

INLEIDING

# Een zekere mate van zekerheid

De baan voor het leven bestaat niet meer. Dynamiek en flexibiliteit zijn de trend. Werkzekerheid lijkt belangrijker te worden dan baanzekerheid. Toch is werkzekerheid nog lang geen alternatief voor inkomenszekerheid, baanzekerheid of sociale zekerheid. De werkzekerheid is de laatste jaren eerder gedaald dan gestegen. Wil werkzekerheid daadwerkelijk een alternatief worden voor sociale zekerheid dan zal daarin fors moeten worden geïnvesteerd.

**RONALD DEKKER**

*Universitair docent aan de Universiteit van Tilburg*

**M**ensen stellen prijs op zekerheid, in Nederland misschien nog wel meer dan in andere landen. Kenmerkend daarvoor is bijvoorbeeld de hoge verzekeringsgraad in dit land. Zekerheid op de arbeidsmarkt was traditiegetrouw baanzekerheid. In de opbouwjaren na de Tweede Wereldoorlog was een langdurige arbeidsrelatie op basis van een vast contract voor een overgrote meerderheid van werkend Nederland de norm. Na de oliecrisis en de daarop volgende periode van recessie en hoge werkloosheid in de jaren tachtig van de vorige eeuw, zette er een omgekeerde beweging in. Steeds

meer mensen werden op de arbeidsmarkt afhankelijk van flexibele contracten, vaak slechts van beperkte duur. Steeds minder mensen haalden hun veertigjarig jubileum bij dezelfde werkgever. Samengevat wordt deze ontwikkeling bestempeld als 'de baan voor het leven is voorbij'.

Toch is in het hier en nu de vaste baan nog steeds een belangrijke institutie op de arbeidsmarkt en heeft, afhankelijk van de definitie (Kösters en Houwing, 2011), tweederde tot driekwart van de beroepsbevolking een baan op basis van een contract voor onbepaalde tijd. In het politieke debat is echter veel aandacht voor de 'flexibele schil' en de 'rand van de arbeidsmarkt', waar mensen vrijwel nooit een vaste baan hebben – als ze überhaupt al aan betaald werk deelnemen.

## FLEXICURITY

Volgend op deze ontwikkeling is werkzekerheid als nieuw concept in het beleidsdebat in Nederland geïntroduceerd. In 2007 werd het in een grote studie van de WRR (2007) gedefinieerd als "het vertrouwen dat individuen kunnen hebben, gebaseerd op hun ervaring, dat ze in staat zullen zijn aan het werk te blijven, ofwel in een andere baan bij de huidige werkgever, ofwel in een baan bij een andere werkgever, wanneer dat nodig mocht zijn". Daarnaast betekent werkzekerheid eveneens dat mensen die nu (tijdelijk) geen werk hebben ook vertrouwen kunnen hebben dat ze op de arbeidsmarkt zullen terugkeren.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Werkzekerheid is nauw verwant aan het zogenaamde *flexicurity*-concept (Wilthagen, 1998; Wilthagen en Tros, 2004), dat al zes jaar door de Europese Commissie wordt gehanteerd als het belangrijkste beleidsconcept voor arbeidsmarktbeleid in Europa. Flexicurity streeft naar een combinatie van flexibele arbeidsmarkten die tegelijkertijd toch voldoende zekerheid bieden. Omdat traditionele baan zekerheid zich slecht verhoudt met een flexibele arbeidsmarkt, is werkzekerheid de belangrijkste vorm van zekerheid in het flexicurity-denken.

Werkgerelateerde zekerheid speelt ook een prominente rol in de literatuur rond *human development* en de daaraan gelieerde *human security*. Binnen human security is werkgerelateerde zekerheid belangrijk omdat het een bron is van inkomenszekerheid (VN, 1994; Nef, 1999; Buttedahl, 1994). Verder is (betaald) werk een bron van participatie in de maatschappij en sociale netwerken (Leaning en Aric, 2000; Nussbaum, 2000).

Een bijzondere vorm van werkzekerheid is die voor zelfstandig werkenden. De werkzekerheidsdefinitie van de International Labour Organization (ILO, 2001) luidt als volgt: “(...) de duurzame mogelijkheid om aan het werk te blijven, ook al is het niet in de huidige baan. Het is, met andere woorden, de zekerheid van een institutioneel raamwerk dat voortgaande werkgelegenheid biedt.”

Op basis van deze eerdere operationalisering van werkzekerheid kan de volgende definitie van werkzekerheid worden gehanteerd (kader 1): “De (on)zekerheid over het behouden, vinden en creëren van betaald werk, nu en in de toekomst, gebaseerd op de ontwikkeling van het eigen menselijk kapitaal en goed functionerende (arbeidsmarkt)instituties.”

Met deze definitie wordt de gehele beroepsbevolking tot ‘doelgroep’ van werkzekerheid. Werkenden willen hun baan behouden, werkzoekenden willen deze vinden, zelfstandigen willen een nieuwe opdracht vinden en creëren daarmee hun eigen werkzekerheid. Het laatste wordt in toenemende mate geadviseerd aan mensen die hun baan zijn kwijtgeraakt, met name aan oudere werklozen met specifieke kennis en vaardigheden.

### BALANS FLEXIBILITEIT EN ZEKERHEID

In de context van het Europese beleid is werkzekerheid dus een onderdeel van de flexicurity-agenda, en daarbinnen van de verschillende ‘flexicurity-richtlijnen’. In de aanbevelingen van de EU met betrekking tot flexicurity ligt de belofte besloten dat flexibiliteit en

zekerheid niet noodzakelijk tegenstrijdige doelen zijn, en zelfs dat ze elkaar wederzijds versterken. In verband daarmee wordt gepleit voor “het aanmoedigen van een verschuiving van baan zekerheid naar werkzekerheid”.

In het Nederlandse beleidsdebat wordt niet zo vaak expliciet over flexicurity gesproken, maar is de balans tussen flexibiliteit en zekerheid wel een belangrijk thema bij de bespreking van beleidsvoorstellen voor de arbeidsmarkt. Ook in de politieke en de beleidsdiscussie in Nederland wordt nog vaak gesproken over een gewenste ontwikkeling van baan zekerheid naar werkzekerheid.

### INKOMENSZEKERHEID

De human security-literatuur gaat voor een belangrijk deel over baan zekerheid, werkzekerheid en sociale zekerheid als bronnen van inkomenszekerheid (figuur 1). Baan zekerheid en werkzekerheid moeten dan op basis van de definities in kader 1 worden geoperationaliseerd en gemeten. Grofweg heeft deze operationalisering de volgende vorm: baan zekerheid is de kans op behoud van de huidige baan; werkzekerheid is de kans op het vinden van betaald werk.

### Baan zekerheid en inkomenszekerheid

De vraag is nu hoe de verschillende bronnen van inkomenszekerheid zich hebben ontwikkeld. Is er inderdaad sprake van een ‘verschuiving’ van baan zekerheid naar werkzekerheid? En zo nee: is er dan een noodzaak om deze verschuiving door middel van beleid actief te stimuleren?

#### Definities

KADER 1

##### Baan zekerheid

De (on)zekerheid over het behoud van de huidige baan als werknemer.

##### Werkzekerheid

De (on)zekerheid over het behouden, vinden en creëren van betaald werk, nu en in de toekomst, gebaseerd op de ontwikkeling van het eigen menselijk kapitaal en goed functionerende (arbeidsmarkt)instituties.

##### Inkomenszekerheid

De (on)zekerheid over het behoud en stabiliteit van inkomen, nu en in de toekomst.

##### Sociale zekerheid

Inkomenszekerheid die wordt ontleend aan een sociale uitkering.

Paul de Beer stelde al eerder in ESB vast dat het beleid van de afgelopen twintig jaar niet geleid heeft tot een duidelijke verschuiving van baan zekerheid naar werkzekerheid (De Beer, 2011). Hij gebruikte daarbij indicatoren voor het risico om werkloos te worden (baan zekerheid) en de kans om vanuit werkloosheid weer werk te vinden (werkzekerheid). De baan zekerheidsindicator vertoonde geen dalende trend en de werkzekerheidsindicator geen stijgende trend.

Ook conceptueel is allerminst duidelijk dat een lagere baan zekerheid kan worden gecompenseerd door meer werkzekerheid. Baan zekerheid is een meer concrete, meer individuele bron van inkomenszekerheid in het hier en nu. Werkzekerheid is een meer collectieve vorm van zekerheid die deels in de toekomst ligt. Dat maakt het al op individueel niveau lastig de vraag te beantwoorden hoeveel baan zekerheid je zou kunnen uitruilen voor werkzekerheid om toch op hetzelfde niveau van inkomenszekerheid te blijven (Dekker, 2008).

Een belangrijke bron van werkzekerheid zou gevormd kunnen worden door een efficiënt systeem van van-werk-naar-werkbegeleiding. In landen als Zweden en Oostenrijk bestaan daarvoor regelingen die gericht zijn op het voorkómen van werkloosheid (Borghouts van de Pas, 2012). In Nederland ontbreken dergelijke regelingen vooralsnog, al zijn er wel diverse regionale initiatieven en incidentele crisismaatregelen zoals de Mobiliteitscenerria van UWV.

Een voorlopige conclusie moet zijn dat werkzekerheid en baan zekerheid in Nederland niet zonder meer uitruikbaar zijn, noch in theorie noch in de prak-

tijk. Bovendien biedt een arbeidsmarkt met alleen de zekerheid wat betreft het vinden van werk (werkzekerheid) en geen enkele zekerheid wat betreft het behoud van werk (baan zekerheid), nauwelijks duurzame inkomenszekerheid.

### Sociale zekerheid en werkzekerheid

Andere belangrijke vragen betreffen de verhouding tussen sociale zekerheid en werkzekerheid, en de wijze waarop werkzekerheid optimaal is vorm te geven. Wat wordt er precies verstaan onder werkzekerheid? Voor welke groepen op de arbeidsmarkt is deze zekerheid het hardste nodig, voor ouderen, jongeren, of beide? Verder is er de vraag hoe sociale zekerheid en werkzekerheid met elkaar samenhangen. Is het mogelijk om een doelgroep die duurzaam en exclusief van sociale zekerheid afhankelijk is geweest (gehandicapten, arbeidsongeschikten, langdurig werklozen), inkomenszekerheid te bieden op basis van betaald werk, en hoe krijgt deze werkzekerheid dan vorm?

En hoe krijgt werkzekerheid beleidsmatig, organisatorisch en juridisch vorm, en op welk niveau: centraal of decentraal? Welke nieuwe vormen van coördinatie, over de bestaande bedrijfs- en sectorgrenzen heen, zijn er nodig? Vindt er een verschuiving plaats van sociale zekerheid naar werkzekerheid, en neemt de traditionele sociale zekerheid (inkomensvervanging) daarmee in belang af? Wat wordt dan de verhouding tussen sociale zekerheid en werkzekerheid?

In het Nederlandse beleid van de laatste twintig jaar was het motto in de uitvoering van sociale zekerheid: 'Werk boven inkomen'. Dat betekent dat er op uitkeringsgerechtigden steeds meer druk wordt uitgeoefend om werk te accepteren, vaak op straffe van verlies van (een deel van) de uitkering. Daarmee is de inkomenszekerheid van de sociale zekerheid minder geworden. Maar in dezelfde periode is de arbeidsmarkt behoorlijk geflexibiliseerd, hetgeen betekent dat voor deze doelgroep de inkomenszekerheid die kan worden ontleend aan werk ook minder is geworden. Simpel gesteld betekent het dat kwetsbare groepen, die niet of nauwelijks in aanmerking komen voor een vaste baan, de twee overblijvende bronnen van inkomenszekerheid zien afkalven.

Een andere kwestie is die van de zelfstandigen die hun eigen werkzekerheid organiseren door steeds nieuwe opdrachten te verwerven. Zolang dit succesvol verloopt is er wel enige zorg over de opbouw van pensioenvermogen voor de inkomenszekerheid op lange ter-

Mensen kunnen inkomenszekerheid genereren door middel van een combinatie van drie bronnen

FIGUUR 1



Bron: Dekker en Kösters, 2010

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

mijn. Erger wordt het wanneer de opdrachtenstroom opdroogt, bijvoorbeeld door de economische crisis of wanneer de zelfstandige ziek of anderszins arbeidsongeschikt wordt. In dat geval kunnen zelfstandigen geen beroep doen op de werknemersverzekeringen WW en (in veel gevallen) WIA en resteert slechts de bijstand. De vraag is of het fair is dat voor mensen die voor eigen rekening en risico in hun onderhoud voorzien, maar vaak hetzelfde werk doen als werknemers, slechts zo'n laag niveau van inkomenszekerheid gegarandeerd is.

#### OPDRACHT

Werkzekerheid is een belangrijk concept bij het op een meer dynamische manier nadenken over het arbeidsmarktbeleid. Maar werkzekerheid is nog lang geen volwaardig alternatief als bron voor inkomenszekerheid.

Pas de laatste crisisjaren lijkt het niveau van baan-zekerheid substantieel te dalen, maar in de tien tot vijftien jaar daarvoor zijn er eigenlijk nauwelijks aanwijzingen geweest dat het niveau van baan-zekerheid substantieel en structureel dalende was. Dat is opmerkelijk omdat in het publieke debat rond dit thema meestal voetschoots wordt aangenomen dat baan-zekerheid iets van het verleden is.

Maar baan-zekerheid is nog steeds voor zeker twee derde van de werkende beroepsbevolking een reële bron van inkomenszekerheid. De verwachting omtrent baan-zekerheid is echter dat deze in de komende jaren verder onder druk komt te staan, zelfs wanneer er economisch herstel optreedt. Er is dus behoefte aan compensatie in de vorm van werkzekerheid en sociale zekerheid, maar het laatste wordt vrij algemeen beschouwd als een te dure beleidsoptie.

De grootste opdracht ligt in het teweegbrengen van een verschuiving van sociale zekerheid naar werk-zekerheid. De Wet werken naar vermogen lijkt voorlopig geparkeerd, maar een werkzekerheidsbenadering waarin de doelgroep van deze wet duurzaam een plek vindt op de arbeidsmarkt zou een belangrijke stap voorwaarts zijn, zowel voor de betaalbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel als voor de participatie van de doelgroep in de samenleving.

Ook op de reguliere arbeidsmarkt lijkt er wat betreft werkzekerheid nog een wereld te winnen, aangezien deze in de afgelopen tien jaar eerder is gedaald dan gestegen. Werkzekerheid is belangrijk in het licht van de huidige crisis, maar zal misschien nog wel belangrijker zijn wanneer de krapte op de arbeidsmarkt weer toelaat.

Juist dan is het noodzakelijk om een goed geschoolde beroepsbevolking te hebben die mobiel kan en wil zijn tussen bedrijven, sectoren en beroepen. Scholing en het goed functioneren van de makelaars-functie op de arbeidsmarkt zijn daarbij cruciaal.

#### LITERATUUR

- Beer, P. de (2011) Een ommekeer in het arbeidsmarktbeleid. *ESB*, 95(4581), 180–181.
- Borghouts-van de Pas, I. (2012) *Securing job-to-job transitions in the labour market: a comparative study of employment security systems in European countries*. Proefschrift. Tilburg: Tilburg University.
- Buttedahl, P. (1994) Viewpoint: true measures of human security. *IRDC Reports, International Development Research Centre, Canada*, 22(3), 1–5.
- Dekker, R. (2008) Flexicurity: een kritische blik op de mogelijke uitruil tussen baan-zekerheid en werkzekerheid. In: Halem, A. van (red.) *Flexicurity: modernisering van de arbeidsmarkt vanuit Europees perspectief – handboek OR Strategie en beleid*. Optiek 4. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 53–57.
- Dekker, R. en L. Kösters (2010) ZZP'ers in Nederland: de baan-zekerheid voorbij. *Sociaal-Economische Trends*, 2010(4), 7–14.
- ILO (2001) *Employment security: conceptual and statistical Issues*. Genève: International Labour Office.
- Kösters, L. en H. Houwing (2011) De flexibele schil – overeenkomsten en verschillen tussen CBS- en UWV-cijfers. *Sociaal-Economische Trends*, 2011(2), 26–33.
- Leaning, J. en S. Arie (2000) *Human security: a framework for assessment in conflict and transition*. Paper for the United States Agency for International Development as part of the joint Tulane University/CERTI initiative op [www.cert.org](http://www.cert.org).
- Nef, J. (1999) *Human security and mutual vulnerability: the global political economy of development and underdevelopment*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Nussbaum, M.C. (2000) *Women and human development: the capabilities approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VN (1994) *Human development report*. Genève: United Nations.
- Wilthagen, T. (1998) *A new paradigm for labour market policy reform?* Berlijn: Social Science Research Center Berlin.
- Wilthagen, T. en F. Tros (2004) The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer: European Review of Labour and Research* May, 10(2), 166–186.
- WRR (2007) *Investeren in werkzekerheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.