en met 7.9). Ik beschrijf hoe deze geïnterpreteerd worden en wat dit betekent voor de vormgeving van de spaarregelingen in de sociale zekerheid. Ik ga per norm na of de voorstellen in strijd zijn met de verdragen en op welke wijze de voorstellen aangepast moeten worden om in overeenstemming met de verdragen te zijn. Ten slotte vat ik samen op welke manier de spaarregeling vormgegeven moet worden om in lijn te zijn met de verdragen (par. 7.10).

### 7.3 Voorstellen voor sparen in de sociale zekerheid

#### *Spaar-WW*

De voorstellen voor een Spaar-WW zijn onder andere de Spaar-WW van Den Butter & Kock (Den Butter & Kock 2000), en de Spaar-WW van Rezwani (Rezwani 2006). In beide voorstellen wordt de wettelijke werkloosheidsverzekering zoals we die nu kennen vervangen door een spaarregeling. Met deze spaarregeling moet door een werknemer verplicht gespaard worden voor een werkloosheidsuitkering, maar kan ook vrijwillig gespaard worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's,

zoals zorg- en scholingsverlof of een sabbatical. Dit kan echter alleen nadat er een bepaald minimumspaarsaldo gespaard is voor de financiering van een werkloosheidsuitkering. In het voorstel van Den Butter & Kock financiert alleen de werknemer de spaarregeling, in het voorstel van Rezwani zijn dit zowel de werknemer als de werkgever.

De hoogte van de uitkering is in beide voorstellen conform de huidige uitkeringshoogte. De duur van de werkloosheidsuitkering is verschillend per voorstel, alsmede de wijze waarop deze uitkeringsduur gegarandeerd wordt. De uitkeringsduur in het voorstel van Den Butter en Kock blijft conform de huidige wetgeving afhankelijk van het arbeidsverleden en maximaal 24 maanden. Het voorstel van Den Butter en Kock garandeert de uitkeringsduur niet door een wettelijke verzekering maar door een kredietfaciliteit. Men is dus verplicht geld te lenen als het spaartegoed onvoldoende is voor de uitkering waar men recht op heeft. Een optioneel onderdeel van deze Spaar-WW is de kwijtschelding van dit krediet, gefinancierd uit een algemeen fonds waarin zowel werknemers als werkgevers premies storten. Den Butter en Kock stellen ook een beroep op de bijstandsregeling voor als mogelijkheid als het spaartegoed onvoldoende is.

De uitkeringsduur in het voorstel van Rezwani blijft ook conform de huidige wetgeving, maar is niet alleen afhankelijk van het arbeidsverleden maar ook het spaartegoed. Als het spaartegoed onvoldoende is, garandeert de Spaar-WW van Rezwani een uitkeringsduur van 6 maanden door een Solidariteitsfonds. Werknemers en werkgevers betalen premies aan dit fonds, waar men een beroep op kan doen als men te weinig spaarsaldo heeft.

#### *Integratie pensioen en verlofsparen*

Naast voorstellen voor een Spaar-WW zijn ook voorstellen gedaan waarbij verlof geïntegreerd wordt met pensioen. Sociale zekerheid zou meer levensloopbestendig gemaakt worden door het pensioenvermogen in te zetten bij het financieren van verlof. Een redelijk ver uitgewerkt voorstel om verlofsparen en het pensioenstelsel te integreren is gedaan door het onderzoeksbureau NYFER (Koopmans & Stavenuiter 2001, p. 101). In dit voorstel is sprake van het volledige ontschotting tussen gelden voor pensioen en verlof: er wordt gespaard en vervolgens bepaalt de werknemer zelf of verlof nodig is voor zorgtaken, voor een sabbatical, voor scholing of training of kan hij of zij de middelen aanwenden voor deeltijdpensioen, vervroegde uitkering of een hoger pensioen.

Het ouderdomspensioen wordt door onttrekkingen van de middelen voor het eerdere verlof wel lager dan het oorspronkelijk in het vooruitzicht gestelde bedrag. Het pensioenvermogen is immers uitgeruild voor een bepaalde vorm van verlof. Indien een werknemer het lagere ouderdomspensioen niet vindt passen bij zijn pensioenbehoeften, dan heeft hij of zij de mogelijkheid om het pensioen terug te brengen op het oorspronkelijke niveau door na de beoogde pensioendatum te blijven werken. Om te voorkomen dat de werknemer zijn of haar pensioenvermogen consumeert zonder zich te bekommeren om zijn of haar ouderdomsvoorziening, kunnen er randvoorwaarden worden opgelegd. Een voorbeeld is dat het in vooruitzicht gestelde pensioen ten minste 50% van het laatstverdiende salaris moet blijven.

*Individueel pensioenvermogen met collectieve risicodekking*

Onlangs heeft de SER een voorstel gedaan voor een individueel pensioenvermogen met collectieve risicodekking (SER 2016). Aanleiding voor dit voorstel waren zorgen over de financiële en maatschappelijke houdbaarheid van het stelsel van aanvullende pensioenen. Men is daarom op zoek gegaan naar andere manieren om risico's tussen verschillende generaties te delen; het opbouwen van een persoonlijk pensioenvermogen met een collectieve risicodeling is een van de onderzochte mogelijkheden.

In dit voorstel is de hoogte van het persoonlijke pensioenvermogen afhankelijk van de betaalde premie tot het moment van pensionering, van de beleggingsrendementen, de uitvoeringskosten van de regeling, de bij- en afschrijvingen vanwege gedeelde risico's en de pensioenuitkering na pensionering. De hoogte van de pensioenpremie en het besluit wie de premie betaalt is onderdeel van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Binnen de pensioenregeling wordt het langlevenrisico (dat mensen langer leven dan de gemiddelde levensduur) met de deelnemers binnen het collectief gedeeld, evenals het kortlevenrisico (nabestaandenpensioen) en het arbeidsongeschiktheidsrisico. Dit wordt gefinancierd uit een collectieve buffer waarin een deel van de beleggingsrendementen wordt gestort.

Hoewel de deelnemer een persoonlijk pensioenvermogen heeft, betekent dit niet dat het pensioenvermogen van de deelnemer op elk moment opneembaar is. Het persoonlijke pensioenvermogen is immers bedoeld om na de werkzame periode een inflatiebestendig en levenslang pensioeninkomen te kunnen financieren. Binnen dit voorstel is dus geen mogelijkheid om het pensioenvermogen in te zetten voor verlof zoals in het vorige voorstel.

Het voorstel van de SER sluit aan bij een ontwikkeling die de afgelopen 2 decennia heeft plaatsgevonden in veel andere landen: in pensioenstelsels wordt steeds vaker een beschikbare premieregeling (*defined contribution scheme*) aangeboden in plaats van een vaste uitkeringsregeling (*defined benefit scheme*). In een vaste uitkeringsregeling is het (niveau van het) pensioen afhankelijk van het eerder verdiende inkomen, in een beschikbare premieregeling is het pensioen afhankelijk van de opbrengst van de betaalde bijdragen.

Deze ontwikkeling gaat meestal gepaard met een verschuiving in de financiering van een zogenaamd omslagstelsel (*pay-as-you-go* of *PAYG scheme*) naar een kapitaaldekkingstelsel. Bij een omslagstelsel worden de kosten voor de pensioenen betaald uit jaarlijkse premieontvangsten en betalen de premiebetalers voor de dan aanwezige gepensioneerden. In een kapitaaldekkingstelsel spaart het individu zelf voor zijn pensioen. Beschikbare premieregelingen die gecombineerd worden met een kapitaaldekkingstelsel kunnen grote risico's voor het individu met zich meebrengen, vooral als een dergelijke regeling de enige pijler van het pensioenstelsel vormt. Dit komt omdat het in het vooruitzicht gestelde pensioen erg kwetsbaar is door de risico's die gerelateerd zijn aan fluctuaties op de financiële markten.

#### 7.4 De uitkering moet van tevoren bepaald zijn

Ik ga nu dieper in op de internationale sociale minimumnormen en algemene principes waar de beschreven voorstellen aan moeten voldoen. Het eerste algemene principe is gebaseerd op artikel 22, 65, 66 en 67 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code en legt vast dat een minimumuitkering van een bepaalde hoogte en duur

moet worden gegarandeerd. Deze moet van tevoren zijn bepaald door deze zo te definiëren dat ze het eerdere inkomen tot een bepaalde hoogte vervangt of een gegarandeerde uitkering verschaft.

Een uitkeringsduur die afhankelijk is van een spaarsaldo is niet van tevoren bepaald. Wanneer het spaartegoed uitgeput is, bestaat er namelijk geen recht op een uitkering. Hoewel de verdragen niet een bepaalde methode van bescherming voorschrijven en ze toestaan dat de sociale zekerheid op verschillende manieren vormgegeven wordt, is dus niet toegestaan dat een socialezekerheidsregeling enkel door een spaarregeling wordt vormgegeven. Daarom is het noodzakelijk dat de spaarregeling die een verzekering (gedeeltelijk) vervangt wordt aangevuld met een regeling die de uitkeringsduur wel van tevoren bepaalt. Dit kan door middel van een verzekering, maar ook op andere manieren. De verdragen laten het aan de lidstaten zelf over om deze aanvullende regeling vorm te geven.

De hierboven genoemde voorstellen laten zien op welke andere manier zo'n aanvullende regeling vorm kan krijgen. Zo is in het voorstel voor een Spaar-WW van Den Butter en Kock de duur van de uitkering net als in de Nederlandse wettelijke werkloosheidsverzekering (WW) afhankelijk van het arbeidsverleden: minimaal drie maanden, en voor elk jaar dat gewerkt is, wordt de uitkeringsduur met een jaar verlengd (art. 42 lid 1, sub b WW). De hoogte van de uitkering wordt net als in de huidige WW gekoppeld aan een voorgeschreven percentage van het laatstverdiende loon (art. 47 lid 1 WW). Op deze manier is de duur en de hoogte van de werkloosheidsuitkering van tevoren bepaald en wordt tegemoetgekomen aan artikel 22 en 65 Verdrag nr. 102 en de Europese Code.

Ook in het voorstel van Rezwani is de hoogte gekoppeld aan een voorgeschreven percentage van het laatstverdiende loon, maar de duur van de uitkering is niet alleen afhankelijk van het arbeidsverleden, maar ook van het spaartegoed. Ook al heeft een werknemer – gelet op zijn of haar arbeidsverleden – op basis van de WW recht op uitkering voor drie jaar, hij ontvangt, als het spaarsaldo maar voor bijvoorbeeld 2,5 jaar toereikend is, slechts gedurende 2,5 jaar WW-uitkering. Het spaarsaldo is op deze manier doorslaggevend: wanneer het spaarsaldo onvoldoende is om de uitkering te betalen, wordt de uitkering beperkt tot het spaarbedrag. Op deze manier is de uitkeringsduur dus niet van tevoren bepaald en daarmee strijdig met artikel 24 lid 3 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code. Rezwani stelt echter ook een Solidariteitsfonds voor. Dit Solidariteitsfonds garandeert een minimumuitkering van zes maanden als men te weinig spaarsaldo heeft om deze uitkering te betalen. Daarmee wordt voldaan aan de internationale eis dat de uitkeringsduur van tevoren bepaald is.

Een bijstandsregeling in de zin van de Nederlandse bijstandswet, als aanvulling op de spaarregeling om te voldoen aan de verdragen, zoals Den Butter & Kock als mogelijkheid voorstellen, is niet mogelijk in het licht van de internationale normen. Een bijstandsuitkering is wel een uitkering die van tevoren bepaald is, maar er zijn twee andere onderdelen die strijdig met de verdragen zijn. Ten eerste zijn uitkeringen met een middelentest, zoals in de bijstand, niet toegelaten in een stelsel dat alleen bescherming biedt aan werknemers (art. 21 Verdrag nr. 102 en de Europese Code). Deze strijdigheid kan worden weggenomen door een uitkering op minimumniveau toe te kennen zonder middelentest. Een beroep op de bijstand is ten tweede in strijd met artikel 20 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code en het Protocol. Deze artikelen kennen namelijk een werkloosheidsdefinitie die bepaalt dat iemand

werkloos is die zijn inkomsten uit arbeid verliest door de onmogelijkheid *passende arbeid* te verkrijgen, terwijl de bijstand uitgaat van het begrip *algemeen geaccepteerde arbeid* (art. 9 Participatiewet).<sup>6</sup> Deze strijdigheid kan worden weggenomen door pas na de door de internationale verdragen voorgeschreven minimumduur een verplichting op te leggen om algemeen geaccepteerde arbeid te zoeken en te aanvaarden.

Het principe dat een uitkering van tevoren bepaald moet zijn vormt geen belemmering voor de voorstellen van NYFER en de SER. In tegenstelling tot de voorstellen voor een Spaar-WW waarin de spaarregeling de eerste pijler vormt, passen de voorstellen van NYFER en de SER in de tweede pijler van het pensioenstelsel. De AOW, die een volksverzekering is, vormt op dit moment de eerste pijler van het pensioenstelsel; hij wordt in de tweede pijler aangevuld met verplichte pensioenfondsen. In de derde pijler van het pensioenstelsel kunnen mensen fiscaal voordelig en individueel sparen voor een periodieke uitkering (lijfrente) gedurende een aantal jaren als aanvulling op de wettelijke AOW-uitkering en bedrijfspensioenregeling tot 100% van het laatstgenoten loon.

Om na te kunnen gaan of de voorstellen van NYFER en de SER voldoen aan de internationale eis dat de uitkering van tevoren bepaald is, moet het gehele systeem beoordeeld worden. We moeten daarom eerst nagaan of de eerste pijler voldoet aan deze voorwaarde.

De huidige AOW garandeert aan iedereen die 50 jaar in Nederland gewoond heeft een minimumpensioen van 50% van het nettominimumloon voor een gehuwd persoon en 70% van het nettominimumloon voor een ongehuwd persoon (art. 9 AOW).<sup>7</sup> Deze regeling voldoet daarmee aan de internationale eis dat de uitkering van tevoren bepaald moet zijn. Aangezien de eerste pijler van de AOW al voldoet aan de internationale eisen ten aanzien van hoogte en de duur van de ouderdomsuitkering, voldoen de voorstellen van NYFER en de SER om in de tweede pijler te werken met spaarelementen automatisch aan de bepaling dat de uitkering van tevoren bepaald moet zijn, zoals wordt geëist door artikel 22, 65, 66 en 67 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code.

Indien het SER-voorstel de eerste pijler zou vormen – wat dus niet het geval is –, zou niet worden voldaan aan het principe dat de uitkering van tevoren bepaald is. In het voorstel van de SER is de hoogte van deze uitkering afhankelijk van de hoogte van het persoonlijk pensioenvermogen, de verwachte resterende levensduur en het verwachte (reële) rendement dat nog behaald zal worden. In tijden van slechte rendementen kan in het SER-voorstel wel een beroep worden gedaan op de collectieve buffer: het rendement binnen het persoonlijk pensioenvermogen van deelnemers wordt dan vanuit de buffer tot een bepaald minimumniveau aangevuld. De buffer mag echter niet negatief worden. Hij garandeert dus niet dat het rendement binnen het persoonlijk pensioenvermogen altijd wordt aangevuld.

6. Bij de beoordeling of arbeid passend is, moet de opleiding en/of werkervaring van de aanvrager meegenomen worden, in tegenstelling tot de beoordeling of arbeid algemeen geaccepteerde arbeid is. Ook moet er gekeken worden naar de persoonlijke houding bij passende arbeid.

7. In artikel 1 lid 2 t/m 9 AOW worden ook andere mensen genoemd die gelijk worden gesteld met mensen die gehuwd zijn, zoals mensen die als partner geregistreerd staan en een ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het een bloedverwant in de eerste graad betreft.

Ofschoon de verdragen toestaan dat de eerste pijler privaat wordt vormgegeven met een individuele spaarregeling, heeft het Comité van Deskundigen van de ILO wel een voorkeur voor een publiek werkloosheidsstelsel, dat wil zeggen een stelsel waarin een wettelijke verzekering de eerste pijler vormt. Dit blijkt uit een bevinding van het Comité over het private spaarpensioenstelsel in Chili. Dit stelsel bestaat uit een private pensioenspaarregeling die wordt aangevuld met een publieke pensioenregeling. Volgens het Comité handhaaft een publieke regeling als aanvulling op een privaat stelsel niet alleen de positie van de private, op winst gerichte uitvoeringsinstellingen, maar versterkt ze ook de positie van de private spaarregeling: indien de private spaarregeling niet voldoende is om tegemoet te komen aan de meest essentiële behoefte van de verzekerde wordt deze namelijk aangevuld met de publieke regeling die op nationaal of sectoraal niveau collectief gefinancierd wordt.

Toch kan, als de tekst van de verdragen als uitgangspunt wordt genomen (de tekstuele interpretatie) een spaarregeling die de eerste pijler vormt van een stelsel wel in overeenstemming zijn met de verdragen. Een spaarregeling, gefinancierd door de werknemer en de werkgever, met een aanvullende regeling die de uitkeringshoogte en -duur van tevoren bepaalt, kan immers ook voldoen aan de algemene principes die de verdragen oplegt.

### 7.5 Collectieve financiering

Artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 1 Europese Code bepalen dat de werkloosheidsuitkeringen en de aan de uitkeringen verbonden administratiekosten collectief moeten worden gefinancierd door middel van het heffen van premies. Een spaarregeling die gefinancierd wordt door zowel de werknemer als de werkgever voldoet aan het principe van collectieve financiering. Als dit principe anders wordt geïnterpreteerd, namelijk dat er sprake moet zijn van risicodeling tussen verzekerden, dan is een spaarregeling die door zowel de werknemer als de werkgever gefinancierd wordt niet in overeenstemming met dit principe. Bij een 'zuivere' spaarregeling is namelijk geen sprake van risicodeling tussen verzekerden: het is immers een individuele regeling zonder collectieve elementen.

Een stelsel waarin een spaarregeling de eerste pijler vormt en gefinancierd wordt door een werknemer en een werkgever, zoals in het voorstel voor een Spaar-WW van Rezwani, is dus in overeenstemming met het internationale principe van collectieve financiering. Het voorstel van Den Butter en Kock voor een Spaar-WW is niet in overeenstemming hiermee, aangezien daarin alleen de werknemer de spaarregeling financiert. Om deze strijdigheid weg te nemen, moet de werkgever meefinancieren.

Het voorstel van Den Butter en Kock om aan de spaarfondsen debetposities toe te staan en de werknemer te verplichten deze zelf weer af te lossen gedurende zijn werkzame leven is ook in strijd met het principe van collectieve financiering. Dit is niet toegestaan in het licht van het principe van collectieve financiering, omdat de werknemer met een hoog werkloosheidsrisico op deze wijze namelijk zijn of haar hele leven een verplichting kan houden om het krediet terug te betalen. Het probleem is niet alleen dat de werknemer zijn eigen uitkering op deze manier betaalt, maar ook dat te weinig rekening wordt gehouden met de draagkracht van mensen met een hoog werkloosheidsrisico. Als de werknemer en de werkgever dit



krediet samen moeten aflossen, bestaat het risico dat werkgevers terughoudend worden met het aanbieden van een vast contract of met het aannemen van mensen met een hoog werkloosheidsrisico. Dit gaat ook in tegen het principe van collectieve financiering.

Een spaarregeling met een kredietfaciliteit waarbij het krediet uit een collectieve pot wordt terugbetaald, zoals Den Butter en Kock als optioneel onderdeel voorstellen, is wel in overeenstemming met de verdragen. Deze pot kan dan gefinancierd worden door werknemers en/of werkgevers op nationaal of sectoraal niveau. Door een dergelijke aanpassing van het voorstel van Den Butter en Kock kan overeenstemming met het principe van collectieve financiering worden bereikt. Hierdoor verdwijnt echter wel, zoals eerder gezegd, het karakter van een krediet.

De wijze van financiering van het voorstel van NYFER voor de integratie van verlof- en pensioenrechten en het SER-voorstel voor een individueel pensioenvermogen is, net als het voorstel van Rezwani, in overeenstemming met het principe van collectieve financiering. De eerste pijler van deze voorstellen bestaat uit de AOW-pijler en deze wordt gefinancierd door premies van werknemers en uit algemene middelen.

## 7.6 Minimumnormen

De socialezekerheidsverdragen van de ILO en de Europese Code leggen minimumnormen vast ten aanzien van de uitkeringshoogte en -duur. Een werkloosheidsuitkering moet volgens Verdrag nr. 102 en de Europese Code een periodieke uitkering zijn ter hoogte van minimaal 45% van hetzij de vroegere inkomsten uit arbeid (bij een loondervingstelsel), hetzij het loon van een volwassen ongeschoolde mannelijke arbeider (lees: het minimumloon). Dit is vastgelegd in artikel 22, 65 en 66 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code. Het Protocol behorende bij de Europese Code heeft dit percentage verhoogd naar 50%. Verdrag nr. 168 eist ook een percentage van 50% en de Herziene Europese Code noemt een percentage van 50% voor een alleenstaande en 65% voor personen die de zorg voor kinderen hebben. Een spaarregeling die een uitkering garandeert moet dus deze uitkeringshoogte garanderen.

In de Spaar-WW heeft de werkloze werknemer (die voldoet aan de uitkeringsvoorwaarden onder de Spaar-WW) de eerste 2 maanden recht op een loongereleerde uitkering van 75% van het dagloon en daarna 70% van het dagloon (art. 47 WW). Deze uitkeringshoogte voldoet aan alle internationale normen inzake de uitkeringshoogte van Verdrag nr. 102 en de (Herziene) Europese Code (45% van het laatstverdiende loon) en het Protocol (50% van laatstverdiende loon).<sup>8</sup>

De minimumnorm voor de duur van een werkloosheidsuitkering is 13 weken, dit is vastgelegd in artikel 24 lid 1 Verdrag nr. 102 en de Europese Code. Het Protocol behorende bij de Europese Code verhoogt deze minimumnorm naar 21 weken. Artikel 24 lid 3 van het Protocol bepaalt dat wanneer een uitkeringsduur afhankelijk is van premiebetaling de uitkering *gemiddeld* 21 weken moet duren in een periode

8. Art. 65 Verdrag nr. 102 en de Europese Code en de tabel in Verdrag nr. 102 en het Protocol behorende bij deel XI.

van 12 maanden. Verdrag nr. 168 verhoogt de duur naar gemiddeld 26 weken en de Herziene Europese Code naar gemiddeld 39 weken (art. 24).

In het voorstel van Rezwani garandeert het Solidariteitsfonds een uitkering van zes maanden (24 weken). Deze is korter dan de huidige, gemiddelde werkloosheidsuitkering die afhankelijk is van het arbeidsverleden (34 weken in 2015). Deze duur van zes maanden voldoet echter wel aan de minimumnorm vastgelegd in Verdrag nr. 102, de Europese Code en het Protocol. De verdragen lijken dus ruimte te geven om de uitkeringsduur te verkorten als bij de interpretatie van de verdragen de tekst als uitgangspunt wordt genomen.

Het voorstel van Rezwani conflicteert wel met de minimumnorm van 39 weken, die is vastgelegd in artikel 24 van de Herziene Europese Code. Deze Code is in 1990 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa goedgekeurd en Nederland heeft deze Herziene Europese Code in 2009 geratificeerd. De Code is echter nog niet in werking getreden. Indien de Herziene Europese Code in werking treedt, zal de uitkeringsduur van het voorstel van Rezwani moeten worden verlengd.

In het voorstel van Den Butter en Kock is, net als in de WW, de duur van de uitkering afhankelijk van het arbeidsverleden en daarmee ook impliciet van de premiebetaling. In dat geval is artikel 24 lid 3 Protocol van toepassing, waarin is vastgelegd dat de uitkering *gemiddeld* 21 weken moet duren in een periode van 12 maanden. De gemiddelde uitkeringsduur van de WW in 2015 voldoet aan deze norm. In 2015 was de gemiddelde uitkeringsduur namelijk 34 weken (UWV 2015). Als de Nederlandse overheid nu, in 2017, de Spaar-WW van Den Butter en Kock in zou voeren, blijft deze gemiddelde uitkeringsduur gelijk: door de invoering van de Spaar-WW verandert er namelijk niets aan de uitkeringsduur. De Spaar-WW voldoet dus aan de internationale norm van artikel 24 lid 3 van het Protocol ten aanzien van de gemiddelde uitkeringsduur en aan de norm van gemiddeld 26 weken vastgelegd in Verdrag nr. 168. Het voldoet echter niet aan de hogere norm van gemiddeld 39 weken vastgelegd in de Herziene Europese Code. De huidige WW waarin deze minimumuitkering is vastgelegd voldoet dus ook niet aan dit verdrag.

Er doet zich echter ook nog een ander probleem voor bij de duur van de werkloosheidsuitkering onder de Spaar-WW van Den Butter en Kock. Als de werknemer namelijk niet voldoet aan de vier-uit-vijf-eis, dan heeft hij recht op een minimumuitkering van drie maanden (art. 42 lid 2 sub a WW). Deze minimumduur is in overeenstemming met Verdrag nr. 102 en de Europese Code die een uitkeringsduur van 13 weken eisen, maar niet in overeenstemming met het Protocol behorende bij de Europese Code. Deze stelt namelijk een minimumduur van 21 weken verplicht (art. 24 lid 1). Het is ook niet in overeenstemming met artikel 24 van de Herziene Europese Code, dat een uitkering van minimaal 39 weken eist. De huidige WW, waarin deze minimumuitkering is vastgelegd, voldoet dus ook niet aan de Code. Nederland heeft de Code wel geratificeerd, maar hij is nog niet in werking getreden. Indien de Herziene Europese Code in werking treedt, zal de uitkeringsduur van het voorstel van Rezwani moeten worden verlengd.

ILO-Verdrag nr. 102 legt vast dat de ouderdomsuitkering ten minste gelijk moet zijn aan 40% van het wettelijke minimumloon. Verdrag nr. 128 verhoogt dit percentage naar 45%. Artikel 29 van Verdrag nr. 102, artikel 14 van Verdrag nr. 121, artikel 19 van Verdrag nr. 128, artikel 30 van de Europese Code en artikel 31 van de Herziene Code eisen dat mensen tijdens de gehele duur van de gedekte eventu-

aliteit (behalen van de pensioengerechtigde leeftijd tot aan het overlijden) beschermd worden tegen de gevolgen daarvan.

De huidige AOW voldoet aan deze normen: het garandeert aan iedereen die 50 jaar in Nederland gewoond heeft tot aan het overlijden een minimumpensioen van 50% van het nettominimumloon voor een gehuwd persoon en 70% van het nettominimumloon voor een ongehuwd persoon (art. 9 AOW). Aangezien de eerste pijler van de AOW al voldoet aan de internationale eisen ten aanzien van hoogte en de duur van de ouderdomsuitkering, voldoet het voorstel van NYFER en de SER om in de tweede pijler te werken met spaarelementen ook aan deze bepalingen.

### 7.7 Interpretatiemethoden en principe van non-regressie

De lidstaten van de Raad van Europa hebben op basis van artikel 12 lid 3 ESH de verplichting om te streven naar het geleidelijk optrekken van het stelsel voor sociale zekerheid naar een hoger niveau. Als echter de letterlijke tekst van de verdragen als uitgangspunt wordt genomen (tekstuele interpretatie) staan ze toe dat de duur van de wettelijke werkloosheidsuitkering beperkt wordt tot zes maanden, zoals Rezwani voorstelt, of dat de hoogte van de ouderdomsuitkering verlaagd wordt. Een dergelijke beperking van de uitkering is ook mogelijk bij een dynamische interpretatiemethode, waarbij naar een interpretatie wordt gezocht die een oplossing biedt die het beste past bij de actuele situatie. De financiële ruimte die ontstaat door de uitkeringshoogte te verlagen kan ingezet worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

Een interpretatie van de verdragen waarbij de doelstelling van de verdragen als uitgangspunt wordt gekozen, de zogenoemde teleologische interpretatiemethode, streeft ernaar de bescherming tegen het werkloosheidsrisico te handhaven als deze op een hoger niveau ligt dan het minimumniveau. De verzekerde wordt dan immer beter beschermd. In dat geval heeft de uitkeringsduur in het voorstel van Den Butter en Kock de voorkeur boven het voorstel van Rezwani, omdat Den Butter en Kock de huidige duur van de WW-uitkering, die gebaseerd is op het arbeidsverleden en niet slechts een minimumuitkering is van 6 maanden, in stand houden. Welke interpretatiemethode gevolgd moet worden, wordt niet duidelijk uit de internationale sociale verdragen. Het Weens Verdragenverdrag<sup>9</sup> geeft ruimte voor verschillende interpretatiemethoden.

Wel moeten er, gelet op het non-regressiebeginsel dat is vastgelegd in artikel 19 lid 8 van de ILO-Constitutie, goede redenen zijn om de uitkeringsduur te verkorten of de uitkeringshoogte te verlagen. Dit non-regressiebeginsel houdt in dat lidstaten die de socialezekerheidsverdragen van de ILO geratificeerd hebben het socialezekerheidsniveau niet verlagen met de motivering dat de verdragen daartoe leiden (art. 19 lid 8 ILO-Constitutie). Een verlaging van het socialezekerheidsniveau zou wel toegestaan zijn als daar een legitieme reden voor is, maar alleen als dit strikt noodzakelijk is. Dit zogenoemde non-regressiebeginsel moet zeer restrictief worden geïnterpreteerd. Een rechtvaardiging voor een teruggang in de bescherming tegen het klassieke werkloosheidsrisico zou kunnen zijn dat de bescherming tegen nieuwe sociale risico's uitgebreid wordt. Als echter blijkt dat de spaarregeling ter bescher-

9. Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties, 21 maart 1986, *Trb.* 1987, 136.

ming tegen nieuwe sociale risico's in de praktijk alleen wordt gebruikt door werknemers met een hoog inkomen, een voltijd baan of een laag werkloosheidsrisico, zal in mindere mate tegemoetgekomen worden aan dit non-regressiebeginsel dan in de situatie waarin deze spaarregeling ook bescherming biedt aan werknemers met een laag inkomen, een deeltijd baan of een hoog werkloosheidsrisico. Het non-regressiebeginsel is er indirect dus ook op gericht deze kwetsbare groepen in te sluiten in de wettelijke minimumregeling.

### 7.8 Principe van kwetsbare groepen

Het gebruik van spaarregelingen ter bescherming tegen nieuwe sociale risico's wordt niet alleen toegestaan door de socialezekerheidsverdragen van de ILO en de Europese Code van de Raad van Europa, maar ook door de promotionele ILO-verdragen en het ESH. Sterker nog, de uitbreiding van de bescherming bij nieuwe sociale risico's wordt door de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten gestimuleerd. Niet alleen het non-regressiebeginsel, maar ook de beleidsdoelstellingen en de principes vastgelegd in de promotionele verdragen en het ESH stimuleren de lidstaten spaarregelingen zo vorm te geven dat zij kwetsbare groepen (zie noot 5) zo veel mogelijk onder de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's brengen. Hierbij kan gedacht worden aan het verplicht maken van de spaarregelingen, het invoeren van een kredietfaciliteit, het inzetten van een extra fiscale stimulans voor lagere inkomensgroepen of een subsidie voor deze kwetsbare groepen. Deze principes vragen om een grotere verantwoordelijkheid van de overheid en een grotere financiële verantwoordelijkheid van de werkgevers voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's dan in het huidige stelsel.

De voorstellen van Den Butter en Kock en Rezwani voor een Spaar-WW komen maar beperkt tegemoet aan de promotionele verdragen en het ESH. Het sparen voor nieuwe sociale risico's in deze voorstellen is niet verplicht en er moet eerst verplicht gespaard worden voor een werkloosheidsuitkering voordat gespaard kan worden voor bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Dit raakt met name werknemers met een hoog werkloosheidsrisico en werknemers die langdurig werkloos zijn. Zij moeten steeds opnieuw sparen voor een werkloosheidsuitkering of moeten na de wettelijke werkloosheidsuitkering van drie of zes maanden de aanvullende werkloosheidsuitkering zelf financieren uit de spaarregeling. Daardoor is het erg lastig om ook te sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Dit valt ook nadelig uit voor starters, die niet direct kunnen gaan sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Zodoende is er spanning met het principe dat kwetsbare groepen moeten worden ingesloten, dat is vastgelegd in artikel 10 lid 5 ESH en artikel 9 onder a Verdrag nr. 140.

Deze spanning kan weggenomen worden door deze groep de mogelijkheid te geven om krediet op te nemen, eventueel met kwijtscheldingsmogelijkheden, of deze groep te subsidiëren. Op die manier is het ook nog steeds voor deze groep mogelijk te sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. De lidstaten kunnen ook aanvullende beleidsmaatregelen nemen die deze werknemers ondersteuning bieden bij het volgen van scholing of de combinatie van arbeid en zorg.

Of er daadwerkelijk strijdigheid bestaat met het principe dat kwetsbare groepen moeten worden ingesloten, is afhankelijk van de overige beleidsmaatregelen die de Nederlandse overheid ten aanzien van deze groepen genomen heeft. De toezicht-

houders beoordelen namelijk het gehele pakket aan beleidsmaatregelen op het gebied van scholing. Hun bevindingen en conclusies leren ons dat er in de Nederlandse situatie niet snel geconcludeerd wordt tot strijdigheid met dit principe, maar dat de toezichthouders van de ILO en de Raad van Europa in het algemeen lidstaten wel stimuleren rekening te houden met deze groepen, door bijvoorbeeld een kredietmogelijkheid in te bouwen met kwijtscheldingsmogelijkheden of subsidies te verlenen aan de groep met een hoog werkloosheidsrisico.

In het voorstel van NYFER om het verlof- en het pensioensysteem met elkaar te integreren, hoeft de werknemer niet eerst verplicht te sparen voor een ouderdomsuitkering. De ouderdomsuitkering wordt immers al betaald door het AOW-fonds. Dit is dus voordelig voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en in het licht van de promotionele verdragen dus ook beter dan het voorstel van Den Butter en Kock en Rezwani volgens wie eerst verplicht gespaard moet worden voor een werkloosheidsuitkering. In tegenstelling tot het voorstel van Den Butter en Kock en Rezwani, waarbij werknemers vrijwillig kunnen sparen voor nieuwe sociale risico's, moeten de werknemers in het NYFER-voorstel verplicht sparen. Daardoor wordt er ook daadwerkelijk gespaard en kan men dit tegoed ook inzetten voor verlof. Dit laatste voorstel past dus beter bij de internationale verdragen dan de Spaar-WW.

Het SER-voorstel heeft alleen betrekking op het ouderdomsrisico en niet op de nieuwe sociale risico's, zoals zorg en scholing. Daarom is de norm om kwetsbare groepen in te sluiten niet van toepassing op het SER-voorstel.

### 7.9 Gelijke behandeling mannen en vrouwen

Artikel 1 lid 5 ILO-Verdrag nr. 142, artikel 3 lid 1 ILO-Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH verlangen dat maatregelen op het gebied van scholing en de combinatie van arbeid en zorg mannen en vrouwen gelijk behandelen. Aangezien mannen vaker een vast en voltijdsdienstverband hebben dan vrouwen en vaak meer verdienen, is het aannemelijk dat de vrijwillige spaarregeling voor nieuwe sociale risico's in de Spaar-WW, de verplichte spaarregeling voor verlof en pensioen van NYFER en de verplichte opbouw van het pensioenvermogen in het SER-voorstel meer gebruikt zal worden door mannen dan door vrouwen. Dit lijkt spanning op te leveren met de verdragsbepalingen die verlangen dat maatregelen op gebied van scholing en de combinatie van arbeid en zorg mannen en vrouwen gelijk moeten behandelen. Desalniettemin kan geconcludeerd worden dat er geen sprake is van ongelijke behandeling in de zin van de verdragen. Er is immers geen bepaling in de voorgestelde regelingen aan te wijzen die zou kunnen leiden tot ongelijke behandeling in de zin van bovenstaande verdragen. Ook hoeft de regeling feitelijk niet tot een ongelijk gebruik van de regeling tussen mannen en vrouwen te leiden. De kans is immers groot dat vrouwen feitelijk even vaak als mannen gebruikmaken van de regeling door een hogere voorkeur van vrouwen voor vrije tijd.<sup>10</sup> Daarnaast hebben vrouwen

10. Ministerie van Sociale Zaken 2011, p. 21 en Keuzenkamp 2004, p. 70 en 73. Hierbij moet opgemerkt worden dat in het evaluatieonderzoek twee mogelijke redenen zijn voor de hogere deelname van vrouwen dan mannen. Ten eerste ligt er mogelijk een verband met een hogere voorkeur van vrouwen voor vrije tijd. Maar het is ook denkbaar dat een hogere deelname van vrouwen verband houdt met het feit dat deelname aan de levensloopregeling verplicht was om in aanmerking te komen voor ouderschapsverlofkorting.

wellicht minder behoefte om gebruik te maken van verlofregelingen, omdat zij vaker in deeltijd werken. Wel is er sprake van een ongelijke situatie tussen mannen en vrouwen, aangezien in het algemeen vrouwen minder financiële ruimte hebben om een spaartegoed op te bouwen. In de zonet genoemde verdragsbepalingen kan wel een inspanningsverplichting gelezen worden om deze ongelijke situatie weg te nemen. Zo zou bijvoorbeeld een kredietfaciliteit met kwijtscheldingsmogelijkheden kunnen worden ingevoerd voor werknemers met onvoldoende spaarsaldo.

#### 7.10 **Samenvatting: hoe een spaarregeling vorm te geven in overeenstemming met de verdragen?**

In het licht van de internationale verdragen is het gebruik van spaarregelingen in de sociale zekerheid toegestaan, maar wel onder strikte voorwaarden. Zo kan een socialezekerheidsregeling niet alléén door een spaarregeling vormgegeven worden. Als de spaarregeling de eerste pijler van het stelsel is, moet de spaarregeling aangevuld worden met een regeling die de uitkeringsduur van tevoren bepaalt, bijvoorbeeld met een wettelijke verzekering. Op basis van de socialezekerheidsverdragen moet namelijk een minimumuitkering gegarandeerd worden die van tevoren is bepaald. Een uitkeringsduur die afhankelijk is van een spaarsaldo is niet van tevoren bepaald.

Het is ook toegestaan dat een spaarregeling een wettelijke verzekering gedeeltelijk vervangt. De wettelijke verzekering vormt dan de eerste pijler en de spaarregeling is daar aanvullend op en vormt daarmee de tweede pijler. De spaarregeling kan dus de eerste pijler vormen van een nieuw stelsel of aanvullend zijn op een wettelijke verzekering, en zodoende de tweede pijler vormen.

De verdragen stellen echter niet expliciet de eis dat de sociale regelingen verplicht moeten zijn, maar de promotionele verdragen van de ILO en het ESH stimuleren dit wel. Het vrijwillige karakter van de spaarregeling kan er namelijk toe leiden dat deze vooral gebruikt worden door (vrouwelijke) werknemers met een vast dienstverband, een voltijd baan, een hoog inkomen en een hoge opleiding. Dit gaat in tegen het internationale principe dat kwetsbare groepen moeten worden ingesloten en mannen en vrouwen gelijk behandeld moeten worden. Door deelname verplicht te maken wordt dit negatieve effect van spaarregelingen weggenomen.

Een belangrijke voorwaarde is dat de spaarregeling collectief gefinancierd is. Dit betekent dat de financiering niet alleen plaatsvindt door de werknemer, maar ook door de werkgever. Ook de kwijtschelding van een eventuele kredietfaciliteit moet uit een collectief fonds gefinancierd worden, bijvoorbeeld op sectoraal of nationaal niveau van werkgevers en/of werknemers.

Spaarstelsels kunnen op verschillende manieren gefinancierd worden. Zo hoeft de ontwikkeling dat in pensioenstelsels steeds vaker een beschikbare premieregeling (*defined contribution scheme*) wordt aangeboden, waarbij het pensioen afhankelijk is van de opbrengst van de betaalde bijdragen, niet bij voorbaat in strijd te zijn met de verdragen. Een beschikbare premieregeling kan bijvoorbeeld wel in overeenstemming zijn met de verdragen als zij niet volledig gepaard gaat met een verschui-

ving in de financiering naar een kapitaaldekkingssstelsel. Een volledige kapitaaldekkingssstelsel is in het licht van de internationale verdragen niet mogelijk omdat een uitkering die afhankelijk is van de opbrengst van betaalde bedragen, niet van tevoren bepaald is. Tegelijkertijd hoeft een vaste uitkeringsregeling (*defined benefit scheme*), waarbij het pensioen afhankelijk is van het eerder verdiende inkomen, niet altijd alleen gefinancierd te worden op basis van een omslagstelsel. Veel vaste uitkeringsregelingen worden namelijk deels gefinancierd door middel van kapitaaldekking. Deze laatstgenoemde regelingen worden ook wel *notional defined contribution schemes* genoemd. Een zorgvuldige analyse van de wijze van financieren is nodig om na te gaan of de nationale systemen in overeenstemming zijn met de internationale verdragen.

De uitkeringen die gegarandeerd worden door een spaarregeling moeten voldoen aan de minimumnormen die door de verdragen zijn voorgeschreven. Een werkloosheidsuitkering moet een periodieke uitkering zijn ter hoogte van minimaal 45% van hetzij de vroegere inkomsten uit arbeid of het minimumloon. Het Protocol behorende bij de Europese Code heeft dit percentage verhoogd naar 50%. De minimumnorm voor de duur van een werkloosheidsuitkering is 13 weken, het Protocol verhoogt deze minimumnorm naar 21 weken. De ouderdomsuitkering moet ten minste gelijk zijn aan 40% van het wettelijke minimumloon. Verdrag nr. 128 verhoogt dit percentage naar 45%.

De socialezekerheidsverdragen houden een aanpassing van de uitkeringshoogte en -duur niet tegen. Wel moeten er, gelet op het non-regressiebeginsel, goede redenen zijn om de uitkeringsduur te verkorten of de uitkeringshoogte te verlagen. Een rechtvaardiging voor een teruggang in de bescherming tegen het klassieke werkloosheidsrisico zou kunnen zijn dat de bescherming tegen nieuwe sociale risico's uitgebreid wordt, onder de voorwaarde dat ook kwetsbare groepen hierdoor worden beschermd. De verdragen laten alleen onder strikte voorwaarden een beperking van de klassieke sociale zekerheid toe en die beperking moet gezien worden in het licht van de ontwikkeling van het gehele stelsel. Met name dit non-regressiebeginsel kan de angst voor de ontwikkeling naar een minimumstelsel op deze manier gedeeltelijk wegnemen.

Ten slotte stimuleren de beleidsdoelstellingen en de principes vastgelegd in de promotionele verdragen en het ESH de lidstaten de spaarregeling daarbij zo vorm te geven dat zij kwetsbare groepen, zoals werknemers die vaak en lang ziek zijn, werknemers met een laag inkomen of een deeltijdbaan en vrouwelijke werknemers, zo veel mogelijk onder de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's brengen. Hierbij kan gedacht worden aan het verplicht maken van de spaarregelingen, het invoeren van een kredietfaciliteit, het inzetten van een extra fiscale stimulans voor lagere inkomensgroepen of een subsidie voor kwetsbare groepen en vrouwen.





## Hoofdstuk 8

### De economie van verlof

Jan Dirk Vlasblom

#### 8.1 Algemeen

De vraag naar verlofregelingen is de laatste jaren toegenomen, mede onder invloed van de stijgende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Wanneer meer en meer mensen deelnemen aan betaalde arbeid ontstaat er druk op regelingen die het mogelijk maken tijdelijk afstand te nemen van die betaalde arbeid – bijvoorbeeld rond de geboorte van een kind of in het geval van een zieke of hulpbehoevende ouder.

De achterliggende gedachte achter het bestaan van verlofregelingen is dat er gebeurtenissen zijn die niet gecombineerd kunnen worden met betaald werk, omdat ze (te veel) tijd kosten. Tijd die op het moment dat de gebeurtenis zich voordoet niet besteed kan worden aan (betaalde) arbeid. De benodigde tijd is doorgaans langer dan (vaak beperkte) vakantieaanspraken. Maar tegelijkertijd ook niet lang genoeg om er het werk helemaal voor op te zeggen. Tegen die achtergrond is in Nederland op 1 januari 1991 ouderschapsverlof en op 1 juni 2005 onbetaald langdurend zorgverlof ingevoerd.

Het uitbreiden van verlofmogelijkheden roept wel vragen op naar de optimale vormgeving ervan. Leidt ouderschapsverlof bijvoorbeeld tot een hogere participatie van mannen in zorg en van vrouwen in betaalde arbeid, of draagt ouderschapsverlof daar niet, of slechts beperkt, aan bij?

Gegeven de demografische veranderingen is deze vraag ook relevant voor andere vormen van zorgverlof. Informele structurele zorg aan directe naasten lijkt in veel opzichten op zorg aan eigen kinderen. Conclusies over ouderschapsverlof zijn daarmee wellicht ook relevant voor zorgverlof en mantelzorgregelingen. Het gaat immers in beide gevallen om zorg die veel verder strekt in termen van tijdsbeslag (in termen van uren per week en weken per jaar) dan bijvoorbeeld verhuisverlof, calamiteitenverlof of zelfs zwangerschaps- en bevallingsverlof. In het geval van ouderschapsverlof en mantelzorgverlof gaat het om verlof voor activiteiten die mogelijk over vele jaren strekt, een relatief groot urenbeslag kennen, met een relatief hoge mate van incidentele pieken en dalen.

Het roept de vraag op naar de afweging tussen het wel of niet verlenen van zorg, en het wel of niet willen (of kunnen) gebruiken van verlofregelingen door werknemers, en ook naar het wel of niet kunnen of willen verlenen van verlof door werkgevers. Aspecten die raken aan de sociale en maatschappelijke noodzaak tot het verlenen van de genoemde zorg en aan de kosten en baten (in termen van geld en tijd enerzijds en geleverde zorg anderzijds).

Een focus op Nederland is daarbij om twee redenen interessant. Om te beginnen vanwege de hierboven genoemde beleidsmatige relevantie, die verlof en zorg op dit moment hebben. Een inzicht in 'hoe het werkt' is in dat verband relevant. Maar

ook in een meer internationale context kan het resultaat van Nederland nuttig zijn: vanwege de nadruk op deeltijdwerk in Nederland worden alle regelingen flexibel ingezet (zowel in werk als in zorg). Toch blijkt ook in het deeltijdregime van de Nederlandse arbeidsmarkt verlof nog steeds een veelgebruikt instrument. Dit onderzoek geeft daarom een beeld van de vraag en het aanbod van verlof. Bovendien is in Nederland het aandeel van mannen in zowel zorg als verlofopname relatief groot. Ook dit is een interessant aspect dat aandacht verdient.

## 8.2 Literatuur

Er zijn inmiddels talloze studies verricht naar nut en noodzaak van verlofregelingen. Het gaat daarbij enerzijds om studies naar de micro-afwegingen van (vooral) vrouwen omtrent arbeidsmarktparticipatie rond de geboorte van een kind. Anderzijds gaat het om studies die te maken hebben met de macrokosten en -baten van verlofregelingen: loont het vanuit het macroperspectief om verlofregelingen aan te bieden en (al dan niet fiscaal) te faciliteren? Daaraan raakt, in het geval van zorg voor kinderen, ook de vraag of er naast verlof een systeem van formele, gesubsidieerde kinderopvang moet zijn. Het micro- en macroperspectief hoeven daarbij nadrukkelijk niet samen te vallen en leveren dus ook niet noodzakelijkerwijs dezelfde conclusie op: wat op microniveau nuttig en noodzakelijk is, hoeft dat op macroniveau niet altijd te zijn.

De meeste literatuur over deze verlofdiscussie is al enige tijd oud: het hoogtepunt van de discussie lag in de jaren negentig van de vorige eeuw en de vroege jaren van deze eeuw. Het was de periode waarin, na jaren van stijgende participatie van vrouwen, verlofsystemen vorm kregen. Veel onderzoek richtte zich daarbij op de vormgeving van verlof en onder welke voorwaarden verlof een bijdrage zou kunnen leveren aan een verdere verhoging van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Aspecten die daarbij vooral aandacht kregen betroffen de duur van het verlof en de omvang van het verlof in termen van uren per week. Twee systemen stonden tegenover elkaar: een systeem waarin verlof voor een langere periode voltijds wordt verleend, tegenover een flexibel systeem waarin verlof en werk naast elkaar gecombineerd kunnen worden. De manier waarop verlof in Duitsland en Zweden is vormgegeven, werd daarbij gebruikt als voorbeeld van het eerste type: verlof wordt verleend voor een lange periode, en voor de volledige duur van de werkweek. In essentie worden de verlofnemers daarmee buiten de arbeidsmarkt gezet, zodat ze andere belangrijke taken kunnen verrichten. Het Nederlandse systeem is een voorbeeld van het tweede, flexibeler systeem waarin het juist gestimuleerd wordt om, al was het maar in deeltijd, op de arbeidsmarkt actief te blijven. In dit systeem wordt de totale verlofaanspraak in deeltijd opgenomen en over een langere periode gespreid. Op die manier wordt bewerkstelligd dat verlofnemers (meestal vrouwen) een binding met de arbeidsmarkt houden. Tegelijkertijd werd verondersteld dat een flexibel regime ook aantrekkelijker zou zijn voor mannen, met als gevolg een gelijkere verdeling van zowel arbeid als zorg binnen huishoudens.

De uitkomsten van de discussie in de wetenschappelijke literatuur zijn gemengd: verlof lijkt een verhogend effect op individuele participatie te hebben voor vrouwen, mits het niet te lang duurt en/of in deeltijd opgenomen wordt. Verlof houdt vrouwen dicht bij de arbeidsmarkt dan een voltijdse arbeidsonderbreking en vereenvoudigt de terugkeer naar hun oorspronkelijke baan. Hierdoor zullen vrouwen die van

plan waren om te stoppen wellicht niet stoppen met werken, en vrouwen die langdurig zouden willen onderbreken, zullen hun onderbreking nu inkorten tot de door het verlof toegestane duur. Verschillende studies op microniveau bevestigen dit effect (zie bijvoorbeeld Joesch 1997; Ondrich et al. 1996; Ondrich et al. 2003; Rønsen & Sundström 1996; Schönberg & Ludsteck 2007). Vrijwel al deze studies laten zien dat er tegelijkertijd ook een risico is van een te lang (voltijds)verlof: als het verlof te lang duurt, dan slijt het gevoel van binding met de arbeidsmarkt en neemt de kans toe dat vrouwen na het verlof niet terugkeren naar de arbeidsmarkt. Het kan dan zelfs averechts werken: vrouwen die na een relatief korte onderbreking weer zouden zijn gaan werken, worden als gevolg van een lang verlof juist 'overgehaald' om niet meer actief te zijn op de arbeidsmarkt. Verlof (in ieder geval ouderschapsverlof) kent dus in die zin een optimale vormgeving: Rønsen en Sundström (1996) laten zien dat verlof geen positief effect op de participatie kent als het (te) kort is. Vrijwel alle Duitse studies laten echter zien dat verdere verlenging van de in Duitsland al relatief lange verlofaanspraak leidt tot langere onderbrekingen en een lagere kans op terugkeer naar het werk. Schönberg en Ludsteck (2007), Ruhm (1998), Jaumotte (2003), Akgündüz en Plantenga (2013) laten ieder zien dat vanuit arbeidsmarktperspectief de optimale duur van het verlof circa 3 maanden bedraagt. Als het verlof langer duurt, neemt de kans op arbeidsparticipatie af, duurt het korter, dan maken mensen er geen gebruik van en stoppen ze met werken, of keren na een periode van verlof niet of slechts zeer beperkt terug naar de arbeidsmarkt.

Andere aspecten van het systeem hebben ook effect: Pylkkänen en Smith (2004) laten in hun studie naar terugkeer van verlofnemers naar de arbeidsmarkt zien dat een ruimhartiger verlofvergoeding de lengte van het opgenomen verlof beïnvloedt: hogere vergoedingen leiden tot een uitgestelde terugkeer. Als vaders ook verlof opnemen, wordt de duur van het verlof van vrouwen korter. Ook de prijs<sup>1</sup> en beschikbaarheid van kinderopvang spelen een rol: hoe hoger de prijs of hoe lager de beschikbaarheid, des te lager de terugkeer kans van vrouwen naar de arbeidsmarkt.

Overigens hebben vrijwel alle studies naar verlof betrekking op de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. De rol van partners (als het om kinderen gaat, is de kans dat die er is relatief groot) komt in de meeste studies niet of nauwelijks aan bod. In de meeste landen is de take-up door mannen ook verwaarloosbaar (zowel in aantal als in omvang). De meeste resultaten in de literatuur gaan dan ook uit van een huishouden waarbinnen er een inkomen is, en waarbij de vrouw/moeder de afweging moet maken tussen wel of niet participeren op de arbeidsmarkt. Deze afweging vindt dus plaats in het klassieke 'tweede-inkomen'-raamwerk. Dit beperkt de generalisatie naar andere vormen van (zorg)verlof: zorgverantwoordelijkheden beperken zich nu eenmaal niet tot jonge gezinnen met twee gezonde volwassenen.

Een tweede reden waarom generalisatie naar andere verlofvormen lastig zou kunnen zijn, is dat kindzorg doorgaans als positief ervaren wordt. Ook wanneer er toegankelijke en betaalbare marktalternatieven voorhanden zijn, willen mensen deze zorg vaak graag zelf geven. Bij bijvoorbeeld mantelzorg ligt dat (vooralsnog) anders.

1. Pylkkänen en Smith (2004) hebben geen gegevens over de kwaliteit van de beschikbare kinderopvang, dus kunnen daar geen uitspraken over doen.

De marktversie daarvan is veel duurder en minder makkelijk toegankelijk dan de marktversie van kindzorg. Het inkopen van dergelijke zorg lijkt daarom voor een groot deel van de betrokkenen niet goed realiseerbaar. Tegelijkertijd is de zorg vaak belastender dan kindzorg (zowel lichamelijk als psychisch). De vraag is dus of patronen die zich voordoen bij ouderschapsverlof zonder meer vertaalbaar zijn naar andere vormen van zorgverlof.

De internationale literatuur richt zich vooral op de effecten van verlof in het arbeidsmarktgedrag van vrouwen. In de volgende paragrafen staat de situatie in Nederland centraal. Om te beginnen zal het institutionele kader worden beschreven.

### 8.3 De rol van werkgevers en werknemers bij verlof

Zoals bij meer zaken het geval is, kent de Nederlandse wetgeving ook bij de uitwerking van de verlofregelingen een grote verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers. Er is een wettelijk minimumrecht, waarvan bij cao afgeweken kan worden (uitsluitend in het voordeel van de werknemer).

Daardoor kunnen er grote verschillen ontstaan in de verlofmogelijkheden en voorwaarden die mensen hebben. Er zijn sectoren waar relatief weinig is geregeld bovenop het wettelijk minimum en er zijn sectoren waar juist veel is geregeld. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de (mate) van loondoorbetaling tijdens het verlof. Op dit moment bestaat er geen wettelijk recht op loondoorbetaling tijdens langdurend verlof. In de cao of de individuele arbeidsovereenkomst kan echter wel (gedeeltelijke) loondoorbetaling tijdens het langdurend (zorg- of ouderschaps)verlof zijn afgesproken. Vooral in sectoren waar veel vrouwen werkzaam zijn, met name in de niet-marktsectoren, was en is er sprake van relatief gunstige verlofregelingen.

Er is ook een duidelijk verschil in de opnamerechten tussen het wettelijk minimum en de bij cao afgesproken rechten. De wettelijke regelingen zijn de afgelopen jaren meermaals aangepast. Op dit moment (2018) bestaat er een wettelijk recht op ouderschapsverlof (sinds 2009 ter grootte van 26 keer het wekelijks aantal uren, daarvoor 13 keer de wekelijkse arbeidsduur). Dit is een recht dat per kind geldt; het recht vervalt zodra het kind de leeftijd van 8 jaar bereikt. De werkgever mag een aanvraag voor verlof in principe niet weigeren, tenzij er sprake is van een zwaarwegend bedrijfsbelang. In dat geval dient er overleg plaats te vinden over de manier waarop het recht op verlof ingezet kan worden.

Om aanspraak te maken op verlof, moet een werknemer een kind hebben dat in de genoemde leeftijdscategorie valt en er moet sprake zijn van een nog openstaand recht op verlof. Veel bedrijven kennen nog een aanvullende bepaling: men moet minimaal een jaar in dienst zijn voordat aanspraak op verlof gemaakt kan worden. Als men snel na het verlof van werkgever verandert, kan het doorbetaalde loon tijdens de verlofperiode bovendien in sommige gevallen teruggevorderd worden. Bij de aanpassing in 2009 is de duur van het verlof verlengd. Tegelijkertijd hebben de sociale partners in veel gevallen afgesproken om de loondoorbetaling te beperken om de kosten voor de werkgever beheersbaar te houden. Hierdoor is verlof de laatste jaren gemiddeld genomen minder vaak of lager betaald. Zo is bijvoorbeeld bij de rijksoverheid het doorbetalingspercentage afhankelijk geworden van de hoeveelheid verlof die men bij de eerste aanvraag opneemt: als men de volledige aanspraak bij de eerste aanvraag opneemt is de betaling 27,5% van het brutosalaris.

Neemt men minder op, dan is de betaling naar rato hoger, maar nooit meer dan 55% van het salaris. Bij gedeeltelijke opname mag men de resterende aanspraak op een later moment alsnog opnemen in de vorm van onbetaald verlof.

Bij zorgverlof gelden iets andere bepalingen: werknemers hebben recht op zorgverlof (kort- of langdurend). Tijdens kortdurend zorgverlof heeft een werknemer recht op 70% van zijn salaris, tijdens langdurend zorgverlof is er geen wettelijk recht op inkomen. Maar ook daar bestaat de mogelijkheid om in de arbeidsovereenkomst een ruimere regeling overeen te komen. Ook hier geldt dat de werkgever het verlof in principe niet mag weigeren, tenzij er sprake is van een zwaarwegend bedrijfsbelang. Voorwaarde daarbij is wel dat de zorg noodzakelijk is en alleen gegeven kan worden door de betreffende werknemer. Ook hier gaat de regeling uit van redelijk overleg tussen werkgever en werknemer.

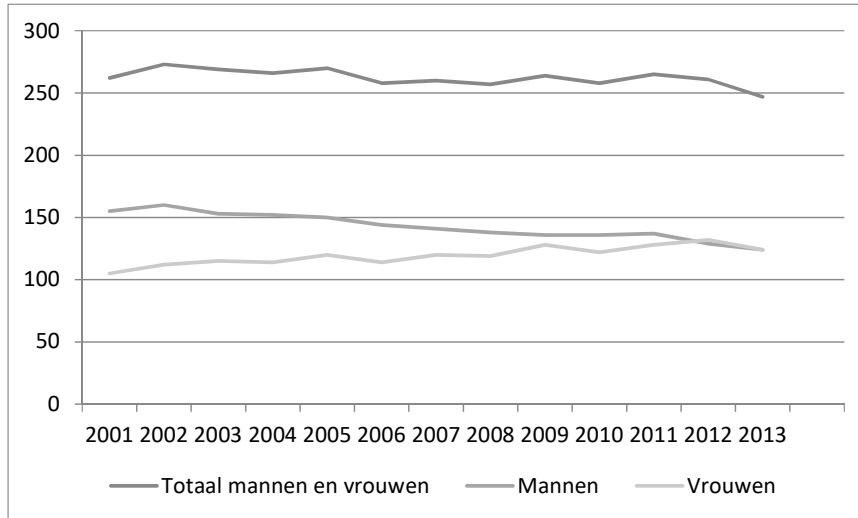
In principe wordt na afloop van het verlof de situatie weer zoals daarvoor: het aantal arbeidsuren in de arbeidsovereenkomst en de overeengekomen werkzaamheden veranderen niet door de verlofperiode. In de praktijk zijn er signalen dat het anders werkt: het lijkt er soms op dat verlof ook (en volgens sommigen: vooral) gebruikt wordt als een voorsorteren op een uiteindelijke definitieve situatie van werk in een (kleinere) deeltijdbaan: verlof duurt nooit de volledige periode waarin kinderen zorg nodig hebben, en ook aan het eind van een verlofperiode blijft tijd voor zorg nodig. In Nederland bijvoorbeeld keren veel vrouwen die vanuit een voltijdbaan zorg opnemen niet terug in een voltijdbaan: ze doen een beroep op de WAA (Wet aanpassing arbeidsduur, sinds 1 januari 2016 opgevolgd door de Wet flexibel werken) en gaan in deeltijd werken, waarbij ze de verlofperiode gebruiken als een overgangs- en aanpassingsperiode. Tijdens deze periode verdienen ze een inkomen dat hoger ligt dan het inkomen in de uiteindelijke situatie, maar is de feitelijke arbeidstijd al aangepast aan de gewenste structurele omvang. Dat geldt vooral op die plekken waar sprake is van loondoorbetaling tijdens het verlof.

In het volgende hoofdstuk zal ik nagaan of de mate waarin rechthebbenden verlof opnemen samenhangt met hun kenmerken, en of bepaalde groepen werkenden structureel meer gebruikmaken van hun verlofmogelijkheden dan andere. Met name is interessant of er daarbij sprake is van verschillen tussen economische sectoren.

#### 8.4 Verlofopname in Nederland

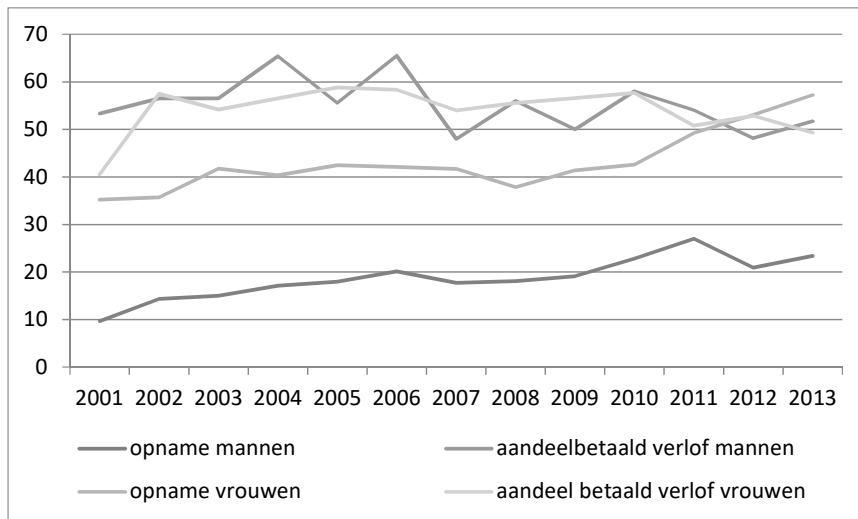
Het aantal rechthebbenden op ouderschapsverlof is al jarenlang vrij stabiel (zie figuur 1). De verhouding tussen mannen en vrouwen is wel wat aan het verschuiven. Dat zou te maken kunnen hebben met het feit dat vrouwen steeds vaker participeren in betaalde arbeid, en daardoor vaker aan de eis voldoen dat ze al minimaal een jaar bij de werkgever in dienst zijn. Het aantal rechthebbende mannen neemt af; wellicht dat als gevolg van de vergrijzing er steeds minder mannen met jonge kinderen op de arbeidsmarkt actief zijn. Een andere mogelijke verklaring is de verdergaande flexibilisering van de arbeidsmarkt: zeker onder jongere generaties zijn er steeds meer mensen die als zelfstandige werkzaam zijn, of die te maken hebben met tijdelijke aanstellingen waardoor het lastiger is om aan de eis dat ze minimaal een jaar in dienst zijn te voldoen. Beide groepen hebben, ook als ze kinderen hebben, geen recht op ouderschapsverlof.

Figuur 1. Aantal rechthebbenden op ouderschapsverlof, 2001-2013.



Bron: CBS (2016), reeks na 2013 niet voortgezet.

Figuur 2. Opname ouderschapsverlof (in % van rechthebbenden), 2001-2013.



Bron: CBS (2016), reeks na 2013 niet voortgezet.

Figuur 2 laat het verloop van het opnamepatroon van zowel mannen als vrouwen zien in de periode 2001 tot en met 2013.<sup>2</sup> In de opnamecijfers zijn aanzienlijke veranderingen te zien. Nam in 2001 nog maar 10% van de rechthebbende mannen verlof op, in 2013 was dat gegroeid tot 23% (na een piek in 2011). Ook bij vrouwen

2. Latere cijfers zijn helaas niet bekend, omdat CBS de publicatie van cijfers hierover in Statline heeft gestopt. Cijfers over ouderschapsverlof die over de periode daarna beschikbaar zijn, zijn niet vergelijkbaar met de eerdere cijfers.

is er een stijging te zien: van 35 naar ruim 50%. Wel is te zien dat in de jaren na de crisis het aandeel betaald verlof (iets) af lijkt te nemen. Er werd dus relatief veel onbetaald verlof opgenomen. Hier zou mee kunnen spelen dat mensen door hun werkgevers erop gewezen zijn dat er weinig werk was in de organisatie, en dat ‘onbetaald verlof’ een beter alternatief zou zijn dan ontslag: bij verlof behoud je immers je arbeidscontract, ook al heb je tijdelijk minder (of geen) inkomen. Het is echter niet alleen de crisis die veranderende opnamepatronen tot gevolg heeft gehad, maar ook de veranderende vormgeving van het systeem: in 2009 is de maximale duur van het verlof aangepast. Als gevolg daarvan is er de laatste jaren een stijgende lijn te zien in de duur van het verlof (in termen van maanden). Dit geldt voor zowel mannen als vrouwen. Duurde in 2001 het verlof voor mannen gemiddeld 11 maanden, inmiddels is dat 16 maanden (zie tabel 1). Ook bij vrouwen is een dergelijke verschuiving zichtbaar: van 8 maanden in 2001 tot 12 maanden in 2013. Tegelijkertijd is de omvang van het verlof in termen van uren per week gedurende deze hele periode nagenoeg gelijk gebleven; 8 uur voor mannen, iets meer voor vrouwen. Dat is opvallend omdat de meeste vrouwen aanzienlijk minder uren per week werken dan de betreffende mannen (36 uur per week voor de mannen en 26 uur per week voor de vrouwen). De vrouwen nemen dus verlof voor bijna 50% van hun werktijd, de mannen voor 20%. Dat verklaart direct waarom de verlofperiode voor mannen langer duurt: aangezien mannen en vrouwen een gelijk recht hebben op verlof, leidt meer uren verlof per week tot een kortere verlofperiode (uiteraard uitgaande van de veronderstelling dat zowel mannen als vrouwen hun volledige aanspraak gebruiken).

Tabel 1. Opname van ouderschapsverlof, 2001-2013.

|      | Mannen                                    |  |                              |   | Vrouwen                                   |  |                                   |   |
|------|---|--|------------------------------|---|---|--|-----------------------------------|---|
|      | Opname<br>(in % recht-<br>hebben-<br>den) | Waarvan<br>betaald<br>(in % van<br>opname) | Duur<br>verlof in<br>maanden | Omvang<br>verlof in<br>uren per<br>week | Opname<br>(in % recht-<br>hebben-<br>den) | Waarvan<br>betaald<br>(in % van<br>opname) | Duur<br>verlof in<br>maan-<br>den | Omvang<br>verlof in<br>uren per<br>week |
| 2001 | 10  | 53   | 11                           | 8                                       | 35  | 41   | 8                                 | 13                                      |
| 2002 | 14  | 57   | 11                           | 8                                       | 36  | 58   | 8                                 | 12                                      |
| 2003 | 15  | 57   | 10                           | 8                                       | 42  | 54   | 8                                 | 12                                      |
| 2004 | 17  | 65   | 10                           | 9                                       | 40  | 57   | 9                                 | 11                                      |
| 2005 | 18  | 56   | 11                           | 8                                       | 43  | 59   | 8                                 | 11                                      |
| 2006 | 20  | 66   | 11                           | 9                                       | 42  | 58   | 9                                 | 10                                      |
| 2007 | 18  | 48   | 11                           | 8                                       | 42  | 54   | 9                                 | 10                                      |
| 2008 | 18  | 56   | 13                           | 8                                       | 38  | 56   | 10                                | 11                                      |
| 2009 | 19  | 50   | 14                           | 8                                       | 41  | 57   | 10                                | 12                                      |
| 2010 | 23  | 58   | 14                           | 8                                       | 43  | 58   | 11                                | 10                                      |
| 2011 | 27  | 54   | 18                           | 8                                       | 49  | 51   | 12                                | 10                                      |
| 2012 | 21  | 48   | 17                           | 7                                       | 53  | 53   | 13                                | 10                                      |
| 2013 | 23  | 52   | 16                           | 8                                       | 57  | 49   | 12                                | 10                                      |

Bron: CBS (2016), reeks na 2013 niet voortgezet.

Samenvattend kan worden gesteld dat ook in Nederland verlof redelijk is ingeburgerd – zowel onder vrouwen als onder mannen. De vraag is wel of verlofopname

bij alle groepen rechthebbenden in gelijke mate wordt opgenomen, of dat er verschillen zijn in opnamepatronen. Bovendien is interessant of er effecten zijn van verlof op de arbeidscarrière van mannen en vrouwen, en of daar tussen beide groepen verschillen in optreden.

### 8.5 Werknemers en verlof

Bij verlof zijn er twee belangrijke vragen: wie neemt er verlof op en wat zijn de effecten daarvan in termen van arbeidsmarktparticipatie (en afgeleid daarvan: inkomen). Als het geven van zorg terechtkomt bij een beperkt deel van de bevolking dat daarmee vervolgens een (arbeids)risico loopt, is er wellicht aanvullend beleid nodig. Het is dus zaak om na te gaan of er samenhang is tussen verlofopname en kenmerken van werkenden. Op die manier valt te achterhalen of er wellicht ‘risicogroepen’ zijn.

In deze paragraaf wordt op basis van individuele gegevens uit het SCP-Arbeidsaanbodpanel nagegaan of verlofopname van rechthebbenden samenhangt met kenmerken zoals opleidingsniveau, leeftijd, werkervaring, etc. Het Arbeidsaanbodpanel is een middelgroot panel. In totaal worden per bevragingronde circa 4500 respondenten uit 2300 huishoudens bevroegd. Bij elke bevragingronde worden eerst de deelnemers (en hun huisgenoten) uit voorgaande jaren benaderd. Op die manier ontstaat een databestand waarin ontwikkelingen in de tijd gevolgd kunnen worden. Zo kan bijvoorbeeld onderzocht worden of het wel of niet opnemen van verlof later in de loopbaan tot verschillende uitkomsten leidt. Voor een uitgebreide beschrijving van deze data zie bijvoorbeeld Van Echtelt et al. (2016).

In het Arbeidsaanbodpanel wordt sinds 1998 de vraag gesteld of er gebruikgemaakt is van ouderschapsverlof. De gevraagde informatie is niet in alle jaren gelijk; zo wordt uitsluitend in 1998 naar omvang en duur van het verlof gevraagd. Maar in alle jaren sinds 1998 wordt er gevraagd: ‘Heeft u in de afgelopen 2 jaar gebruikgemaakt van ouderschapsverlof?’ Omdat voor grote delen van de steekproef deze vraag niet relevant is, is de vraag uitsluitend gesteld aan respondenten met ten minste één kind in het huishouden dat 12 jaar of jonger is.

Hoewel het binnen het panel om relatief kleine aantallen gaat, kunnen we gebruikmaken van de panelstructuur van de data, en hoeven we niet de aanpak van bijvoorbeeld Román (2006) te volgen, die alle data voor alle jaren (1996-2014) samenneemt. Om de keus voor verlof te verklaren, hebben we getracht om de groep waarop we het verklarend model schatten zo veel als mogelijk te beperken tot de groep rechthebbenden. Zo beperken we ons tot de groep huishoudens waar een kind jonger dan 8 aanwezig is (het recht op ouderschapsverlof vervalt zodra het kind 8 jaar wordt). Ook beperken we ons tot de personen die werkzaam zijn op tijdstip  $t$ , omdat het hebben van werk bepalend is voor eventuele aanspraken.<sup>3</sup>

Onze steekproefafbakening is daarmee niet optimaal. In het Nederlandse systeem is het namelijk mogelijk om verlof op te nemen totdat het kind 8 jaar wordt. In gezinnen waar een kind van 6 jaar aanwezig is, kan het zijn dat het verlof al is opgenomen, maar het kan ook zijn dat het recht nog bestaat. We kunnen hiervoor

3. Veel bedrijven kennen een aanvullende bepaling voor de aanspraak op betaald ouderschapsverlof: men moet minimaal een jaar in dienst zijn voordat aanspraak gemaakt kan worden. Omdat we niet weten met welke bepalingen werknemers te maken hebben, kunnen we hier niet voor corrigeren.



niet controleren: allereerst zijn er veel huishoudens die we onvoldoende lang kunnen volgen om de verlofgeschiedenis te reconstrueren, anderzijds wordt in de vragenlijst niet gevraagd voor welk kind er verlof is opgenomen. Deze aspecten van rechten op verlof kunnen we daarom niet meenemen in onze analyse. Het gevolg daarvan is dat onze basispopulatie te groot is: we nemen mensen op die vanwege eerdere verlofopname geen recht (meer) hebben op verlof. Daardoor onderschat ons verklaringsmodel waarschijnlijk de kans op verlofopname.

Omdat we te weinig waarnemingen hebben over de groep alleenstaande ouders, hebben we moeten besluiten om ons te beperken tot huishoudens waarin beide partners aanwezig zijn. Daarmee valt de groep eenoudergezinnen, voor wie de combinatie arbeid-zorg juist problematisch kan zijn, bewust buiten de analyses. Voor de analyses beperk ik me tot die huishoudens waarvan alle relevante informatie beschikbaar is (i.e. beide partners hebben de vragenlijst ingevuld en er zijn geen ontbrekende waarden op de betreffende variabelen). De resulterende groep bestaat uit 1776 mannen en 1351 vrouwen.

#### *Operationalisering van de variabelen en modellering*

De meeste factoren in het model zijn direct beschikbaar vanuit de vragenlijst: leeftijd, huishoudsamenstelling en opleidingsniveau. Baanniveau en sector zijn beschikbaar op het niveau van de gebruikelijke CBS-classificaties.

Het inkomensrisico dat men loopt als gevolg van depreciatie van menselijk kapitaal is gekoppeld aan het niveau van dat kapitaal. Maar het kan ook gekoppeld worden aan de complexiteit van de baan (hoe complexer, hoe hoger het menselijk kapitaal van de betreffende werknemer). Deze complexiteit meten we door gebruik te maken van het beroepsniveau uit de CBS-codering van het beroep. Het idee is dat een hoger niveau leidt tot een lagere kans op verlofopname.

Dezelfde informatie geeft ook een indicatie van de kosten voor de werkgever als gevolg van verlofopname door deze werknemer: hoe hoger het niveau, hoe moeilijker het zal zijn om voor deze werknemer een (tijdelijke) vervanger te vinden. Een hoog baanniveau zal dus ook leiden tot een hogere (al dan niet impliciete) druk van de werkgever op de werknemer om het verlof niet op te nemen. Ook op die manier leidt een hoger baanniveau tot een lagere kans op verlofopname.

Baanzekerheid is lastig meetbaar. Het moet inzicht geven in de vraag of de werknemer zeker is van zijn baan, of juist gedwongen is om een groot commitment te tonen. Dit is relevante informatie omdat werkgevers bij gedwongen ontslagen juist werknemers met weinig commitment zullen proberen te ontslaan. Verlofopname zou dan geïnterpreteerd kunnen worden als een signaal dat de eerste prioriteit niet bij het werk, maar juist bij de kinderen ligt. De data geven voor deze baan zekerheid geen maatstaf. We benaderen de variabele met het antwoord op de vraag: 'Denkt u dat u over 12 maanden nog bij uw huidige werkgever in dienst bent?' Het probleem daarbij is dat hoewel het antwoord 'ja' een zekere mate van baan zekerheid aangeeft, het antwoord 'nee' niet zonder meer duidt op onzekerheid. Bij geplande baanwisselingen, of aflopende tijdelijke contracten, is het antwoord 'nee' ook een 'zekerheid'. Juist in die gevallen kan een 'nee' juist een incentive zijn om bij de huidige werkgever nog zoveel als mogelijk 'te halen': bij een volgende werkgever bestaat misschien het eerste jaar geen betaald verlofrecht.

Hoewel de mogelijkheden en voorwaarden voor verlofopnamen sterk beïnvloed worden door de arbeidsvoorwaarden (cao of arbeidsovereenkomst) kunnen we dat

niet meenemen in het onderzoek: we hebben deze gegevens niet. Ook ontbreekt de informatie over de inschatting die mensen maken over de verwachte loopbaan-effecten van verlofopname. Beide effecten kunnen alleen indirect afgeleid worden uit verschillen tussen sectoren. Het idee daarbij is dat de overheid en niet-marktsectoren positiever staan ten opzichte van verlof dan de 'profitsectoren'. Juist de niet-marktsectoren kennen van oudsher betere regelingen en een makkelijker toegang tot het verlof. Dit zal in die sectoren dus leiden tot een hogere opname.

Veel van de verbanden tussen deze factoren hangen samen, we schatten daarom de opname van verlof met behulp van een model waarin voor deze samenhang gecorrigeerd wordt.<sup>4</sup> Het model wordt afzonderlijk geschat voor mannen en vrouwen. Het is namelijk goed mogelijk dat de afwegingen van beiden verschillen. Zo wordt er wel gezegd dat voor vrouwen de thuissituatie relatief zwaar weegt, en voor mannen de werksituatie. Als dit zo is, kan een gezamenlijk geschat model nooit laten zien of en in hoeverre deze verschillen optreden.

Deze afzonderlijke schatting voor mannen en vrouwen geeft wel een empirisch probleem: in de deelgroep van mannen blijken er in delen van de populatie vrijwel geen variatie te bestaan: bij mannen zijn het werken in een elementair beroep, het werken in een zeer kleine deeltijdbaan en het werken in de landbouw perfecte voorspellers van niet-gebruik van verlof. Daarom kunnen de effecten van deze drie kenmerken niet geschat worden, en worden deze variabelen, en de groepen die deze kenmerken hebben, buiten de analyses gelaten.

Naast de hierboven beschreven factoren, nemen we dummy-variabelen op voor de jaren om eventuele ontwikkelingen door de tijd te modelleren. Omdat het opnemen van verlof door de tijd heen steeds gebruikelijker en steeds geaccepteerder wordt, ligt het voor de hand om een trendmatige ontwikkeling te verwachten in de opname, die zich niet laat verklaren door individuele factoren.

In tabel 2 presenteren we de samengevatte uitkomsten van het model, de uitgebreide resultaten staan in de appendix bij dit hoofdstuk. Zoals al verwacht verschillen de resultaten tussen mannen en vrouwen aanzienlijk.

#### *Individuele en huishoudkenmerken*

Bij zowel mannen als vrouwen ligt de verlofopname bij de hoger opgeleiden hoger dan bij de laagopgeleiden. Bij vrouwen zijn de verschillen tussen de opleidingsniveaus het grootst: hoogopgeleide vrouwen nemen veel vaker verlof op dan laagopgeleide vrouwen.

Ook het verschil in opleidingsniveau tussen beide partners lijkt relevant: mannen nemen vaker verlof op als hun partner hoger is opgeleid. Wellicht heeft in deze huishoudens de man een hogere inbreng in de zorgtaken: is hij meer geëmancipeerd of heeft hun vrouw een sterkere onderhandelingspositie. Omgekeerd lijkt er geen verschil in verlofopname door vrouwen die samenhangt met het opleidingsverschil met hun partner.

4. We schatten een multivariaat (*random-effects*) *probit*-model. Daarmee wordt gecontroleerd voor de samenhang van de verklarende factoren, maar ook voor het feit dat we in onze steekproef meerdere waarnemingen hebben van dezelfde personen.

Tabel 2. Samenvatting van de geschatte verbanden tussen kenmerken en opname van ouderschapsverlof bij rechthebbende werknemers, 1996-2014.

|                                | Mannen | Vrouwen |
|--------------------------------|--------|---------|
| Leeftijd                       | 0      | -       |
| Burgerlijke staat              | 0      | 0       |
| Opleidingsniveau               | +      | +       |
| Partner hoger opgeleid         | +      | 0       |
| Partner ook verlof             | +      | 0       |
| Niet-participerende partner    | 0      | 0       |
| Kinderen in huishouden         |        |         |
| Aantal kinderen in lft 0-5     | +      | 0       |
| Aantal kinderen in lft 6-11    | 0      | 0       |
| Aantal kinderen in lft 12-17   | -      | 0       |
| Eerste kind                    | 0      | 0       |
| Wekelijkse arbeidsduur         | 0      | +       |
| Uurloon (netto)                | 0      | 0       |
| Aantal jaren in dienst         |        |         |
| Minder dan een jaar in dienst  | -      | 0       |
| Aantal jaren in dienst         | -      | +       |
| Werkzekerheid                  | +      | 0       |
| Sector waarin men werkt        |        |         |
| (Ref.cat: industrie)           |        |         |
| Bouw                           | +      | 0       |
| Overheid                       | +      | +       |
| Onderwijs                      | +      | +       |
| Elementair/lager Beroepsniveau | -      | 0       |
| Omvang bedrijf                 | +      | +       |
| Jaar                           | +      | 0       |

+: positief verband, 0: geen verband, -: negatief verband

*De schattingen en standaardfouten staan in de appendix bij dit hoofdstuk.*

*Bron: AAP 1996-2014.*

Bovendien nemen mannen vaker verlof op als hun partner dat ook doet. Het lijkt erop te duiden dat mannen minder afwijzend tegenover verlof staan als hun partner ook verlof opneemt. Ook hier geldt weer dat dit verband bij de vrouwen veel minder sterk is.

Er lijkt geen verband te zijn met de aanwezigheid van een niet-werkende partner thuis. Dat is eigenlijk niet in lijn met de verwachting: bij een niet-werkende partner thuis, is er veel minder zorgbehoefte, en zou je een lagere opnamegraad verwachten.

Blijkbaar speelt deze directe zorgvraag vanuit het huishouden geen grote rol in de beslissing. Dat laat zich negatief duiden (verlof als subsidie op vrije tijd), maar ook een positieve duiding is mogelijk: beide ouders willen tijd doorbrengen met hun (jonge) kinderen.

De opname van verlof vertoont geen sterke samenhang met het aantal en de leeftijd van kinderen in het huishouden. De opnamekans bij mannen is iets groter als er meer jonge kinderen in het huishouden zijn, en iets kleiner als er (meer) oudere kinderen zijn. Er is geen significant verschil in opname bij eerste of volgende kinderen. Zo'n verschil zou je kunnen verwachten omdat veel ouders voltijds werken op het moment dat het eerste kind komt: (betaald) verlof wordt dan ingezet als gewenningstraject naar een drie- of vierdaagse werkweek. Bij een tweede kind heeft de aanpassing plaatsgehad, en is er eigenlijk geen directe extra zorgbehoefte die opgevangen moet worden door extra verlof. Het tweede kind past binnen de routine die er inmiddels is. Verlof is daarmee duur (want kost inkomen) en levert tijd die niet direct nodig is.

Oudere en jongere mannen nemen in gelijke mate verlof op; bij oudere vrouwen ligt de opnamekans iets lager. Omdat de leeftijd van de kinderen voor deze groep gelijk is (we selecteren op gezinnen met kinderen tussen de 0 en 8 jaar), duidt een verschil op leeftijd van de ouders vooral op een verschil in timing van de kinderen. Een lagere opnamekans van verlof voor moeders die op latere leeftijd kinderen krijgen, is in lijn met het feit dat onderzoek vaak laat zien dat moeders die hun (eerste) kind uitstellen veel meer gericht zijn op een arbeidsloopbaan dan vrouwen die hun kinderen op jongere leeftijd krijgen. Een tweede verklaring zou kunnen zijn dat vrouwen die op hogere leeftijd een kind krijgen bij een eerder kind al in deeltijd zijn gaan werken, en dus minder behoefte hebben aan verlof.

Het van oudsher significante verschil tussen getrouwen en samenwonenden (meer gelijkheid in zowel arbeid als zorg tussen partners bij samenwonenden) is hier niet zichtbaar: weliswaar is de verlofopname bij samenwonenden hoger, maar het verschil is niet significant.

#### *Baankarakteristieken*

Voor mannen blijkt de opnamekans van ouderschapsverlof niet samen te hangen met het aantal gewerkte uren. Bij vrouwen zijn het juist de voltijds werkenden die een hogere opname tonen. Dat past veel meer in het klassieke patroon waarbij verlof een manier is om (extra) tijd vrij te maken voor zorgtaken. Deze behoefte aan extra tijd is immers groter bij voltijds werkende vrouwen, en veel minder sterk bij deeltijd werkenden. De keus om in deeltijd te werken is veelal ingegeven juist vanwege zorgtaken; het kopen van extra tijd door verlof is daarmee minder noodzakelijk.

Voor vrouwen hangt verlofopname niet samen met het uurloon en het baanniveau. Dat lijkt in tegenspraak met het feit dat juist hoger opgeleide vrouwen vaker verlof opnemen. Verlof is dus wel iets voor hoogopgeleiden, maar het maakt daarbij niet uit of ze op een hoger baanniveau werken. Alleen mannen op een laag baanniveau nemen relatief weinig verlof op. Dat kan te herleiden zijn tot het type werk, en de normen die daar gelden.

Voor vrouwen hangt de opnamekans ook samen met de lengte van het dienstverband bij de huidige werkgever. Het feit dat een duur onder het jaar negatief werkt, heeft te maken met de wettelijk toegestane wachttijd in een flink deel van de pe-

riode. Waarom de groep vrouwen met een dienstverband van 10-15 jaar zo veel vaker verlof opneemt laat zich eigenlijk niet verklaren. Het kan een gevolg zijn van de inschatting dat in een onzekere situatie het niet verstandig is om verlof op te nemen. Daar staat tegenover dat de inschatting over het vervolg van de aanstelling ('werkzekerheid') juist geen effect heeft voor vrouwen. Mannen lijken vaker verlof op te nemen als ze zeker zijn van hun baan.

#### *Werkgeverskenmerken*

De mate waarin verlof wordt opgenomen verschilt tussen bedrijven. Zowel bij mannen als vrouwen zien we dat in grote bedrijven vaker verlof wordt opgenomen dan in kleine(re) bedrijven. Het kan te maken hebben met het feit dat grote bedrijven makkelijker om kunnen gaan met het tijdelijk afwezig zijn van werknemers (er zijn immers meer collega's die hun taken kunnen overnemen). Het kan daarentegen ook te maken hebben met het feit dat in kleine bedrijven de arbeid-zorgflexibiliteit wellicht informeler geregeld wordt, waardoor de behoefte van werknemers aan formeel verlof lager is.

In de opnamecijfers tussen sectoren bestaat een groot verschil: opname in de niet-marktsectoren ligt hoger dan in de marktsectoren. Vooral overheid en onderwijs scoren hoog. Er zijn meerdere verklaringen denkbaar. Allereerst is het verlof in deze sectoren beter geregeld en vaker betaald dan in de andere sectoren. Tegelijkertijd is in die sectoren toekomstige arbeidsmarktperspectief (veel) minder afhankelijk van gerealiseerde output. Door deze beide verschillen zijn de kosten van het opnemen van verlof in de niet-marktsectoren lager dan in de marktsectoren. Dat verhoogt de opnamebereidheid. Een derde verklaring zou gevonden kunnen worden in zelfselectie van werknemer in verschillende sectoren. Als je het belangrijk vindt om zelf voor je kinderen te zorgen, zou het zo kunnen zijn dat je een werkgever zoekt die dat mogelijk maakt. Dat maakt dat mensen die verlof willen opnemen vaker terechtkomen in de niet-marktsectoren. Dat heeft een versterkend effect op de verschillen die er ook zonder die selectie al zouden bestaan.

Opvallend genoeg zijn er nauwelijks verschillen te zien in opnamecijfers tussen de verschillende jaren. Bij de mannen lijkt er een trend te zijn, maar dat is bij nader inzien vooral het gevolg van een relatief sterke opname door mannen in 2010 en 2012. Bij vrouwen is er helemaal geen structureel verschil tussen de jaren te zien. Een vervolgvraag is in hoeverre verlof een volledige oplossing is voor de verleende zorg. Er wordt vaak gesuggereerd dat verlof gebruikt wordt als transitie naar een deeltijdbaan. Dat lijkt in lijn met de opnamecijfers hierboven, maar die cijfers zeggen niets over de volgtijdelijkheid: deeltijders nemen minder verlof op, maar het is niet duidelijk welke kant de causaliteit op loopt. Vanwege het karakter van de data kunnen we veranderingen tussen jaren laten zien, maar gevolgen op de wat langere termijn zijn lastiger omdat het aandeel respondenten dat gedurende een groot aantal jaren deelneemt aan het panel beperkt is, en juist de leeftijdsgroep die in dit verband het interessantst is, de grootste uitval kent.

Tabel 3. *Samenvatting van de geschatte verbanden tussen kenmerken en aanpassing arbeidsduur bij rechthebbende werknemers, 1996-2014.*

|                                     | Man         | Vrouw       |         |
|-------------------------------------|-------------|-------------|---------|
|                                     | Minder uren | Minder uren | Gestopt |
| Ouderschapsverlof opgenomen         | +           | 0           | 0       |
| Leeftijd                            | +           | -           | -       |
| Samenwonend                         | 0           | -           | +       |
| Opleidingsniveau                    | +           | +           | 0       |
| Partner hoger opgeleid              | 0           | 0           | 0       |
| Partner lager opgeleid              | -           | 0           | 0       |
| Partner ook verlof opgenomen        | 0           | 0           | 0       |
| Niet-participerende partner         | 0           | 0           | 0       |
| Kinderen in het huishouden          |             |             |         |
| Aantal kinderen in lft 0-5          | -           | 0           | 0       |
| Aantal kinderen in lft 6-11         | -           | 0           | 0       |
| Aantal kinderen in lft 12-17        | 0           | 0           | 0       |
| Eerste kind                         | 0           | 0           | 0       |
| Wekelijkse arbeidsduur              | 0           | +           | 0       |
| Uurloon (netto)                     | -           | -           | -       |
| Aantal jaren in dienst              | 0           | 0           | -       |
| Over een jaar nog steeds in dienst? | -           | 0           | -       |
| Sector waarin men werkt             | 0           | 0           | 0       |
| Beroepsniveau                       | +           | 0           | 0       |
| Omvang bedrijf                      | -           | -           | 0       |
| Jaar                                | 0           | 0           | 0       |

Bron: AAP (1996-2014).

In tabel 3 laten we voor de groep werkenden waarop bovenstaande verlofopname is geschat zien wat hun arbeidsmarktpositie 2 jaar later is. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt naar een viertal aanpassingen: gestopt met werk, minder uren werk, geen verandering in aantal uren en verhoging van het aantal arbeidsuren. Het gaat dus niet alleen om aanpassingen voor de mensen die verlof opgenomen hebben, maar voor iedereen die op het moment van de enquête (vermoedelijk) recht had op ouderschapsverlof.

In tabel 3 presenteren we de samengevatte uitkomsten van een model waarin de aanpassing van de arbeidsduur van rechthebbende ouders wordt gerelateerd aan hun kenmerken. De uitgebreide resultaten staan in de appendix bij dit hoofdstuk. Uit de analyse blijkt dat het aantal mensen dat meer uren is gaan werken zo klein is, dat dit zich niet met een model laat verklaren. Ook de uitkomst 'stoppen met werken' blijkt bij mannen zo weinig voor te komen dat ook daar de modeluitkomsten instabiel ogen. Dat leidt tot een tweetal modellen: een model voor de mannen

waarin verklaard wordt of ze minder zijn gaan werken (ten opzichte van geen verandering), en een model voor de vrouwen waarin onderscheid gemaakt wordt naar minder werk en stoppen met werk (ten opzichte van geen verandering).

Het blijkt dat mannen een grotere kans hebben om hun arbeidsuren te verminderen als ze ook ouderschapsverlof hebben opgenomen. Tussen het opnemen van verlof en het verminderen van uren zit bij mannen vrijwel geen tijd. Het feit dat bij vrouwen de verlofopname niet tot een vermindering van het aantal uren leidt, laat zich voor een groot deel verklaren uit het feit dat vrouwen vrijwel altijd al in deeltijd werken. Het werk in deeltijduren verkleint de kans op aanpassingen dan ook aanzienlijk. Opmerkelijk is het effect van samenwonen: samenwonende vrouwen stoppen vaker dan gehuwde vrouwen, en ze verminderen minder vaak hun uren. Dat is tegengesteld aan de verwachting dat juist gehuwde vrouwen, vanuit de zekerheid van de aanwezigheid van een partner, zullen stoppen.

Er zijn weinig systematische patronen te ontdekken in de aanpassing van de arbeidsuren: mannen lijken iets traditioneler om te gaan met deeltijd: lager opgeleiden, en mannen met een lager opgeleide partner passen hun uren minder vaak aan dan hoger opgeleide mannen. En als er sprake is van meer kinderen, zijn ze hier ook minder toe geneigd. Ze nemen wel vaker verlof als er meer kleine kinderen zijn, maar daarna keren ze terug naar hun vroegere uren aantal.

Bij vrouwen zijn de aanpassingspatronen niet anders: het enige verschil is dat neerwaartse uren aanpassing vooral bij de grote deeltijdbanen voorkomt. Er vindt bij de groep ouders met jonge kinderen blijkbaar een sortering plaats naar de middelgrote of kleinere deeltijdbaan in de periode dat de kinderen klein zijn.

Voor zowel mannen als vrouwen geldt dat een duidelijk beeld over de toekomstige arbeidsmarktpositie de kans op aanpassingen kleiner maakt. Bij vrouwen geldt daarbovenop dat stoppen met werken bij langlopende contracten ook veel minder vaak voorkomt.

Daar waar er bij de verlofopname geen duidelijke relatie was met het inkomen, is het dat hier wel: werkenden met een hogere (netto) loonvoeten passen hun uren veel minder vaak omlaag aan dan mensen met een lager loon. Voor een kortdurend inkomensverlies tijdens de verlofperiode maken verschillen in loonvoet blijkbaar niet uit, structureel minder gaan werken is blijkbaar veel minder een optie als je een hoog uurloon hebt.

De relatie tussen verlofopname en uren aanpassingen lijkt er niet op te duiden dat verlof een alternatief is voor minder arbeidsuren: mannen gaan na verlof in deeltijd werken, vrouwen werkten al in deeltijd. Wel is voor vrouwen verlof duidelijk gekoppeld aan een langer durende band met de arbeidsmarkt: ze stoppen minder vaak na het opnemen van verlof (alhoewel dit effect niet significant is).

Er zijn ook hier geen structurele verschillen te zien tussen de jaren. De verschuivingen die over de tijd te zien zijn in de macrocijfers zijn dus geen autonome trend in de richting van 'gewoner worden' van verlof opnemen en in deeltijd gaan/blijven werken, maar moeten meer aan een samenstellingseffect worden toegeschreven.

Alle personen in onze steekproef hebben in zoverre dezelfde situatie dat er kinderen jonger dan 8 jaar in het huishouden aanwezig zijn, en er dus in principe sprake is van een relatief hoge zorgbehoefte in het huishouden. Maar er zijn duidelijke verschillen in de mate waarin mensen verlof opnemen. Die verschillen laten zich herleiden tot verschillen in sectoren en tot verschillen in baankenmerken. In

sommige beroepen ligt het opnemen van verlof – om wat voor reden dan ook – blijkbaar minder makkelijk dan bij andere.

Bovendien zijn er verschillen naar levensfase waarin mensen zich bevinden.

### 8.6 Werkgevers en verlof

De hiervoor beschreven analyses focussen – zoals de meeste verlofstudies – op de individuele afweging van werknemers om te werken of te zorgen, dan wel om de macro-economische kosten en baten. Veel minder is bekend over de houding van werkgevers ten opzichte van verlof. Daar zou wel eens sprake kunnen zijn van ‘mixed feelings’. Aan de ene kant weten en begrijpen werkgevers dat hun werknemers meer verplichtingen hebben dan alleen betaald werk. Aan de andere kant zouden sommige werkgevers wel eens moeite kunnen hebben met werknemers die verlof opnemen. Te denken valt daarbij dan vooral aan relatief kleine werkgevers met relatief veel vrouwen in het personeelsbestand.

Op basis van het Arbeidsvraagpanel van het SCP kan meer inzicht verkregen worden in de houding van werkgevers ten opzichte van verlof. Dit Arbeidsvraagpanel (AVP) is een langlopend – telefonisch – onderzoek onder vestigingen van bedrijven en instellingen in Nederland met 5 of meer werknemers. Belangrijke thema’s die aan bod komen zijn ontslag en werving van personeel, ervaren knelpunten op de arbeidsmarkt, gewenste overheidsmaatregelen en inhoud van het personeelsbeleid (o.a. scholing, arbeid en privé, ouderenbeleid). De vragen worden beantwoord door een personeelslid dat goed op de hoogte is van het algemene en personeelsbeleid van de betreffende vestiging (bijv. een vestigingsmanager of een personeelsfunctionaris). Meer gedetailleerde informatie over de opzet van het AVP is te vinden in bijv. Van Echtelt et al. (2015).

Tabel 4. Verlofaanvragen in de 2 jaar voorafgaand aan de enquête, naar sector (in % van bedrijven).

|                           | Ouderschaps-<br>verlof | Kortdurend<br>zorgverlof | Langdurend<br>zorgverlof |
|---------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Industrie en landbouw     | 23                     | 25                       | 3                        |
| Bouwnijverheid            | 29                     | 26                       | 3                        |
| Handel, horeca, reparatie | 24                     | 23                       | 3                        |
| Transport                 | 32                     | 39                       | 5                        |
| Zakelijke dienstverlening | 39                     | 26                       | 3                        |
| Zorg en welzijn           | 46                     | 33                       | 10                       |
| Overige dienstverlening   | 31                     | 27                       | 3                        |
| Overheid                  | 87                     | 87                       | 36                       |
| Onderwijs                 | 67                     | 46                       | 8                        |
| Totaal                    | 35                     | 28                       | 5                        |

Bron: AVP 2015/2016.

De gegevens uit dit panel laten zien dat het aandeel werkgevers dat verlofaanvragen krijgt en ook daadwerkelijk toekent relatief hoog is. In tabel 4 is te zien dat in de publieke sectoren veel vaker verlof gevraagd wordt door werknemers dan in de



private sectoren. Doorgaans zijn het deze sectoren waar de regelingen gunstig (o.a. relatief vaak betaald) zijn. Het zijn ook de sectoren met een relatief hoog aandeel vrouwen (zoals onderwijs). Er is een vrij sterke samenhang tussen het niveau van de voorzieningen, het gebruik daarvan, en het aandeel werkenden dat potentieel van dergelijke regelingen gebruik wil maken. (Waarbij een afgeleide vraag uiteraard is of er veel vrouwen werken in deze sectoren vanwege de gunstige regelingen, of juist dat de regelingen gunstig zijn omdat er veel vrouwen werkzaam zijn.)

Uit tabel 4 blijkt dat het bij die verlofaanvragen zeker niet alleen om ouderschapsverlof gaat: het aandeel werkgevers dat met zorgverlofaanvragen te maken krijgt is vrijwel even groot als het aandeel werkgevers dat te maken heeft met aanvragen voor ouderschapsverlof. Dat gaat heel vaak om kortdurend verlof, maar in een aantal sectoren wordt er ook regelmatig langdurend verlof opgenomen. Steeds meer werkgevers krijgen dus te maken met aanvragen voor zorgverlof.

Een probleem waar werkgevers mee worstelen is de afweging tussen wat op macro-niveau gezien nuttig zou kunnen zijn, en wat op het microniveau van het bedrijf te dragen valt. Verlofregelingen worden op het niveau van abstracte instemming gedragen: alle werkgevers zien in dat hun werknemers naast hun werk ook andere verplichtingen hebben. De meeste van hen zijn bereid om daarin ook actief en creatief mee te denken. Een deel van hen heeft echter een probleem. Als in een bedrijf met een beperkt aantal werknemers een van die werknemers een aanspraak doet op een verlofregeling, kan dat in de bedrijfsvoering voor een probleem zorgen. Zeker in sectoren waarin de verlofaanspraken relatief hoog liggen, kan dat tot problemen, irritatie en weerstanden leiden. Die afweging maakt dan dat aanvragen tot verlof niet altijd gehonoreerd worden (zie tabel 5).

Tabel 5. Percentage bedrijven dat alle verlofverzoeken honoreert, naar grootteklasse van het bedrijf (in % van bedrijven met aanvraag).

|                 | Ouderschaps-<br>verlof | Kort<br>zorgverlof | Lang<br>zorgverlof |
|-----------------|------------------------|--------------------|--------------------|
| 5-9 wn.         | 100                    | 100                | 100                |
| 10-19 wn.       | 99                     | 100                | 90                 |
| 20-49 wn.       | 99                     | 97                 | 91                 |
| 50-99 wn.       | 100                    | 87                 | 100                |
| 100-199 wn.     | 99                     | 91                 | 89                 |
| 200 en meer wn. | 100                    | 83                 | 86                 |
| Totaal          | 99                     | 94                 | 93                 |

Bron: AVP 2015/2016.

Van de bedrijven waar een aanvraag gedaan is, worden in bijna 100% van de bedrijven alle aanvragen voor ouderschapsverlof geheel gehonoreerd. De aanvragen voor kort- en langdurend zorgverlof worden kritischer bekeken, hoewel de werknemer daar in principe ook een recht op heeft. Bij iets meer dan 90% van de bedrijven worden de aanvragen geheel gehonoreerd, en bij de rest van de bedrijven worden de aanvragen gedeeltelijk of helemaal niet gehonoreerd. Doorgaans wordt

gesuggereerd dat het juist de kleine bedrijven zijn die problemen hebben met het wegvallen van een deel van hun personeel, terwijl dit bij de grotere bedrijven eenvoudiger is op te vangen. Opvallend genoeg suggereren de beschikbare gegevens juist dat grotere bedrijven kritischer staan tegenover de aanvragen van zorgverlof. Daarvoor zijn een aantal mogelijke verklaringen: de eerste is dat in kleine(re) bedrijven er wellicht eerst gesproken wordt over verlof voordat een aanvraag wordt gedaan; de daadwerkelijke verlofaanvragen worden dan veelal gehonoreerd. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat men bij grote bedrijven juist door een hoge mate van formalisering van roostering, geen of weinig flexibiliteit heeft om wegvallend personeel intern te vervangen. Een derde mogelijke verklaring is dat door de omvang van het bedrijf de persoon die de beslissing moet nemen zo ver bij de betrokken werknemer vandaan zit, dat het (gedeeltelijk) afwijzen van een aanvraag eenvoudiger is.

De verklaring dat juist grotere bedrijven moeite hebben met verlof vanwege de roostering van personeel, wordt niet ondersteund door het antwoord op de vraag of verlof (in welke vorm dan ook) leidt tot problemen met de beschikbaarheid van personeel. In tabel 6 wordt het percentage bedrijven vermeld dat aangeeft problemen te hebben met personeel als gevolg van verlofregelingen. Twee zaken vallen op. Allereerst dat een kwart van de bedrijven aangeeft problemen te ondervinden ten aanzien van de beschikbaarheid van personeel. Dat is een groot aandeel, temeer daar andere mogelijke problemen van verlofregelingen (planbaarheid, kostenaspect) in deze vraag niet wordt meegenomen. Onze data hebben over die aspecten ook geen informatie.

Tabel 6. Percentage bedrijven dat personeelsproblemen had a.g.v. verlof (in % van totaal aantal bedrijven).

| Sector (in 9 klassen)     | 10-19 20-49 50-99 100-199 200 en |     |     |     |     |          | Totaal |
|---------------------------|----------------------------------|-----|-----|-----|-----|----------|--------|
|                           | 5-9 wn.                          | wn. | wn. | wn. | wn. | meer wn. |        |
| Industrie en landbouw     | 20                               | 34  | 38  | 32  | 38  | 41       | 30     |
| Bouwnijverheid            | 24                               | 14  | 27  | 6   | 12  | 13       | 20     |
| Handel, horeca, reparatie | 23                               | 33  | 31  | 21  | 32  | 22       | 28     |
| Transport                 | 39                               | 33  | 29  | 10  | 35  | 21       | 31     |
| Zakelijke dienstverlening | 19                               | 23  | 50  | 9   | 8   | 24       | 23     |
| Zorg en welzijn           | 30                               | 20  | 37  | 11  | 67  | 55       | 30     |
| Overige dienstverlening   | 27                               | 38  | 31  | 33  | 23  | 29       | 29     |
| Overheid                  | 0                                | 25  | 25  | 25  | 18  | 27       | 24     |
| Onderwijs                 | 0                                | 17  | 22  | 27  | 27  | 0        | 16     |
| Totaal                    | 23                               | 27  | 34  | 17  | 32  | 33       | 26     |

Bron: AVP 2015/2016.

Het tweede dat opvalt, is dat ondanks de verschillen in de mate waarin werknemers verlof aanvragen, en de verschillen in de mate waarin werkgevers de aanvragen

honoreren, er nauwelijks verschillen lijken te zijn in de mate waarin bedrijven problemen ondervinden. Sectoren zijn blijkbaar ‘ingeregeld’ op het verlofaanvraagpatroon van hun werknemers. Bovendien lijkt er nauwelijks verband te bestaan tussen hetzij sector, hetzij grootteklasse. In de sector onderwijs ziet men wat minder problemen en hetzelfde geldt voor vestigingen met minder dan 100 werknemers. De verschillen zijn echter klein.

De cijfers geven het spanningsveld aan waarin werkgevers opereren als het gaat om verlof. De cijfers laten zien dat werkgevers relatief positief staan tegenover verlof van werknemers, maar tegelijk ook dat een relatief groot deel (1 op de 4) personeelsproblemen rapporteert als gevolg van verlof van personeel. Daarbij moet wel aangetekend worden dat er heel algemeen naar ‘verlof’ wordt gevraagd. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende vormen van verlof (vakantie, zorg, calamiteiten, etc.). De ervaren problemen kunnen dan ook niet aan een bepaalde verlofvorm kunnen worden toegeschreven. Gegeven deze uitkomsten en de gerapporteerde problemen is het belangrijk om – in het geval van uitbreiding van verlofaanspraken – ook rekening te houden met het werkgeversperspectief. Meer verlofrechten voor werknemers zonder dat werkgevers hier ook een maatschappelijke winst ervaren, hoeven dus niet zonder meer op draagvlak te rekenen. Dat draagvlak is wel belangrijk, want verlof – dat altijd individueel geregeld moet worden – kan namelijk alleen goed functioneren bij voldoende draagvlak bij zowel werkgevers als werknemers.

### 8.7 Conclusies en discussie

Volgens gegevens van het CBS stijgen de opnamecijfers van ouderschapsverlof nog steeds, alhoewel het aantal rechthebbenden en het aandeel betaald verlof min of meer constant is gebleven of zelfs iets is gedaald. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat lang niet iedereen gebruikmaakt van verlof.

Onze cijfers laten zien dat werkgevers in beginsel positief staan tegenover verlof (alhoewel een deel van hen problemen ondervindt met de inpasbaarheid van verlof op de werkvloer). Opvallend daarbij is dat het met name de middelgrote bedrijven zijn die de meest positieve houding vertonen. Zowel de kleine als de grote bedrijven zijn – waarschijnlijk vanuit sterk uiteenlopende argumenten – veel kritischer. Er zijn duidelijke verschillen in de mate waarin mensen verlof opnemen. Die verschillen laten zich herleiden tot verschillen in sectoren en tot verschillen in baankenmerken. In sommige beroepen ligt het opnemen van verlof – om wat voor reden dan ook – blijkbaar minder makkelijk dan bij andere. Bovendien zijn er verschillen naar levensfase waarin mensen zich bevinden.

In de analyses in dit hoofdstuk liet ik zien dat het vooral hoger opgeleide werknemers zijn die verlof opnemen, werkzaam in de niet-marktsectoren (m.n. overheid en onderwijs). Dat geldt zowel voor mannen als vrouwen. Mannen laten hun opnamepatroon ook vrij sterk afhangen van de opname door hun partner. Ouderschapsverlof is daarmee dus bepaald geen instrument dat de arbeidsmarkt in de volle breedte bedient. Tegelijk zien we dat, ondanks de verlofmogelijkheden, mensen met jonge kinderen vaak hun arbeidsuren terugbrengen. Bij mannen hangt dat samen met eerder opgenomen verlof, bij vrouwen staat dit los van het opnemen van verlof. Weliswaar laat de literatuur een hogere arbeidsparticipatie zien bij ge-

bruikers, maar of dat nu oorzaak of gevolg is, laat zich op basis van de Nederlandse data niet bewijzen. Ander onderzoek suggereert minstens zoveel oorzaak als gevolg. Ouderschapsverlof lijkt in veel opzichten op zorgverlof: het gaat om intensieve betrokkenheid die veel tijd kost en een hoge mate van onvoorspelbaarheid in zich heeft.

Maar er zijn ook verschillen. Bij de geboorte van een kind is de zorgperiode min of meer duidelijk (de een is iets eerder het huis uit dan de ander, maar zeker tot het moment waarop het kind naar het voortgezet onderwijs gaat, lijkt er sprake van een flink tijdsbeslag door de ouders). Bij mantelzorg ligt dat heel vaak anders: de duur van de periode is vaak niet duidelijk, de omvang en belasting van de zorg ook niet. Calamiteitenverlof is dan niet afdoend, langdurig zorgverlof legt een heel groot risico bij de werkgever, terwijl de werknemer daardoor een dubbele druk ervaart: vanuit de werkgever (of het allemaal wat minder kan) en vanuit de verzorgde (of het allemaal wat meer kan), terwijl het inkomen van de zorgverlener onder druk staat.

Dat bepaalt mede de houding van de betrokkenen ten opzichte van zorgverlof. Onze cijfers laten zien dat werkgevers in beginsel positief staan tegenover regelingen die nodig zijn voor niet-werkverplichtingen. Maar vanwege de onvoorspelbaarheid van de feitelijke timing van zorgtaken levert zorgverlof in concrete gevallen problemen op. Het roept de vraag op hoever het draagvlak van werkgevers ten opzichte van uitbreiding van zorgverlofregelingen strekt.

Dan de werknemers zelf: mensen in een grote baan gaan minder snel over tot het geven van zorg, maar mensen met een zorgverplichting hebben geen grotere kans om in deeltijd te gaan werken of te stoppen met werk. Alleen als er sprake is van intensieve zorg en een grote werkweek vindt er reductie van arbeidsuren plaats, maar vaak ook laten mensen de zorgtaken ten koste gaan van hun vrije tijd (Josten & De Boer 2015). Wel leidt mantelzorg, misschien wel juist omdat de vrije tijd onder druk staat, tot meer gezondheidsklachten en problemen met de combinatie van arbeid en zorg. Net als bij ouderschapsverlof is het van belang dat de zorgverlener zo snel mogelijk naar een stabiele situatie toe kan, waarin duidelijk is wat de onderlinge rechten en plichten zijn. Omdat intensieve zorg, zeker voor directe naasten, iets is waar je niet voor weg kunt lopen, zullen werkenden die voor de keus geplaatst worden, vaker moeten kiezen voor zorg, en niet voor arbeid.

De gebruikelijke oplossing in het Nederlandse arbeidsmarktmodel is deeltijdwerk. De vraag is wat de functie van (zorg)verlof hierbij gaat zijn. Creëert verlof een zekere binding met de arbeidsmarkt, zoals dat nu voor vrouwen het geval is bij ouderschapsverlof, of functioneert verlof als een transitie-instrument naar een minder voltijdse arbeidsparticipatie, zoals nu voor mannen vaak het geval is? Dat laatste is niet zonder meer positief: vrijwel iedereen kan (en zal) met zorg te maken krijgen. De duur van de zorgperiode is ongewis, het aantal familieleden dat betrokken is bij de zorg is groter dan alleen de directe gezinsleden. Het verlies aan arbeidspotentieel als al die zorgers overgaan tot deeltijdparticipatie is dus potentieel groot. Dat zou in het licht van een vergrijzende economie een ongewenst effect van het geven van mantelzorg kunnen zijn. Bovendien kan dat leiden tot een vorm van tweedeling: beroepsstatus en verdien capaciteit worden relevante factoren voor de verdeling van arbeid en zorg, niet alleen binnen gezinnen, maar ook binnen grotere netwerken zoals families. Binnen families zal zorg dan vaker terecht komen bij de mensen die toch al in een lagere functie en in deeltijd werken. Bovendien loopt

die zorgende deeltijder daardoor het risico ook bij een volgende zorgvraag de meest aangewezen persoon te zijn: hij of zij had al de minste verdien capaciteit en door een periode in deeltijd te werken, zal die achterstand niet kleiner geworden zijn. Daarmee wordt het risico om te eindigen alszorger steeds groter en de stap terug naar de arbeidsmarkt steeds lastiger. Op korte termijn kan dit binnen huishoudens of families als een efficiënte oplossing worden gezien, maar op lange termijn – bijvoorbeeld in geval van scheiding – of macro-economisch gezien is dit minder duidelijk. Vanuit dat idee is een verlofmodel waarbij een duidelijke binding met de arbeidsmarkt behouden blijft (en dus de route terug begaanbaar blijft) wellicht te verkiezen. Tegelijk kan verlof niet de enige oplossing zijn: verlof gaat uit van een stabiele langjarige arbeidsrelatie. In een economie die in toenemende mate flexibiliseert in termen van arbeidscontracten (niet-vast) en arbeidsrelaties (zzp, inhuur, etc.) zijn ook andere instituties (zoals diensten) noodzakelijk om de combineerbaarheid van arbeid en zorg (in termen van tijd en inkomen) te garanderen. De toenemende rol van burgers op het vlak van zorg vereist dat men tijd kan vrijmaken voor zorg. Dat geldt voor zorg voor kinderen, maar ook voor andere vormen van zorg. Het afschaffen of inperken van verlofregelingen staat haaks op de (al dan niet vermeende) noodzaak om burgers zelf te laten zorgen. Daarmee is vanuit maatschappelijk perspectief de vraag naar ‘het economisch rendement’ in zekere zin een irrelevante vraag. De macro-economische kosten van verlof<sup>5</sup> zijn de prijs die de maatschappij betaalt voor een systeem waarin werknemers arbeid en zorg kunnen combineren. De relevante vraag is de vraag naar het *optimal design*, zodat baten en lasten optimaal verdeeld worden over alle betrokkenen.

---

5. Dit blijkt uit diverse studies, zoals Jongen & Van Vuuren 2004; Jongen et al. 2002.

### 8.8 Appendix: uitkomsten regressiemodellen

Tabel 7. Schattingsresultaten van een random effects probit-model ter verklaring van de opname van ouderschapsverlof, 1996-2014.

|                              | Mannen             | Vrouwen              |
|------------------------------|--------------------|----------------------|
| Leeftijd                     | -0,026<br>(0,02)   | -0,110***<br>(0,023) |
| Samenwonend                  | 0,175<br>(0,22)    | 0,268<br>(0,20)      |
| Opleidingsniveau             |                    |                      |
| Basisonderwijs               | 0,494<br>(0,59)    | -1,270<br>(0,97)     |
| Vmbo/mavo                    | -0,0345<br>(0,25)  | -0,595**<br>(0,28)   |
| Mbo                          | ref.cat.           | ref.cat.             |
| Hbo                          | 0,455***<br>(0,22) | 0,371*<br>(0,21)     |
| Wo                           | 1,000***<br>(0,30) | 0,851***<br>(0,33)   |
| Partner hoger opgeleid       | 0,444*<br>(0,20)   | 0,235<br>(0,19)      |
| Partner lager opgeleid       | -0,174<br>(0,19)   | -0,102<br>(0,17)     |
| Partner ook verlof           | 0,828***<br>(0,19) | 0,325<br>(0,20)      |
| Niet-participerende partner  | -0,335<br>(0,21)   | 0,00472<br>(0,45)    |
| Kinderen in huishouden       |                    |                      |
| Aantal kinderen in lft 0-5   | 0,266**<br>(0,12)  | 0,194<br>(0,13)      |
| Aantal kinderen in lft 6-11  | -0,149<br>(0,13)   | -0,0992<br>(0,15)    |
| Aantal kinderen in lft 12-17 | -0,420*<br>(0,23)  | -0,133<br>(0,33)     |
| Eerste kind                  | -0,136<br>(0,24)   | 0,317<br>(0,22)      |

|                                     |                    |                    |
|-------------------------------------|--------------------|--------------------|
| Wekelijkse arbeidsduur              |                    |                    |
| 1-8 uur                             | -                  | -1,143*<br>(0,63)  |
| 9-16 uur                            | ref.cat.           | ref.cat.           |
| 17-24 uur                           | -0,688<br>(0,93)   | 0,334*<br>(0,19)   |
| 25-32 uur                           | -0,379<br>(0,78)   | 0,442*<br>(0,25)   |
| 32-... uur                          | -0,715<br>(0,76)   | 1,059***<br>(0,29) |
| Uurloon (netto)                     | -0,0110<br>(0,018) | 0,00350<br>(0,026) |
| Aantal jaren in dienst              |                    |                    |
| <1                                  | -0,640**<br>(0,30) | -0,499<br>(0,30)   |
| 1 tot 4                             | ref.cat.           | ref.cat.           |
| 4 tot 6                             | -0,171<br>(0,21)   | 0,197<br>(0,24)    |
| 6 tot 10                            | -0,293<br>(0,20)   | 0,282<br>(0,20)    |
| 10 tot 15                           | -0,485*<br>(0,23)  | 0,760***<br>(0,21) |
| Meer dan 15 jaar                    | -0,161<br>(0,26)   | 0,394<br>(0,29)    |
| Over een jaar nog steeds in dienst? | 1,214*<br>(0,74)   | 0,0220<br>(0,30)   |
| Sector waarin men werkt             |                    |                    |
| Industrie                           | ref.cat.           | ref.cat.           |
| Bouw                                | 0,537*<br>(0,32)   | 0,407<br>(0,70)    |
| Handel, horeca, reparatie           | -0,100<br>(0,32)   | -0,223<br>(0,49)   |
| Transport                           | 0,387<br>(0,35)    | 0,894<br>(0,56)    |

|                           |                    |                    |
|---------------------------|--------------------|--------------------|
| Zakelijke dienstverlening | -0,243<br>(0,27)   | 0,509<br>(0,46)    |
| Zorg en welzijn           | 0,429<br>(0,32)    | 0,129<br>(0,46)    |
| Overige dienstverlening   | -0,126<br>(0,49)   | 0,392<br>(0,54)    |
| Overheid                  | 1,022***<br>(0,26) | 1,316***<br>(0,49) |
| Onderwijs                 | 0,921***<br>(0,32) | 0,987**<br>(0,49)  |
| Beroepsniveau             |                    |                    |
| Elementair                | -                  | -0,167<br>(0,56)   |
| Laag                      | -0,607**<br>(0,28) | -0,0268<br>(0,22)  |
| Middelbaar                | ref.cat.           | ref.cat.           |
| Hoger                     | 0,175<br>(0,19)    | -0,185<br>(0,21)   |
| Wetenschappelijk          | 0,0443<br>(0,27)   | -0,386<br>(0,33)   |
| Omvang bedrijf            |                    |                    |
| 1-50 medewerkers          | ref.cat.           | ref.cat.           |
| 50-250 medewerkers        | 0,153<br>(0,18)    | 0,371**<br>(0,18)  |
| Meer dan 250 medewerkers  | 0,415**<br>(0,18)  | 0,447**<br>(0,20)  |
| Jaar                      |                    |                    |
| 1996                      | ref.cat.           | ref.cat.           |
| 1998                      | -0,133<br>(0,32)   | -0,0639<br>(0,29)  |



|                       |                    |                   |
|-----------------------|--------------------|-------------------|
| 2000                  | 0,00710<br>(0,32)  | 0,310<br>(0,29)   |
| 2002                  | 0,392<br>(0,29)    | 0,628**<br>(0,29) |
| 2004                  | 0,580**<br>(0,29)  | 0,401<br>(0,29)   |
| 2006                  | 0,0424<br>(0,31)   | 0,224<br>(0,30)   |
| 2008                  | 0,455<br>(0,30)    | 0,114<br>(0,32)   |
| 2010                  | 0,540<br>(0,34)    | 0,430<br>(0,33)   |
| 2012                  | 1,045***<br>(0,31) | 0,388<br>(0,32)   |
| Constante             | -2,460*<br>(1,27)  | 0,318<br>(0,95)   |
| In.sigma              | -0,540<br>(0,44)   | -0,518<br>(0,390) |
| Sigma                 | 0,764<br>(0,17)    | 0,771<br>0,15     |
| Rho                   | 0,368<br>(0,10)    | 0,373<br>0,09     |
| Aantal waarnemingen   | 1.719              | 1.351             |
| Pseudo R <sup>2</sup> | 0,254              | 0,260             |

\* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

Bron: AAP 1996-2014.

Tabel 8. Resultaten van een tweetal multinominale modellen ter verklaring van de verandering in arbeidsduur van rechthebbende ouders, 1996-2014.

|                                    | Man                  | Vrouw               |                     |
|------------------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
|                                    | Minder uren          | Minder uren         | Gestopt             |
| Ouderschapsverlof opgenomen        | 0,766**<br>(0,28)    | 0,396<br>(0,25)     | -1,098<br>(0,82)    |
| Leeftijd                           | 0,0741***<br>(0,019) | -0,0505*<br>(0,028) | -0,102**<br>(0,041) |
| Samenwonend                        | 0,317<br>(0,27)      | -0,532*<br>(0,30)   | 0,805*<br>(0,44)    |
| Opleidingsniveau                   |                      |                     |                     |
| Basisonderwijs                     | -1,006<br>(0,86)     | -2,179**<br>(1,03)  | 0,177<br>(1,08)     |
| Vmbo/mavo                          | -0,615**<br>(0,31)   | -0,408<br>(0,30)    | -0,584<br>(0,42)    |
| Mbo                                | ref.cat.             | ref.cat.            | ref.cat.            |
| Hbo                                | -0,381<br>(0,32)     | -0,0831<br>(0,28)   | 0,020<br>(0,47)     |
| Wo                                 | 0,509<br>(0,44)      | 0,138<br>(0,51)     | 0,0531<br>(0,83)    |
| Partner hoger opgeleid             | -0,116<br>(0,25)     | 0,264<br>(0,25)     | -0,193<br>(0,38)    |
| Partner lager opgeleid             | -0,515**<br>(0,25)   | -0,135<br>(0,22)    | -0,056<br>(0,36)    |
| Partner heeft ook verlof opgenomen | 0,0717<br>(0,30)     | -0,490<br>(0,38)    | -0,541<br>(0,72)    |
| Niet-participerende partner        | 0,259<br>(0,22)      | -0,917<br>(0,76)    | 0,686<br>(0,58)     |
| Kinderen in het huishouden         |                      |                     |                     |
| Aantal kinderen in lft 0-5         | -0,299*<br>(0,17)    | 0,188<br>(0,20)     | 0,078<br>(0,26)     |
| Aantal kinderen in lft 6-11        | -0,366*<br>(0,17)    | -0,150<br>(0,21)    | 0,359<br>(0,25)     |
| Aantal kinderen in lft 12-17       | 0,037<br>(0,20)      | 0,176<br>(0,35)     | 0,442<br>(0,32)     |

|                                     |                     |                    |                     |
|-------------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
| Eerste kind                         | 0,022<br>(0,30)     | 0,294<br>(0,34)    | -0,293<br>(0,49)    |
| Wekelijkse arbeidsduur              |                     |                    |                     |
| 1-8 uur                             | -2,210<br>(3,96)    | -2,404**<br>(1,06) | 0,412<br>(0,38)     |
| 9-16 uur                            | ref.cat.            | ref.cat.           | ref.cat.            |
| 17-24 uur                           | -1,292<br>(1,46)    | 0,399<br>(0,28)    | -0,689*<br>(0,37)   |
| 25-32 uur                           | -0,805<br>(1,08)    | 1,870***<br>(0,34) | -0,144<br>(0,49)    |
| 32-... uur                          | -0,044<br>(1,01)    | 3,654***<br>(0,42) | 0,837<br>(0,62)     |
| Uurloon (netto)                     | -0,110**<br>(0,047) | -0,101*<br>(0,052) | -0,092**<br>(0,046) |
| Aantal jaren in dienst              |                     |                    |                     |
| minder dan 1                        | 0,217<br>(0,36)     | -0,262<br>(0,35)   | 0,178<br>(0,36)     |
| 1 tot 4                             | ref.cat.            | ref.cat.           | ref.cat.            |
| 4 tot 6                             | 0,254<br>(0,31)     | 0,113<br>(0,35)    | -0,477<br>(0,48)    |
| 6 tot 10                            | 0,449*<br>(0,26)    | -0,241<br>(0,28)   | -0,555<br>(0,41)    |
| 10 tot 15                           | -0,007<br>(0,32)    | -0,038<br>(0,29)   | -0,959**<br>(0,45)  |
| Meer dan 15 jaar                    | -0,0774<br>(0,34)   | -0,101<br>(0,36)   | -1,701**<br>(0,76)  |
| Over een jaar nog steeds in dienst? | -0,900*<br>(0,51)   | -0,321<br>(0,43)   | -1,903***<br>(0,39) |

| Sector waarin men werkt   |                    |                   |                     |
|---------------------------|--------------------|-------------------|---------------------|
|                           | ref.cat.           | ref.cat.          | ref.cat.            |
| Industrie                 |                    |                   |                     |
| Bouw                      | -0,062<br>(0,41)   | -0,293<br>(0,70)  | -12,09***<br>(0,87) |
| Handel, horeca, reparatie | 0,157<br>(0,33)    | -0,299<br>(0,46)  | 0,454<br>(0,69)     |
| Transport                 | 0,596<br>(0,39)    | -0,341<br>(0,62)  | -0,003<br>(0,77)    |
| Zakelijke dienstverlening | 0,201<br>(0,30)    | -0,576<br>(0,46)  | 0,815<br>(0,68)     |
| Zorg en welzijn           | 0,467<br>(0,37)    | -0,031<br>(0,45)  | -0,002<br>(0,65)    |
| Overige dienstverlening   | 0,414<br>(0,51)    | -0,897<br>(0,64)  | 0,357<br>(0,80)     |
| Overheid                  | 0,102<br>(0,34)    | -0,626<br>(0,59)  | -0,947<br>(1,29)    |
| Onderwijs                 | 0,435<br>(0,41)    | 0,416<br>(0,50)   | 0,944<br>(0,78)     |
| Beroepsniveau             |                    |                   |                     |
| Elementair                | -0,340<br>(0,63)   | 0,573<br>(0,54)   | -0,172<br>(0,51)    |
| Laag                      | 0,022<br>(0,27)    | 0,363<br>(0,27)   | -0,308<br>(0,39)    |
| Middelbaar                |                    |                   |                     |
| Hoger                     | 0,642**<br>(0,29)  | -0,532<br>(0,35)  | -0,858<br>(0,54)    |
| Wetenschappelijk          | 0,382<br>(0,42)    | -0,797<br>(0,55)  | -1,326<br>(0,93)    |
| Omvang bedrijf            |                    |                   |                     |
| 1-50 medewerkers          | ref.cat.           | ref.cat.          | ref.cat.            |
| 50-250 medewerkers        | -0,531**<br>(0,23) | -0,181<br>(0,22)  | -0,542<br>(0,34)    |
| Meer dan 250 medewerkers  | -0,333<br>(0,22)   | -0,466*<br>(0,26) | -0,092<br>(0,38)    |

| Jaar                  | ref.cat           | ref.cat.          | ref.cat           |
|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 1996                  |                   |                   |                   |
| 1998                  | 0,008<br>(0,32)   | 0,455<br>(0,38)   | 0,493<br>(0,50)   |
| 2000                  | -0,346<br>(0,36)  | 1,042**<br>(0,37) | 0,249<br>(0,54)   |
| 2002                  | -0,726*<br>(0,41) | 0,595<br>(0,41)   | 0,453<br>(0,55)   |
| 2004                  | -0,215<br>(0,36)  | 0,202<br>(0,46)   | -0,270<br>(0,71)  |
| 2006                  | -0,693*<br>(0,39) | 0,145<br>(0,46)   | -0,986<br>(0,71)  |
| 2008                  | -0,145<br>(0,39)  | 0,198<br>(0,48)   | 0,666<br>(0,55)   |
| 2010                  | -0,073<br>(0,45)  | 0,689<br>(0,47)   | 0,283<br>(0,66)   |
| 2012                  | 0,004<br>(0,39)   | 0,766*<br>(0,47)  | 0,668<br>(0,63)   |
| Constante             | -2,329*<br>(1,39) | 0,304<br>(1,15)   | 3,673**<br>(1,81) |
| Aantal waarnemingen   | 1776              | 1351              |                   |
| Pseudo R <sup>2</sup> | 0,090             | 0,264             |                   |
| Log L                 | -514,2            | -842,3            |                   |
| Restr. Log L          | -467,9            | -620,2            |                   |
| Chi-kwadraat          | 1235,0            | 1014,4            |                   |

\* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

Bron: AAP 1996-2014.



## Hoofdstuk 9

# De facilitering en toerusting van de werkende mantelzorger in Nederland en Duitsland

Susanne Heeger en Ivy Koopmans

### 9.1 Inleiding

Koning Willem-Alexander signaleerde in zijn eerste troonrede dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam verandert in een participatiesamenleving. Volgens sommigen betekende deze aankondiging het einde van de naoorlogse verzorgingsstaat. Anderen betoogden dat de invoering van de participatiesamenleving in essentie gaat om een andere verdeling van collectieve en individuele verantwoordelijkheden.<sup>1</sup> Nieuw is deze discussie over de verdeling van taken en verantwoordelijken tussen overheid, burgers en markt niet. Al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt herijking noodzakelijk geacht vanwege de oplopende kosten en collectieve uitgaven aan sociale zekerheid en zorg. Daarnaast speelt de behoefte aan modernisering van de sociale bescherming een rol. De klassieke verzorgingsstaat, opgebouwd en vormgegeven in de periode na de Tweede Wereldoorlog, sluit niet meer aan op de huidige wensen en behoeften van burgers. Meer mogelijkheden voor eigen regie en keuzevrijheid lijken gewenst.

Een van de terreinen waarop volop wordt gediscussieerd over een andere verdeling van de verantwoordelijkheden en organisatiestructuren is de langdurige zorg. Daar zijn in de afgelopen jaren belangrijke veranderingen doorgevoerd. De nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) en de Wet langdurige zorg (Wlz) zijn in 2015 in werking getreden. De AWBZ is als gevolg daarvan omgevormd tot een kern-AWBZ, die nu de naam Wlz heeft, waarin de intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg (de 24 uurszorg in instellingen) wordt georganiseerd. De extramurale zorg is overgeheveld naar gemeenten en zorgverzekeraars. Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning en begeleiding. De aanspraken op deze voorzieningen zijn tegelijkertijd beperkt; het recht op zorg en ondersteuning vervalt. Uitgangspunt is dat eerst naar de eigen mogelijkheden en die van sociale omgeving wordt gekeken alvorens men een beroep kan doen op ondersteuning door gemeenten (*Kamerstukken II 2013/14*, 33.891, nr. 3, p. 5). Concreet betekent dit dat de mate waarin mantelzorgers een bijdrage willen en kunnen leveren aan de zorg bepalend zal zijn voor het aantal uren professionele zorg dat iemand uiteindelijk krijgt. De indicatiesteller houdt daarbij wel rekening met de draagkracht van mantelzorgers. Zorgverzekeraars nemen de verpleging en een groot deel van de verzorging van mensen thuis voor hun rekening.<sup>2</sup>

1. Zie bijvoorbeeld Putters 2014, p. 8. Ook hierover bestaat discussie. Volgens Evelien Tonkens is het een misvatting om de verzorgingsstaat en de participatiesamenleving te begrijpen als een verdelingsvraagstuk. Bij burgerschap en participatie gaat het niet slechts om herverdeling, maar ook om erkenning. Burgerschap is een moreel-emotionele praktijk (Tonkens 2014).

2. Gemeenten krijgen echter de verantwoordelijkheid voor de persoonlijke verzorging van mensen met een indicatie op grondslag psychiatrische aandoening of beperking, verstandelijke handicap

Met deze nieuwe wetten gelden nieuwe principes en uitgangspunten. Ingezet wordt op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burger. Tegelijkertijd verwacht de overheid van burgers dat zij meer voor elkaar gaan zorgen. Hulp, ondersteuning of zorg dient in eerste instantie in eigen kring te worden gezocht, pas daarna kan bij de overheid worden aangeklopt. De gedachte daarachter is dat bepaalde zorgtaken die onder de AWBZ nog professioneel en betaald werden verricht in de toekomst meer informeel en onbetaald (in natura) zouden kunnen worden verleend. Informalisering van de zorg wordt gezien als een belangrijke oplossing voor het betaalbaar houden van het stelsel en de houdbaarheid van de langdurige zorg.<sup>3</sup>

Bovendien zal door demografische en maatschappelijke ontwikkelingen de zorgbehoefte toenemen, waardoor betaalde arbeid steeds vaker zal (moeten) worden gecombineerd met bijvoorbeeld de zorg voor kinderen en naasten (SCP 2016). Dat biedt kansen, maar kent ook risico's. Zo valt er vanuit het perspectief van het combineren van taken en rollen te verwachten dat er een afruil zal plaatsvinden tussen de tijd die mensen enerzijds besteden aan werken en anderzijds aan zorgen. De kans op die afruil zal toenemen omdat de overheid op het terrein van werk en inkomen zal blijven inzetten op het verhogen van de arbeidsparticipatie.

Met het oog op deze combinatie van druk is de toerusting en facilitering van de werkende mantelzorg van belang. De vraag is of gezien de veranderende context de huidige toerusting van de mantelzorg optimaal is ingericht. Dit hoofdstuk probeert daarop meer zicht te krijgen door de kansen en risico's van informalisering van de zorg te inventariseren en na te gaan hoe mensen worden toegerust en gefaciliteerd om de verschillende rollen en taken te combineren. Daarbij is niet alleen gekeken naar de Nederlandse situatie, maar ook naar de ondersteuning van de werkende mantelzorg in Duitsland. Voor een vergelijking met het buurland Duitsland is gekozen omdat de familie (samen met de overheid) daar in belangrijke mate verantwoordelijk is voor de langdurige zorg. Anders dan Nederland kent Duitsland een wederzijdse familiale solidariteit die wettelijk geregeld is (Schuyt 2013; Verbeek-Oudijk 2014, p. 42). De herzieningen die er in de laatste jaren zijn doorgevoerd, richten zich vooral op het bevorderen van de arbeidsparticipatie en het behouden van de informele zorgverlening. Daarbij zijn andere keuzes gemaakt dan in Nederland. Dit hoofdstuk laat zien welke dat zijn en stelt de vraag wat we kunnen leren van een vergelijking tussen twee landen die de zorg institutioneel verschillend georganiseerd hebben, maar voor dezelfde uitdagingen staan.

De opzet van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 9.2 beschrijven we in het kort de verschillende definities die in de literatuur worden gebruikt voor de omschrijving van het huidige informele zorgaanbod (mantelzorg en vrijwilligers). Paragraaf 9.3 gaat na welke ontwikkelingen van invloed zijn op de zorgbehoefte en het aanbod

---

of zintuiglijke handicap. Ongeveer 5% van de mensen krijgt verzorging vanwege cognitieve problemen, zie Movisie (2014).

3. In de memorie van toelichting van de Wlz wordt de financiële houdbaarheid van de zorg als een van de motieven genoemd om de langdurige zorg te hervormen. Om ook de toekomstige generatie goede zorg te kunnen garanderen zijn volgens de MvT duidelijke keuzes nodig om de groei van de zorguitgaven af te vlakken. Nederland blijkt in internationaal opzicht relatief veel uit te geven aan langdurige zorg. Zie: OECD 2011, p. 177; Mot 2013, p. 28.



van mantelzorgers in Nederland en Duitsland. Paragraaf 9.4 belicht de kansen en uitdagingen die zich bij de informalisering van zorg kunnen voordoen. Paragraaf 9.5 beschrijft in het kort de facilitering van de mantelzorg in Nederland. Paragraaf 9.6 biedt een schets van het juridisch kader van de informele zorg in Duitsland, de veranderingen die zich daarin hebben voorgedaan en vergelijkt de Duitse met de Nederlandse regelingen. In paragraaf 9.7 wordt stilgestaan bij de vraag wat we kunnen leren van Duitsland en wat de kansen en uitdagingen in dit verband zijn voor Nederland.

## 9.2 Informele zorg: definitie en kenmerken

Als het gaat om hulp aan familie en bekenden worden in de literatuur verschillende termen door elkaar gebruikt. Men spreekt over mantelzorg, vrijwilligerswerk, informele hulp of informele zorg. Hoewel deze termen overlappen, zijn er ook verschillen. De term ‘mantelzorg’, geïntroduceerd door Hattinga-Verschure, verwijst naar ‘alle zorg die genoten in een klein sociaal netwerk aan elkaar wordt gegeven op basis van vanzelfsprekendheid en bereidheid tot wederkerigheid’ (Hattinga Verschure 1987, p. 92). Kenmerkend is dat de lijnen tussen de betrokkenen kort zijn en dat een individu zowel zorgverlener als zorgontvanger kan zijn.

Mantelzorg wordt ook wel omschreven als zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt gegeven door een of meer leden uit de directe omgeving van de hulpbehoevende. De zorgverlening vloeit direct voort uit de sociale relatie (Struijs 2006, p. 12).<sup>4</sup> Dit laatste onderscheidt mantelzorg van vrijwilligerswerk. Bij vrijwilligerswerk in de zorg gaat het om ‘vrijwilligers die onbetaald en onverplicht werkzaamheden verrichten in georganiseerd verband voor anderen die zorg en ondersteuning nodig hebben en met wie ze – bij de start – geen persoonlijke relatie hebben’ (De Boer & De Klerk 2013, p. 10). Een ander onderscheid is dat mantelzorg iemand (veelal) overkomt, doordat iemand in zijn of haar naaste omgeving beperkingen krijgt, terwijl vrijwilligers ervoor kiezen om te zorgen.

Mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg worden samen wel informele zorg genoemd.<sup>5</sup> Informele zorg verwijst derhalve naar zorg en ondersteuning die wordt verleend door mantelzorgers, familieleden, burens, vrienden en vrijwilligers aan mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben zonder daarvoor aanspraak te maken op loon. Informele zorg is daarmee de tegenhanger van de professionele zorg.

In Nederland verrichten naar schatting ruim 4 miljoen mensen mantelzorg. De mantelzorg varieert in intensiteit en duur: ongeveer 610 000 mensen helpen langer dan 3 maanden en meer dan 8 uur per week. De betrokkenheid bij mantelzorg hangt onder andere af van leeftijd, geslacht, opleiding en werk. In Nederland verlenen vrouwen vaker dan mannen zorg en is meer dan de helft van de mantelzorgers

4. Deze definitie van mantelzorg is ontleend aan de Nationale Raad voor Volksgezondheid, vanaf 2015 de Raad voor Gezondheid en Samenleving genoemd.

5. In de literatuur wordt ook nog wel een ander type van informele zorg onderscheiden namelijk de vrijwillige inzet in kleinschalig verband zoals bij burgerinitiatieven in de zorg: initiatieven worden door Kromhout (2014, p. 136) ingedeeld naar vier thema's: professionele zorg en nabuurschap (zorgcoöperaties, woongroepen, dagbesteding); individuele dienstverlening door vrijwilligers (schuldhulpmaatjes, vrijwillige hulpdiensten); samen eten (met kwetsbare mensen); en het ruilen van diensten (ruilkringen).

tussen de 45 en 64 jaar (SCP & CBS 2016, p. 106). Het percentage werkenden dat mantelzorg verleent is significant gestegen tussen 2004 en 2014 (van 13% naar 19%) en zal gezien een aantal maatschappelijke ontwikkelingen naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst verder stijgen (Josten & De Boer 2015b, p. 422). Onderzoek naar mantelzorg in Duitsland laat zien dat ongeveer 4,7 miljoen mensen (6,9% van alle volwassenen) geregeld meer dan 7 uur per week zorg verlenen aan zorgbehoevende naasten, dat wil zeggen naasten die recht hebben op een uitkering in geld of in natura op grond van de Duitse *Pflegeversicherung* (Wetzstein, Rommel & Lange 2015). Geen data zijn beschikbaar over het aantal mantelzorgers dat buiten de verzekering om zorg verleent. Bijna twee derde van de mantelzorgers is vrouw. De meesten zijn naaste familieleden (circa 50% verzorgt de eigen ouders en 18% de partner) en ongeveer elke tiende mantelzorger is een vriend, kennis of buur van de zorgbehoevende (Rothgang 2015, p. 192). Van de 4,7 miljoen hulpverleners behoort ruim de helft (circa 2,5 miljoen) tot de potentiële beroepsbevolking en van deze 2,5 miljoen is ongeveer 1,9 miljoen daadwerkelijk actief op de arbeidsmarkt. Deze cijfers kunnen vanwege het gebruik van andere definities niet worden vergeleken met de Nederlandse cijfers.

### 9.3 Maatschappelijke trends, de zorgvraag en het aanbod van informele zorg

Vergelijkbare trends in Nederland en Duitsland zijn van invloed op de vraag naar en het aanbod van informele zorg. Allereerst kunnen de demografische ontwikkelingen worden genoemd: in beide landen wordt de bevolking steeds ouder, terwijl het gemiddelde geboortecijfer daalt. Het SCP heeft berekend dat het zorggebruik in Nederland onder thuiswonende ouderen tot 2030 zal gaan toenemen (met gemiddeld 1,5% per jaar), vooral onder degenen die gebruikmaken van persoonlijke verzorging, verpleging en begeleiding, dat wil zeggen de zwaardere vormen van zorg (Eggink, Oudijk & Sadiraj 2012, p. 11). Voor een groot deel wordt een toenemend beroep op de zorg gedreven door technologische ontwikkelingen; nieuwe mogelijkheden scheppen een nieuwe vraag. In Duitsland zal het aantal mensen dat zorgbehoevend is in de periode van 2015 tot 2030 naar schatting toenemen van 2,6 miljoen naar ruim 3,3 miljoen (Destatis 2010, p. 27).

Een andere opvallende trend is dat de gezonde levensverwachting (het aantal jaren dat mensen in als goed ervaren gezondheid leven) minder sterk toeneemt dan de totale levensverwachting en de levensverwachting zonder chronische ziekten zelfs sinds 1983 daalt (SCP & CBS 2014, p. 181). De levensverwachting zonder chronische ziekten is in de periode 1983-2013 gedaald met 4 jaar voor mannen en met bijna 10 jaar voor vrouwen. Nederlanders en Duitsers brengen dus een steeds langere periode met (chronische) ziekten door, als gevolg waarvan er een meer gevarieerde en intensieve hulpvraag ontstaat. Daarnaast zorgt de trend van individualisering voor een verandering van de zorgvraag, waarbij kan worden gedacht aan een toenemende behoefte aan autonomie en vrijheid om het leven naar eigen inzichten in te richten (bijvoorbeeld door langer zelfstandig te willen blijven wonen) (CBS 2016).

Het zorgaanbod verschilt in beide landen. In Nederland is lange tijd sprake geweest van een beleid gericht op 'defamilialisering' van zorgactiviteiten, waarbij de langdurige zorg in hoge mate was gecollectiviseerd en de overheid diverse voorzieningen

aanbod. Dit gebeurde op basis van een wettelijk verplichte volksverzekering, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), die sinds 1968 het risico van langdurige en chronische zorg verzekert. Dit beleid is in de afgelopen jaren onder druk komen te staan en gewijzigd. Ouderen zullen door het ingezette beleid langer thuis moeten blijven wonen en met de Wet langdurige zorg (Wlz), de opvolger van de AWBZ, is de drempel om in aanmerking te komen voor een verpleeghuis fors hoger geworden.

Duitsland kent daarentegen van oudsher een meer familialistisch systeem; ouderen en zorgbehoevenden blijven, vergeleken met Nederland, langer thuis wonen, veelal verzorgd door hun kinderen of door andere naasten. Duitsland heeft pas vrij laat, namelijk in 1995, het zorgrisico als zelfstandig risico erkend. Dit gebeurde met de invoering van de wettelijk verplichte *Pflegeversicherung* (zorgverzekering), een verzekering die *grosso modo* vergelijkbaar is met de Nederlandse Wlz. Anders dan in Nederland is de verzekerde zorg in Duitsland echter vormgegeven als een aanvulling op de zorg die door familie, burens en andere vrijwilligers wordt verleend, waardoor de *Pflegeversicherung* slechts een deel van de kosten dekt. Heeft bijvoorbeeld een zorgbehoevende (met partner) onvoldoende inkomen of vermogen, dan neemt de overheid de kosten voor zijn rekening. De staat draait daar echter niet alleen voor op. Zijn er kinderen, dan kan de sociale dienst onder bepaalde voorwaarden de kosten bij de kinderen terugvorderen. Ouders en hun kinderen zijn in Duitsland namelijk over en weer wettelijk verplicht om bij te dragen aan het levensonderhoud.<sup>6</sup> Ook in de toekomst zal informele zorg een van de belangrijkste pijlers in de maatschappelijke zorgverantwoordelijkheid zijn, temeer omdat de ‘familialistische’ benadering in het Duitse zorg- en welzijnssysteem ook inhoudt dat een beroep op algemene middelen pas in beeld komt, als voorliggende voorzieningen uitgeput zijn. En tot deze voorzieningen behoort naast de *Pflegeversicherung* ook de zorg door de familie.<sup>7</sup> Binnen deze pijler nemen de zorgverplichtingen gestaag in betekenis toe, doordat mensen steeds ouder worden, de verzorging duurder wordt en de sociale fondsen leger raken (Seibl 2014, p. 1151). Sinds enkele jaren is de zorgverlening door vrouwelijke migranten uit de MOE-landen, met name uit Polen, sterk in opkomst en kan, als het zo doorgaat, worden gezien als ‘een derde pijler’ in de thuiszorg, naast de familiale en de professionele zorg.<sup>8</sup>

Met betrekking tot de ontwikkelingen in het aanbod van informele zorg verdient de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen de aandacht. Meer tijd voor betaalde arbeid betekent naar alle waarschijnlijkheid minder tijd voor zorg. Broese van Groenou wijst daarnaast op de meer complexe familiestructuren, de sterke toename van het aantal scheidingen en nieuwe relatie- en familievormen, die de vanzelfspre-

6. Deze vorm van solidariteit strekt ver. Ze kan maandelijks enkele honderden euro's bedragen, bestaat tot aan de dood en geldt bijvoorbeeld ook indien het contact jarenlang door de ouder is geweigerd (BGH 12 februari 2014 – XII ZB 607/12). Zij kan slechts in uitzonderlijke situaties gematigd worden of vervallen, bijvoorbeeld wanneer de ouder zelf zijn onderhoudsplicht jegens het kind heeft verzaakt. Daarnaast kent Duitsland ook een onderhoudsplicht tussen familieleden in rechte lijn. Deze kan zich theoretisch uitstrekken op (over)grootouders en (achter)kleinkinderen. Hier heeft de Sociale Dienst echter geen regresbevoegdheid in de aanspraak die de onderhoudsgerechtigde heeft op de onderhoudsplichtige.

7. § 2 SGB XII bepaalt, 'Sozialhilfe erhält nicht, wer sich vor allem durch Einsatz seiner Arbeitskraft, seines Einkommens und seines Vermögens selbst helfen kann oder wer die erforderliche Leistung von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält'.

8. Momenteel zijn in Duitsland tussen 115 000 en 300 000 vrouwen voor een beperkte duur (tussen 6 weken en 3 maanden) in een huishouden in Duitsland aan het werk (ver.di 2014).

kendheid om zorg te willen geven bij de komende generatie informele zorgverleners (45-65-jarigen) naar alle waarschijnlijkheid negatief zullen beïnvloeden. Ook de feitelijke mogelijkheden zijn beperkter. Doordat huishoudens kleiner zijn (op dit moment is in Nederland ruim een derde van de huishoudens eenpersoonshuishouden) zijn er minder mensen in het huishouden om voor elkaar te zorgen. Bovendien is de geografische spreiding binnen families groter dan in eerdere generaties; ouders en kinderen wonen vaker ver uit elkaar, waardoor de mogelijkheden tot het verlenen van bepaalde vormen van mantelzorg, zoals persoonlijke verzorging en huishoudelijke hulp, beperkter zijn (Broese van Groenou 2012, p. 16).

Als gevolg van de hierboven beschreven demografische ontwikkelingen en de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens zal de zorgvraag dus naar alle waarschijnlijkheid toenemen. Of in deze vraag kan worden voorzien, is onduidelijk. Wel ligt het in de verwachting dat in beide landen het aantal taakcombineerders zal toenemen doordat steeds meer werkenden vaker taken zullen combineren. Informele zorg wordt steeds minder als een uitsluitende activiteit verricht en steeds meer in combinatie met betaalde arbeid.

#### 9.4 Kansen en uitdagingen van informalisering van zorg

Mantelzorg wordt vaak als een last en een verplichting gezien; mantelzorg kent echter ook belangrijke waarden, vooral vanwege de individuele aandacht en persoonlijke relatie. Bij mantelzorg gaat het niet alleen om activiteiten als eten, schoonmaken of het regelen van de financiën. Juist de emotionele verantwoordelijkheid is essentieel. Het gaat om zorgen voor elkaar (Beneken genaamd Kolmer 2011, p. 35; *Trouw* 17 september 2012, 'Andere mantelzorg vergt inleving vanuit de overheid').

Voor zowel Nederland als Duitsland geldt dat de overheid het belang van een florerend maatschappelijk middenveld onderkent, waarin burgers zich inzetten voor vrijwilligerswerk en tijd kunnen vrijmaken voor mantelzorg.<sup>9</sup> Het doel is de sociale samenhang tussen burgers te versterken. Dit zorgt niet alleen voor een prettig leefklimaat, maar is ook van economische waarde. Door burgers bijvoorbeeld meer voor hun zieke en gehandicapte medeburgers te laten zorgen, kunnen de laatstgenoemden langer thuis blijven wonen en zal het beroep op (intramurale) professionele zorg kunnen verminderen.

In Nederland is het vergroten van de betrokkenheid van de samenleving in de memorie van toelichting bij de Wlz dan ook als een van de belangrijkste motieven aangemerkt om het stelsel van langdurige zorg te herzien. Ook verwacht de regering een minder groot beroep op de collectieve voorzieningen als gevolg van een grotere zelfredzaamheid. Deze zelfredzaamheid kent verschillende componenten, zoals de mogelijkheid tot het inzetten van eigen vermogen en de mogelijkheid tot het inschakelen van het sociale netwerk. In de literatuur bestaat echter verschil van mening over de aard van de relatie tussen mantelzorg en professionele zorg (Verbeek-Oudijk 2013, p. 47). Als mantelzorg de professionele zorg niet vervangt maar vooral aanvult is het volgens sommigen niet realistisch te veronderstellen dat een

9. Voor Nederland zie de ontwikkelingen op het terrein van de Wmo 2015, *Stb.* 2014, 281, voorbereid in *Kamerstukken*, 33.841 en de Wet langdurige zorg, *Stb.* 2014, voorbereid in *Kamerstukken* 33.891, en voor Duitsland zie de beleidsdoelstellingen zoals opgenomen onder de titel '4. Zusammenhalt in der Gesellschaft' in *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten* 2013.

sterker beroep op mantelzorg zal leiden tot een kostenbesparing. Wel zou de informalisering, als bepaalde randvoorwaarden in acht worden genomen, bepaalde nieuwe vormen van zorg kunnen stimuleren (denk daarbij aan zorgcoöperaties of initiatieven van ouderen om zelf huisvesting te organiseren). Dergelijke initiatieven zouden wellicht op de langere termijn kunnen leiden tot een betere kwaliteit en een kostenbesparing.

Bij de informalisering ontstaan naast kansen ook risico's. Het voornaamste risico is dat beide doelen (bevorderen en/of behouden van de arbeidsparticipatie en zorgparticipatie) niet worden gerealiseerd. Enerzijds kan vanwege het streven de arbeidsparticipatie te verhogen een druk ontstaan op het (informele) zorgaanbod, anderzijds kan de toenemende behoefte aan informele zorg (c.q. de vraag naar tijd voor zorg) het arbeidsaanbod negatief beïnvloeden. Betaalde arbeid en mantelzorg concurreren in dat geval met elkaar. De vraag is of in de praktijk dergelijke spanningen zich ook daadwerkelijk zullen voordoen. Empirische studies zowel in Nederland als in Duitsland naar de relatie tussen arbeidsparticipatie en mantelzorg laten een wisselend beeld zien.

In Nederland laat een SCP-studie zien dat werkenden die intensieve mantelzorg verlenen (meer dan 4 uur per week) en relatief veel uren werken, hun arbeidsdeelname in verhoogde mate reduceerden. 17% van hen was minstens 4 uur per week minder gaan werken; 7% werkte niet meer. Ook het langdurend ziekteverzuim, van 2 weken of meer achtereenvolgend in een kalenderjaar, groeide sterk (Josten & De Boer 2015a, p. 35-36). Verder toont onderzoek van het CPB dat mantelzorg een negatieve invloed kan hebben op arbeidsmarktactiviteiten (zowel wat betreft de participatie, als wat het aantal uren en loon betreft), zeker als het om intensieve mantelzorg gaat (CPB 2013a, p. 32).

Ook in Duitsland zijn zorg en voltijd werken of werken in een grote deeltijd baan moeilijk realiseerbaar. Slechts een kwart van de mantelzorgers werkt fulltime en ongeveer 30% heeft de omvang van de dienstbetrekking als gevolg van de zorgactiviteiten gereduceerd en werkt meestal in een kleine deeltijd baan. 44% van de mantelzorgers in de leeftijd van de beroepsbevolking verricht helemaal geen betaalde arbeid (Rothgang 2015).

De uitdagingen van een informalisering van de zorg hebben niet alleen betrekking op het arbeidsaanbod, maar ook op de toegankelijkheid en de kwaliteit van de informele zorg. Verschillende hulpvragers hebben geen toegang tot informele zorg omdat ze alleenstaand zijn of omdat ze slechts een heel klein netwerk hebben waarop zij een beroep kunnen doen.

Ook de potentiële overbelasting van de mantelzorgers vormt een risico (Dekker 2016). De meeste mensen kiezen niet voor het geven van mantelzorg, het overkomt hen en de belasting ervan neemt in de loop van der tijd toe. Men spreekt in dit verband wel over de mantelzorgval en/of mantelzorgklem (De Boer & De Klerk 2013, p. 26). Zowel in Duitsland als in Nederland zijn er studies die laten zien dat deze 'klem' zich voordoet.

Van de 1,9 miljoen mensen in Duitsland die mantelzorg met betaalde arbeid combineren vindt meer dan de helft de combinatie zwaar (Institut für Demoskopie Allensbach 2010). Onderzoek van de DGB (Duitse vakbond) laat zien dat werknemers met zorgverplichtingen met name lijden onder emotionele belasting en een voortdurende tijdsdruk. Ongeveer een derde van de 46-55-jarige werknemers met zorgverplichtingen geeft aan het werk onder de huidige omstandigheden niet tot

de pensioenleeftijd vol te kunnen houden. Het DAK (een grote ziektekostenverzekeraar) meldt dat meer dan de helft van de mantelzorgers door de zorgtaak minder tijd voor zichzelf heeft, wat vooral bij mantelzorgers in de leeftijd van 45 jaar en ouder negatieve gevolgen heeft voor het geestelijk welzijn (onder meer depressies). Het risico van overbelasting en sociaal isolement is volgens deze studies reëel aanwezig (DGB/Index Gute Arbeit 2010, p. 27-28; DAK 2015, p. 21 en 25).

Ook in Nederland voelt een substantieel deel van de mantelzorgers zich ernstig belast (De Boer et al. 2010, p. 313). Het geven van mantelzorg verhoogt de kans op problemen met de geestelijke gezondheid, vooral als het om intensieve mantelzorg gaat. Vooral de zorg voor een mens met dementie is zwaar, zeker als mantelzorg en patiënt samenwonen. In de *Dementiemonitor mantelzorg* zeggen bijna 4 op de 10 mantelzorgers (38%) zich door deze zorg tamelijk zwaar belast te voelen, 10% voelt zich zwaar belast en 3% voelt zich overbelast (Nivel & Alzheimer Nederland 2014, p. 12). Ook het RIVM concludeert dat participatie in de vorm van informele zorg vaak niet leidt tot een verbetering, maar tot een verslechtering van de gezondheid (RIVM 2014). Overbelasting brengt risico's mee voor de mantelzorgers en voor de afnemers daarvan. Door overbelasting en ziekte kunnen mantelzorgers uitvallen (en/of tijdelijk stoppen met betaalde arbeid) of ze kunnen niet meer de goede zorg leveren. In ernstige situaties kan dit zelfs leiden tot 'ontspoorde zorg'. In geval van overbelasting kan mantelzorg dus niet alleen maatschappelijke baten maar ook kosten met zich brengen.

De financiële consequenties van het verlenen van mantelzorg kunnen ook een risico vormen. Daarbij kan worden gedacht aan de extra kosten die mantelzorgers maken of het lagere inkomen dat zij genieten doordat zij een deel van de tijd aan zorg besteden. Zo blijkt bijvoorbeeld uit een Duits onderzoek, dat werknemers die 20 uur of meer per week informele zorg verlenen, een uurloon hebben dat ongeveer 10% lager ligt dan bij collega's zonder zorgtaken (Schneider 2006, p. 502). Uit berekeningen van het Nibud blijkt dat het zorgen voor een ziek familielid kan leiden tot verlies van bijna een derde van het inkomen, als de mantelzorgers zich gedwongen voelt minder te gaan werken (Nibud 2014; *de Volkskrant* 12 september 2014, 'Mantelzorgers kunnen bijna een derde van hun inkomen verliezen'). De financiële consequenties zijn in de berekende situaties het grootst voor mantelzorgers die in de knel zitten tussen baan, gezin en zorg voor ouders. Wanneer zij noodgedwongen besluiten om minder te gaan werken of zelfs te stoppen met werken, zijn de financiële gevolgen fors.<sup>10</sup>

Tot slot kan erop worden gewezen dat een 'familialistisch systeem', waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor de zorg ligt bij naasten, familie of vrienden, een zekere 'gendergevoeligheid' kent. Omdat vrouwen (iets) vaker mantelzorg verrichten dan mannen en zij ook vaker vrijwilligerswerk met een verzorgend karakter doen, is de kans groot dat de zorg die de participatiesamenleving van burgers vraagt vooral op de schouders van (oudere) vrouwen zal neerkomen. Dit kan gevolgen hebben voor hun arbeidsdeelname of voor de zorg voor hun eigen gezin. Bovendien zijn het in dat geval ook vooral vrouwen die worden geconfronteerd met de financiële consequenties van het combineren van arbeid en mantelzorg.

10. In een brief van de staatssecretaris worden bij deze berekeningen van het Nibud kanttekeningen geplaatst. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat los van de exacte berekeningen het zeker zo kan zijn dat het verlenen van mantelzorg financiële consequenties kan hebben, zeker als mensen besluiten minder te gaan werken. Zie *Kamerstukken II 2014/15*, 30.169, nr. 38.

### 9.5 Toerusting en facilitering van mantelzorg in Nederland

De ondersteuning in Nederland van werknemers die informele zorg verlenen bestaat uit een breed scala aan tools, die overheid, sociale partners, arbeidsorganisaties en de markt aanbieden. De beschrijving richt zich in het onderstaande vooral op de mantelzorg en het wettelijk kader. Daarbij worden drie dimensies onderscheiden: tijd, geld en diensten. Van belang is dat bepaalde instrumenten specifiek betrekking hebben op de ondersteuning van mantelzorgers die naast het verlenen van mantelzorg ook betaalde arbeid verrichten (denk daarbij aan de verlofregelingen), terwijl andere instrumenten meer generiek worden ingezet, als ondersteuning voor alle mantelzorgers, ongeacht of zij wel of geen betaalde arbeid verrichten.

#### *Tijd en geld*

In Nederland is Wet arbeid en zorg (Wazo) de belangrijkste wet waarin verlofvormen zijn geregeld waar werknemers-mantelzorgers gebruik van kunnen maken. De Wazo geeft werknemers die mantelzorg verlenen tijd voor zorg in de vorm van verlof, al of niet met behoud van loon. Belangrijk om te benadrukken is dat de verlofregelingen verschillende doelen kunnen hebben. Zo geven bepaalde regelingen alleen recht op tijd (waarbij een garantie wordt geboden op terugkeer naar de 'oude' baan), terwijl andere regelingen tevens recht op geld bieden, waardoor het inkomensverlies dat optreedt door tijdelijk minder of niet te werken, wordt beperkt of gecompenseerd.

De Wazo is op 1 december 2001 in werking getreden (*Stb.* 2001, 567) en sindsdien een aantal keren gewijzigd. De meest recente wijziging betreft de invoering van de Wet modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden (*Stb.* 2015, 245). Volgens de memorie van toelichting bestaat de kern van de wet uit het wegnemen van belemmeringen in de Wazo en de Wet aanpassing arbeidsduur (WAA), zodat de daarin opgenomen voorzieningen flexibeler kunnen worden gebruikt (*Kamerstukken II 2010/11, 32.855, nr. 3*, zie ook Heeger-Hertter & Veldman 2015, p. 3). Met andere woorden, de Wet modernisering flexibiliseert een aantal verloven uit de Wazo. De Wazo regelt verlofvormen die met name ook van belang zijn voor het verrichten van mantelzorg. Dit zijn het calamiteitenverlof, het kortdurend zorgverlof en het langdurend zorgverlof (Burri & Heeger-Hertter 2015, p. 108).

Het recht op calamiteitenverlof bestaat voor kortdurende, bijzondere situaties waarin de werknemer zijn arbeid niet kan verrichten. Het calamiteitenverlof is bedoeld als oplossing voor onvoorziene omstandigheden; situaties die geen uitstel dulden. Met betrekking tot mantelzorg valt te denken aan de verzorging van een zieke naaste op de eerste ziektedag of aan de begeleiding van een naaste naar een arts- of ziekenhuisbezoek. De kring van rechthebbenden omvat werknemers. Objectieve toegangsvoorwaarden ontbreken, behalve dan dat er sprake dient te zijn van een noodsituatie: zowel de verzorging als de begeleiding moet noodzakelijk zijn. De duur van het calamiteitenverlof omvat een beperkte tijd, van een paar uur tot hooguit enkele dagen. Het gaat om de tijd die nodig is om noodmaatregelen te treffen. De wet heeft het over een 'naar billijkheid te berekenen periode'. Er geldt een loondoorbetalingsverplichting voor de werkgever. Daarover mogen echter af-

wijkende afspraken worden gemaakt. Dit impliceert dat er meer of minder kan worden geboden dan wettelijk geregeld.<sup>11</sup>

Bij het zorgverlof kan een onderscheid worden gemaakt tussen een kortdurende variant van maximaal 2 weken en een langdurend zorgverlof van maximaal 6 weken per 12 maanden. Kortdurend zorgverlof biedt de mogelijkheid om een zieke naaste te verzorgen. Langdurend zorgverlof is mogelijk zowel voor personen die levensbedreigend ziek zijn als ook voor personen die ziek of hulpbehoevend zijn. Bij beide verlofvormen moet de zorg door de werknemer noodzakelijk zijn. De werknemer behoudt gedurende het kortdurend zorgverlof 70% van het loon (met een maximum van 70% van het maximumdagloon en minimaal het minimumloon). Het langdurend zorgverlof is onbetaald. In een cao kunnen voor beide verlofvarianten afwijkende afspraken worden gemaakt. Bovendien is het recht op het kortdurende en langdurende verlof geclausuleerd, dat wil zeggen dat het verlof kan worden geweigerd als er sprake is van een zodanig zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang.

De personenkring van het calamiteiten- en het kort- en langdurend zorgverlof is met de Wet modernisering regelingen voor verlof en arbeidsduur uitgebreid en geüniformeerd. Naast familieleden in de eerste graad kunnen deze verlofvormen nu ook worden opgenomen voor familieleden in de tweede graad (broer of zus, grootouders en kleinkinderen), andere huisgenoten dan kinderen of partner (bijv. inwonende tante) en anderen met wie de werknemer een sociale relatie heeft (bijv. vriend, vriendin, buurman, buurvrouw). De regering achtte dit nodig vanwege het groeiende aantal alleenstaanden, de toegenomen mobiliteit waardoor ouders en kinderen vaker op grote afstand van elkaar wonen en de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen. Door deze ontwikkelingen heeft een groeiende groep niet de beschikking over directe familieleden of huisgenoten op wie een beroep kan worden gedaan voor de noodzakelijke verzorging (*Kamerstukken II* 2013/14, 32.855, nr. 17, p. 4).

Hoewel de mogelijkheden voor verlof er dus zijn, blijkt het gebruik van de verlofregelingen laag te zijn, vooral het langdurende zorgverlof wordt niet of nauwelijks gebruikt. Slechts 2% van de werknemers neemt langdurig zorgverlof op. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn: de geringe bekendheid met de regeling, de organisatiecultuur of de aanwezigheid van informele afspraken en maatwerkafspraken. Andere reden voor het geringe gebruik kan het wettelijke onbetaalde karakter zijn, temeer omdat ook in cao's maar relatief weinig afspraken gemaakt worden over loondoorbetaling bij langdurig zorgverlof (De Meester & Keuzenkamp 2011, p. 27). Uit het cao-onderzoek van SZW blijkt dat de afspraken over het langdurend zorgverlof veelal in lijn zijn met de wettelijke regelingen. In 15 cao's (waaronder 27% van de werknemers valt) is een afspraak gemaakt over de betaling van het verlof. Doorbetaling varieert van 25% tot 100 procent (Ministerie SZW 2015). Wel blijkt uit het cao-onderzoek van de AWVN dat er in toenemende mate afspraken worden gemaakt over de ondersteuning van werknemers die mantelzorg verlenen. Daarbij gaat het veelal over procedurele afspraken (zoals erkenning, het bespreekbaar maken en aandacht vragen voor mantelzorg) (SER 2016, p. 96).

11. Met dit zogeheten twee derde respectievelijk vijf achtste dwingend recht wilde de wetgever in de Wazo benadrukken dat het wettelijke recht normstellend, uitgangspunt is. Werknemers hebben dus een recht. Dit is alleen anders als er andere afspraken in een cao, of tussen werkgever en de ondernemingsraad respectievelijk de personeelsvertegenwoordiging gemaakt zijn. Zie *Kamerstukken II* 2001/02, 28.467, nr. 3, p. 5 en 12.



Naast de verschillende verlofregelingen kan flexibel werken een bijdrage leveren aan de combinatie van arbeid en mantelzorg. Sinds 1 januari 2016 vormt de Wet flexibel werken (Wfw) het wettelijk kader. De Wfw, die de WAA vervangt, heeft tot doel flexibel werken te bevorderen door werknemers meer mogelijkheden te geven om thuis te werken en op voor hen gunstige tijden te werken. Naast aanpassing van de arbeidsduur (dat was al mogelijk via de WAA) regelt de Wfw ook de aanpassing van de werktijden en de arbeidsplaats. Daarbij gaat het niet om een onvoorwaardelijk recht op thuiswerken. De wet regelt het recht om het verzoek te doen om te mogen thuiswerken. Daarnaast kan de werkgever het verzoek om aanpassing van de arbeidsduur of de werktijden afwijzen indien er een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang is. Verder bepaalt de Arbeidstijdenwet (ATW) expliciet dat de werknemer zeggenschap heeft over zijn arbeidstijd(patroon). Bij het vaststellen daarvan moet namelijk, voor zover redelijkerwijs mogelijk, rekening worden gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemer buiten de arbeid. Onder persoonlijke omstandigheden vallen nadrukkelijk ook zorg(taken) voor (afhankelijke) familieleden, verwanten en naasten (art. 4:1a ATW).

Tot slot kan nog een ‘tijdsregeling’ worden genoemd die specifiek op mantelzorgers is gericht: respijtzorg waarbij beroepskrachten of vrijwilligers de zorgtaken van mantelzorgers overnemen. Respijtzorg kan incidenteel worden gebruikt, ze kan echter ook structureel worden ingezet. Op deze manier kan de werkende mantelzorgers bijvoorbeeld een dagdeel per week of een weekend per maand verlof nemen. De betaling van respijtzorg (afhankelijk van de benodigde voorzieningen) gebeurt veelal uit de Wlz of via een persoonsgebonden budget (pgb). Daarnaast kan de gemeente financiële ondersteuning bieden vanuit de Wmo.

#### *Diensten*

Met de invoering van de Wmo in 2007 hebben gemeenten de taak om mantelzorgondersteuning te organiseren. Het aanbod varieert sterk; van individuele tot collectieve voorzieningen, van algemeen tot doelgericht aanbod. Uit de Wmo-evaluatie van het SCP (2014) blijkt dat de ondersteuning die gemeenten mantelzorgers bieden vooral bestaat uit: informatie (96%); advies, ondersteuning en begeleiding (94%); respijtzorg (82%); voorlichting en training (83%); emotionele ondersteuning (76%) en praktische hulp (70%). Gemeenten organiseren ook evenementen: bijvoorbeeld ontmoetingen met andere mantelzorgers of lotgenotencontact om de belasting van mantelzorgers te verlichten en waardering te uiten. Een enkele keer noemden gemeenten nog de bemiddeling in vrijwillige inzet – voor netwerkversterking of specifieke klusjes –, het aanbod van een abonnement op ShareCare (digitale tools om bijvoorbeeld de logistieke vragen rondom mantelzorg te organiseren) of een woonoplossing zoals een aanleunwoning (Klerk et al. 2015, p. 144). Daarnaast komen er op de markt allerlei initiatieven tot stand voor de ondersteuning van mantelzorgers, denk daarbij aan apps die erop gericht zijn aanbod en vraag te koppelen en de organisatie van de mantelzorg te vergemakkelijken. Technologische ontwikkelingen stimuleren deze initiatieven en bieden nieuwe mogelijkheden.

### 9.6 Facilitering van de informele zorg in Duitsland

Ook de ondersteuning in Duitsland van werknemers die informele zorg verlenen bestaat uit een breed scala aan instrumenten. In het onderstaande volgt een beschrijving van de verschillende dimensies tijd, geld en diensten.

#### *Tijd en geld*

In Duitsland hebben werknemers die tijd nodig hebben voor zorg op basis van het *Pflegezeitgesetz* (PflegeZG, Zorgtijdwet) uit 2008 en het *Familienpflegezeitgesetz* (FPFZG, Familiezorgtijdwet) uit 2012 drie opties, namelijk het kortdurend werkverzuim van 10 verlofdagen (vergelijkbaar met het Nederlandse kortdurend zorgverlof) en twee vormen van langdurend zorgverlof: de zorgtijd en de familiezorgtijd. De zorgtijd duurt 6 maanden en kan zowel voltijds als in deeltijd worden opgenomen, de duur van de familiezorgtijd is maximaal 2 jaar, maar kan alleen in deeltijd worden opgenomen. Om de band met de arbeidsmarkt in stand te houden, moet de werknemer minimaal 15 uur per week blijven werken. Hierdoor is de familiezorgtijd vooral bedoeld voor werknemers die voltijds werken of werkzaam zijn in grote deeltijdbanen. De maximale verlofduur geldt per zorgbehoevende per kalenderjaar. Werknemers met een grote familiekring kunnen dus meerdere keren per jaar zorgtijd opnemen. Tijdens de drie verlofvormen geldt een zeer vergaand opzegverbod voor de werkgever, waardoor de werknemer beschermd wordt voor het risico van ontslag.

Werknemers kunnen het kortdurend werkverzuim altijd claimen, ongeacht de grootte van het bedrijf. Het recht is zonder meer afdwingbaar. Dit is anders bij de zorgtijd en de familiezorgtijd. Een afdwingbaar recht dat niet geweigerd kan worden, bestaat hier alleen bij werkgevers met in de regel 15, respectievelijk 25 werknemers (Preis & Nehring, 2008). Bij de (familie)zorgtijd hoeft de werkgever echter niet in te stemmen met de verdeling van de arbeidstijd die de werknemer voorstelt, als dringende bedrijfsbelangen strijdig zijn met de wens van de werknemer. Werknemers zijn aan de afgesproken verlofperiode gebonden en behoeven toestemming van de werkgever voor voortijdige beëindiging.

De drie verlofvormen zijn mogelijk voor een ruime familiekring. Daartoe behoren sinds 1 januari 2015 ook de stiefvader, -moeder en -kinderen. Werknemers hebben alleen een recht op verlof als de naaste zorgbehoevend is in de betekenis van de *Pflegeversicherung* en thuis woont. Dit kan zowel het huis van de zorgbehoevende zijn, als ook de woning van de mantelzorger of van een derde. Deze 'wooneis' past bij het streven van de wetgever om zorgverlening buiten de instellingen te ondersteunen. Per 1 januari 2015 is hij echter versoepeld. Voor minderjarigen en voor de begeleiding van naasten in de laatste levensfase bestaan de verlofrechten ook als de zorgbehoevende opgenomen is in een (intramurale) instelling.

Sinds 2015 is de financiële positie van de verlofganger met de invoering van twee *Pflegestärkungsgesetzen* (Wetten ter verbetering van zorg) verbeterd. Werknemers hebben een recht op renteloos krediet dat de staat verstrekt. Bij de (parttime) familiezorgtijd bedraagt de hoogte van het krediet de helft van het door het verlof geleden inkomensverlies. De zorgtijd kent een kredietplafond dat de werknemer moet beschermen tegen te hoge financiële lasten in de fase van terugbetaling (BT-Drs. 18/3124, p. 35). De krediethoogte is gemaximeerd tot de helft van het loonverlies behorend bij een verlofomvang van 25 uur en geldt dus ook voor de voltijdse ver-

lofvariant. Recht op het renteloze krediet bestaat in alle ondernemingen, ongeacht de grootte. Terugbetaling van het krediet gebeurt maandelijks na het verlof als de werknemer weer in zijn oude omvang werkt. Is de werknemer daartoe niet in staat (bijvoorbeeld door arbeidsongeschiktheid of door overlijden), dan komen deze kosten voor rekening van de staat.

Tijdens het kortdurend werkverzuim (tiendaags verlof) hebben werknemers recht op een looncompensatie. De hoogte bedraagt bruto 90% van het gederfde netto-inkomen (tot een maximuminkomen). Dit zogeheten *Pflegeunterstützungsgeld* (zorgsubsidie) wordt betaald door de *Pflegeversicherung* van de zorgbehoevende (door deze maatregel steeg de premie van de *Pflegeversicherung* met 0,3%).

Over het gebruik van de regelingen zijn nog weinig gegevens beschikbaar. Uit een enquête onder meer dan 1000 huishoudens met een inwonende zorgbehoevende blijkt dat nog slechts 1% gebruik heeft gemaakt van het kortdurend werkverzuim van 10 werkdagen.<sup>12</sup> De helft van de ondervraagden gaf als reden voor het niet-gebruik aan dat er nog geen noodzaak bestond, bij een kwart was de regeling niet bekend en 10% zag ervan af uit vrees voor moeilijkheden met de werkgever. 9% was zzp'er of voldeed om andere redenen niet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het verlof. Ook de zorgtijd werd weinig gebruikt: slechts 6% van de mantelzorgers maakte hiervan gebruik. De eerste grote evaluatie in opdracht van het Federale Ministerie voor Familie, Senioren, Vrouwen en Jeugd wordt in 2019 verwacht.

Een andere optie, naast de (familie)zorgtijd en het kortdurend werkverzuim, is een reductie van de arbeidstijd op basis van het *Teilzeitbefristungsgesetz*, het Duitse equivalent voor de Nederlandse Wet flexibel werken. De werkgever mag – net als in Nederland – een verzoek van de werknemer slechts weigeren bij zwaarwegende bedrijfsbelangen.

Op het terrein van arbeidstijden is er weinig steun voor mantelzorgers. Het *Arbeitszeitgesetz* (Arbeidstijdenwet) houdt alleen expliciet rekening met werknemers in ploegendienst. Als zij belast zijn met de zorgplicht voor een zwaar zorgbehoevende naaste kunnen ze van nachtdiensten worden vrijgesteld, vooropgesteld dat geen zwaarwegende bedrijfsbelangen hieraan in de weg staan. De wet biedt wel de mogelijkheid om in collectieve arbeidsovereenkomsten ten gunste van de werknemer met zorgverplichtingen van de vrij strikte Arbeidstijdenwet af te wijken.

#### *Diensten*

Informele zorgverleners, ongeacht of ze betaalde arbeid verrichten of niet, worden vaak geconfronteerd met allerlei praktische problemen. Daarom heeft de wetgever *Pflegestützpunkte* (zorgsteunpunten) in het leven geroepen, die mantelzorgers kunnen informeren en adviseren en daarmee helpen een ongewenste opname in een instelling te voorkomen. Ook zijn er cursussen voor mantelzorgers. Deze worden door verschillende organisaties aangeboden, zoals zorgverzekeraars, buurthuizen, charitatieve instellingen, maatschappelijk werk, etc. en kunnen, indien gewenst, ook in de woonomgeving van de zorgbehoevende worden gevolgd. Onlinecursussen zijn in ontwikkeling. De inhoud van de cursussen is uiteenlopend en kan betrekking

12. De enquête vond plaats tussen november 2015 en juni 2016 en werd uitgevoerd door het ISO-Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft in Saarbrücken in opdracht van de Hans-Böckler-Stiftung (Hielscher, Kirchen-Peters & L. Nock 2017, p. 92-93).

hebben op hulpmiddelen en woningaanpassingen, op het leren van verpleegkundige handelingen (hartslag en bloeddruk meten, lichaamsverzorging, decubitus en trombose profylaxe, terminale zorg, etc.) of op uitwisseling van ervaringen met andere informele zorgverleners. De kosten voor deze cursussen komen over het algemeen ten laste van de *Pflegeversicherung* van de zorgbehoevende. Diensten worden ook aangeboden op het terrein van vervanging van informele zorgverleners. Bij de *Tagespflege* (dagopvang) gaat de zorgbehoevende enkele uren per dag naar een intramurale instelling. *Kurzzeitpflege* en *Verhinderungspflege* (respitzorg) maken opname voor maximaal 8 weken per jaar in een instelling, respectievelijk vervanging van mantelzorg gedurende 6 weken per jaar door professionele zorg mogelijk. Voor deze diensten betaalt de *Pflegeversicherung* een vaste vergoeding. Recht op deze vergoeding bestaat ook als de zorgbehoevende in het buitenland verblijft.<sup>13</sup> Ten slotte bestaat voor mantelzorgers onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid van een *Erholungskur* (rustkuur) op kosten van de *Pflegeversicherung*.

Met bovengenoemde regelingen beoogt de wetgever de maatschappelijke betrokkenheid ten aanzien van langdurige zorg te versterken en de kwaliteit ervan te verbeteren. Het doel is om informele zorgverlening te ondersteunen en het risico op lichamelijke en mentale overbelasting bij de mantelzorgers te verlagen. Daar past ook bij dat mantelzorgers die wekelijks minimaal 14 uur zorg verlenen en niet meer dan 30 uur betaald werken, verzekerd zijn tegen ongevallen tijdens het verrichten van de mantelzorgactiviteiten.

Ook kunnen werknemers die omwille van familie zorg een tijdlang niet betaald hebben gewerkt en na de zorgtijd weer terug willen keren naar de arbeidsmarkt, ondersteuning krijgen bij re-integratie. De ondersteuning kan bestaan uit coaching en bemiddeling. Herintreders die niet over een afgeronde beroepsopleiding beschikken, kunnen onder bepaalde voorwaarden de kosten voor een opleiding of scholing vergoed krijgen.

### 9.7 Toekomstige vraagstukken: wat kunnen we leren van de vergelijking tussen Nederland en Duitsland?

In veel Europese landen is op dit moment een discussie gaande over de wijze waarop de facilitering van het combineren van betaalde arbeid met (mantel)zorgtaken dient te worden vormgegeven. De urgentie van dit vraagstuk vloeit voort uit zowel maatschappelijke als beleidsmatige veranderingen. Zo zorgen de toenemende levensduur en het toenemende aantal chronische zieken voor een groeiende zorgbehoefte en tegelijkertijd neemt door de vergrijzing de druk op de arbeidsparticipatie toe. Ook vindt in veel landen een hervorming van het systeem van langdurige zorg voor ouderen, chronisch zieken, gehandicapten plaats.

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat de oplossingen ten aanzien van ondersteuning van de werkende mantelzorger in Nederland en Duitsland verschillen. De verschillen zijn uiteraard voor een deel te verklaren doordat de vertrekpositie van de genoemde landen anders is. Duitsland kent vanouds her een meer 'familialistisch' systeem,

13. BSG 20.04.2016 – B 3 P 4/14 R. In deze zaak verzorgde een familielid een zorgbehoevende. Samen gingen ze op vakantie naar Zwitserland. Een derde reisde mee om respitzorg te verlenen. Het *Bundessozialgericht* oordeelde dat niet alleen de zorgkosten van de zorgbehoevende maar ook de reis- en verblijfkosten van de meereizende derde door de *Pflegeversicherung* moeten worden vergoed.

waarbij het gezin de primaire verantwoordelijkheid draagt voor het welzijn van het individu. In Nederland is daarentegen lange tijd sprake geweest van ‘defamilialisering’ van zorgactiviteiten; de langdurige zorg was in hoge mate gecollectiviseerd, waarbij de overheid diverse voorzieningen aanbood en de informele zorg een minder grote rol speelde.

Tegelijkertijd zijn deze verschillen te herleiden tot andere keuzes. De vormgeving van de facilitering en de toerusting van de werkende die rollen en taken combineert verschilt. Opvallend is dat in Duitsland sterk wordt ingezet op zowel tijd als geld en dat in de financiering van het verlot de werkgever buiten schot blijft.

De Duitse wetgever heeft, in vergelijking tot Nederland, gekozen voor verlofvormen met een vrij lange verlofduur en een vérgaande bescherming. In ondernemingen met een bepaalde omvang geven de Duitse verlofvormen de werknemer een afdwingbaar recht, terwijl de Nederlandse verlofrechten geclausuleerd zijn. Bij de familiezorgtijd wordt de band met de arbeidsmarkt behouden doordat men minimaal 15 uur per week moet blijven werken. Ook anders is dat er in Duitsland een verlofduur per zorgbehoevende bestaat en niet, zoals in Nederland, een jaarlijks absoluut maximum aantal verlofdagen per werknemer. Verder kennen de Duitse verlofregelingen, in vergelijking met de Nederlandse, een strikt ontslagverbod. Ten slotte gelden voor mantelzorgers die omwille van zorgverplichtingen helemaal zijn gestopt met werken specifieke rechten op ondersteuning bij de terugkeer naar de arbeidsmarkt, zoals coaching, bemiddeling en scholing.

Alle verlofvormen in Duitsland kennen sinds de invoering van de *Pflegestärkungsgesetzen* in 2015 een voorziening voor het opvangen van het inkomensverlies. De inkomensderving bij de twee lange verlofvormen is beperkt tot het verlies van de helft van het aantal uren dat men minder werkt en wordt gedragen door verlofganger en overheid gezamenlijk. Werkgevers in Duitsland spelen daarbij geen rol. Het (familie)zorgverlof in Duitsland wordt gefinancierd middels een krediet, terwijl in Nederland het langdurende zorgverlof, met uitzondering van bepaalde cao-afspraken, onbetaald is. Ook bij het kortdurende tiendaagse verlof blijft de werkgever in Duitsland buiten beeld. Hier komt de compensatie van de volledige loonderving ten laste van de *Pflegeversicherung* van de zorgbehoevende en niet, zoals in Nederland, voor rekening van de werkgever. De toerusting in Duitsland blijkt dus meer dan in Nederland een gedeelde verantwoordelijkheid te zijn, waarbij de overheid en het individu een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben.

In Nederland wordt de ‘oplossing’ voor de toerusting van de werkende mantelzorger tot nu toe vooral gezocht in het arbeidstijdenregime en niet zozeer in een uitbreiding van de verloffaciliteiten. Het in deeltijd werken en de mogelijkheid om de arbeidsduur aan te passen bieden het ‘ventiel’ voor de toenemende combinatiedruk. Daarbij ligt het financiële risico om arbeid en mantelzorg te combineren vooral bij het individu en de werkgever.

Alleen op het terrein van de praktische ondersteuning van mantelzorger(diensten) speelt in Nederland de overheid een rol. Daarbij hebben gemeenten een regiefunctie als het gaat om het versterken van de positie van mantelzorgers, het verbinden van informele en formele ondersteuning en zorg en het verlichten van mantelzorg.

Gezien de maatschappelijke en demografische veranderingen is het de vraag of de Nederlandse vormgeving van toerusting en facilitering in de toekomst voldoende robuust zal zijn om de risico's van het combineren van arbeid en zorg te verminderen. Twee vraagstukken springen daarbij in het oog. Allereerst de toerusting van de werkende mantelzorgers die langdurig en/of intensief mantelzorg verleent en ten tweede de toerusting en facilitering van bepaalde sociale groepen in de samenleving die mantelzorg verlenen.

Het eerste vraagstuk is complex, omdat mantelzorg (intensief of minder intensief) een grote diversiteit kent waar het gaat om de verleende hulp als om de mantelzorgers en de zorgbehoevende. Gezien deze diversiteit varieert ook de behoefte aan ondersteuning. Sommige mantelzorgers hebben behoefte aan tijd, bijvoorbeeld in de vorm van verlof, of aan een flexibele indeling van de tijd, zoals flexibele werktijden en de mogelijkheid tot thuiswerken, anderen hebben baat bij praktische ondersteuning, bijvoorbeeld diensten zodat bepaalde taken kunnen worden uitbesteed of er is behoefte aan respijtzorg. De vraag is hoe aan deze diversiteit tegemoet kan worden gekomen en hoe die toerusting (in een samenleving waarin iedereen ook op de arbeidsmarkt participeert) kan worden vormgegeven.

De Duitse vormgeving van de familiezorgtijd, waarbij gekozen is voor een meer publiek arrangement en een uniforme regeling, zou voor dit vraagstuk aanknopingspunten kunnen bieden. Ondersteuning voor langdurige en/of intensieve mantelzorg bestaat er niet alleen in de vorm van tijd, maar ook in de vorm van geld. Daarbij dient echter te worden aangetekend dat het nog wat vroeg is om beleidslessen uit de Duitse casus te trekken, simpelweg omdat de maatregelen daar pas net zijn ingevoerd, en er nog weinig inzicht is in het gebruik ervan en weinig zicht is op de effecten van een dergelijk langdurig verlof op bijvoorbeeld de arbeidsparticipatie. De in 2015 ingestelde onafhankelijke Adviesraad voor de combinatie van arbeid en zorg zal naar verwachting pas in juni 2019 de eerste bevindingen naar buiten brengen.<sup>14</sup>

In de tussentijd zou voor Nederland wel kunnen worden nagegaan wat de voordelen van een kredietregeling met terugbetalingsverplichting zijn en of een kredietregeling een goede aanvulling biedt op bestaande Nederlandse cao-bepalingen. Een voordeel van een kredietregeling is naar alle waarschijnlijkheid dat de faciliteit niet snel oneigenlijk zal worden gebruikt, juist omdat de inkomensaanvulling door de werknemer zelf wordt betaald. Een mogelijk nadeel is dat de toegankelijkheid van een dergelijke regeling beperkt zal zijn voor de lage inkomens.

Het tweede vraagstuk verwijst naar de vraag of bepaalde sociale groepen in de samenleving voldoende mogelijkheden hebben om werk en zorg te kunnen combineren. Dit hangt tevens samen met de veranderingen die op de arbeidsmarkt plaatsvinden, zoals de toename van het aantal zzp'ers en de flexibilisering op de arbeidsmarkt. Zelfstandigen hebben minder toegang tot de arrangementen dan werknemers. Daar staat echter tegenover, dat zolang het verlof onbetaald is, een zzp'er geen behoefte heeft aan een afdwingbaar recht op tijd zolang hij of zij eigen

14. <http://www.bafza.de/aufgaben/unabhaengiger-beirat-fuer-die-vereinbarkeit-von-pflege-und-beruf-geschaefsstelle.html>.

baas is (Plantenga 2017). Voor flexwerkers en laagopgeleiden geldt dat zij minder gemakkelijk een beroep kunnen doen op de regelingen om arbeid en mantelzorg te combineren. Laagopgeleid werk biedt namelijk vaak minder mogelijkheden voor flexibiliteit in tijd en plaats en het is veelal voor deze groep financieel minder haalbaar om verlof op te nemen.

Dit vraagstuk raakt dus aan een bredere discussie die vooral in Nederland speelt en te maken heeft met het snel groeiend aantal zzp'ers en werknemers met een tijdelijk contract. Ook de Duitse regelingen bieden geen pasklare oplossingen voor de toerusting van deze specifieke groepen. Het verlofstelsel is daar in de praktijk voornamelijk toegankelijk voor werknemers met een vast contract en voor de kredietfaciliteit komen vooral werknemers in aanmerking met een (enigszins) vast dienstverband.

De vergelijking laat zien dat het nog niet gemakkelijk is om voor beide vraagstukken een passend antwoord te formuleren. Een duidelijke les die wel kan worden getrokken uit de vergelijking is dat de Duitse casus laat zien dat ondanks de nadruk die gelegd wordt op de informele zorg er meer ondersteuning wordt geboden en de overheid een belangrijke rol blijft spelen bij de toerusting van de mantelzorger, vooral op het moment dat hij of zij intensieve en langdurige mantelzorg verleent. Mantelzorg is zeker niet alleen een verantwoordelijkheid van het individu en/of de werkgever. Die keuze kan ook worden verdedigd op grond van efficiëntie argumenten. Het is immers niet mogelijk om voor het verlenen van mantelzorg een verzekering op de particuliere markt af te sluiten, omdat er sprake is van een niet-verzekerbbaar risico (vanwege de aard van het risico, namelijk het is beïnvloedbaar). Daarnaast zijn er aan het verlenen van mantelzorg (vooral intensieve en langdurige mantelzorg) negatieve externe effecten verbonden, die samenhangen met de vermindering van arbeidsparticipatie en de daaraan verbonden kosten voor de maatschappij (Barr 2004; Koopmans 2007).

Bij de facilitering en toerusting van de werkende mantelzorger dient de overheid dus een rol te spelen. Zeker in een samenleving waarin in toenemende mate verschillende rollen en taken zullen worden gecombineerd en werkenden meer en meer verantwoordelijk zullen zijn voor het verlenen van mantelzorg.

9.8 **Bijlage**

| Regelingen →<br>Aspecten ↓                  | NEDERLAND  |   |   | DUITSLAND                           |                                |                                |
|---|--|---|---|-------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
|   | Calamiteiten-<br>verlof  | Kortdurend<br>zorgverlof  | Langdurend<br>zorgverlof  | Kort-<br>durend<br>werk-<br>verzuim | Zorgtijd                       | Familie-<br>zorgtijd           |
| Afdwingbaar-<br>heid van de<br>vrijstelling | Wettelijk recht<br>met afwijkings-<br>mogelijkheden  | Wettelijk recht<br>met afwijkings-<br>mogelijkheden   | Wettelijk recht<br>met afwijkings-<br>mogelijkheden   | Wettelijk<br>recht                  | Wettelijk<br>recht             | Wettelijk<br>recht             |
| Eisen t.a.v.<br>bedrijf                     | Nee  | Zwaarwegend<br>bedrijfsbelang   | Zwaarwegend<br>bedrijfsbelang   | Nee                                 | Meer dan<br>15 werk-<br>nemers | Meer dan<br>25 werk-<br>nemers |
| Doel verlof                                 | Onvoorzienbare<br>omstandig-<br>heden; zeer<br>bijzondere<br>persoonlijke<br>omstandig-<br>heden | Noodzakelijke<br>verzorging van<br>zieke naaste   | Noodzakelijke<br>verzorging van<br>naaste die<br>levensbedrei-<br>gend ziek, ziek<br>of hulpbe-<br>hoevend is |                                     |                                |                                |
| Relatie tot<br>zorg-<br>ontvanger           | Familie in de<br>eerste en tweede<br>graad; sociale<br>relatie (al dan<br>niet inwonend)         | Familie in de<br>eerste en<br>tweede graad;<br>sociale relatie<br>(al dan niet<br>inwonend) | Familie in de<br>eerste en<br>tweede graad;<br>sociale relatie<br>(al dan niet<br>inwonend)                   | Ruime<br>familie-<br>kring          | Ruime<br>familie-<br>kring     | Ruime<br>familie-<br>kring     |



| Tijd  | Korte tijd               | Maximaal<br>2 weken / jaar*;<br>***                                   | Maximaal<br>6 weken /<br>jaar**; ****                                      | 10 dagen                                   | 6 maanden /<br>zorgbehoevende<br>vende   | 2 jaar /<br>zorgbehoevende   |
|---|--------------------------|---|--|--|--|--|
| <b>Aard van de<br/>vrijstelling</b>                           | Volledig                 | Volgtijd / deeltijd   | Volgtijd /<br>deeltijd   | Volledig                                   | Volgtijd /<br>deeltijd   | Deeltijd   |
| <b>Geld</b>   | Loondoor-<br>betaling*** | 70%<br>(max.dag)loon<br>(minstens<br>wettelijk<br>minimumloon)*<br>** | Onbetaald,<br>tenzij afspraak<br>(in cao)                                  | 90% (max.dag)<br>loon                      | Loonaan-<br>vulling als<br>voorschot ter<br>hoogte van<br>maximaal<br>12,5 uur | Loonaanvulling<br>als voorschot ter<br>hoogte van de<br>helft van het<br>loonverlies |
| <b>Financiering</b>   | Werkgever                | Werkgever,<br>tenzij uitkering<br>uit verzekering                     | Werknemer,<br>tenzij afspraak<br>in (cao); dan<br>(mede) door<br>werkgever | Zorgver-<br>zekering van<br>zorgbehoevende | Werknemer,<br>overheid<br>(renteloos<br>krediet)                               | Werknemer,<br>overheid<br>(renteloos krediet)  |
| <b>Mogelijkheid<br/>tot voor-<br/>tijdige<br/>beëindiging</b> | N.v.t.                   | N.v.t.  | Ja   | N.v.t.                                     | Ja, met<br>toestemming<br>werkgever  | Ja, met<br>toestemming<br>werkgever  |
| <b>Opzegverbod<br/>wegens verlof</b>                          | Ja                       | Ja  | Ja   | Ja   | Ja   | Ja   |
| <b>Opzegverbod<br/>tijdens verlof</b>                         | Nee                      | Nee   | Nee  | Ja   | Ja   | Ja   |

\* Bij kortdurend zorgverlof heeft de werknemer recht op maximaal 2 maal het aantal uren dat hij/zij per week werkt.

\*\* Bij langdurend zorgverlof heeft de werknemer recht op maximaal 6 maal het aantal uren dat hij/zij per week werkt.

---

\*\*\* Afwijking in het nadeel van de werknemer is mogelijk bij cao of, bij gebreke daarvan, bij schriftelijke overeenkomst met de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging.

## Hoofdstuk 10

# De participatiesamenleving en de organisatie van arbeid en zorg

Janneke Plantenga en Siebe Stellingwerf

### 10.1 Inleiding

In 2013 verkoos het Taalgenootschap Onze Taal *Participatiesamenleving* tot woord van het jaar. De Van Dale geeft inmiddels een definitie van dit woord: ‘Samenleving waarin de burger voor zijn welzijn niet of niet alleen afhankelijk is van de overheid, maar gestimuleerd wordt daar zelf verantwoordelijkheid in te nemen’. Dit nieuwe begrip in het denken over de verzorgingsstaat werd geïntroduceerd in de Troonrede van september 2013. De combinatie van mondiger burgers en de noodzaak om het overheidstekort terug te dringen, leidt ertoe, aldus premier Mark Rutte bij monde van Koning Willem-Alexander, ‘dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving’. Participatiesamenleving werd daarmee het kernwoord van het kabinetsbeleid, gebaseerd op zowel een observatie van een sociale ontwikkeling, alsook een noodzaak tot hervorming.

De huidige verzorgingsstaat is stap voor stap opgebouwd, vanuit de overtuiging dat burgers die door bepaalde omstandigheden geen inkomen uit betaalde arbeid kunnen verwerven een alternatieve inkomstenbron moet worden geboden. Wat dus verzekerd wordt, is het inkomen, vooral ook omdat van dat inkomen veelal een gezin afhankelijk is. De Ongevallenwet werd in 1901 ingevoerd, terwijl in 1930 een wet voor uitkering bij ziekte en zwangerschap/bevalling werd ingevoerd (Ziektewet). In 1948 volgde de Werkloosheidswet (WW) en in 1957 werd de AOW ingevoerd, de oudedagsverzekering. Daarna volgden uitkeringen bij overlijden van de echtgenoot (AWW, 1959), arbeidsongeschiktheid (WAO, 1967), en armoede, bijvoorbeeld als gevolg van scheiding of langdurige werkloosheid (ABW, 1974). Via deze regelingen wordt voorzien in een inkomen in die situaties waarin men niet in staat is om te werken (bijvoorbeeld als gevolg van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ouderdom) of wanneer het verrichten van betaalde arbeid niet wenselijk (of niet mogelijk) wordt geacht, zoals in het geval van weduwen of gescheiden vrouwen.

De opbouw van de verzorgingsstaat in Nederland werd mede mogelijk gemaakt door lange periodes van economische groei. Ook de gaswinning in Groningen gaf het Rijk de nodige financiële armslag. Tegelijkertijd is de schaal en structuur van de verzorgingsstaat nooit zonder discussie geweest. Vooral in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw zijn grote debatten gevoerd over bijstandsuitkeringen, de WAO en de nabestaandenwet. Ook de WW, de uitkering in het geval van werkloosheid, kent een lange reeks van herzieningen waarin de toegang, hoogte en duur van de uitkering steeds weer opnieuw wordt herijkt op basis van nieuwe (internationale) ontwikkelingen en inzichten. In al deze debatten gaat het enerzijds om endogene druk die zich vertaalt in betaalbaarheids- en beheersbaarheidsproble-

men. Anderzijds gaat het ook om exogene druk, namelijk dat het stelsel zich steeds moet aanpassen aan maatschappelijke veranderingen, zoals de individualisering en emancipatie (vgl. Koopmans 2007, p. 40).

De economische crisis van de jaren 2009-2014 stelde opnieuw de houdbaarheid en betaalbaarheid van de verzorgingsstaat ter discussie. Maar ook nu worden deze discussies mede gekleurd door maatschappelijke veranderingen. De Troonrede van 2013 verwijst in dit verband naar vergrijzing en internationalisering. Daarnaast wordt geconstateerd dat ‘mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger’. Dit maakt een andere vormgeving van de verzorgingsstaat, met een andere verdeling van rechten en plichten, zowel nodig, als ook mogelijk. Terwijl in de ‘klassieke verzorgingsstaat’ in de vorm van een financiële bijdrage een beroep wordt gedaan op de burger, wordt in de participatiesamenleving ook een bijdrage in natura gevraagd. Enerzijds wordt een beroep gedaan op de zelfredzaamheid van de burger (die wordt verondersteld ‘mondiger’ en ‘zelfstandiger’ te zijn), anderzijds wordt de burger ook aangesproken op zijn of haar verantwoordelijkheid voor de directe omgeving. Daar waar hulp wel nodig is en de overheid zich terugtrekt, zou via informele hulp en vrijwilligerswerk in de hulpvraag moeten worden voorzien. Deze discussie raakt direct en indirect aan de organisatie van betaalde en onbetaalde arbeid en de organisatie van de zorg. In de analyse van het kabinet zijn formele arrangementen niet in staat het noodzakelijke dan wel gewenste niveau van zorg en zekerheid te bieden, met name niet wanneer het gaat om de zorg voor ouderen. Solidariteit tussen generaties vraagt om betrokken burgers die – zie het citaat hierboven – verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven en omgeving. De discussie richt zich vervolgens op de vraag of de burger deze analyse deelt: is de burger eigenlijk wel zo betrokken? En is de burger wel in staat om een bijdrage in natura te leveren? Ten laste waarvan moet dat dan gaan; betaalde arbeid of vrije tijd? Dreigt er op deze manier dan niet een nieuwe ongelijkheid te ontstaan? Kortom, wat betekent de opkomst van de participatiesamenleving voor de organisatie van arbeid en zorg?

Deze vragen staan in deze bijdrage centraal. Paragraaf 10.2 beschrijft de opkomst van de moderne participatiesamenleving en plaatst de Nederlandse discussie in een internationale context. Paragraaf 10.3 gaat in op de implicaties voor de organisatie van arbeid en zorg. Hoe is op dit moment de betaalde en onbetaalde arbeid verdeeld en wat zijn de ontwikkelingen in dit verband? Paragraaf 10.4 ten slotte richt zich op het overheidsbeleid en de huidige institutionele vormgeving. Als de participatiesamenleving meer is dan een terugtrekkende overheid, hoe zou een faciliterende overheid – faciliterend richting de participatiesamenleving – er dan uit kunnen zien? Paragraaf 10.5 sluit af met conclusies.

## 10.2 De participatiesamenleving: achtergronden, reacties en buitenlandse ontwikkelingen

### 10.2.1 Voorgeschiedenis van de participatiesamenleving

Vaak wordt de introductie van de wettelijke werknemersverzekeringen door Otto von Bismarck in het Duitse Rijk in 1889 als het begin van de moderne verzorgingsstaat gezien (Delsen 2016). In Engeland is het *Beveridge*-rapport bron van inspiratie, vooral omdat hierin ook aandacht wordt besteed aan de materiële nood bij gezins-

uitbreiding (*family allowances*) of juist tijdens de ouderdomsfase (Koopmans 2007, p. 38). De verschillende regelingen dienen werknemers en hun gezinnen te beschermen tegen schommelingen van de markt én tegen schommelingen over de levensloop.

In Nederland is het vooral de Commissie-Van Rhijn die na de Tweede Wereldoorlog de eerste aanzet gaf tot wat wij nu de verzorgingsstaat noemen. Het woord *verzorgingsstaat* bestaat overigens pas sinds 1957, wanneer het wordt gemunt door de sociologe Verwey-Jonker als een ietwat ongelukkige vertaling van het Engelse *Welfare State*. De WRR typeerde in 2006 de Nederlandse verzorgingsstaat als primair gericht op de ondersteuning van economisch achtergestelde groepen. Dit krijgt echter pas echt vorm onder KVP-minister Veldkamp, die in de jaren zestig van de vorige eeuw een aantal sociaaleconomische regelingen introduceerde die op breed maatschappelijk draagvlak konden rekenen. De opbouw van de Nederlandse verzorgingsstaat heeft overigens nooit een vooropgezet plan gevolgd; veeleer is er sprake van een incrementele groei, aan de hand van 'kleine keuzen'. Binnen die kleine keuzen vindt er voortdurend debat plaats over de inrichting van het sociaaleconomische bestel; over de optimale afruil tussen efficiency en rechtvaardigheid; over insiders and outsiders, over de gewenste omvang van de verzorgingsstaat en de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling tussen het individu, het gezin, de markt en de overheid (WRR 2006).

Vooraf ook in de jaren negentig van de vorige eeuw, na de uitbouw van de verzorgingsstaat en wanneer de eerste ervaringen zijn opgedaan met de werking van het stelsel van sociale zekerheid in de praktijk, breekt het besef door dat de verzorgingsstaat niet alleen reactief moet zijn; het gaat niet alleen om het bieden van bestaanszekerheid wanneer iemand door een zeker risico (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, overlijden kostwinner) is getroffen. Het streven is veeleer om te komen tot een activerende verzorgingsstaat, *a social investment state*, waarin de nadruk minder ligt op herverdeling en armoedebestrijding, en meer op activeren, investeren en voorkomen (Esping-Andersen et al. 2002; Jensen 2009; WRR 2006). Deze heroriëntatie wordt ook gevoed door een besef van een nieuwe werkelijkheid die om andere omgangsvormen vraagt met betrekking tot werkloosheid, sociale uitsluiting en armoede. In een globaliserende *knowledge based* diensteneconomie kan niet langer worden volstaan met een statische reparatie van het inkomensverlies. De nadruk ligt met name op een dynamische invulling van de risico's; op het bieden van mogelijkheden en op het voorkomen van (nieuwe) ongelijkheden. De algemene beleidsinzet moet dan zijn gericht op het genereren van welvaart via het verkleinen van het individuele bestaansrisico. In de woorden van de Franse socioloog Palier: 'This involves going from a welfare state that is a nurse to one that is an investor' (geciteerd in Jensen 2009, p. 447). Daarmee wordt het domein van de verzorgingsstaat opgerekt. Het gaat niet alleen meer om de sociale verzekeringen en voorzieningen, maar om het brede domein van sociaal beleid. Scholing maakt mensen bijvoorbeeld minder kwetsbaar voor structurele veranderingen; antidiscriminatiewetgeving moet iedereen gelijke kansen geven.

### 10.2.2 Reactie op de crisis van 2009

De proactieve investeringsbenadering is evenwel niet helemaal risicobestendig; de wereldwijde economische crisis vanaf 2009 gaat ook aan Nederland niet voorbij.

‘Geen paniek’, laat toenmalig premier Balkenende optekenen bij het Kamerdebat op 18 september 2008 over de mogelijkheid van een aanstaande economische crisis. ‘Niemand heeft invloed op het opsteken van een storm, maar wel op de stevigheid van het schip’. Hij telde de zegeningen van de Nederlandse economie: lage werkloosheid, solide pensioenstelsel en het sociale vangnet. ‘Geen zee is ons te hoog’, sloot hij af. Twee jaar later is Balkenende vertrokken en is het overheidstekort gestegen tot meer dan 5% van het BBP. De problemen met de overheidsfinanciën werden verder verdiept door de stijgende uitgaven voor langdurige zorg. De vergrijzende bevolking en de nieuwe technologische mogelijkheden betekenden volgens cijfers van het CBS een stijging in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)-uitgaven over de periode 1999-2009 van 7 miljard euro (CBS 2011a). De verwachting was bovendien dat deze stijging zou doorzetten. In 2013 werd zo’n 28 miljard uitgegeven aan de AWBZ, bijna 11% van de totale overheidsuitgaven.

De oplossing lag voor het Kabinet-Rutte II in het vragen van een andere bijdrage van de burger. Terwijl de klassieke verzorgingsstaat wordt gefinancierd door sociale premies en fiscale bijdragen van werkgevers en werknemers, stelde de Troonrede van 2013 dat dit niet meer van deze tijd is. ‘De klassieke verzorgingsstaat uit de tweede helft van de twintigste eeuw heeft juist op deze terreinen regelingen voortgebracht die in hun huidige vorm onhoudbaar zijn en ook niet meer aansluiten bij de verwachtingen van mensen.’ Een louter financieel appel op de burger is onvoldoende om Nederland uit de crisis te loodsen; burgers moeten enerzijds meer zelfredzaam worden en anderzijds ook bijdragen aan het daadwerkelijk verzorgen van hun zieke familieleden, het helpen in de kantine van de sportvereniging en het boodschappen doen voor hun bejaarde buurvrouw. Er is ook alle reden om te veronderstellen dat dit zal lukken. Immers: ‘De onderlinge betrokkenheid is in ons land van oudsher sterk. Om ervoor te zorgen dat dit zo blijft, moeten we onder ogen zien dat publieke regelingen en voorzieningen aangepast moeten worden’, aldus de Troonrede. Vrij vertaald: burgers moeten bijdragen in ‘tijd en moeite’. Op deze manier kan de overheid enerzijds het sociale vangnet en zorgtakenpakket op een redelijk peil houden en anderzijds de uitgaven hieraan beperken. ‘Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving.’ De transitie van klassieke verzorgingsstaat naar participatiesamenleving betekent dus ook de transitie van een formele bijdrage, in de vorm van betaalde arbeid en het betalen van inkomstenbelasting, naar een informele bijdrage, zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg.

De citaten uit de Troonrede van 2013 geven ook de visie van Rutte op de moderne burger weer: burgers verwachten tegenwoordig meer van de overheid dan een reactieve en passieve houding. Burgers zijn volgens hem steeds meer ‘assertief en onafhankelijk’. In zekere zin heeft de overheid de plicht zich hieraan aan te passen: ‘In deze tijd willen mensen hun eigen keuzes maken, hun eigen leven inrichten en voor elkaar kunnen zorgen. Het past in die ontwikkeling zorg en sociale voorzieningen dicht bij mensen en in samenhang te organiseren.’ Op deze manier bagatelliseerde Rutte niet de noodzaak tot hervormingen van de verzorgingsstaat, maar plaatste hij deze nadrukkelijk in het verlengde van de preferenties van de burger zelf.

### 10.2.3 Eerste reacties op de introductie van de participatiesamenleving

De reacties vanuit het politieke spectrum op de introductie van de participatiesamenleving waren gemengd. CDA-leden kunnen zich wel vinden in het idee dat er meer verantwoordelijkheid bij de gemeenschap komt te liggen; voor de SP is de participatiesamenleving echter een verkapte boodschap naar de burger: 'Zoek het zelf maar uit!'. Een gedeelde zorg over de gehele politieke breedte is de beperkte informatie die er vanuit de Troonrede naar voren komt over de feitelijke inrichting van de participatiesamenleving. De noodzaak tot verdere toelichting noopte de ChristenUnie ertoe een Kamerdebat aan te vragen over dit onderwerp. Ook creëerde de beperkte informatie ruimte bij beide coalitiepartners om een eigen draai te geven aan het concept participatiesamenleving. Politici van de VVD probeerden de participatiesamenleving zo veel mogelijk te *framen* als een proces van het overhevelen van verantwoordelijkheden van de staat naar de burger. De overheid heeft in dit verband vooral een coördinerende rol (Rutte 2013). De PvdA-fractie zag de participatiesamenleving meer als een structuur waarin iedereen mee kan doen en niemand wordt uitgesloten, hoewel ook zorg werd geuit over de mogelijkheid dat bepaalde sociale voorzieningen niet langer toegankelijk zijn voor de middeninkomens (Bos, *de Volkskrant* september 2013).

Een verdere toelichting volgde eind 2013, wanneer Rutte in Den Haag de jaarlijkse Dreeslezing verzorgde, met als titel: 'Sterke mensen, sterk land. Over het bezielend verband in de samenleving'. Voor het eerst nam Rutte de ruimte om opmerkingen uit de Troonrede van een maand eerder verder uit te werken en in te gaan op de reacties die Troonrede heeft opgeleverd. Hij stelde dat er altijd al zoiets heeft bestaan als een participatiesamenleving, iets wat door Drees 'volkskracht' werd genoemd en in de wetenschap *civil society*. In de jaren negentig van de vorige eeuw werd het begrip participatiesamenleving geïntroduceerd, aldus Rutte, waarbij werd gesproken over een bezielend verband: "Bezielend" in de zin dat de kracht van de samenleving uit mensen zelf komt.' Rutte zag mogelijkheden in het benutten van dit bezielend verband, geïllustreerd door een SCP-onderzoek dat aantoonde dat 84% van de Nederlandse bevolking bereid is elkaar te helpen en dat 45% van de bevolking op regelmatige basis iets vrijwillig voor een ander doet: 'Daarmee is en blijft ons land wereldkampioen vrijwilligerswerk'. Hij constateerde dat mensen steeds meer zelf organiseren en hun omgeving in eigen hand wilden nemen. 'Mijn stelling is dat de politiek eerder bij die ontwikkeling achterloopt dan er de aanjager van is.'

Het idee dat de participatiesamenleving een verkapte bezuinigingsagenda is, wees Rutte van de hand: de ontwikkeling naar een participatiesamenleving is geen doel van beleid, maar een ontwikkeling die gaande is. Wel zei hij in alle openheid: 'De ontwikkeling die ik schets kan ons helpen bij het houdbaar maken van onze publieke voorzieningen voor de toekomst. Met de toenemende zelfstandigheid van mensen neemt het ook probleemoplossend en zelforganiserend vermogen van de samenleving toe. En zeker in de huidige omstandigheden zou het heel onverstandig zijn om daar in het kabinetsbeleid niet op aan te sluiten.' In het door de ChristenUnie aangevraagde Kamerdebat hield hij zich bij deze boodschap (Kamerdebat 2 juli 2014).

Rond dezelfde tijd als de Dreeslezing bracht TNS Nipo in kaart hoe de Nederlandse burger naar de participatiesamenleving keek. De meningsvorming daarover hangt sterk af van het *frame* waarin de boodschap wordt gebracht. TNS Nipo determineerde

drie frames: het burgerframe, het kabinetsframe en het bezuinigingsframe. Het burgerframe, waarin wordt benadrukt dat burgers zelf kunnen en willen bijdragen aan de leefbaarheid van de buurt en de samenleving in het algemeen, krijgt de goedkeuring van 79% van de ondervraagden (TNS Nipo 2013). Dit is het beeld dat Rutte in zijn Drees-lezing en Kamerdebat steeds heeft uitgedragen. Het kabinetsframe, waarin wordt gesteld dat de klassieke verzorgingsstaat plaats maakt voor een participatiesamenleving en iedereen om een bijdrage zal worden gevraagd, krijgt de goedkeuring van 55% van de ondervraagden. Het bezuinigingsframe, dat benadrukt dat de overheid moet inkrimpen en dat burgers meer moeten gaan bijdragen, kan op 41% steun rekenen. Deze cijfers geven een beeld van hoe er wordt gekeken naar de herverdeling van taken tussen burger, markt en overheid. Een meerderheid kan zich vinden in de nadruk op de eigen bijdrage aan de leefbaarheid van de samenleving, evenals het feit dat de klassieke verzorgingsstaat moet worden gemoderniseerd. Slechts een minderheid kan zich vinden in de bezuinigingen die in dit verband worden voorgesteld.

#### 10.2.4 Internationale benchmarks

De discussie in Nederland staat niet op zichzelf. Het begrip participatiesamenleving vertoont grote overeenkomsten met wat David Cameron de *Big Society* heeft genoemd. De *Big Society* werd door Cameron gepresenteerd tijdens de jaarlijkse Hugo Young Memorial Lecture in 2009 in het Verenigd Koninkrijk, waarbij hij opriep tot een ‘radicale decentralisatie om de democratie en gemeenschapsleven nieuw leven in te blazen’. De staat is, aldus Cameron, uit zijn voegen gegroeid en stimuleert individualisme en egoïsme in plaats van solidariteit. Doordat de staat alle macht gecentraliseerd heeft, laat het de mensen en de menselijke gemeenschappen gedisillustreerd achter. Hij stelde tevens vast dat de overheidsuitgaven weliswaar zijn verdubbeld in de afgelopen jaren, maar dat jeugdwerkloosheid en ongelijkheid nog steeds toenemen. Zijn antwoord op deze problemen is een nieuwe aanpak waarbij beleid gericht zou moeten zijn op het ‘terugrollen van de staat’. Door dit te doen zou de staat een nieuwe invulling krijgen, namelijk als katalysator van sociale vernieuwing (Cameron 2010). Cameron lijkt daarmee terug te grijpen op de *Social Investment Strategy* van de jaren negentig van de vorige eeuw. Met de herziening van de Engelse *Big Society* worden sociale voorzieningen steeds meer lokaal georganiseerd, met een nadruk op activatie en het versterken van gemeenschappen. Het concept van de participatiesamenleving speelt tevens in op de kracht van gemeenschappen, die bepaalde taken beter uit kunnen voeren dan een gecentraliseerde overheid. Het idee dat ‘iedereen bijdraagt naar vermogen’ wordt, zowel bij de *Big Society* als bij de participatiesamenleving, vooral ook gefaciliteerd door voorzieningen dichtbij de mensen te organiseren; denk daarbij bijvoorbeeld aan de nieuwe invulling van de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) op gemeenteniveau.

In andere landen zijn soortelijke ontwikkelingen gaande, maar kent de discussie een andere dynamiek. In Spanje en Italië bijvoorbeeld wordt tijdens de crisisjaren teruggesproken op het van oudsher sterke familiale vangnet. Gedurende de jaren negentig van de vorige eeuw en tijdens de eeuwwisseling wordt juist beleid gevoerd om de arbeidsmarktparticipatie van ouders en dan met name moeders te bevorderen (Ahn et al. 2015). De crisis van 2009-2013 vertaalde zich echter in sterke bezuinigingen, zodat ook hier sprake is van een ‘terugrollen’ van de staat. Het resultaat



is dat de familie, als bron van informele zorg en sociaal vangnet, weer centraal komt te staan. Zo wordt in Italië het belangrijkste fonds voor sociale voorzieningen op gemeenteniveau in de periode 2007-2012 met 92% teruggebracht (Leon & Pavolini 2014, p. 365). Ook in Spanje worden tijdens de crisis bepaalde voorzieningen volledig stopgezet, zoals het Educa3-programma; de kinderopvang voor kinderen onder de 3 jaar. Toch lijkt er tegelijkertijd sprake van een opleving van het maatschappelijk middenveld, waar, bij gebrek aan publieke voorzieningen, niet-publieke organisaties een plek in de publieke arena claimen (Leon & Pavolini 2014, p. 366). Zonder hier specifiek aan te refereren worden de eerste aanzetten tot een participatiesamenleving dus ook door de Italiaanse en Spaanse overheden georganiseerd. Samenvattend lijken vergelijkbare ontwikkelingen op verschillende manieren te worden geduid. Waar in het Verenigd Koninkrijk het liberale dogma van het ‘terugrollen van de staat’ opnieuw wordt ingekleurd, wordt in het zuiden van Europa een nieuw beroep gedaan op de historisch sterke familiebanden. Het herijken van en de bezuinigingen op de verzorgingsstaat worden daarmee in verschillende kaders geplaatst. De participatiesamenleving is een van de vele kleuren in dit palet. Het idee van het versterken van lokale gemeenschappen kent sterke gelijkenissen met de *Big Society* van Cameron. Het subsidiariteitsbeginsel, op grond waarvan eerst een beroep wordt gedaan op de familiale en sociale omgeving voordat publieke voorzieningen kunnen worden aangesproken, kent overeenkomsten met maatregelen in zuidelijk Europa. De *social investment*-gedachte die uitgaat van de participatiesamenleving richt zich daarom niet zozeer op betaalde arbeid, maar op andere facetten van participatie: zorg en vrijwilligerswerk. De vraag is nu vooral wie op deze vormen van informele participatie wordt aangesproken; hoe betrokken is de burger eigenlijk?

### 10.3 De participatiesamenleving: wie doet wat?

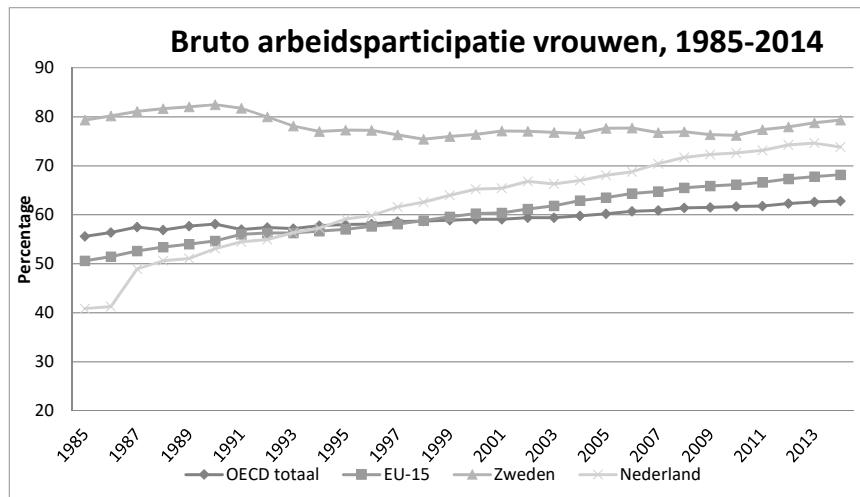
Met de introductie van de participatiesamenleving wordt de burger aangesproken op nieuwe verantwoordelijkheden, zoals het verrichten van zorg en vrijwilligerswerk. Maar hoe wordt op dit moment de tijd eigenlijk besteed? Welke ontwikkelingen zijn er waarneembaar met betrekking tot formele en informele participatie? En hoe verhouden deze zich tot elkaar? De formele participatie beschrijft in dit verband de ontwikkelingen op het terrein van arbeidsmarktparticipatie; bij de informele participatie gaat het om de betrokkenheid bij informele hulp en vrijwilligerswerk.

#### 10.3.1 Formele participatie: de opkomst en democratisering van het anderhalfverdienersmodel

In Nederland is vanaf het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw sprake van een stijgende arbeidsmarktparticipatie, vooral als gevolg van de stijgende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Deze is in Nederland weliswaar traag op gang gekomen, maar vooral sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is er sprake van ‘de onstuitbare opkomst van de werkende gehuwde vrouw’ (Hartog & Theeuwes 1983). Belangrijke achtergrondvariabelen in dit verband zijn een stijgend opleidingsniveau, de opkomst van de diensteneconomie, hogere lonen en een veranderend sociaal-cultureel klimaat.

Figuur 1 beschrijft de stijgende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in Nederland en vergelijkt deze met de situatie in Zweden (als voorbeeld van een land met een geëmancipeerde arbeidsdeling) en met het gemiddelde van EU15 en OECD. In het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw scoorde Nederland nog onder gemiddeld: iets meer dan 41% van de Nederlandse vrouwen was op dat moment actief op de arbeidsmarkt, tegenover ruim 50% in EU15 en ruim 55% in alle OECD-landen. De achterstand werd echter in een rap tempo ingelopen: in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw sneden de lijnen elkaar, terwijl Nederland in 2015 tot de koplopers behoort. Daarbij past wel de kanttekening dat de stijgende participatie vooral in deeltijd plaatsvindt; in 2015 heeft 71% van de werkende vrouwen een deeltijdbaan, tegenover 21% van de mannen. Er zijn geen indicaties dat dit deeltijdse patroon veel verandert. Wel neemt het aandeel grote deeltijdbanen iets toe; mede als gevolg daarvan is de gemiddelde arbeidsduur van vrouwen gestegen van 25,4 uur per week in 2005 naar 26,6 uur per week in 2015 (Portegijs & Van den Brakel 2016, p. 66-67). Het stijgend onderwijsniveau en de normalisering van arbeidsmarktparticipatie resulteren met andere woorden nog nauwelijks in een meer gelijk arbeidstijdenpatroon van mannen en vrouwen. Het resultaat is dat bijna 60% van de paren het anderhalfverdienersmodel volgt, wat betekent dat in een huishouden de man in voltijd werkt en de vrouw in deeltijd. Nog maar een kleine minderheid (18%) heeft de taken verdeeld via het kostwinnersmodel (man voltijd, vrouw niet economisch actief), terwijl het aandeel van het tweeverdienersmodel (beide ouders voltijd) het afgelopen decennium aarzelend is gestegen van 6% in 2005 tot 10% in 2015.

Figuur 1.



Bron: OECD.

### 10.3.2 Informele participatie: informele hulp en vrijwilligerswerk

Terwijl de ontwikkelingen in formele participatie relatief eenvoudig in kaart te brengen zijn, ligt dat ingewikkelder wanneer het gaat om informele participatie. Cijfers zijn minder toegankelijk, er is geen logisch format om deze te presenteren en de conceptuele scheidslijnen zijn niet altijd even helder. Zo bestaat er niet zoiets als een 'informele participatiegraad'. Bij informele participatie gaat het immers niet zozeer om wie hierin actief is (dat is vrijwel iedereen), als wel om de intensiteit van de betrokkenheid. Derhalve er isvoor gekozen om de informele participatie in kaart te brengen via twee activiteiten: vrijwilligerswerk en informele hulp. Zie voor een overzicht tabel 1.

Tabel 1. Tijd besteed aan vrijwilligerswerk en informele hulp.

|                   | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2011 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Totaal            | 1,6  | 1,6  | 1,8  | 1,7  | 1,9  | 1,5  | 1,4  | 1,6  | 1,8  |
| Vrijwilligerswerk | 0,8  | 0,9  | 0,8  | 0,9  | 0,9  | 0,7  | 0,6  | 0,7  | 0,8  |
| Informele hulp*   | 0,8  | 0,7  | 1,0  | 0,8  | 1,0  | 0,8  | 0,8  | 0,9  | 1,0  |

- *Informele hulp aan personen (familieleden in andere huishoudens).*
- *Tussen 2005 en 2006 zijn er verschillen in de methode van dataverzameling, waardoor voorzichtigheid is geboden bij vergelijking van de gegevens van voor en na 2005.*

Bron: Cloin e.a. 2013, p. 118.

Vrijwilligerswerk kan worden gedefinieerd als 'georganiseerde activiteiten voor politieke, religieuze of sociale organisaties' (Cloin 2015). Het percentage vrijwilligers onder de Nederlandse bevolking ouder dan 12 jaar ligt rond de 40%. Verschillende enquêteonderzoeken, zoals POLS, laten zien dat dit percentage over de periode 1997-2008 redelijk stabiel is gebleven (Cloin 2013, p. 118). De meest populaire sector voor vrijwilligerswerk is de sportvereniging, gevolgd door onderwijs, zorg en religieuze instanties. Internationaal gezien is 40% een hoog percentage. Kijken we vervolgens naar de intensiteit van de betrokkenheid, dan blijkt de gemiddelde Nederlander per week iets minder dan één uur aan vrijwilligerswerk te besteden. Dat is relatief bescheiden vergeleken met de 76 uur persoonlijke verzorging (inclusief slapen), 20 uur betaalde arbeid, en 18 uur aan huishoudelijke en zorgtaken per week. Blijkens tabel 1 is de tijd die aan vrijwilligerswerk wordt besteed ook nauwelijks veranderd over de periode 1975-2011 (Cloin 2013).

De definitie van informele hulp is: ongeorganiseerde zorg voor mensen buiten het eigen huishouden, zoals fysieke zorg, hulp en toezicht/ begeleiding, klussen, onderhoud en reparaties, huishouden en zorg voor kinderen (zoals oppassen). Bij informele hulp gaat het dus niet alleen om mantelzorg. Immers zorg van uitwonende kinderen voor hun ouders valt wel onder informele hulp, maar hulp van de partner met wie men samenwoont niet; volgens internationaal gebruik valt deze hulp onder huishoudelijke arbeid. De feitelijke omvang van de mantelzorg zal dus hoger zijn dan de omvang van de informele hulp zoals geregistreerd in het tijdsbestedingsonderzoek (Cloin 2015). Uit tabel 1 blijkt dat het gemiddeld aantal uren informele hulp redelijk constant is gebleven; ook in dit geval gaat het om iets minder dan 1 uur in de week.

Uiteraard is het belangrijk om niet alleen het gemiddelde in kaart te brengen – ook de verdeling is van belang. Daarbij lijkt het erop dat zowel bij informele hulp als ook vrijwilligerswerk sprake is van een zekere concentratiebeweging: zo is circa 16% van de vrijwilligers verantwoordelijk voor circa de helft van al het vrijwilligerswerk (Van Ingen 2009, p. 68). Bij de mantelzorg lijkt er sprake van een vergelijkbare ontwikkeling (Oudijk et al. 2010).

Onderzoek van het SCP laat zien dat informele hulp grotendeels wordt uitgevoerd door mensen boven de 45 jaar oud (SCP 2015a). Daarbij blijkt dat ouderen niet alleen vaker hulp verlenen, maar er ook meer tijd aan besteden. In verhouding is ongeveer 40% van de mantelzorgers man, tegenover 60% vrouw. Voor ander vrijwilligerswerk ligt deze verhouding op 50% om 50%. Uit het onderzoek van het SCP blijkt ook dat vrijwilligers en informele hulpverleners die ook op de arbeidsmarkt actief zijn een voorkeur hebben voor flexibele klussen. Het gaat dan om de boodschappen voor de buurvrouw of het repareren van het keukenkastje; zaken die men in de eigen tijd relatief eenvoudig kan indelen. Dit in tegenstelling tot activiteiten die met het oog op de klok moeten gebeuren: het toedienen van medicijnen, het vervoer naar een ziekenhuis. Deze activiteiten komen zodoende terecht bij mensen met meer flexibiliteit om de eigen tijd in te richten, wat meestal betekent dat er niet langer sprake is van formele participatie. De niet-formeel-participerende hulpverleners geven daarnaast langer hulp dan werkenden. Uit het feit dat hoogopgeleiden vaker actief zijn op de arbeidsmarkt dan laagopgeleiden volgt dat zij vaker helpen wanneer iemand minder intensieve en langdurige hulp nodig heeft (De Boer et al. 2009).

### 10.3.3 De combinatie van formele en informele participatie

Wanneer de bovenstaande gegevens van formele en informele participatie worden gecombineerd kan worden geconstateerd dat de Nederlandse burger gemiddeld drukker is geworden met de combinatie van formele en informele activiteiten (hoewel deze ontwikkeling de laatste jaren weer lijkt te stagneren) (Cloin 2013; Cloin & Roeters 2015). De toegenomen drukte is mede een gevolg van het feit dat er meer wordt gecombineerd. De stijgende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen bijvoorbeeld betekent dat meer ouders betaald werk combineren met de zorg voor kinderen. Tegelijkertijd blijkt uit de gegevens dat vrouwen in Nederland niet meer dan mannen worden geconfronteerd met de *second shift*. De term verwijst naar een publicatie van de Amerikaanse sociologe Hochschild uit 1989, waarin wordt beschreven dat vanwege de ongelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid vrouwen, na een eerste betaalde dienst buitenshuis, ook nog verantwoordelijk zijn voor de tweede onbetaalde dienst binnenshuis. De totale participatie van vrouwen is daardoor groter dan die van mannen. In Nederland is van een dergelijke gender bias geen sprake. Sterker nog, in Nederland dragen de jonge vaders de grootste last. In 2011 besteden mannen gemiddeld bijna 3,5 uur meer per week aan de optelsom van betaalde en onbetaalde taken dan vrouwen (Cloin & Roeters 2015). Als gevolg van deze specifieke constellatie is ook de vrije tijd redelijk gelijk verdeeld tussen mannen en vrouwen.

De toenemende arbeidsmarktparticipatie heeft ook tot gevolg dat het aantal mantelzorgers onder de werkenden groeit; uit onderzoek van de SCP blijkt dat dit aandeel is toegenomen van 13% in 2004 tot bijna 18% in 2012. De toename is het

sterkst onder vrouwen in de leeftijdsklasse van 45-65 jaar: binnen deze categorie is het percentage werkenden dat ook betrokken is bij mantelzorg 34%. Overigens gaat het bij deze groei vooral om mantelzorg tot 2 uur per week. Uit hetzelfde onderzoek blijkt ook dat mantelzorgers niet vaker dan anderen hun arbeidstijd verminderen; de zorg gaat dus vaak ten koste van de vrije tijd. Alleen werkenden met een relatief omvangrijke betaalde baan die ook nog eens worden geconfronteerd met intensieve zorgverplichtingen (van meer dan 4 uur per week) passen de arbeidstijd aan: 17% ging minder werken en 7% werkte niet meer. Onder een vergelijkbare groep van werkenden zonder mantelzorgverplichtingen waren deze percentages resp. 9% en 3%. Dat de combinatie als belastend wordt ervaren, blijkt ook uit het feit dat het verzuim van de werknemers stijgt wanneer er sprake is van mantelzorg. Van een dergelijk hoger verzuim is vooral sprake als de zorg langdurig is (Josten & De Boer 2015a; 2015b).

In deze context is het nog belangrijk om op te merken dat vooral de hoger opgeleiden het druk hebben. Aan het eind van de negentiende eeuw, toen Veblen de *Theory of the Leisure Class* schreef, konden de landeigenaren en de grote industriëlen zich nog wentelen in een opzichtig nietsdoen. Ruim 100 jaar later is dat voorgoed voorbij. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw zijn het vooral de hoger opgeleiden die meer participeren dan de lager opgeleiden. Dat verschil is overigens vooral een gevolg van een hogere formele participatie: zowel hoger opgeleide mannen, alsook vrouwen besteden relatief meer tijd aan betaalde arbeid. Wat betreft de informele participatie besteden de hoger opgeleiden minder tijd aan huishoudelijke taken en meer tijd aan de zorg voor kinderen. Informele hulp en vrijwilligerswerk laat een niet heel duidelijk verband met opleidingsniveau zien (vgl. Cloin & Roeters 2015).

Samenvattend blijkt uit dit overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen decennia dat vooral de formele participatie is toegenomen. Mede om die reden – de toenemende vergrijzing en het veranderende overheidsbeleid speelt ook een rol – is het aantal taakcombineerders sterk toegenomen. De moderne werknemer is ook (mede) verantwoordelijk voor de zorg voor kinderen, het huishouden en hulpbehoevende ouderen. Sommigen combineren iets meer, sommigen iets minder. De grootste drukte lijkt zich te concentreren bij de hoger opgeleiden, vooral vanwege de relatief grote formele participatie. De laatste vraag die nu nog moet worden beantwoord is: wat betekent dit nu voor het overheidsbeleid?

#### 10.4 De faciliterende overheid?

Traditioneel richt het overheidsbeleid zich vooral op het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie, vanuit de veronderstelling dat via een optimale arbeidsdeelname en een hogere arbeidsproductiviteit welvaart ook in de toekomst door en voor iedereen kan worden gerealiseerd. De laatste jaren is de combineerbaarheid van arbeid en zorg dan ook een belangrijk beleidsissue. Het gaat daarbij vooral om beleidsontwikkelingen op het terrein van flexibele arbeidstijden, kinderopvang en verlof. Het vernieuwende van de participatiesamenleving is echter dat de focus niet langer uitsluitend is gericht op formele participatie, maar dat het ook gaat over combinaties met andere delen van het maatschappelijke leven (vgl. Putters 2014). Het gaat dus om combinaties van betaalde en onbetaalde arbeid, van formele

en informele participatie. Wat zijn de beleidsinitiatieven geweest die zich juist hierop richten?

#### 10.4.1 Bestaand beleid

Voor zover er sprake is van actief beleid met betrekking tot de participatiesamenleving, richt dit beleid zich vooral op vraagzijde van informele participatie. Het gaat daarbij niet zozeer om 'positief' beleid, bijvoorbeeld om de aanbieder van informele participatie te ondersteunen, maar veeleer om 'negatief' beleid om de vraag naar informele participatie te vergroten. Twee dossiers kunnen de wijzigingen bij uitstek illustreren: de Wmo en het persoonsgebonden budget (pgb). Beide dossiers tonen nadrukkelijk de verschuiving van formele en publieke zorgbekostiging naar informele en private betrokkenheid.

Eerdere beleidswijzigingen hadden al geresulteerd in een sterke daling van het aantal ouderen in verzorgingstehuizen; eind jaren tachtig van de vorige eeuw woonden bijna 200.000 65-plussers in een instelling, in 2014 waren dit er 129.000 (Zorginstituut Nederland 2016). Dit is een indrukwekkende daling, gegeven de demografische ontwikkeling. Via de Wmo is het nu de verantwoordelijkheid van de gemeenten om er voor te zorgen dat mensen zo goed en zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. Het streven is bovendien om de financiering van de langdurige zorg zodanig te hervormen dat de groei binnen een zekere 'houdbare' norm blijft. Dat betekent onder meer dat de toetsing voor de professionele zorg via de Wmo strenger wordt; extra zorg, zoals thuiszorg en woonbegeleiding, wordt alleen toegekend wanneer de cliënt niet in staat is om een beroep te doen op de sociale omgeving (Ministerie van Volksgezondheid 2012b; 2014b). Het beperken van de traditionele voorzieningen van de verzorgingsstaat, zoals noodzakelijk geacht in de Troonrede van 2013, wordt met deze bezuiniging naar de praktijk vertaald.

Ook de vermindering van het aantal toegekende persoonsgebonden budgetten lijkt een praktische vertaling van de participatiesamenleving. Het pgb werd in de jaren negentig van de vorige eeuw geïntroduceerd als een goedkoop alternatief voor intramurale zorg; het pgb impliceerde vooral maatwerk en maatwerk impliceerde op zijn beurt betere dienstverlening tegen lagere kosten. Via een pgb was het mogelijk om een eigen zorgpakket in te kopen, waarbij het compenseren van vrienden en familie voor mantelzorg ook mogelijk was. Volgens gegevens van het CBS is het aantal pgb-houders gedaald van circa 120.000 in 2014 tot ongeveer 40.000 in 2017. De criteria voor de Wmo-pgb zullen naar alle waarschijnlijkheid steeds scherper worden toegepast, aangezien het vooral laagdrempelige zorg betreft, waarvan kan worden verondersteld dat deze relatief eenvoudig door informele zorg kan worden vervangen.

Voor beide beleidsaanpassingen geldt dat deze aangrijpen op de vraagzijde van de informele zorg; de publieke bemoeienis wordt minder en de druk op het 'bezielend verband' in de samenleving groter. Expliciet beleid met betrekking tot de aanbodzijde lijkt tot nu toe afwezig. Impliciet lijkt te worden verondersteld dat het huidige beleid met betrekking tot de combineerbaarheid van arbeid en zorg volstaat. Waarschijnlijk is deze veronderstelling voor een deel terecht. Ook in een participatiesamenleving spelen flexibele arbeidstijden, kinderopvangarrangementen en verlof een belangrijke rol. Tegelijkertijd verschuift het perspectief: arbeidsmarktbeleid is lange tijd gecentreerd op het stimuleren van de gang naar de arbeidsmarkt;

met name voor vrouwen. In de participatiesamenleving verschuift deze focus van formele naar informele participatie: hoe krijgen we de burger niet alleen meer aan het werken, maar ook aan het zorgen?

In het huidige beleid wordt zorg daarbij nog te veel gezien als iets dat gecombineerd moet worden met betaalde arbeid van met name vrouwen en waarvan de druk kan worden verminderd door uitbesteding. Dat is slechts één kant van de medaille. De andere kant verwijst naar de waarde van informele participatie en naar de noodzaak om ruimte voor zorg te creëren juist in een participatiesamenleving. Deze twee elementen van zorg – aan de ene kant het uitbesteden van zorg, aan de andere kant het combineren van zorg en arbeid – vragen om verschillend beleid. Het eerste element verwijst naar het faciliteren van formele participatie, de arbeidsmarkt; het andere element naar het faciliteren van informele participatie, de informele zorg. Een uitbestedingsstrategie is dus niet langer genoeg; het gaat ook om het bieden van mogelijkheden voor het combineren van formele en informele participatie. Dat betekent ook dat het niet alleen om diensten gaat, maar ook (of juist) om de factor tijd en geld, zodanig dat tijdelijk (of deels) afstand kan worden genomen van formele participatie.

Tot nu toe heeft dit inzicht zich nog niet in heel concrete beleidsvoorstellen vertaald. Ook de SER die in het voorjaar van 2015 door het kabinet werd gevraagd om advies te geven ‘over de wijze waarop het combineren van rollen en taken kan worden verbeterd’, is niet heel concreet. De focus is vooral op het slimmer organiseren van de tijden, op sluitende dagarrangementen, op het optimaliseren van verlof en op het verbeteren van de combinatie van arbeid en mantelzorg (SER 2015). In combinatie met een markt voor persoonlijke dienstverlening zou dit de combinatiedruk en stress kunnen voorkomen (of verminderen). Dat de beleidsvoorstellen niet veel concreter worden, heeft waarschijnlijk ook te maken met het feit dat informele participatie heel divers is (tussen sociale groepen en over de levensloop) en de eventuele combinatiestress sterk afhankelijk is van de persoonlijk situatie. Deze diversiteit vraagt vooral maatwerk, flexibiliteit en decentrale oplossingen. De meeste mantelzorgers bijvoorbeeld zullen gebaat zijn bij een flexibele werkomgeving, waarin vooral op output wordt gemonitord, waardoor ze meer flexibel met de eigen tijd kunnen omgaan. Zodra hetzij door de aard van het werk zelf, dan wel door de werkgever fysieke aanwezigheid op vaste tijden wordt gevraagd, wordt het veel ingewikkelder om met alle onvoorspelbaarheden rekening te houden. In dat opzicht worden de moderne taakcombineerders geholpen door ontwikkelingen als plaats- en tijdsonafhankelijk werken; ook het groeiend aantal kleine zelfstandigen die meer zeggenschap hebben over hun arbeidstijden kunnen vaak gemakkelijker taken combineren. In dit licht kan ook gekeken worden naar de opgekomen discussie over het basisinkomen: voor iedereen een vast bedrag aan inkomsten per maand, ongeacht de tijdsbesteding. Hiermee vervaagt het economisch onderscheid tussen formele en informele participatie enigszins. Immers, het idee hierachter is dat ook de betrokken buurtbewoner kan rondkomen van het basisinkomen terwijl hij of zij vrijwilligerswerk verricht in het buurtcentrum. Dit past bij de gedachtegang achter de participatiesamenleving.

Toch schuilt in de flexibele en door deeltijd gedomineerde arbeidsmarkt ook een valkuil, vooral omdat niet iedereen flexibel, in deeltijd en/of met een basisinkomen werkt. Hoe wordt voorkomen dat de toenemende vraag naar informele zorg ongelijk over de Nederlandse samenleving wordt verdeeld? Hoe inclusief is de participatie-

maatschappij eigenlijk? Wordt hier niet een nieuwe tweedeling gecreëerd tussen de druk bezette goed betaalde mannelijke werknemer en zijn in deeltijd werkende vrouwelijke collega, die toch al het merendeel van de onbetaalde taken verricht? Behalve de mogelijk ongelijke verdeling is een tweede probleem, dat niet helemaal duidelijk is of in alle gevallen wel aan de stijgende vraag kan worden voldaan. Een toenemende zelfredzaamheid is niet per acclamatie geregeld en een beroep op het bezielend verband zal ook niet iedereen verleiden tot vrijwilligerswerk. Wanneer is de zorg (kwalitatief of kwantitatief) onder de maat? En wie trekt er dan aan de bel?

De WRR wijst in dit verband op het rationalistische perspectief dat uit veel overheidsbeleid spreekt. Impliciet wordt verondersteld dat de moderne burger over voldoende mentale vermogens beschikt voor zelfredzaamheid en dat weten leidt tot doen. De uitzondering wordt gevormd door een kleine groep van kwetsbaren. De WRR stelt daar het realistische perspectief tegenover, waarin er sprake is van een grote middengroep die niet hoog scoort op zelfredzaamheid en waarbij 'weten' niet altijd leidt tot 'doen'. In de terminologie van de WRR zou er niet alleen aandacht moeten zijn voor denkvermogen, maar ook voor het 'doenvermogen'.

'Ook mensen met een goede opleiding en een goede maatschappelijke positie kunnen in situaties verzeild raken waarin hun redzaamheid ontoereikend is, zeker op momenten dat het leven tegenzit. Dat is niet omdat hun intelligentie of kennis tekort schiet, maar omdat een beroep wordt gedaan op allerlei andere mentale vermogens, zoals het vermogen om in actie te komen, om het hoofd koel te houden en om vast te houden aan goede voornemens' (WRR 2017, p. 9).

Voor de WRR betekent dit dat de overheid bij de voorbereiding van het beleid meer moet toetsen of de inrichting van de regelgeving wel rekening houdt met verschillen in doenvermogen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de inventarisatie van best practices, pilots en veldexperimenten.

Samenvattend kunnen we stellen dat het overheidsbeleid zich vooral richt op het verminderen van de vraag naar formele zorg. Daarbij wordt een beroep gedaan enerzijds op de zelfredzaamheid van de burger, anderzijds op de bereidwilligheid om anderen te helpen. Het flankerende beleid in dit verband wordt gekenmerkt door de nadruk op maatwerk, het keukentafelgesprek en de decentrale inrichting van verantwoordelijkheden. Een dergelijke aanpak past bij het gegeven dat hier sprake is van een heterogeen veld. Tegelijkertijd wringt deze aanpak, bijvoorbeeld wanneer de burger wordt geconfronteerd met langdurige en intensieve mantelzorg die een zware wissel trekt op het professionele en persoonlijke leven, of wanneer de burger minder zelfredzaam blijkt en niet in staat is een beroep te doen op burens of familie. Het probleem is wellicht vooral dat de klassieke verzorgingsstaat al enigszins heeft afgedaan, maar dat de participatiesamenleving nog maar in de grondverf staat. De spanningen die dit oproept komen terecht bij (een kleine (?) groep van) overbelaste mantelzorgers en bij (een kleine (?) groep van) weinig zelfredzame en eenzame burgers.



## 10.5 Conclusies

Met de introductie van de term ‘participatiesamenleving’ in 2013 lijken bestaande beleidsinitiatieven op een nieuwe manier te worden gebundeld en van een zekere betekenis te worden voorzien. Voor het Kabinet-Rutte II ligt de oplossing van de huidige problemen met de verzorgingsstaat in het herorganiseren van voorzieningen en in het herdefiniëren van de bijdrage die van de Nederlandse burger wordt gevraagd. De formele bijdrage, in de vorm van betaalde arbeid en belastingen, wordt niet langer toereikend geacht. Burgers wordt gevraagd ook een bijdrage te leveren in ‘tijd en moeite’, in informele participatie zoals vrijwilligerswerk en informele zorg. De participatiesamenleving ziet daarmee het licht.

Concreet vertaalt de participatiesamenleving zich met name in beleid dat een beroep doet op de sociale omgeving, in plaats van op publiek gefinancierde voorzieningen. Vooral de ontwikkelingen in de langdurige zorg en de beleidsherzieningen in de Wmo en de pgb illustreren deze ontwikkelingen. Tot nu toe lijkt het beleid gericht op het ondersteunen van de aanbieders van mantelzorg nog heel algemeen en weinig gericht op deze specifieke combinatie van formele én informele arbeid.

Tijdsbesteding aan vrijwilligerswerk en informele hulp door de Nederlandse burger lijkt nauwelijks ontwikkelingen te vertonen sinds 1975. Op deze manier is het toenemend beroep op het ‘bezielend verband’ niet meetbaar. Toch neemt het appel op de sociale omgeving toe door de participatiesamenleving. Voor klusjes in het ouderlijk huis, voor het doen van boodschappen voor de buurvrouw, voor de ondersteuning van de sportvereniging, door de invoering van de Wmo, het afschaffen van de AWBZ, en andere maatregelen onder de paraplu van de participatiesamenleving.

Tot nu toe gaat de informele zorg vooral ten koste van vrije tijd; de flexibele arbeidsmarkt kan als een belangrijke bondgenoot worden gezien in het nieuwe ontwerp van een verzorgingsstaat waarin een ieder formele en informele participatie combineert. Maar zo’n nieuw ontwerp vraagt ook een visie; een visie op bijvoorbeeld sociale grondrechten van burgers die geen netwerk hebben en simpelweg niet in staat zijn te voldoen aan het beeld van zelfredzaamheid. Een nieuw ontwerp vraagt ook een visie over waar de grenzen liggen van decentrale oplossingen en wat dat betekent voor de algemene toegankelijkheid van publieke voorzieningen. Een dergelijke visie zou, net zoals de uitbouw van de Nederlandse verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog stap voor stap kunnen worden uitgewerkt en bijgesteld. De participatiesamenleving stelt weer nieuwe vragen over de optimale afruil tussen efficiency en rechtvaardigheid; over insiders en outsiders, over de zelfredzamen en de mensen die aan dit ideaalbeeld niet langer voldoen. Deze vragen zijn te fundamenteel voor simpele antwoorden. Ook de verandering van de klassieke verzorgingsstaat richting de participatie samenleving zal een proces van pilots, experimenten en ‘kleine keuzen’ moeten zijn.



## Over de auteurs

**Paul de Beer** is Henri Polak-hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de UvA, mededirecteur van het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS) van de UvA en directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging, de Burcht. Hij studeerde Algemene econometrie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en promoveerde in 2001 aan de UvA op het proefschrift *Over werken in de postindustriële samenleving*. Zijn onderzoek richt zich onder meer op arbeidsmarktvragestukken, arbeidsverhoudingen, verzorgingsstaat, ongelijkheid en solidariteit. Zijn meest recente boek, samen met Ferry Koster, is *Ethnic Diversity and Solidarity. A Study of their Complex Relationship* (Cambridge Scholars, 2017).

**Loek Groot** studeerde Economie (Universiteit van Amsterdam) en Filosofie (K.U. Leuven) en is momenteel universitair hoofddocent Economie van de publieke sector aan de Utrecht University School of Economics (USE). Zijn onderzoek richt zich voornamelijk op de welvaartsstaat en de interactie met de arbeidsmarkt, met speciale aandacht voor het basisinkomen. Hij promoveerde in 1999 cum laude met het proefschrift *Basic Income and Unemployment*. Andere onderzoeksinteressen zijn milieueconomie en sporteconomie. Sinds 2017 neemt hij deel in het facultaire programma *The Future of Work*.

**Susanne Heeger** is onderzoeker en universitair docent Sociaal recht aan de Universiteit Utrecht. Zij is gepromoveerd op het proefschrift met de titel *Inkomensbescherming bij levensloopactiviteiten. Een onderzoek naar de Werkloosheidswet en spaarregelingen*, dat deel uitmaakt van het onderzoeksprogramma 'Arbeidsmarkt, sociale zekerheid en levensloop'. Susanne participeert in het onderzoeksprogramma Familie & Recht, dat door het Utrecht Centre for European Research into Family Law wordt verricht. Sinds 2017 neemt zij deel in het facultaire programma *The Future of Work*.

**Kim Hermans** werkt als senior beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Den Haag en coördineert de monitor en evaluatie van de Participatiewet. Daarvoor was zij werkzaam als promovendus en universitair docent bij de sectie Arbeidsrecht en Sociaal Beleid van de Universiteit Utrecht. Zij deed onderzoek naar levenslooparrangementen in het werkloosheidsstelsel en toetste deze aan de internationale en Europese verdragen. Dit gebeurde in het kader van het project 'Levensloop, sociale zekerheid en arbeidsmarkt', gesubsidieerd door Stichting Instituut GAK. Voordien was zij werkzaam als juridisch beleidsmedewerker en beleidsmedewerker Sociale Zaken bij de Gemeente Wassenaar.

**Thomas van Huizen** is universitair docent aan de Utrecht School of Economics (Universiteit Utrecht) en promoveerde op een studie binnen het onderzoeksprogramma 'Levensloop, sociale zekerheid en arbeidsmarkt'. In 2014 werkte hij bij het CPB aan de studie *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid* en in het najaar van 2017 was hij gastonderzoeker aan Trinity College Dublin en het UCD Geary Institute for Public Policy. Thomas werkte binnen het Europese project CARE aan onderzoek naar de arbeidsmarkt- en onderwijseffecten van voorschoolse voorzieningen. Op dit moment doet hij op dat terrein onderzoek binnen het Europese Horizon 2020-project ISOTIS.

**Ivy Koopmans** werkt als senior beleidsmedewerker bij de Sociaal-Economische Raad (SER), onder andere als projectsecretaris van het adviesproject Werken en Leven in de Toekomst. Daarvoor was zij werkzaam als onderzoeker (en later als postdoc) bij de Utrecht School of Economics (Universiteit Utrecht). Zij publiceerde in die tijd onder meer over verlofregelingen, zorg en sociale zekerheid en promoveerde op het proefschrift met de titel *De beheersing en verdeling van het zorgrisico. Modernisering van de sociale zekerheid 1987-2007*.

**Frans Pennings** is hoogleraar Sociaal recht aan de Universiteit Utrecht en gasthoogleraar aan de Universiteit van Gotenburg. Hij is gepromoveerd op een rechtsvergelijkende studie van werkloosheids- en werkgelegenheidsregelingen (*Benefits of Doubt*). Met Janneke Plantenga leidde hij het onderzoeksprogramma 'Levensloop, sociale zekerheid en arbeidsmarkt', waar deze publicatie een eindproduct van is. In 2016 werd hij lid van het trekkersteam van het programma *The Future of Work*, waarin onderzoek wordt gedaan naar nieuwe arbeidsvormen. Hij is tevens raadsheer-plaatsvervanger in de Centrale Raad van Beroep.

**Janneke Plantenga** is hoogleraar Economie van de verzorgingsstaat aan de Universiteit Utrecht. Zij is gepromoveerd op een vergelijkend onderzoek naar de geschiedenis van vrouwenarbeid in Nederland en Duitsland. Met Frans Pennings leidde zij het onderzoeksprogramma 'Levensloop, sociale zekerheid en arbeidsmarkt', waar deze publicatie een eindproduct van is. Haar onderzoek richt zich vooral op de combinatie van arbeid en zorg, flexibele arbeidstijden en sociale beleid. Zij is onder ander lid van de Centrale Plancommissie CPB, het advies- en toezichtsorgaan van het CPB.

**Daniel Possenriede** studeerde in Hamburg en Växjö (Zweden) socio-economie (bachelor) en behaalde aan de Utrecht University School of Economics (USE) een master in Economie en Sociale wetenschappen. Sinds 2008 werkte hij als onderzoeker en promovendus bij de leerstoel Economie van de Welvaartsstaat aan de USE in het multidisciplinaire onderzoeksproject 'Levensloop, sociale zekerheid en arbeidsmarkt'. Hij promoveerde in 2014 op een studie over de economie van tijds- en plaatsonafhankelijk werken. Tegenwoordig is hij werkzaam bij een adviesbureau in Hamburg.

**Siebe Stellingwerf** is economisch onderzoeker en adviseur bij Ecorys. Eerder werkte hij op de belastingafdeling van PwC. Hij studeerde Politicologie aan de UvA en Economics of Public Policy aan de Universiteit Utrecht. Tijdens zijn studie volgde hij een traineeship bij de OECD op de afdeling Employment, Labour and Social Affairs. Hij studeerde bij Janneke Plantenga af op de economische structuren van de participatiesamenleving, welke kort daarvoor was gemunt in de Troonrede van 2013. Bij Ecorys werkt hij onder andere jaarlijks mee aan de economische verkenningen metropoolregio Amsterdam (EVMRA).

**Jan Dirk Vlasblom** studeerde Econometrie aan de Erasmus Universiteit, waarna hij in Utrecht promoveerde op een landenvergelijkende studie naar de samenhang tussen belastingheffing en arbeidsparticipatie van vrouwen. Na zijn promotie heeft hij enkele jaren gewerkt bij het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) te Maastricht. Vanaf 2000 was hij als docent-onderzoeker verbonden aan het departement Economie van de Universiteit Utrecht. Hij hield zich in die periode vooral bezig met zaken rond de combinatie van arbeid en zorg in een levensloop-perspectief. Sinds 2010 is hij als onderzoeker verbonden aan het Sociaal en Cultureel Planbureau te Den Haag, op dit moment als onderzoeker binnen het programma 'Dynamiek van de arbeidsmarkt'.



## Literatuur

- Ahn, S. & Kim, S.W. (2015), 'Social Investment, Social Service and the economic performance of welfare states', *International Journal of Social Welfare* 24, p. 109-119.
- Akgündüz, Y.E. & J. Plantenga (2013), 'Labour Market Effects of Parental Leave in Europe', *Cambridge Journal of Economics*, 37(4), p. 845-862.
- Akerlof, G.A. (1982), 'Labor contracts as partial gift exchange', *The Quarterly Journal of Economics* 97(4), p. 543-569.
- Albrecht, J.W., P.-A. Edin, M. Sundström & S. B. Vroman (1999), 'Career interruptions and subsequent earnings: A reexamination using Swedish data', *The Journal of Human Resources* 34(2), p. 294-311 (doi:10.2307/146347).
- Allen, T.D. 2001, 'Family-supportive work environments: The role of organizational perceptions', *Journal of Vocational Behavior* 58(3), p. 414-435 (doi:10.1006/jvbe.2000.1774).
- Andersen, S., G.W. Harrison, M.I. Lau & E.E. Rutström (2010), 'Preference Heterogeneity in Experiments: Comparing the Field and Laboratory', *Journal of Economic Behavior and Organization*, 73, p. 209-224.
- Anderson, R., H. Dubois, T. Leoncikis & E. Sándor (2012), *Third European Quality of Life Survey - Quality of Life in Europe: Impacts of the Crisis*. Luxembourg: Eurofound, Publications Office of the European Union (<http://dx.doi.org/10.2806/42471>).
- Anxo, D. & J.-Y. Boulin (2006), 'The organisation of time over the life course: European trends', *European Societies* 8(2), p. 319-341 (doi:10.1080/14616690600645175).
- Anxo, D., J.-Y. Boulin, C. Fagan, I. Cebrián, S. Keuzenkamp, U. Klammer, C. Klenner, G. Moreno & L. Toharía (2006), *Working time options over the life course: new work patterns and company strategies*. Luxembourg: Eurofound, Office for Official Publications of the European Communities (Ef05160, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/160/en/1/ef05160en.pdf>).
- Atkinson, A.B. (1996), 'The Case for a Participation Income', *The Political Quarterly* 67(1), p. 67-70.
- Atkinson, A.B. (2015), *Inequality: What can be done?*, Harvard U.P.
- Baltes, B.B., T.E. Briggs, J.W. Huff, J.A. Wright & G.A. Neuman (1999), 'Flexible and compressed workweek schedules: a meta-analysis of their effects on work-related criteria', *Journal of Applied Psychology* 84(4), p. 496-513 (doi:10.1037/0021-9010.84.4.496).
- Barr, N. (2004), *The economics of the welfare state*, Oxford: OUP.
- De Beer, P. (2016a), 'De baan voor het leven is nog springlevend', *ESB* 101 (4740), p. 572-574.
- De Beer, P. (2016b), 'Drijvende krachten achter flexibilisering', in: P. de Beer (red.), *Onzeker werk. Achtergronden, gevolgen en strategie ten aanzien van flexibel werk*, Amsterdam: De Burcht, p. 9-24.
- Ben Halima, B. & M.A. Ben Halima (2009), 'Time Preferences and Job Search: Evidence from France', *Labour* 23, p. 535-558.

- Beneken, D. genaamd Kolmer (2011), *Wikken en wegen. Op weg naar een 'Care Justitia'*, intreedere voor de aanvaarding van het lectoraat Mantelzorg aan de Haagse school.
- Bernstein, P. L. (1996), *Against the Gods – the Remarkable Story of Risk*, New York: John Wiley and Sons.
- Betlem, R. & J. Leupen (2016), 'Werkgeversclubs zeggen vertrouwen in zzp-wet op', *Het Financieele Dagblad* 16 november 2016.
- Bloemen, H.G. (2011), 'The effect of private wealth on the retirement rate: an empirical analysis', *Economica* 78(312), p. 637-655.
- BMFSFJ (2012), *Zeit für Familie. Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik. Achter Familienbericht. Bericht der Sachverständigenkommission*, Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/Achter-familienbericht.pdf>.
- Boele-Woelki, K., T. van der Lippe & J. Plantenga, J. (2015), 'De facto ongelijkheid tussen vrouwen en mannen, arbeid en zorg mede in relatie tot het alimentatiestelsel', in: K. Boele-Woelki & S. Burri (red.), *De rol van de staat in familierelaties: meer of minder?*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boer, A. de, M. Broese van Groenou & J.M. Timmermans (2009), *Mantelzorg. Een overzicht van de steun van en aan mantelzorgers in 2007*, Den Haag: SCP.
- Boer, A. de, M. Broese van Groenou & S. Keuzenkamp (2010), 'Belasting van werkende Mantelzorgers', *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, 6, p. 313-319.
- Boer, A. de & M. de Klerk (2013), *Informele zorg in Nederland. Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg*, Den Haag: SCP.
- Boer, A.H. I.B. de Woittiez & T.M. van Zonneveld (2013), 'Mantelzorg op waarde geschat', *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, (91), p. 151-154.
- Boot, G.C. (2012), *Zzp'ers: flexibiliteit, bescherming en zekerheid*, Oratie Universiteit Leiden.
- Boot (2016), Commissie (Model)overeenkomsten in het kader van de Wet DBA, Amsterdam.
- Booth, A.L. & J.C. van Ours (2008), 'Job satisfaction and family happiness: The part-time work puzzle', *The Economic Journal* 118(526), p. F77-F99 (doi:10.1111/j.1468-0297.2007.02117.x).
- Booth, A.L. & J.C. van Ours (2009), 'Hours of work and gender identity: Does part-time work make the family happier?', *Economica* 76(301), p. 176-196 (doi:10.1111/j.1468-0335.2007.00670.x).
- Booth, A.L. & J.C. van Ours (2013), 'Part-time jobs: What women want?', *Journal of Population Economics* 26(1), p. 263-283 (doi:10.1007/s00148-012-0417-9).
- Bos, W, 'PvdA steunt participatiesamenleving? Zeg me dat het niet zo is!', *Volkskrant* 19 september 2013 <https://www.volkskrant.nl/politiek/wouter-bos-pvda-steunt-participatie-samenleving-zeg-me-dat-het-niet-zo-is~a3512375/>
- Bosch, N., A. Deelen & R. Euwals (2010), 'Is part-time employment here to stay? Working hours of Dutch women over successive generations', *Labour* 24(1), p. 35-54 (doi:10.1111/j.1467-9914.2010.00470.x).
- Bouma, S. & B. Frouws (2011), *Gebruik van de overeenkomst van opdracht*, Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Bovenberg, L. (2003), *Nieuwe levensloopenadering*, OSA-Discussion paper DISP2003-1, University of Tilburg/Utrecht University.



- Bovenberg, A.L., M.I. Hansen & P.B. Sørensen (2008), 'Individual savings accounts for social insurance: Rationale and alternative designs', *International Tax and Public Finance*, 15(1), p. 67-86.
- Broese van Groenou, M.I. (2012), *Informeel zorg 3.0. Schuivende panelen en een krakend fundament*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Brown, A.J.G., J.M. Orszag & D.J. Snower (2008), 'Unemployment accounts and employment incentives', *European Journal of Political Economy* 24(3), p. 587-604.
- Burri, S. & S. Heeger-Hertter (2015), 'Zorg voor de werknemer-mantelzorger: Een vergelijking van verlofregelingen in het Europese, Duitse en Nederlandse recht', in: K. Boele-Woelki & S. Burri (red.), *De rol van de staat in familierelaties: meer of minder?*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bussemaker, J. (2003), *Naar een nieuwe levensloop: voorstellen voor eigentijdse combinaties van arbeid, zorg, scholing en pensioen*, Den Haag: PvdA.
- Butter, F.A.G. den & U. Kock (2000), *Sparen in plaats van verzekeren. Individuele spaarfondsen en de gevolgen voor arbeidsparticipatie, arbeidsmarktdynamiek en sociale zekerheid*, Serie research memoranda, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- CBS (2011a), *Demografie van de vergrijzing*, Den Haag/Heerlen: CBS.
- CBS (2011b), *Ouderen wonen steeds langer zelfstandig*. Webpublicatie, 11 juli 2011, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2011/28/ouderen-wonen-steeds-langer-zelfstandig>.
- CBS (2013), *220 duizend Nederlanders voelen zich zwaar belast door mantelzorg*. Webpublicatie, 22 april 2013, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2013/17/220-duizend-nederlanders-voelen-zich-zwaar-belast-door-mantelzorg>.
- CBS (2016), *Ouderschapsverlof, gebruik en duur*, <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=72022ned&D1=0-4&D2=a&D3=0&D4=2-14&HD=161104-1550&HDR=G3&STB=G2,G1,T>.
- CEA (2010), *Work-Life Balance and the Economics of Workplace Flexibility*, Washington, D.C.: Executive Office of the President – Council of Economic Advisers. <http://www.wh.gov/files/documents/100331-cea-economics-workplace-flexibility.pdf>.
- Chung, H. (2009), *Flexibility for whom? Working time flexibility practices of European companies*, Tilburg: Tilburg University, <http://www.persistent-identifier.nl/?identifier=urn:nbn:nl:ui:12-3736388>.
- Cloin, M., A. van den Broek, R. van den Dool, J. de Haan, J. de Hart, P. van Houwelingen, A. Tiessen, A. Raaphorst, N. Sonck & J. Spit (2013), *Met het oog op de tijd. Een blik op de tijdsbesteding van Nederlanders*, Den Haag: SCP.
- Cloin, M. & A. Roeters (2015) 'Drukte aan de vooravond van de participatiemaatschappij. Sociale verschillen en trends in de totale tijd besteed aan betaalde en onbetaalde arbeid in Nederland', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 31(4), p. 376-392.
- CNV (2013), *Aantal werkende mantelzorgers zal komende jaren stijgen*. <http://www.cnv.nl/blog/blog-post/2013/06/05/aantal-werkende-mantelzorgers-zal-komende-jaren-stijgen/>.
- Colombo, F. et al (2011), *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, Paris: OECD.
- Commissie Arbeidsmarktparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag.
- Commissie-Bakker, zie Commissie Arbeidsmarktparticipatie.
- Commissie fundamentele herbezinning WSW, zie Commissie-de Vries
- Connolly, S. & M. Gregory (2008), 'Moving down: Women's part-time work and occupational change in Britain 1991-2001', *The Economic Journal* 118(526), p. F52-76.

- 
- Cox, R.H. (1998), 'The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing', *Journal of Social Policy* 27(1), p. 1-16.
  - CPB (2006), *Reinventing the Welfare State*, Den Haag: CPB.
  - CPB (2013a), *Toekomst van de zorg*, Den Haag: CPB.
  - CPB (2013b), *Gevolgen Wet Werk en Zekerheid voor werkgelegenheid*, Den Haag: CPB.
  - CPB (2014), *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociale domein*, Den Haag: CPB.
  - CPB (2015a), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, Den Haag: CPB.
  - CPB (2015b), *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*, Policy Brief 2015/02, Den Haag: CPB.
  - CPB (2016), *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt*, Policy Brief 2016/14, Den Haag: CPB.
  - Cuyvers, P., A. Klink & E.J. van Asselt (2001), *De druk van de ketel – Naar een levensloopstelsel voor duurzame arbeidsdeelname, en tijd en geld voor scholing, zorg en privé*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
  - DAK (2015), *Pflege-Report Gesundheit 2015*, <https://www.dak.de/dak/download/pflegereport-2015-1701160.pdf>.
  - De Geus, A.J. & M. Rutte (2004), 'Europees levensloopbeleid', *ESB* 89, nr. 4427.
  - Dekker, M. (2016), 'Ouderenmishandeling, je moet het durven zien', NRC 15 juni 2016.
  - Dekker, R., D. Fouarge & T. Schils (2008), 'Concurrentie tussen arbeidsmarkt- en maatschappelijke participatie', *ESB* 93, p. 404-407.
  - DellaVigna, S. (2009), 'Psychology and economics: Evidence from the field', *Journal of Economic Literature*, 47(2), p. 315-372.
  - DellaVigna, S. & M.D. Paserman (2005), 'Job search and impatience', *Journal of Labor Economics*, 23(3), p. 527-588.
  - Delsen, L. (2016), *The realisation of the participation Society. Welfare State Reform in the Netherlands 2010-2015*, Radboud University Working Paper, Nijmegen: Radboud Universiteit.
  - Destatis (2010), *Demografischer Wandel in Deutschland Heft 2: Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftige im Bund und in den Ländern*, [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/DemografischerWandel/KrankenhausbehandlungPflegebeduerftige5871102109004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/DemografischerWandel/KrankenhausbehandlungPflegebeduerftige5871102109004.pdf?__blob=publicationFile).
  - DGB/Index Gute Arbeit (2010), *Wie die Beschäftigten die Arbeitsbedingungen in Deutschland beurteilen*, [http://www.dgb-index-gute-arbeit.de/downloads/publikationen/data/diga\\_report\\_10.pdf](http://www.dgb-index-gute-arbeit.de/downloads/publikationen/data/diga_report_10.pdf).
  - Dohmen, T.J., A. Falk, D. Huffman & U. Sunde (2010), 'Are risk aversion and impatience related to cognitive ability?', *American Economic Review* 100(3), p. 1238-1260.
  - Driessen, M. & K. Kraan (2011), 'Ruim kwart werknemers werkt thuis', *CBS Webmagazine*, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3452-wm.htm>.
  - Eaton, S.C. (2003), 'If You Can Use Them: Flexibility Policies, Organizational Commitment, and Perceived Performance', *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 42(2), p. 145-167 (doi:10.1111/1468-232X.00285).
  - Eggink, E., D. Oudijk & K. Sadiraj (2012), *VeVeRa-IV Actualisatie en aanpassing ramingsmodel verpleging en verzorging 2009-2030*, Den Haag: SCP.
  - Esping-Andersen, G. & D. Gallie (red.) (2002), *Why we need a new welfare state*, Oxford: OUP.

- 
- Eurostat (2013), *European labour force survey. Persons employed part-time*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?language=en&pcode=tps00159>.
  - Fagan, C. (2004), 'Gender and working time in industrialized countries', in: J.C. Messenger, *Working time and workers' preferences in industrialized countries. Finding the balance*, Routledge: Institute for Labour Studies of the International Labour Organisation series.
  - Felstead, A., N. Jewson, A. Phizacklea & S. Walters (2002), 'The Option to Work at Home: Another Privilege for the Favoured Few?', *New Technology, Work and Employment* 17(3), p. 204-223 (doi:10.1111/1468-005X.00105).
  - Feldstein, M. & D. Altman (2007), 'Unemployment insurance savings accounts', in: J.M. Poterba (red.), *Tax policy and the economy* 21, Cambridge: MIT Press, p. 35-64.
  - Frederick, S., G. Loewenstein & T. O'Donoghue (2002), 'Time Discounting and Time Preference: A Critical Review', *Journal of Economic Literature*, 40(2), p. 351-401.
  - Freeman, R.B (1998), 'War of the models. Which labour market institutions for the 21<sup>st</sup> century?', *Labour Economics* 5, p. 1-24.
  - Frey, C.B. & M.A. Osborne (2013), *The future of employment. How susceptible are jobs to computerisation?*, Mimeo. Oxford: OUP.
  - Gajendran, R.S. & D.A Harrison (2007), 'The good, the bad, and the unknown about telecommuting: Meta-analysis of psychological mediators and individual consequences', *The Journal of Applied Psychology* 92(6), p. 1524-1541 (doi:10.1037/0021-9010.92.6.1524).
  - Gerbrandy, A. & P. Kreijger (2016), *Position paper Mededingingsrecht in relatie tot samenwerking tussen zzp'ers*, Utrecht: Universiteit Utrecht.
  - Gibbons, S. & S. Machin (2006), *Transport and labour market linkages: Empirical evidence, implications for policy and scope for further research. Background Paper for the Eddington Report to the Department of Transport*, London: HM Treasury [http://www.hm-treasury.gov.uk/media/38C/A0/eddington\\_researchannex1.2\\_011206.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/media/38C/A0/eddington_researchannex1.2_011206.pdf).
  - Glass, J. (2004), 'Blessing or curse? Work-family policies and mother's wage growth over time', *Work and Occupations* 31(3), p. 367-394 (doi:10.1177/0730888404266364).
  - Golden, L. (2008), 'Limited access: Disparities in flexible work schedules and work-at-home', *Journal of Family and Economic Issues* 29(1), p. 86-109 (doi:10.1007/s10834-007-9090-7).
  - Golden, L. (2009), 'Flexible Daily Work Schedules in U.S. Jobs: Formal Introductions Needed?', *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 48(1), p. 27-54 (doi:10.1111/j.1468-232X.2008.00544.x).
  - Goodin, R.E., B. Headley, R. Muffels & H. Dirven (1999), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: CUP.
  - Goodin, R.E. (2001), 'Work and Welfare: Towards a Post-productivist Welfare Regime', *British Journal of Political Science* 31, p. 13-39.
  - Goudswaard, K., J.P. van de Toren, F. Leijnse & J. Plantenga (2002), *Anders denken over zekerheid: levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, Den Haag: Ministerie van SZW.
  - Goudswaard, K.P. & H. Nijboer (2008a), 'Sociale zekerheid: van verzekeren naar sparen', in: C.A. de Kam & A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
  - Goudswaard, K.P. & H. Nijboer (2008b), 'Sociaal sparen als hervormingsoptie', *ESB* 16 mei 2008, p. 294-297.

- 
- Groot, L. & K. Breedveld (2004), 'Time over the Life Course: Preferences, Options and Life Course Policy', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 20(3), p. 288-302.
  - Groot, L. & R. van der Veen, 'Een ontspannen arbeidsbestel voor iedereen', *Waterstof: Krant van Waterland*, nr. 18, 19 november 2006.
  - Gutiérrez-i-Puigarnau, E. & J.N. van Ommeren (2010), 'Labour supply and commuting', *Journal of Urban Economics* 68(1), p. 82-89 (doi:10.1016/j.jue.2010.03.003).
  - De Haan, P. & P. de Beer (2016), 'Globalisering en flexibel werk gaan niet vanzelfsprekend samen', *ESB* 101 (4742), p. 651-653.
  - Harrison, G.W., M.I. Lau & M.B. Williams (2002), 'Estimating individual discount rates in Denmark: A field experiment', *The American Economic Review* 92(5), p. 1606-1617.
  - Hartlief, T. (2003), 'Vrijheid en bescherming in het contractenrecht', *Contracteren* 1, p. 8.
  - Hartog, J. & J. Theeuwes, (1983), 'De onstuitbare opkomst van de werkende gehuwde vrouw', *Economisch-Statistische Berichten* 68, p. 1152-1157.
  - Hattinga Verschure, J.C.M. (1987), *Zelfredzame ouderen*, Lochem: De tijdstroom.
  - Heeger-Hertter, S. (2014), 'Mantelzorg faciliteren door verlof. Een vergelijking van het Nederlandse recht met de Duitse Familiezorgtijdwet', *TRA* 2014/54.
  - Heeger-Hertter, S. & A.G. Veldman (2015), 'Het nieuwe werken in nieuwe wetgeving? Flexibilisering van verlof, werktijd en arbeidsplaats', *Arbeidsrecht* 28 (6/7).
  - Hielscher, V., S. Kirchen-Peters & L. Nock (2017), *Pflege in den eigenen vier Wänden: Zeitaufwand und Kosten*, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
  - Hill, E.J., J.G. Grzywacz, S. Allen, V.L. Blanchard, C. Matz-Costa, S. Shulkin & M. Pitt-Catsouphes (2008), 'Defining and conceptualizing workplace flexibility', *Community, Work & Family* 11(2), p. 149-163 (doi:10.1080/13668800802024678).
  - Hill, E.J., B.C. Miller, S.P. Weiner & J. Colihan (1998), 'Influences of the virtual office on aspects of work and work/life balance', *Personnel Psychology* 51(3), p. 667-683 (doi:10.1111/j.1744-6570.1998.tb00256.x).
  - Hopenhayn, H.A. & J.P. Nicolini (1997), 'Optimal unemployment insurance', *Journal of political economy* 105(2), p. 412-438.
  - Holzmann, R. & S. Jorgensen (2001), 'Social Risk Management: a new conceptual framework for social protection, and beyond', *International Tax and Public Finance* 8, p. 529-556.
  - Huizen, T. van (2012), *Behavioural assumptions in labour economics: Analysing social security reforms and labour market transitions*, proefschrift Utrecht, Ridderkerk: Ridderprint.
  - Huizen, T.M. van & J. Plantenga, (2011), 'Labour markets effects of unemployment accounts: Insights from behavioural economics', *CESifo Economic Studies*, 57(4), p. 581-604.
  - Huizen, T.M. van & J. Plantenga (2014), 'Job search behaviour and time preferences: testing exponential versus hyperbolic discounting', *De Economist* 162(3), p. 223-245.
  - IBO (2015), *Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag.
  - Ingen, E. van (2009), *Wat kenmerkt de vrijwilliger? Tijdbestedingspatronen en levensfasen tussen 1975 en 2005*, Den Haag: SCP.
  - Institut für Demoskopie Allensbach (2010), *Vereinbarkeit von Pflege und Beruf: Eine repräsentative Bestandsaufnahme unter Berufstätigen im Auftrag des BMFSFJ*, [http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx\\_studies/7550\\_Monitor\\_Familienleben\\_2010.pdf](http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/7550_Monitor_Familienleben_2010.pdf).

- 
- Interdepartementale werkgroep (2017), *Onderzoek varianten kwalificatie arbeidsrelatie, aanhangsel bij Kamerstukken II 2016/17*, 34036, 64.
  - Jaumotte, F. (2003), *Female labour force participation: Past trends and main determinants in OECD countries* (Economics Department Working Papers no. 376), Paris: OECD.
  - Jenson, J. (2009), 'Lost in translation: the social investment perspective and gender equality', *Social Politics* 16(4), p. 446-483.
  - Joesch, J.M. (1997), 'Paid leave and the timing of women's employment before and after birth', *Journal of Marriage and the Family* 59(4), p. 1008-1021.
  - Jongen, E. (2009), *An analysis of individual accounts for the unemployment risk in the Netherlands*, Den Haag: CPB.
  - Jongen, E.L.W., B.J. Kuipers & E.W.M.T. Westerhout (2002), *Verlof en arbeidsmarkt*, Den Haag: CPB.
  - Jongen, E. & D. Van Vuuren (2004), 'Kinderopvang, verlofregelingen en arbeidsparticipatie', *Tijdschrift voor Politieke Economie* 25(4), p. 83-118.
  - Jongen, E.L.W. & A.H. van Vuren (2008), *Individuele spaarrekeningen voor werkloosheid: mirakel of mythe?*, Den Haag: CPB.
  - Josten, E. & A. de Boer (2015a), *Concurrentie tussen mantelzorg en betaald werk*, Den Haag: SCP.
  - Josten, E. & A. de Boer (2015b), 'Mantelzorg en betaald werk bij vrouwen en mannen', *TvA* 31(4), p. 422.
  - Kelliher, C. & D. Anderson (2010), 'Doing more with less? Flexible working practices and the intensification of work', *Human Relations* 63(1), p. 83-106 (doi:10.1177/0018726709349199).
  - Kerkhofs, M., H. Chung & P. Ester (2008), 'Working time flexibility across Europe: A typology using firm-level data', *Industrial Relations Journal* 39(6), p. 569-585 (doi:10.1111/j.1468-2338.2008.00506.x).
  - Klaauw, B. van der & J.C. van Ours (2013), 'Carrot and stick: How re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare', *Journal of Applied Econometrics* 28(2), p. 275-296.
  - Klerk, M. de, A. de Boer, S. Kooiker, I. Plaisier & P. Schyns (2014), *Hulp geboden*, Den Haag: SCP.
  - Klerk, M. de, A. de Boer, I. Plaisier, P. Schyns & S. Kooiker, S. (2015), *Informele hulp: wie doet wat?*, Den Haag: SCP.
  - Koning, J. de, H. Kroes & A. van der Steen (2006), *Patronen van werk en gebruik van sociale regelingen*, Rotterdam: SEOR.
  - Koopmans, I. (2007), *De beheersing en verdeling van het zorgrisico. Modernisering van de sociale zekerheid 1987-2007*, Amsterdam: Aksant.
  - Koopmans, I. & M.M.J. Stavenuiter (2001), *Tijd voor arbeid en zorg. Spreiding van de arbeidstijd over de levensloop*, Breukelen: NYFER.
  - Keuzenkamp, S. (red.) (2004), *Een EER voor de levensloopregeling*, Den Haag: SCP.
  - Koppers, L.L.J., E.M.M. de Vroome, G.M.J. Mars, B.J.M. Janssen, M.H.J. van Zwieten & S.N.J. van den Bossche (2013), *Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2012. Methodologie en globale resultaten*, Hoofddorp: TNO (<http://www.monitorarbeid.tno.nl/publicaties/nea-2012>).
  - Kromhout, M., P. Feijten, F. Vonk, M. de Klerk, A.M. Marangos, W. Mensink, M. den Draak & A. de Boer (2014), *De Wmo in beweging. Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012*, Den Haag: SCP.

- 
- Krueger, A.B. & A. Mueller (2010), 'Job search and unemployment insurance: New evidence from time use data', *Journal of Public Economics* 94(3), p. 298-307.
  - Laat, J. de (2017), 'De overeenkomst van opdracht, algemene voorwaarden en de zelfstandige zonder personeel', TRA 2017/69.
  - Leon, M. & E. Pavolini (2014), "'Social Investment" or Back to "Familism": The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain', *South European Society and Politics*, 19(3), p. 353-369.
  - Lutz, H. (2009), 'Who Cares? Migrantinnen in der Pflegearbeit in deutschen Privathaushalten', in: Chr. Larsen et al. (red.), *Illegale Beschäftigung in Europa: die Situation in Privathaushalten älterer Personen*, München: Hampp.
  - Manning, A. (2003), 'The real thin theory: Monopsony in modern labour markets', *Labour Economics* 10(2), p. 105-131 (doi:10.1016/S0927-5371(03)00018-6).
  - Meester E. de & S. Keuzenkamp (2011), *Verlof vragen*, Den Haag: SCP.
  - Merens, A. & B. Hermans (2009), *Emancipatiemonitor 2008*. Den Haag: SCP/CBS.
  - Messenger, J.C. (2010), 'Working time trends and developments in Europe', *Cambridge Journal of Economics* 35(2), p. 295-316 (doi:10.1093/cje/beq022).
  - Mezzo (2012), *De informele zorg in cijfers*, [http://www.mezzo.nl/webwinkel/informele\\_zorg\\_in\\_nederland\\_in\\_cijfers/8942](http://www.mezzo.nl/webwinkel/informele_zorg_in_nederland_in_cijfers/8942).
  - Mezzo (2013), *Vervangende zorg*, [http://www.mezzo.nl/vervangende\\_zorg](http://www.mezzo.nl/vervangende_zorg).
  - Ministerie van BZK (2005), *Personeels- en mobiliteitsonderzoek overheidspersoneel 2003-2004*, Den Haag: Ministerie van BZK, <http://arbeidenoverheid.nl/media/23501/12%20POMO%202003-2004.pdf>.
  - Ministerie van SZW (1997), *Kansen op combineren: arbeid, zorg en economische zelfstandigheid*, Den Haag: Ministerie van SZW.
  - Ministerie van SZW (2011), *Evaluatie Levensloopregeling*, Den Haag: Ministerie van SZW.
  - Ministerie van SZW (2013), *Pensioen van zelfstandigen; Onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor*, Den Haag: Ministerie van SZW.
  - Ministerie van SZW (2014), *Arbeid en (mantel)zorg 2014*, Den Haag: Ministerie van SZW.
  - Ministerie van SZW (2015), *Arbeid en zorg 2015. Een onderzoek naar de cao-bepalingen gerelateerd aan de Wet modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden*, Den Haag: Ministerie van SZW.
  - Mot, E. (2013), 'Het zorgstelsel in internationaal perspectief', in: C. van Ewijk et al. (red.), *Toekomst voor de zorg*, Den Haag: CPB.
  - Movisie (2014), *Wijzigingen AWBZ en WMO: een overzicht*, <https://www.movisie.nl/artikel/wijzigingen-awbz-wmo-overzicht>.
  - Nederlandse Mededingingsautoriteit (2007), *Visiedocument Cao-tariefbepalingen voor zelfstandigen en de Mededingingswet*, Den Haag: NMa.
  - Nibud (2014), *Inkomenseffecten voor mantelzorgers*, Den Haag: Nibud.
  - Nivel en Alzheimer Nederland (2014), *Dementiemonitor Mantelzorg*.
  - Noonan, M.C. & J.L. Glass (2012), 'The hard truth about telecommuting', *Monthly Labor Review* 135(6), p. 38-45.
  - OECD (2011), *Health at a glance 2011*, Paris: OECD.
  - OECD (2014), *Employment Outlook 2014*, Paris: OECD.
  - Oey, K. (2014), *De rechtspositie van de zzp'er in vergelijking met de werknemer*, master-scriptie Universiteit Utrecht.

- 
- Ondrich, J., C.K. Spiess & Q. Yang (1996), 'Barefoot and in a German kitchen: Federal parental leave and benefit policy and the return to work after childbirth in Germany', *Journal of Population Economics* 9(3), p. 247-266.
  - Ondrich, J., C.K. Spiess, Q. Yang & G. Wagner (2003), 'The Liberalization of Maternity Leave Policy and the Return to Work after Childbirth in Germany', *Review of Economics of the Household* 1, p. 77-110.
  - Oudijk, D., A. de Boer, I. Woittiez, J. Timmermans & M. de Klerk (2010), *Mantelzorg uit de doeken*, Den Haag: SCP.
  - Ours, J.C. van (2003), *WW in de 21ste eeuw*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
  - Panteia (2014), *Effecten van de verruimde bagatelvrijstelling*, Zoetermeer: Panteia. Bijlage bij Kamerstukken II, 2014/15, 34121, 1.
  - Paoli, P. & D. Merllié (2001), *Third European Survey on Working Conditions 2000. Eurofound report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2001/21/en/1/ef0121en.pdf>).
  - Parent-Thirion, A., E. Fernández Macía, J. Hurley & G. Vermeylen (2007), *Fourth European Working Conditions Survey*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/98/en/2/ef0698en.pdf>.
  - Parent-Thirion, A. & P. Paoli (2003), *Working Conditions in the Acceding and Candidate Countries*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2003/06/en/1/ef0306en.pdf>.
  - Pennings, F., T. Erhag & S. Stendahl (red.) (2013), *Non-public Actors in Social Security Administration. A Comparative Study*, Alphen a/d Rijn: Kluwer Law International.
  - Peters, P. & T. van der Lippe (2007), 'The time-pressure reducing potential of telehomeworking: The Dutch case', *The International Journal of Human Resource Management* 18(3), p. 430-447 (doi:10.1080/09585190601167730).
  - Plantenga, J. (2003), 'Changing work and life patterns: Examples of new working-time arrangements in the European member states', in: J. Zollinger Giele & E. Holst, *Changing life patterns in western industrial societies*, Oxford: Elsevier, p. 119-135 ([http://dx.doi.org/10.1016/S1040-2608\(03\)08006-7](http://dx.doi.org/10.1016/S1040-2608(03)08006-7)).
  - Plantenga, J. (2004), 'Zorgen in en om de levensloop', *Economisch Statistische Berichten*, 89 (4427).
  - Plantenga, J. (2017), 'Flexibel werken en de combineerbaarheid van arbeid en zorg in' in: WRR, *Voor de Zekerheid*, Den Haag: WRR, p. 257-272.
  - Plantenga, J. & C. Remery (2010), *Flexible working time arrangements and gender equality – A comparative review of 30 European countries. Report of the EU Expert Group on Gender and Employment (EGGE)*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6182&langId=en>.
  - Portegijs, W. & M. van den Brakel (2016), *Emancipatiemonitor 2016*, Den Haag: SCP/CBS.
  - Possenriede, D., W.H.J. Hassink & J. Plantenga (2014a), *Does Face-Time Affect Your Career?*, Utrecht: Tjalling C. Koopmans Institute (<http://hdl.handle.net/1874/300231>).
  - Possenriede, D., W.H.J. Hassink & J. Plantenga (2014b), *Does Temporal and Locational Flexibility of Work Reduce Absenteeism?*, Utrecht: Tjalling C. Koopmans Institute (<http://hdl.handle.net/1874/298963>).

- Possenriede, D., W.H.J. Hassink & J. Plantenga (2014c), *Does Temporal and Locational Flexibility of Work Increase the Labour Supply of Part-Timers*, Utrecht: Tjalling C. Koopmans Institute (<http://hdl.handle.net/1874/300232>).
- Possenriede, D. & J. Plantenga (2014), *Temporal and locational flexibility of work, working-time fit, and job satisfaction*, IZA Discussion Paper 8436, Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA) (<http://ftp.iza.org/dp8436.pdf>).
- Preis, U. & L. Nehring (2008), 'Das Pflegezeitgesetz', *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, p. 733.
- Putters, K. (2014), *Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving*, Den Haag: SCP.
- Pylkkänen, E. & N. Smith (2004), *Career Interruptions due to Parental Leave: A Comparative Study of Denmark and Sweden*, Working paper 04-1, Aarhus: Aarhus School of Business.
- Rau, B. (2003), 'Flexible work arrangements', in: E. Kossek & M. Pitt-Catsouphes (red.), *Work and family encyclopedia*, Chestnut Hill, MA: Sloan Work and Family Research Network ([http://repo.library.upenn.edu/storage/content/2/h94f69es38oo6k6s-1/Flexible\\_Work\\_Arrangements.pdf](http://repo.library.upenn.edu/storage/content/2/h94f69es38oo6k6s-1/Flexible_Work_Arrangements.pdf)).
- Regeerakkoord Rutte I (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Concept Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010.
- Regeerakkoord Rutte II (2012), *Bruggen slaan*. Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012.
- Regeerakkoord Rutte III (2017), *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017.
- Reilly, P.A. (2001), *Flexibility at work: Balancing the interests of employer and employee*, Aldershot: Gower.
- Rezwani, N. (2006), *Een verplicht spaarsysteem voor het werkloosheidsrisico*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- RIVM(2013), *Maatschappelijke participatie en gezondheid. Themaport Volksgezondheid Toekomstverkenning (VTV) 2014*.
- RIVM (2013), *Nationaal Kompas volksgezondheid. Mantelzorg: Heden, verleden en toekomst. Hoeveel mensen verlenen mantelzorg?*, <http://www.nationaalkompas.nl/participatie/mantelzorg/hoeveel-mensen-verlenen-mantelzorg/>.
- Robalino, D., M. Vodopivec & A. Bodor, (2009), *Savings for Unemployment in Good or Bad Times: Options for Developing Countries*, IZA Discussion Paper No. 4516.
- Robalino, D.A. & M. Weber (2013), 'Designing and implementing unemployment benefit systems in middle and low income countries: beyond risk-pooling vs savings', *IZA Journal of Labor Policy*, 2(1), p. 12.
- Román, A. (2006), *Deviating from the standard: Effects on labor continuity and career patterns*, proefschrift Utrecht.
- Rommelse, A.F. (2014), *De arbeidsongeschiktheidsverzekering: tussen publiek en privaat*, proefschrift Leiden, Leiden: Leiden University Press.
- Roozendaal, W.L. (2011), *Werk en privé. De strijd om tijd in het arbeidsovereenkomstenrecht*, Deventer: Kluwer.
- Rothgang, H. et al. (2015), *Barmer GEK Pflegereport 2015*, <https://www.barmer.de/blob/36042/73f4ded2ea20652834aeebb7c2bc16a/data/pdf-barmer-gek-pflegereport-2015.pdf>.
- Ruhm, C.J. (1998), 'The economic consequences of parental leave mandates: Lessons from Europe', *Quarterly Journal of Economics*, 113(1), p. 285-317.



- 
- Russo, G. & W.H.J. Hassink (2008), 'The part-time wage gap: A career perspective', *De Economist* 156(2), p. 145-174 (doi:10.1007/s10645-008-9087-0).
  - RVZ (2006), *Informele zorg. Het aandeel van mantelzorgers en vrijwilligers in de informele zorg*, Den Haag: Raad voor Volksgezondheid.
  - Rønsen, M. & M. Sundström (1996), 'Maternal employment in Scandinavia: A comparison of the after-birth employment activity of Norwegian and Swedish women', *Journal of Population Economics* 9(3), p. 267-285.
  - Sakkers, J. (2010), *Samenwerken met collega-ondernemers*, Noordbeemster: ZZP barometer.
  - Schneider, U. (2006), 'Informelle Pflege aus ökonomischer Sicht', *ZSR* 52, Heft 4.
  - Schuyt, K. (2013), *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen*, <http://www.keesschuyt.nl/noden-en-wensen-verzorgingsstaat-gezien-als-historisch-fenomeen>.
  - SCP (2008), *Verdeelde tijd. Waarom vrouwen in deeltijd werken*, Den Haag: SCP.
  - SCP (2009), *Mantelzorg: een overzicht van de steun van en aan mantelzorgers in 2007*, Den Haag: SCP.
  - SCP (2015a), *Informele hulp: wie doet er wat? Kerncijfers*, Den Haag: SCP.
  - SCP (2015b), *Informele hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014*, Den Haag: SCP.
  - SCP en CBS (2014), *Emancipatiemonitor*, Den Haag: SCP.
  - SCP en CBS (2016), *Emancipatiemonitor*, Den Haag: SCP.
  - Seibl, M. (2014), 'Die Familie als soziales Sicherungssystem: Neues zur Verwirkung des Aszendentenunterhalts bei Kontaktverweigerung des Bedürftigen', *NJW/Neue Juristische Wochenschrift* 16, p. 1151-1153.
  - Sennett, R. (1998), *The corrosion of character: The personal consequences of work in the new capitalism*, New York: Norton.
  - Schippers, J. & J. Plantenga (2001), 'Het combinatiescenario en de noodzakelijke veranderingen in het emancipatiebeleid', in: N. van den Heuvel e.a., *De transitionele arbeidsmarkt*, Amsterdam: Elsevier.
  - Schmid, G (2006), 'Social Risk Management through transitional labour markets', *Socio-economic Review* 4, p. 1-33.
  - Schönberg, U. & J. Ludsteck (2007), *Maternity leave legislation, female labor supply and the family wage gap*, IZA Discussion Paper no. 2699, Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).
  - SER (2006), *Welvaartsgroei voor en door iedereen*, Advies voor het sociaal-economische beleid op middellange termijn, Den Haag: SER.
  - SER (2010), *ZZP'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, nr. 2010/04, Den Haag: SER.
  - SER (2011), *Tijden van de samenleving: Slimmer organiseren van tijd en plaats van arbeid en dienstverlening*, Den Haag: SER.
  - SER (2016a), *Verkenning Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodekking*, Den Haag: SER.
  - SER (2016b), *Een werkende combinatie, deel II, Analyses*, Den Haag: SER.
  - Sluiter, R. (2014), 'Participatiesamenleving steunt op vrouwen', *Sociologie Magazine* 22, p. 10-11.
  - Smulders, P., K. Kraan & F. Pot. (2011), 'Telewerkers vormen een elite', *Economisch Statistische Berichten* 96 (4616), p. 493-495.

- Stafford, F.P. & M. Sundström (1996), ‘Time out for Childcare: Signalling and Earnings Rebound Effects for Men and Women’, *Labour* 10(3), p. 609-629 (doi:10.1111/j.1467-9914.1996.tb00102.x).
- Stichting PAWW (2017), *Toelichting op de Regeling Private Aanvulling WW en loongelateerde WGA (PAWW). Algemene en artikelsgewijze toelichting Aanvullingsreglement PAWW.*
- Stichting van de Arbeid (2013), *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*, Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Stichting Werk & Mantelzorg (2013a), *Maatschappelijke context*, <http://www.werkenmantelzorg.nl/stichting/maatschappelijk-belang-en-ontwikkeling>.
- Stichting Werk & Mantelzorg (2013b), *Maak Werk van Mantelzorg!*, [http://www.izagezondsamenn.nl/sitecollectiondocuments/2013/presentatie\\_maak\\_werk\\_van\\_mantelzorg!.pdf](http://www.izagezondsamenn.nl/sitecollectiondocuments/2013/presentatie_maak_werk_van_mantelzorg!.pdf).
- Stiglitz, J.E. & J. Yun (2005), ‘Integration of unemployment insurance with retirement insurance’, *Journal of Public Economics*, 89(11-12), p. 2037-2067.
- Struijs, A.J. (2006), *Informeel zorg*, Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid.
- Taskforce DeeltijdPlus (2010), *De discussie voorbij. Eindrapport Taskforce DeeltijdPlus*, Den Haag: Ministerie van SZW, <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/04/06/de-discussie-voorbij-eindrapport-taskforce-deeltijdplus/129-2010-3-14091.pdf>.
- Tatsiramos, K. & J.C. van Ours (2014), ‘Labor market effects of unemployment insurance design’, *Journal of Economic Surveys*, 28(2), p. 284-311.
- Teulings, C.N., R.J. van der Veen & W.A. Trommel (1997), *Dilemma's van sociale zekerheid: een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, 's-Gravenhage: VUGA.
- Tonkens, E. (2014), *Misverstanden over de participatiesamenleving*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- UWV, *Kwantitatieve informatie 2015*, Amsterdam: UWV.
- Van Echtelt, P., S. Croezen, J.D. Vlasblom & M. De Voogd-Hamelink (2016), *Aanbod van arbeid 2016*, Den Haag: SCP.
- Van Echtelt, P., R. Schellingerhout & M. De Voogd-Hamelink (2015), *Vraag naar arbeid 2015, opvattingen en gedrag van werkgevers ten aanzien van actuele arbeidsmarktthema's*, Den Haag: SCP.
- Veen, R. van der & L. Groot, ‘Post-Productivism and Welfare States: A Comparative Analysis’, *British Journal of Political Science* 36 (4), 2006, p. 593-618.
- Verbeek-Oudijk, D., I. Woitiez, E. Eggink & L. Putman (2014), *Who cares in Europe? A comparison of long-term care for the over-50s in sixteen European countries*, The Hague: SCP.
- ver.di (2014), *Migrantinnen aus Osteuropa in Privathaushalten*, Berlin: Ver.di.
- Vermeend, W. & R. van der Ploeg (2016), ‘Werk moet centraal staan en niet vast of flexibel’, *De Telegraaf* 27 augustus 2016.
- Vodopivec, M. (2010), ‘How viable are unemployment insurance savings accounts? simulation results for Slovenia’, *Comparative Economic Studies*, 52(2), p. 225-247.
- Vodopivec, M. (2013), ‘Introducing unemployment insurance to developing countries’, *IZA journal of labor policy*, 2(1), p. 1.
- Vries, J. de & F. van der Mooren (2010), ‘Mantelzorgers op de arbeidsmarkt’, *Sociaal-economische trends* 3, p. 49-58.
- Vries, N.E. de & P.J.M. Vroonhof (2010), *Stand van zaken zonder personeel: structurele karakterschets van zzp'ers*, Zoetermeer: EIM.

- 
- Westerveld, M. (2011), *Het stiefkind van het arbeidsrecht, De complexe relatie van zelfstandige arbeid en sociale verzekering*, oratie, Amsterdam: UvA 2011.
  - Wetzstein, M., A. Rommel & C. Lange (2015), 'Pflegende Angehörige – Deutschlands größter Pflegedienst', *GBE Kompakt*, 3/2015.
  - Wielers, R. & D. Raven (2013), 'Part-Time Work and Work Norms in the Netherlands', *European Sociological Review* 29(1), p. 105-113 (doi:10.1093/esr/jcr043).
  - Wilthagen, T. e.a. (2012), *Naar een nieuw Dutch Design voor flexibel én zeker werk*, <http://www.factorvijf.eu/wp/wp-content/uploads/2012/06/ManifestDutchDesign.pdf>.
  - Witteloostuijn, A. & M. Sanders (2010), *It takes two to tango. Het Yin en Yang van markt en overheid als gelijkwaardige ordeningsprincipes*, D66 Kenniscentrum Beleidsdocument Markt & Overheid.
  - Wolff, D.J.B. de (2002), *Wet arbeid en zorg*, Deventer: Kluwer.
  - Wolff, D.J.B. de & F.J.L. Pennings (2009), 'Dienstbetrekking of zelfstandig ondernemerschap, de reikwijdte van de sociaalrechtelijke bescherming van de zelfstandige zonder personeel', in: S.S.M. Peters & M.S. Houwerzijl (red.), *Exit: Onderneming, werknemer en het einde van de dienstbetrekking*, Deventer: Kluwer, p. 363-388.
  - WRR (2006), *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
  - WRR (2017), *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR.
  - Zandvliet, K. e.a. (2013), *ZZP tussen werknemer en ondernemer*, Rotterdam: SEOR.
  - Zorginstituut (2016), *Zorginstituut Magazine December 2016*, Den Haag: Zorginstituut Nederland.
  - Zwart-Olde, I., M. Jacobs & M. Broese van Groenou (2013), *Zorgnetwerken van kwetsbare ouderen. Onderzoeksrapportage voor hulpverleners, onderzoekers en (beleids)medewerkers in de ouderenzorg*, [http://www.fsw.vu.nl/nl/Images/Rapportage%20ZKO%20incl%20cover\\_tcm30-338653.pdf](http://www.fsw.vu.nl/nl/Images/Rapportage%20ZKO%20incl%20cover_tcm30-338653.pdf).

