

Nieuw ontwerp sociaal beleid



seo economisch onderzoek

Amsterdam, oktober 2014
In opdracht van AAVN

Nieuw ontwerp sociaal beleid

Beoordeling van AAVN voorstel voor een basisregeling voor werkenden

Lucy Kok
Barbara Baarsma
Arjan Heyma



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2014-48

ISBN 978-90-6733-755-7

Copyright © 2014 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Samenvatting

AWVN vindt dat er een basisregeling moet komen die dezelfde basisbescherming biedt voor werkenden met een vaste baan, werkenden met een flexibele baan en zelfstandigen. Het uitgangspunt is risicosolidariteit, waardoor het mogelijk is dat iedereen verzekerd is, ook degenen met ongunstige risico's. Onderdeel van de basisregeling is een nationaal scholingsfonds, waarop alle werkenden een beroep kunnen doen. Dit fonds leidt tot een hogere productiviteit en meer werkgelegenheid. Daarnaast bestaat de basisregeling uit verplichte sociale zekerheidsregelingen. Dit deel van de basisregeling heeft zeker voordelen ten opzichte van de huidige situatie, waarin veel zelfstandigen niet verzekerd zijn. Maar nadelen zijn er ook, doordat de regeling die AWVN voorstelt verplicht is.

De Nederlandse arbeidsmarkt verandert. Steeds meer mensen werken in een flexibele baan of worden zelfstandig ondernemer. Veel voorzieningen zijn nog wel gekoppeld aan een vaste baan. Sociale zekerheidsrechten zijn gekoppeld aan het werknemerschap. Zelfstandigen kunnen hier geen beroep op doen. Pensioenvoorzieningen zijn er vooral voor mensen met een vaste baan. Mensen die regelmatig wisselen van baan, of regelmatig werkloos zijn tussen flexibele banen bouwen minder pensioen op dan werknemers met een vaste baan. De helft van de zelfstandigen bouwt helemaal geen pensioen op. Een deel van de werknemers kan een beroep doen op O&O-fondsen om opleidingen te financieren. Voor flexibele krachten dragen werkgevers minder vaak bij aan scholing en zelfstandigen moeten hun scholing helemaal zelf betalen.

Zijn de verschillen in rechten tussen werknemers met een vaste baan, flexibele krachten en zelfstandigen nog wel van deze tijd? Werkgeversvereniging AWVN heeft het initiatief genomen om, met een denktank van werkgevers, werknemers en wetenschappers als klankbordgroep, tot een nieuw ontwerp te komen van sociale zekerheid en scholingsfaciliteiten voor werkenden. In het nieuwe ontwerp hebben alle werkenden recht op sociale zekerheid en scholing en niet alleen werknemers.

AWVN heeft aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd om mee te denken. De vraag aan SEO was of het nieuwe ontwerp de welvaart verhoogt. Gaan de lasten voor werkgevers omhoog? Zo ja, weegt dit op tegen de toegenomen flexibiliteit van de inzet van werkenden? Om deze vraag te beantwoorden is eerst in kaart gebracht waarom de voorzieningen voor flexibele krachten en zelfstandigen niet vanzelf tot stand komen. Is er wel behoefte aan? Zo ja, waarom zorgt de markt er dan niet voor? Welke problemen spelen er en hoe zou de overheid deze problemen op kunnen lossen? Vervolgens is nagegaan in hoeverre het nieuwe ontwerp van AWVN de problemen oplost en welke voor- en nadelen eraan verbonden zijn.

Waarom zorgt de markt zelf niet voor gewenste voorzieningen?

Het probleem bij de *werkloosheidsverzekering* is dat de risico's van verzekerden met elkaar samenhangen. In tijden van crisis worden veel werkenden tegelijk werkloos. Een private verzekeraar zou in tijden van crisis failliet gaan. Alleen een publieke verzekering kan dit probleem oplossen. Bij de *ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekering* spelen verschillende problemen. Consumenten vinden de markt complex en intransparant. Daardoor kunnen zij moeilijk een keuze maken en verzekeren zij zich dan maar helemaal niet. Doordat zij de prijzen niet goed kunnen

vergelijken is er weinig prijsconcurrentie en zijn de prijzen hoog. Een ander probleem is dat mensen met hoge risico's hoge premies moeten betalen. Voor mensen met een laag inkomen is het daarom soms onmogelijk om zich te verzekeren. Bij *pensioenen* is het probleem dat mensen het moeilijk vinden om ver vooruit te kijken en te sparen voor de oude dag. Ook zijn individuele pensioenproducten complex en duur. Verder moeten op dit moment zelfstandigen eerst hun pensioenvermogen opeten voor zij recht krijgen op bijstand.

De markt voor scholing werkt niet optimaal. Er is sprake van een risico op *onderinvesteringen in scholing* vooral bij zzp'ers en flexibele arbeidskrachten. Voor zzp'ers en flexibele krachten zijn de opbrengsten van scholing onzekerder en de terugverdientijd korter dan voor vaste krachten. Ook zijn de kosten vaak hoger omdat zij scholing niet in werktijd kunnen volgen.

Hoe ziet het nieuwe ontwerp van AWWN eruit?

Het uitgangspunt voor AWWN is dat er een verplichte basisregeling moet komen die dezelfde basisbescherming biedt voor werkenden met een vaste baan, werkenden met een flexibele baan en zelfstandigen. Het uitgangspunt is risicosolidariteit, waardoor het mogelijk is dat iedereen verzekerd is, ook degenen met ongunstige risico's. De basisregeling biedt voor werknemers minder bescherming dan de huidige regelingen, maar meer bescherming aan mensen met een flexibel contract en zelfstandigen. Werkenden kunnen de basisregeling individueel of collectief (bijvoorbeeld via cao) aanvullen. AWWN denkt aan de volgende basisregeling voor alle werkenden:

- Werkloosheid: een verplichte verzekering, met publieke uitvoering,
- Ziekte en arbeidsongeschiktheid: een verplichte verzekering, met private uitvoering of zowel publieke als private uitvoerders. Private verzekeraars moeten een standaardpolis aanbieden conform een door de overheid opgesteld verzekeringspakket,
- Pensioen:
 - op minimumniveau een verplichte verzekering, met publieke uitvoering (de huidige AOW),
 - een aanvullende verplichte regeling (sparen/verzekeren), met private uitvoering. Hiervoor stelt de overheid een standaardpolis op,
- Kennisveroudering: een verplichte voorziening met publieke uitvoering. Het idee is om met premies een landelijk fonds te vullen waar werkenden een beroep op kunnen doen bij transities. Het fonds biedt geen algemene trekkingsrechten, maar is expliciet een verzekering tegen kennisveroudering. Die kennisveroudering is aan de orde als mensen niet langer hun bestaande werk kunnen uitvoeren en moeten overstappen naar ander werk waarvoor andere kennis en vaardigheden zijn vereist.

Welke problemen lost het nieuwe ontwerp op?

Het ontwerp van AWWN adresseert alle problemen waardoor de markt nu niet voor de gewenste voorzieningen zorgt. Het ontwerp gaat, wat betreft de plannen voor de sociale zekerheid, echter verder dan noodzakelijk is om de problemen op te lossen. Dit komt doordat AWWN kiest voor verplichte risicosolidariteit. Wat betreft de kennisveroudering lost het scholingsfonds niet alle problemen op, maar is het wel een verbetering ten opzichte van de huidige versnipperde scholingsfaciliteiten, waar zzp'ers en flexibele krachten geen, of beperkt, een beroep op kunnen doen.

Wat zijn de voor- en nadelen van het nieuwe ontwerp van AWWN?

Het scholingsfonds lost problemen met onderinvesteringen in scholing gedeeltelijk op en leidt daardoor tot een hogere productiviteit en meer werkgelegenheid. De effecten van de basisregeling voor sociale zekerheid zijn ambigu. De verplichte risicosolidariteit leidt tot een herverdeling van welvaart, maar onduidelijk is of er sprake is van een welvaartsverlies of -winst. De mate van verzekering voor zelfstandigen neemt toe, maar die van werknemers waarschijnlijk af. Daardoor is het op voorhand niet te voorspellen of het beroep op de sociale zekerheid toe- of afneemt, en of de arbeidskosten per saldo stijgen of dalen. Voor zelfstandigen die nu onderverzekerd zijn zal de welvaart toenemen, maar voor zelfstandigen die als gevolg van de basisregeling oververzekerd raken neemt de welvaart af. Voor werknemers met inkomens boven het basisoniveau neemt de bescherming af, wat kan leiden tot welvaartsverlies. Anderzijds nemen voor hen ook de lasten af, wat leidt tot een hoger inkomen en welvaartswinst. Een basisregeling die vrijwillig is (bijvoorbeeld door de mogelijkheid van 'opting out' te bieden) heeft meer voordelen dan nadelen. Een vrijwillige basisregeling die gebaseerd is op solidariteit is echter alleen mogelijk als niet alleen mensen met een hoog risico zich verzekeren (averechtse selectie).

Naast de mogelijkheid van 'opting out' zijn er nog meer variabelen die van invloed zijn op de welvaartseffecten van de nieuwe basisregeling. Denk aan de hoogte van de uitkering, de definiëring van de doelgroep en de kostenverdeling over werkenden enerzijds en werkgevers/opdrachtgevers anderzijds. Door de basisregeling goed vorm te geven kunnen de voordelen worden versterkt en de nadelen verminderd. Die specifieke invulling is in het kader van dit oriënterend onderzoek buiten beschouwing gebleven. Diepgaander onderzoek is nodig naar de optimale invulling van de basisregeling en de welvaartseffecten daarvan.

Tot slot

De veranderende arbeidsmarkt dwingt tot nadenken over de toekomst van onze welvaartsstaat. De toename van het aantal zelfstandigen en flexibele krachten zal niet morgen stoppen. AWWN heeft met het voorstel voor een nieuwe invulling van de sociale zekerheid en scholingsregelingen een relevante bijdrage geleverd aan het maatschappelijk debat.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 De markt voor sociale zekerheid	3
2.1 Inleiding	3
2.2 Preferenties	3
2.3 Redenen voor overheidsingrijpen.....	8
2.4 Wijze van overheidsingrijpen	13
3 De markt voor scholing voor werkenden	15
3.1 De opbouw van kennis en vaardigheden	15
3.2 Onderinvestering in scholing	16
3.3 Oplossingsrichtingen	18
4 Het nieuwe ontwerp van AWWN op hoofdlijnen	25
5 Kosten en baten van het nieuwe ontwerp van AWWN	29
5.1 Meer of minder zelfstandigen?.....	30
5.2 Productiviteit.....	32
5.3 Werkgelegenheid.....	34
5.4 Werkloosheid	35
5.5 Welvaart werkenden.....	36
5.6 Conclusie.....	37
Referenties	39

1 Inleiding

De vaste baan van iedereen wordt steeds meer een utopie. Hoe kan de flexibiliteit op de arbeidsmarkt gestimuleerd worden zonder dat dit ten koste gaat van degenen zonder vaste baan?

De Nederlandse arbeidsmarkt verandert. De ‘vaste baan voor iedereen’ wordt steeds meer een utopie. Een tweedeling op de arbeidsmarkt tussen mensen met en zonder een vaste baan dreigt. Steeds meer jongeren zijn voor een langere periode in hun carrière aangewezen op een tijdelijke of uitzendbaan (Heyma en van der Werff, 2013).

AWVN heeft het initiatief genomen om een nieuw ontwerp (geen blauwdruk maar een schets op hoofdlijnen) voor sociaal beleid in Nederland te maken. Daarbij is dankbaar gebruikgemaakt van de inzichten van een klankbordgroep van werkgevers, werknemers en wetenschappers. AWVN staat voor een arbeidsmarkt met kansen en mogelijkheden voor iedereen: werknemers met een vaste baan, werknemers met een flexibel contract en zelfstandigen. In het nieuwe ontwerp hebben alle werkenden recht op sociale zekerheid en niet alleen werknemers. Het gaat om voorzieningen die beschermen tegen kennisveroudering en inkomensverlies als gevolg van werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. AWVN kiest daarbij voor een mix van solidariteit en individuele verantwoordelijkheid. Een dergelijk concept past volgens AWVN heel goed bij de ‘kernwaarden’ die Nederland door de eeuwen heen sterk hebben gemaakt.

Het nieuwe ontwerp van AWVN voor sociale zekerheid sluit aan op de groeiende behoefte van bedrijven om de factor arbeid flexibel te kunnen inzetten. Het nieuwe ontwerp sluit tevens aan op de behoefte aan zekerheid en perspectief van flexibel werkenden. Flexibel werkenden zijn mensen met een flexibele baan en zelfstandigen. Onder flexibele banen vallen tijdelijk contracten, contracten met flexibele uren en uitzendkrachten. Wat betreft zelfstandigen gaat het vooral om ‘nieuwe’ zelfstandigen: zelfstandigen zonder personeel, die hun arbeid ook in loondienst zouden kunnen verrichten (Berden et al., 2009).

AWVN heeft aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd om mee te denken. De vraag aan SEO is of het nieuwe ontwerp de welvaart verhoogt. Gaan de lasten voor werkgevers omhoog? Zo ja, weegt dit op tegen de toegenomen flexibiliteit van de inzet van werkenden? Gaat de welvaart van werkenden omhoog?

Om deze vragen te beantwoorden is in kaart gebracht waarom de voorzieningen voor flexibele krachten en zelfstandigen niet vanzelf tot stand komen. Is er wel behoefte aan? Zo ja, waarom zorgt de markt er dan niet voor? Welke problemen spelen er en hoe zou de overheid deze problemen op kunnen lossen? Op basis van een discussienotitie over de voor- en nadelen van een aantal kenmerken van de basisregeling (zoals verplicht/vrijwillig, publiek/privaat) heeft AWVN een schets gemaakt van het nieuwe ontwerp. Vervolgens is nagegaan in hoeverre het nieuwe ontwerp van AWVN de problemen oplost en welke voor- en nadelen eraan verbonden zijn.

Hoofdstuk 2 en 3 gaan in op de problemen op de markten voor sociale zekerheid en scholing voor werkenden en de redenen voor de overheid om in te grijpen. Hoofdstuk 4 beschrijft de rode draad

van het nieuwe ontwerp van AWWN voor sociale zekerheid en de 'variabelen' die bij verdere uitwerking van het ontwerp 'ingeregeld' moeten worden. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de voor- en nadelen van het nieuwe ontwerp.

2 De markt voor sociale zekerheid

Zijn er redenen om als overheid in te grijpen in de markt voor sociale zekerheid? Gebrek aan informatie van verzekeraars en werkenden en irrationeel gedrag van werkenden kunnen de werking van de private markt verstoren. Een werkloosheidsverzekering kan in het geheel niet door de private markt worden verstrekt. Daarnaast kan de wens tot herverdeling van inkomen een reden zijn om in te grijpen in de markt.

2.1 Inleiding

Op dit moment zijn werknemers verzekerd voor de risico's van inkomensderving bij werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Zelfstandigen zijn beperkt verzekerd tegen inkomensderving. In 2013 was 36 procent van de zelfstandigen verzekerd tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid (De Vries & Van der Linden, 2014). Als belangrijkste reden dat zij niet verzekerd zijn, geeft 60 procent van de niet-verzekerde zelfstandigen aan dat zij de verzekering te duur vinden. Een kwart tot de helft van de zelfstandigen bouwt pensioen op (SER 2010). Zelfstandigen hebben geen verzekering tegen werkloosheid en ook geen voorzieningen waaruit zij scholing kunnen financieren.

Is dit een probleem of dekken zelfstandigen op een andere manier risico's af? De kans op armoede is relatief groot onder zelfstandigen. In 2012 was 12,7 procent arm; zij hadden een huishoudinkomen beneden het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het SCP. Daarmee is de kans op armoede onder zelfstandigen ongeveer twee keer zo groot als het gemiddelde van de hele bevolking en ruim vier keer zo groot als van werkenden in loondienst (SCP/CBS, 2013). Ondanks het grotere aandeel armen onder zelfstandigen dan onder werknemers in loondienst hadden zij niet meer moeite om rond te komen: het percentage dat een beetje of veel geld tekort kwam, was in beide groepen vrijwel even groot (Josten et al., 2014). Mogelijk hebben zelfstandigen vaker een buffer die ze aanspreken op het moment dat hun inkomen laag is. Mogelijk geven ze ook niet al hun inkomsten op aan de belastingdienst, of hebben ze veel aftrekposten, waardoor hun besteedbaar inkomen hoger is dan waargenomen door de belastingdienst. Het kan ook zijn dat zelfstandigen gewend zijn aan wisselende inkomsten en daardoor makkelijker hun uitgavenpatroon kunnen aanpassen in tijden waarin minder opdrachten binnenkomen.

Om na te gaan of er een reden is voor de overheid om in te grijpen beschrijft de volgende paragraaf eerst de vraag van werkenden naar sociale verzekeringen.

2.2 Preferenties

Waarom verzekeren?

Mensen zijn bereid te betalen voor een verzekering omdat zij risicoavers zijn. Dat wil zeggen dat zij een voorkeur hebben voor elke periode een vast inkomen boven een inkomen dat gemiddeld hetzelfde is maar dat per periode fluctueert. Dit komt door het afnemend grensnut van geld: elke euro extra inkomen levert minder nut op dan de vorige euro. Een daling van het inkomen wordt

daardoor als een sterker verlies ervaren dan dat een stijging met eenzelfde bedrag als winst wordt ervaren. Dit geldt in sterke mate voor een situatie waarin het inkomen zeer sterk daalt of zeer hoge kosten optreden, zoals bij werkloosheid, ziekte of het afbranden van het eigen huis. Bij minder grote risico's treedt minder nutsverlies op omdat het inkomensverlies kleiner is.

De essentie van verzekeren is dat de risico's van meerdere mensen samengevoegd (gepoold) worden. Dit is efficiënt als daarmee de onzekerheid over het risico gereduceerd wordt. Stel bijvoorbeeld dat een werknemer met een inkomen van € 1200 per maand zeker weet dat hij over vijf jaar voor een jaar werkloos zal worden. Zijn werkloosheidsrisico is dan 20 procent. Door elke maand € 200 te sparen heeft de werknemer een constant inkomen van € 1000 per maand. Sparen is voor deze werknemer voordeliger dan zich verzekeren. Een verzekeringsmaatschappij die ook weet dat de werknemer over vijf jaar een jaar werkloos wordt zou aan deze werknemer een verzekeringspremie van € 200 per jaar hebben gevraagd plus een vergoeding voor administratiekosten, de kosten van adverteren en een winstoverslag.

Het wordt voor de werknemer problematisch als niet zeker is of, wanneer en voor hoe lang of hoe vaak hij werkloos wordt. De werknemer moet er dan rekening mee houden dat de werkloosheid ook eerder kan optreden of langer kan duren. Om zeker te zijn dat een periode van werkloosheid overbrugd kan worden, zal de werknemer een grote financiële buffer moeten aanhouden, veel groter dan wanneer vooraf bekend is wanneer het risico optreedt. Dus ook wanneer de werknemer het eigen werkloosheidsrisico op 20 procent schat, moet meer dan € 200 per maand gespaard worden. Doordat het voor grote groepen mensen makkelijker te voorspellen is voor elke periode hoe groot de kans is dat er iemand werkloos wordt, is het niet nodig om een grote buffer aan te houden. Door risico's te poolen wordt de voorspelbaarheid groter en hoeft er minder inkomen gespendeerd te worden aan de bescherming tegen het risico. Dit voordeel van verzekeren wordt groter naarmate het risico kleiner is en de financiële gevolgen groter. Voor een korte periode van ziekte is bijvoorbeeld wel goed te sparen: de financiële gevolgen zijn te overzien. Maar voor een periode van langdurige arbeidsongeschiktheid is sparen inefficiënt. De kans erop is klein en er zou een enorm bedrag moeten worden gespaard om jaren van arbeidsongeschiktheid te overbruggen.

Baat van verzekeren hoger bij hogere mate van risicoaversiteit

Naarmate iemand meer risicoavers heeft hij meer baat bij een verzekering. Iemand die meer risicoavers is, is daarom bereid om meer te betalen voor een verzekering dan iemand die minder risicoavers is. Dit betekent dat de mensen die zeer risicoavers zijn ook bereid zijn een solidariteitsopslag op hun premie te betalen ten behoeve van degenen met een hoog risico. Ook inclusief de solidariteitsopslag kan iemand die risicoavers is een netto baat hebben bij de verzekering: het nut van een stabiel inkomen weegt dan nog steeds op tegen de kosten van de verzekering. In een vrije markt met een doorsneepremie (een premie die onafhankelijk is van het risico) zullen mensen zich verzekeren die óf zeer risicoavers zijn, óf een risico hebben dat overeenkomt of hoger ligt dan de doorsneepremie.

Zelfstandigen zijn gemiddeld minder risicoavers dan werknemers

Gemiddeld zijn zelfstandigen minder risicoavers dan werknemers (Brown, 2011). Zij hebben daardoor minder baat bij een verzekering en zijn minder bereid om te betalen voor een verzekering. Stel dat een werknemer een verzekering wil afsluiten met een risico-conforme premie (een premie die overeenkomt met zijn eigen risico) van € 100 per maand. En stel dat deze werknemer, omdat

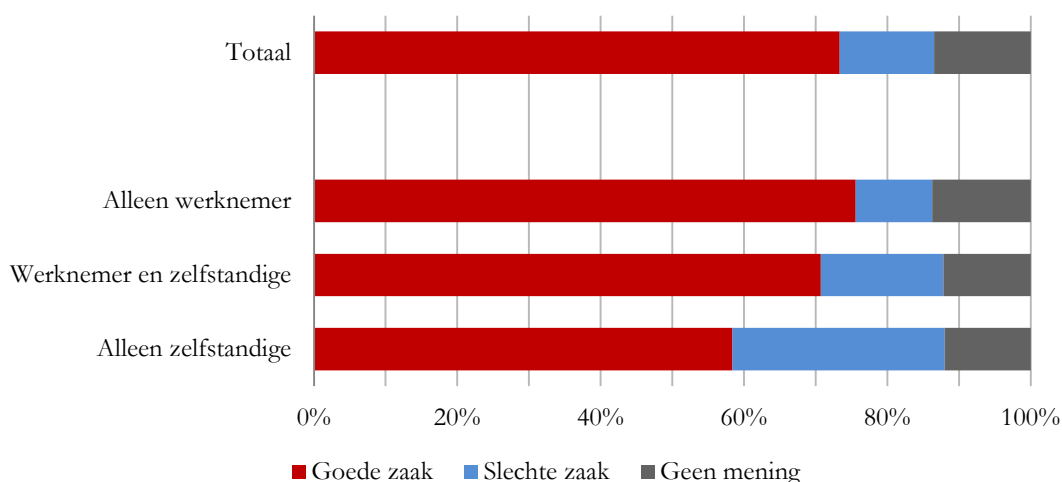
hij zeer risicoavers is, bereid is daar maximaal € 140 voor te betalen. Als de premie hoger wordt verzekert hij zich niet. Dat betekent dat er ruimte is voor een solidariteitsopslag op de premie van € 40. Een zelfstandige met verder dezelfde kenmerken, zal misschien bereid zijn voor dezelfde verzekering maximaal € 120 te betalen. Er is dan nog maar ruimte voor een solidariteitsopslag van € 20. Bij een solidariteitsopslag van € 40 is de zelfstandige gedwongen iets te kopen waarvan de kosten hoger zijn dan zijn baten. Voor de werknemer geldt dit niet.

In de praktijk blijken zelfstandigen minder vaak te kiezen om zich te verzekeren dan werknemers. Denemarken is het enige land dat zowel een vrijwillige werkloosheidsverzekering biedt aan werknemers als aan zelfstandigen. De verzekeringen worden uitgevoerd door sectorfondsen. De premies verschillen per sectorfonds, maar niet per persoon, er is dus sprake van een doorsneepremie. Voor zelfstandigen geldt dezelfde premie als voor werknemers. Over de periode 1981-1998 was 80 procent van de mannen in loondienst verzekerd tegen werkloosheid tegen 60 procent van de mannen die als zelfstandige werkten (in de leeftijdsgroep 25-59 jaar) (Ejrnæs & Hochguertel, 2013). Werknemers verzekeren zich dus vaker dan zelfstandigen.

Uit een enquête onder werkenden blijkt dat zelfstandigen minder vaak een verplichte pensioenregeling willen dan werknemers (Berden en Kok, 2013). Aan respondenten is gevraagd om voor- en nadelen aan te geven van verplicht pensioensparen. Het meest genoemde voordeel van verplicht pensioensparen is dat men anders in de verleiding komt te weinig opzij te leggen voor de oude dag. Het meest genoemde nadeel is dat de premie volgens respondenten niet in overeenstemming is met de pensioenuitkering. Ook noemde een groot deel van de respondenten dat ze zelf willen bepalen of en hoeveel ze sparen. Alles afwegende is 76 procent van de werknemers en 58 procent van de zelfstandigen voor verplicht pensioensparen.

Figuur 2.1 73 procent van de werkenden vindt verplicht pensioensparen een goede zaak

De voor- en nadelen afwegende, vindt u verplicht pensioensparen een goede of een slechte zaak?



Bron: Berden, C. & Kok, L. 2013

Heterogeniteit binnen groepen

Ook binnen de groepen verzekerden zijn er verschillen in de mate waarin mensen zich willen verzekeren. In Denemarken hebben de zelfstandigen die zich verzekeren tegen werkloosheid een lager inkomen dan degenen die zich niet verzekeren. Verder zijn zij gemiddeld ouder, vaker getrouwd en lager opgeleid dan degenen die niet verzekerd zijn (Ejrnæs & Hochguertel, 2013). Uit het onderzoek naar de voorkeuren voor verplicht pensioensparen blijkt dat laagopgeleiden en mensen die zich niet financieel kundig vinden vaker een voorstander zijn van verplicht pensioensparen (Berden en Kok, 2013). In een onderzoek naar de mate waarin zelfstandigen verzekerd zijn voor arbeidsongeschiktheid is ook gevraagd of ze vonden dat het verplicht moest zijn om je ten minste tot een minimaal niveau te verzekeren voor arbeidsongeschiktheid. 20 procent was het daarmee eens, 50 procent oneens. Vooral lager opgeleiden waren het daarmee eens, en zelfstandigen die meer risico lopen op arbeidsongeschiktheid (De Vries & van der Linden, 2014).

Over het algemeen hebben ouderen en laagopgeleiden een sterkere voorkeur voor een verzekering dan hoog opgeleiden en jongeren. Ouderen en laagopgeleiden verzekeren zich vaker en zijn ook vaker voorstander van een verplichte verzekering. Laagopgeleiden hebben gemiddeld een lager inkomen dan hoogopgeleiden en daardoor minder mogelijkheden om een buffer voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid op te bouwen door te sparen. Hoogopgeleiden (met een hoog inkomen) hebben die mogelijkheid wel. Dat laagopgeleiden ook vaker een voorkeur hebben voor een verplichte verzekering komt mogelijk doordat zij zich dan niet hoeven te verdiepen in de materie. Vooral als er sprake is van veel aanbod met verschillende voorwaarden is het makkelijk als de verzekering verplicht is. Voor hoogopgeleiden is de keuze van een vrijwillige verzekering makkelijker omdat zij financieel kundiger zijn. Ouderen hebben vermoedelijk een grotere voorkeur voor een verzekering omdat zij vaker vaste lasten hebben dan jongeren.

Nadeel van verzekeren: moreel risico

Moreel risico houdt in dat wanneer mensen verzekerd zijn, zij het risico waarvoor zij verzekerd zijn minder gaan mijden. Een werkloosheidsverzekering leidt er bijvoorbeeld toe dat werkenden minder investeren in zichzelf om te voorkomen dat ze werkloos worden en, eenmaal werkloos, minder doen om weer aan de slag te komen (Chetty, 2008). Moreel risico is groter wanneer het risico meer beïnvloedbaar is. Moreel risico kan leiden tot forse welvaartsverliezen. Het leidt ertoe dat minder mensen aan het werk zijn en de groep werkenden hogere lasten moet opbrengen. Het draagvlak (zowel financieel als politiek) voor de verzekering wordt daardoor uitgehold. Bij een vrijwillige verzekering kan een hoog moreel risico ertoe leiden dat de vraag naar de verzekering minder is dan maatschappelijk optimaal zou zijn. Hoe groter het moreel risico, hoe hoger de kosten van de verzekering. Naarmate het moreel risico stijgt zullen steeds minder mensen bereid zijn de premie te betalen.

Moreel risico kan worden gereduceerd door de mate van verzekering te verminderen door bijvoorbeeld:

- een eigen risico,
- referte-eisen: wanneer mag je een beroep doen op de regeling?
- maximumbedragen,
- partnerinkomen en vermogenstoets.

Moreel risico kan ook worden verminderd door plichten te verbinden aan het ontvangen van de uitkering en sancties toe te passen wanneer deze niet worden nagekomen. Deze optie is gericht dan het voor iedereen verlagen van de mate van verzekering, maar ook duurder en niet altijd effectief.

Moreel risico van zelfstandigen vermoedelijk kleiner dan van werknemers

De mate van moreel risico is bij zelfstandigen vermoedelijk kleiner dan bij werknemers. Zelfstandigen werken voor eigen rekening en risico. Alle opbrengsten van hun werk komen bij henzelf terecht. Zij hebben daardoor een sterke prikkel om door te werken bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, ook wanneer zij verzekerd zouden zijn. Empirisch onderzoek naar de verschillen in moreel risico tussen werknemers en zelfstandigen is echter beperkt. Hieronder wordt ingegaan op de beschikbare studies.

Werkloosheid

Denemarken is het enige land dat een WW-verzekering biedt aan zelfstandigen. De werkloosheidsverzekering in Denemarken wordt uitgekeerd bij:

1. een minimale verzekeringsduur van 12 maanden,
2. de verzekerde moet minimaal drie jaar in het eigen bedrijf hebben gewerkt waarvan 52 weken fulltime,
3. het bedrijf moet volledig gestopt zijn. In incidentele gevallen, buiten de controle van de verzekerde, mag het bedrijf tijdelijk worden stilgelegd. De werkloze moet zich beschikbaar stellen voor werk in loondienst.

De Deense werkloosheidsverzekering biedt 90 procent van het laatstverdiende loon, dan wel, in geval van zelfstandigen, 90 procent van de winst in de twee beste jaren van de afgelopen vijf jaar. De duur is twee jaar. Verder heeft een verzekerde recht op hulp bij het vinden van een baan.

Uit onderzoek blijkt dat zelfstandigen met verzekering vaker werkloos worden dan zelfstandigen zonder verzekering. Voor ongeveer tweederde deel komt dit doordat verzekerde zelfstandigen andere kenmerken hebben dan onverzekerde zelfstandigen. Voor een derde deel komt dat door moreel risico (Ejrnæs & Hochguertel, 2013). In hoeverre moreel risico bij zelfstandigen groter is dan bij werknemers is lastig te beoordelen. Er zijn verschillende onderzoeken waaruit blijkt dat een hogere of langere uitkering leidt tot een langere werkloosheidsduur (zie Jongen 2008 voor een overzicht). Uit onderzoek van Chetty (2008) blijkt dat 40 procent van de verlenging van de werkloosheidsduur als gevolg van een hogere of langere uitkering is toe te rekenen aan moreel risico. De overige 60 procent komt doordat de werkloosheidsuitkering ervoor zorgt dat mensen langer kunnen zoeken en daardoor een betere baan vinden, waardoor zij minder snel weer werkloos zijn. Een werkloosheidsverzekering leidt dus zowel bij werknemers als bij werkgevers tot moreel risico en dus een hogere werkloosheid.

Ziekte en arbeidsongeschiktheid

Gehele of gedeeltelijke loondoorbetaling bij ziekte van werknemers leidt tot een hoger ziekteverzuim (Andrén 2005, Johansson en Palme 2005, Hesselius en Persson 2007, Kok et al. 2009, Cuelenaere et al. 2014). Volgens Kok et al. (2009) leidt een toename van de hoogte van de uitkering bij ziekte en arbeidsongeschiktheid tot meer ziekmeldingen en een lagere uitstroom uit de arbeidsongeschiktheidsregeling. Cuelenaere et al. (2014) vinden geen statistisch significant effect van een hogere doorbetaling bij ziekte op het ziekteverzuim. Wel vinden zij dat wachtdagen bij

ziekte het verzuim verlagen.¹ Verder vinden zij geen effect van een bovenwettelijke uitkering bij arbeidsongeschiktheid op de uitstroom uit de WIA. In laagconjunctuur is het ziekteverzuim van werknemers lager dan in hoogconjunctuur. Dit kan wijzen op moreel risico: in hoogconjunctuur is de kans op ontslag laag en kunnen werknemers straffeloos veel verzuimen. In laagconjunctuur is het risico van ontslag groter en is het moreel risico lager (Stegeman, 2005) Recent onderzoek laat zien dat het hogere verzuim in hoogconjunctuur ook kan komen doordat in hoogconjunctuur de werkdruk hoger is dan in laagconjunctuur (Pilcher, 2014).

Bij zelfstandigen leidt een hogere uitkering bij verzuim niet tot hoger verzuim. Dit blijkt uit onderzoek onder verzekerden van een Nederlandse private verzuimverzekeraar (Spierdijk et al., 2009). Vermoedelijk is het moreel risico bij zelfstandigen kleiner dan bij werknemers, omdat de zelfstandige het werk dat niet gedaan is tijdens de ziekte, na de ziekte alsnog zal moeten verrichten. Ook kan het zijn dat de zelfstandige klanten verliest als gevolg van de ziekte, waardoor de motivatie om weer aan het werk te gaan groot is. Wat de onderzoekers wel vonden is dat in laagconjunctuur (anders dan bij werknemers) zelfstandigen langer ziek zijn dan in hoogconjunctuur. In laagconjunctuur is de druk om weer aan het werk te gaan minder waardoor het moreel risico toeneemt (Spierdijk et al., 2009).

Pensioen

In vergelijking met andere regelingen brengen pensioenregelingen weinig moreel risico met zich mee. Een pensioenregeling waarbij de uitkering onafhankelijk is van de premiebetaling, zoals de AOW, kan ertoe leiden dat mensen eerder stoppen met werken dan wenselijk is. Een regeling waarbij gespaard wordt geeft een prikkel om door te werken: hoe langer premie wordt gestort, hoe hoger de toekomstige uitkering.

2.3 Redenen voor overheidsingrijpen

Dit hoofdstuk gaat na of er redenen zijn voor de overheid om in te grijpen op de markt voor sociale zekerheid.

1. gecorreleerde risico's,
2. informatieasymmetrie (averechtse selectie),
3. irrationeel gedrag,
4. schaalvoordelen,
5. externe effecten (groter beroep op bijstand),
6. herverdeling.

Gecorreleerde risico's

Gecorreleerde risico's zijn risico's die niet onafhankelijk van elkaar optreden. Als sprake is van gecorreleerde risico's dan kan een private verzekeraar het risico niet afdekken. Dit is het geval bij werkloosheid: ingeval van conjuncturele neergang worden velen tegelijkertijd werkloos. Omdat de

¹ Uit een onderzoek van Schellingerhout et al. (2014) blijkt dat het verzuim niet verandert tussen bedrijven waarin de wachtdagen zijn afgeschaft en bedrijven waarin dat niet is gebeurd. De bedrijven konden zelf kiezen of zij wel of niet de wachtdagen afschaften, ten behoeve van het onderzoek. Op basis van de rapportage is niet te beoordelen of in dit onderzoek gecorrigeerd is voor verschillen in kenmerken tussen groepen.

kans van werkenden om werkloos te worden niet onafhankelijk is van de kans van andere werkenden om werkloos te worden kunnen private verzekeraars dit risico niet verzekeren. In tijden van economische crisis zouden zij failliet gaan.

Een private verzekeraar kan dit risico niet dragen. Het risico van arbeidsongeschiktheid is niet gecorreleerd. Daardoor is het risico op arbeidsongeschiktheid redelijk constant en goed in te schatten voor een private verzekeraar. De risico's van werkenden om kort of langdurend te verzuimen vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid hangen niet met elkaar samen. Daardoor kan de verzekering prima privaat worden uitgevoerd. Het langlevensrisico kan in principe privaat worden afgedekt, omdat het gaat om niet gecorreleerde risico's. Wel is er sprake van een geleidelijke toename van de levensverwachting. Deze geleidelijke stijging is wel gecorreleerd, maar voorspelbaar.

Averechtse selectie

Als er sprake is van informatieasymmetrie dan kan de verzekeraar het risico van verzekerden niet goed inschatten. De verzekeraar zal dan een premie vaststellen onafhankelijk van het risico. Degenen met een hoog risico kunnen daardoor een verzekering kopen waarvan de premie lager ligt dan past bij hun eigen risico. Van averechtse selectie is sprake als alleen degenen met een hoog risico zich verzekeren. Als dat zo is dan gaat de premie omhoog waardoor nog minder mensen zich verzekeren. Dit proces kan zover gaan dat niemand zich meer verzekert. In dat geval ligt een verplichte verzekering voor de hand. Hierboven is beschreven dat, wanneer sprake is van een doorsneepremie, niet alleen mensen met een hoog risico zich verzekeren, maar ook mensen die zeer risicoavers zijn. Als degenen die zeer risicoavers een laag risico hebben, dan kan een vrije markt wel bestaan. Er is dan sprake van gunstige (advantageous) selectie. Cutler et al. (2008) laten zien dat mensen die risicovol gedrag vertonen of die zich niet bezighouden met het verminderen van het risico systematisch minder vaak een levensverzekering, een lijfrente of een ziektekostenverzekering afsluiten. Risicoaverse mensen investeren in het vermijden van risico's door bijvoorbeeld niet te roken en niet te drinken. Zij hebben dus een laag risico op ziektekosten en arbeidsongeschiktheid. Voor de ziektekostenverzekering en de arbeidsongeschiktheidsverzekering zijn dit dus voordelige klanten (vanuit het perspectief van de verzekeraar). Voor een pensioenverzekering geldt dit niet: degenen die investeren in hun gezondheid hebben een hoog risico om oud te worden. In dat geval zijn degenen die zeer risicoavers zijn ook degenen met een hoog risico. Het hangt dus af van het type risico of er sprake is van averechtse selectie.

Als verzekeraars wel informatie hebben over het risico van de verzekerden dan kunnen zij de premie vaststellen in overeenstemming met het risico. Dit is geen probleem voor de werking van de markt, maar beperkt wel de solidariteit. Werkenden met een hoog risico betalen dan een hogere premie.

Werkloosheid

In Denemarken lijkt sprake te zijn van averechtse selectie bij de keuze voor een werkloosheidsverzekering. De zelfstandigen die zich verzekeren zijn gemiddeld ouder, zijn vaker getrouwd, hebben een lager inkomen en zijn lager opgeleid dan degenen die niet verzekerd zijn. (Ejrnæs & Hochguertel, 2013). De verzekeringsgraad is desondanks hoog. Averechtse selectie leidt er dus niet toe dat de kring van verzekerden steeds kleiner wordt. Er zijn kennelijk voldoende werknemers en zelfstandigen met een laag risico die zich verzekeren. Dit komt vermoedelijk

doordat de premie relatief laag is omdat de overheid de werkloosheidsfondsen subsidieert (Clasen & Viebrock, 2008).

Ziekte en arbeidsongeschiktheid

Averechtse selectie kan optreden wanneer sprake is van informatie-asymmetrie. Het is de vraag of hier sprake van is op de Nederlandse markt voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Bij aanvraag van een verzekering tegen inkomensverlies bij ziekte en arbeidsongeschiktheid moeten zelfstandigen een vragenlijst invullen over hun gezondheid. De premie wordt op basis hiervan bepaald. In 2013 was 36 procent van de zelfstandigen verzekerd (De Vries & Van der Linden, 2014). De kans om zich te verzekeren is hoger voor mannen, zelfstandigen met een leeftijd rond 35 jaar, veel uren werkend in het bedrijf en een hoog inkomen. De belangrijkste reden om zich te verzekeren is de verantwoordelijkheid voor het gezinsinkomen: 65 procent van degenen die verzekerd zijn geven dit als reden voor het afsluiten van de verzekering. Slechts 10 procent noemt het hoge arbeidsongeschiktheidsrisico in de branche als reden om zich te verzekeren en 2 procent noemt dat eerdere gezondheidsproblemen de belangrijkste reden is om zich te verzekeren. De belangrijkste reden om zich niet te verzekeren is dat de verzekering te duur is: 60 procent van de niet-verzekerden geeft dit als belangrijkste reden. Vooral onder jongeren wordt dit als belangrijkste reden genoemd (80 procent). Jongeren betalen vermoedelijk een relatief hoge premie, ook als zij een laag risico hebben, omdat de uitkeringstermijn bij jongeren lang is. Slechts 2 procent van de niet-verzekerden noemt als reden om zich niet te verzekeren dat zij nooit gezondheidsklachten hebben gehad (De Vries & Van der Linden, 2014). De antwoorden duiden niet op averechtse selectie.

Pensioen

De helft van de zelfstandigen bouwt een voorziening op voor de oudedag. Hierbij is geen verschil tussen hoog- en laagopgeleiden (De Vries en Vroonhof, 2010).

Intransparantie van de markt

Werkenden ervaren arbeidsongeschiktheidsverzekeringen als een ingewikkeld product. De AFM (2011) wijst erop dat potentiële verzekerden onvoldoende geïnformeerd worden. Verzekeraars bieden verzekeringen aan die een aantal belangrijke risico's uitsluiten. Volgens de AFM zijn veel arbeidsongeschiktheidsverzekeringen zo 'uitgekleed' (minder dekking en lage uitkeringen) dat het voor zelfstandigen eigenlijk nauwelijks zin heeft er een af te sluiten. Brochures over verzekeringen blijken niet volledig inzicht te geven in de beperktheid van de dekking. Ook zette de AFM vraagtekens bij de hoogte van de premie in relatie tot het gelopen risico

Intransparantie leidt ertoe dat prijzen moeilijk te vergelijken zijn. Dit belemmert prijsconcurrentie en houdt de prijzen hoog.

Wanneer consumenten een product als ingewikkeld ervaren is het moeilijk een keuze te maken. Consumenten kunnen dan helemaal afzien van het aanschaffen van een product. Voor verzekeringen is dit niet anders. Intransparantie leidt daardoor tot onderverzekering (Baicker, Congdon en Mullainathan, 2012)).

Irrationeel gedrag

Ten aanzien van verzekeringen kunnen mensen verkeerde keuzes maken, dat wil zeggen: keuzes die niet aansluiten bij hun eigen preferenties. Door gedragseconomen worden daarvoor de volgende redenen aangedragen:

- Overschatten kleine risico's. De meeste mensen overschatten systematisch kleine kansen (de kans om de loterij te winnen bijvoorbeeld) en onderschatten systematisch hoge kansen (dat het gaat regenen als de kans daarop 30 procent is). Hierdoor maken ze slechte keuzes. Ze sluiten de dure verzekeringen af voor zaken die hen hoogstwaarschijnlijk niet zullen overkomen en nemen te weinig maatregelen tegen zaken die hen waarschijnlijk wel zullen overkomen (Kahneman en Tversky, 1979),
- Zelfoverschatting (overconfidence). Mensen overschatten zichzelf. Ze denken bijvoorbeeld dat zij niet werkloos zullen worden (Thaler en Sunstein, 2009),
- Gebrek aan zelfbeheersing ('self control problems') waardoor opties die nu iets kosten maar in de toekomst per saldo grotere baten opleveren niet worden gekozen. Mensen willen bijvoorbeeld graag afvallen, maar stellen het starten daarmee steeds uit, waardoor het geprefereerde doel niet wordt bereikt. Of mensen willen wel sparen voor hun pensioen, maar worden verleid om het geld uit te geven voor consumptie (Thaler en Sunstein, 2009),
- Opbrengsten in de toekomst wegen minder zwaar dan opbrengsten in het heden. Opbrengsten in de toekomst worden teruggerekend naar het heden met een discontovoet. De mate van tijdsvoorkeur bepaalt de discontovoet: mensen met een sterke voorkeur voor huidige opbrengsten hanteren een hoge discontovoet. Bovendien wordt voor korte termijn keuzes een hogere discontovoet gebruikt dan voor lange termijn keuzes (hyperbolic discounting). Dit maakt dat opbrengsten vandaag veel sterker wegen dan opbrengsten morgen en goede voornemens steeds worden uitgesteld (Thaler en Sunstein, 2009),
- Status quo bias: mensen hebben voorkeur voor de bestaande situatie (Kahneman, Knetsch en Thaler, 1991). Zij laten liever alles bij het oude. Om iets te veranderen moeten zij een drempel over. Mensen die niet verzekerd zijn zullen zich daarom niet altijd verzekeren, ook niet als dit wel hun welvaart verhoogt. Andersom zullen zij een verzekering niet snel opzeggen. Verder zullen zij niet snel switchen van verzekering, ook niet als een andere verzekering aantrekkelijker is.

Irrationeel gedrag speelt vermoedelijk het meest bij pensioenen. Mensen moeten de huidige consumptie verminderen om in de toekomst te kunnen consumeren. Dit vergt een grote mate van zelfbeheersing. Om zich tegen zichzelf te beschermen is 73 procent van de werkenden voor een verplichte regeling: 76 procent van de werknemers en 58 procent van de zzp'ers (Berden en Kok, 2013).

Afwenteling lasten op bijstand

Als zelfstandigen zich niet verzekeren dan zullen zij uiteindelijk een beroep doen op de bijstand. Door zich niet te verzekeren wentelen zelfstandigen dan de kosten van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid af op anderen. Het is echter de vraag of dit effect zich voordoet. Zelfstandigen zullen niet snel een beroep doen op de bijstand. Voordat zij er een beroep op kunnen doen, moeten zij eerst hun buffers opmaken. In tegenstelling tot werknemers moeten zij ook het vermogen dat zij hebben opgebouwd voor de oudedag opmaken voordat zij recht hebben op bijstand.

Vermogenstoets bijstand

Doordat zelfstandigen hun oudedagsvoorziening moeten opmaken om recht te krijgen op de bijstand hebben zij minder prikkels om vermogen op te bouwen. De vermogenstoets in de bijstand leidt daardoor tot onderinvestering in de opbouw van vermogen om risico's van inkomensverlies af te dekken.

Schaalvoordelen

De essentie van verzekeren is het poolen van risico's. Om goed te kunnen poolen moet het aantal verzekerden zo groot zijn dat het risico vooraf goed kan worden ingeschat. Alleen dan is de premie stabiel. Ook wanneer de vaste kosten hoog zijn is een grote schaal nodig om efficiënt te kunnen produceren. De vaste kosten liggen met name in expertise en automatisering. Bij expertise gaat het bijvoorbeeld om beleggingsbeleid. Kleine pensioenfondsen zijn niet efficiënt vanwege de hoge administratiekosten en het gebrek aan expertise om het vermogen goed te beleggen (AFM 2011, Bikker 2014). Volgens Bikker is de optimale schaal van een pensioenfonds groter dan twee miljoen deelnemers. Voor sociale verzekeringen is ooit een optimale schaal becijferd van minimaal één miljoen verzekerden (Kok et al., 2000). Van de ca. één miljoen zelfstandigen is op dit moment de helft verzekerd voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Mogelijk leidt het geringe aantal verzekerden, ook nog verdeeld over meerdere verzekeraars, tot hoge kosten en hoge prijzen. Voor pensioenen geldt dat bij een individuele polis minder ruimte is om risico te nemen. Wanneer de risico's van meerdere verzekerden gepoold worden dan kan meer risico worden genomen, wat een hoger rendement oplevert.

Herverdeling

Herverdeling van inkomen kan een reden voor de overheid zijn om in te grijpen in de markt. Zonder ingrijpen kan het zijn dat een deel van de zelfstandigen zich niet kan verzekeren. De premie kan te hoog zijn of verzekeringsmaatschappijen weigeren mensen met hoge risico's. Ongezonde zelfstandigen betalen een hogere premie voor hun arbeidsongeschiktheidsverzekering. Daardoor moeten zij hogere tarieven vragen dan gezonde zelfstandigen, of genoeg nemen met een lager inkomen. Om hun concurrentiepositie niet te schaden kunnen juist zij ervoor kiezen om geen verzekering af te sluiten.

Conclusie

Er zijn verschillende redenen waarom de overheid zou kunnen ingrijpen op de markt voor sociale zekerheid:

1. Er is geen *werkloosheidsverzekering* voor zelfstandigen, omdat de risico's om werkloos te worden met elkaar samenhangen; in tijden van crisis worden werkenden tegelijkertijd werkloos. Dit risico kan een private verzekeraar niet dragen,
2. De premies voor *ziekte en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen* zijn hoog. Vaak te hoog voor zelfstandigen met een hoog risico en een laag inkomen. Zij verzekeren zich veelal niet. Hiervoor is een aantal mogelijke oorzaken:
 - De markt is niet transparant. Verzekerden vinden de polissen moeilijk te beoordelen. Daardoor zal een deel van de werkenden zich niet verzekeren. Intransparantie leidt dus tot onderverzekering. Bovendien vindt als gevolg van intransparantie onvoldoende

concurrentie op prijs plaats. Daardoor zijn de prijzen te hoog. Dit is een reden voor overheidsingrijpen,

- Mogelijk is er sprake van een te kleine schaal van private verzekeraars, leidend tot hoge prijzen voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen,
 - Verzekeraars stemmen de premie af op het risico van de verzekerde. Voor mensen met gezondheidsproblemen is het daarom erg duur of zelfs onmogelijk om zich te verzekeren, (bijvoorbeeld omdat bepaalde aandoeningen die men al heeft gehad worden uitgesloten). In dit geval is er geen economisch motief voor de overheid om in te grijpen in de markt; mensen met een laag inkomen kunnen ook andere dure producten niet kopen. Wel kan de overheid vanuit de politieke wens tot risicosolidariteit (herverdeling) ingrijpen in de markt,
3. Op de markt voor pensioenen speelt een aantal problemen:
- Irrationeel gedrag. Er kan sprake zijn van onderverzekering doordat mensen geen rationele keuzes maken. De overheid kan dit als een reden zien om in te grijpen op de markt,
 - Vermogenstoets bijstand. De vermogenstoets in de bijstand beperkt de prikkel voor zelfstandigen om pensioen op te bouwen,
 - Individuele verzekeringen zijn relatief duur doordat de administratiekosten hoog zijn en er minder risico kan worden genomen bij het beleggen. Daardoor is de prijs van pensioenopbouw van een individuele verzekering relatief hoog.

In zijn algemeenheid spelen de problemen sterker bij mensen met een laag inkomen dan bij mensen met een hoog inkomen. Mensen met een laag inkomen en een slechte gezondheid kunnen zich moeilijker verzekeren vanwege hoge prijzen. Mensen met een laag inkomen hebben bovendien minder mogelijkheden om te sparen, zij hebben een groter deel van hun inkomen nodig voor consumptie. Zij zijn daardoor meer aangewezen op een verzekering. Het effect van de vermogenstoets in de bijstand zal ook vooral voor mensen met een laag inkomen de prikkel verminderen om pensioen op te bouwen. Mensen met een laag opleidingsniveau hebben verder meer problemen met het kiezen van een complex product, waardoor onderverzekering bij hen naar verwachting vaker voor zal komen.

2.4 Wijze van overheidsingrijpen

De wijze van overheidsingrijpen hangt af van het probleem dat moet worden opgelost.

Het probleem bij de *werkloosheidsverzekering* is dat de risico's van verzekerden met elkaar samenhangen. Alleen een publieke verzekering kan dit probleem oplossen. Het kan gaan om een vrijwillige verzekering. Als verzekeraars het risico van verzekerden niet kunnen inschatten (informatieasymmetrie) of als de overheid een verzekering wil aanbieden met een doorsnee premie (onafhankelijk van het risico van de verzekerde) dan kan averechtse selectie optreden. Als dit gebeurt dan is verplichtstellen van de verzekering een optie. Als de regeling verplicht wordt gesteld, moet de solidariteitsopslag in de premie zoveel mogelijk beperkt worden. Nadeel van een verplichte regeling is dat deze voor een deel van de mensen leidt tot welvaartsverlies (hen wordt iets opgedrongen dat zij niet willen). Als er voor verplichtstelling wordt gekozen, is het belangrijk de regeling zo beperkt mogelijk te houden. Dit kan door de verplichte regeling te richten op mensen met een laag inkomen. Werkenden met een hoger inkomen kunnen zelf een buffer opbouwen om het risico af te dekken.

Bij de *arbeidsongeschiktheidsverzekering* spelen verschillende problemen. Intransparantie van de markt kan worden opgelost door een standaardpolis verplicht te stellen. Dit is vergelijkbaar met het basispakket voor de zorgverzekering: de overheid stelt vast wat er verzekerd is en wat het minimale eigen risico is. Het voordeel van een standaardpolis is dat consumenten alleen de prijs hoeven te vergelijken, de inhoud van de verzekering verschilt immers niet tussen verzekeraars. Daardoor wordt de keuze makkelijker en de prijs gedrukt, waardoor meer mensen zich verzekeren. Als meer mensen zich verzekeren dan wordt ook de schaal groter, waardoor de kosten omlaag gaan. De hoge premies voor mensen met een hoog risico kunnen worden verminderd door een doorsneepremie verplicht te stellen. Dit is een politieke keuze. Als een doorsneepremie verplicht wordt gesteld dan kan dit leiden tot averechtse selectie (mensen met een hoog risico verzekeren zich vaker) en tot risicoselectie van verzekeraars (deze zullen mensen met een hoog risico proberen te weren). Om risicoselectie door verzekeraars te voorkomen, is aanvullende regelgeving nodig, zoals een acceptatieplicht en een vereveningsfonds, waaruit verzekeraars met een ongezonde populatie extra geld krijgen. Als averechtse selectie optreedt, is verplichtstelling van de verzekering een optie. Evenals bij de werkloosheidsverzekering zal een verplichte regeling zo beperkt mogelijk moeten zijn. Ook voor de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen spelen de problemen vooral aan de onderkant, en zou een regeling zich moeten richten op mensen met een laag inkomen.

Bij *pensioenen* (of sparen voor de oude dag) wil een meerderheid van de werkenden een verplichtstelling omdat zij dan niet hoeven om te kijken naar hun oudedagsvoorziening. Zij willen tegen zichzelf in bescherming genomen worden. Een minderheid wil dit echter niet. Om irrationeel gedrag te voorkomen kan een duwtje in de goede richting (een nudge) voldoende zijn om het probleem op te lossen. Werknemers kunnen automatisch in de pensioenregeling van de werkgever worden opgenomen en zelfstandigen in een pensioenregeling voor zelfstandigen. Werkenden die liever op een andere manier pensioen opbouwen kunnen uittreden uit de regeling. Het via deze collectieve regeling opgebouwde pensioen zou niet mee moeten tellen voor de vermogenstoets in de bijstand. Om te profiteren van schaalvoordelen zal het aantal pensioenuitvoerders beperkt moeten worden gehouden.

3 De markt voor scholing voor werkenden

Werknemers zonder vast contract lopen een hoger risico om zonder werk te komen zitten, waardoor de opbouw van kennis en vaardigheden stopt. Dit kan worden gecompenseerd door scholing, maar er zijn verschillende redenen voor een onderinvestering in scholing. Die redenen gelden in het algemeen sterker voor werknemers zonder vast contract. Voor deze werknemers kan een fonds voor scholing tijdens transitie op de arbeidsmarkt uitkomst bieden.

3.1 De opbouw van kennis en vaardigheden

Kennis en vaardigheden zijn productiefactoren die werknemers en zelfstandigen kunnen inzetten in een productieproces waarmee ze waarde genereren. De hoogte van de beloning die mensen ontvangen voor de inzet van arbeid hangt meestal positief samen met de hoeveelheid kennis en vaardigheden die ze daarbij aanwenden. Kennis en vaardigheden zijn daarmee investeringsgoederen die rendement opleveren. Mensen met veel kennis en vaardigheden zijn aantrekkelijk voor werkgevers en opdrachtgevers. Daarbij gaat het wel om relevante kennis en vaardigheden. Kennis kan namelijk verouderen of overbodig worden. Kennis over hoe een fax of een kolenkachel werkt is economisch niet meer rendabel. Kennis moet voortdurend onderhouden en geactualiseerd worden om nog productief te kunnen zijn. Er is dus een voortdurende vraag van werknemers en zelfstandigen naar nieuwe kennis en vaardigheden.

Na het doorlopen van het reguliere onderwijs (initiële scholing) vergaren mensen (nieuwe) kennis en vaardigheden vooral door werkervaring. Door te werken vergaren mensen veel praktische kennis die ze nodig hebben om optimaal te kunnen functioneren in een baan. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat relevante werkervaring minstens zo belangrijk is als de juiste opleiding en zelfs het gebrek aan de juiste opleiding kan compenseren (De Graaf-Zijl e.a., 2006; Van der Werff e.a., 2012).

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende soorten kennis. In de economische literatuur wordt enerzijds gesproken over specifieke kennis, kennis die alleen of vooral gebruikt kan worden in de specifieke baan, bedrijf of sector waar iemand werkt, en algemene kennis, kennis die algemeen kan worden ingezet. Meer specifieke kennis zorgt voor een hogere productiviteit in de bestaande baan, bedrijf of sector, maar niet daarbuiten. Meer algemene kennis kan breed worden ingezet, waardoor gemakkelijker kan worden overstapt naar een andere baan, ander bedrijf of andere sector. Het onderscheid tussen specifieke en algemene kennis is niet heel scherp, maar wordt onder andere gebruikt om te verklaren waarom hoogproductieve werkers die hun baan of opdracht verliezen niet zonder meer aan de slag kunnen in een andere baan of opdracht. Werkgevers investeren vaak vooral in bedrijfsspecifieke kennis die alleen rendement heeft in het eigen bedrijf, waardoor hoogproductieve werknemers worden behouden en de rendementen van de investering optimaal kunnen worden benut. Voor werkzoekenden is het aantrekkelijker om te investeren in algemene kennis, die in veel meer soorten werk kan renderen.

Naast werkervaring kunnen kennis en vaardigheden worden opgebouwd, onderhouden en vernieuwd door (postinitiële) scholing en (bedrijfs)training. Er is een breed aanbod aan postinitiële

scholing en training dat zowel door de overheid bekostigde als niet door de overheid bekostigde instellingen en organisaties wordt aangeboden. Er bestaat met andere woorden een volwaardige markt voor scholing waar werknemers en zelfstandigen met hun vraag terecht kunnen (Rosenboom & Tieben, 2012).

De vraag naar scholing en training verschilt sterk tussen werknemers onderling, afhankelijk van het type arbeidscontract, en tussen werknemers en zelfstandigen. Werkenden die vaker van baan of opdracht wisselen hebben een grotere kans om tussendoor tijdelijk zonder werk of opdracht te zitten. In perioden zonder werk wordt bestaande kennis niet onderhouden en worden geen nieuwe kennis en vaardigheden opgebouwd, althans niet door werkervaring. De wisseling van banen en opdrachten heeft ook consequenties voor het soort kennis dat men vergaart en de mate waarin dat gebeurt. Door frequente baanwissels wordt het zowel voor werkgevers als werknemers minder aantrekkelijk om te investeren in specifieke kennis. Om het verouderen van kennis tegen te gaan en voldoende nieuwe kennis te blijven opbouwen is het voor zelfstandigen belangrijker om zelf te blijven investeren in kennis en vaardigheden dan voor werknemers, en ook voor tijdelijke en flexibele werknemers belangrijker dan voor vaste werknemers. Heyma & Van der Werff (2013) laten zien dat tijdelijke en flexibele werknemers ook daadwerkelijk vaker zelf investeren in postnitiële scholing en training dan vaste werknemers.

3.2 Onderinvestering in scholing

Investeringen in kennis en vaardigheden via scholing en training gebeurt minder vaak dan maatschappelijk optimaal zou zijn. Daar zijn verschillende redenen voor. In Tabel 3.1 worden er zes onderscheiden. Op de eerste plaats wegen de directe kosten van een opleiding of training, de tijd en geld die dat kost, niet altijd op tegen de directe baten voor degene die in de scholing investeert, terwijl de totale maatschappelijke baten aanzienlijk hoger kunnen liggen. Als iemand investeert in een computercursus, maar daarvoor nauwelijks wordt beloond in termen van een hoger salaris, vloeien de productiviteitsbaten vooral naar de werkgever en mogelijk ook naar andere werkenden en bedrijven die ervan profiteren. Werknemers met een vast contract hebben daar over het algemeen weinig last van, omdat opleiding en training daar vaak door de werkgever worden bekostigd vanwege de meerwaarde voor het bedrijf. Bij tijdelijke en flexibele werknemers ligt dat anders, omdat toekomstige baten niet louter geïnd kunnen worden door de huidige werkgever of de werknemer, maar ook terecht kunnen komen bij een toekomstige werkgever die daarvan niet de lasten draagt. Bij zzp'ers speelt dat niet, omdat de baten van investeringen in kennis en vaardigheden in principe kunnen worden verdisconteerd in een hoger tarief of een grotere orderportefeuille.

Overigens speelt het onvoldoende kunnen profiteren van de baten van scholing niet alleen bij werknemers, maar ook bij individuele werkgevers. Het bestaansrecht van O&O-fondsen (Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen) is gedeeltelijk gebaseerd op de onzekerheid voor werkgevers bij investeringen in werknemers. Werknemers kunnen na de investering overstappen naar een branchegenoot, die een hoger loon biedt, mede omdat die niet de lasten van de investering heeft gedragen (free-ridergedrag). Als gevolg daarvan zou er suboptimaal worden geïnvesteerd in werknemers in die branche. Door nu als branche alle betrokken bedrijven te belasten en dat geld te investeren in werknemers, ongeacht het bedrijf waar ze werken, zijn er geen free-riders meer.

Een alternatief is om werknemers te verplichten de investeringen in scholing (gedeeltelijk) te laten terugbetalen bij een vroegtijdig vertrek bij het bedrijf.

Vaak dragen instituties (cao's, minimumloon, ontslagbescherming) eraan bij dat de verwachte opbrengsten van investeringen in kennis en vaardigheden niet opwegen tegen de kosten ervan. Die instituties zorgen er immers voor dat werkenden niet of niet volledig de consequenties ondervinden van een gebrek aan relevante kennis en vaardigheden. De productiviteitsdaling door kennisveroudering wordt immers niet automatisch doorvertaald in een lager loon of in een lagere arbeidsvraag (lees: beëindiging van de arbeidsovereenkomst). Instituties kunnen voor werkenden zodoende de prikkel wegnemen om te investeren in kennis en vaardigheden, terwijl de baten van die investeringen maatschappelijk gezien evident zijn. Aangezien er meer van dat soort instituties bestaan voor vaste werknemers dan voor tijdelijke en flexibele werknemers (m.n. ontslagbescherming) en voor werknemers weer meer dan voor zelfstandigen (m.n. cao's), zijn instituties vooral voor vaste werknemers een reden voor onderinvesteringen in scholing.

Tabel 3.1 Belang van verschillende redenen voor onderinvesteringen in scholing en training, uitgesplitst naar soort dienstbetrekking

Dienstverband	Vast		Tijdelijk en flex		Zzp	
	Alg. kennis	Spec. kennis	Alg. kennis	Spec. kennis	Alg. kennis	Spec. kennis
Reden voor onderinvestering						
Directe baten wegen niet op tegen directe kosten	++	++	++	++	0	0
Baten onzeker	+	0	+	++	+	++
Baten te ver in de toekomst, hoge discontovoet	+	+	+	+	+	+
Risico op kennisveroudering te laag ingeschat	++	++	+	+	++	++
Hoge opportuniteitskosten (tijd voor inkomensvergarig)	0	0	+	+	++	++
Te korte terugverdientijd	0	0	+	++	+	++

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Een tweede reden voor onderinvesteringen in scholing is dat de baten van de investering onzeker kunnen zijn. Die onzekerheid wordt bepaald door de kans dat iemand op termijn hetzelfde werk blijft doen. Bij vaste werknemers die specifieke kennis vergaren, is er een grote mate van zekerheid ten aanzien van het rendement ervan, maar bij tijdelijke en flexibele werknemers en zzp'ers is die zekerheid een stuk kleiner. Omdat algemene kennis breed inzetbaar is, verschilt de onzekerheid ten aanzien van die baten van het opdoen van algemene kennis en vaardigheden veel minder naar het soort dienstverband.

Een derde reden is dat de baten van scholing verder in de toekomst kunnen liggen en daarom laag worden ingeschat. Veel mensen hebben een relatief korte waarderingshorizon (of een gebrek aan zelfbeheersing zoals genoemd in paragraaf 2.3), waardoor ze baten op langere termijn een stuk lager waarderen dan baten op korte termijn. In economische termen hebben mensen dan een hoge discontovoet. Daardoor wegen de verwachte opbrengsten van investeringen in scholing niet op tegen de huidige kosten ervan en wordt er niet geïnvesteerd. Eenmaal geconfronteerd met het gebrek aan baten, kunnen mensen spijt hebben van de eerdere beslissing om niet te investeren in scholing, omdat het ontbreken van baten sterker negatief wordt gewaardeerd dan oorspronkelijk gedacht. In die zin is er over de gehele levensloop sprake van een onderinvestering in scholing. Dit is een algemeen verschijnsel en niet specifiek voor een flexibele arbeidsmarkt.

Een vierde reden voor onderinvesteringen in scholing is dat het risico op kennisveroudering, of omgekeerd, en de baten van het bijhouden of vernieuwen van kennis en vaardigheden, kunnen worden onderschat. Vooral werkenden die gewaardeerd worden voor de specifieke kennis die ze hebben, zoals werknemers die lang voor dezelfde werkgever werken en zzp'ers die worden gevraagd op basis van hun reputatie en expertise, zitten vaak vast in hun eigen kennisparadigma en hebben onvoldoende zicht op de verandering in kennis die zich om hen heen voltrekt. Dat gevaar is bij tijdelijke en flexibele arbeidskrachten minder groot.

Investeringen in scholing vergen ook tijd en geld die niet kunnen worden besteed aan het vergaren of uitvoeren van nieuwe taken of opdrachten. Bij werknemers in vaste dienst heeft dat nauwelijks consequenties voor het inkomen, maar bij tijdelijke en flexibele werknemers, vooral bij zzp'ers, kan dat belangrijke inkomensgevolgen hebben. De opportuniteitskosten liggen bij zzp'ers het hoogst, ondanks het feit dat investeringen in kennis bij zzp'ers het sterkst kunnen worden doorgerekend in een hoger tarief of meer opdrachten.

Een zesde reden voor onderinvesteringen in scholing is de beperkte terugverdientijd van de investering. Dat geldt met name voor flexibele arbeidskrachten en hun werk- en opdrachtgevers, en voor investeringen in specifieke kennis en vaardigheden. De tijdelijkheid van de arbeids- of werkrelatie zorgt ervoor dat het rendement over een beperkte periode kan worden geïnd. Het is vaak maar afwachten of specifieke kennis en vaardigheden in de volgende baan of opdracht opnieuw kunnen worden gebruikt.

Overigens zijn er ook redenen waardoor mensen juist meer investeren in scholing dan maatschappelijk optimaal zou zijn. Mensen die risicoavers zijn en koste wat kost het risico op inkomensdaling of (langdurige) werkloosheid willen vermijden, kunnen kennis en vaardigheden 'opsparen' zonder die ooit om te zetten in meerwaarde in een productieproces. Ook kunnen de baten van scholing juist worden overschat, omdat alleen wordt gekeken naar het rendement bij mensen die er daadwerkelijk werk en (een hoger) inkomen mee hebben vergaard (de succesgevallen), terwijl alle andere mensen waarvoor de scholing geen rendement heeft opgeleverd in de individuele afweging worden genegeerd. Ten slotte kan ook de beschikbaarheid van voorzieningen voor scholing en (bedrijfs)training (O&O-fondsen, scholingsfondsen, individuele opleidingsbudgetten, etc.) zorgen voor een individuele afweging waarbij alleen gelet wordt op de individuele baten en niet op de maatschappelijke kosten, hetgeen ook kan resulteren in een hogere investering in scholing en training dan maatschappelijk optimaal zou zijn.

3.3 Oplossingsrichtingen

Tabel 3.1 laat zien dat de belangrijkste redenen voor onderinvesteringen in scholing relatief sterk aanhaken bij zzp'ers en flexibele arbeidskrachten, en vooral de investeringen in specifieke kennis en vaardigheden betreffen. Mogelijke oplossingen voor onderinvesteringen in scholing dienen vooral aan te grijpen op deze redenen. Verschillende studies laten zien dat flexibele werkers veel minder vaak (bedrijfs)training volgen die betaald wordt door de werkgever (Fouarge e.a., 2012; Heyma & Van der Werff, 2013). Dat heeft waarschijnlijk te maken met een geringere investering in specifieke kennis. Fouarge e.a. (2012) laten zien dat investeringen in specifieke kennis juist positieve effecten hebben op de doorstroom van flexibele naar vaste banen op de arbeidsmarkt en

investeringen in algemene kennis niet. Hoewel niet is uitgesloten dat investeringen in algemene kennis zorgen voor een grotere kans op arbeid in het algemeen, lijken de sterkste positieve effecten op structurele werkgelegenheid in specifieke kennisinvesteringen te zitten.

Verminderen van risico op onderinvestering

Wanneer de directe baten van scholing voor werkenden niet opwegen tegen de directe kosten, terwijl de maatschappelijke baten wel opwegen tegen de maatschappelijke kosten, dan is er een reden voor overheidsingrijpen. Door een herverdeling van de kosten kan de overheid ervoor zorgen dat degene die van de investering profiteert ook de kosten draagt. Wanneer bedrijven die flexwerkers aannemen het meest profijt hebben van de investeringen in scholing door flexwerkers, dan kan zij deze werkgevers extra belasten en met dat geld de scholing voor flexibele werknemers subsidiëren of fiscaal aantrekkelijk maken. Dat kan ook door bedrijven zelf worden geregeld, getuige het bestaan van O&O-fondsen. Komen de baten breder in de maatschappij terecht, dan kan een algemene belastingheffing een gepaste maatregel zijn. Daarbij moet wel worden bedacht dat belastingheffing kosten met zich meebrengt, hetgeen een grens stelt aan de minimale hoogte van de maatschappelijke baten van scholing.

Het probleem van onzekerheid ten aanzien van de baten van scholing voor werkenden kan niet eenvoudig worden opgelost. Investeringen in specifieke kennis en vaardigheden blijven voor tijdelijke en flexibele werknemers en voor zelfstandigen daarom vaak suboptimaal. Het bieden van meer werkzekerheid om ook de baten van scholing zekerder te maken, zou alle voordelen van tijdelijke en flexibele contracten tenietdoen. Bij investeringen in algemene kennis en vaardigheden speelt dit probleem veel minder. Ingrijpen door de overheid lijkt hier dan ook niet zinvol, behalve wanneer de onderinvestering als gevolg van onzekerheid bij het individu vooral leidt tot het mislopen van maatschappelijke baten. In dat geval kan de overheid besluiten om scholing te stimuleren, bijvoorbeeld door subsidies of in de fiscale sfeer.

Onderinvestering als gevolg van het te laag inschatten van de mate van kennisveroudering, komt vooral voor in werksituaties. Eenmaal werkloos of zonder opdrachten wordt het voor werkzoekenden vaak pijnlijk duidelijk dat ze een achterstand in relevante kennis en vaardigheden hebben. Dan blijkt vaak dat de specifieke kennis en ervaring die men had vooral toepasbaar was in de oude baan, maar elders op de arbeidsmarkt nauwelijks wordt gevraagd. Op zo'n moment hebben ze wel de tijd maar niet altijd het geld om te investeren in scholing. Hetzelfde geldt voor onderinvestering in scholing als gevolg van opportunitetskosten, hetgeen vooral voor zzp'ers opgaat. Wanneer de hoeveelheid werk minder wordt als gevolg van een dalende productiviteit, vooral als dit het gevolg is van kennisveroudering, is er expliciet een reden om te investeren in scholing. Wanneer de middelen dan ontbreken, juist omdat er minder opdrachten worden uitgevoerd of minder uren worden gewerkt, heeft de onderinvestering een zelfversterkend effect. Dat zou pleiten voor het afdekken van het risico op kennisveroudering door middel van een spaarregeling of verzekering. De spaarpot of verzekering zou dan kunnen worden aangesproken wanneer er sprake is van een arbeidsmarkttransitie die een substantiële bij- of omscholing vergt.

Een oplossing voor onderinvesteringen als gevolg van een korte terugverdientijd moet gezocht worden in het samenbrengen van kosten en baten over een grotere periode. De korte terugverdientijd geldt voor het project of de opdracht waarvoor de werker is ingehuurd, niet zozeer

voor een reeks van projecten of opdrachten. Wanneer de investering in scholing betaald of bekostigd kan worden uit meerdere contracten of opdrachten, dan wegen de baten sneller op tegen de kosten. Ook dat zou pleiten voor het instellen van een spaarregeling of verzekering waarin premie wordt gestort vanuit meerdere arbeidsrelaties en/of opdrachten. De spaarpot of verzekering zou dan periodiek kunnen worden aangesproken om investeringen in scholing te kunnen financieren nadat er voldoende spaarvermogen of rechten zijn opgebouwd.

Mogelijke maatregelen

Onderinvesteringen in scholing voor werkenden als gevolg van onvoldoende grote private baten, onzekere baten of baten die te ver in de toekomst liggen, worden momenteel door branches tegengegaan via O&O-fondsen. Alle werkgevers binnen een branche betalen per werknemer een premie aan het fonds en kunnen vervolgens een beroep doen op het fonds voor investeringen in scholing waarvan de totale baten die van individuele bedrijven overstijgen. Dat biedt een oplossing voor onderinvesteringen in de kennis en vaardigheden voor werknemers, tenminste zolang zij binnen dezelfde branche werkzaam blijven. Bij een verandering van branche bieden de branchespecifieke O&O-fondsen geen oplossing voor mogelijke onderinvesteringen. Bovendien kunnen tijdelijke werknemers en zzp'ers niet of nauwelijks gebruikmaken van de O&O-fondsen.

Om het risico op onderinvestering in scholing voor alle werkenden te verminderen, kunnen maatregelen daarom het beste aangrijpen op transitie op de arbeidsmarkt: een (dreigende) overgang van werk naar werkloosheid en een concrete overgang van werk naar werk of van werkloosheid naar werk, waarbij behoefte is aan substantiële bij- of omscholing. In die situaties zijn de gevolgen van onderinvesteringen in scholing het grootst, terwijl scholing maatschappelijk gezien veel zou opleveren. Dat is ook de focus van recentelijk door het kabinet voorgestelde maatregelen. Zo biedt de afgesproken transitievergoeding van werkgevers aan werknemers bij ontslag de ruimte om te investeren in scholing. Belangrijker nog is dat de hoogte van de transitievergoeding afhangt van de investeringen die de werkgever heeft gedaan in de scholing en training van de ontslagen werknemer. Dat geeft een expliciete prikkel aan de werkgever om te investeren in de werknemer om zijn of haar kennis te actualiseren. Ook in de recentelijk uitgebrachte Miljoennota worden verschillende maatregelen genoemd die aangrijpen op transitie op de arbeidsmarkt. Zo gaat de derde tranche van de cofinanciering van sectorplannen zich specifiek richten op plannen die van-werk-naar-werk en van-werkloosheid-naar-werk bevorderen. Bij van-werk-naar-werk introduceert het kabinet in 2015 de mogelijkheid van een brug-WW, waarbij de mogelijkheden worden verruimd om tijdelijk te werken of een kansrijke technische opleiding te volgen met behoud van een WW-uitkering. Dit vergemakkelijkt baanwisselingen waarbij sprake is van substantiële omscholing in de richting van groeiberoepen en -sectoren, en drukt de kosten voor de werkgever (Miljoennota, p. 19).

Ook deze maatregelen van het kabinet komen echter weer vooral ten goede aan werknemers met een vast of langdurig arbeidscontract. Tijdelijke werknemers en zzp'ers profiteren er veel minder van. Juist voor hen is het risico van een onderinvestering in scholing groot (zie Tabel 3.1). Zij hebben veel meer te maken met korte arbeidsrelaties waarin de (gepercipieerde) kosten op korte termijn niet opwegen tegen de (gepercipieerde en verwachte) baten op de lange termijn. Door de kosten uit te smeren over een langere periode, over meerdere opdrachten en arbeidsrelaties, en zo nodig ook over meerdere werkenden, kunnen investeringen in scholing worden bevorderd. Dat

samenbrengen van middelen kan via sparen of verzekeren. Hieronder wordt kort ingegaan op welke afwegingen daarbij een rol spelen.

Spaarregeling of scholingsfonds

De risico's van onderinvestering in scholing kunnen worden verminderd door werkenden verplicht te laten sparen of verplicht te verzekeren tegen kennisveroudering. Vrijwillig sparen gebeurt uiteraard al, maar is onvoldoende om onderinvesteringen in scholing te voorkomen. Een vrijwillige verzekering werkt om dezelfde reden niet. Bovendien zullen bij een vrijwillige verzekering vooral de slechte risico's zich verzekeren, waardoor de premies blijven stijgen. Verplicht sparen voor investeringen in scholing kan bijvoorbeeld via een individuele spaarpot die onder voorwaarden kan worden aangesproken voor het volgen van scholing of training, zoals een levensloopregeling. Een groot nadeel hiervan is dat de spaarpremies relatief hoog zijn, omdat lage risico's hun spaarpot niet hoeven aan te spreken, maar wel behouden. Bij een verzekering die alleen uitkeert in specifieke gevallen, kunnen de premies beperkt blijven. Zo'n verzekering kan bijvoorbeeld de vorm krijgen van een scholingsfonds, waaruit opleidingen worden betaald voor mensen die evident worden geconfronteerd met de consequenties van kennisveroudering. Dit zijn met name tijdelijke werknemers zonder werk of zzp'ers die failliet zijn gegaan, maar ook ontslagen werknemers waarbij een substantiële bij- of omscholing nodig is om weer aan het werk te komen. Op zich werkt een scholingsfonds op dezelfde manier als een werkloosheidsverzekering, alleen zijn de voorwaarden waaronder wordt uitgekeerd een stuk strikter. Op die manier kan ervoor worden gezorgd dat de investering in scholing voldoende baten oplevert.

Een scholingsfonds kan worden gericht op een beperkte of de totale groep van werkenden. Vooral politieke argumenten bepalen de keuze daartussen. In het geval van een beperkte groep van werkenden met vergelijkbare risico's, betaalt iedereen ongeveer de kosten van zijn of haar eigen scholing. Bij hoge risico's ligt de premie dan ook hoog. Lage risico's dragen in dat geval niet bij aan de scholing van hoge risico's. Bij een landelijk scholingsfonds kan de premie beperkt blijven, omdat veel werkenden nooit een beroep hoeven te doen op de verzekering. Zo'n landelijk scholingsfonds vraagt wel om solidariteit tussen werkenden. Hoewel arbeidsmarkttransities vooral plaatsvinden bij tijdelijke werknemers en zzp'ers, profiteren zij vaker van die solidariteit dan vaste werknemers. Echter, wanneer vaste werknemers werkloos worden is de behoefte aan bij- en omscholing vaak groot. Beide groepen kunnen daarom profijt hebben van een landelijk fonds.

Een landelijk scholingsfonds kan nieuw worden opgebouwd, of worden samengesteld uit de bestaande O&O-fondsen. In dat geval gaan de totale kosten niet omhoog, al zal er wel een herverdeling plaatsvinden tussen werkgevers, maar stijgen de totale baten door meer en meer gerichte investeringen in scholing. In dat geval gaat de totale welvaart omhoog. Werkgevers van werknemers en opdrachtgevers van zzp'ers storten in dat geval een verplichte premie in het landelijke fonds, waaruit trekkingsrechten volgen onder bepaalde restricties. De premies kunnen immers alleen beperkt blijven als het fonds slechts in specifieke gevallen uitkeert. Voorkomen moet worden dat werkenden algemene trekkingsrechten krijgen, waardoor het scholingsfonds geen verzekering meer is, maar een voorziening. In dat geval bestaat het gevaar dat er investeringen in scholing worden gedaan die ook zonder het scholingsfonds (door werkgevers en/of werknemers) al zouden plaatsvinden (deadweight loss) of dat er investeringen worden gedaan die nauwelijks iets opleveren.

Het moreel risico dat samenhangt met een verplichte verzekering kan worden verminderd door referentie-eisen te stellen. Eerder werd al beredeneerd dat het gevaar van deadweight loss het kleinst en de maatschappelijke opbrengsten het grootst zijn in het geval van concrete transitie op de arbeidsmarkt. Dus bij overgangen van werk naar werk, van werkloosheid naar werk en bij dreiging van ontslag. Ook moet duidelijk zijn dat het om kennisveroudering gaat, bijvoorbeeld als iemand een minimale tijd zonder werk of opdrachten zit, of wanneer er sprake is van een overstap naar een ander beroep of een andere sector. In die gevallen is het evident dat bestaande kennis niet voldoet om goed te kunnen functioneren op de arbeidsmarkt. Bijkomend voordeel is dat werkgevers sneller werkzoekenden zullen aantrekken die een beroep kunnen doen op het landelijke scholingsfonds om noodzakelijke trainingen voor hun nieuwe baan te bekostigen. Daarbij bestaat wel weer het gevaar van deadweight loss: de investering in scholing vindt plaats uit het scholingsfonds terwijl die ook zou hebben plaatsgevonden zonder het bestaan van dat fonds. Ook moet goed worden gelet op de prikkelwerking van een verzekering. Wanneer de consequenties van het onderinvesteren in scholing daardoor worden weggenomen, hebben werkenden geen aanleiding meer om te investeren. Door scholing alleen in te zetten bij werknemers met een concrete arbeidsmarkttransitie, zonder de consequenties van werkloosheid en inkomensverlies zelf weg te nemen, blijven er voldoende prikkels over om in nieuwe kennis en vaardigheden te investeren.

Conclusies

Onderinvestering in scholing heeft verschillende oorzaken. Waar sprake is van het mislopen van maatschappelijke baten, kan de overheid ingrijpen en scholing bevorderen via voorlichting, subsidies en fiscale maatregelen. Veel van de oorzaken van onderinvestering in scholing zitten in factoren die samenhangen met de aard en duur van het dienstverband. Bij tijdelijke dienstverbanden of opdrachten is de opbrengst van scholing onzekerder, zijn de opportuniteitskosten hoger en is de terugverdientijd korter. De gevolgen van een onderinvestering in scholing worden vaak pas duidelijk in situaties waarin sprake is van een arbeidsmarkttransitie. Werkenden dreigen hun baan of opdracht te verliezen, werklozen hebben een concrete kans op werk, of werkenden kunnen een overstap maken naar een andere baan. Dit gebeurt vaker bij tijdelijke arbeidsrelaties. In die situaties kan scholing relatief veel opleveren, omdat het kennisniveau wordt geactualiseerd en onmiddellijk rendement oplevert. Tegelijkertijd is in dat soort situaties vaak geen andere belanghebbende dan de werkende zelf, die te maken kan hebben met financiële restricties. Ook dat geldt sterker voor tijdelijke werknemers en zzp'ers dan voor werknemers in vaste dienst.

Het kabinet heeft de laatste jaren sterk ingezet op maatregelen die transitie op de arbeidsmarkt vergemakkelijken. Zo kan de transitievergoeding in de WW worden ingezet voor scholing, kunnen werkgevers door de variabele hoogte van de transitievergoeding worden gestimuleerd om te investeren in de werknemer, en kunnen overheid en bedrijfsleven de handen ineenslaan om van werk-naar-werk trajecten te faciliteren. Dit is allemaal bestaand of voorgenomen beleid gericht op (vaste) werknemers.

Voor tijdelijke werknemers, en vooral zzp'ers, zijn deze maatregelen niet of nauwelijks van toepassing. Deze flexibele arbeidskrachten kennen over het algemeen veel meer belemmeringen bij investeringen in scholing. Om te zorgen dat juist deze werkenden voldoende blijven investeren in scholing, kan een scholingsfonds uitkomst bieden. Zo'n scholingsfonds is een verzekering tegen

de risico's van kennisveroudering die optreden bij arbeidsmarkttransities. Dan blijkt vaak dat er behoefte is aan substantiële bij- of omscholing om weer voldoende productief te zijn. Door het beroep op het fonds te beperken via referentie-eisen en de grondslag van het fonds zo groot mogelijk te maken, kunnen de premies beperkt blijven. Dat stelt wel als voorwaarde dat het scholingsfonds een verplichte verzekering is voor alle werkenden. Zonder die verplichting blijft er sprake van een onderinvestering in scholing.

4 Het nieuwe ontwerp van AWWN op hoofdlijnen

De rode draad in het nieuwe ontwerp van AWWN is dat voor alle werkenden dezelfde basisregeling geldt. De basisregeling dekt de risico's van kennisveroudering en inkomensverlies af door een verplichte verzekering voor alle werkenden. Deze wordt privaat uitgevoerd waar dat kan, en anders publiek.

Het uitgangspunt voor AWWN is dat er een basisregeling moet komen die dezelfde basisbescherming biedt voor werkenden met een vaste baan, werkenden met een flexibele baan en zelfstandigen. De huidige basisrechten van vaste werknemers kunnen worden beperkt ten opzichte van de huidige situatie. Deze rechten kunnen worden aangevuld via collectieve regelingen op het niveau van cao's, werkgevers of individuele werknemers. Het uitgangspunt is risicosolidariteit, waardoor het mogelijk is dat iedereen verzekerd is, ook degenen met ongunstige risico's. AWWN denkt aan de volgende basisregeling voor alle werkenden:

- Werkloosheid: een verplichte verzekering, met publieke uitvoering,
- Ziekte en arbeidsongeschiktheid: een verplichte verzekering, met private uitvoering,
- Pensioen:
 - op minimumniveau een verplichte verzekering, met publieke uitvoering (de huidige AOW),
 - een aanvullende verplichte regeling (sparen/verzekeren), met private uitvoering,
- Kennisveroudering: een verplichte voorziening met publieke uitvoering. Het idee is om met premies een landelijk fonds te vullen waar werkenden een beroep op kunnen doen bij transities. Het fonds biedt trekkingsrechten als mensen niet langer hun bestaande werk kunnen uitvoeren en moeten overstappen naar ander werk waarvoor andere kennis en vaardigheden zijn vereist. De huidige O&O-fondsen vervallen.

Het basisidee van AWWN is dat flexibiliteit werkgevers veel oplevert en dat de kosten van flexibiliteit niet alleen bij flexibele krachten moet worden gelegd, maar ook bij werkgevers. Werkgevers zullen daarom bereid zijn mee te betalen aan de nieuwe rechten van flexibel werkenden.

AWVN heeft deze basisregeling niet tot in detail uitgewerkt. Er zijn veel aspecten van de regeling die nader moeten worden ingevuld. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om:

- a. Het niveau van bescherming. Werknemers zijn momenteel voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid beschermd tot (meestal 70 procent van) het maximumdagloon. In 2014 is dit € 197 per dag, oftewel € 51.417 per jaar. Daarboven kunnen werknemers zich vrijwillig bijverzekeren. Dit gebeurt veelal collectief binnen bedrijven met een WIA-excedentverzekering. AWWN denkt aan een basisregeling waarbij de maximumbescherming lager ligt dan het huidige maximumdagloon. Daarboven kunnen (al dan niet collectief) aanvullende regelingen worden getroffen,
- b. De wijze waarop moreel risico wordt voorkomen. Er kan gedacht worden aan een eigen risico. De prikkels om gebruik van regelingen door werknemers te voorkomen kunnen deels bij werkgevers worden neergelegd,

- c. De definitie van het werkloosheidsrisico. Voor werknemers is dat helder, maar wanneer is een zelfstandige werkloos? De Deense werkloosheidsverzekering voor zelfstandigen stelt als eis dat het bedrijf moet volledig gestopt moet zijn en dat de werkloze zich beschikbaar stelt voor werk in loondienst,
- d. De voorwaarden waaronder iemand een beroep kan doen op het landelijke scholingsfonds. Wanneer die voorwaarden te ruim worden gesteld, dan zal de bijdrage door werkenden aan het fonds substantieel moeten zijn, met een aantal negatieve gevolgen voor de welvaart (zie ook het volgende hoofdstuk). Worden de voorwaarden te streng gesteld, dan levert het fonds nauwelijks een bijdrage aan het terugdringen van kennisveroudering. Belangrijk daarbij is het moment van transitie op de arbeidsmarkt en het maximaliseren van de baten van scholing. Het landelijke scholingsfonds moet niet verworden tot een re-integratie-instrument,
- e. De kring van verzekerden: wie moet zich verplicht verzekeren en wie niet? Wie werknemer is, is duidelijk, maar welke zelfstandigen zouden onder de regeling moeten vallen? Alle zelfstandigen? Of alleen zelfstandigen zonder personeel? Ook zelfstandigen die weinig uren werken en geen risico lopen omdat het gezinsinkomen voldoende is? Mogelijk kan de groep worden afgebakend door uit te gaan van degenen die door de belastingdienst worden aangemerkt als zzp'er (degenen die zelfstandigenaftrek krijgen),
- f. Op welke manier worden risico's gepoold? Op dit moment worden de eerste zes maanden werkloosheid en de premies voor de WIA voor kleine bedrijven gepoold per sector. Zouden de risico's van zelfstandigen moeten worden gepoold met die van werknemers? Of zouden zelfstandigen aparte risicofondsen moeten hebben? Hoe homogener de pools, hoe kleiner de solidariteits-opslag die mensen met een laag risico moeten betalen,
- g. De wijze waarop de verzekeringspremie bij zelfstandigen wordt geïnd. Zelfstandigen kunnen de premie rechtstreeks betalen aan de verzekeraar, de premie kan door de belastingdienst worden ingehouden op het inkomen van zelfstandigen en opdrachtgevers kunnen de premie (voor een deel) betalen via een opslag op het tarief van zelfstandigen (vergelijkbaar met de btw-afdracht). Economisch gezien maakt dit niet veel verschil, maar het kan door zelfstandigen minder als een last worden gezien als opdrachtgevers de premie betalen (vergelijkbaar met de huidige werkgeverspremies voor de WW en de WIA). Bovendien vermindert het inningsproblemen van verzekeraars,
- h. De mogelijkheid van 'opting out': werknemers en zelfstandigen kunnen de keuze krijgen om uit te treden uit de basisregeling om zich op een andere manier te beschermen tegen de verschillende risico's. Uittreding kan aan voorwaarden worden verbonden. De basisregeling wordt dan in feite vrijwillig, maar als mensen niets doen dan zijn ze verzekerd, en ze moeten een drempel over om uit de regeling te stappen,
- i. De uitvoering: naast puur publieke of private uitvoering kan ook gekozen worden voor een hybride markt met zowel publieke als private uitvoerders.

In hoofdstuk 2 en 3 zijn de problemen op de markt voor sociale zekerheid en de markt voor scholing besproken en de wijze waarop deze problemen kunnen worden opgelost. Beschreven is dat het opleggen van een verzekeringsplicht alleen nodig is als er wordt gekozen voor risicosolidariteit en er sprake is van averechtse selectie. De keuze voor risicosolidariteit (iedereen betaalt dezelfde doorsneepremie, ongeacht het risico) is een politieke keuze. Hierdoor kunnen ook werkenden met een hoog risico zich verzekeren. Als wordt gekozen voor risicosolidariteit kan averechtse selectie optreden, maar dit hoeft niet. Ook met een doorsneepremie kunnen er

voldoende mensen zijn met een laag risico die zich toch verzekeren. De kans daarop is groter als de risico's worden gedeeld binnen homogene groepen.

5 Kosten en baten van het nieuwe ontwerp van AWWN

Het nieuwe ontwerp van AWWN leidt tot maatschappelijke baten en kosten. Het scholingsfonds leidt tot een hogere productiviteit en meer werkgelegenheid. De basisregeling voor sociale zekerheid heeft zeker voordelen ten opzichte van de huidige situatie, waarin veel zelfstandigen niet verzekerd zijn. Maar nadelen zijn er ook, doordat de regeling die AWWN voorstelt verplicht is. Het bieden van de mogelijkheid van 'opting out' zou aan dit bezwaar tegemoet kunnen komen.

Dit hoofdstuk gaat in op de potentiële gevolgen van de in het vorige hoofdstuk beschreven nieuwe ontwerp van AWWN voor sociaal beleid. Beschreven worden de gevolgen voor de arbeidsproductiviteit, voor de werkgelegenheid, de werkloosheid en de welvaart van werkenden ten opzichte van de situatie dat het nieuwe ontwerp van AWWN niet wordt ingevoerd. Onderstaand schema laat baten en de kosten van het nieuwe ontwerp zien. Deze worden in de onderstaande paragrafen uitgewerkt.

Tabel 5.1 Potentiële kosten en baten van een nieuw ontwerp van AWWN van sociaal beleid

	Baten	Kosten
Productiviteit	<ul style="list-style-type: none"> hogere productiviteit als gevolg van meer zelfstandigen hogere productiviteit door meer scholing werkenden als gevolg van fonds hogere productiviteit door betere allocatie arbeid hogere productiviteit werknemers door lagere lastendruk en minder moreel risico 	<ul style="list-style-type: none"> lagere productiviteit zelfstandigen door hogere lastendruk en meer moreel risico verzuimverzekering
Werkgelegenheid	<ul style="list-style-type: none"> meer werkgelegenheid door meer flexibiliteit meer werkgelegenheid door grotere investering in kennis meer werkgelegenheid door lagere arbeidskosten als gevolg van lagere premies sociale zekerheid werknemers 	<ul style="list-style-type: none"> minder werkgelegenheid door hogere arbeidskosten als gevolg van premies sociale zekerheid zelfstandigen?
Werkloosheid	<ul style="list-style-type: none"> minder langdurig werkloosheid door meer flexibiliteit minder conjunctuurschommelingen door stabielere inkomen 	<ul style="list-style-type: none"> hogere werkloosheid door werkloosheidsverzekering voor zelfstandigen hogere werkloosheid door meer flexibele krachten?
Welvaart werkenden	<ul style="list-style-type: none"> welvaartswinst door stabielere inkomen 	<ul style="list-style-type: none"> welvaartsverlies door meer oververzekering

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De kosten en baten zijn afhankelijk van de nadere invulling van de basisregeling (zie de in hoofdstuk 4 genoemde variabelen a tot en met i) en van de mate waarin het nieuwe ontwerp van AWWN leidt tot meer of minder zelfstandigen. Onderstaande paragraaf gaat eerst in op die laatste vraag.

5.1 Meer of minder zelfstandigen?

5.1.1 Aanbod van zelfstandigen

Op dit moment zorgt de zelfstandigenaftrek ervoor dat zelfstandigen netto meer overhouden van hun inkomen dan werknemers. Het verschil in gemiddelde lastendruk bedraagt circa 15 procentpunt voor lage inkomens, 25 procentpunt voor inkomens rond de € 20 duizend en 15 procentpunt voor de hogere inkomens. Ongeveer de helft hiervan wordt veroorzaakt door werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidspremies (Hoekstra en Van Vuuren (2013)). Volgens Hoekstra en Van Vuuren (2013) leidt dit ertoe dat een deel van de zelfstandigen alleen zelfstandige is vanwege de lagere belastingdruk. De zelfstandigenaftrek leidt er volgens een onderzoek van PWC toe dat mensen die veel uren willen en kunnen maken (en daardoor recht hebben op de zelfstandigenaftrek) ook daadwerkelijk zelfstandige worden (PWC 2009).

Uit Deens onderzoek blijkt dat meer zekerheid voor zelfstandigen ertoe leidt dat meer werknemers de overstap maken richting ondernemerschap. Ejrnæs & Hochguertel (2014) laten zien dat in Denemarken meer werknemers de overstap durven maken als zij verzekerd zijn tegen werkloosheid. In Denemarken kan iedere werkende zich verzekeren. Door beleidswijzigingen hadden bepaalde cohorten meer voordeel van een werkloosheidsverzekering, omdat deze voor die cohorten ook recht gaf om eerder met pensioen te gaan. Deze cohorten sloten vaker een werkloosheidsverzekering af. Dit gaf de onderzoekers de mogelijkheid om de kans om zelfstandige te worden te vergelijken tussen verzekerden en onverzekerden. Een rechtstreekse vergelijking van de kans om zelfstandige te worden tussen verzekerden en onverzekerden is niet mogelijk omdat de kans om zich te verzekeren mogelijk samenhangt met de kans om zelfstandige te worden. Door de kans op een werkloosheidsverzekering te relateren aan de beleidswijzigingen kon de kans om zelfstandige te worden wel worden vergeleken tussen verzekerde en onverzekerde werknemers. Daaruit bleek dat verzekerde werknemers een vijf procent hogere kans hadden om zelfstandige te worden dan onverzekerde werknemers (met verder dezelfde eigenschappen). Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat de koppeling van de ziektekostenverzekering aan het werknemerschap in de VS de overgang naar zelfstandig ondernemerschap belemmert (zie Ejrnæs & Hochguertel, 2014 voor een overzicht van de literatuur).

Uit het onderzoek van Ejrnæs & Hochguertel (2014) blijkt verder dat degenen die overstappen als gevolg van de werkloosheidsverzekering niet minder succesvol zijn als ondernemer. Bedrijven van zelfstandige ondernemers met een werkloosheidsverzekering blijven iets langer bestaan, maar nemen niet vaker werknemers in dienst en maken ook niet meer of minder winst. Dit suggereert dat de werkloosheidsverzekering niet leidt tot een instroom van ondernemers met een meer dan gemiddeld risicovolle onderneming, die daarom met een werkloosheidsverzekering wel ondernemer worden terwijl ze dat anders niet zouden doen.

Voor sommige werknemers zullen sociale verzekeringen voor zelfstandigen de overstap naar het zelfstandig ondernemerschap minder aantrekkelijk maken. Zij worden op dit moment zelfstandige vanwege het gunstige bruto-nettotraject. Dit voordeel vervalt bij de invoering van verplichte sociale zekerheid voor zelfstandigen. Hiervoor zijn echter geen aanwijzingen in de empirische literatuur. Uit de empirische literatuur blijkt dat een werkloosheidsverzekering voor zelfstandigen juist leidt tot meer zelfstandigen. In Denemarken waren degenen die zich verzekerden vaker laagopgeleid

dan degenen die zich niet verzekerden. Mogelijk dat een verzekering voor zelfstandigen juist laagopgeleiden over de drempel trekt. Verwacht mag worden dat juist aan de onderkant van de arbeidsmarkt meer werknemers kiezen voor zelfstandig ondernemerschap als gevolg van de sociale zekerheid voor zelfstandigen.

5.1.2 Vraag naar zelfstandigen

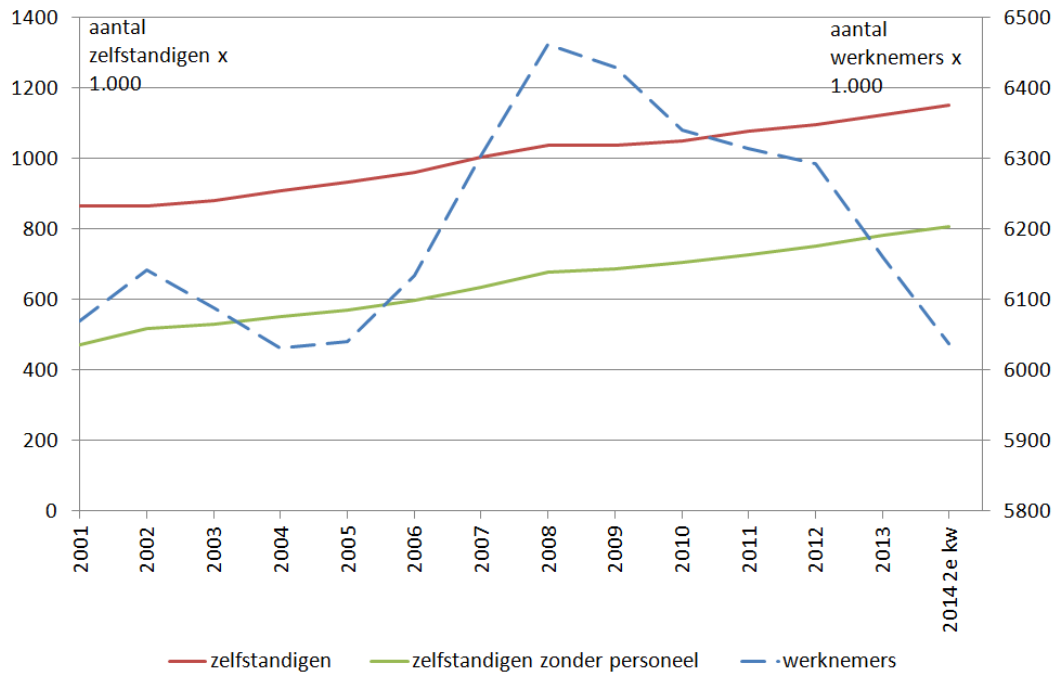
Als gevolg van het nieuwe ontwerp van AWWN gaan de tarieven van zelfstandigen omhoog. Wanneer zelfstandigen voorheen onderverzekerd waren zullen ze de kosten van de verplichte basisverzekering doorberekenen in hun tarief. Als ervoor wordt gekozen dat zelfstandigen niet zelf hun premie betalen maar dat deze via een opslag op het tarief door opdrachtgevers wordt betaald, dan stijgt ook het tarief. Door de stijging van het tarief zal de vraag naar zelfstandigen dalen. Dit effect zal zich vooral voordoen bij zelfstandigen aan de onderkant van de markt, omdat zij op dit moment vaker onderverzekerd zijn (zie paragraaf 2.3).

Tegelijkertijd dalen de kosten van werknemers, waardoor de vraag naar werknemers stijgt. De basisverzekering in het nieuwe ontwerp van AWWN biedt minder bescherming dan de huidige werknemersverzekeringen. Een deel van de werknemers zal dit weten aan te vullen via cao-onderhandelingen naar het huidige niveau, maar voor een deel van de werknemers zal het beschermingsniveau afnemen. Dit zal vooral voorkomen in sectoren zonder cao, en zal vooral gelden voor werknemers met hogere inkomens, omdat het nieuwe ontwerp van AWWN een basisverzekering biedt op laag niveau. Voor werknemers met lage inkomens zal weinig veranderen.

5.1.3 Per saldo meer zelfstandigen?

Het aantal zelfstandigen is de laatste decennia sterk gegroeid. Figuur 5.1 laat zien dat de groei van het aantal zelfstandigen is toe te rekenen aan de groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel. Het aantal zelfstandigen met personeel is gelijk gebleven. Het aantal werknemers fluctueert met de conjunctuur. De groei van het aantal zelfstandigen kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan beleid, met name de verhoging van de fiscale voordelen voor zelfstandigen en de verschuiving van risico's van ziekte en arbeidsongeschiktheid naar werkgevers. Zowel werknemers als werkgevers hadden daardoor meer voordeel bij een overstap van werknemerschap naar zelfstandig ondernemerschap. Daarnaast is er een autonome sociaal-culturele trend richting zelfstandig ondernemerschap (Van Es en Van Vuuren, 2011).

Figuur 5.1 Aantal zelfstandigen zonder personeel groeit



Om de gevolgen van het nieuwe ontwerp van AWWN te kunnen beoordelen moet ingeschat worden hoe het aantal zelfstandigen zich zou ontwikkelen zonder dat het nieuwe ontwerp zou zijn ingevoerd, en wat er gebeurt als het nieuwe ontwerp wel wordt ingevoerd. Zonder de basisbescherming die het nieuwe ontwerp biedt zou de groei van het aantal zelfstandigen kunnen afnemen doordat steeds minder werknemers bereid zijn de overstap naar het zelfstandig ondernemerschap te maken. Naarmate er meer vraag is naar zelfstandig ondernemerschap moeten immers steeds risicoaversere werknemers over de streep getrokken worden.

Als gevolg van het nieuwe ontwerp van AWWN kan het zijn dat de groei van de vraag naar zelfstandigen vermindert, doordat zelfstandigen duurder worden, maar dat de overblijvende groei niet wordt belemmerd door een gebrek aan aanbod van zelfstandigen. Als werkhypothese gaat de analyse in de volgende paragrafen ervan uit dat het aantal zelfstandigen als gevolg van het nieuwe ontwerp stijgt (of dat de groei van het aantal zelfstandigen minder afneemt dan wanneer het nieuwe ontwerp niet wordt ingevoerd). Of deze hypothese bewaarheid wordt is allerm minst zeker.

5.2 Productiviteit

Productiviteit van werkenden gaat omhoog

Hogere productiviteit door meer zelfstandigen

Uit enquêtes onder zelfstandigen blijkt dat zij meer uren werken dan werknemers (Blancheflower, 2004). Zij zijn vaker ontevreden over de lange dagen die ze maken. De productiviteit van zelfstandigen ten opzichte van werknemers kan hoger zijn doordat zelfstandigen meer prikkels hebben om harder te werken. In het functioneren van de zzp'er zitten mechanismes ingebakken

die erop duiden dat ze in reguliere situaties productiever zijn dan werknemers. Immers, ze werken voor eigen rekening en risico, moeten zich voortdurend bewijzen en zijn niet of slecht verzekerd voor inkomensuitval. Een andere reden kan zijn dat er sprake is van een selectie-effect: werkenden die veel uren maken zullen vaker zelfstandig worden. Zij kunnen dan als zelfstandige meer verdienen dan als werknemer. Als meer sociale zekerheid voor zelfstandigen ertoe leidt dat meer werknemers voor het ondernemerschap kiezen die als ondernemer beter tot hun recht komen, dan leidt het tot een stijging van de productiviteit.

Landelijk scholingsfonds zorgt voor grotere investering in kennis en vaardigheden

Het door AWWN voorgestelde landelijke scholingsfonds zorgt per saldo voor een grotere investering in kennis en vaardigheden bij werkenden, waardoor de arbeidsproductiviteit van deze mensen stijgt. Dat is overigens alleen het geval als de investeringen uit dit scholingsfonds niet volledig in de plaats komen van bestaande investeringen in training en scholing. Het fonds biedt daarom geen algemene trekkingsrechten, maar is expliciet een verzekering tegen kennisveroudering. Die kennisveroudering is aan de orde als mensen niet langer hun bestaande werk kunnen uitvoeren en moeten overstappen naar ander werk waarvoor andere kennis en vaardigheden zijn vereist. Dat is het geval bij een transitie naar een ander beroep of een andere sector, en geldt in het algemeen voor met werkloosheid bedreigde werkenden die niet eenvoudig kunnen overstappen naar ander werk met een werkgever die in hen investeert. Daardoor kan het fonds ook een preventieve werking hebben op (langdurige) werkloosheid. Investerings kunnen bestaan uit het verbeteren van algemene kennis en vaardigheden, maar eerder werd al duidelijk dat de grootste baten zijn te verwachten van investeringen in specifieke kennis en vaardigheden. De toegevoegde waarde van het scholingsfonds zit dus vooral in het mogelijk maken van transities op de arbeidsmarkt die anders niet of minder gemakkelijk zouden plaatsvinden.

Grotere arbeidsmobiliteit zorgt voor betere allocatie van arbeid en daardoor hogere productiviteit

Flexibiliteit op de arbeidsmarkt zorgt voor een grotere arbeidsmobiliteit (de mobiliteit tussen banen, functies, contractvormen en opdrachten), waardoor er een betere aansluiting ontstaat tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod. Flexibele arbeid vergemakkelijkt voor werkgevers en opdrachtgevers het 'uitproberen' van werknemers en opdrachtnemers. Flexibele arbeid geeft de mogelijkheid om werkers te 'screenen' op hun geschiktheid voor het werk en om hen vaker (langduriger) in te zetten als ze geschikt worden bevonden. In die zin draagt flexibiliteit bij aan een meer productieve allocatie op de arbeidsmarkt. Flexibiliteit verhoogt op deze manier de arbeidsproductiviteit. Empirische studies (bijvoorbeeld Bartelsman en Doms, 2000) tonen aan dat het wisselen van banen en de overstap van een minder productieve naar een meer productieve baan een substantiële bijdrage levert aan de jaarlijkse gemiddelde productiviteitsgroei op de arbeidsmarkt.

Productiviteit van werkenden gaat omlaag?

Kleinere prikkel om te werken zelfstandigen, grotere prikkel voor werknemers

De premies voor de sociale verzekeringen voor zelfstandigen leiden ertoe dat de lastendruk voor zelfstandigen omhoog gaat. Dat betekent dat zij van elke verdiende euro minder overhouden. Dit heeft een negatief effect op de prikkel om te werken. Dit effect geldt alleen als de premie oploopt met het inkomen. Omdat het nieuwe ontwerp van AWWN een basisverzekering biedt tot een

maximuminkomen zal voor iedereen die daarboven zit de premie constant zijn. Voor zelfstandigen met een hoger inkomen zal er daarom geen effect zijn op de prikkel om te werken, maar voor zelfstandigen die een inkomen hebben onder de inkomensgrens voor de basisverzekering kan dit wel het geval zijn. Anderzijds zal voor een deel van de werknemers de lastendruk afnemen omdat zij op een lager niveau verzekerd zijn. Voor hen zal sprake zijn van een toename van de productiviteit. Onduidelijk is voor hoeveel werknemers het beschermingsniveau daadwerkelijk afneemt, en voor hoeveel het beschermingsniveau wordt aangevuld via cao's of anderszins.

Mogelijk kan de lastendruk voor zelfstandigen worden verminderd als werkgevers/ opdrachtgevers (een deel van) de premie betalen.

Meer moreel risico zelfstandigen, minder moreel risico werknemers

Ziekte en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen leiden ertoe dat zelfstandigen vaker zullen verzuimen. Het verzuim neemt toe als gevolg van de verzekering, maar gezien de sterke prikkels voor zelfstandigen om weer aan het werk te gaan is het moreel risico beperkt (zie hierboven paragraaf 2.4). Ook gaat het om een regeling op een basisniveau, waardoor zelfstandigen met een hoog inkomen er niet snel een beroep op zullen doen. Dat betekent dat de productiviteit van zelfstandigen, met name de minst verdienenden, iets vermindert als gevolg van de verzekering. Daar staat tegenover dat de productiviteit van werkenden toeneemt doordat zij juist minder verzekerd zijn.

Moreel risico kan worden verminderd door een eigen risico periode. De verzekering kan bijvoorbeeld pas uitkeren na drie maanden ziekte. Werkgevers kunnen eventueel verplicht worden deze periode de uitkering te betalen. Daardoor krijgen werkgevers een prikkel om moreel risico tegen te gaan.

5.3 Werkgelegenheid

5.3.1 Werkgelegenheid stijgt

Meer flexibiliteit en lagere kosten voor werkgever leidt tot grotere arbeidsvraag

Naast invloed op de productiviteit heeft flexibilisering van de arbeidsmarkt ook effect op de werkgelegenheid. In een arbeidsmarkt waarin alleen vaste banen bestaan in combinatie met een stevige ontslagbescherming worden alleen bij een dramatische verslechtering van de economische conjunctuur werknemers ontslagen en stijgt de werkgelegenheid nauwelijks bij het opleven van de conjunctuur (Heyma en Theeuwes, 2012). Op geen enkel moment in de conjuncturele cyclus is de omvang van het personeelsbestand in arbeidsorganisaties dan optimaal. Of er is teveel personeel (laagconjunctuur) of er is te weinig personeel (hoogconjunctuur). De werkgever heeft te maken met hogere personeelskosten dan optimaal in een periode van laagconjunctuur en gemiste winstkansen door een tekort aan personeel in een hoogconjunctuur (Kahn, 2000).

Voor bedrijven betekent het inschakelen van flexibele krachten een substitutie van vaste kosten (personeel in loondienst) naar variabele kosten (personeel op projectbasis). Het risico van leegloop/overcapaciteit wordt zodoende verschoven van de werkgever naar de flexibele kracht. Als compensatie voor dit risico liggen de kosten per uur voor de werkgever bij flexibele krachten

doorgaans hoger dan bij vergelijkbare werknemers. Deze vorm van flexibiliteit heeft twee economische effecten. Ten eerste draagt het eraan bij dat er projecten worden uitgevoerd, en daarmee banen worden gerealiseerd of behouden, die anders niet zouden bestaan, omdat werkgevers het risico van iemand in dienst nemen als te hoog taxeren. Ten tweede geldt het als een veiligheidsmarge voor bedrijven in sectoren met sterk fluctuerende omzetten. Dankzij de flexibele schil in het personeel lopen ze minder kans om failliet te gaan. Omdat in een markt met flexibele banen de vraag naar arbeid groter is (Von Hippel et al., 1997; Pacelli, 2006), leidt flexibilisering van de arbeidsmarkt dus tot een grotere werkgelegenheid.

Grotere investering in kennis en vaardigheden leidt tot meer werkgelegenheid

Eerder bleek al dat het instellen van een landelijk scholingsfonds en de toegenomen arbeidsmobiliteit zorgen voor meer investeringen in kennis en vaardigheden, in ieder geval algemene kennis en vaardigheden en mogelijk ook specifieke kennis en vaardigheden. Daardoor wordt het aanbod van werknemers met meer relevante kennis en vaardigheden en een brede inzetbaarheid op de arbeidsmarkt groter. Een groter aanbod leidt tot een daling van het marktloon en daarmee tot een grotere vraag en een toename van de werkgelegenheid. Dus ook via de weg van een hogere productiviteit van het arbeidsaanbod wordt de werkgelegenheid bevorderd (Heyma en Theeuwes, 2012).

5.3.2 Werkgelegenheid daalt?

Het instellen van een scholingsfonds leidt niet tot hogere arbeidskosten

Het instellen van een verplicht scholingsfonds kan ertoe leiden dat de arbeidskosten voor werkenden omhoog gaan. Hogere arbeidskosten leiden tot minder vraag naar arbeid en daarmee tot minder werkgelegenheid. Uitgangspunt van het nieuwe ontwerp van AWWN is echter dat het landelijke scholingsfonds niet groter wordt dan de huidige O&O-fondsen en subsidies samen.

De werkgelegenheid daalt mogelijk door hogere kosten sociale zekerheid

De kring van verzekerden voor de sociale zekerheid wordt uitgebreid met zelfstandigen. Daardoor gaan de arbeidskosten omhoog. Daar staat tegenover dat de sociale zekerheidsrechten voor werknemers omlaag gaan. Daardoor dalen de arbeidskosten, althans als niet voor alle werknemers de rechten worden opgeplust tot het huidige niveau. Op voorhand is niet te voorspellen in hoeverre de arbeidskosten per saldo stijgen.

5.4 Werkloosheid

Minder langdurige werkloosheid

Voor werkzoekenden geldt dat flexibele arbeid de toegang tot de arbeidsmarkt vergemakkelijkt (Heyma en Theeuwes, 2012). Werkgevers zijn immers eerder bereid om met een potentiële werknemer of opdrachtnemer van wie ze de arbeidsproductiviteit niet kennen in zee te gaan als daar beperkte kosten en risico's tegenover staan. Dat betekent dat werkloosheid sneller kan worden beëindigd en dat eerder inkomen kan worden gegenereerd. Behalve het inkomensvoordeel is er ook een productiviteitsvoordeel. Langdurige werkloosheid betekent dat kennis en vaardigheden verouderen of verloren gaan, dat het contact met de arbeidsmarkt zoek raakt, dat de 'work habit'

verloren gaat en dat het bestaande netwerk uit elkaar valt. Hoewel flexibele werkers vaker werkloos zijn tussen banen in, zijn ze ook korter werkloos. Heyma en Van Klaveren (2008) laten zien dat werkloze werkzoekenden die via een uitzendbaan het werk hervatten dat sneller doen dan de werkzoekenden die uiteindelijk een reguliere baan aanvaarden en bovendien veel sneller doorstromen naar een volgende, meestal reguliere, baan. Al deze aspecten geven aan dat flexibel werk de kans op langdurige werkloosheid verkleint en de kans op langdurige arbeidsrelaties vergroot (Heyma en Theeuwes, 2012).

Minder conjunctuurschommelingen

Doordat meer mensen verzekerd zijn neemt de koopkracht in laagconjunctuur minder af. Daardoor kan de werkgelegenheid in laagconjunctuur op peil blijven. In hoogconjunctuur wordt de vraag naar goederen juist gedempt, wat voorkomt dat de economie oververhit raakt. De basisverzekering zorgt dus voor een demping van de conjunctuurschommelingen.

Hogere werkloosheid

Hogere werkloosheid door werkloosheidsverzekering voor zelfstandigen, lagere werkloosheid door minder verzekering werknemers

Als gevolg van de werkloosheidsverzekering van zelfstandigen zal de werkloosheid van zelfstandigen toenemen (moreel risico). De omvang daarvan is beperkt. Om moreel risico tegen te gaan keert de werkloosheidsverzekering alleen uit wanneer het eigen bedrijf volledig gestopt wordt. Bovendien gaat het om een basisregeling; zelfstandigen met een hoog inkomen zullen er niet snel een beroep op doen. Daar staat tegenover dat de vermindering van de bescherming van werknemers mogelijk leidt tot minder werkloosheid van werknemers.

Hogere werkloosheid door meer flexibele krachten?

Flexibele werknemers doen een groter beroep op de werkloosheidsverzekering dan vaste werknemers (Heyma en van der Werff, 2013). Zij stromen vaker in in de WW en de bijstand. Zij stromen ook sneller uit dan werknemers die instromen vanuit een vaste baan (Heyma en Van Klaveren (2008) en Van der Werff en Heyma (2011)). Dat ligt onder andere aan het beperkte WW-recht van mensen met een kortere voorgaande baanduur, maar ook aan kenmerken die ervoor zorgen dat deze mensen over het algemeen mobieler zijn op de arbeidsmarkt. Per saldo is het beroep op de WW door flexibele werknemers groter dan van vaste werknemers. Het is echter de vraag of invoering van het nieuwe ontwerp van AWWN leidt tot meer flexibele werknemers.

5.5 Welvaart werkenden

Welvaartswinst door stabiel inkomen zelfstandigen, welvaartsverlies door minder stabiel inkomen werknemers

Van Praag en Versloot (2008) laten zien dat ondernemers gemiddeld een lager beschikbaar inkomen hebben dan werknemers, en dat hun inkomen minder stabiel is.² Hoewel het gemiddeld inkomen van ondernemers lager is, liggen de pieken hoger. Voor degenen die nu onderverzekerd

² Het gemiddeld inkomen is een slechte indicator voor wat ondernemers verdienen. Kleine aantallen zeer goed presterende ondernemingen zorgen voor een opwaartse vertekening van het ondernemersinkomen.

zijn wordt het inkomen stabiel. Dit leidt tot meer welvaart: het nut van een stabiel inkomen is groter dan de verzekeringspremie, althans als de verzekeringspremie risico-conform is (dat wil zeggen dat de premie overeenkomt met het risico dat de zelfstandige loopt). Ook wanneer de premie hoger is dan het risico van de zelfstandige rechtvaardigt kan de premie opwegen tegen de welvaartswinst van een stabiel inkomen. Voor werknemers met een hoog inkomen treedt het omgekeerde effect op, zij krijgen te maken met grotere inkomensschommelingen doordat de basisverzekering hen minder bescherming biedt.

Welvaartsverlies door meer oververzekering zelfstandigen, welvaartswinst door minder oververzekering werknemers

Zelfstandigen met een laag risico zullen als gevolg van de solidariteitsopslag meer premie betalen dan past bij hun eigen risico. Voor zeer risicoaverse personen zullen de baten van de verzekering nog steeds opwegen tegen de kosten, maar dit zal niet voor iedereen gelden. Degenen waarvoor de baten van de verzekering niet opwegen tegen de kosten gaan erop achteruit. Werknemers die nu oververzekerd zijn gaan erop vooruit: het voordeel van een hoger netto inkomen weegt voor hen op tegen het nadeel van een minder stabiel inkomen.

Welvaartsverlies kan worden verminderd door risico's te poolen binnen homogene groepen van verzekerden. Als de pool van verzekerden homogeen is dan is de kans dat de premie de grens overschrijdt die de zelfstandige bereid is te betalen kleiner is dan wanneer de kring van verzekerden erg heterogeen is.

Om te voorkomen dat er welvaartsverlies optreedt kan gekozen worden voor een vrijwillige verzekering. Dit kan door de mogelijkheid van 'opting out' te bieden. Vanwege de voorkeur voor de bestaande situatie (status quo bias) zal er een groter deel van de werkenden verzekerd zijn dan wanneer actief moet worden gekozen voor een verzekering. Het risico op averechtse selectie is hierdoor kleiner. Wanneer blijkt dat het aantal mensen dat uittreedt stabiel blijft dan is dit een goede oplossing: alleen degenen waarvoor de sociale verzekering de welvaart verhoogt zijn dan verzekerd.

5.6 Conclusie

Het scholingsfonds leidt tot een hogere productiviteit en meer werkgelegenheid. De effecten van de basisregeling voor sociale zekerheid zijn ambigu. De mate van verzekering voor zelfstandigen neemt toe, maar die van werknemers neemt waarschijnlijk af. Daardoor is het op voorhand niet te voorspellen of het beroep op de sociale zekerheid toe- of afneemt, en of de arbeidskosten per saldo stijgen of dalen. Als de plannen ertoe leiden dat er meer flexibiliteit komt op de arbeidsmarkt dan neemt de werkgelegenheid toe. De langdurige werkloosheid neemt af, maar per saldo neemt het beroep op de werkloosheidsregelingen toe. Voor zelfstandigen die onderverzekerd waren zal de welvaart toenemen, maar voor zelfstandigen die als gevolg van de basisregeling oververzekerd raken neemt de welvaart af. Voor werknemers met inkomens boven het basisniveau neemt de bescherming af, wat kan leiden tot welvaartsverlies. Anderzijds nemen voor hen ook de lasten af, wat leidt tot een hoger inkomen. Een vrijwillige basisregeling (bijvoorbeeld door het bieden van de mogelijkheid van 'opting out') heeft meer voordelen dan nadelen, maar een vrijwillige regeling die gebaseerd is op solidariteit (met een premie die voor alle verzekerden gelijk is), is alleen mogelijk als geen averechtse selectie optreedt.

Naast de mogelijkheid van ‘opting out’ zijn er nog meer variabelen die van invloed zijn op de welvaartseffecten van de nieuwe basisregeling. Denk aan de hoogte van de uitkering, de definiëring van de doelgroep en de kostenverdeling over werkenden enerzijds en werkgevers/opdrachtgevers anderzijds. Door de basisregeling goed vorm te geven kunnen de voordelen worden versterkt en de nadelen verminderd. Die specifieke invulling is in het kader van dit oriënterend onderzoek buiten beschouwing gebleven. Diepgaander onderzoek is nodig naar de optimale invulling van de basisregeling en de welvaartseffecten daarvan.

Referenties

- AFM (2011). *Kosten pensioenfondsen verdienen meer aandacht*, Amsterdam: Autoriteit Financiële Markten.
- Baicker, K., W.J. Congdon en S. Mullainathan (2012). Health insurance coverage and take-up: Lessons from behavioral economics. *The Milbank Quarterly* 90:1, 107-134
- Berden, C. & Kok, L. (2013). *Solidair of solitair. Resultaten van een onderzoek onder werkenden*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Bikker, J.A., 2013, De kostenefficiëntie van pensioenfondsen, *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken*, september, nr. 4, 15-22.
- Bolhaar, J., Lindeboom, M., & van der Klaauw, B. (2012). A dynamic analysis of the demand for health insurance and health care. *European Economic Review*, 56(4), 669-690.
- Brown, S., Dietrich, M., Ortiz-Nuñez, A., & Taylor, K. (2011). Self-employment and attitudes towards risk: Timing and unobserved heterogeneity. *Journal of Economic Psychology*, 32(3), 425-433.
- Chetty, R. (2008). Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance. *Journal of political economy*, 116(2), 173-234.
- Chetty, R., & Finkelstein, A. (2012). Social insurance: Connecting theory to data (No. w18433). National Bureau of Economic Research.
- Clasen, J., & Viebrock, E. (2008). Voluntary unemployment insurance and trade union membership: investigating the connections in Denmark and Sweden. *Journal of Social Policy*, 37(03), 433-451.
- Cuelenaere B., Zwinkels W. & Oostveen, A. (2014). *Praktijk en effecten van bovenwettelijke cao-aanvullingen bij ZW, loondoorbetaling bij ziekte, WIA en WW*. Leiden: Astri/Epsilon
- Cutler, D. M., Finkelstein, A., & McGarry, K. (2008). Preference Heterogeneity and Insurance Markets: Explaining a Puzzle of Insurance. *The American Economic Review*, 157-162.
- Ejrnæs, M., & Hochguertel, S. (2013). Is business failure due to lack of effort? Empirical evidence from a large administrative sample. *The Economic Journal*, 123(571), 791-830.
- Ejrnæs, M., & Hochguertel, S. (2014). *Insurance, Entrepreneurial Start-Up, and Performance* (No. 14-040/V). Tinbergen Institute.
- Van Es, F., & van Vuuren, D. J. (2011). A decomposition of the growth in self-employment. *Applied Economics Letters*, 18(17), 1665-1669.

- Fouarge, D., A. de Grip, W. Smits & R. de Vries (2011). Flexible contracts and human capital, Chapter 5 in Cörvers, Euwals en De Grip, "Labour market flexibility in the Netherlands: The role of contracts and self-employment", CPB Den Haag.
- Graaf-Zijl, M. de, P. Berkhout, P. Hop & D. de Graaf (2006), De onderkant van de arbeidsmarkt vanuit werkgeversperspectief, SEO-rapport 893, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Heyma, A., & van Klaveren, C. (2008). *Uitzendbaan versus direct dienstverband: vergelijking loopbanen CWT-cliënten* (No. 2008-12). SEO.
- Heyma, A., & Theeuwes, J. (2012). Invloed flexibiliteit op productiviteit en werkgelegenheid. *ESB Dossier*, 97(4647S), 30-37.
- Heyma, A. & S. van der Werff (2013). De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers, SEO-rapport 2013-09, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Hochguertel S. & Ejnæs, M. (2013). Zelfstandigen en sociale zekerheid. *ESB*. jaargang 98 (4652) 25 januari 2013.
- Hoekstra K. & Van Vuuren, D. (2013). De fiscale behandeling en sociale zekerheid van zelfstandigen. *TPEdigitaal 2013 jaargang 7(4)* 41-59
- Johansson, P., & Palme, M. (2005). Moral hazard and sickness insurance. *Journal of Public Economics*, 89(9), 1879-1890.
- Jongen, E. L., & van Vuren, A. H. (2008). *Individuele spaarrekeningen voor werkloosheid: mirakel of mythe?*. CPB
- Josten, E. Vlasblom J. en Vrooman C. (2014, nog te verschijnen). Bevrijd of beklemd? Werk, inhuur, inkomen en welbevinden van zzp'ers. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Kahneman D. & Tversky A. (1979) "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk", *Econometrica*, XLVII (1979), 263-291.
- Kahneman, D., Knetsch, J., Thaler, R. (1991). Anomalies: the endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *Journal of Economic Perspectives* 5:1, 193-206
- Kok, L., Braber, R., Buurman, M. & Stafleu, M. (2000). *Barrières voor marktwerking in de uitvoering van de sociale zekerheid*. Den Haag: IOO/SZW.
- Kok, L. & Hollanders D. (2006). *Dutch lessons from the Swedish pension reform*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kok, L., Tempelman, C., & Hop, J. P. (2009). *De effecten van bovenwettelijke uitkeringen vanuit werkgeversperspectief* (No. 2009--36). SEO.

- Pichler, S. (2014). Sickness absence, moral hazard and the business cycle. *Health economics* PWC.
(2009). *Visseren en jagers. Over de financiële bias in de instituties die de keuze tussen ondernemerschap en werknemerschap beïnvloeden*. PWC. Den Haag. (Zie pag. 2, 33, 34, 40).
- Rosenboom, N. & Tieben, B. (2012) De markt voor private beroepsopleidingen. *Economisch Statistische Berichten*, 97(4628), 81
- Schellingerhout R., Gielen, P. et al. & Woudstra L. (2013). Wachtdagen en ziekteverzuim. het effect van het afschaffen van wachtdagen op het ziekteverzuim in de schoonmaaksector.
- SCP/CBS (2013). Armoedesignalement 2013. Den Haag.
- SER (2010). ZZP'ers in beeld: een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel. Den Haag.
- Stegeman, H. (2005). *De conjunctuurgevoeligheid van ziekteverzuim*. Centraal Planbureau.
- Thaler R. en Sunstein, C. (2009). *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*. Penguin Books: London
- Vries, N. de en Vroonhof P. (2010) Stand van Zaken Zonder Personeel: Structurele karakterschets van zzp'ers, resultaten meting I, voorjaar 2010. Zoetermeer: EIM
- Vries, N. de, Linden, B. van der (2014). Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen van zzp'ers. Resultaten zzp-panel meting II 2013. Zoetermeer: Panteia
- Werff, S. van der, M. Volkerink, A. Heyma & P. Bisschop (2012), Wat maakt oudere werknemers aantrekkelijk? SEO-rapport 2012-63, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Werff, S. van der, & Heyma, A. (2011). *Vermachte werkloosheidsduur bij WW-instroom: toelichting bij rekenmodel* (No. 2011-16). SEO.
- Zandvliet, K., Gravesteyn, J., Tanis, O., Dekker, R., Skugor, D., & Meij, M. (2013). zzp tussen werknemer en ondernemer.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl