

# Inkomensbescherming bij werkloosheid, voor alle werkenden?

Vincent Bakker

*Referentie: Vincent Bakker (2026), Inkomensbescherming bij werkloosheid, voor alle werkenden? in: K. Caminada, J.H.M. Donders, C.A. de Kam en O.P. van Vliet (red.), Bestaanszekerheid voor allen – Sleutelen aan de sociale zekerheid in theorie en praktijk (Liber Amicorum Kees Goudswaard), Universiteit Leiden: 21-31*

Bij de naam Kees Goudswaard denken velen al snel aan sociaal beleid met betrekking tot pensioenen. Op dit terrein heeft Kees, getuige zijn publicatielijst, inderdaad veel onderzoek gedaan. Afgezien van zijn wetenschappelijke werk heeft Kees in de pensioenwereld ook tal van advies- en toezichtfuncties vervuld. Zo was hij onder andere veertien jaar kroonlid van de Sociaal-Economische Raad (SER), naamgever van de Commissie toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen (Commissie Goudswaard) en tot 2019 voorzitter van de SER-commissie die het kabinet heeft geadviseerd over de toekomstige vormgeving van de aanvullende pensioenen. Dit advies was het ‘motorblok’ van het latere Pensioenakkoord.

De expertise van Kees reikt echter veel verder dan uitsluitend het pensioenveld. Zijn publicaties hebben ook betrekking op onderwerpen zoals arbeidsongeschiktheidsregelingen, financiering van de woningmarkt, inkomensherverdeling en armoede. Deze expertise etaleerde Kees in verschillende vakken die hij geruime tijd doceerde aan de Universiteit Leiden. Voorbeelden van dergelijke vakken binnen de afstudeerrichting Recht en Economie zijn Hervorming van sociale regelgeving en Sociale zekerheid. Ik noem ook het vak Beleidseconomie, dat Kees enkele jaren doceerde aan eerstejaars bestuurskundigen in het kader van de bacheloropleiding Economie, Bestuur en Management.

Bij het volgen van dit vak maakte ik voor het eerst kennis met Kees, in het voorjaar van 2013. Kees was hoorcollegedocent en kon dankzij zijn dossierkennis op indrukwekkende wijze met gemak anderhalf uur vertellen over de verschillende onderwerpen die wekelijks de revue passeerden. De syllabus, die ik voor deze gelegenheid heb opgezocht in mijn studiearchief, vermeldt als onderwerpen: onderwijsbeleid, vergrijzing en pensioenen, arbeidsmarktbeleid, gezondheidszorg, woningmarkt, mondialisering/sociaal Europa en toekomst van de verzorgingsstaat.

Hoewel ik enige tijd getwijfeld had over mijn studiekeuze, durf ik te stellen dat dit vak mijn interesse voor de economische analyse van sociaaleconomische onder-

werpen heeft geprikkeld, en daarmee in zekere zin het fundament heeft gelegd voor mijn verdere keuzes als student, en voor de voortzetting van mijn studietijd als promovendus aan de afdeling Economie in Leiden.

In 2017 werd Kees, samen met Olaf van Vliet, mijn promotor toen ik als promovendus in dienst kwam binnen het onderzoeksprogramma Zelfredzaamheid en sociale bescherming over de levenscyclus, dat werd gefinancierd door Instituut GAK. Binnen mijn promotieonderzoek analyseerde ik de vormgeving en uitkomsten van sociaal en arbeidsmarktbeleid vanuit een internationaal vergelijkend perspectief. Ik heb mij daarbij in het bijzonder geconcentreerd op sociaal-investeringsbeleid en de Werkloosheidswet (ww).

In deze bijdrage verbind ik het arbeidsmarktbeleid, zoals Kees dat in week 3 van het vak Beleidseconomie besprak, met mijn eigen promotieonderzoek. Door de focus op de ww probeer ik – net als Kees destijds – de wisselwerking tussen maatschappelijke ontwikkelingen en het ontwerp van regelgeving te belichten.

### Beleidsdiscussie in 2013

Behalve de syllabus bevat mijn studiearchief ook de door Kees gebruikte college-sheets. Hieronder staat er één.

#### Iedereen is nodig

- beroepsbevolking loopt tot 2040 met  $\frac{3}{4}$  miljoen terug, behoefte aan personeel stijgt, met name in de zorg
- dus: dreigende personeelstekorten (krapte op de arbeidsmarkt)
- beleidsconclusie: bevordering arbeidsparticipatie nodig om in personeelsbehoefte te voorzien én om collectieve voorzieningen betaalbaar te houden
- ook flexibele arbeidsmarkt nodig vanwege verschuivingen tussen sectoren, inspelen op veranderende internationale omgeving

De conclusie 'iedereen is nodig' eechoot het rapport van de Commissie Arbeidsparticipatie (2008), die adviseerde in te zetten op hogere arbeidsparticipatie en een betere werking van de arbeidsmarkt. Eén van de voorstellen die deze commissie daartoe deed was de ww om te vormen tot een werkverzekering. Het kabinet-Rutte II gaf echter de voorkeur aan een andere beleids optie: het verkorten van de ww-duur tot maximaal 24 maanden. Het zou gaan om een loongerelateerde uitkering met een looptijd van maximaal twaalf maanden, gevolgd door een uitkering gerelateerd aan het wettelijk minimumloon, eveneens gedurende ten hoogste twaalf maanden. Beide beleids opties werden tijdens het college door Kees besproken.

Dit doet de vraag rijzen hoe het de Nederlandse arbeidsmarkt sindsdien is vergaan. Is de participatie toegenomen? En is de Werkloosheidswet daadwerkelijk in lijn met het hiervoor genoemde kabinetsvoorstel herzien?

### **De arbeidsparticipatie sinds 2013: flexibilisering en segmentering**

In de afgelopen tien jaar is de arbeidsdeelname verder toegenomen, zij het in afgezwakt tempo. Volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) steeg de bruto participatiegraad van de potentiële beroepsbevolking (15 tot 65 jaar) sinds 2013 met 3,7 procentpunt tot 85,5 procent (in 2024). Hoewel ook onder mannen een toename zichtbaar is (van 86,4 naar 88,9 procent), valt de stijging van de participatiegraad toch vooral toe te schrijven aan vrouwen. In 2013 participeerde 77,3 procent van alle 15- tot 65-jarige vrouwen op de arbeidsmarkt – in 2024 was hun deelname aan betaalde arbeid opgelopen tot 82,1 procent.

Ondanks de toegenomen arbeidsparticipatie laten CBS-cijfers zien dat de Nederlandse arbeidsmarkt in het derde kwartaal van 2025 een onderbenut potentieel had van ruim 1,2 miljoen werklozen, semiwerklozen en parttimers, die gemiddeld zo'n zeventien uur per week (extra) zouden kunnen werken. Bovendien werd de arbeidsmarkt tot voor kort gekenmerkt door extreme krapte: tussen het vierde kwartaal van 2021 en het derde kwartaal van 2025 waren er zelfs meer openstaande vacatures dan werklozen.

Daarnaast heeft de toegenomen arbeidsparticipatie niet geleid tot minder flexibilisering van de arbeidsmarkt. Sinds 2013 heeft ongeveer 55 procent van alle werkenden een vast arbeidscontract; dit zijn de zogenaamde 'insiders'. Daartegenover staan de 'outsiders': werknemers met tijdelijke aanstellingen, flexwerkers en zelfstandigen. Binnen deze laatste groep is het aantal zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers) gedurende de periode 2013-2024 in verhouding het sterkst gegroeid: van 10,6 procent van alle werkenden in 2013 tot 12,9 procent in 2024.

Er bestaan grote verschillen tussen werknemers en zelfstandigen wat betreft de van toepassing zijnde wettelijke regels inzake belastingheffing, arbeidsrecht en sociale zekerheid. Als gevolg van deze regelgeving van de overheid genieten insiders aanzienlijk meer sociale bescherming dan outsiders. Reeds in 2010 stelde Kees daarom dat de 'scherper wordende tweedeling op de arbeidsmarkt (...) hoogstwaarschijnlijk de sociale zekerheid en ontslagbescherming van de insiders onder toenemende druk [zal] zetten' (Goudswaard, 2010: 171). De afgelopen jaren is in verschillende rapporten gewaarschuwd voor de nadelen van deze toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt.<sup>1</sup> Deze rapporten bevatten suggesties voor hervormingen die zijn

---

1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020); Commissie Regulering van Werk (2020); Sociaal-Economische Raad (2021).

gericht op verbetering van de werk- en inkomenszekerheid van outsiders en op beperking van de ongelijke positie van insiders en outsiders.

### **Beleid inzake arbeidsparticipatie en sociale zekerheid sinds 2013**

Sinds 2013 zijn verschillende wettelijke regels aangepast om de arbeidsparticipatie te bevorderen en verschillen in de sociale bescherming van verschillende categorieën werkenden te verkleinen. Zo is in 2015 de Participatiewet ingevoerd, en is het ontslagrecht aangepast als uitvloeisel van de Wet werk en zekerheid (de wwz, ten aanzien van het ontslagrecht sinds juli 2015 van kracht) en de Wet arbeidsmarkt in balans (de wab, sinds 2020 van kracht). Ook is het wetsvoorstel voor de in het Pensioenakkoord afgesproken verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (BAZ) inmiddels voor advies aangeboden aan de Raad van State.

Desondanks zijn we er nog niet. Voor veel zelfstandigen kan het pensioen als niet-toereikend worden gekwalificeerd. In reactie hierop zijn verschillende voorstellen voor een remedie gedaan (Goudswaard en Caminada, 2017; Goudswaard, 2021). Daarnaast bestaan ook na de wwz en de wab nog altijd grote verschillen in kosten en beschermingsniveau tussen werknemers en zelfstandigen, alsook tussen verschillende categorieën werkenden onderling (Commissie Regulering van Werk, 2020). Ook in internationaal perspectief valt Nederland op. Ons land is koploper deeltijdwerk en heeft het hoogste aandeel zzp'ers onder werkenden van alle West-Europese landen. Tegelijkertijd is Nederland één van de landen waar sociale zekerheid voor zzp'ers het minst is geregeld (Spasova *et al.*, 2017).

### **Hervorming van de ww?**

Het is in de literatuur over de verzorgingsstaat gebruikelijk om drie sociale risico's te onderscheiden: inkomensverlies door ouderdom, ziekte of arbeidsongeschiktheid, en werkloosheid. De bescherming tegen dit laatste risico vraagt bijzondere aandacht. Enerzijds, omdat werkloosheidsuitkeringen niet alleen zijn gericht op inkomensbescherming, maar ook een instrument vormen bij het arbeidsmarktbeleid (Goudswaard, 2010: 169). Anderzijds, omdat in de afgelopen jaren verschillende voorstellen zijn gedaan om de ww te hervormen. Voorbeelden zijn de door de Commissie Arbeidsparticipatie voorgestelde werkverzekering, de in de Brede heroverweging werkloosheid voorgestelde beleidsvarianten – beide besproken in Goudswaard (2010) –, de door het kabinet-Rutte II voorgestelde verkorting van de duur van de ww-uitkering tot maximaal 24 maanden, en de kortdurende, hogere ww-uitkering voorgesteld door de Commissie Regulering van Werk (2020). Vervolgens kwam het kabinet-Schoof met het voorstel om de duur van de ww-uitkering in te korten tot maximaal achttien maanden.

Ondanks dit veelvoud aan hervormingsvoorstellen zijn de uitkeringsrechten na de grote hervorming in 2006 slechts in betrekkelijk beperkte mate gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op de jarenis en de geleidelijke

verkorting van de maximale ww-duur, in combinatie met een minder snelle opbouw van rechten. Bij de ww is het relevant om onderscheid te maken tussen de inkomensondersteunende en de arbeidsmarktfunctie (Goudswaard, 2010). Ik zal mij voor een duiding van de effecten van de wijzigingen in de ww toespitsen op de inkomensondersteunende functie.

### **De jareneis**

Door per ingang van 1 januari 2013 te kijken naar kalenderjaren waarin ten minste 208 uur is gewerkt, in plaats van naar kalenderjaren waarin ten minste 52 dagen is gewerkt, is de toegang tot de verlengde ww-uitkering voor sommige groepen werknemers bemoeilijkt en de inkomensondersteunende functie verslechterd. Onder de oude regelgeving volstonden 52 dagen van slechts één uur werk, aangezien reeds met één gewerkt uur per dag arbeidsverleden werd opgebouwd. Sinds 2013 zijn minimaal 52 dagen van vier uur nodig om aan de jareneis van 208 uur te voldoen. Deze verandering treft met name parttimers die een gering aantal uren per dag werken.

### **De uitkeringsduur**

Daarnaast is de uitkeringsduur tussen 1 januari 2016 en 1 april 2019 geleidelijk verkort van 38 naar 24 maanden. Dit betekent dat langdurig werklozen eerder aangewezen zullen zijn op de bijstand.<sup>2</sup> Bovendien is de opbouw van rechten vertraagd. Sinds 2016 wordt voor ieder kalenderjaar arbeidsverleden boven de tien jaar niet langer een volledige maand maar slechts een halve maand extra uitkeringsduur toegekend. Door deze wijzigingen is de inkomensondersteunende functie met name verslechterd voor personen met een lang arbeidsverleden, die bij werkloosheid langdurig op de ww zijn aangewezen.

### **De regeling anno 2025**

Om aanspraak te kunnen maken op een werkloosheidsuitkering dient iemand te voldoen aan de wekeneis. Wie in de 36 kalenderweken voorafgaand aan de werkloosheid 26 kalenderweken heeft gewerkt, heeft recht op de basisuitkering van drie maanden, waarbij het bruto uitkeringspercentage gedurende de eerste twee maan-

---

2 Voor langdurig oudere werklozen is sinds 1 december 2009 de Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (iow) van kracht. De iow voorziet in een uitkering op sociaal-minimumniveau zonder partner- en vermogenstoets voor ouderen die na 30 september 2006 zijn ingestroomd in de ww en die bij de start van hun werkloosheid ten minste 60 jaar waren (sinds 1 januari 2020: 60 jaar en vier maanden). De iow-uitkering loopt tot het bereiken van de aow-gerechtigde leeftijd.

den gelijk is aan 75 procent en vervolgens aan 70 procent van het laatstverdiende loon.<sup>3</sup>

Wie gedurende minimaal drie van de vijf kalenderjaren die voorafgaan aan het jaar waarin werkloosheid optreedt ten minste 208 uur per jaar heeft gewerkt (jaren-eis), heeft recht op de verlengde ww-uitkering, die gelijk is aan 70 procent van het laatstverdiende loon. Afhankelijk van het arbeidsverleden kan deze verlengde uitkering voor een periode van maximaal 24 maanden worden ontvangen.<sup>4</sup>

Figuur 1 toont voor de periode 2010-2025 de ontwikkeling van de potentiële uitkeringsduur en de vervangingsratio<sup>5</sup> bij drie situaties met een verschillende werkloosheidsduur. De berekeningen gaan uit van een 40-jarige alleenstaande werknemer, die vanaf 20-jarige leeftijd heeft gewerkt en een modaal inkomen verdient – conform de definitie van het Centraal Planbureau. Hierbij is rekening gehouden met alle standaardinhoudingen op het loon, de heffingskortingen en de zorgtoeslag.<sup>6</sup> Aangenomen is dat de werknemer deelneemt aan een aanvullende pensioenregeling en een standaardzorgverzekeringspremie betaalt.<sup>7</sup>

Uit de figuur blijkt dat de vervangingsratio voor de verschillende werkloosheidsduren – ook zonder ingrijpende hervormingen met betrekking tot de hoogte van de ww-uitkering – met zo'n 6 procentpunt is gedaald.<sup>8</sup> De voornaamste oorzaak ligt bij het toegenomen belang van de arbeidskorting, waarop werkenden wél en uitkeringsontvangers géén recht hebben. In de periode 2010-2025 is de omvang

---

3 Het hiervoor gebruikte loonbegrip is het ww-maandloon. Dit wordt gevonden door het loon (zoals afgebakend voor de werknemersverzekeringen) dat gedurende de twaalf maanden voorafgaand aan de werkloosheid is verdiend te delen door het aantal werkdagen gedurende deze periode (gemiddeld 261 dagen) – dit geeft het dagloon – en het verkregen bedrag te vermenigvuldigen met 21,75 (het gemiddeld aantal werkdagen per maand).

4 Het arbeidsverleden bestaat voor jaren van vóór 1998 uit het aantal kalenderjaren waarin de werkloze ouder was dan 18 jaar (inclusief het jaar waarin hij 18 werd), ook al is er gedurende die jaren niet gewerkt (fictief arbeidsverleden). Voor jaren vanaf 1998 tot en met 2012 bestaat het arbeidsverleden uit het aantal kalenderjaren waarin over 52 of meer dagen loon is ontvangen. Vanaf 2013 bestaat het arbeidsverleden uit het aantal kalenderjaren waarin over 208 of meer uren loon is ontvangen, dat voorafgaat aan het jaar waarin de eerste dag van werkloosheid valt.

5 De vervangingsratio is gelijk aan het bedrag van de netto uitkering in procenten van het bedrag van het laatstverdiende netto loon.

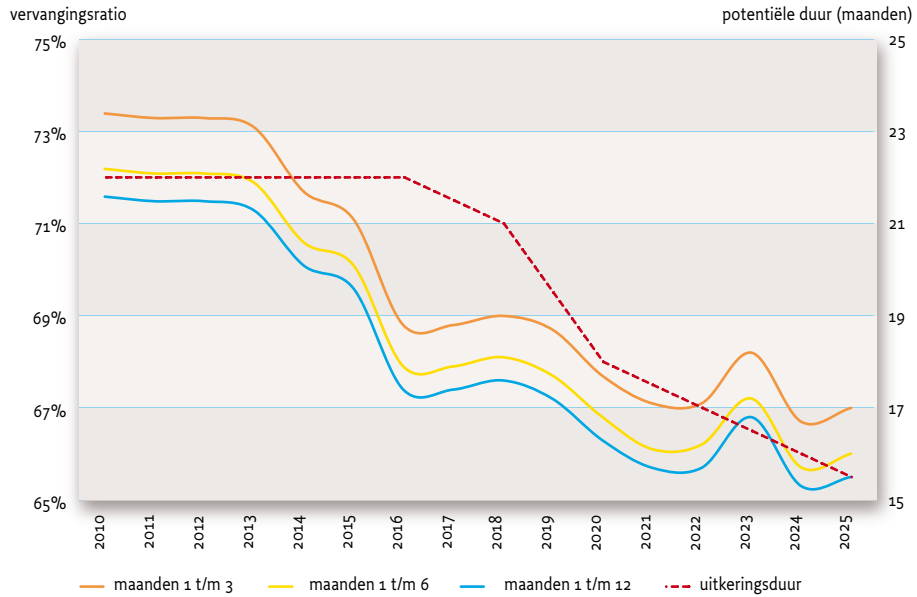
6 De huurtoeslag blijft buiten beschouwing, omdat lang niet alle werknemers deze toeslag ontvangen. Met deze toeslag kan bovendien alleen rekening worden gehouden als extra veronderstellingen worden gemaakt over de woning en de hoogte van de huur.

7 Hierbij is gebruikgemaakt van de gemiddelde pensioenpremie voor werknemers uit internetbijlage 18 van de *Macro Economische Verkenning 2026* van het Centraal Planbureau (2025). De premie voor de Zorgverzekeringswet komt uit internetbijlage 16 van deze publicatie (er is geen rekening gehouden met het eigen risico en privé-zorguitgaven).

8 De piek in 2023 wordt gedreven door de eenmalige verhoging van de zorgtoeslag.

van deze heffingskorting toegenomen van zo'n 4,5 tot zo'n 12 procent van het bruto loon. Hierdoor is de door werklozen ervaren belastingdruk in verhouding toegenomen. Dit illustreert treffend dat inkomensondersteunend en participatiebeleid niet uitsluitend via uitkeringen, maar ook door fiscaal beleid vorm krijgt (Caminada en Goudswaard, 2019: 216-217).

**Figuur 1 Vervangingsratio en maximale uitkeringsduur van de ww-uitkering, 2010-2025**



De sociale zekerheid van insiders is bij de ww-uitkering inderdaad onder druk komen te staan. In internationaal perspectief is de werkloosheidsuitkering in Nederland echter nog altijd genereus. Voor het bereiken van deze conclusie is gebruikgemaakt van indicatoren uit nieuwe datasets van de afdeling Economie, aan de constructie waarvan ik heb bijgedragen: de Comparative Unemployment Replacement Rates and Entitlements (CURRENT) en de Comparative Unemployment Benefit Entitlement Conditions (CUBEC). De toegangsvereisten golden in 2024. De vervangingsratio en de uitkeringsduur zijn berekend op basis van de regelgeving in 2023. Het uitgangspunt bij alle indicatoren is een 40-jarige werknemer met een 20-jarig arbeidsverleden en een inkomen dat gelijk is aan dat van de *average wage worker* zoals gedefinieerd door de Organisation for Economic Co-operation and Development.

In Nederland blijkt de drempel om voor een uitkering in aanmerking te komen relatief laag te zijn, terwijl de vervangingsratio na Luxemburg en Zwitserland in ons land het hoogste is. De uitkeringsduur is hier nog altijd relatief lang.

Tabel 1 **Generositeit van werkloosheidsuitkeringen in twaalf Noord- en West-Europese landen**

	Toegangsvereisten		Vervangingsratio (%)			Duur
	minimum weken <sup>a</sup>	index <sup>b</sup>	1-3 maanden	1-6 maanden	1-12 maanden	maanden
Nederland	26	2,98	68,6	67,2	66,5	16,5
België	78	4,55	59,6	58,1	56,0	∞
Duitsland	52	3,17	59,7	59,7	59,7	12 <sup>h</sup>
Frankrijk	26	2,01	65,9	65,9	65,9	24
Luxemburg	26	3,02	85,8	85,8	85,1	12
Oostenrijk	52	3,39	55,3	55,3	54,1	9 <sup>h</sup>
Verenigd Koninkrijk	59,6 <sup>e</sup>	3,86	12,4	12,4	12,4	6 <sup>h</sup>
Zwitserland	52	3,35	75,3	75,3	75,3	18,5
Denemarken <sup>c</sup>	52	3,57	51,9	51,9	51,9	24
Finland <sup>d</sup>	52	3,33	54,3 (19,9) <sup>g</sup>	54,3 (19,9) <sup>g</sup>	54,3 (19,9) <sup>g</sup>	18,5 <sup>h</sup>
Noorwegen	12,7 <sup>e</sup>	1,98	62,3	62,3	62,3	24
Zweden <sup>d</sup>	26 (52) <sup>f</sup>	2,92 (3,80) <sup>f</sup>	56,5 (26,5) <sup>g</sup>	54,5 (26,5) <sup>g</sup>	51,2 (26,5) <sup>g</sup>	13,8

- a Het minimumaantal weken dat iemand dient te werken alvorens aanspraak bestaat op een basis-werkloosheidsuitkering: de referte-eis.
- b Index toont de striktheid van werkvereisten voor toegang tot een basisuitkering: de referte-eis gewogen voor 1) de duur van de referte-eis ten opzichte van de referte-periode, en 2) de werkintensiteit (het aantal uren dat men wekelijks dient te werken ten opzichte van het aantal wekelijkse uren in een fulltimebaan).
- c De werkloosheidsuitkering is een vrijwillig programma, dat wordt gecoördineerd door werkloosheidsfondsen van vakbonden.
- d Werknemers kunnen zich vrijwillig verzekeren tegen werkloosheid door lid te worden van een werkloosheidsfonds; werkloosheidsfondsen betalen inkomensafhankelijke uitkeringen; het minimumbedrag van deze uitkeringen is gelijk aan de forfaitaire basisuitkering van de staat voor werknemers die geen lid zijn van een werkloosheidsfonds.
- e De referte-eis hangt samen met de omvang van betaalde sociale contributies en is daarmee afhankelijk van de hoogte van het loon.
- f De waarde tussen haakjes is voor een toetredster zonder arbeidsverleden; voor toegang tot een uitkering dient de werknemer minimaal één jaar lid van een werkloosheidsfonds te zijn.
- g De waarde tussen haakjes heeft betrekking op de forfaitaire basisuitkering van de staat.
- h Nadat het recht op de werkloosheidsverzekering is uitgeput, bestaat nog aanspraak op een werkloosheidsuitkering met partner- en/of vermogenstoets.

Ofschoon insiders te maken kregen met een lagere vervangingsratio en hun uitkeringsduur is ingekort, heeft dat niet geleid tot verbeteringen voor de outsiders. Bij de werkloosheidsverzekering zijn de echte outsiders de zelfstandigen.

### **Naar bescherming voor alle werkenden?**

De werkloosheidsverzekering staat in Nederland niet open voor zelfstandigen. In meer dan de helft van de lidstaten van de Europese Unie is dat anders geregeld. In 2017 waren zelfstandigen in 14 van de (destijds) 28 lidstaten verzekerd tegen werkloosheid en konden zij in vier lidstaten vrijwillig deelnemen (Spasova *et al.*, 2017: 38). Sindsdien hebben meer landen dergelijke uitkeringen voor zelfstandigen geïntroduceerd. Zo is in Frankrijk sinds november 2019 de Allocation pour les travailleurs indépendants beschikbaar voor zelfstandigen van wie activiteiten zijn beëindigd als gevolg van gerechtelijke liquidatie of faillissement. In Italië wordt sinds 2021 via een *pilot* geëxperimenteerd met de Indennità Straordinaria di Continuità Reddituale e Operativa, een werkloosheidsuitkering voor zelfstandigen met een btw-nummer.

De vraag of een vergelijkbare bescherming in Nederland ook aan zelfstandigen moet worden geboden, wordt verschillend beantwoord. Dit is het gevolg van fundamenteel uiteenlopende opvattingen over ondernemerschap en de daarbij passende sociale solidariteit. De Commissie Arbeidsparticipatie (2008: 11) achtte het bijvoorbeeld ongewenst om het groeiende aantal zzp'ers buiten de werking van het door haar voorgestelde tweede spoor ('werkzekerheid voor iedereen') te laten vallen. Daarom wilde zij zowel het voorgestelde werkbudget als de voorziening voor werk en inkomen ook beschikbaarstellen voor zelfstandige ondernemers zonder personeel. Bij de bedoelde voorziening gaat het om een uitkering op het niveau van het sociaal minimum, zonder partner- en vermogenstoets, die wordt betaald na uitkeringen gedurende de transferperiode en de door de sector gefinancierde periode van elk zes maanden. Ondanks bouwstenen die streven naar 'basisinkomenszekerheid voor alle werkenden' en 'inclusief arbeidsmarktbeleid' houdt de Commissie Regulering van Werk de ww-uitkering daarentegen uitsluitend voorbehouden aan werknemers. Zij stelt namelijk dat werkloosheid tot het ondernemersrisico van zelfstandigen hoort, omdat zij invloed op dat risico hebben en is van mening dat '(verantwoorde) verschillen tussen zelfstandigen en werknemers leiden tot een evenwichtige en goed functionerende arbeidsmarkt' (Commissie Regulering van Werk, 2020: 69 en 89).

### **Slotbeschouwing**

Het is intrigerend om te zien dat veel onderwerpen en uitdagingen die in 2013 centraal stonden in de beleidsdiscussie – zoals het verhogen van de arbeidsparticipatie, krapte op de arbeidsmarkt en flexibilisering van de arbeid – ook dertien jaar later nog altijd relevant zijn. Hoewel de ontslagbescherming van insiders sindsdien is versoerd en zij voor outsiders wat is versterkt, is de sociale zekerheid van insiders

aangaande het risico op werkloosheid slechts in zeer beperkte mate aangepast. Het blijft daarom afwachten hoe dit zich de komende jaren verder ontwikkelt.

De voorgenomen verkorting van de duur van de ww-uitkering is reeds als structurele besparing opgenomen in de meerjarencijfers uit de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De doorrekening van de verkiezingsprogramma's van tien politieke partijen voor de reguliere kabinetsperiode 2027-2030 door het Centraal Planbureau maakt duidelijk dat veel partijen deze aanpassing accepteren, of een verdere verkorting van de ww-periode tot twaalf maanden op het oog hebben. Hier is mogelijk verandering op til.

Het is de vraag of er voorstellen zullen komen voor een systeem waarbij de duur van de ww-uitkering afhangt van het regionale werkloosheidspercentage. Zo'n systeem is al geruime tijd van toepassing in Canada, Polen en de Verenigde Staten. Sinds kort zijn ook Estland (juli 2023) en Frankrijk (februari 2023) op een vergelijkbaar systeem overgestapt, waarbij de duur van de basisuitkering afhangt van het landelijke werkloosheidscijfer.

Wellicht zijn er ook initiatieven op komst om zelfstandigen (beter) te beschermen tegen het risico van inkomensverlies door werkloosheid. De in 2017 geïntroduceerde Europese Pilaar van Sociale Rechten stelt onder principe 12 namelijk: 'Ongeacht de aard en de duur van hun arbeidsrelatie hebben werknemers en, onder vergelijkbare voorwaarden, zelfstandigen recht op adequate sociale bescherming.' Dit uitgangspunt geldt expliciet ook voor werkloosheidsuitkeringen (principe 13). Deze kwestie neemt op dit moment echter geen prominente plek in binnen de Nederlandse beleidsdiscussie. Bovendien lijken beleidsmakers in Den Haag te verwachten dat de realisatie van de maatregelen uit het zogenaamde arbeidsmarktpakket en het wetsvoorstel Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (VBAR) dit vraagstuk grotendeels irrelevant zullen maken.<sup>9</sup>

Mocht dat echter niet het geval blijken, dan is het wellicht raadzaam om terug te grijpen op de expertise van Kees, die met zijn inzichten en analyses herhaaldelijk heeft bijgedragen aan breed gedragen hervormingen van de sociale zekerheid.

## LITERATUUR

- Caminada, K., en K.P. Goudswaard (2019), Fiscaal beleid leidt tot grote verschillen in lastendruk, in S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: ESB, 215-224
- Centraal Planbureau (2025), *Macro Economische Verkenning 2026*, Den Haag: CPB
- Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker) (2008), *Naar een toekomst die werkt. Advies Commissie Arbeidsparticipatie*, Den Haag: zonder uitgever

---

9 Tweede Kamer (2024-2025: 114).

- Commissie Regulering van Werk (Commissie Borstlap) (2020), *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk*, Den Haag: zonder uitgever
- Goudswaard, K.P. (2010), Sociale zekerheid: bezuinigen of hervormen?, in C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (red.), *Miljardendans in Den Haag*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 169-184
- Goudswaard, K.P. (2021), Betere pensioenen voor zzp'ers, in E.M.H. Hirsch Ballin, A.Ph.C.M. Jaspers, J.A. Knotterus en H. Vinke (red.), *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*, Den Haag: Boom Juridisch, 133-149
- Goudswaard, K.P., en K. Caminada (2017), Pensioenen voor zelfstandigen, in M. Kremer, W. Ment en A. Knotterus (red.), *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werk en de moderne organisatie van arbeid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 231-255
- Sociaal-Economische Raad (2021), *Sociaal-economisch beleid 2021-2025. Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*, Den Haag: SER
- Spasova, S., D. Bouget, D. Ghailani, en B. Vanhercke (2017), *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies 2017*, Brussel: Europese Commissie
- Tweede Kamer (2024-2025), *Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het verduidelijken van wanneer sprake is van werken in dienst van een ander in de zin van artikel 610 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en het invoeren van een rechtsvermoeden*, 36 783, nr. 3
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2020), *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, Den Haag: WRR