



Centraal Planbureau

CPB Achtergronddocument | 17 november 2016

Uitdagingen en beleidsrichtingen voor de Nederlandse welvaartsstaat

Rob Euwals
Niels Muselaers

Samenvatting

De Nederlandse arbeidsmarkt verandert door technologische vooruitgang, globalisering, migratie en een hoger opgeleide en vergrijzende beroepsbevolking. Daarnaast verblijft een groeiende groep werkenden in de flexibele schil en die heeft daardoor weinig tot geen toegang tot de verworvenheden van de welvaartsstaat. In deze publicatie onderscheiden we drie functies van de welvaartsstaat: verzekeren, herverdelen en beschermen. De economische en demografische trends leiden tot grotere onzekerheden en vooral werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt krijgen een verder toenemende behoefte aan verzekering en bescherming. Omdat de concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt op bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden toeneemt, neemt de effectiviteit van de overheid om verzekering en bescherming te bieden af.

De beleidsuitdaging is om werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt verzekering en bescherming te bieden zonder het belang van de activerende werking en de financiële houdbaarheid van het stelsel uit het oog te verliezen. De overheid heeft weliswaar beperkte beleidsinstrumenten om de economische en demografische trends te beïnvloeden, maar heeft wèl invloed op de flexibilisering van de arbeidsmarkt via het arbeidsrecht en de arbeidsmarktinstituties.

We beschrijven drie beleidsrichtingen om de (on-)zekerheden op de arbeidsmarkt op een meer gelijke manier te verdelen en de balans tussen de voor- en nadelen van flexibele vormen van arbeid te herijken. En wel zodanig dat het grote gevolgen heeft voor de werkgelegenheid en de houdbaarheid van de welvaartsstaat. De eerste richting betreft een *gerichte welvaartsstaat* die minder verzekering en bescherming biedt, maar daarbij wel werkenden aan de onderkant meer kansen op een vaste baan biedt. De tweede richting betreft een *corporatistische welvaartsstaat* met nadruk op het verzekeren en beschermen van het arbeidsinkomen in een bedrijf of sector. Om concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen dient het gebruik van flexibele arbeid met minder goede voorwaarden strenger gereguleerd te worden. De derde richting betreft een *universele welvaartsstaat* met regelingen voor alle werkenden. Allen zijn dan verzekerd zodat het verschil tussen de contractvormen afneemt. Ieder van de beleidsrichtingen heeft zijn eigen voor- en nadelen en de weging daarvan is aan de politiek.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Functies en ontwerp van verzorgingsstaten	6
2.1	De functies de welvaartsstaat	6
2.2	Typen verzorgingsstaten.....	7
2.3	De functies van sociale zekerheid.....	9
2.4	De functies van fiscaal beleid.....	13
2.5	De functies van arbeidsmarktinstituties	14
2.6	Conclusie.....	18
3	Trends en hun effect.....	20
3.1	Technologische vooruitgang en globalisering	20
3.2	Een veranderende beroepsbevolking.....	23
3.3	Migratie	26
3.4	Flexibilisering	28
3.5	Conclusie.....	31
4	Beleidsopties.....	32
4.1	Beleidsopties verzekeren	33
4.2	Beleidsopties herverdelen	35
4.3	Beleidsopties beschermen	36
4.4	Beleidsrichtingen	38
4.5	Conclusie.....	41

1 Inleiding

De Nederlandse arbeidsmarkt verandert. Als gevolg van technologische vooruitgang en globalisering verdwijnen bestaande banen en komen er nieuwe banen bij en zorgen migratie en vergrijzing voor verschuivingen in arbeidsaanbod en -vraag. De ontwikkelingen brengen kansen met zich mee, zeker voor een bevolking met een toenemende arbeidsparticipatie en een toenemend opleidingsniveau. De ontwikkelingen brengen ook nieuwe onzekerheden met zich mee. Een groeiende groep werkenden verblijft in de flexibele schil en heeft mede daardoor weinig of geen toegang tot verzekering en bescherming terwijl de risico's door verdwijnende banen toenemen.

De ontwikkelingen beïnvloeden de effectiviteit van de arbeidsmarktinstuties en het sociale zekerheidsbeleid. De Nederlandse welvaartsstaat is een ingewikkeld stelsel van regels die hun legitimatie vinden in de democratische rechtsstaat. Daarmee kan gesteld worden dat het stelsel tegemoet komt aan de voorkeur van de Nederlandse kiezer. De ontwikkelingen roepen echter vragen op, zeker wanneer die zich doorzetten. Biedt de welvaartsstaat straks nog steeds het gewenste niveau van verzekering en bescherming? Zal het stelsel in staat blijven ongelijkheid te beperken? En blijft het stelsel financieel houdbaar en voldoende activerend?

In hoofdstuk 2 van deze studie bespreken we de belangrijkste functies van de instituties en bespreken we het ontwerp van de Nederlandse welvaartsstaat. In hoofdstuk 3 bespreken we op welke wijze de trends effect hebben op de mate waarin instituties deze functies dienen. Daarbij maken we dankbaar gebruik gemaakt van de studies van Van den Berge en Ter Weel (2015) over baanpolarisatie in Nederland en De Graaf-Zijl et al. (2015a) over de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden in 2025. Ook bouwen we voort op *Reinventing the Welfare State* (De Mooij et al. 2006), waarin ook de robuustheid van de welvaartsstaat voor schokken in immigratie, economische integratie en technologische ontwikkeling is onderzocht. In onze studie hanteren we een omgekeerde aanpak: we starten onze redenering vanuit de trends en beredeneren daarvanuit welke gevolgen dit heeft voor de werking van de instituties.

Het is een belangrijke beleidsuitdaging om kwetsbare groepen toegang te geven tot verzekering en bescherming, zonder daarbij de financiële houdbaarheid en de activerende werking van het stelsel uit het oog te verliezen. Empirisch onderzoek, dat tegelijk met deze studie uitkomt, laat zien dat vooral jongeren, allochtonen en laagopgeleiden tijdelijke contracten hebben, dat de groep van zelfstandigen divers is en dat de omvang van de flexibele schil niet vanzelf krimpt bij een aantrekkende economie (Euwals en de Graaf-Zijl 2016). In hoofdstuk 4 bespreken we beleidsrichtingen die een passende reactie kunnen zijn op de uitdaging. Vervolgens bespreken we welke richtingen bij elkaar passen en welke gevolgen de bij elkaar passende richtingen hebben voor de werking van de arbeidsmarkt en het bereik van de sociale zekerheid.

2 Functies en ontwerp van verzorgingsstaten

In dit hoofdstuk bespreken we drie functies van de welvaartsstaat, namelijk verzekeren, herverdelen en beschermen. De functies worden benaderd vanuit de behoefte van werkenden en de manier waarop werkgevers en overheid invulling daaraan kunnen geven, en welaten vele andere functies die de welvaartsstaat heeft buiten beschouwing. Wel bespreken we in hoofdstuk 4 vormen van beleid die niet direct in de functies voorzien, maar wel daaraan bijdragen, zoals investeringen in scholing en duurzame inzetbaarheid. In paragraaf 2.2 introduceren we drie typen verzorgingsstaten. Deze voegen een extra dimensie toe aan de toch al ingewikkelde materie, maar in hoofdstuk 4 laten we zien dat beleid langs deze dimensie gekarakteriseerd kan worden. Tot slot bespreken we hoe de sociale zekerheid (paragraaf 2.3), fiscaal beleid (paragraaf 2.4) en de arbeidsmarktinstuties (paragraaf 2.5) voorzien in de functies van de Nederlandse welvaartsstaat. Paragraaf 2.6 concludeert.

2.1 De functies de welvaartsstaat

Het sociale zekerheidsbeleid en de arbeidsmarktinstuties hebben als doel om als onwenselijk beschouwde uitkomsten van vrije arbeidsmarkten bij te sturen. We maken onderscheid tussen de volgende drie functies.

Verzekeren: Verminderen inkomensfluctuaties door onvrijwillig verlies arbeidsinkomen.

Zowel voor een individu als voor een maatschappij heeft het voordelen als inkomensniveaus relatief stabiel zijn over de tijd. Het individu hoeft zijn consumptiepatroon niet aan te passen bij werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of na pensionering.¹ Daarbij helpt verzekeren ook tegen kortzichtiggedrag indien huishoudens te weinig opzij leggen voor pensionering en/of onverwachte inkomensschokken. Verder is het ook goed voor de macro-economische stabiliteit, omdat bij oplopende werkloosheid de vraaguitval wordt beperkt. Het is daarom wenselijk dat mensen zich kunnen verzekeren tegen het verlies van arbeidsinkomen.

Herverdelen: Beperken van ongelijkheid door herverdeling en risicosolidariteit.

Niet iedereen wordt met hetzelfde talent geboren, of krijgt dezelfde mogelijkheden om zich te ontplooiën. Dit leidt tot verschillen in inkomens en consumptiemogelijkheden. Om ongelijkheid te beperken wordt inkomen herverdeeld. Ook lopen mensen in verschillende mate risico's. Mensen met minder talent of een slechtere gezondheid lopen een grotere kans om werkloos of arbeidsongeschikt te worden. Om ongelijkheid te beperken wordt daarom ook risicosolidariteit toegepast tussen mensen met een groot en een klein risico.

¹ De Mooij et al. (2006) noemen 'inkomensherverdeling over de levensloop' als een aparte functie van de welvaartsstaat. In deze studie kiezen we ervoor dit niet als aparte functie te hanteren. In plaats daarvan scharen we de pensioenvoorziening deels onder de verzekeringsfunctie – tegen het langlevensrisico – en deels onder de herverdelingsfunctie – van werkenden naar niet werkenden.

Beschermen: Bieden van bescherming bij marktmacht.

Werkenden hebben niet allemaal een even goede positie op de arbeidsmarkt. Als er sprake is van een ongelijke machtsbalans tussen de werkende en de werk- of opdrachtgever, dan heeft dit negatieve effecten voor de werkende zelf. Deze krijgt dan bijvoorbeeld een te laag loon², wordt geconfronteerd met slechte arbeidsomstandigheden of heeft weinig prikkel om te investeren in scholing. Hier kan ook de maatschappij nadeel van ondervinden, omdat een deel van de kosten kan worden afgewenteld op het collectief – bijvoorbeeld wanneer de betrokkene werkende hierdoor aanspraak op een uitkering maakt. Om misbruik van een machtspositie te voorkomen, beschermt de overheid werkenden met een stelsel van rechten en plichten.

Hoewel sociale zekerheidsbeleid en de arbeidsmarktinstituties nuttige economische functies vervullen, gaat het bijsturen van vrij werkende markten vaak ten koste van de werkgelegenheid en productiviteit. Als gevolg van sociale zekerheid, (arbeidsrechtelijke) bescherming van werkenden en herverdeling worden de prikkels om te werken verzwakt, terwijl het voor werkgevers minder aantrekkelijk wordt om banen te creëren. Het verlies aan werkgelegenheid en productiviteit resulteert in lagere premie- en belastinginkomsten en hogere uitkeringslasten. Er vindt dus een uitruil plaats tussen gelijkheid enerzijds en werkgelegenheid en productiviteit anderzijds. Om deze negatieve effecten te beperken is er de laatste decennia meer aandacht voor de beheersing van uitkeringsvolumes en –kosten en de activerende werking van het stelsel. Door de vormgeving van instituties en met flankerend beleid worden werkenden, uitkeringsafhankelijken en werkgevers verleid tot gewenst gedrag, terwijl ongewenst gedrag wordt ontmoedigd. Er worden bijvoorbeeld strengere voorwaarden gesteld aan uitkeringen en uitkeringsafhankelijkheid wordt actief bestreden met actief arbeidsmarktbeleid.

2.2 Typen verzorgingsstaten

In alle moderne verzorgingsstaten zijn instituties tot stand gekomen die gezamenlijk de hiervoor beschreven functies vervullen en tegelijkertijd beogen de negatieve effecten op werkgelegenheid en productiviteit te beperken. Het ontwerp van verschillende instituties en de welvaartsstaat verschilt niettemin sterk tussen landen. Esping Andersen (1990) onderscheidt drie ideaaltypen Europese welvaartsstaten: de sociaal democratische, de corporatistische en de liberale welvaartsstaat.³ Een vergelijkbaar onderscheid wordt gemaakt door De Mooij et al. (2006), die deze ideaaltypen welvaartsstaten respectievelijk de universele, de decentrale en de gerichte welvaartsstaat noemen. Het is afhankelijk van het belang dat een bevolking hecht aan de hiervoor beschreven functies (tabel 2.1) en welke afweging er wordt gemaakt in de uitruil tussen gelijkheid enerzijds en werkgelegenheid en productiviteit anderzijds voor welk type welvaartsstaat wordt gekozen. De drie ideaaltypen verzorgingsstaten verschillen daarbij sterk in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen staat, sociale partners en het individu.

² Met 'te laag' wordt bedoeld dat als gevolg van de grote onderhandelingsmacht van de werkgever het loon lager is dan het zogenaamde evenwichtsniveau. Dit lagere loon gaat ten koste van de werkgelegenheid (zie o.a. Manning 2005).

³ Eerder onderscheidde Titmuss (1974) in dezelfde het 'institutional redistributive' model, het 'industrial achievement' model en het 'residual welfare' model.

De universele welvaartsstaat

In deze welvaartsstaat worden regelingen op centraal niveau vastgesteld en ze gelden over het algemeen voor alle werkzame personen of werknemers. De drie functies worden alle bediend, waarbij er nadruk ligt op herverdelen. Om negatieve effecten op de werkgelegenheid en productiviteit te verminderen is er flankerend beleid gericht op activering: kinderopvang en scholing worden gesubsidieerd en er wordt ingezet op integratie van laaggeschoolden. Inkomenszekerheid wordt geboden door universele regelingen. De ontslagbescherming kan beperkt zijn om outsiders eenvoudiger te integreren. De uitkeringsniveaus en de publieke uitgaven zijn relatief hoog en worden gefinancierd uit belastingen.

Tabel 2.1 Het belang van de verschillende functies in de ideaaltypische verzorgingsstaten

	Verzekeren	Herverdelen	Beschermen
De universele welvaartsstaat	+	++	+
De corporatistische welvaartsstaat	++	+	++
De gerichte welvaartsstaat		+	

Noot: de benaming en beschrijving van de verzorgingsstaten is afkomstig uit De Mooij et al. (2006) en die is afgeleid van Esping Andersen (1990). De corporatistische welvaartsstaat ligt niet tussen de andere in, maar wijkt af door mogelijk aanzienlijke verschillen tussen bedrijven en/of sectoren. In De Mooij et al. (2006) wordt deze welvaartsstaat als decentraal gekarakteriseerd, maar door de decentralisaties naar de gemeenten heet deze benaming een andere betekenis gekregen.

De corporatistische welvaartsstaat

In deze welvaartsstaat worden veel regelingen op sectoraal niveau vastgesteld en ze gelden over het algemeen alleen voor werknemers van een bedrijf of sector. De drie functies worden alle bediend, waarbij de nadruk ligt op verzekeren en beschermen van het arbeidsinkomen. De geboden verzekering en bescherming zijn gerelateerd aan prestaties uit het verleden: rechten zijn gebaseerd op het laatstverdiende loon en worden opgebouwd door arbeidsverleden (vaak binnen bedrijf of sector). De verantwoordelijkheid en financiering liggen bij werkgevers- en werknemersorganisaties op het niveau van het bedrijf of sector. Door het corporatistische karakter kan de mate van verzekering en bescherming tussen sectoren en bedrijven verschillen. Om een 'race-to-the-bottom' door concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen, zorgt de overheid voor ontslagbescherming en algemeen verbindend verklaren van cao's. Ook dienen werkgevers beperkt te worden in de mogelijkheden om eigen dure cao's te omzeilen door zelfstandigen, uitzend-cao's en internationale dienstverlening. De overheid zorgt met gerichte ondersteuning voor de kwetsbaren die buiten het bereik van het stelsel vallen.

De gerichte welvaartsstaat

In deze welvaartsstaat gelden slechts minimale regelingen en verder is het individu zelf verantwoordelijk. De drie functies worden dus slechts minimaal bediend. Armoede wordt bestreden door gerichte ondersteuning van kwetsbare groepen, meestal op het niveau van het huishouden. Huishoudens kunnen meestal in aanmerking komen na een middelentoets waaruit blijkt dat zij beschikken over onvoldoende inkomen en vermogen om zelf in hun levensonderhoud te voorzien. De welvaartsstaat biedt weinig tot geen inkomenszekerheid of bescherming aan groepen met gemiddelde of hogere inkomens. Individuen verzekeren zich grotendeels privaat en ontslagbescherming is minimaal. Het individu is zelf – of samen met

het huishouden, de familie of de gemeenschap – verantwoordelijk voor zijn sociale zekerheid. De belastingdruk en publieke uitgaven zijn laag.

In deze publicatie kunnen we niet ingaan op alle aspecten van de gebruikte typering van de welvaartsstaat, maar toch zijn meerdere opmerkingen op zijn plaats. Ten eerste vormt de corporatistische variant geen midden tussen de twee andere varianten. In de universele en gerichte welvaartsstaat liggen de verantwoordelijkheid en uitvoering primair bij de overheid, terwijl die in de corporatistische variant (deels) bij werkgevers en werknemers op het niveau van het bedrijf of de sector liggen. Ten tweede is de praktijk uiteraard veel weerbarstiger dan de theorie: verschillende onderdelen van de sociale zekerheid en arbeidsmarktinstuties kunnen op verschillende manieren geregeld zijn, zo kan de overheid verplichtingen opleggen of juist limiteringen, en kunnen daarnaast de verantwoordelijkheid deels overlaten aan werkgevers en werknemers (of zelfs de private markt). En het derde punt volgt vrijwel automatisch uit de tweede: veel landen kennen elementen uit de drie verschillende typen en kunnen dus moeilijk eenduidig ingedeeld worden. Dit geldt zeker voor Nederland, zie bijvoorbeeld Wildeboer Schut et al. (2000).

2.3 De functies van sociale zekerheid

Sociale zekerheid is erop gericht om alle ingezetenen een bepaald minimaal niveau van materiële welvaart te garanderen en heeft als doel om inkomensschokken door het verlies van arbeidsinkomen te stabiliseren (verzekeringsfunctie). Omdat dit type verzekeringen op de markt niet noodzakelijk tot stand komt is er reden voor overheidsingrijpen. Werkloosheid is bijvoorbeeld op de private markt niet goed te verzekeren: bij een conjuncturele neergang worden velen tegelijk werkloos en zou een private verzekeraar failliet kunnen gaan. Bij ziekte-, arbeidsongeschiktheids- en langlevensrisico's kunnen informatieasymmetrie en averechtse selectie leiden tot inefficiënte marktuitskomsten, waarbij een deel van de populatie geen verzekering kan afsluiten. Omdat individuen zich als gevolg van beperkt rationeel gedrag niet allemaal zullen verzekeren, kan een overheid ook uit paternalistisch oogpunt besluiten om deelname te verplichten. Zo wordt bewerkstelligd dat ook individuen, die hun risico's te rooskleurig inschatten of kortzichtig zijn inkomensschokken kunnen opvangen bij tegenslag.

Een ander doel van sociale zekerheid is het voorzien in risicosolidariteit en herverdeling van inkomen (herverdelingsfunctie). Mensen met een hoog risico kunnen zich zonder hulp van de overheid alleen tegen hoge kosten verzekeren. Waar in de private markt de premie afgestemd wordt op het risico van de verzekerde, kan de overheid uit rechtvaardigheidsmotieven premieniveaus hanteren die niet gerelateerd zijn aan het individuele risico en zo solidariteit afdwingen tussen werkenden met een laag risico en werkenden met een hoog risico. Hiertoe is het noodzakelijk om ook mensen met een laag risico te verplichten tot deelname. Uiteindelijk vindt inkomensherverdeling plaats tussen mensen voor wie wel en voor wie niet een bepaald risico is opgetreden.

Sociale verzekeringen hebben als nadeel dat zij het gedrag van mensen beïnvloeden. De kans om ziek, werkloos of arbeidsongeschikt te worden of te blijven is niet volledig exogeen.

Mensen kunnen preventieve maatregelen nemen om uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen of zich inspannen om snel weer uit een uitkering te komen. Hiertoe zijn individuen minder geneigd als ze verzekerd zijn. Dit wordt moreel risico genoemd. Er bestaat daarmee een uitruil tussen het niveau van verzekering en de mate waarin moreel risico optreedt. Hoe meer risico's beïnvloedbaar zijn door het individu en naarmate zij minder goed verifieerbaar zijn, hoe groter het moreel risico en de kosten van verzekeren zijn. Dit speelt vaak bij kleinere risico's, zoals kortdurende werkloosheid en ziekte. Bij kleine risico's wegen de baten van verzekering daarom minder snel op tegen de kosten van moreel risico en is het vaak efficiënter als risico's individueel worden gedragen – bijvoorbeeld door te sparen. Daarbij vormen kapitaalmarktfaalen en liquiditeitsbeperkingen vooral bij grotere risico's een probleem. Bij grote risico's is verzekeren om die reden eerder efficiënt (zie ook De Mooij et al. 2006). Om mensen die verzekerd zijn te prikkelen om actief te blijven op de arbeidsmarkt en uitkeringsafhankelijkheid te beperken, is er actief arbeidsmarktbeleid en worden voorwaarden gesteld aan uitkeringen.

Bijstand

De bijstand is toegankelijk voor elk huishouden met onvoldoende inkomen en vermogen om in het levensonderhoud te voorzien. De bijstand heeft als functie om armoede te bestrijden door inkomen te herverdelen tussen mensen met een hoge en een lage verdien capaciteit (herverdelingsfunctie). Daarnaast werkt de bijstand ook als verzekering tegen het verlies van inkomen (verzekeringsfunctie). Wanneer iemand na verlies van inkomen geen aanspraak meer maakt op andere uitkeringen en over onvoldoende vermogen beschikt om op terug te vallen, dan heeft de bijstand ook de functie van inkomensverzekering.

Naarmate de bijstand genereuzer is loont het minder om te gaan werken – de zogenaamde armoedeval – en neemt de uitkeringsafhankelijkheid toe en de werkgelegenheid af (Blank 1989; Fitzgerald 1991; Moffitt 1992; Hoynes en MaCurdy 1994; Hansen et al. 2013). Er worden strenge toelatingseisen gehanteerd en er bestaan re-integratie-instrumenten – zoals de proefplaatsing, de no-riskpolis en premiekortingen en loonkostensubsidies voor werkgevers – om deze uitkeringsafhankelijkheid te bestrijden. Het uitkeringsniveau in Nederland loopt – afhankelijk van de huishoudsituatie – op tot ruim 40 procent van het mediane huishoudinkomen. Nederland heeft daarmee een van de hoogste uitkeringsniveaus van de OESO-landen. De perioden van uitkeringsafhankelijkheid zijn in Nederland relatief lang (Immervoll et al. 2015). Het in internationaal perspectief hoge uitkeringsniveau en het activerende karakter maken de Nederlandse bijstand tot een institutie die past bij een universele welvaartsstaat.

Werkloosheid

De werkloosheidsverzekering is in de eerste plaats een verzekering tegen inkomensverlies door baanverlies (verzekeringsfunctie). De verzekering helpt mensen om hun bestedingen constant te houden (Gruber, 1997) en maakt de economie zo minder gevoelig voor conjuncturele schokken (macro-economische stabilisatie). Als tijdens een crisis veel mensen hun baan kwijtraken blijft de consumptie op peil, zodat niet nog meer banen verloren gaan. Daarnaast voorziet de verzekering in risicosolidariteit tussen werknemers met een hoog en werknemers met een laag risico op baanverlies en maakt de verzekering herverdeling van

niet-werklozen naar werklozen mogelijk (herverdelingsfunctie). De verzekering draagt ook bij aan een betere allocatie op de arbeidsmarkt: mensen krijgen meer tijd om de juiste baan te zoeken, waardoor een betere match tot stand komt en productiviteit en welzijn toenemen (Chetty 2008; Boeri en Macis 2008; Tatsiramos 2009; De Groot en Van der Klaauw 2014).

De verzekering heeft als neveneffect dat zij mensen minder stimuleert een baan te zoeken en te accepteren (zie Mortensen 1977; Burdett 1979). Daarnaast kunnen vooral werknemers met een minder sterke binding met de arbeidsmarkt zich minder inspannen voor baanbehoud (Karni 1999) en nemen voor ouderen die de pensioenleeftijd naderen de prikkels tot participatie af (Euwals et al. 2013). Ook versterkt de verzekering de onderhandelingspositie van vaste werknemers die profiteren van het loonopdrijvende effect (Mortensen en Pissarides 1999). Dit gaat ten koste van de baancreatie, ten nadele van vooral werklozen en flexibele werknemers. Om uitkeringsafhankelijkheid te beperken geldt er een sollicitatieplicht en moeten werklozen passende arbeid accepteren. Werkgevers worden gestimuleerd om (langdurige) werklozen in dienst te nemen, onder andere met een premiekorting. De Nederlandse WW behoort tot de meer genereuze regimes van Europa, waarbij een lange duur wordt gecombineerd met hoge vervangingsinkomens (Tatsiramos en Van Ours 2014; Caminada en Van Vliet 2012; European Commission 2012; Jongen 2010).⁴ De WW heeft veel kenmerken die horen bij een corporatistische welvaartsstaat: de WW is voor een belangrijk deel premie-gefinancierd, de premiehoogte verschilt tussen sectoren en de uitkeringsduur en -hoogte zijn afhankelijk van het arbeidsverleden en het laatst verdiende loon. Daarnaast gelden allerlei aanvullingen op bedrijfs- en sectorniveau. De WW heeft ook kenmerken die passen bij een universele welvaartsstaat: de regeling wordt centraal vastgesteld en geldt voor alle werknemers, er is flankerend beleid gericht op activering en doordat de premieopbrengst niet lastendekkend is, wordt de WW ook deels gefinancierd uit algemene middelen.

Ziekte en arbeidsongeschiktheid

Overheidsbeleid bij ziekte en arbeidsongeschiktheid is primair gericht op het voorkomen van inkomensverlies (verzekeringsfunctie). Inkomensverlies bij ziekte wordt tegengegaan door werkgevers te verplichten om een zieke werknemer loon door te betalen.

Inkomensverlies na de loondoorbetalingsperiode wordt beperkt door een arbeidsongeschiktheidsverzekering. De loondoorbetalingsplicht en de verzekering voorzien beiden in risicosolidariteit en hebben een herverdelingsfunctie. De loondoorbetalingsplicht stimuleert daarbij de werkgever om zorg te dragen voor goede arbeidsomstandigheden en preventie (beschermingsfunctie).

Doordat werknemers hun loon bij ziekte krijgen doorbetaald en bij arbeidsongeschiktheid een uitkering ontvangen neemt het ziekteverzuim toe, neemt het arbeidsaanbod af en ontstaat meer instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen (Haveman en Wolfe 2000; Gruber 2000). Om ziekteverzuim en uitkeringsafhankelijkheid te beperken is de werknemer verplicht mee te werken aan zijn of haar re-integratie en gelden er vaak wachtdagen bij

⁴ Met de Wet Werk en Zekerheid is het regime versoepeld: de condities om een uitkering te krijgen zijn aangescherpt, de maximale uitkeringsduur is verkort en rechten worden minder snel opgebouwd. De WW-uitgaven dalen hierdoor, maar deze zullen voor een groot deel worden vervangen door private uitgaven als sociale partners hun intentie om de versoepelingen te repareren waarmaken.

ziekte. De werkgever wordt door de loondoorbetalingsplicht bij ziekte financieel geprikkeld om zich in te spannen voor re-integratie, maar is hiertoe vaak ook wettelijk verplicht. Deze werkgeversverplichtingen hebben invloed op de vraag naar arbeid: door de risico's die werkgevers lopen, zijn zij terughoudend bij de creatie van banen en zijn er aanwijzingen dat risicoselectie optreedt (Andriessen et al. 1995; Jehoel-Gijsbers en Hoff 2001; Houtman et al. 2013). Nederlandse werkgevers worden geconfronteerd met relatief stevige verplichtingen ten aanzien van zieke of arbeidsongeschikte werknemers. Zij moeten bij ziekte twee jaar lang minimaal 70 procent van het loon doorbetalen. In cao's wordt deze uitkering in de meeste gevallen aangevuld, in het eerste jaar regelmatig tot 100 procent. In andere landen is de duur van deze verplichting veel korter en is de uitkering minder genereus. Nederlandse werkgevers hebben daarbij op grond van de Wet Poortwachter de verplichting om zieke werknemers te re-integreren.

Inkomensverlies na de loondoorbetalingsperiode wordt in Nederland beperkt middels de WIA.⁵ In tegenstelling tot veel andere landen – waar de duur van de uitkering tijdelijk is of de kans op verlenging afhankelijk van het type aandoening of een herbeoordeling – kent ons land permanente uitkeringen zonder verplichte herkeuringen. Nederlandse werkgevers zijn belast met verplichtingen bij elke vorm van arbeidsongeschiktheid, terwijl werkgevers in veel andere landen alleen verantwoordelijkheden dragen bij arbeidsongeschiktheid als gevolg van het werk (*risque professionnel*). In Nederland gelden een aantal ondersteunende maatregelen voor werkgevers, zoals proefplaatsing, de no-risk polis en werkplekaanpassing. Tot slot is premiedifferentiatie van toepassing: het premieniveau is afhankelijk van de mate waarin bedrijven mensen in arbeidsongeschiktheidsuitkeringen laten vloeien. De Nederlandse regimes bij ziekte en arbeidsongeschiktheid hebben vooral kenmerken die horen bij een corporatistische welvaartsstaat: de WIA is premie-gefinancierd en uitkeringen zijn loongereleerd. Ook is de verantwoordelijkheid voor het stelsel in belangrijke mate decentraal belegd: deze wordt vooral gedragen door werkgevers. De verantwoordelijkheid van werkgevers voor alle vormen van arbeidsongeschiktheid geeft daarnaast ook nog een universeel tintje aan de regeling.

Pensioen

Het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit drie pijlers: de AOW, de aanvullende pensioenen die verplicht worden opgebouwd door de meeste werknemers en de vrijwillige individuele aanvullende pensioenen. AOW-rechten worden opgebouwd door ingezetenschap en zijn niet afhankelijk van het arbeidsverleden, inkomen of vermogen. De AOW wordt gefinancierd uit de lopende premie- en belastinginkomsten en betreft een overdracht van personen in de werkzame fase van het leven naar ouderen. De AOW vervult daarmee een belangrijke herverdelingsfunctie in het sociale zekerheidsstelsel (Caminada et al. 2013). Doordat de bijdrage aan de AOW inkomensafhankelijk is en het profijt niet, vindt niet alleen herverdeling plaats over de levensloop maar ook tussen mensen met een hoog en met een laag levensloopinkomen. Omdat dit effect slechts deels wordt gedempt door verschillen in levensverwachting worden ook inkomensverschillen gemeten over de hele levensloop

⁵ De WIA kent een drietal regimes afhankelijk van de mate en duurzaamheid van arbeidsongeschiktheid: in de WGA 80-100 (70 procent) en de IVA (75 procent) is de uitkering altijd loongereleerd. In de WGA 35-80 zit een prikkel om te werken naar vermogen: in de vervolgfase is de hoogte van de uitkering afhankelijk van de mate waarin de restverdiencapaciteit wordt benut.

verkleind door de AOW (Bonenkamp et al. 2013; Lever en Waaijers 2013). De AOW vervult ook de functie van inkomensverzekering tegen het langlevensrisico en voorkomt zo armoede in een fase van het leven waarin sprake is van een verminderde verdien capaciteit (verzekeringsfunctie) (Barr en Diamond 2006).

In aanvulling op de AOW bouwt circa 90 procent van de werknemers verplicht een aanvullend pensioen op. Deze aanvullende pensioenen worden gefinancierd uit het opgebouwde vermogen van pensioenfondsen, waaraan werknemers en werkgevers pensioenpremies afdragen. De pensioenuitkeringen zijn afhankelijk van het verdiende inkomen en de betaalde premies. Zelfstandigen zijn niet verplicht een aanvullend pensioen op te bouwen. Zij kunnen gebruik maken van de derde pijler. Samen met de AOW voorzien aanvullende pensioenregelingen in een bruto pensioen dat bij een loopbaan van 35 à 40 jaar ongeveer gelijk is aan 70 procent van het gemiddelde looninkomen gedurende de loopbaan. In netto termen is dit percentage hoger, door de lagere belastingheffing bij gepensioneerden. De eerste twee pijlers vormen samen het grootste deel (circa 90 procent) van het totale pensioeninkomen. Het Nederlandse pensioenstelsel heeft met de AOW en de aanvullende pensioenen zowel kenmerken van een universele als van een corporatistische welvaartsstaat.⁶ In vergelijking met andere landen is de omvang van het overheidspensioen (AOW) klein en de omvang van het aanvullende pensioen omvangrijk. Dit maakt dat het Nederlandse pensioenstelsel in vergelijking met stelsels in andere landen gekenmerkt wordt door een corporatistisch karakter.

De AOW heeft invloed op het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid. Doordat de AOW gepaard gaat met hogere lasten op arbeid is werken voor personen in de werkzame fase van het leven minder aantrekkelijk. Het arbeidsaanbod van personen boven de AOW-gerechtigde leeftijd neemt af omdat er voor hen minder financiële noodzaak bestaat om te werken. Ook gaat er een normeffect uit van de AOW-leeftijd; bij het bepalen van hun uittreedleeftijd laten veel mensen zich leiden door deze leeftijd (Mastrobuoni 2009; De Grip et al. 2013; Vermeer et al. 2014). Aanvullende pensioenregelingen hebben geen eenduidig effect op het arbeidsaanbod.

2.4 De functies van fiscaal beleid

Een belangrijk doel van fiscaal beleid is het herverdelen van inkomen (herverdelingsfunctie). Niet iedereen wordt met hetzelfde talent geboren of krijgt dezelfde mogelijkheden om zich te ontplooien. Dit leidt tot verschillen in inkomens en consumptiemogelijkheden. Door belasting te heffen op hoge inkomens en uitkeringen en toeslagen uit te keren aan lage inkomens worden inkomensverschillen verkleind. Andere belangrijke doelen zijn het financieren van publieke goederen en het corrigeren van marktprijzen voor externe effecten (zie ook Stiglitz 1999).

⁶ Vaak wordt hierbij gerefereerd aan de systemen van Bismarck en Beveridge. Bij Bismarck hangt de uitkering af van het vroegere inkomen – zoals bij de aanvullende pensioenen – en bij Beveridge is de uitkering voor iedereen hetzelfde – zoals bij de AOW.

Herverdeling kent een prijs in termen van een verlies aan doelmatigheid: dit betreft de uitruil tussen gelijkheid enerzijds en werkgelegenheid en productiviteit anderzijds (Okun 1975). Door herverdeling van hoge inkomens naar lage inkomens wordt naast verdientalent ook inspanning belast. Mensen spannen zich hierdoor minder in, wat leidt tot werkgelegenheidsverlies. Dit volgt bijvoorbeeld uit empirisch geschatte micro-economische gedragsmodellen zoals het CPN-model MICSIM (Jongen et al. 2014). De gemiddelde belastingdruk op inkomen uit arbeid ligt in Nederland iets boven het OESO-gemiddelde (CPB 2015a). De relatief hoge wig en sociale lasten passen zowel bij een universele als bij een corporatistische welvaartsstaat.

Fiscaal beleid is er op gericht om belasting te heffen op een manier die zo min mogelijk verstorend werkt op het arbeidsaanbod. Generiek fiscaal beleid heeft slechts een beperkt effect op de arbeidsparticipatie (CPB 2015a). Doordat de keuze voor het aantal uren per week gematigd reageert op financiële prikkels, is het (positieve) effect van een verlaging van de schijftarieven op de arbeidsparticipatie klein. Dit geldt ook voor een verlaging van de algemene heffingskorting en de indirecte belastingen (btw). Door de hoge arbeidsparticipatie is ook de effectiviteit van fiscale subsidiëring van werk via de arbeidskorting of lagere werkgeverslasten gering, vooral als deze generiek worden ingezet. Een gerichte inzet van deze instrumenten op de lagere inkomens – bijvoorbeeld werkenden met een productiviteit beneden het minimumloon – is aanzienlijk effectiever. Met fiscaal beleid specifiek gericht op moeders met jonge kinderen – met instrumenten als de kindregelingen, de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de kinderopvangtoeslag en varianten op de zogenaamde *'earned income tax credit'* – kan relatief het grootste positieve effect op de arbeidsparticipatie worden bewerkstelligd (CPB 2015a).

Fiscaal beleid is ook van invloed op het type arbeidsrelatie dat wordt aangegaan. Omdat ondernemerschap gepaard zou gaan met positieve externe effecten – meer innovatie en meer werkgelegenheid – wordt ondernemerschap in Nederland fiscaal gestimuleerd. Deze fiscale faciliteiten hebben bijgedragen aan de toename van het aantal zelfstandigen en de mate waarin zelfstandigen investeren (Vroonhof et al. 2005). Ook in andere landen waar het aandeel zelfstandigen scherp toenam – zoals Slowakije, Tsjechië en VK – vindt fiscale stimulering van ondernemerschap plaats (Kösters en Souren 2014). De groei van het aantal zelfstandigen is echter niet gepaard gegaan met aantoonbare positieve externe effecten (Van Vuuren 2012; Stam 2013; CPB 2015b).

2.5 De functies van arbeidsmarktinstituties

De bescherming voor werknemers is ontstaan als reactie op de slechte positie die arbeiders hadden na de Industriële Revolutie. Na 1850 is daarom geleidelijk een stelsel van rechten voor werknemers en wettelijke verplichtingen voor werkgevers ingevoerd. Dit stelsel heeft als functie om werkenden te beschermen tegen marktmacht van werk- of opdrachtgevers (beschermingsfunctie). Als gevolg van een ongelijke machtsbalans kunnen werkenden geconfronteerd worden met een laag loon of slechte arbeidsomstandigheden en door beperkte rationaliteit vertonen zij risicovol gedrag en werken zij bijvoorbeeld langer dan in bepaalde situaties gezond of veilig is. Om dit ongewenste gedrag van zowel werkenden als

hun werk- en opdrachtgevers – dat gepaard gaat met negatieve externe effecten – bij te sturen worden werkenden en hun werk- of opdrachtgevers door de overheid met regels gebonden. Op die manier worden maatschappelijke kosten beperkt. Het stelsel van wettelijke verplichtingen en rechten draagt met het minimumloon ook bij aan inperking van loonongelijkheid (herverdeling) en met het ontslagrecht aan stabiliteit van inkomen (verzekeringsfunctie).

Wanneer de overheid een minimaal beschermingsniveau oplegt dan heeft dit ook nadelen. Zo kan bescherming kosten en/of risico's met zich meebrengen voor werkgevers. Om kosten en/of risico's in te perken kiezen werkgevers er voor om werknemers strenger te selecteren of komen werkrelaties niet – of onder andere voorwaarden – tot stand. Internationaal onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat een hoge mate van arbeidsbescherming een positief effect heeft op het aantal zelfstandigen zonder personeel (Arum en Müller 2004).

Minimumloon

Het wettelijk minimumloon garandeert dat iedere werknemer met een volledige baan voldoende verdient om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Het minimumloon is een middel tegen uitbuiting van werknemers in een slechte onderhandelingspositie door werkgevers (beschermingsfunctie). Het minimumloon wordt daarbij vaak gezien als een herverdelingsinstrument dat helpt om loonongelijkheid te bestrijden (herverdelingsfunctie). Bij een verhoging van het minimumloon stijgen volgens empirisch onderzoek ook de lonen iets boven het minimumloon. Hierdoor neemt de loonongelijkheid af (DiNardo et al. 1996; Lee 1999; Neumark et al. 2004).

De relatie tussen het minimumloon en het niveau van de werkgelegenheid is niet eenduidig (Boeri en Van Ours 2008), omdat het effect afhankelijk is van andere instituties, de relatieve hoogte van het minimumloon ten opzichte van het mediane loon en de uitkeringsniveaus, de bite (het aantal mensen voor wie het minimumloon bindend is) en de competitiviteit van de arbeidsmarkt (CPB 2012). Omdat met minimumloon in beginsel niet van toepassing is op zelfstandigen kan ook een verschuiving van werkgelegenheid optreden: werkenden met een productiviteit beneden de loonkosten behorend bij het minimumloon gaan als zelfstandige in plaats van als werknemer aan de slag.

De empirische studies voor Nederland wijzen erop dat een stijging van het minimumloon waarschijnlijk tot een beperkte daling van de werkgelegenheid zal leiden (CPB 2016b). Dit komt mede doordat het Nederlands minimumloon is gekoppeld aan de verschillende uitkeringsniveaus. Door de rol van het minimumloon in de toetsingscriteria van de WIA zal een stijging van het minimumloon ook leiden tot een toename van het aantal arbeidsongeschikten en tot een afname van het arbeidsaanbod. Nederland behoort voor wat betreft het minimumloon en de loonkosten op minimumloonniveau tot de koplopers. In cao's worden er daarbij aanvullende afspraken gemaakt over onderste loonchalen die boven het minimumloonniveau liggen. Een (hoog) minimumloon is gebruikelijk in zowel de universele als de corporatistische verzorgingsstaat; waarbij in de corporatistische welvaartsstaat vaak in cao's een minimumloon wordt vastgelegd (Wildeboer Schut et al. 2000).

Ontslagbescherming

Ontslagbescherming beschermt de werknemer tegen willekeur van de werkgever door ontslagverboden, het verbod op discriminatie en de definitie van onredelijk ontslag (beschermingsfunctie). Daarnaast heeft ontslagbescherming ook een verzekeringsfunctie omdat die ervoor zorgt dat onverwachte schokken in het inkomen deels worden opgevangen (Card et al. 2007; Pissarides 2001). De ontslagvergoeding helpt ook om de maatschappelijke kosten van ontslag – bijvoorbeeld in de vorm van WW-uitgaven – te verminderen. Ook kan ontslagbescherming de arbeidsmarkt minder gevoelig maken voor conjunctuur (Micco en Pages 2006; Messina en Vallanti 2007) en positieve effecten hebben op de productiviteit. Omdat ontslagbescherming leidt tot een lagere mobiliteit van werknemers tussen bedrijven en een langere verblijfsduur binnen een bedrijf, kan het de prikkels om in menselijk kapitaal te investeren verhogen (Acemoglu en Pischke 1999a; 1999b).

De effecten van ontslagbescherming op het niveau van werkgelegenheid en werkloosheid zijn niet eenduidig (Bentolila en Bertola 1990; Bertola 1992; Ljungqvist 2002; Holmlund 2014) en klein of niet significant (OESO 2004; Addison en Teixeira 2003). Empirische studies vinden dat ontslagbescherming de dynamiek op de arbeidsmarkt verlaagt en zo belemmert dat werknemers in de banen terecht komen waarin zij het meest productief zijn (Bassanini en Garnero 2013; Bartelsman et al. 2015). Ontslagbescherming biedt bescherming aan werknemers met een vaste baan (insiders), maar kan werkgevers ontmoedigen om nieuw personeel aan te trekken of een vast contract te bieden. Outsiders hebben daardoor minder kansen om een baan te vinden. Hoge ontslagkosten maken werkgevers ook kritischer over wie zij aanstellen, omdat de kosten van een slechte match hierdoor toenemen. Vooral jongeren, immigranten en vrouwen ondervinden nadelen omdat zij geen (vaste) baan vinden (Lazear 1990; Nickell 1997; OESO 2004; Kahn 2007).

Hervormingen uit het verleden, waarbij de bescherming van vaste werknemers ongewijzigd is gebleven en de mogelijkheden om werknemers aan te stellen op een tijdelijk contract zijn uitgebreid hebben op de korte termijn positief bijgedragen aan de werkgelegenheid (Boeri en Garibaldi, 2007). Er zijn aanwijzingen dat de hervormingen op de lange termijn vooral ertoe hebben geleid dat vaste banen zijn vervangen door tijdelijke banen en dat de werkgelegenheid gevoeliger is geworden voor de conjunctuur (Kahn 2010; Junankar 2014; Yoo en Kang 2012; Hijzen et al. 2013; Cahuc et al. 2012; Cappellari et al. 2012).

Nederland kent een relatief sterke mate van ontslagbescherming voor vaste contracten. Dit is een typisch kenmerk van een corporatistische welvaartsstaat. Daar staat tegenover dat de bescherming voor flexibele arbeidsovereenkomsten in Nederland relatief laag is. In landen die veelal worden gerekend tot de corporatistische verzorgingsstaten, zoals Frankrijk en België is deze bescherming aanzienlijk hoger. Qua beschermingsniveau van flexibele arbeidscontracten vertoont Nederland eerder overeenkomsten met landen die worden gerekend tot de gerichte of universele verzorgingsstaten.

Als gevolg van de recente maatregelen zoals de WWZ en de Modernisering Ziektewet blijft het gemiddelde niveau van de bescherming voor werknemers met een vast contract ongewijzigd en neemt dit voor werknemers met een tijdelijk contract toe, zie CPB (2013)

over de WWZ. Toch blijft het niveau van bescherming voor tijdelijke werknemers laag doordat ze vaak minder rechten opbouwen door loopbaanonderbrekingen, ze vaak onder een minder gunstige cao vallen (uitzendkrachten) of vaak moeilijker afdwingbare rechten hebben door onregelmatige werkuren (oproepkrachten).

Loonvorming, cao en avv

Met de wet cao en de wet avv wordt bevorderd dat werkgevers en werknemers collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) sluiten. De afspraken verlagen de onderhandelingskosten en kunnen bijdragen aan evenwichtige arbeidsverhoudingen en arbeidsrust. Het algemeen verbindend verklaren (avv) van cao's dient er toe om concurrentie op arbeidsvoorwaarden door niet-gebonden werkgevers en werknemers te voorkomen. De belangrijkste functie van cao's en avv voor werknemers is het beschermen tegen marktmacht van werkgevers (beschermingsfunctie).⁷ Omdat in cao's ook afspraken worden gemaakt over aanvullingen op de wettelijke sociale zekerheid, zoals het tweede pijlerpensioen en bovenwettelijke loondoorbetaling bij ziekte dragen cao's ook bij aan inkomensstabiliteit (verzekeringsfunctie) en het beperken van ongelijkheid (herverdelingsfunctie). Beschermende maatregelen in de wet- en regelgeving worden door cao-afspraken aangescherpt. Dit betreft bijvoorbeeld de minimumloonschalen in cao's boven het minimumloonniveau.

Cao's en avv kunnen ook leiden tot een minder goede werking van de arbeidsmarkt: het aanpassingsvermogen neemt af doordat er minder mogelijkheden zijn om de loonontwikkeling te laten aansluiten op de prestaties van een individueel bedrijf of een individuele werknemer. Ook neemt door de uniformiteit van afspraken de ruimte om afspraken aan te laten sluiten op individuele voorkeuren af. Cao's kunnen ook een toetredingsdrempel vormen voor startende ondernemers. Avv versterkt de onderhandelingspositie van de vakbonden. Dat kan ten koste gaan van de werkgelegenheid als vakbonden deze positie gebruiken om de belangen van hun specifieke achterban te behartigen (De Ridder en Euwals 2016). Of de voordelen van cao's en avv opwegen tegen de nadelen is moeilijk te bepalen. Dit komt doordat de effecten moeilijk vast te stellen zijn, deze afhankelijk zijn van de institutionele context en het niveau waarop onderhandeld wordt (zie Calmfors en Driffell 1988), maar ook omdat het afhankelijk is van het (politieke) belang dat aan verschillende positieve en negatieve effecten wordt gehecht.

In Nederland is de cao van grote betekenis voor de arbeidsverhoudingen: meer dan tachtig procent van de werknemers valt onder een cao. In landen als België, Zweden, Finland, Frankrijk en Oostenrijk is de dekkingsgraad nog hoger. In Scandinavische landen wordt deze hoge dekkingsgraad bereikt door een hoge organisatiegraad van werknemers. In Nederland is de organisatiegraad onder werknemers laag en wordt de hoge dekkingsgraad bereikt door de organisatiegraad onder werkgevers in combinatie met het wettelijke kader voor avv. Het bereik van de cao lijkt echter in recente jaren onder druk te staan (Van der Valk 2016).

⁷ Als werkgevers beschikken over onderhandelingsmacht, dan kunnen collectieve onderhandelingen werknemers in staat stellen om hogere lonen of betere secundaire arbeidsvoorwaarden te bedingen zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van werkgelegenheid (zie ook Manning 2005).

Regelingen voor opleiding en ontwikkeling

In de praktijk wordt het grootste deel van de bijscholing van werknemers door werkgevers betaald (Borghans et al. 2014). Om scholing te stimuleren kent het overgrote deel van de bedrijfstakken bijvoorbeeld zogeheten Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen die de post-initiële scholing van werkenden betalen. In Nederland zijn ongeveer 140 van dit soort sectorfondsen. Ongeveer 85% van de werknemers vallen daaronder. De deelname aan een sectorfonds is meestal in de cao vastgelegd, dus verplicht. Bedrijven storten 1% tot 2% van de jaarlijkse loonsom in het sectorfonds. Nadeel van de opzet van de huidige sectorfondsen is dat scholingsfondsen meestal alleen gebruikt worden voor scholing binnen een specifieke sector en niet voor omscholing tussen branches onderling. Verder doen ouderen, laagopgeleiden, flexibele arbeidskrachten waaronder zelfstandigen zonder personeel en deeltijders relatief minder aan scholing (bron: CBS).

De overheid speelt een beperkte rol in de scholing van werkenden. De overheid doet dit vooral via wetgeving, subsidies en fiscale instrumenten. Zo geldt per 1 juli 2015 voor alle werkgevers een scholingsplicht vanwege de aangepaste wet werk en zekerheid. Dit houdt in dat zij verplicht zijn om hun werknemers scholing aan te bieden als dat nodig is voor het werk of om hun arbeidsmarktkansen op peil te houden als hun werk mocht komen te vervallen. De Nederlandse overheid biedt expliciet belastingvoordelen voor het volgen van onderwijs via de aftrekpost voor scholingsuitgaven. Hierdoor kunnen belastingplichtigen de kosten voor scholing tegen hun marginaal tarief aftrekken van het belastbaar inkomen. Ook zijn in het verleden subsidies (opleidingsvouchers) ingezet voor de scholing van werkenden. Dergelijke vouchers zijn duur, maar blijken wel relatief effectief voor laagopgeleiden omdat bij deze groep de vouchers zelden worden ingezet voor scholing die ze toch zouden volgen (CPB 2016b).

Zowel CPB (2016b) als WRR (2013) concluderen dat leren binnen organisaties van groot belang is. De laatste adviseert een andere manier van kenniscirculatie binnen arbeidsorganisaties waarbij leerrechten beschikbaar worden gesteld aan iedereen. Daarbij dient het sociale zekerheidstelsel en de cao's aangepast te worden zodat werkgevers en werknemers meer individuele afspraken kunnen maken over inspanningen, ondersteuning, scholing en andere ontwikkelingsmogelijkheden.⁸

2.6 Conclusie

We onderscheiden drie functies van moderne verzorgingsstaten: verzekeren, herverdelen en beschermen. De verzekeringsfunctie wordt gediend door de werknemersverzekeringen en het tweedepijlerpensioen, de herverdelingsfunctie door bijstand, AOW en fiscaal beleid en de beschermingsfunctie door het minimumloon, de wet avv en ontslagrecht (tabel 2.2). Diverse instituties dienen meerdere functies tegelijk. Zo dragen bijstand, AOW, ontslagbescherming en de wet avv ook bij aan de verzekeringsfunctie. De werknemersverzekeringen, het tweedepijlerpensioen en het minimumloon dragen bij aan de herverdelingsfunctie. Tot slot dient loondoorbetaling bij ziekte ook de beschermingsfunctie.

⁸ CPB (2016b) is terughoudender over stelselwijzigingen, omdat er w enig empirische evidentie over is.

Onze welvaartsstaat is samengesteld uit een verzameling van instituties met kenmerken van zowel een universele als een corporatistische welvaartsstaat (zie laatste kolom tabel 2.2). De instituties met een primaire verzekeringsfunctie en een primaire beschermingsfunctie zijn in belangrijke mate kenmerkend voor een corporatistische welvaartsstaat en de instituties met een herverdelende functie zijn vooral kenmerkend voor een universele welvaartsstaat. Dit is in overeenstemming met de eerdere bevindingen van Esping Andersen (1999) en Wildeboer Schut et al. (2000) die concluderen dat Nederland niet tot een van de drie typen verzorgingsstaten gerekend kan worden. Esping Andersen (1999) spreekt over 'a Janus-headed welfare regime, combining both social democratic and conservative attributes'. Wildeboer Schut et al., (2000) concluderen dat het Nederlandse stelsel een gemengd stelsel is met zowel corporatistische als sociaaldemocratische kenmerken.⁹

Sinds deze studies zijn uitgevoerd zijn in Nederland tal van hervormingen doorgevoerd. Er is meer nadruk komen te liggen op activering van uitkeringsgerechtigden en uitkeringsniveaus zijn verlaagd. In vergelijking met universele verzorgingsstaten als Zweden en Denemarken is ons stelsel nog steeds beperkt activerend. Om het aanpassingsvermogen van de economie te vergroten is de regulering rondom flexibele arbeid in 1999 versoepeld en om ondernemerschap te stimuleren zijn onder andere fiscale voordelen voor zelfstandigen ingevoerd. In vergelijking met gerichte verzorgingsstaten als het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten blijft de Nederlandse arbeidsmarkt relatief sterk gereguleerd en blijft het sociale zekerheidsstelsel relatief genereus. In het geheel bezien blijft de Nederlandse arbeidsmarkt – ook na deze aanpassingen – te kenmerken als een welvaartsstaat met veel corporatistische en ook universele kenmerken.

Tabel 2.2 Vormgeving van de Nederlandse welvaartsstaat naar functie en typologie

	Verzekeren	Herverdelen	Beschermen	Type
WW	++	+		U/C
Ziekte/WIA	++	+	+	C
Aanvullend pensioen	++	+		C
Bijstand	+	++		U
AOW	+	++		U
Fiscaal beleid		++		U/C
Minimumloon		+	++	U/C
Ontslagbescherming	+	+	++	C + U/G
Cao's en avv	+	+	++	C
Opleiding en ontwikkeling			++	C

++ = primaire en + = secundair doel; U = universele, C = corporatistische en G = gerichte welvaartsstaat.
 Noot: Middels de aanvullende pensioenen wordt herverdeeld over de levensloop (*income smoothing*) en vindt herverdeling plaats van personen die relatief vroeg overlijden naar personen die relatief oud worden. In de praktijk resulteert dit in herverdeling van lage naar hogere inkomens door een hogere levensverwachting van de laatste groep (Bonenkamp et al. 2013). De ontslagbescherming voor vaste contracten is vormgegeven zoals in corporatistische welvaartsstaat, terwijl de bescherming voor flexibele arbeidsovereenkomsten is vormgegeven zoals in universele of gerichte verzorgingsstaten.

⁹ De typering van landen lijkt behoorlijk 'beleidsresistent' te zijn. Nederland en veel andere landen hebben beleidswijzigingen doorgevoerd die op een verschuiving richting de corporatistische welvaartsstaat wijzen, en toch is de typering nauwelijks veranderd.

3 Trends en hun effect

De arbeidsmarkt verandert door technologische vooruitgang, globalisering, een vergrijzende (beroeps-)bevolking met een stijgend opleidings- en welvaartsniveau, migratie en de toenemende mate van flexibilisering. Veel landen hebben te maken met deze trends, maar de trend van flexibilisering doet zich in ons land versterkt voor. Zowel het aantal werknemers met een flexibel contract als het aantal zelfstandigen is flink gegroeid. De Nederlandse arbeidsmarkt biedt relatief weinig zekerheid voor een toenemende groep van werkzame personen. In dit hoofdstuk bespreken we op welke wijze de trends de effectiviteit van onze arbeidsmarkt-instituties en sociale zekerheid beïnvloeden. Veranderen de trends de mate waarin onze instituties verzekering, herverdeling en bescherming bieden? En beïnvloeden de trends de effectiviteit van overheidsingrijpen?

Ondanks de centrale rol van de flexibilisering van de arbeidsmarkt, beginnen we dit hoofdstuk met de economische en demografische trends. Deze trends beïnvloeden namelijk rechtstreeks de effectiviteit van de instituties, én ze beïnvloeden waarschijnlijk ook de flexibilisering welke weer rechtstreeks invloed heeft op de effectiviteit. In hoeverre het indirecte effect van de economische en demografische trends via flexibilisering optreedt, is onderdeel van empirische studies die tegelijk met deze publicatie uitkomen. Voor deze publicatie is vooral van belang dat ieder van de genoemde trends de effectiviteit van de huidige instituties beïnvloedt.

3.1 Technologische vooruitgang en globalisering

Technologische veranderingen en globalisering hebben beiden grote gevolgen voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Beide trends versterken elkaar en treden vaak gelijktijdig op: technologische vooruitgang geeft een impuls aan internationale handelsstromen. Omdat beide trends ook vergelijkbare effecten hebben bespreken we deze samen.

Technologische doorbraken leiden tot een hogere productiviteit en daarmee een toename van de welvaart (zie Mokyr et al. 2015; De Jong en Van Zanden 2015), maar kunnen ook gepaard gaan met een ongelijkere verdeling van die welvaart. Computertechnologie kan taken van werknemers overnemen. Omdat ICT vaker de meer routinematige taken overneemt verschuift de vraag waarschijnlijk richting niet-routinematige taken die aanpassingsvermogen, creativiteit, probleemoplossend vermogen en flexibiliteit van de werknemer vragen. Dit zijn taken die hoogopgeleiden beter beheersen, waardoor werkgevers relatief meer behoefte hebben gekregen aan hoogopgeleiden (*skill bias*) (Borghans en Ter Weel 2007).

Technologische vooruitgang heeft ook impact op de verdeling van werk in een bedrijf. Zo maakt ICT het mogelijk om de verdeling van werk te verfijnen. De vraag naar specialisten op bepaalde taken zal daarom toenemen en bedrijven zullen vaker specialistische kennis inhuren om taken uit te voeren die beperkt of onregelmatig voorkomen. Deze vraag wordt

vaak bediend door zelfstandigen. Doordat taken efficiënter kunnen worden toebedeeld, worden vooral de hoogopgeleide werkenden productiever waardoor hun beloning relatief stijgt. Op deze manier heeft de opkomst van ICT vanaf de jaren tachtig geleid tot een toename van loonongelijkheid tussen hoog- en laagopgeleiden en recentelijk tot een daling van de werkgelegenheid en druk op de lonen van middelbaaropgeleiden in OESO-landen (zie Akçomak et al. 2011; Bloom et al. 2009). In Nederland zijn deze effecten in omvang kleiner dan elders (Van den Berge en Ter Weel 2015).

Ook globalisering verhoogt de efficiëntie en draagt bij aan welvaartsgroei, maar kan gepaard gaan met toenemende onzekerheid en ongelijkheid. Door het gebruik van ICT wordt het steeds eenvoudiger om productieprocessen elders te monitoren en daar te produceren waar dat het meest efficiënt is. Doordat landen zich kunnen specialiseren in de productie van goederen en diensten die zij relatief voordelig kunnen maken of in de taken waarin de beroepsbevolking uitblinkt, nemen internationale handelsstromen toe. Als gevolg van specialisatie en een toename van directe buitenlandse investeringen is laaggeschoolde arbeid voor een deel naar het buitenland verplaatst. Daar staat tegenover dat diensten nog steeds vooral lokaal worden geproduceerd. Door de toegenomen welvaart en de toegenomen consumptie is er een toenemende vraag naar relatief laaggeschoolde werknemers in de persoonlijke (boodschappen, oppas, zorg) en zakelijke (beveiliging, catering, schoonmaak) dienstverlening.

Globalisering verhoogt de dynamiek en concurrentiedruk op de goederen- en dienstenmarkten en daarmee het belang van aanpassingsvermogen voor bedrijven. Het is in toenemende mate mogelijk om wereldwijd leveranciers voor specifieke goederen en diensten in te schakelen. Dit leidt ertoe dat bedrijven geconfronteerd kunnen worden met grotere positieve en negatieve vraagschokken en grotere risico's: relatief inefficiënte bedrijven zullen de (internationale) markt eerder moeten verlaten en relatief efficiënte bedrijven kunnen sneller groeien. Om zich tegen deze risico's in te dekken kan de behoefte van bedrijven aan flexibele arbeidskrachten stijgen. Dit kan vooral het geval zijn voor laagopgeleiden, omdat zij sterkere concurrentie op lonen en arbeidsomstandigheden kunnen ondervinden (De Graaf-Zijl et al. 2015a).

Impact op de verzekeringsfunctie

Technologische vooruitgang en globalisering gaan gepaard met onzekerheden, waarbij de neerwaartse risico's voornamelijk groter lijken te zijn voor laag- en middelbaar geschoolden. Vooral voor hen neemt de verzekeringsbehoefte toe. Waar *skill-biased* technologische vooruitgang eerst vooral ten koste ging van de werkgelegenheid van laagopgeleiden, zet deze trend meer recent ook de werkgelegenheid van middengroepen onder druk. De risico's voor met name laaggeschoolden zijn daarbij toegenomen door verplaatsing van laaggeschoolde arbeid naar het buitenland. De Graaf-Zijl et al. (2015a) stellen dat sinds de jaren negentig het verschil in arbeidsmarktsituatie tussen laag- en hoogopgeleiden in een aantal opzichten is toegenomen. Laaggeschoolden – die niet beschikken over de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor veel gevraagde en goedbetaalde banen – zijn vaker werkloos en werken vaker in relatief laagbetaalde of onzekere banen. Ook voor hoogopgeleiden kunnen de

risico's toenemen, maar voor hen staat daar vooralsnog tegenover dat zij als gevolg van technologische vooruitgang in toenemende mate beschikken over comparatieve voordelen.

Impact op de herverdelingsfunctie

Het risico bestaat dat de welvaarts groei door de skill bias in technologische vooruitgang ongelijk verdeeld wordt. Wanneer de primaire inkomensongelijkheid toeneemt, dan neemt – gegeven de voorkeur voor een bepaalde inkomensverdeling – ook de herverdelingsbehoefte toe. De productiviteitsgroei en de groei van werkgelegenheid en lonen vindt vooral plaats aan de bovenkant van de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd daalt het werkgelegenheidsaandeel van het middensegment en staan ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt de lonen onder druk. Door globalisering zal vooral de druk op de lonen van laaggeschoolde werknemers toenemen die goederen of diensten (bijvoorbeeld transport) produceren die ook in het buitenland gemaakt kunnen worden. Technologische vooruitgang en globalisering hebben ook effect op de verdeling van risico's op werkloosheid, arbeidsongeschiktheid¹⁰ en ziekte. De verdeling van deze risico's – die al sterk gecorreleerd met opleidingsniveau zijn – wordt vermoedelijk (nog) schever, doordat vooral voor laag en middelbaar geschoolden de arbeidsmarktpositie slechter wordt en vooral voor hen de kans op (tijdelijk) baanverlies en uitkeringsafhankelijkheid toeneemt. Dit vergroot – gegeven de voorkeur voor een bepaalde mate van risicodeling – de behoefte om risicosolidariteit af te dwingen tussen mensen met een hoog en een laag risico.

De effectiviteit van herverdeling kan afnemen als gevolg van technologische vooruitgang: gegeven de mate van herverdeling nemen de gevolgen in termen van werkgelegenheidsverlies toe. Omdat het minimumloon en diverse uitkeringen in de sociale zekerheid zijn gekoppeld aan de gemiddelde contractloonstijging, groeien deze mee met de gemiddelde productiviteitsstijging. Omdat deze als gevolg van technologische ontwikkeling groter is dan de productiviteitsgroei aan de onderkant van de arbeidsmarkt, heeft een groeiend aantal leden van de beroepsbevolking een verdien capaciteit beneden het minimumloon of beneden de huidige uitkeringsniveaus (De Graaf-Zijl et al. 2015a). De armoedevalproblematiek neemt hierdoor toe: voor een steeds grotere groep loont werken niet meer als gevolg van de vormgeving van onze instituties. Ook globalisering kan effect hebben op de kosten van herverdeling. Zo schetsen De Mooij et al. (2006) dat hoe mobieler productiefactoren zijn, hoe lastiger het wordt om belasting te heffen en een welvaartsstaat in stand te houden. De Mooij (2006) concludeert dat arbeid minder mobiel is dan kapitaal en daardoor geschikter is voor de financiering van een welvaartsstaat, maar internationale migratie zet dit steeds meer onder druk (zie paragraaf 3.3).

Impact op de beschermingsfunctie

Technologische vooruitgang en globalisering hebben een negatief effect op de arbeidsmarktpositie van middelbaar en laaggeschoolden en kunnen daarmee de behoefte die deze groepen hebben aan bescherming vergroten. Hun arbeidsmarktpositie verslechtert doordat werkgevers of opdrachtgevers hun taken uitbesteden aan buitenlandse werknemers of

¹⁰ Van de volledig arbeidsongeschikten (WGA 80-100) heeft 65 procent geen startkw alificatie (mbo-3 of hoger), terwijl van de werkzame beroepsbevolking 25 procent geen startkw alificatie heeft. In het algemeen beperkt het ontbreken van een startkw alificatie de toegang tot de arbeidsmarkt (De Jong et al. 2015). De verdien capaciteit van lager opgeleiden zakt bij arbeidsongeschiktheid relatief snel beneden het minimumloonniveau. Zij kw alificeren in dat geval voor de WGA 80-100.

computers of robots. Hierdoor overstijgt het arbeidsaanbod van laag en middelbaar geschoolden de arbeidsvraag. Het risico dat werk- of opdrachtgevers hierdoor een machtspositie kunnen verwerven ten opzichte van werkenden – wat zich kan uiten in onderbetaling – neemt daardoor toe. Dit pleit voor het belang van scholing en opleiding. De arbeidsmarktpositie van het merendeel van de hoogopgeleiden wordt niet of zelfs positief beïnvloed als gevolg van technologische vooruitgang en globalisering, waarbij ook zij zich uiteraard zullen moeten blijven bijscholen (WRR, 2013).

De effectiviteit van bescherming kan afnemen en de kosten toenemen, doordat bescherming waaronder ontslagbescherming ten koste gaat van het aanpassingsvermogen van bedrijven. De dynamiek op de goederen- en dienstmarkten en het belang van aanpassingsvermogen neemt toe door technologische vooruitgang en globalisering. De schade van bedrijven die niet in staat zijn om hun personeelsbestand aan te passen neemt toe wanneer schommelingen in de vraag toenemen. Omdat door de trends de productiviteitontwikkeling van vooral laagopgeleiden achterblijft bij de ontwikkeling van de loonkosten, neemt het risico toe dat bescherming in toenemende mate ten koste gaat van de werkgelegenheid van deze groep. Ook kan de bescherming werk- of opdrachtgevers ertoe aanzetten om andere typen arbeidsrelaties aan te gaan om op die manier kosten of risico's te vermijden.

3.2 Een veranderende beroepsbevolking

Door de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen en het gestegen opleidingsniveau is de gemiddelde welvaart gestegen en zijn de voorkeuren en eigenschappen van de Nederlandse beroepsbevolking veranderd. Deze veranderingen roepen vragen op over de optimale inrichting van de welvaartsstaat.

De arbeidsparticipatie is vanaf de jaren zeventig sterk gestegen door de verandering van sociale normen en de emancipatie van vrouwen. De mogelijkheid van geboortepanning, technologische ontwikkelingen in het huishouden en de hogere scholingsgraad van vrouwen droegen hieraan bij. Veel Nederlandse vrouwen maken gebruik van de mogelijkheid om parttime te werken – en daarmee werk te kunnen combineren met de zorg voor kinderen. Waar deeltijdwerk in andere westerse landen vaak als 'niet volwaardig' wordt beschouwd, is dit in Nederland veel minder het geval. Ook de arbeidsparticipatie van ouderen is in de laatste jaren gestaag toegenomen. Maatregelen als het ontmoedigen van vervroegde uittreding, de verkorting van de WW-duur, de aanpassingen van de WAO en de AOW-leeftijdsverhoging spelen daarbij een belangrijke rol. Een punt van zorg blijft de lage arbeidsmobiliteit onder ouderen, die onder andere wordt belemmerd doordat zij vaak werken in krimpende beroepen. Zij blijven meestal werken in deze beroepen, maar wanneer zij onverhoopt toch hun baan verliezen komen zij moeilijk weer aan de slag. Langdurige werkloosheid onder ouderen is daarom in Nederland een relatief groot probleem (De Graaf-Zijl et al. 2015b). Daarbij speelt een rol dat ouderen relatief duur zijn, doordat de lonen in Nederland gemiddeld sterk toenemen met ervaring.

Het gemiddelde opleidingsniveau is aanzienlijk gestegen. In 1990 was ongeveer 20 procent van de beroepsbevolking hoogopgeleid. In 2025 betreft dit 40 procent van de

beroepsbevolking. Dit komt doordat de instromende jongeren een hoger opleidingsniveau hebben dan degene die uitstromen. Hierdoor is het aanbod van laagopgeleiden gedaald, terwijl dat van hoogopgeleiden is gestegen. Het aanbod van middelbaaropgeleiden is ongeveer gelijk gebleven. Bij een gelijkblijvende arbeidsvraag zouden dan vooral de lonen aan de bovenkant van de arbeidsmarkt onder druk komen te staan. Er wordt echter waargenomen dat het rendement op scholing toeneemt: de relatieve vraag naar hoogopgeleiden stijgt nog harder dan het aanbod (Van den Berge en Ter Weel 2015). Bij laagopgeleiden wordt een afnemende vraag omgekeerd gecompenseerd door het teruglopende aanbod (De Graaf et al. 2015a).

Mede als gevolg van de gestegen arbeidsparticipatie en het toegenomen opleidingsniveau is het welvaartsniveau in Nederland sterk toegenomen. Elke inwoner heeft – in reële termen – gemiddeld 30 procent meer te besteden dan 20 jaar geleden. Hierbij speelt een belangrijke rol dat het kostwinnermodel heeft plaatsgemaakt voor het twee- of anderhalf-verdienermodel. De inkomensongelijkheid na herverdeling is daarbij relatief constant gebleven (Caminada et al. 2013). Daaruit blijkt dat in alle lagen van de bevolking mensen van deze welvaartsstijging hebben geprofiteerd. Dit betekent niet dat er geen armoede meer is.¹¹ Omdat er in eenpersoonshuishoudens en eenouderhuishoudens op werkzame leeftijd geen tweede inkomen is om bij tegenslag op terug te vallen, blijven vooral deze huishoudens relatief kwetsbaar voor armoede.

De stijging van het gemiddelde welvaartsniveau gaat volgens sommigen gepaard met een toenemende individualisering (Van Veen et al. 2012). Mensen zijn minder gericht op materiële welvaart en economische zekerheden en meer op postmaterialistische waarden als autonomie en zelfontplooiing. Een deel van de bevolking is minder bereid om risico's te delen als het gevoel bestaat dat een individu meer controle heeft over dit risico. Dit is consistent met de economische theorie, omdat in dat geval de kosten van risicodeling (in termen van moreel risico) stijgen ten opzichte van de baten. Onder een ander deel van de bevolking neemt de steun voor sociale zekerheid juist toe. Individualisering maakt sommige groepen immers ook bewuster van hun eigen kwetsbaarheid.¹²

Impact op de verzekeringsfunctie

De verzekeringsbehoefte van de Nederlandse bevolking en het belang van verzekeringen neemt af als gevolg van het gestegen welvaartsniveau, het gestegen opleidingsniveau en het groeiend aantal tweeverdieners. Omdat hoogopgeleiden vaker beschikken over een relatief goede arbeidsmarktpositie is voor hen het risico op (langdurige) negatieve inkomensschokken relatief klein: zij zijn aantrekkelijk voor meerdere werkgevers en zijn breder inzetbaar. Bovendien kunnen zij dit risico door hun bredere inzetbaarheid en hun vaardigheid om nieuwe taken aan te leren relatief goed zelf beïnvloeden. Ook is een groeiend deel van de bevolking in staat om inkomensschokken (deels) zelf op te vangen en dus zelf in (sociale) zekerheid te voorzien. Zij hebben opgebouwd vermogen of een inkomen van een werkende partner waar zij bij tegenslag op terug kunnen vallen, waarbij ze dan wel flink in

¹¹ Dit komt ook doordat armoede een relatief begrip is. De armoedegrens zoals deze wordt gedefinieerd door het SCP stijgt mee met de welvaartsontwikkeling. Als iedere burger in dezelfde mate welvarender wordt, blijft de armoede gelijk.

¹² Achterberg, P. en J. Raven (2012) laten zien dat individualisering in twee verschillende factoren kan worden opgesplitst en dat deze twee factoren tegengestelde effecten hebben op de steun voor de welvaartsstaat.

inkomen kunnen terugvallen en mogelijk hun arbeidsinkomen toch verzekerd willen zien (Berkhout en Euwals, 2016). Daarnaast hebben mensen vaker een partner met hetzelfde opleidingsniveau, en voor hoogopgeleiden pakt dat goed uit en is sprake er van een cumulatie van hulpbronnen (SCP 2014).¹³ Omdat deze groep zekerheid ontleent aan deze hulpbronnen is de behoefte aan (sociale) verzekeringen lager. Verzekeren is dan bovendien minder efficiënt: de baten van de (additionele) zekerheid zijn beperkt terwijl kosten in termen van moreel risico in stand blijven. Vooral bij kleine risico's leidt eigen risicodragerschap dan tot minder maatschappelijke kosten.

De stijging van het opleidingsniveau heeft mogelijk ook enige impact op de kosten van de verzekeringsfunctie. De kosten van het verzekeren van een gemiddeld meer zelfredzame beroepsbevolking stijgen in verhouding tot de (afnemende) baten. Voor een deel van de populatie is de verzekeringsbehoefte en de afhankelijkheid van sociale zekerheid onverminderd groot. Als zij al in staat zijn om vermogen op te bouwen, dan zit dit vaak vast in een koophuis, zodat men dit niet aan kan spreken op het moment van inkomensverlies. Bij eenverdieners, eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen is er daarbij geen partnerinkomen om bij inkomensverlies op terug te vallen. Als er wel een partnerinkomen is dan is dit bij mensen met een laag inkomen vaak laag, omdat zij vaak een partner hebben met hetzelfde opleidings- en inkomensniveau.

Impact op de herverdelingsfunctie

De veranderende samenstelling van de (beroeps)bevolking heeft niet geleid tot een toename van de inkomensongelijkheid na herverdeling (Caminada et al. 2013), maar omdat arbeidsmarktkansen in toenemende mate ongelijk zijn kan wel de bereidheid om collectief risico's en inkomen te delen afnemen.¹⁴ Vooral hogeropgeleiden lopen op dit moment al een kleinere kans om (langdurig) werkloos te worden of arbeidsongeschikt te raken. Omdat deze groep in omvang toeneemt, kan het draagvlak voor het delen van ongelijke risico's afnemen. De bereidheid om onvoorwaardelijk risico's te delen zal het eerst afnemen bij risico's waarvan het gevoel bestaat dat een individu er meer controle over heeft en moreel risico dus een grotere rol speelt. Dit blijkt eerder van toepassing op het werkloosheidsrisico dan op het langlevens- of ziekterisico (zie Van der Veen et al. 2012).

Impact op de beschermingsfunctie

Als gevolg van het gestegen opleidingsniveau en het groeiend aantal tweeverdieners neemt de gemiddelde beschermingsbehoefte af. Hogeropgeleiden hebben een betere arbeidsmarktpositie en een grotere kans op een hoger loon. Zij hebben gemiddeld minder behoefte aan een vaste en langjarige arbeidsrelatie, omdat zij over vaardigheden beschikken die in meerdere omstandigheden productief inzetbaar zijn. Doordat de beroepsbevolking gemiddeld steeds hoger opgeleid is en het aandeel laagopgeleide werknemers met een relatief kwetsbare positie afneemt, neemt de gemiddelde beschermingsbehoefte af. Ook de toename van het aantal twee- of anderhalf-verdienerhuishoudens speelt een rol. Er is

¹³ Het SCP definieert hulpbron als 'alles waarmee een burger vooruit kan komen in het leven'. Dit betreft economisch kapitaal als inkomen en vermogen, maar ook het opleidingsniveau, de arbeidsmarktpositie, de lichamelijke en geestelijke gezondheid, presentatie en de kwantiteit van persoonlijke netwerken zijn voorbeelden van relevante hulpbronnen.

¹⁴ Immigratie kan op eenzelfde wijze leiden tot minder sterke verbindingen in een samenleving en langs die route tot aan afnemende bereidheid tot herverdeling. Zie ook paragraaf 3.3, Impact op de herverdelingsfunctie.

bijvoorbeeld minder behoefte aan (ontslag)bescherming wanneer er een inkomen is van een werkende partner om op terug te vallen.

3.3 Migratie

Nederland wordt de laatste decennia geconfronteerd met groeiende migratiestromen. Als gevolg van het vrij verkeer van personen binnen de EU – en de toetreding van een tiental Midden- en Oost-Europese landen in 2004 en 2007 – zijn er veel arbeidsmigranten uit vooral Oost-Europa naar Nederland gekomen. Het aandeel buitenlandse werknemers is hierdoor in de periode tussen 2001 en 2011 toegenomen van 4,9 naar 7,7 procent. Zij werken vooral in de sectoren landbouw, industrie, bouw, groothandel en transport. Voor werkgevers in deze sectoren is kostenverlaging een belangrijk motief om met arbeidsmigranten te werken: arbeidsmigranten blijken bereid te werken tegen lagere lonen en zijn een hogere flexibiliteit gewend (Berkhout et al., 2014). In de loop van 2015 is ook het aantal asielzoekers in een hoog tempo toegenomen. In 2014 kwamen er bijna 180 duizend immigranten Nederland binnen en verlieten ongeveer 140 duizend emigranten het land.

Migratie en migratiebeleid hebben gevolgen voor de houdbaarheid van de welvaartsstaat en omgekeerd heeft de inrichting van de welvaartsstaat invloed op de omvang en samenstelling van migratiestromen (Chorny et al. 2017). Immigranten treden toe tot de kring van verzekerden van het sociale zekerheidsstelsel, terwijl emigranten het stelsel verlaten. Binnen dit stelsel zijn verzekerden solidair met elkaar. De houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel komt onder druk te staan als immigranten die toetreden tot het stelsel gemiddeld netto ontvangers zijn, of emigranten gemiddeld netto betalende zijn. Studies hebben gevonden dat deze vorm van selectie vooral op kan treden in relatief genereuze welvaartsstaten: landen met aanzienlijke herverdeling bleken hoogopgeleide immigranten te ontmoedigen en waren in lichte mate aantrekkelijker voor vooral laagopgeleide migranten (*de welfare magnet hypothesis*). Arbeidsmigranten selecteerden eerder landen die voor hen een hoger rendement opleveren (Chorny et al. 2007). Het is onduidelijk of deze hypothese ook bij de recente migratiestromen standhoudt.¹⁵

Om te voorkomen dat averechtse selectie optreedt, waarbij mensen met een groot risico proberen toegang te krijgen tot een welvaartsstaat en mensen met een laag risico emigreren zijn strikte in- en uitsluitingscriteria noodzakelijk – bijvoorbeeld de eis dat men een minimum aantal jaren legaal in het land moet verblijven om aanspraak te maken op sociale zekerheid. Dergelijke eisen bestaan in het Nederlandse stelsel: zo worden AOW-rechten opgebouwd door ingezetenschap.¹⁶ Ook blijkt het mogelijk om met selectief migratiebeleid de samenstelling (naar opleiding) van de groep arbeidsmigranten te beïnvloeden en zo te proberen vooral goede risico's aan te trekken. Dit gebeurt in Nederland onder andere met de kennismigrantenregeling.

¹⁵ Bij de huidige asielstromen spelen mogelijk ook andere afwegingen een rol, zoals de mogelijkheden om landen te bereizen, de wijze waarop de opvang geregeld is en de inrichting van procedures.

¹⁶ Als er onvoldoende AOW-rechten zijn opgebouwd dan ontstaat er wel recht op aanvulling vanuit de bijstand – mits voldaan is aan de partner- en vermogenstoets.

Impact op de verzekeringsfunctie

Vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt leidt migratie tot extra onzekerheid en dat kan bijdragen aan een grotere verzekeringsbehoefte. Door arbeidsmigratie neemt het arbeidsaanbod toe, wat leidt tot extra concurrentie op de arbeidsmarkt en druk op de lonen. Werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben daar meer last van, omdat het arbeidsaanbod daar – als gevolg van de andere trends – al relatief ruim is. Hoogopgeleide migranten worden eenvoudig opgenomen door de arbeidsmarkt, zonder dat de autochtone hoogopgeleide beroepsbevolking daar veel last van ondervindt. Doordat de risico's van een deel van de populatie toenemen, krijgen verzekeringen een meer herverdelende functie.

Impact op de herverdelingsfunctie

De financiële houdbaarheid van een welvaartsstaat komt onder druk te staan, doordat als gevolg van immigratie het aantal laagopgeleiden dat profiteert van herverdeling toeneemt. Verschillende auteurs voorspellen dat hierdoor de voorkeur voor herverdeling afneemt (Razin en Sadka 2000; 2005; Kemnitz 2002; Börner en Uebelmesse 2007).¹⁷ Daarnaast kan ook het draagvlak onder het stelsel afnemen, doordat verbindingen in een samenleving minder sterk worden, bijvoorbeeld doordat de bevolking heterogener wordt. Een toename van migratiestromen kan zo leiden tot een afname van de bereidheid om collectief risico's te delen en tot relatieve armoede voor de allochtone en autochtone minst bedeeden.

Onderzoek op basis van survey gegevens laat wisselende ondersteuning zien voor een negatief effect van migratie op steun voor de welvaartsstaat (Kremer 2013; Burgoon 2014; Naumann en Stötzer 2015), waarbij de laatste auteurs laten zien dat de steun juist toeneemt onder de groep die getroffen wordt door de concurrentie op de arbeidsmarkt.

Impact op de beschermingsfunctie

Door arbeidsmigratie kan de concurrentie op de arbeidsmarkt toenemen en kan de behoefte van vooral lager opgeleiden aan wettelijk vastgelegde minimumbeschermingsniveaus toenemen. Hun arbeidsmarkt- en onderhandelingspositie staan vermoedelijk het meest onder druk. Omdat er aanwijzingen zijn dat arbeidsmigranten bereid zijn meer flexibiliteit en dus minder bescherming te accepteren, kan ook de bescherming van de autochtone beroepsbevolking onder druk komen te staan. Om werk te behouden zullen zij dan vaker onder minder goede voorwaarden aan de slag moeten. Op deze wijze heeft de groei van het aantal arbeidsmigranten in bijvoorbeeld de bouw waarschijnlijk ook bijgedragen aan de groei van het aantal zzp'ers in die sector (Berkhout et al. 2014). Opleiding en scholing kunnen helpen tegen de concurrentie van laagopgeleide arbeidsmigranten, waarbij opleiding en scholing van migranten ook van belang is voor integratie en het leveren van een bijdrage aan de maatschappij door de migranten zelf (Kremer 2013).

¹⁷ Instromende immigranten hebben weliswaar belang bij herverdeling, maar in de kring van verzekerden is de relatieve omvang van hun groep – zelfs bij grote migratiestromen – dusdanig klein dat de gemiddelde voorkeur voor herverdeling nog steeds afneemt.

3.4 Flexibilisering

In de laatste decennia is de omvang van de flexibele schil in Nederland flink toegenomen. Het aandeel werkenden met een flexibele arbeidsrelatie is verdubbeld van ongeveer 10 procent in 1995 tot bijna 18 procent in 2014. Dit betreft een heterogene groep die bestaat uit uitzendkrachten, werknemers met een nulurencontract, tijdelijke arbeidskrachten met uitzicht op een vast dienstverband en oproep- en invalkrachten. De grootste groei zit in het aantal oproep- en invalkrachten. Tussen 1995 en 2007 nam het aandeel flexibele werknemers in de EU-15 net als in Nederland gestaag toe, maar daarna is het aandeel redelijk constant gebleven op ongeveer 11 procent. Door de recente groei wijkt het aandeel flexibele werknemers in Nederland nu duidelijk af van het gemiddelde van de EU-15.

Ook het aandeel zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) groeit in Nederland snel. Als gevolg van de groei in het laatste decennium bevindt het aandeel zzp'ers (12 procent) zich boven het gemiddelde van de EU-15 (10 procent). In de meeste andere Europese landen was er van groei van het aandeel zzp'ers geen sprake. De ontwikkeling in Nederland wijkt dus af. Sociaal-demografische factoren en de sectorale samenstelling van de economie verklaren minder dan de helft van deze toename (Van Es en Van Vuuren 2010). Veranderende voorkeuren aan zowel de aanbod- als aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt verklaren de groei dus slechts deels. De groei hangt vermoedelijk ook in belangrijke mate samen met institutionele factoren. Fiscale voordelen van zelfstandigen zijn substantieel en daarnaast spelen lagere arbeidskosten een rol: zzp'ers dragen geen verplichte pensioen- en sociale zekerheidspremies af (IBO Zelfstandigen zonder personeel 2015).

Wanneer het aandeel flexibele werknemers en zzp'ers bij elkaar wordt opgeteld dan hoort in 2014 ongeveer een op de drie werkzame personen tot de flexibele schil. Dit is meer dan het gemiddelde in de EU-15 van iets meer dan een op de vijf. Nederland behoort tot de Europese koplopers met landen als Griekenland en Italië – die vooral een groot aandeel zzp'ers hebben – Polen en Spanje – die vooral een groot aandeel flexibele werknemers hebben – en Portugal en Cyprus. In geen enkel land groeit het aandeel werkenden in de flexibele schil daarbij zo snel als in Nederland. Het aandeel zzp'ers en het aandeel flexibele werknemers is vooral groot onder specifieke groepen. De kans dat een werkende een zzp'er of vaste werknemer is neemt toe met leeftijd en opleidingsniveau, terwijl de kans dat een werkende een flexibele werknemer is afneemt met leeftijd en opleidingsniveau.

Veranderende voorkeuren aan de vraagzijde

De groei van de flexibele schil kan deels verklaard worden door de behoefte van werk- en opdrachtgevers om hun risico's te beperken. Zij werken in sommige gevallen liever met zelfstandigen, of flexibele werknemers op om zich op die manier in te dekken tegen onzekerheden die bijvoorbeeld gepaard gaan met technologische vooruitgang en globalisering.¹⁸ Door een flexibele schil op te bouwen kunnen zij hun concurrentiepositie verbeteren, zich vernieuwen of hun personeelsbestand aanpassen als zich schokken voordoen in de vraag. Ook stelt dit hen in staat om arbeidskrachten met specialistische

¹⁸ Het directe effect van technologische vooruitgang op de grenzen van het bedrijf zijn onduidelijk (Akcomak et al. 2011; Bloom et al. 2014). De toename van het aantal zelfstandigen vindt dan ook niet in alle landen plaats.

kennis en vaardigheden tijdelijk en flexibel in te zetten. Hiermee wentelt de werk- of opdrachtgever een deel van zijn risico's af op de flexibele werknemer of de zelfstandige.

De behoefte aan een flexibele schil is groter naarmate het vaste contract gepaard gaat met relatief grote risico's voor de werkgever en deze risico's vermeden kunnen worden door andere typen arbeidsrelaties aan te gaan. Zo is het aandeel tijdelijke contracten relatief hoog in landen met een sterkere mate van ontslagbescherming voor vaste contracten. In Nederland lopen de kosten en de risico's die verbonden zijn aan verschillende contractvormen relatief sterk uiteen, wat werk- en opdrachtgevers een prikkel en mogelijkheid geeft om deze te ontwijken (zie tabel 3.1 voor een overzicht). Werknemers met een vast contract zijn meestal goed verzekerd tegen inkomensverlies en zij worden goed beschermd door het ontslagrecht, het minimumloon en cao's. Flexibele werknemers maken in principe aanspraak op dezelfde (inkomens)bescherming, maar in de praktijk is hun bescherming vaak kleiner.¹⁹ Zelfstandigen moeten inkomensschokken bij verlies van arbeidsinkomen zelf opvangen en kunnen alleen in het uiterste geval terugvallen op de bijstand en na pensionering op de AOW.

Voorals aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt de groei van de flexibele schil gedreven door veranderende voorkeuren aan de vraagzijde. De behoefte aan inkomenszekerheid en bescherming is daar relatief groot, maar gegeven hun onderhandelingspositie moeten zij accepteren dat ze alleen aan het werk kunnen als flexibele werknemer of zelfstandige.

Tabel 3.1 Collectieve regelingen en instituties per type arbeidsrelatie

	Vast contract	Flexibel contract	Zelfstandige
WW	+	+	-
Ziekte/WIA	+	+	-
Aanvullend pensioen	+	+/-	-
Bijstand	+	+	+
AOW	+	+	+
Fiscaal beleid	+	+	+
Minimumloon	+	+	-
Ontslagbescherming	+	+/-	-
Cao's en avv	+	+/-	-
Opleiding en ontwikkeling	+	+/-	+/-

+ = de institutie is op dit type arbeidsrelatie van toepassing; - = de institutie is niet van toepassing; +/- = de institutie is deels van toepassing en is onder andere afhankelijk van specifieke cao-afspraken.

Veranderende voorkeuren aan de aanbodzijde

Veranderende voorkeuren van werkenden spelen vooral een rol bij zelfstandigen en minder bij werknemers met een flexibel contract. Zo vinden acht tot negen van tien werknemers met een tijdelijk contract, uitzendbaan of payrollcontract een vast contract belangrijk tot heel belangrijk (Donker van Heel et al. 2013, CBS 2016). Bij zelfstandigen geldt dat in veel mindere mate.

¹⁹ Dit komt doordat rechten opbouw en met de duur van het arbeidscontract of vervallen wanneer een contract afloopt, of omdat het meer sobere cao van een payroll-organisatie of de uitzendsector op hen van toepassing is.

De groei van het aantal zelfstandigen kan deels worden verklaard door veranderende voorkeuren van de beroepsbevolking. Zo is de groei van het aandeel deeltijders en zelfstandigen te verklaren door het toenemend belang dat wordt gehecht aan vrijheid, onafhankelijkheid en de mogelijkheid om privé (zoals zorg en zelfontplooiing) en werk te kunnen combineren. Dit zijn voor veel zelfstandigen belangrijke startmotieven. Hierdoor kan de werk- of opdrachtgever weliswaar een deel van zijn risico's afwentelen op de flexibele werknemer of de zelfstandige, maar de bereidheid om deze risico's over te nemen blijkt ook te zijn toegenomen.²⁰ Zelfstandigen die beschikken over een goede onderhandelingspositie, meerdere opdrachtgevers hebben en een goede prijs kunnen bedingen ondervinden er vaak weinig last van dat instituties die werkenden moeten verzekeren of beschermen in mindere mate op hen van toepassing zijn. Zij zijn relatief goed in staat om voorzieningen te treffen voor perioden zonder opdrachten, ziekte en de oudedag. De kosten die daarmee samenhangen, kunnen zij verdisconteren in een hoger tarief. Deze groep zelfstandigen kan door flexibiliteit te bieden vaak een aanzienlijk hoger uurtarief hanteren dan wanneer zij dezelfde taken zouden uitvoeren in een vaste arbeidsrelatie.

Impact op de vraag en kosten van de verzekerings- en beschermingsfunctie

De groei van de flexibele schil gaat gepaard met een afnemend bereik en een afnemende effectiviteit van de instituties die zekerheid en bescherming moeten bieden. Deels sluit de ontwikkeling aan op de veranderende voorkeuren aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, maar deels kan de ontwikkeling ook worden beschouwd als onbeoogd. Door de groei van de flexibele schil, neemt daarbij de omvang van de groep die bij een economische neergang wordt geconfronteerd met negatieve inkomensschokken toe. Zelfstandigen en werknemers met een flexibel arbeidscontract worden eerder geconfronteerd met verlies van arbeidsinkomen. Omdat het risico op schokken voor een grotere groep toeneemt, wordt het voor de macro-economische stabiliteit belangrijker om deze schokken op te kunnen vangen. Hierdoor neemt de gemiddelde verzekeringsbehoefte toe.

Impact op de herverdelingsfunctie

Door de groei van het aantal zelfstandigen neemt de mate waarin inkomen wordt herverdeeld en mensen met een laag risico solidair zijn met mensen met een hoog risico af. Hierdoor gaat de groei van het aantal zelfstandigen vermoedelijk gepaard met een afname van de belastingopbrengsten en zijn er minder middelen beschikbaar voor herverdeling. Zelfstandigen nemen daarbij geen deel aan de werknemersverzekeringen en bouwen geen aanvullend pensioen op. Zij dragen risico's zelf door een buffer op te bouwen of zij sluiten een private verzekering af, waarbij de premies afhankelijk zijn van hun individuele risico. Zelfstandigen met een hoog risico op arbeidsongeschiktheid betalen hierdoor een aanzienlijk hogere premie dan zelfstandigen met beperkte risico's.²¹ Van zelfstandigen wordt hierdoor in mindere mate solidariteit gevraagd. Daar staat tegenover dat zelfstandigen met een hoog risico in mindere mate een beroep op solidariteit kunnen doen.

²⁰ Deze bereidheid hangt bij zelfstandigen mogelijk ook deels samen met de fiscale voordelen die zij genieten. Bij fiscaal-gedreven zelfstandigheid is de keuze om risico's zelf te dragen het gevolg van een (individuele) kosten-batenanalyse en zijn de voorkeuren niet noodzakelijk veranderd.

²¹ Voor zelfstandigen met hoge risico's zijn er overigens wel vangnetverzekeringen (zowel bij het UWV als privaat) met een gemaximeerde premie.

Doordat zelfstandigen minder belasting betalen en er van hen minder solidariteit wordt gevraagd, worden zij ook minder geconfronteerd met de negatieve effecten van herverdeling. Als zelfstandigen meer belasting betalen en zelfstandigen met lage risico's verplicht worden zich te verzekeren, dan zou dit gepaard kunnen gaan met verlies van werkgelegenheid.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn een viertal trends beschreven die de effectiviteit van de verschillende Nederlandse arbeidsmarktinstuties en het sociale zekerheidsbeleid beïnvloeden. In tabel 3.2 is in samenvatting weergegeven hoe de trends invloed hebben op het belang, de kosten en het bereik van overheidsingrijpen.

Tabel 3.2 Effect van trends op de behoefte, kosten en bereik van overheidsingrijpen

Trend	Beschrijving effect	Behoefte	Kosten	Bereik
Technologische vooruitgang en globalisering	Behoefte aan verzekering en bescherming neemt toe aan onderkant door skill bias (onderkant)	↑		
	Belang herverdeling neemt toe door toename ongelijkheid in arbeidsinkomen en risico's (onderkant)	↑		
	Kosten herverdeling nemen toe door toename armoedevalproblematiek		↑	
	Kosten bescherming stijgen door groter belang aanpassingsvermogen		↑	
Veranderende beroepsbevolking	Behoefte aan verzekering en bescherming neemt af door individualisering (bovenkant)	↓		
	Draagvlak voor delen inkomen en risico's neemt ook af (bovenkant)	↓		
Migratie	Behoefte aan verzekering en bescherming neemt toe aan onderkant arbeidsmarkt (onderkant)	↑		
	Draagvlak - financieel en democratisch - voor delen van inkomen en risico's neemt af (bovenkant)	↓		
Flexibilisering	Werk- en opdrachtgevers dragen risico's over aan werkenden door meer flex/zzp			↓
	Door groei zzp lagere mate van herverdeling inkomen en risico's			↓

Noot: De pijlen in deze tabel zijn niet zondermeer bij elkaar op te tellen, omdat zij niet altijd dezelfde populatie betreffen. Zo betreft de toegenomen behoefte aan zekerheid en bescherming (↑) de onderkant van de arbeidsmarkt en de afgenomen behoefte (↓) het gemiddelde lid van de totale populatie. De kosten kunnen toenemen doordat de effectiviteit van beleid afneemt.

Het effect van de trends op de behoefte van overheidsbeleid, ofwel verzekeren, herverdelen en beschermen, lijkt grosso modo in evenwicht maar is dat niet. De impact van de trends op de behoefte aan verzekering en bescherming verschilt namelijk tussen groepen: aan de onderkant van de arbeidsmarkt nemen deze behoeften toe door technologische vooruitgang, globalisering en migratie, terwijl de gemiddelde behoefte juist afneemt doordat de bevolking steeds hoger opgeleid en meer welvarend is. Technologische vooruitgang, globalisering en arbeidsimmigratie hebben vooral een negatief effect op de arbeidsmarktpositie en inkomens van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Voor deze groep neemt daarom het belang van sociale zekerheid en bescherming toe. Ook het belang van herverdeling neemt toe. Paradoxaal genoeg maakt deze groep – door hun slechte onderhandelingspositie – vaak onderdeel uit van de flexibele schil en bevindt deze groep zich deels buiten het bereik van

deze instituties. Werk- en opdrachtgevers gaan flexibele arbeidscontracten met hen aan of huren hen in als zelfstandige om zo kosten en risico's te vermijden.

De effectiviteit van overheidsingrijpen kan bij ongewijzigd beleid afnemen door trends als globalisering, technologische vooruitgang en arbeidsimmigratie en daardoor kunnen de kosten van dit beleid om verzekering, hervreiding en bescherming te bieden toenemen. Door de toegenomen concurrentiedruk aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de toegenomen relevantie van aanpassingsvermogen kan bescherming in grotere mate gepaard gaan met kosten in de vorm van werkgelegenheids- en productiviteitsverlies. Daarnaast kan hervreiding voor een groeiende groep werkenden leiden tot de armoedeval: werken loont voor hen niet langer als gevolg van de vormgeving van onze instituties. Hierdoor kunnen uitkeringsvolumes en -lasten toenemen.

Tot slot bieden trends als de toename van de arbeidsparticipatie en het opleidings- en welvaartsniveau ook kansen om de kosten van overheidsingrijpen te beperken. Een groeiende groep werkenden is in staat om inkomensschokken deels zelf op te vangen. Zij hebben opgebouwd vermogen, een private verzekering of een inkomen van een werkende partner waar zij bij tegenslag op terug kunnen vallen. Deze groep – vaak hoogopgeleiden – beschikt daarbij meestal over een relatief goede arbeidsmarktpositie, waardoor het risico op (langdurige) negatieve inkomensschokken klein is. Het kan economisch efficiënt zijn om instituties beter te richten op de meest kwetsbare groepen en de meer zelfredzame groep meer risico's zelf te laten dragen. Zo kunnen kosten van moreel risico vermeden worden, terwijl dit slechts beperkt ten koste gaat van zekerheid.

4 Beleidsopties

Technologische vooruitgang, globalisering en migratie brengen kansen met zich mee, maar creëren ook onzekerheden doordat bestaande banen verdwijnen en nieuwe banen erbij komen. Sommige werkenden kunnen prima met deze onzekerheden overweg. De welvaartsstaat biedt hen mogelijk zelfs meer verzekering en bescherming dan zij nodig hebben. Voor anderen biedt de welvaartsstaat echter steeds minder verzekering en bescherming. Juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben werkzame personen een grotere kans om in een flexibel contract of als zelfstandige aan de slag te moeten, waardoor ze geen toegang hebben tot de verzekering en bescherming van een vast contract. En daar heeft een deel van deze groep wel behoefte aan.

Een belangrijke beleidsuitdaging is om kwetsbare groepen verzekering en bescherming te bieden, zonder daarbij het belang van de activerende werking en de financiële houdbaarheid van het stelsel uit het oog te verliezen. De overheid heeft daarbij beperkte beleidsinstrumenten om de economische en demografische trends te beïnvloeden. De overheid heeft wel invloed op de flexibilisering van de arbeidsmarkt via het arbeidsrecht en de arbeidsmarktinstuties. De vraag en het aanbod van flexibele werknemers en zelfstandigen wordt in Nederland voor een deel institutioneel gedreven. Bedrijven kunnen zich onttrekken aan de kosten en risico's van vaste contracten door de inhuur van flexibele

arbeid (Euwals en De Graaf-Zijl 2016). We leggen in dit hoofdstuk de nadruk op de instituties rondom de verschillende vormen van arbeid.

In het vervolg bespreken we twee mogelijke beleidsdoelen. Het *eerste mogelijke doel* betreft het beïnvloeden van de trend van flexibilisering en daarmee de keuze van het type arbeidsrelatie beter te laten aansluiten op de voorkeuren van werkgevers en werkzame personen. De behoeften worden dan meer bepalend voor het type arbeidsrelatie terwijl de gevolgen ongemoeid blijven. Het ultieme doel is het beperken van flexibele contracten en zelfstandigheid tot werkzame personen die (nog) geen behoefte hebben aan verzekering en bescherming. Overigens kunnen flexibele contracten nog steeds een tijdelijke ongewenste situatie zijn, zolang er voldoende doorstroming naar vaste contracten optreedt.

Het *tweede mogelijke doel* betreft het terugdringen van de gevolgen van de arbeidsrelatie, waarbij vervolgens ook de samenstelling van de beroepsbevolking naar arbeidsrelatie kan veranderen. Als alle werkzame personen toegang hebben tot dezelfde of vergelijkbare regelingen dan maakt het minder uit of iemand een vast of tijdelijk contract heeft of zelfstandig is. Voor zowel werkzame personen als werkgevers worden de verschillen tussen de soorten arbeidsrelaties geringer en daardoor krijgen werkzame personen ook gemakkelijker toegang tot een vast contract.

Na de uitwerking van de oplossingen naar beleidsdoel en functie worden ze gegroepeerd in drie fundamenteel verschillende beleidsrichtingen. De eerste richting heeft als doel de huidige deels corporatistische regelingen te handhaven door middel van strengere regulering. De twee andere richtingen hebben als doel de verschillen in kosten en risico's tussen de arbeidsrelaties terug te brengen waardoor tegelijkertijd de verdeling en de gevolgen van de arbeidsrelaties worden aangepakt. De ene richting bereikt dit door meer risico's te beleggen bij de werknemer door te versoberen, terwijl de andere richting meer universele regelingen introduceert met meer risico's voor de overheid.

4.1 Beleidsopties verzekeren

Trends als technologische vooruitgang, globalisering en immigratie gaan gepaard met nieuwe en grotere onzekerheden, vooral voor de lager geschoolden. Vooral voor hen neemt het belang van sociale zekerheid toe. De flexibilisering van de arbeidsmarkt zorgt er echter voor dat het bereik van de sociale verzekeringen afneemt – juist onder deze groep.

Het bereik van de sociale verzekeringen kan worden uitgebreid door het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om ook met kwetsbare werkenden vaste arbeidsrelaties aan te gaan. Dit kan op twee manieren worden bereikt: (V1) vergroten van de toegankelijkheid van vaste banen en daarmee verzekeren door het versoberen van de sociale zekerheid van sommigen, (V2) en door onderdelen van sociale zekerheid toe te passen op alle werkenden waarbij de overheid (of collectieve uitvoerder) een belangrijkere rol gaat spelen omdat verzekeringen worden uitgebreid naar zelfstandigen

Richting V1: vergroten van de toegankelijkheid van sociale zekerheid door werkgevers minder te belasten met verplichtingen in combinatie met een versoering

Door minder kosten en risico's bij de werkgever te leggen, kan de bereidheid toenemen om kwetsbare werkenden een vast contract aan te bieden. In Nederland zijn er voor werkgevers relatief veel kosten en risico's verbonden aan een (vast) arbeidscontract, die een werk- of opdrachtgever kan vermijden door een zelfstandige in te huren, of – in mindere mate – door een flexibele werknemer in dienst te nemen. Deze mogelijkheid ontstaat vooral bij werkenden met een minder goede onderhandelingspositie. Concrete voorbeelden van minder verplichtingen voor werkgevers betreffen een inkorting van de loondoorbetaling bij ziekte en een beperking van de WIA tot risqué professionel Kwetsbare werkenden maken dan meer kans op een vast contract, waarmee de toegankelijkheid van verzekering van ziekte en arbeidsongeschiktheid (eventueel alleen voor risqué professionel) toeneemt.

Het afbouwen van verplichtingen zonder aanvullende maatregelen gaat gepaard met hogere uitkerings- en werkgeverslasten en verlies van werkgelegenheid (CPB 2015a). Dit komt doordat de beschreven verplichtingen voor werkgevers op dit moment een belangrijke functie hebben bij het beperken van de uitkeringslasten. Deze negatieve effecten kunnen bijvoorbeeld beperkt worden door een versoering van de loondoorbetaling bij ziekte en de WW- of WIA-uitkeringen. Ook kan het afbouwen van bovenwettelijke aanvullingen op deze uitkeringen en de reparatie van wachtdagen bij ziekte de bereidheid van werk- en opdrachtgevers vergroten om kwetsbare werkenden in (vaste) dienst te nemen.

Als werkgeversverplichtingen worden afgebouwd en (bovenwettelijke) sociale zekerheid wordt versoerd waarbij uiteraard wel een bepaald minimum wordt gegarandeerd, dan neemt de sociale zekerheid vooral af voor groepen voor wie deze zekerheid minder belangrijk is zoals hogeropgeleiden. De toegankelijkheid van deze arrangementen voor de groepen die hier nu niet voor in aanmerking komen – de outsiders – kan toenemen. Deze groepen vallen dan weer binnen het bereik van de sociale zekerheid. Werkenden die meer zekerheid verlangen, moeten hierin dan zelf voorzien op de private markt.

Richting V2: het vergroten van het bereik door meer universele regelingen

Door de instituties die zekerheid geven een meer universeel karakter te geven kan het bereik van de sociale zekerheid effectief worden vergroot. De instituties die (aanvullende) zekerheid bieden bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en na pensionering hebben nu geen universeel karakter en zijn meestal niet van toepassing op zelfstandigen. Naast zelfstandigen zijn ook flexibele werknemers in de praktijk vaak minder goed verzekerd. Veel flexibele werknemers hebben op papier dezelfde rechten als vaste werknemers, maar door onderbrekingen in hun arbeidsverleden bouwen ze vaak minder rechten op. Voor specifieke groepen flexibele werknemers zijn de rechten op papier lager, zoals voor uitzendkrachten en werknemers met een nulurencontract indien ze weinig opgeroepen worden.

De inkomenszekerheid bij arbeidsongeschiktheid en pensionering kan verhoogd worden door de introductie van meer universele regelingen en verplichtingen. Dit kan in de vorm van een stelselwijziging waarbij alle werkenden onder dezelfde regelingen vallen, maar het

kan ook in het huidige stelsel ingepast worden door middel van verplichte regelingen voor groepen die nu niet verzekerd zijn zoals zelfstandigen.²² Het introduceren van een verzekering voor werkloosheid voor alle werkenden – inclusief zelfstandigen – ligt minder voor de hand. Een zelfstandige heeft – meer dan een werknemer – invloed op zijn eigen werkvoorraad. Als ook zelfstandigen WW-rechten zouden hebben, dan leidt tot een zogenaamd moreel risico doordat de prikkels om succesvol acquisitie te doen afnemen (Hoekstra en Van Vuuren 2013; Berkhout en Euwals 2016).

Bij universele regelingen zal de werkgever een minder grote rol spelen bij preventie van instroom in sociale zekerheid omdat ook zelfstandigen onder het stelsel vallen. Een grote afname van de verplichtingen van werkgevers is echter moeilijk haalbaar omdat de effectiviteit van de instrumenten die de overheid kan inzetten om het beroep op de sociale zekerheid te beperken, zoals collectieve re-integratie, laag is en in ieder geval minder effectief dan de financiële verplichtingen voor werkgevers in de huidige situatie en de versoering van regelingen in de eerste richting (CPB 2016a).

4.2 Beleidsopties herverdelen

Het is aannemelijk dat als gevolg van technologische verandering, globalisering en migratie zowel de primaire inkomensverdeling als de verdeling van risico's schever wordt. Door de genoemde trends verslechteren vooral de arbeidsmarktpositie en inkomens van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De concurrentie voor deze groep neemt toe en bij ongewijzigd beleid dreigt de armoedeval. Voor de steeds groter wordende groep hoogopgeleiden vormen deze trends omgekeerd juist een kans op verdere welvaarts groei. Om te voorkomen dat de trends leiden tot een toename van de inkomensongelijkheid is het belangrijk dat herverdelende instituties zoals het progressieve belastingstelsel, de bijstand en de AOW hun functie blijven uitoefenen. Deze instituties hebben ertoe bijgedragen dat de inkomensongelijkheid na belastingen en inkomensoverdrachten in Nederland in de laatste decennia vrijwel constant is gebleven (Caminada et al. 2013).

Om draagvlak – zowel financieel als democratisch – voor herverdeling te behouden en de armoedeval te bestrijden, is de eerste beleidsrichting (H1) om de mate waarin een werkende belasting afdraagt als de mate waarin een werkzame persoon recht heeft op uitkeringen of tegemoetkomingen minder afhankelijk te maken van de soort arbeidsrelatie. De tweede beleidsrichting (H2) is om naast de herverdeling meer aandacht te besteden aan de preventie van instroom in de sociale zekerheid en de activering van uitkeringsgerechtigden.

Richting H1: beperk de institutionele verstoring van de keuze voor de arbeidsrelatie, ook in het belastingstelsel

Om verstoring van de keuze van het type arbeidsrelatie te voorkomen is het belangrijk dat rechten en plichten zoveel mogelijk rechtsvormneutraal te zijn. Dat is nu niet het geval. Werknemers zijn veelal verplicht solidair met elkaar terwijl zelfstandigen op de bijstand,

²² Zie Van Veen (2016) voor een uitwerking van het principe, IBO Zelfstandigen zonder personeel (2015) voor een voorbeeld van een dergelijke maatregel en Berkhout en Euwals (2016) voor een nadere uitwerking van de groepen die daarmee bereikt zouden worden.

AOW en zichzelf zijn aangewezen zijn. Een verschil in rechten en plichten is echter alleen zinvol als daar een reden voor is.

Een belangrijk voorbeeld van een bestaande institutionele verstoring betreft de fiscale voordelen voor zelfstandigen. Zelfstandigen hebben het voordeel van de zelfstandigenaftrek, ze betalen als gevolg van de aftrekposten minder belasting en bovendien hebben zij een lager toetsingsinkomen en ontvangen dus eerder toeslagen. Deze voordelen lijken groter dan op basis van positieve externe effecten en optimale belastingtheorie gerechtvaardigd kan worden (Van Vuuren 2012).

Richting H2: meer activerend herverdelen

Om draagvlak voor herverdeling te behouden is functionerende preventie van instroom en activering van uitkeringsgerechtigden een tweede belangrijker beleidsrichting. Door specifieke groepen te ondersteunen bij het vinden van werk of te stimuleren om hun zoekintensiteit te verhogen of door werkgevers aan te moedigen werkzoekenden in dienst te nemen, kunnen de werkloosheid en de uitkeringslasten worden verlaagd en kan de arbeidsparticipatie worden verhoogd. Actief arbeidsmarktbeleid omvat een breed palet aan instrumenten, waarvan enige beperkte effectiviteit verwacht kan worden als ze gericht zijn op de juiste doelgroep (CPB 2016).

Voorbeelden van mogelijk beleid gericht op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn loonkostensubsidies en loondispensatie waarbij de overheid het loon aanvult. Het gevaar van de maatregelen is dat werk wordt gesubsidieerd dat al bestond of dat op korte termijn verdringing optreedt (De Graaf-Zijl et al. 2015a). Om te voorkomen dat de armoedeval tot verlies van werkgelegenheid leidt, kunnen de werkgeverslasten aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden verlaagd. Tot slot zijn begeleiding, bemiddeling en controle relatief effectief voor mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt.

4.3 Beleidsopties beschermen

Door technologische vooruitgang, arbeidsimmigratie en globalisering neemt de behoefte aan bescherming van laaggeschoolden toe, terwijl zij in de praktijk steeds minder daarvoor in aanmerking komen. De mate waarin deze groep feitelijk beschermd wordt, neemt echter juist af doordat werk- of opdrachtgevers de kosten en risico's die met bescherming gepaard gaan vaak vermijden door met hen andere typen arbeidsrelaties aan te gaan.

Er zijn diverse manieren om te voorkomen dat kosten en risico's die aan bescherming verbonden zijn ontweken worden. Door het niveau van bescherming van de verschillende arbeidsrelaties dichterbij elkaar te brengen worden werk- en opdrachtgevers neutraler in de vraag naar soorten arbeid. De eerste beleidsrichting (B1) betreft het beperken van de mogelijkheden tot het aangaan van flexibele arbeidsrelaties door strikte regulering, en de tweede beleidsrichting (B2) betreft het wegnemen van de prikkel tot ontwijking door werk- of opdrachtgevers door de kosten en risico's die verbonden zijn aan het vaste contract terug te brengen. Een derde beleidsrichting die kan bijdragen aan de bescherming van werkenden

betreft (B3) universeel flankerend beleid waardoor de kansen voor individuen om in hun eigen arbeidsinkomen te voorzien toenemen.

Richting B1: Strikte regulering en strenge handhaving van flexibele arbeidsrelaties

Het aangaan van flexibele arbeidsrelaties, inclusief het inhuren van zelfstandigen, om kosten te besparen en risico's te mijden kan worden beperkt door meer strikte regulering. Door flexibele arbeidsrelaties onder striktere voorwaarden toe te staan is het voor werk- en opdrachtgevers minder eenvoudig om verplichtingen te vermijden.

Een poging tot meer strikte regulering is de recent geïntroduceerde wet DBA, die de opdrachtgever medeverantwoordelijk maakt voor de juiste benoeming van de arbeidsrelatie en de handhaving op schijnzelfstandigheid vergemakkelijkt, en de Wvz, die de ketenregeling bij tijdelijke contracten aanscherpt. Een andere poging zou uitvoering van de motie Hamer zijn, die gaat over gelijke arbeidsvoorwaarden voor payrollwerknemers werkzaam bij een inlener en de werknemers die direct bij de inlener in dienst zijn. Daarnaast zijn er landen die het aantal wettelijk toegestane redenen voor tijdelijke arbeid beperken, zoals Zweden en Frankrijk. Verder is controle en handhaving van groot belang, zeker als de verschillen tussen de contractvormen blijven bestaan en werkgevers de prikkel blijven houden kosten en risico's van vaste contracten te mijden. Handhaving van minimumloon en minimumtarieven voor zelfstandigen is lastig in de praktijk lastig omdat gewerkte uren niet goed geobserveerd kunnen worden.

Richting B2: vergroten van de toegankelijkheid van bescherming door versobering

De prikkel voor werk- of opdrachtgevers om bepaalde typen arbeidsrelaties te vermijden kan ook worden weggenomen door de bescherming die verbonden is aan het vaste contract af te bouwen. Het beschermingsniveau van het vaste contract kan worden verlaagd door het maximumniveau van ontslagvergoedingen verder te verlagen door een minder steile opbouw van de transitievergoeding over het aantal gewerkte jaren te hanteren of door het verlagen van de maximum transitievergoeding. Een alternatieve manier om de bescherming terug te brengen is afschaffen van de preventieve toets voor ontslag. Daarnaast kunnen ook kosten- en beschermingsverhogende afspraken in cao's beperkt worden. Met dergelijke maatregelen zal de bereidheid van werkgevers toenemen om ook met kwetsbare werkenden een duurzame arbeidsrelatie aan te gaan.

Tot slot zijn uiteraard tussenvormen van de twee besproken richtingen mogelijk. Ten eerste kunnen beide gecombineerd worden (Studiegroep Duurzame Groei 2016), maar daarnaast wordt al langer in veel Mediterrane landen het zogenaamde 'single contract' besproken (OESO 2014). In de Nederlandse situatie zou het laatste impliceren dat ook tijdelijke werknemers recht krijgen op een transitievergoeding die langzaam met baanduur toeneemt. Daarmee vervalt voor werkgevers de prikkel om op een bepaalde baanduur te sturen.

Richting B3: Universeel flankerend beleid

De gevolgen van de nieuwe onzekerheden kunnen beperkt worden door werkzame personen meer rechten en middelen te geven om zich op de arbeidsmarkt te handhaven, ongeacht het type arbeidsrelatie. Ook flexibele arbeidskrachten en zelfstandigen krijgen de beschikking

over scholing en begeleiding. Deze beleidsrichting zet dus versterkt in op werkzekerheid en duurzame inzetbaarheid.

Universele rechten op en middelen voor scholing en begeleiding betekenen een omvorming van het huidige Nederlandse stelsel. De verantwoordelijkheid ligt momenteel bij werkgevers en werknemers, deels op het niveau van grote bedrijven en deels op het niveau van cao's in de vorm van O&O fondsen waarbij aanzienlijke verschillen bestaan. Zelfstandigen hebben weinig tot geen toegang. De WRR (2013) pleit voor het loskoppelen van dergelijke rechten van het soort dienstverband. De Raad doet op zichzelf geen concrete voorstellen, maar laat zien dat verschillende landen op verschillende wijze tot een dergelijk stelsel zijn gekomen. Het CPB (2016b) bespreekt voorbeelden als regulering van informeel leren door bijvoorbeeld recht op coaching en functioneringsgesprekken en het toesnijden van het scholingsaanbod op werkenden. Daarnaast laat CPB (2013) zien dat beleid gericht op de onderkant mogelijk interessant is omdat de zogenaamde *deadweight loss* voor deze groep relatief laag is. Bij hoogopgeleiden leidt dergelijk beleid relatief vaker tot het subsidiëren van scholing die toch had plaatsgevonden, en bij laagopgeleiden geldt dat veel minder.

4.4 Beleidsrichtingen

De besproken oplossingen kunnen allemaal een passende beleidsreactie zijn op de drie beschreven trends in hoofdstuk 3. De oplossingen zijn in belangrijke mate complementair aan elkaar en kunnen in beginsel gecombineerd worden. Dat neemt niet weg dat sommige oplossingen beter bij elkaar passen dan andere. Het is uiteindelijk een politieke keuze welke ingezet worden en deze keuze zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van de visie op de welvaartsstaat.

In hoofdstuk 2 is geconcludeerd dat de Nederlandse welvaartsstaat zowel kenmerken heeft van een universele als van een corporatistische welvaartsstaat. Nederland blijkt niet tot een van de drie typen verzorgingsstaten gerekend te kunnen worden (Esping Andersen 1999; Wildeboer Schut et al. 2000). Daar komt bij dat het Nederlandse regime voor flexibele werknemers en zelfstandigen – als gevolg van partiële deregulering – afwijkt van het regime voor vaste werknemers. Doordat door ongelijke behandeling flexibele werknemers en zelfstandigen relatief aantrekkelijk zijn voor werk- en opdrachtgevers, ontstaat concurrentie op arbeidsvoorwaarden (Euwals en de Graaf-Zijl, 2016). Juist in de Nederlandse welvaartsstaat met veel corporatistische kenmerken is dit een uitdaging, omdat concurrentie op arbeidsvoorwaarden dan bijdraagt aan het ontstaan van een duale arbeidsmarkt.

De dualiteit op de Nederlandse arbeidsmarkt kan terug gebracht worden door te kiezen voor een set van beleidsmaatregelen die bij elkaar passen. In dit hoofdstuk bespreken we welke beleidsrichtingen passen bij een bepaalde visie op de welvaartsstaat (tabel 4.2). Wanneer men voor een van de besproken set van beleidsopties kiest, zal dit er overigens niet snel toe leiden dat de Nederlandse welvaartsstaat zal veranderen in een ideaaltypische universele, corporatistische of gerichte welvaartsstaat. In de praktijk zal een stap in een bepaalde richting worden gezet.

Tabel 4.1 Passende beleidsrichtingen bij verschillende toekomstvisies op de welvaartsstaat

	Corporatistisch	Gericht	Universeel
V1: Versoberen SZ en minder verplichtingen w g		++	
H1: Fiscaal gelijke behandeling	++	+	+
B1: Reguleren flex en zzp	++		
B2: Versoberen vast of één contract		++	
V2: Universele regelingen			++
H2: Meer activerende herverdeling			++
B3: Universeel flankerend beleid			++

++ = past zeer goed in de beleidsrichting, + = past ook in de beleidsrichting.
 Noot: De beleidsrichtingen in Eeuwalsen De Graaf-Zijl (2016) zijn inhoudelijk vrijwel hetzelfde en heten reguleringsvariant, smalle variant en brede variant. We kiezen hier voor een meer traditionele benaming omdat we het hier ingebed hebben in de literatuur.

Richting een meer gerichte welvaartsstaat

Wanneer een stap wordt gezet in de richting van een meer gerichte welvaartsstaat, dan wordt door de staat minder bescherming en zekerheid geboden. Vooral groepen met gemiddelde of hogere inkomens krijgen op minder recht op collectieve verzekering en wettelijke bescherming en krijgen meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid. Armoedebestrijding middels gerichte ondersteuning van kwetsbare groepen blijft belangrijk. De verantwoordelijkheid voor het voorkomen van instroom en re-integratie zal meer komen te liggen bij de werkzame persoon en zijn huishouden.

Ten behoeve van de armoedebestrijding ligt het voor de hand om instituties als de bijstand en de AOW – die relatief goed zijn gericht op de onderkant – in stand te houden. Daarnaast kunnen werkgeversverplichtingen worden afgebouwd en in plaats daarvan worden werknemers meer geprikkeld door vooral instituties die extra zekerheid bieden aan groepen met gemiddelde of hogere inkomens te versoberen (Richting V1). Werkenden met hogere inkomens die meer inkomenszekerheid wensen kunnen zich privaat bijverzekeren. De ontslagbescherming kan worden afgebouwd zodat bedrijven weer meer bereid zijn werknemers in vaste dienst aan te nemen. Afhankelijk van de mate waarin minder zekerheid en bescherming wordt geboden gaat de Nederlandse welvaartsstaat richting een ministelsel of een Angelsaksisch stelsel, maar ook is een vermindering op onderdelen mogelijk zodat het huidige stelsel redelijk intact blijft.

Het voordeel van een gerichte welvaartsstaat is dat het verschil tussen werknemers met en zonder vast contract afneemt, en dat mogelijk meer (vaste) banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt ontstaan. Afhankelijk van de mate waarin minder zekerheid en bescherming wordt geboden gaat de welvaartsstaat richting ministelsel of Angelsaksisch stelsel. In landen met een dergelijk stelsel komen tijdelijke banen en schijnzelfstandigheid weinig voor, maar is wel discussie over de *'working poor'*. Een gedeeltelijke vermindering van verzekering en bescherming is toepasbaar binnen het huidige stelsel en kan zo vorm worden gegeven dat de meest kwetsbare groepen het minst geraakt worden.

Richting een meer corporatistische welvaartsstaat

In een corporatistische welvaartsstaat ligt de nadruk op verzekeren en beschermen van het arbeidsinkomen in een bepaald bedrijf of sector. Veel instituties die onderdeel uitmaken van

de Nederlandse welvaartsstaat hebben kenmerken die horen bij een corporatistische welvaartsstaat. Omdat concurrentie op arbeidsvoorwaarden ten koste kan gaan van de geboden zekerheden binnen een bedrijf of sector is het belangrijk om deze concurrentie te beteugelen door ontslagbescherming en het algemeen verbindend verklaren van cao's.

Voor het behouden van een corporatistische welvaartsstaat is het belangrijk het gebruik van contracten met minder goede arbeidsvoorwaarden te reguleren. Bedrijven kunnen immers druk voelen om deze contracten te gebruiken om in de markt te overleven. Naast regulering is ook controle en monitoring van belang. Een nadeel van deze beleidsrichting is dat de grote verschillen tussen contractenvormen en daarmee de (financiële) prikkels om nieuwe winstgevendende constructies te bedenken blijven bestaan. Overigens is het in deze beleidsrichting nog meer van belang dan in de andere richtingen om de institutionele behandeling van groepen werkenden zoveel mogelijk rechtsvormneutraal te maken, bijvoorbeeld door de zelfstandigenaftrek te versoberen. Een dergelijke regeling geeft immers een sterke financiële prikkel om te kiezen voor zelfstandig ondernemerschap en zet daarmee extra druk op de handhaving van de regulering.

Richting een meer universele welvaartsstaat

Wanneer de stap wordt gezet in de richting van een meer universele welvaartsstaat worden meer universele regelingen geïntroduceerd die van toepassing zijn op alle ingezetenen of alle werkenden. Een meer gematigde vorm is om vergelijkbare regelingen te introduceren voor de verschillende groepen werkenden zodat in ieder geval alle werkenden verzekerd zijn (van Veen, 2016). Dit is toepasbaar binnen het huidige stelsel en vergt geen stelselwijziging zoals voor een echte universele welvaartsstaat nodig zou zijn. Ook kan de transitievergoeding herverdeeld worden naar tijdelijke werknemers zodat ook zij een recht erop krijgen. Door dergelijke maatregelen neemt het bereik van instituties toe zodat ook kwetsbare werkenden worden bereikt. De verantwoordelijkheid voor het bieden van verzekering verschuift deels naar de staat of de collectieve uitvoerder omdat bijvoorbeeld ook zelfstandigen onder het stelsel zullen vallen.

Om de financiële houdbaarheid te garanderen is er meer aandacht voor flankerend beleid om negatieve effecten op de werkgelegenheid en productiviteit te beperken: er wordt ingezet op preventie van instroom in uitkeringen en re-integratie van mensen zonder werk met een slechte arbeidsmarktpositie. Zo zou de arbeidskorting verder kunnen worden verhoogd en meer worden gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt en kunnen voor deze doelgroep ook loonkostensubsidies worden geïntroduceerd. Daarnaast kunnen universele regelingen voor scholing en begeleiding geïntroduceerd worden.

Het voordeel van een universele welvaartsstaat is een hoge mate van bescherming en verzekering van werkenden. De overheid of een collectieve uitvoerder krijgt een grotere rol omdat sociale regelingen worden uitgebreid naar zelfstandigen die geen werkgever hebben. Dit leidt per saldo tot een groter bereik van collectieve regelingen. Het hogere beroep dat op de regelingen wordt gedaan leidt tot een hogere collectieve lastendruk, wat negatieve gevolgen kan hebben voor de werkgelegenheid. Ten behoeve van de activering kunnen ook de voorwaarden die aan uitkeringen verbonden zijn worden aangescherpt.

4.5 Conclusie

Verskillende trends leiden tot meer onzekerheid over werk en inkomen voor verschillende groepen in de maatschappij. En behalve deze onzekerheden hebben juist werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt ook een grotere kans om in een flexibel contract of als zelfstandige aan de slag te moeten. Een belangrijke beleidsuitdaging is om dergelijke kwetsbare groepen verzekering en bescherming te bieden, zonder daarbij het belang van de activerende werking en de financiële houdbaarheid van het stelsel uit het oog te verliezen. De overheid heeft daarbij vooral invloed op de flexibilisering van de arbeidsmarkt via het arbeidsrecht en de arbeidsmarktinstituties (Euwals et al. 2016).

Dit hoofdstuk beschrijft drie manieren om (on)zekerheden op de arbeidsmarkt op een meer gelijke manier te verdelen en daarmee de balans tussen de voor- en nadelen van flexibele vormen van arbeid te herijken zonder dat het grote gevolgen heeft voor de werkgelegenheid, arbeidsproductiviteit en de houdbaarheid van de welvaartsstaat. Ieder van de richtingen heeft zijn eigen voor- en nadelen en daarmee is geen van de richtingen 'goed' of 'slecht'. Zo blijft bij de keuze voor meer regulering de prikkel voor bedrijven bestaan, de keuze voor de gerichte variant leidt tot minder verzekering en mogelijk meer armoede aan de onderkant van de arbeidsmarkt ('*working poor*') terwijl de keuze voor de universele variant leidt tot grotere risico's voor de overheid en de houdbaarheid van welvaartsstaat. Uiteraard zijn combinaties van maatregelen mogelijk, waarbij ook interacties kunnen optreden. Zo zal regulering minder nodig zijn als de verschillen tussen de vormen van arbeid terug gebracht worden. Tot slot gaan we in deze publicatie verder niet in op de keuze voor een richting en de concrete invulling van beleid. Deze keuze is namelijk aan het politieke proces en het bijbehorende maatschappelijke debat.

Literatuur

Achterberg, P. en J. Raven, 2012, Individualisation: A Double-edged Sword, does Individualisation Undermine Welfare State Support? in: R. van der Veen, M. Yerkes en P. Achterberg (eds), *The Transformation of Solidarity, Changing Risks and the Future of the Welfare State*, Amsterdam University Press.

Acemoglu, D. en J. Pischke, 1999a, The Structure of Wages and Investment in General Training, *Journal of Political Economy*, vol. 107(3): 539-572.

Acemoglu, D. en J. Pischke, 1999b, Beyond Becker: training in imperfect labour markets, *The Economic Journal*, vol. 109: F112-F142.

Addison, J. en P. Teixeira, 2003, The economics of employment protection, *Journal of Labour Research*, vol. XXIV(1): 85-128.

- Akcomak, I.S., L. Borghans en B. ter Weel, 2011, Measuring and interpreting trends in the division of labour in the Netherlands, *De Economist*, vol. 159(4): 435-482.
- Andriessen, S., T.J. Veerman en J. Vijgen, 1995, Risicoselectie op de Nederlandse arbeidsmarkt : selectieve aanstelling en afvloeiing van personeel op grond van (vermeende) risico's binnen de Ziektewet en WAO, College van Toezicht Sociale Verzekeringen: Zoetermeer.
- Arum, R. en W. Müller, 2004, The Reemergence of Self-employment: Comparative Findings and Empirical Propositions in: Arum, R. and W. Müller (red), *The Reemergence of Self-employment: A Comparative Study of Self-employment Dynamics and Social Inequality*, New Haven: Princeton University Press.
- Barr, N. en P. Diamond, 2006, The Economics of Pensions, *The Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22(1): 15-39.
- Bartelsman, E.J., P.A. Gautier en J. de Wind, 2015, Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation, *International Economic Review*, te verschijnen.
- Bassanini, A., en A. Garnero, 2013, Dismissal protection and worker flows in OESO countries: Evidence from cross-country/cross-industry data, *Labour Economics*, vol. 21: 25-41.
- Bentolila, S. en G. Bertola, 1990,. Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Euro sclerosis? *Review of Economic Studies*, vol 57(3): 381-402.
- Berge, W. van den en B. ter Weel, 2015, Baanpolarisatie in Nederland, CPB Policy Brief 2015/13.
- Berkhout, E. en R. Euwals, 2016, Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid, CPB PB XX.
- Berkhout, E., P. Bisschop en M. Volkerink, 2014, Grensoverschrijdend aanbod van personeel, SEO Rapport 2014-49, Amsterdam.
- Bertola, G., 1992, Labor Turnover Costs and Average Labor Demand, *Journal of Labor Economics*, vol. 10(4): 389-411.
- Blank, 1989, Analyzing the Duration of Welfare Spells, *Journal of Public Economics*, vol 39(3): 245-273.
- Bloom, N., L. Garicano, R. Sadun en J. van Reenen, 2009, The distinct effects of information technology and communication technology on firm organization, NBER Working Paper 14975.
- Boeri, T. en P. Garibaldi, 2007, [Two Tier Reforms of Employment Protection: a Honeymoon Effect?](#), *Economic Journal*, *Royal Economic Society*, vol 117(521): 357-385.

- Boeri, T. en M. Macis, 2008, Do unemployment benefits promote or hinder structural change?, IZA Discussion Papers 3371.
- Boeri, T. en J. van Ours, 2008, *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Bonenkamp, J., W. Nusselder, J. Mackenbach, F. Peters en H. ter Rele, 2013, Herverdeling door pensioenregelingen: de invloed van de gestegen levensverwachting en het Regeerakkoord, Netspar Design Paper 16.
- Borghans, L. en B. ter Weel, 2007, The Diffusion of Computers and the Distribution of Wages, *European Economic Review*, vol. 51(3): 715-748.
- Borghans, L., D. Fouarge, A. de Grip en J. van Thor, 2014, Werken en leren in Nederland, Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Börner and Uebelmesse, 2007, Migration and the Welfare State: The Economic Power of the Non-Voter?, *International Tax and Public Finance*, vol. 14: 93-111.
- Burdett, K., 1979, Unemployment insurance payments as a search subsidy: A theoretical analysis, *Economic Inquiry*, vol. 17: 333-343.
- Burgoon, B., 2014, Immigration, integration and support for redistribution in Europe. *World Politics*, Vol. 66(3), pp. 365-405.
- Cahuc, C., O. Charlot en F. Malherbet, 2012, Explaining the Spread of Temporary Jobs and its Impact on Labor Turnover, IZA Discussion Papers 6365.
- Calmfors, L. en J. Drifill, 1988, Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, *Economic Policy*, vol. 3(6): 16-61.
- Caminada, C.J.L., K.P. Goudswaard en C. Wang, 2013, Inkomensherverdeling door sociale uitkeringen en belastingen: een internationale vergelijking, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, vol. 45(3): 111-134.
- Caminada, K. en O. van Vliet, 2012, Unemployment Replacement Rates Dataset Among 34 Welfare States, 1971-2009: An Update, Extension and Modification of the Scruggs' Welfare State Entitlements Data Set, NEUJOBSSpecial Report, No. 2.
- Cappellari, L., C. Dell'Aringa en M. Leonardi, 2012, Temporary employment, job flows and productivity: A tale of two reforms, *Economic Journal*, vol. 122: F188-F215.
- Card, D., R. Chetty en A. Weber, 2007, The spike ate benefit exhaustion: leaving the unemployment system or starting a new job?, *The American Economic Review*, vol. 97(2): 113-118.

- CBS, 2015, Bevolkingsprognose 2014–2060: veronderstellingen migratie.
- CBS, 2016, 1 op de 5 flexwerkers heeft voorkeur voor flexibel werk, nieuwsbericht 17-5-16
- Chetty, R., 2008, Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance. *Journal of Political Economy*, vol. 116(2): 173-234.
- Chorny, V., R. Euwals en K. Folmer, 2007, Immigration Policy and Welfare State Design, CPB Document 153.
- CPB, 2012, Het Wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren, CPB Notitie.
- CPB, 2013, Gevolgen Wet Werk en Zekerheid voor werkgelegenheid, CPB Notitie.
- CPB, 2015a, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, CPB Boek 16, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB, 2015b, *Position paper t.b.v. IBO Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB, 2016a, Kansrijk Arbeidsmarktbeleid II, CPB Boek 22, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB, 2016b, Kansrijk Onderwijsbeleid, CPB Boek 25, Den Haag: Centraal Planbureau.
- DiNardo, J., N.M. Fortin en T. Lemieux, 1996, Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach, *Econometrica*, vol. 64(5): 1001-1044.
- Donker van Heel, P., J. de Wit en D. van Buren, 2013, Contractvormen en motieven van werkgevers en werknemers, Ecorys onderzoeksrapport, Rotterdam: Ecorys.
- Esping Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: NJ, Princeton University press.
- Esping Andersen, G., 1996, *Welfare states in transition: national adaptations in global economics*, London: Sage.
- Esping Andersen, G., 1999. *Social foundations of postindustrial economics*, Oxford: Oxford University Press.
- European Commission, 2012, Benchmarking Unemployment Benefit Systems, Economic Papers 454.
- Euwals, R., S. Boeters, N. Bosch, A. Deelen en B. ter Weel, 2013, Arbeidsmarkt Ouderen en Duurzame Inzetbaarheid, CPB Achtergronddocument 22-02-2013, Den Haag: Centraal Planbureau.

- Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en D. van Vuuren, 2016, Flexibiliteit op de arbeidsmarkt, CPB Policy Brief 2016/14.
- Fitzgerald, J., 1991, Welfare duration and the marriage market: evidence from the survey of income and program participation, *Journal of Human Resources*, vol. 26: S45-S61.
- Graaf-Zijl, M. de, E. Josten, S. Boeters, E. Eggink, J. Bolhaar, I. Ooms, A. den Ouden en I. Woittiez, 2015a, *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*, CPB boek 17/ SCP-publicatie 2015-15, Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Graaf-Zijl, M. de, A. van der Horst en D. van Vuuren, 2015b, Langdurige werkloosheid, Afwachten én hervormen, CPB Policy Brief 2015/11, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Grip, A. de, D. Fouarge en R. Montizaan, 2015, Goede inzetbaarheid oudere medewerkers vereist beter HR-beleid. Netspar Brief 2015/04, Tilburg: Network for Studies on Pensions, Ageing and Retirement.
- Groot, N. de en B. van der Klaauw, 2014, The Effects of Reducing the Entitlement Period to Unemployment Insurance Benefits, IZA Discussion Papers 8336.
- Gruber, J., 1997, The consumption smoothing benefit of unemployment insurance, *American Economic Review*, vol. 87(1): 192-205.
- Gruber, J., 2000, Disability Insurance Benefits and Labor Supply, *Journal of Political Economy*, vol. 108(6): 1162-1183.
- Hansen, J., M. Lofstrom, X. Liu en X. Zhang, 2013, State Dependence in Canadian Welfare Participation, IZA Working Paper: http://www.iza.org/conference_files/Safety_Nets_2013/hansen_j123.pdf.
- Haveman, R. en B. Wolfe, 2000, The economics of disability and disability policy, in: M.V. Pauly, T.G. Mcguire en P.P. Barros (eds), *Handbook of Health Economics*, 1(B): 995-1051.
- Hijzen, A., L. Mondauto en S. Scarpetta, 2013, The perverse effects of job-security provisions on job security in Italy: results from a regression discontinuity design, OECD Social, employment and migration, Working Paper 151.
- Hoekstra, K. en D. van Vuuren, 2013, De fiscale behandeling en sociale zekerheid van zelfstandigen, *TPEdigitaal*, vol. 7(4): 41-59.
- Holmlund, B., 2014, What do labor market institutions do?, *Labour Economics*, vol. 30(1): 62-69.
- Houtman, I., R. Steenbeek, M. van Zwieten en S. Andriessen, 2013, Verklaring stijging WIA-instroom vanuit werkgeversperspectief: een vignettenstudie, Hoofddorp: TNO.

Hoynes, H. en T. MaCurdy, 1994, Has the decline in benefits shortened welfare spells? *American Economics Review*, Papers and Proceedings: 43-48.

IBO Zelfstandigen zonder personeel, 2015, Eindrapport IBO Zelfstandigen zonder personeel, Ministerie van Financiën.

Immervoll, H., S.P. Jenkins and S. Königs, 2015, Are Recipients of Social Assistance 'Benefit Dependent'? Concepts, Measurement and Results for Selected Countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 162, OECD Publishing.

Jehoel-Gijsbers, G. en S. Hoff, 2001, Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers, Werkdocument 75, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Jong, H. de en J.L. van Zanden, 2015, Technologische ontwikkeling, economische verandering en de Nederlandse arbeidsmarkt in de twintigste eeuw, *Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, pp. 25-41.

Jong, P. de, V. Haanstra-Veldhuis, T. Everhardt, M. Gielen en S. Bouman, 2015, *WGA 80-110 verdiepingsonderzoek*, Den Haag: APE. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Jongen, E.L.W., 2010, Modelling the Impact of Labour Market Policies in the Netherlands, Vrije Universiteit Amsterdam.

Jongen, E., H.W. de Boer en P. Dekker, 2015, MICSIM - A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument 27 november 2014.

Jongen, E., H.W. de Boer en P. Dekker, 2015, De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid, CPB Policy Brief 2015/02.

Junankar, P.N., 2014, Reassessing Labour Market Reforms: A Critique, IZA Discussion Papers 8385.

Kahn, L.M., 2007, The impact of employment protection mandates on demographic temporary employment patterns: international microeconomic evidence, *Economic Journal*, vol. 117: F333-F356.

Kahn, L.M., 2010, Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996-2001, *Labour Economics*, vol. 17: 1-15.

Karni, E., 1999, Optimal Unemployment Insurance: A Survey, *Southern Economic Journal*, vol. 66(2): 442-465.

- Kemnitz, A., 2002, On the Political Economy of Low Skilled Immigration and the Welfare State, *International Tax and Public Finance*, vol. 9: 423-434.
- Kremer, M., 2013, *Vreemden in de verzorgingsstaat*, Boom Lemma uitgevers, Den Haag.
- Kösters, L., en M. Souren, 2014, De toename van zzp'ers in Europees perspectief. *Economische Statistische Berichten*, vol. 99(4683): 247-249.
- Lazear, E.P., 1990, Job Security Provisions and Employment, *Quarterly Journal of Economics*, vol.105(3):.699-726.
- Lee, D., 1999, Wage inequality in the United States during the 1980s: Rising Dispersion or falling Minimum Wage? *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114(3): 977-1023.
- Lever, M. en R. Waaijers, 2013, Inkomensongelijkheid gedurende de levensloop, *TPEdigitaal*, vol. 7(1): 140-159.
- Ljungqvist, L., 2002, How Do Lay-off Costs Affect Employment?, *The Economic Journal*, vol. 112: 829-853.
- Manning, A., 2005, *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton.
- Mastrobuoni, G., 2009, Labor supply effects of the recent social security benefit cuts: Empirical estimates using cohort discontinuities, *Journal of Public Economics*, vol. 93(11-12): 1224-1233.
- Messina, J. en G. Vallanti, 2007, Job Flow Dynamics and Firing Restrictions: Evidence from Europe, *Economic Journal*, vol. 117(521): F279-F301.
- Micco, A. en C. Pagés, 2006, The Economic Effects of Employment Protection: Evidence from International Industry-Level Data. IZA Discussion Paper 2433.
- Moffitt, R., 1992, Incentive effects of the U.S. welfare system: A review, *Journal of Economic Literature*, vol. 30(maart): 1-61.
- Mokyr, J., C. Vickers en N.L. Ziebarth, 2015, The history of technological anxiety and the future of economic growth: Is this time different?, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29 (3): 31-50.
- Mooij, R. de, R. Euwals, K. Folmer, E. Jongen, P. Koning, A. Nibbelink, F. Suijker en A. van Vuren, 2006, *Reinventing the Welfare State*, CPB Bijzondere Publicatie 60, Den Haag: Centraal Planbureau.

- Mortensen, D., 1977, Unemployment insurance and job search decisions, *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 30, 505-517.
- Mortensen, D.T. en C.A. Pissarides, 1999, New developments in models of search in the labor market, in: D. Card en O. Ashenfelter (eds), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3(B): 2567-2627.
- Naumann, E. en L. Stötzer, 2015, The effect of immigration on support for redistribution re-examined: survey experiments in three European countries, mimeo, University of Mannheim.
- Neumark, D., M. Schweitzer en W. Wascher, 2004, Minimum Wage Effects throughout the Wage Distribution, *The Journal of Human Resources*, vol. 39(2): 425-450.
- Nickell, S., 1997, Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 11(3): 55-74.
- OESO, 2004, Employment Protection Regulation and Labour Market Performance, *OECD Employment Outlook 2004*, OECD Publishing.
- OESO, 2008, *Jobs for Youth*, OECD Publishing.
- OESO, 2014, *Employment Outlook 2014*.
- Okun, A., 1975, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington-DC.
- Pissarides, C.A., 2001, Employment protection, *Labour Economics*, vol. 8: 131-159.
- Razin, A., Sadka, E., 2000, Unskilled Migration: A Burden or a Boon for the Welfare State? *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 102: 463-479.
- Razin, A., Sadka, E., 2005, *The Decline of the Welfare State: Political Economics of Demography and Globalization*, MIT Press.
- Ridder, M. en R. Euwals, 2016, What are the wage effects of extending collective labour agreements? Evidence from the Netherlands, CPB Achtergronddocument, 2 mei 2016.
- SCP, 2014, Verschil in Nederland. Sociaal Cultureel Rapport 2014, Vrooman, Gijsberts en Boelhouwer (red.).
- Stam, E., 2013, De Nederlandse Ondernemerschap paradox. *TPEdigitaal*, vol. 7(4): 21-40.
- Stiglitz, J., 1999, *Economics of the Public Sector*, derde editie, W.W. Norton & Company, New York.

- Studiegroep Duurzame Groei, 2016, Kiezen voor duurzame groei, Rapport Studiegroep Duurzame Groei, Den Haag.
- Tatsiramos, K., 2009, Unemployment insurance in Europe: unemployment duration and subsequent employment stability, IZA Discussion Papers 2280.
- Tatsiramos, K. en J.C. Van Ours, 2014, Labor market effects of unemployment insurance design, *Journal of Economic Surveys*, vol. 28(2): 284-311.
- Titmuss, R., 1974, *Social policy: an introduction*, London: Allen & Unwin, 1974.
- Valk, P. van der, 2016, Cao onder druk? Onderzoek naar ontwikkelingen van collectieve arbeidsverhoudingen in relatie tot de cao, De Burcht, publicatie nr 11.
- Veen, R. van der, M. Yerkes en P. Achterberg, 2012, *The Transformation of Solidarity. Changing Risks and the Future of the Welfare State*, Amsterdam University Press.
- Veen, R. van der, 2016, Sociale zekerheid in een open samenleving. Postindustrialisering en de toekomst van de sociale zekerheid, in: P. Van Lieshout (red.), *De toekomst van de sociale zekerheid*, Amsterdam (AUP), te verschijnen.
- Vermeer, N., M. van Rooij en D. van Vuuren, 2014, Social interactions and the retirement age, CPB Discussion Paper 278, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Vroonhof, P., W. Verhoeven en M. Folkeringa, 2005, *Ondernemen makkelijker én leuker?* Zoetermeer: EIM, In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken.
- Vuuren, D. van, 2012, *De fiscale behandeling van zelfstandigen, een kritische blik*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Wildeboer Schut, J.M., J.C. Vrooman en P.T. de Beer, 2000, *De maat van de welvaartsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- WRR, 2013, *Naar een lerende economie, investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam University Press.
- Yoo, G., en C. Kang, 2012, The Effect of Protection of Temporary Workers on Employment Levels: Evidence from the 2007 Reform of South Korea, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 65(3): 578-606.

Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

info@cpb.nl | www.cpb.nl

November 2016