

Zekerheid op maat

Van nazorg naar voorzorg in de sociale zekerheid



WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOOR HET CDA
MAART 2004

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
1 EUROPA IN ZWAAR WEER	6
2 VERZORGINGSSTAAT IN SLUIPENDE CRISIS	7
3 OVER PRODUCTIVITEIT, DEMOGRAFIE EN ARBEIDSMARKT	11
3.1 PRODUCTIVITEIT	11
3.2 DEMOGRAFIE	12
3.3 ARBEIDSMARKT.....	14
3.4 CONCLUSIE	16
4 HOE VERDER MET ARBEIDSMARKT EN LEVENSLOOP?	18
4.1 LEVENSLOOPBENADERING	18
4.2 TRANSITIONELE ARBEIDSMARKT	20
4.3 LEVENSLOOPREGELING	21
4.4 VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING: DRIE PIJLERS.....	23
4.4.1 <i>Rol individu</i>	23
4.4.2 <i>Rol sociale partners</i>	23
4.4.3 <i>Rol overheid</i>	25
4.5 VERZEKERING EN VRIJHEID	25

Voorwoord

Vanuit het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA wordt al enige jaren met zekere klem aandacht gevraagd voor de arbeidsmarktpolitiek.

Rond de millenniumwisseling, terwijl de euforie over de economie nog niet op kon, is geweest op de krappe arbeidsmarkt. Gewaarschuwd werd voor een procyclisch overheidsbeleid van lastenverlichtingen. Dat mondt immers maar al te snel uit in forse loonstijgingen, niet alleen in de marktsector, maar met enige vertragingen –onder meer door personeelstekorten- ook in de collectief gefinancierde sectoren (scholen, zorginstellingen). De waarschuwingen blijken op hun plaats geweest te zijn, zo leren de economische ontwikkelingen.

Daarnaast is vanuit het WI voor het CDA geweest op de risico's van een tweedeling op de arbeidsmarkt. Tegen de achtergrond van een kenniseconomie enerzijds en bijvoorbeeld de migratiepatronen anderzijds, ontstaat al snel een arbeidsmarkt waarin schaarste aan hoog gekwalificeerd personeel lonen opdrijft, terwijl een overvloed aan minder geschoold personeel de lonen relatief laag houdt.

Ook is geweest op de neiging om bij schaarste aan werknemers - een fenomeen dat naar alle waarschijnlijkheid structureel zal zijn in een vergrijzende samenleving - juist jonge mensen en partners uit eenzelfde huishouden te prikkelen tot voltijdse arbeidsdeelname. Dat kan ten koste gaan van de aandacht voor opvoeding van kinderen en leiden tot overbelasting in het spitsuur van het leven. Reden om bij het vergroten van het arbeidsaanbod ook kritisch te kijken naar de uitstoot van oudere werknemers, naar het integratiebeleid en naar het sociale zekerheidsstelsel en naar middelen te zoeken om de balans tussen zorgen, opvoeden, scholen en werken te waarborgen. Ook de scholing is daarbij van belang. Immers, de druk op de arbeidsmarkt kan ertoe leiden dat werknemers zoveel zeilen moeten bijzetten in hun werk dat de tijd voor scholing gaat ontbreken. Zeker in een periode waarin de vaste baan in de regel tot het verleden behoort en arbeidsmarktvereisten snel veranderen, is dat riskant. Eerdere studies van het WI gingen in op deze vraagstukken. In dat verband is gepleit voor een levensloopregeling.

In het voorliggende rapport worden de achtergronden van het levensloopbeleid op een rij gezet en wordt aangegeven waarom deze regeling aansluit bij een moderne vormgeving van solidariteit. Trefwoorden daarbij zijn: van nazorg naar voorzorg. Daarmee wordt aangegeven dat bedrijven, sociale partners en de overheid hun arrangementen en regelingen zo zouden moeten inrichten dat zij mensen toerusten om actief te blijven op de snel veranderende arbeidsmarkt. Investeren in menselijk en daarmee sociaal kapitaal is daarbij van wezenlijk belang. De levensloopregeling (*Vorsorgekonto*, zegt men in Duitsland) komt aan die moderne vormgeving van sociale zekerheid tegemoet.

Het bestuur en de directie van het Wetenschappelijk Instituut is de commissie-Van Rooy zeer erkentelijk voor haar werkzaamheden. Van deze commissie maakten deel uit Mw. Mr. Y.C.M.T. van Rooy (voorzitter), Prof. Dr. A.F.P. Bakker, Mw. J.M. van Bijsterveldt, Drs. H. Borstlap, Prof. Dr. A.L. Bovenberg, Prof. Dr. C.G. Koedijk, Mr. F.J.F.M. de Neree tot Babberich (adviseur). Dr. H.H.F. Wijffels, M. van Winden MBA, Dr. A. Klink en Drs. E.J. van Asselt. Het bestuur dankt de auteur van de studie, de heer drs. E.J. van Asselt, voor zijn inzet. Dankbaar werd gebruik gemaakt van de adviezen van de heer K. Tuinstra.

Mr. R.J. Hoekstra, voorzitter
Dr. A. Klink, directeur

Samenvatting

Europa bevindt zich in zwaar weer

De concurrentiepositie van Europa in de rest van de wereld verslechtert snel. Niet alleen het simpele maakwerk, maar hele bedrijfsprocessen trekken uit Europa weg. Er is sprake van een structureel probleem. Voor Nederland komt daarbij dat de economie gevoeliger lijkt geworden voor conjuncturele schommelingen. Fundamentele aanpassingen zijn nodig.

De verzorgingsstaat ondergaat een sluipende crisis

De structuur en cultuur van de verzorgingsstaat knellen. De instituties van de verzorgingsstaat zijn niet over hele linie meegeëvolueerd met de overgang van een industriële samenleving naar een netwerksamenleving. Ze gaan nog teveel uit van alleen inkomenszekerheid en van 'nazorg', terwijl de kenniseconomie vooral vraagt om een bestel waarin mensen hun kapitaal op peil kunnen houden en waarin de 'voorzorg' veel meer accent krijgt.

In de cultuur van de verzorgingsstaat is de eigen verantwoordelijkheid teveel uit beeld geraakt. Er is een *nieuwe sociale definitie* nodig die niet gebaseerd is op verzorging achteraf (nazorg) maar op toerusting van de burgers vooraf (voorzorg). Dit zet niet de inkomensverdeling voorop, maar de ontwikkelkansen van mensen. Mensen moeten in staat worden gesteld om zich te ontwikkelen en hun talenten te ontplooiën.

Over productiviteit, demografie en arbeidsmarkt

De Nederlandse economie heeft een aantal structurele problemen. De *productiviteit* ligt in Nederland per gewerkt uur op een hoog niveau, maar is de laatste jaren minder toegenomen dan gemiddeld in Europa en zeker in de VS. De Nederlandse *bevolking* groeit niet of nauwelijks, hetzelfde geldt voor de beroepsbevolking. Vanwege de *vergrijzing* nemen de kosten van de verzorgingsstaat toe (pensioenen, zorg), nu nog matig, maar vanaf 2010 sterk. Op de *arbeidsmarkt* dreigt een tweedeling tussen hoger en lager opgeleiden. Dit zet door de toenemende inkomensverschillen de verzorgingsstaat onder druk. Daarbij komt dat het jaar 2000 demografisch gezien het meest gunstige jaar was voor de overheidsfinanciën. De conclusie is dat door de stagnerende bevolkingsgroei een bron van economische groei opdroogt. De groei van de economie zal daarom voornamelijk moeten komen van een stijging van de arbeidsproductiviteit, naast een activerend beleid ten opzichte van inactieven. Bij de vergroting van het arbeidsaanbod zal ook nadrukkelijk gekeken moeten worden naar het aantal gewerkte uren per werknemer gedurende de levensloop. Investerings in menselijk kapitaal zijn nodig om de tweedeling op de arbeidsmarkt tegen te gaan, zodat mensen hun talenten kunnen ontplooiën. Dit draagt tevens bij aan een hogere arbeidsproductiviteit en participatie van oudere werknemers.

Een *kwantitatief* arbeidsmarktbeleid heeft als risico dat het opvoeding, zorg en scholing belemmert en leidt tot gezinsverdunding. Tijdsdruk gaat gezinsvorming - voorzover mensen dat willen - in de weg staan. Dat vergroot de demografische spiraalbeweging. Een *kwalitatief* arbeidsmarktbeleid waarin dat rekening houdt met de levensloop van mensen is nodig. Deze conclusies wijzen op de noodzaak van modernisering van de verzorgingsstaat en op het belang van een goed werkende arbeidsmarkt voor de Nederlandse economie.

Hoe verder met arbeidsmarkt en levensloop?

Een nieuw arbeidsmarktbeleid moet aansluiten bij de moderne levensloop en bij de noodzaak van levenslang leren. De levensloopregeling past hierbij: menselijk kapitaal wordt onderhouden in plaats van afgeschreven, de flexibiliteit van de arbeidsmarkt wordt bevorderd, er wordt ruimte gecreëerd voor het combineren van arbeid en zorg en transitieperiodes worden overbrugd. Tegoeden in de levensloopregeling kunnen behalve voor verlof ook aangewend worden voor vroegpensioen of als aanvulling op uitkeringen bij werkloosheid en ziekte.

De levensloopregeling is geen verplichte regeling, maar een fiscale faciliteit. De mate van collectiviteit is afhankelijk van de afspraken die werkgevers en werknemers daarover zelf maken. De levensloopregeling is verbonden met de arbeidsrelatie en de afspraken die daarover in CAO's worden gemaakt. Mantel-CAO's bijvoorbeeld kunnen voordelen bieden door het delen van rendementsrisico's. Mensen sparen dan individueel binnen een groepsregeling en hebben individuele trekkingsrechten op het gespaarde vermogen. De overheid faciliteert het sparen in de levensloopregeling fiscaal via de omkeerregeling. Naast de jaarruimte voor het pensioentekort kan er een jaarruimte voor het levenslooptekort komen. Het aangehouden wetsvoorstel levensloop moet worden uitgebreid naar de inkomstenbelasting; nu valt de regeling in het voorstel tot de loonbelasting.

De levensloopregeling kan de arbeidsmarkt voor ouderen flexibiliseren. De werknemer kan aan het eind van zijn loopbaan zelf kiezen of hij door langer te werken zijn spaartegoed in de levensloopregeling langer onaangeroerd wil laten (bijvoorbeeld om zijn pensioen aan te vullen), of eerder wil stoppen en genoeg wil nemen met een lager inkomen. Deeltijdwerk (*deeltijd prepensioen*) of een baan op een lager niveau worden dan mogelijk, doordat het inkomen op niveau gehouden kan blijven door aanvullend inkomen uit levensloopregeling. Een kredietregeling in de levensloopregeling moet overwogen worden. Daardoor kan meer op jonge leeftijd geleend worden en op latere leeftijd in de levensloopregeling worden afgelost door meer of langer te werken of meer te sparen.

De employability - de wend- en waarbaarheid op de arbeidsmarkt – is een zaak van werknemers en werkgevers. Daarom zouden werkgevers die gedurende het dienstverband voldoende geïnvesteerd hebben in de employability van hun werknemers (gedeeltelijk) vrijgesteld kunnen worden van het geven van een ontslagvergoeding. Zij hebben er immers aan bijgedragen dat hun werknemers minder kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt en meer kans hebben om een nieuwe baan te vinden. Werkgevers die deze inspanningen hebben nagelaten, zouden hiervan sterker de gevolgen kunnen dragen (*Poortwachter in de WW*). Vice versa zou de werknemer die weinig in zijn eigen employability heeft geïnvesteerd ook niet 'automatisch' recht moeten hebben op een ontslagvergoeding.

Een toekomstbestendige sociale zekerheid kent een verantwoordelijkheidsverdeling die bestaat uit een mix van verzekerings- en spaarelementen. De kern van het stelsel is dat mensen in samenspraak met en ingebed in het bedrijf meer verantwoordelijkheid dragen voor het aanwenden van hun spaartegoeden in hun levensloopregeling voor het volgen van scholing en inkomenszekerheid.

Prepensioen en VUT kunnen worden vervangen door een levensloopregeling. De vraag is. hoeveel jaren het kost voor oudere werknemers de vermogenstekorten weg te werken. Beëindiging van de regeling in 2010, wanneer de vergrijzingsgolf aanzwelt, kan als een evenwichtige balans tussen oud en nieuw dienen. De bestaande prepensioen- en VUT-rechten worden dan overgebracht naar de levensloopregeling. Het tekort in het VUT-fonds wordt door de huidige financiering en fiscale begeleiding in 2010 afgerond.

Door de introductie van de levensloopregeling ontstaat een dual stelsel, waarin *naast en aanvullend* op de wettelijke verzekeringen plaats is voor particuliere spaarregelingen. Met het opnemen van VUT en prepensioen in de levensloopregeling wordt hiermee een begin gemaakt. In de levensloopregeling kunnen in beginsel ook de middelen die nu besteed worden aan bovenwettelijke regelingen worden opgenomen.

Zekerheid op maat

Een nieuwe sociale zekerheid die rekening houdt met de levensloop van mensen, met de dynamiek op de arbeidsmarkt, met de noodzaak om te investeren in menselijk kapitaal, kan mensen bescherming bieden in onzekere periodes en zorgen voor sociale zekerheid op maat.

1 Europa in zwaar weer

Europa bevindt zich in zwaar weer. De concurrentiepositie van Europa in de rest van de wereld verslechtert snel. Landen in Azië en Latijns-Amerika kennen lagere loonkosten, terwijl de kwaliteit van de producten weinig meer onderdoet voor die van het Westen. Het gevolg is dat niet alleen simpel maakwerk zich verplaatst naar andere delen van de wereld, maar dat ook hele bedrijfsprocessen waar veel kennis mee gemoeid is, uit West-Europa wegtrekken. De conjuncturele neergang waar de economie zich op dit moment in bevindt, kan deze structurele economische ontwikkelingen versluieren. Fundamentele aanpassingen zijn echter nodig en wenselijk.

Vraagstelling

De centrale vraag in deze studie is, hoe de Nederlandse verzorgingsstaat gemoderniseerd kan worden. De modernisering van de verzorgingsstaat is enerzijds nodig om (a) de invloeden van de kenniseconomie op de arbeidsmarkt te verwerken en (b) de instituties en systemen beter te laten aansluiten op de wensen van de moderne geëmancipeerde burger. Anderzijds (c) omdat de beroepsbevolking niet meer groeit en de kosten van de vergrijzing toenemen. Modernisering is (d) ook nodig om de stabiliteit van de economie te vergroten, en bij te dragen aan een stabielere groeipad van de economie.

Context

De afgelopen jaren gaven een zeer wisselend economisch beeld van Nederland te zien. Bovengemiddelde economische groei aan het eind van de jaren negentig, gevolgd door een tot op heden beduidend minder dan gemiddelde groei. Het lijkt erop dat de Nederlandse economie in de loop der tijd gevoeliger is geworden voor de conjunctuur, als gevolg van onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt en het toegenomen financiële risico van burgers en bedrijven door hogere financieringslasten en sterk wisselende beurskoersen. De financiële markten beïnvloeden zo de reële economie. In tijden van hoogconjunctuur stijgen de lonen sterk vanwege krapte op de arbeidsmarkt en nemen de overheidsinkomsten zodanig toe dat de politieke druk groot is om lastenverlichting door te voeren. Dit doet de economie verder verhitten. Bij een laagconjunctuur daarentegen dreigen de stijgende kosten van de verzorgingsstaat te zwaar te gaan drukken. De combinatie van lastenstijgingen en gebrek aan economische groei maken bezuinigingen noodzakelijk en verminderen de investeringen. Dit zet de sociale zekerheid onder druk. De opdracht is om afbraak van de sociale zekerheid te vermijden, sterker nog het is zaak om de kenniseconomie een moderne sociale inbedding te geven. Mensen moeten op een sociale manier in staat worden gesteld hun kennis op peil te houden, om desgewenst ander werk te zoeken en een balans te vinden tussen zorgen, werken en opvoeden.

Toespitsing

In dit rapport wordt de modernisering van de verzorgingsstaat toegespitst op de arbeidsmarkt en de levensloop. Herijkingen in de collectieve sector en de fiscaliteit komen in een volgend rapport aan de orde.

2 Verzorgingsstaat in sluipende crisis

De Europese verzorgingsstaat ondergaat een sluipende crisis. Naast de demografische ontwikkelingen en verschuivingen in de wereldeconomie bedreigt dit onze welvaart. Ingrijpende veranderingen zijn nodig om onze economie ook in de komende decennia haar kracht te laten behouden.

De kritiek dat de verzorgingsstaat soms averechts werkt en is doorgeschooten, is niet nieuw, maar daarom niet minder reëel, te meer omdat de structurele veranderingen die zijn aangebracht vooralsnog ontoereikend zijn gebleken. Dat eist zijn tol nu de wereldwijde competitie toeneemt, de dynamiek van de kenniseconomie zich op de arbeidsmarkt aftekent en de vergrijzing zich aandient. Hierdoor komt met name de Europese economie onder druk te staan.

Wat is er aan de hand?

Wat is er aan de hand met de verzorgingsstaat? Het beste wordt dit duidelijk door de veranderingen die hebben plaatsgevonden sinds het ontstaan van de verzorgingsstaat te confronteren met de veronderstellingen waarop de verzorgingsstaat is gebaseerd. Dit maakt duidelijk waar de structuren van de verzorgingsstaat knellen en waarom de cultuur van de verzorgingsstaat, die ons nu een halve eeuw heeft begeleid, niet meer over de hele linie houdbaar is.

Van een industriële samenleving naar een netwerksamenleving

De economie zit al enige tijd in de overgangsfase van een industriële samenleving naar een netwerksamenleving. Deze overgang volgt op een fase waarin de agrarische economie overging naar een industriële economie. Het aandeel van de landbouw in de economie nam af en het aandeel van de industrie nam toe. De laatste decennia zien we dat de industrie terrein verliest aan de dienstensector. De werkgelegenheid in de dienstensector groeit. Banen in de industrie verdwijnen naar het buitenland.

Dankzij de industrialisatie kende de 20^e eeuw grote economische vooruitgang. Deze economische ontwikkeling ging gepaard met de opkomst van de verzorgingsstaat met zijn nadruk op herverdelingsvraagstukken. De burger kon dankzij de economische groei en sociale zekerheid emanciperen; technologische en sociale ontwikkelingen bevorderden de individualisering. Die emancipatie en individualisering, maar ook de moderne informatietechnologie hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de samenleving naar een netwerksamenleving, waarin sociale verbanden losser zijn en minder van te voren vast liggen.

De instituties zijn verouderd

De spanningen in de verzorgingsstaat hangen nauw samen met deze overgang van een industriële samenleving naar een netwerksamenleving. Hoewel de industriële orde uit de 20^e eeuw is verouderd, zijn de maatschappelijke instituties en systemen nog grotendeels gebaseerd op de industriële orde van de vorige eeuw. De structuur die zich zo uitkristalliseerde past echter niet meer bij de economische en sociale ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden. Het gaat teveel uit van een systeemwereld die gebaseerd is op arrangementen die uitgaan van inmiddels verouderde sociale patronen: het kostwinnerschap, een klassieke levensloopbenadering, een sociale zekerheid die zich richt op nazorg etc. Deze ook nog vaak uniforme systemen sluiten echter niet meer aan bij de leefwereld van mensen. De leefwerelden van mensen verschillen verregaand en zijn in korte tijd sterk veranderd. De standaard levensloop, waarbij uniforme oplossingen passen, bestaat niet meer. De baan voor het leven, die hooguit door conjuncturele werkgelegenheidsproblemen wegvalt, is er niet meer. Ook de samenlevingsverbanden waarin mensen leven, zijn snel gewijzigd. De systemen zijn echter niet over de hele linie in dezelfde mate mee geëvolueerd. Structurele aanpassingen zijn daarom nodig, die zorgen voor een aansluiting van de systemen op de verschillende leefwerelden van mensen.

Andere veronderstellingen

De instituties van de verzorgingsstaat gaan nog overwegend uit van een samenleving met een betrekkelijk kleine bovenlaag en een grote minder welgestelde klasse die geëmancipeerd moet worden, onder meer door inkomensgaranties op een minimumniveau te geven en door bij het wegvallen van de betaalde baan gedurende een bepaalde periode een uitkering veilig te stellen. In een arbeidsmarkt met een betrekkelijk stabiele structuur en overzichtelijke banen kon zo een periode van laagconjunctuur bij wijze van spreken overbrugd worden. Die overzichtelijkheid is verdwenen. De vaste, stabiele baan en functievereisten van weleer zijn er niet meer.

Ook in andere opzichten is de economische en sociale werkelijkheid snel veranderd. De man is niet meer de klassieke kostwinner. De levensloop kent niet meer het standaardpatroon, waarin school, werk en pensioen elkaar opvolgen. De rol van de vrouw is wezenlijk veranderd. Veel vrouwen werken. De toename van vrouwelijk menselijk kapitaal vermindert de financiële kwetsbaarheid van huishoudens en verandert ook de taakverdeling. De levensloop van mensen loopt zeer uiteen en kent meer fasen dan in het verleden. De juniorfase – waarin mensen samenwonen maar nog geen verantwoordelijkheid voor kinderen hebben – en de seniorfase – waarin de kinderen de deur uit zijn en men veelal vitaal is – hebben hun intrede gedaan.¹ Bovendien zijn de fasen niet altijd goed meer af te bakenen. Mensen leren terwijl ze werken, en werken als ze met pensioen zijn. Ook zijn de wensen van mensen veel diverser geworden.

Sociale onzekerheid

De burgers zijn geëmancipeerd en de levensstandaard is enorm toegenomen, zeker onder tweeverdieners. De meeste burgers kunnen uitstekend voor zichzelf zorgen, maar wel is er meer onzekerheid over de toekomst: een onzekerheid die voor een deel samenhangt met de kenniseconomie. Van de moderne mens wordt verwacht dat hij of zij flexibel is. Werkomgeving, werkstijl en woonplaats bieden geen vaste omgeving meer in een arbeidsmarkt die sterk in beweging is. Dat schept sociale onzekerheid: vaardigheden en kennis veranderen snel en leveren het risico op dat men van het voetstuk van de vaste baan en de daarmee verbonden reputaties kan vallen. Terecht spreekt Ehrenreich over 'the fear of falling'²: de moderne burger heeft vaak niet meer houvast dan zijn productiemiddelen (vaardigheden, kennis) en juist die zijn in de kenniseconomie sterk aan verandering en daarmee inflatie onderhevig. Kon men enige decennia geleden er nog van uitgaan dat - na een tegenvallende conjunctuur - de arbeidsmarkt wel weer zou aantrekken en de vraag naar de smid, bakker, of metselaar weer wel zou toenemen, tegenwoordig kent werkloosheid behalve een conjuncturele component vooral ook een structurele component omdat vraag en aanbod kwalitatief niet bij elkaar aansluiten. Eisen die aan vaardigheden worden gesteld veranderen immers snel. De sociale zekerheid biedt weliswaar een vangnet, maar de inkomensterugval is - met name voor de middengroepen - groot en bovendien geldt dat wie afhankelijk wordt van een uitkering helemaal de binding met de snel veranderende arbeidsmarkt dreigt te verliezen en zijn of haar achterstand qua vaardigheden, werkritme etc (de productiemiddelen) nog verder vergroot. Dat kan ertoe leiden dat de moderne mens een desolaat en onrustig bestaan gaat leiden, teruggeworpen als hij wordt op de eigen voortdurende bereidheid om in zichzelf te blijven investeren en daar tijd en geld voor uit te trekken, terwijl de baan die men heeft al veel vergt, het gezin om aandacht vraagt etc. In dat verband spreekt Sennett over 'the corrosion of character'³ en over een nomadenbestaan. Dat klinkt zwaar, maar zegt wel iets over de risico's zoals die beleefd worden in een moderne kenniseconomie. Het stelsel van sociale zekerheid is zo gezien teveel gericht op nazorg in plaats van op voorzorg en teveel gericht op inkomenszekerheid in plaats van op toerusting tot participatie.

¹ Zie Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De druk van de ketel*, Den Haag, 2001.

² B. Ehrenreich, *Fear of Falling: The Inner Life of the Middle Class*, 1990.

³ R. Sennett, *The Corrosion of Character: The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*, 2000.

Het gevolg van deze veranderingen is dat de institutionele orde die in het verleden is opgebouwd niet langer aansluit bij de economische en sociale ontwikkelingen die zich op dit moment voordoen. In die zin zou gesproken kunnen worden van een systeemcrisis.⁴ Dit stelt Nederland, evenals andere Europese landen, voor grote uitdagingen.

Verzorgende cultuur

De cultuur van de verzorgingsstaat is aan bijstelling toe. Gedurende de opbouw van de verzorgingsstaat heeft de overheid een verzorgende rol op zich genomen, terwijl de burger zich steeds verder emancipeerde. De inrichting van de verzorgingsstaat creëerde veelal collectieve, voor iedereen gelijke regelingen, terwijl het maatschappelijk en economisch leven veel complexer en gevarieerder is geworden. Bovendien richtte de sociale zekerheid zich feitelijk vooral op het einde van de carrière en werd menselijk kapitaal te snel afgeschreven. Steeds meer zijn de nadelen hiervan duidelijk geworden. De burger vindt in de bestaande sociale zekerheid niet wat hij of zij in toenemende mate zoekt: houvast voor de momenten dat zich transities voordoen: als er kinderen komen, als het diploma niet meer toereikend is, als werkloosheid dreigt, of als op latere leeftijd het werk dat men jarenlang heeft gedaan te zwaar wordt, maar men niet geheel wil stoppen. Deze transitionele onzekerheid is de keerzijde van de dynamische kenniseconomie en vraagt om een herdefiniëring van de sociale zekerheid.

In de cultuur van de verzorgingsstaat is de eigen verantwoordelijkheid van de burger te veel buiten beeld geraakt, niet zozeer in de zin van individuele plichten (ook dat), maar vooral in de zin dat de sociale voorwaarden voor het in eigen beheer nemen van de levensloop ontoereikend zijn. Een herijking is dus nodig.

Nieuwe sociale definitie

Hieruit vloeit ook een nieuwe sociale definitie voort, die niet gebaseerd is op verzorging door de overheid achteraf, maar op toerusting van burgers vóóraf om mensen in staat te stellen zich te ontwikkelen en hun talenten te ontplooien. Daarbij ligt de nadruk op het in staat stellen van burgers te participeren in de samenleving. Met andere woorden, het versterken van burgerschap, een term die is ondergesneeuwd in de verzorgingsstaat.

In de huidige sociale wetten en instituties komt deze nieuwe sociale definitie onvoldoende tot uitdrukking. Daarom is een nieuwe vormgeving van solidariteit gewenst. De veranderende sociaal-economische omstandigheden, leiden ertoe dat het accent binnen de sociale definitie verschuift, terwijl de kern van solidariteit – het er zijn voor elkaar – hetzelfde blijft. Centraal staan de eigen ontwikkelingskansen van mensen en de eigen en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid daarvoor, en niet in de eerste plaats de inkomensverdeling. Sociaal in de 21^e eeuw is niet meer alleen primair het afstaan van een deeltje van onze welvaart aan minder bedeelden, maar tevens hen een waardige plek geven in onze samenleving. Voor de burger kan deze omslag worden samengevat als de overgang van gelijkheidsideaal naar ontwikkelingsideaal, zodat uiteindelijk voorzorg de plaats inneemt van nazorg.

Naar de toekomst

Verantwoordelijkheid en perspectief zijn cruciale begrippen in de vormgeving van de toekomstige welvaartsstaat. Die verantwoordelijkheid uit zich in de zorg voor het eigen bestaan en dat van anderen. De sociale omgeving en structuren moeten mensen daartoe in staat stellen. Die herijking is het scharnier waarlangs de verzorgingsstaat moet worden gemoderniseerd. Dit biedt perspectief en appelleert in positieve zin aan de eigen verantwoordelijkheid; immers men wordt niet aan het eigen lot overgelaten, maar kan terugvallen op een structurerende omgeving en dito regelingen. Dit betekent dat de christen-democratie afstand moet nemen van een sociale structuur die mensen op zichzelf terugwerpt, als ook van een structuur die mensen inkomensbescherming biedt, maar niet

⁴ Zie H.H.F. Wijffels, 'Het politieke systeem is aan vernieuwing toe', in: *Een (on)gezonde afkeer van de politiek? Eindverslag Bilderbergconferentie 2003*, Stichting NCW en ook zijn Schaepmanlezing 2003.

toerust. Het komt aan op een sociale inbedding van de levensloop van mensen die activeert, met daarbij een authentieke, herijkte en gemoderniseerde rol voor overheid, sociale partners, bedrijven en individuen.

Conclusie

Bovenstaande beschouwing van de verzorgingsstaat levert het volgende beeld op:

- De Europese verzorgingsstaat ondergaat een sluipende crisis. Een herijking is nodig. Het is nog niet te laat.
- Van een industriële samenleving zijn we overgegaan naar een netwerksamenleving.
- De instituties van de verzorgingsstaat zijn echter niet over hele linie meegeëvolueerd. Ze gaan nog teveel uit van alleen inkomenszekerheid en van nazorg, terwijl de kenniseconomie vooral vraagt om een bestel waarin menselijk kapitaal op peil kan worden gehouden en waarin de 'voorzorg' veel meer accent krijgt.
- Net als de structuur is ook de cultuur van de verzorgingsstaat aan herijking toe. In de cultuur van de verzorgingsstaat is de eigen verantwoordelijkheid teveel uit beeld geraakt.
- Er is een nieuwe sociale definitie nodig die niet gebaseerd is op verzorging achteraf (nazorg) maar op toerusting van de burgers vooraf (voorzorg). Dit zet niet de inkomensverdeling voorop, maar de ontwikkelkansen van mensen. Mensen moeten in staat worden gesteld om zich te ontwikkelen en hun talenten te ontplooiën.

3 Over productiviteit, demografie en arbeidsmarkt

Modernisering van de verzorgingsstaat begint bij een beschouwing over de economische en arbeidsmarktsituatie en de onderliggende trends die daarop van invloed zijn. Allereerst wordt ingegaan op de productiviteitsontwikkeling. Daarna komen de demografische ontwikkelingen aan de orde. Die laten zien dat er vanwege de vergrijzing grote lastenverzwaringen aankomen. Het is nodig hierop te anticiperen. Tot slot komt de arbeidsmarkt aan de orde. Een goed functionerende arbeidsmarkt is cruciaal voor een kenniseconomie in een vergrijzende samenleving. Zowel in kwalitatief als kwantitatief op zicht schiet de arbeidsmarkt te kort.

3.1 Productiviteit

Verenigde Staten - Europa

In de periode 1990-1995 groeide de productiviteit per werknemer in de EU jaarlijks met 2,1% per jaar, tegen 1,4% in de VS. In de periode 1995-2000 nam de productiviteit in de VS sneller toe, namelijk met 2,5% tegen 1,3% in de EU. In Nederland lagen de percentages in deze perioden op respectievelijk 1,0% en 1,1%, beduidend lager dus dan het Europese gemiddelde en dat van de VS.

Productiviteitgroei (per werknemer)					
1990-1995			1995-2000		
VS	EU	Ned	VS	EU	Ned
1,4	2,1	1,0	2,5	1,3	1,1

Bron : P. Donselaar, H. Erken en L. Klomp, *Innovatie en productiviteit. Een analyse op macro-, meso- en microniveau*, 2003, p. 45

De percentages vallen voor Nederland evenwel iets gunstiger uit wanneer gerekend wordt met de toegevoegde waarde per gewerkt uur in plaats van per werknemer. Het aantal gewerkte uren per werknemer is in Nederland namelijk afgenomen, terwijl het in de VS juist is gestegen.

Productiviteitgroei (per gewerkt uur)					
1990-1995			1995-2000		
VS	EU	Ned	VS	EU	Ned
1,1	2,6	1,7	2,0	1,4	1,3

Bron : P. Donselaar, H. Erken en L. Klomp, *Innovatie en productiviteit. Een analyse op macro-, meso- en microniveau*, 2003, p. 44.

Voorlopige cijfers over meer recente jaren laten zien dat de productiviteitsgroei in de VS verder toeneemt en in Europa verder wegzakt.⁵ De productiviteitsverschillen nemen dus toe.

Verklaring voor verschillen VS - Europa

Hoe kunnen de verschillen in productiviteitsgroei tussen Europa en de VS worden verklaard?⁶ ICT blijkt een belangrijke rol te spelen bij de sterkere productiviteitsgroei in de VS sinds midden jaren negentig. De verspreiding van ICT in Europa wijkt qua patroon niet af van

⁵ The *Economist*, 11 september 2003, 'The new "new economy"'.
⁶ B. van Ark, R. Inklaar en R. McGuckin, *Change Gears. Productivity, ICT and Services: Europe and the United States*, Groningen Growth and Development Centre Working Papers no. 60, 2002 en ook M. Timmer, G. Ypma en B. van Ark, *IT in the European Union. Driving Productivity Divergence?* Groningen Growth and Development Centre, Research Memorandum GD-67, 2003. Zie ook Mededeling van de Commissie van 21 mei 2002 - *Productiviteit: de sleutel tot het concurrentievermogen van de Europese economieën en ondernemingen*, COM (2002)262 def.

die in de Verenigde Staten, maar kent een veel langzamer tempo. Vooral in de dienstensectoren die in hoge mate van ICT gebruikmaken is de productiviteit in de VS meer gestegen. In het bijzonder gaat het dan om de detail- en groothandel. Bijna alle ICT-intensieve *dienstensectoren* in de VS kennen een acceleratie van de productiviteitsgroei. In Europa is daarvan alleen bij de banksector sprake.

In *industrieën* die veel gebruik maken van ICT zijn de verschillen in productiviteit tussen de VS en Europa klein. Ook is de hogere productiviteitsgroei in de VS niet toe te schrijven aan de sectoren die de ICT *produceren*. In Europa ontwikkelde de mobiele telefonie zich bijvoorbeeld eerder dan in de VS.

De hogere productiviteit van Europa ten opzichte van de VS begin jaren negentig kan wellicht ook worden verklaard uit een inhaaleffect. Uit de hoogte van de productiviteit blijkt dat Europa zijn achterstand op de VS halverwege de jaren negentig had ingelopen.

Verschillen binnen Europa kunnen worden verklaard uit verschillen in investeringen in kapitaal anders dan IT en het achterblijven van niet IT-gebonden productiviteitsgroei. Met name de grotere Europese landen kenden de tweede helft van de jaren negentig een achterblijvende productiviteitsgroei.

Nederland in Europa

De achterblijvende groei van de productiviteit in Nederland kan deels verklaard worden uit de sterke groei van het arbeidsaanbod in de tweede helft van de jaren negentig. De banengroei betrof vooral banen met een lager dan gemiddelde productiviteit, wat wel moet worden gezien in het perspectief van hoge productiviteitsniveau in Nederland. Hierdoor was de productiviteitsgroei per werknemer beperkt. Van de EU-landen scoorden alleen Griekenland en Portugal lager.⁷ Door het ruime arbeidsaanbod van vrouwen en een sterke groei van de werkgelegenheid resulteerde echter wel een hoge economische groei.

3.2 Demografie

Verenigde Staten – Europa

In tegenstelling tot de Verenigde Staten vormen demografische ontwikkelingen voor Europa een bedreiging. Waar de Verenigde Staten een groeiende en jonge bevolking kennen, krimpt en vergrijsd Europa. Nu ligt de verhouding zo dat er tegenover drie Amerikanen, vier West-Europeanen staan. Binnen 25 à 40 jaar zijn er naar schatting meer Amerikanen dan West-Europeanen. De groeiende bevolking versterkt Amerika's militaire en economische positie in de wereld.⁸

Nederlandse beroepsbevolking stabiel, meer ouderen

De Nederlandse beroepsbevolking groeit sinds een jaar niet meer. In 2003 kromp de beroepsbevolking met 11.000 mensen tot 7,1 miljoen mensen. Vanaf 1998 was de groei elk jaar al afgenomen.⁹ De daling zet een rem op de economische groei. Binnen de beroepsbevolking zijn er wel verschuivingen. De groep 15-24 jaar groeit licht, na jaren van daling, en de groep van 50-64 jaar neemt sterk toe.¹⁰

Participatiegraad

Na Denemarken heeft Nederland in Europa gemiddeld het hoogste percentage werkenden in de leeftijdscategorie 15 tot en met 64 jaar. Als het gaat om mannen, scoort Nederland het hoogst, bij vrouwen moet Nederland Zweden en Denemarken voor laten gaan. Deze hoge positie heeft Nederland ondanks het relatief lage percentage senioren (55-64 jaar) dat

⁷ Zie Europese Commissie, 'Lissabon' waarmaken. *Hervormingen voor de uitgebreide Unie*, Verslag van de commissie voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad, Brussel, Com (2004) 29, januari 2004, p. 33.

⁸ Zie ook *The Economist*, 22 augustus 2002, 'Half a billion Americans'.

⁹ CBS en RIVM-MNP, *Lange termijn bevolkingsscenario's voor Nederland*, 2004.

¹⁰ Zie *Economische Statistische Berichten*, 22 augustus 2003, p. 407, figuur 3.

betaalde arbeid verricht.¹¹ Parallel hieraan is de werkloosheid in Nederland het laagste van alle Europese landen.¹² In arbeidsuren gemeten scoort Nederland minder goed. Ruim veertig procent van de banen wordt in deeltijd vervuld – het gemiddelde in Europa is 18 procent - wat het aantal gewerkte uren drukt.¹³ Uitgesplitst naar mannen en vrouwen wordt het verschil nog pregnanter. In Nederland werkt 72% van de vrouwen met een betaalde baan in deeltijd en van de mannen 21 procent. In heel Europa ligt het gemiddelde bij vrouwen op 30 procent en bij mannen op 6 procent.¹⁴ Mogelijkheden voor verhoging van de arbeidsparticipatie liggen vooral bij de categorie oudere werknemers en bij het aantal door vrouwen gewerkte uren. Verhogen van het aantal gewerkte uren van vrouwen biedt vrouwen meer mogelijkheden op het maken van carrière en verhoogt het maatschappelijke rendement op scholing.

Productiviteit van oudere werknemers

Het vergroten van het arbeidsaanbod van oudere werknemers heeft een loondrukkend effect omdat het arbeidsaanbod vergroot wordt. Maar het heeft tegelijk ook een loonopdrijvend effect omdat de productiviteit afneemt op latere leeftijd.¹⁵ Tot het 50-ste levensjaar neemt de productiviteit gemiddelde genomen toe, om net boven de 50 jaar maximaal te zijn, waarna de productiviteit sterk afneemt. De verhouding tussen productiviteit en loonkosten voor werknemers van 55 jaar en ouder is daardoor erg ongunstig. Naarmate de participatie van werknemer boven de 55 jaar toeneemt, kunnen de loonkosten per product toenemen. Opvallend is dat het omslagpunt in de productiviteitsontwikkelingen tien jaar geleden ruim tien jaar lager lag, tussen de 40 en 45 jaar. Dit betekent wellicht dat investeringen in menselijk kapitaal lonen.

Kosten vergrijzing lopen na 2010 sterk op

Het jaar 2000 was in demografisch opzicht het meest gunstige jaar voor de overheidsfinanciën. De leeftijdsopbouw droeg in dat jaar optimaal bij aan hoge opbrengsten en lage kosten. De groene en grijze druk (zie toelichting onder grafieken) was in 2000 gunstiger dan de jaren ervoor en erna (zie figuren).

¹¹ Zie *Jobs, jobs, jobs, Creating more employment in Europe, Report of the Employment Taskforce* chaired by Wim Kok, 2003.

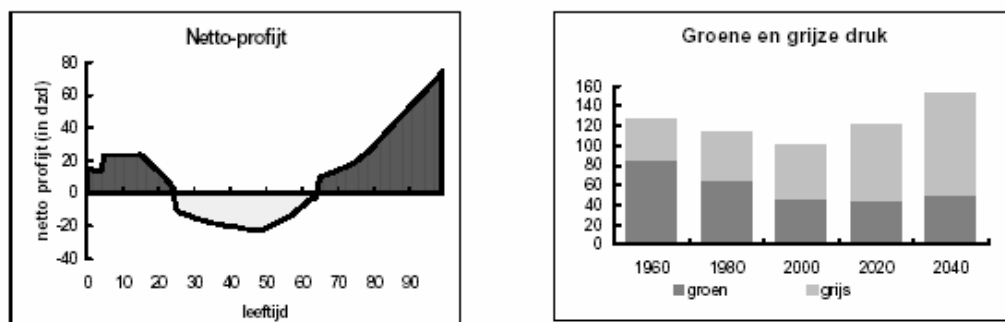
¹² Zie Europese Commissie, 'Lissabon' waarmaken. *Hervormingen voor de uitgebreide Unie*, Verslag van de commissie voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad, Brussel, Com (2004) 29, 2004, p. 34-40.

¹³ Centraal Bureau voor de Statistiek, *The Netherlands on the European Scale*, 2003,

¹⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nederland langs de meetlat*, 2004.

¹⁵ Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, A. Gelderblom, J. de Koning en H. Kroes, *Leeftijdssamenstelling en bedrijfsprestaties*, 2003.

Figuur 3.1 Netto-profit en groene en grijze druk budgettair gewogen (index 2000=100)^a



Bron: CPB. ^a De groene druk betreft de verhouding tussen het aantal 0-19-jarigen en het aantal 20-64-jarigen. De grijze druk is de verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal 20-64-jarigen. Conform het gemiddelde netto beroep op de collectieve middelen is de grijze druk twee keer zo zwaar gewogen als de groene druk.

Overgenomen uit: *Elfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte*, Tweede Kamer Vergaderjaar 2000-2001, 27 805, Nr. 1, p. 41.

Tot 2010 is de situatie redelijk stabiel. Vanaf dat jaar gaat de na-oorlogse generatie met pensioen en lopen de kosten van de vergrijzing sterk op. Hogere uitgaven voor AOW en gezondheidszorg zetten de begroting onder druk.

3.3 Arbeidsmarkt

Een tekort aan hogere opgeleiden ...

Het Centraal Planbureau stelt in het rapport *You ain't seen nothing yet?*¹⁶ dat de toenemende vraag naar hoger opgeleiden geen gelijke tred zal houden met het aanbod van hoger opgeleiden. De groei van het aantal hoger opgeleiden zal afvlakken; er zijn grenzen aan de mate waarin het scholingsniveau van mensen kan worden verhoogd. De vraag naar hoger opgeleiden daarentegen zal blijven toenemen als gevolg van de kenniseconomie, ICT en technologische ontwikkelingen in het algemeen vergen hoger geschoolde werknemers. De Nederlandse Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen betitelde dit als de race tussen onderwijs en technologische ontwikkeling.

... en te weinig banen voor lager opgeleiden ...

De keerzijde van de toenemende vraag naar hoger opgeleiden is dat er minder banen zijn voor lager opgeleiden. De paradoxale situatie kan zo ontstaan dat er enerzijds een gebrek is aan werknemers en anderzijds sprak is van werkloosheid. Deze situatie doet zich sinds eind jaren negentig voor in Duitsland. Er wordt – ondanks de hoge werkloosheid - gesproken over immigratie van kenniswerkers.

... leiden tot grotere inkomensverschillen ...

Het gevolg van de schaarste aan hoger opgeleiden is dat hun inkomens zullen stijgen. De inkomens van lager opgeleiden zullen juist onder druk komen te staan. De inkomensverschillen zullen derhalve toenemen. Door het minimumloon kunnen zelfs mensen werkloos worden omdat hun productiviteit te laag is ten opzichte van het loon. Dit is een zelfstandige bron van zorg die dringend aandacht vraagt.¹⁷

¹⁶ Centraal Planbureau, R. Nahuis en H.L.F. de Groot, CPB discussion paper No 20, *Rising Skill Premia, You ain't seen nothing yet?*, 2003.

¹⁷ Zie ook A.L. Bovenberg en J.P. van den Toren, *Economische Statistische Berichten*, 26 februari 2004, 89e jaargang, nr. 4427, 'Pijlers onder het gezin', D30-32.

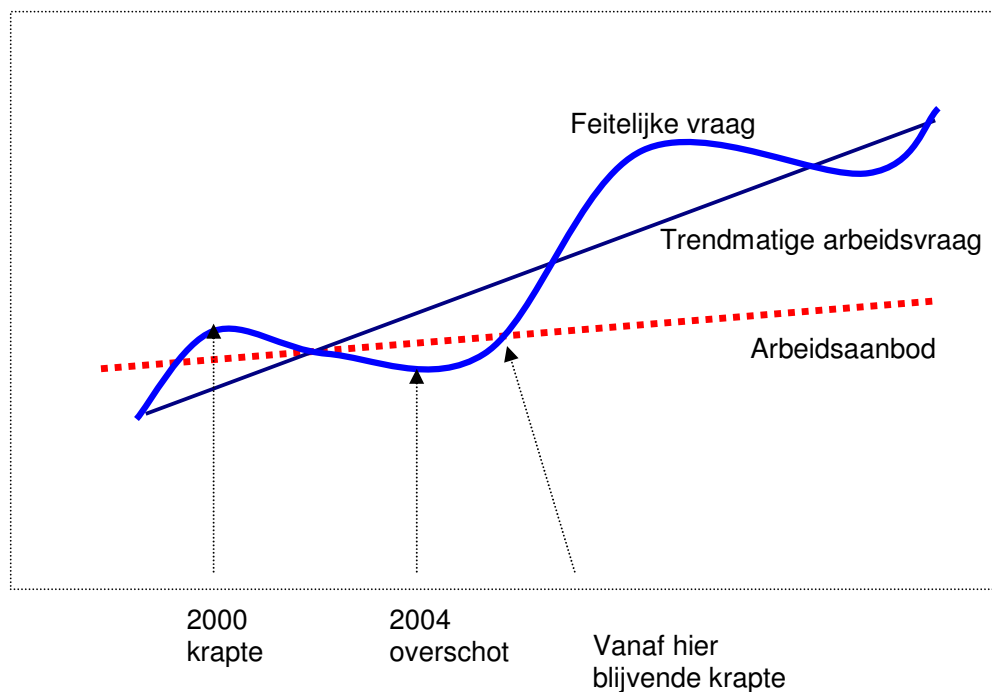
... en zetten de verzorgingsstaat onder druk.

Grotere inkomensverschillen zetten de verzorgingsstaat onder druk. Om de publieke dienstverlening voor iedereen gelijk toegankelijk te houden zijn meer collectieve middelen nodig. Hogere inactiviteit onder lager opgeleiden betekent dat de uitgaven voor sociale uitkeringen stijgen. Meer herverdeling en meer uitkeringen verhogen de marginale tarieven. Dit remt de economische groei. Een slecht functionerende arbeidsmarkt is dus in dubbel opzicht loonopdrijvend. Enerzijds vanwege krapte op de arbeidsmarkt die zich vertaalt in hogere lonen en anderzijds doordat velen langszij blijven vanwege gebrek aan kwalificaties. Dit laatste leidt tot hogere sociale premies. Een bijkomend gevolg van de schaarste aan hoger opgeleiden is dat de collectieve sector in een slechte concurrentiepositie komt met de marktsector. Het recente tekort aan leerkrachten liet zien welke problemen kunnen ontstaan wanneer personeel schaars is. Om de concurrentie aan te kunnen zullen de lonen in de collectieve sector daarom enigszins gelijke tred moeten houden met de marktsector. Dit verhoogt evenwel de collectieve uitgaven.

Omslag op de arbeidsmarkt

De afgelopen jaren bracht de arbeidsmarkt geen evenwicht tot stand tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod. Na een lange periode van werkloosheid ontstond krapte op de arbeidsmarkt. De spanningen op de arbeidsmarkt zijn door de huidige recessie wel iets verminderd. Wanneer echter de economie weer aantrekt zal de mismatch tussen vraag en aanbod weer aan het licht komen.¹⁸ Onderstaande grafiek illustreert de relatie tussen structurele en conjuncturele ontwikkelingen, gegeven de huidige loonverschillen, en laat zien dat onder de huidige conjuncturele problemen op de arbeidsmarkt, hele andere structurele problemen schuil gaan.

Grafiek: Arbeidsaanbod en arbeidsvraag met conjunctuurelement



¹⁸ Zie ook de verontrustende ramingen van het ROA voor de arbeidsmarkt tot 2008 in *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2008*, Maastricht, 2003.

Toelichting bij grafiek:

In de grafiek wordt ervan uitgegaan dat de arbeidsmarkt bij de huidige loonverschillen geen evenwicht tot stand brengt. Wanneer de vraag naar hoger opgeleiden structureel harder groeit dan het aanbod van hoger opgeleiden, zullen de vraag en aanbodcurve – bij de huidige inkomensverschillen - steeds verder uit elkaar lopen. Het *feitelijke* tekort of overschot aan hoger opgeleiden is echter ook afhankelijk van de conjunctuur. Bovenstaand geconstrueerde plaatje laat zien wat mogelijk het geval is. In 2000 was er *feitelijk* een tekort aan hoger opgeleiden. *Structureel* was er wellicht nog steeds een overschot. Op dit moment is er geen duidelijk tekort aan hoger opgeleiden. De economie bevindt zich in een recessie. Wanneer de conjunctuur aantrekt, zou zichtbaar kunnen worden wat we in 2000 zagen, namelijk dat er een tekort aan hoger opgeleiden is. Het zou vanaf dat moment wel eens niet meer kunnen verdwijnen.

De conjuncturele component zou zich in neerwaartse zin kunnen versterken wanneer in een hoogconjunctuur en een krappe arbeidsmarkt de lonen stijgen en Nederland daardoor duurder wordt. In een laagconjunctuur zou dit tot extra werkloosheid kunnen leiden. De mismatch tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod zal zich zonder nader beleid, oplossen door een herstel via de relatieve lonen. Hoogopgeleiden worden dan duurder, laagopgeleiden goedkoper. Dit zal de vraag naar hoger opgeleiden verminderen, maar ook de collectieve sector duurder maken omdat de lonen van hoger opgeleide werknemers in die sector mee zullen moeten stijgen met de lonen in de marktsector. Zonder deze stijging zou de schaarste zich eenzijdig in de collectieve sector nestelen.

Fricities op de arbeidsmarkt

De fricties op de arbeidsmarkt zijn niet alleen kwantitatief maar ook kwalitatief van aard. Kwalitatief in de zin dat het zeer de vraag is of de 'juiste' categorieën mensen in ons sociaal-economisch bestel gestimuleerd worden om betaald werk te verrichten. Geredeneerd vanuit het belang van een hoge arbeidsparticipatie kunnen drie categorieën worden aangespoord zich aan te (blijven) bieden op de arbeidsmarkt: mensen met een uitkering, oudere werknemers en de jongere generatie. Naarmate de prikkels om betaald werk te verrichten voor a) het uitkeringsafhankelijke deel van de beroepsbevolking en voor b) oudere werknemers te gering zijn, komt de druk vooral te liggen bij c) jongere generaties (de gezinsfase). De financiële prikkel om betaald te werken, is bij hen al betrekkelijk groot. Zij staan aan het begin van hun carrière staan en kinderen zijn duur. Juist zij hebben echter vaak te maken met opgroeiende kinderen die om tijd, aandacht en financiële investeringen vragen. Voor hen zijn goede kinderopvang en mogelijkheden tot verlof van belang, zodat de combinatie van zorg en werk mogelijk is en de band met de arbeidsmarkt intact blijft. Van de ouderen - die op zichzelf meer tijd hebben om aan betaald werk te verrichten – is maar een beperkt deel betaald actief. Een en ander impliceert dat mensen in zekere zin tijdens de verkeerde momenten in de levensloop sterk geprikkeld worden om betaald werk te verrichten. Behoeftes en aanspraken van het sociale zekerheidsstelsel en van het onderwijsbestel sluiten niet aan bij de moderne levensloop van mensen en bij het maatschappelijk belang dat toegekend moet worden aan het ouderschap. Dus: alle handen aan dek en investeren in menselijk kapitaal, tegelijkertijd rekeninghoudend met transitie in de levensloop van mensen.

3.4 Conclusie

Uit de analyse komen de volgende kernpunten naar voren:

- De *productiviteit* ligt in Nederland per gewerkt uur op een hoog niveau, maar is de laatste jaren minder toegenomen dan gemiddeld in Europa en zeker in de VS.
- De Nederlandse *bevolking* groeit niet of nauwelijks, hetzelfde geldt voor de beroepsbevolking.

- Vanwege de *vergrijzing* nemen de kosten van de verzorgingsstaat toe (pensioenen, zorg), nu nog matig, maar vanaf 2010 sterk.
- Op de *arbeidsmarkt* dreigt een tweedeling tussen hoger en lager opgeleiden. Dit zet door de toenemende inkomensverschillen de verzorgingsstaat onder druk.
- Het jaar 2000 was demografisch gezien het meest gunstige jaar voor de overheidsfinanciën.

Hieruit kunnen een aantal conclusies worden getrokken.

- De Nederlandse economie heeft een aantal structurele problemen.
- Door de stagnerende bevolkingsgroei droogt een bron van economische groei op. De groei van de economie zal daarom voornamelijk moeten komen van een stijging van de arbeidsproductiviteit, naast een activerend beleid ten opzichte van inactieven.
- Vergroting van het arbeidsaanbod is wenselijk. Hierbij moet ook nadrukkelijk gekeken worden naar het aantal gewerkte uren per werknemer gedurende de levensloop.
- Om de tweedeling op de arbeidsmarkt tegen te gaan zal moeten worden geïnvesteerd in menselijk kapitaal, zodat mensen hun talenten kunnen ontplooiën. Dit draagt tevens bij aan een hogere arbeidsproductiviteit en participatie van oudere werknemers.
- Een kwantitatief arbeidsmarktbeleid heeft als risico dat het opvoeding, zorg en scholing belemmert en leidt tot gezinsverdunning. Tijdsdruk gaat gezinsvorming - voorzover mensen dat willen - in de weg staan. Dat vergroot de demografische spiraalbeweging. Een kwalitatief arbeidsmarktbeleid waarin dat rekening houdt met de levensloop van mensen is nodig.

Deze conclusies wijzen op de noodzaak van modernisering van de verzorgingsstaat en op het belang van een goed werkende arbeidsmarkt voor de Nederlandse economie. Het volgende hoofdstuk gaat hier nader op in.

4 Hoe verder met arbeidsmarkt en levensloop?

De eerder geconstateerde noodzakelijke hervormingen zijn, zo bleek, nauw verbonden met de trendmatige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de economische bedrijvigheid. In dit hoofdstuk wordt dit rapport toegespitst op het actuele thema van de levensloopbenadering. Die benadering sluit aan bij wat in het hoofdstuk over de verzorgingsstaat is geconcludeerd over een nieuwe sociale definitie. Deze moet de nadruk leggen op voorzorg in plaats van nazorg. Sociaal is niet alleen het bieden van inkomensbescherming, maar vooral ook het bieden van ontwikkelingskansen aan mensen. Beide elementen zijn wezenlijk.

Schild voor de zwakke

Allereerst is de overheid een schild voor de zwakke. Zeker in tijden van verandering moet de overheid een duidelijke koers varen en voor hen garant staan. Het is ook om die reden dat de door het CDA bepleitte inkomenspolitiek met gerichte toeslagen voor de meest kwetsbaren in het hoofdlijnenakkoord is opgenomen en met kracht om uitwerking vraagt. Diegenen van wie de draagkracht te kort schiet ontvangen een tegemoetkoming in de kosten, zodat de lasten gemaximeerd zijn. Daarmee is gegarandeerd dat iedereen in de samenleving over voldoende besteedbaar inkomen beschikt om volwaardig deel te kunnen nemen aan de samenleving. Dat is overigens niet alleen een kwestie van rechtvaardigheid en sociale samenhang, maar de zogenaamde toeslagensystematiek is bovendien een onmisbare schakel in de benodigde hervormingen. Zonder een zorgkorting is een stelselherziening in de zorg niet mogelijk. De huurtoeslag gaat scheefwonen tegen en geeft mensen meer keuzevrijheid. De kinderkorting en de kinderopvangtoeslag bieden ouders voldoende financiële middelen om eigen keuzen te maken rondom de opvoeding en zorg.

Ontwikkelingskansen bieden

Het tweede element van de nieuwe sociale definitie, het bieden van ontwikkelingskansen, hangt samen met de sociale dynamiek van de kenniseconomie. De kenniseconomie stelt hogere eisen aan het menselijk kapitaal. Menselijk kapitaal veroudert en moet onderhouden worden. Dit vraagt om een benadering van de sociale zekerheid waarin het accent ligt op voorzorg in plaats van nazorg, op het onderhouden van het menselijk kapitaal in plaats van afschrijven. Om een nieuwe sociale zekerheid die rekening houdt met de levensloop van mensen, met de onzekerheden van de moderne flexibele kenniseconomie en mensen daarom bescherming biedt in onzekere periodes en sociale zekerheid op maat. Dit hoofdstuk gaat hier verder op in.

4.1 Levensloopbenadering

Dynamische kenniseconomie

De stagnerende bevolkingsgroei en het opkomen van economieën in andere delen van de wereld, maken de welvaart in Europa minder vanzelfsprekend. Het “papieren” antwoord op deze ontwikkelingen is geformuleerd op de Europese Top in maart 2000 in Lissabon. Europa heeft destijds de ambitie uitgesproken om “de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.”¹⁹ In 2010 zal dit doel bereikt moeten zijn. Om de daar onderliggende deze ambitie te halen zullen de Europese economieën innovatiever, kennisintensiever en concurrerder moeten worden.

Onderhoud van menselijk kapitaal

Het beter onderhouden van menselijk kapitaal is cruciaal om de kenniseconomie te versterken en gegeven de demografische ontwikkeling. De ervaringen in de afgelopen jaren illustreren het belang van een gezonde arbeidsmarkt. Het aanbod van menselijk kapitaal groeide de afgelopen twee decennia fors omdat gehuwde vrouwen massaal betaald gingen

¹⁹ Zie ook het advies hierover van de SER, *Het nieuwe leren*, nummer 02/10, Den Haag, 2002.

werken. Het gevolg: meer belastinginkomsten, minder uitkeringen, een beperkte loonstijging en een sterkere internationale concurrentiepositie. Dat ging goed, totdat het aanbod geen gelijke tred meer hield met de vraag, en een krappe arbeidsmarkt zorgde voor oplopende lonen en personeelstekorten. Inmiddels is duidelijk dat ons land te eenzijdig steunt op het menselijk kapitaal van kansrijke, relatief jonge mensen. Ondertussen staan veel allochtonen aan de kant, is het aantal arbeidsongeschikten nog te hoog en werken weinig ouderen. De matige infrastructuur voor de combinatie van arbeid en zorg is veelal niet toereikend: er is een gebrek aan flexibele kinderopvang en schooltijden. Behalve de combinatieproblematiek speelt een rol dat de financiële ondersteuning van ouderschap in Nederland zeer beperkt is in vergelijking met andere Europese landen. Geconstateerd moet worden dat ouderschap veelal wordt uitgesteld. Dit dreigt de vergrijzingsproblematiek verder te versterken.

Spanningen op de arbeidsmarkt

In de komende decennia kunnen de spanningen op de arbeidsmarkt verhevigen. Aan de ene kant zullen de demografische veranderingen extra kosten met zich meebrengen voor de gezondheidszorg en pensioenen. Aan de andere kant zijn er veel werkenden nodig, vooral hoger opgeleiden, terwijl het aanbod afneemt. Dat kan in de eerste plaats tot extra loonkosten leiden en daarmee onze concurrentiepositie schaden. Nodig is een verruiming van het arbeidsaanbod op de arbeidsmarkt. Deze verbreding is mogelijk door de inzet van vrouwen, ouderen en inactieven. Om deze draagvlakverbreding te kunnen bereiken, zal in het beleid moeten aansluiten bij de moderne levensloop van mensen.

Immigratie

Met het oog op de spanningen op de arbeidsmarkt kunnen ook hoog opgeleide immigranten van meerwaarde zijn voor de Nederlandse economie. Zij kunnen tekorten op de arbeidsmarkt aanvullen en de vernieuwingskracht van de economie vergroten. Het wegnemen van beperkingen voor kenniswerkers om zich hier te vestigen is daarom gewenst, mits op tijdelijke en gereguleerde basis. Via een puntensysteem kunnen kansrijke immigranten worden toegelaten om in Nederland te komen werken en wonen. Een braindrain van talent moet worden voorkomen. Dit kan door bij het puntensysteem rekening te houden met de noden van het land waar de werkers vandaan komen. Zo kan recht worden gedaan aan de verschillen tussen kenniswerkers. Een arts uit een land met een tekort aan artsen is van een andere orde dan een wetenschapper die een aantal jaren in Nederland onderzoek komt doen. De begeleiding naar de arbeidsmarkt kan waarschijnlijk beter regionaal dan centraal gebeuren. Iedere regio heeft zijn eigen karakteristieken.²⁰

Aan de andere kant moet het voor immigranten waarvan de kansen op de arbeidsmarkt geringer moeten worden ingeschat, juist moeilijker worden zich hier te vestigen. In het bijzonder moeten aan diegenen die naar toe willen komen in het kader van gezinsvorming en -hereniging strengere eisen worden gesteld aan de beheersing van de taal en de gevolgde opleiding. De eisen vergroten de kans dat iemand succesvol in de Nederlandse maatschappij integreert en aan de samenleving kan bijdragen. Maar het gaat om meer dan alleen huisvesting, arbeid en onderwijs. Het gaat ook om sociale cohesie, maatschappelijke participatie, binding en betrokkenheid. Daarom is het van groot belang te zoeken naar de samenbindende waarden om actief burgerschap te kunnen bevorderen.

De moderne levensloop

De levensloop van mensen is de afgelopen decennia veranderd. De gezinsfase is korter geworden en tegelijk drukker, zowel in tijd als in geld. Ervoor en erna zijn nieuwe fases ontstaan, de junior- en seniorfase, waarin mensen als paar zonder kinderen samenwonen. De opleiding is langer geworden. Het deel van de levensloop dat mannen aan arbeid

²⁰ Zie ook CDA (Commissie van der Tak), *Nederland Integratieland. Echte integratie begint bij actief burgerschap*, Den Haag, 2004.

besteden, is afgenomen, terwijl de arbeidsdeelname van vrouwen juist is toegenomen. Meer activiteiten worden gecombineerd in de verschillende levensfasen.

Mensen hebben nu onvoldoende mogelijkheden tot diversiteit in arbeidsdeelname gedurende de levensloop, zonder al te grote breuken in inkomen en loopbaanperspectief. De standaardlevensloop van leren, betaald werken en pensioen, gekoppeld aan het kostwinnerschap is in toenemende mate aan het verdwijnen. De begrensde tijd die mensen tijdens een dag, week, maand of jaar ter beschikking staat, zal per fase in de levensloop op een andere manier verdeeld worden over betaald werken, opvoeden, zorgen, leren en ontspannen. Om die herijking van balansen goed te laten verlopen en ervoor te zorgen dat tijd en inkomen beschikbaar zijn tijdens perioden van deeltijdwerk, afbouw van de loopbaan, scholing, de start van een eigen bedrijf of verlof zijn nieuwe arrangementen nodig.

- In de *gezinsfase* zijn arrangementen nodig die het combineren van betaald werken en zorgtaken mogelijk maken, gezinnen financieel ondersteunen en die overmatige stress en werkdruk in het spitsuur van het leven weten weg te nemen;
- Tegelijk vraagt de dynamische arbeidsmarkt om meer permanente scholing, zodat *oudere werknemers* langer verbonden blijven aan de arbeidsmarkt, tijdig van baan kunnen wisselen, niet vastlopen in een uitgesleten functie en dus *productief* blijven;
- In de sfeer van de sociale zekerheid geldt enerzijds dat de risico's van inkomensderving opgevangen moeten kunnen worden. Zeker in een dynamische en flexibele arbeidsmarkt is dat van belang. Anderzijds zullen de regelingen het *inactieve deel van de beroepsbevolking* meer moeten prikkelen tot participatie.

Een nieuw arbeidsmarkt- en scholingsbeleid zal moeten aansluiten bij de moderne levensloop en bij de noodzaak van levenslang leren. Het concept van de transitionele arbeidsmarkt biedt hiervoor aanknopingspunten.

4.2 Transitionele arbeidsmarkt

Ons land presteert rond de zogenaamde transitie op de arbeidsmarkt - overgangen tussen werk en zorg, werk en scholing, werk en geen werk, enzovoort - niet goed. Voor participatie bevorderende transitie ten behoeve van opvoeding, zorgen en leren is vaak te weinig ruimte. In de gezinsfase wrekt zich dat in de vorm van een zorgpiek (combinatiestress) en van een financieel gezinsdal (dalend inkomen en stijgende kosten). Bij de oudere werknemer wrekt het zich in verouderde kennis en vaardigheden en vervroegde uittreding. Bovendien: het gebrek aan mogelijkheden voor transitie die de participatie bevorderen, keert later vaak als een boemerang terug, namelijk in de vorm van transitie die de participatie belemmeren. Te denken valt vooral aan werkloosheid en vervroegd uittreden, maar ook aan arbeidsongeschiktheid. De transitie 'terug naar de arbeidsmarkt' kent op haar beurt weer tal van belemmeringen. De arbeidsmarkt schiet met andere woorden in transitioneel opzicht kwalitatief tekort.

Gespreide verantwoordelijkheid

Juist vanuit de christen-democratische invalshoek van de gespreide verantwoordelijkheid is het belangrijk dat de transitie in de moderne levensloop ingebed worden in het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid. Een transitionele arbeidsmarkt geeft ruimte aan belangrijke niet-economisch gekwalificeerde activiteiten als zorgen, opvoeden en leren, zonder dat een (tijdelijke) herijking van de balans ten gunste van opvoeden of zorgen direct leidt tot uitsluiting op de arbeidsmarkt en tot een bijna blokkerende terugval in inkomen en loopbaankansen. De deur naar de arbeidsmarkt valt niet in het slot. Veeleer is sprake van een draaideur waardoor men verschillende malen tijdens de loopbaan door naar binnen en naar buiten kan. Voor mannen werkt de draaideur nu vaak slecht aan het einde van de loopbaan waardoor ze vroegtijdig de arbeidsmarkt verlaten, voor vrouwen speelt dit op jongere leeftijd tijdens de gezinsfase. Voorkomen moet worden dat mensen de band met de arbeidsmarkt verliezen.

Participatie bevorderende transities

Bij de vormgeving van een modern arbeidsmarktbeleid gericht op participatie bevorderende transities, spelen op de achtergrond ook *ordeningspolitieke vragen* een belangrijke rol. Waar ligt het zwaartepunt van verantwoordelijkheden: bij a) bij het *individu* dat zelf in de kosten en tijd voor participatie bevorderende transities (opvoeden, zorgen, scholing) moet voorzien, bij b) de *sociale partners* die afspraken maken over bedrijf- of bedrijfstakspecifieke arrangementen of bij c) de *overheid* die zelfstandig rechten en financiële middelen aan mensen toekent, bijvoorbeeld in de vorm van zorgverloven of een persoonlijk onderwijsbudget?

Participatie belemmerende transities

Dezelfde vraag doet zich voor bij het bestrijden van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Waar ligt het zwaartepunt van verantwoordelijkheden? De overheid kan weliswaar prijsprikkels bieden (afstand tussen uitkeringen en lonen) maar er is vooral een grote rol weggelegd voor de eigen verantwoordelijkheid van mensen en hun organisaties (sociale partners).

Drie pijlermodel

In algemene termen is de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale zekerheid een mix die aansluit bij de pensioensystematiek. Hierbij past een drie pijlerstructuur.²¹ De verantwoordelijkheid voor inkomensgaranties is vanuit een christen-democratische optiek in eerste aanleg een eigen verantwoordelijkheid van mensen en van hun organisaties zelf. De overheid treedt daarbij vooral in aanvullende en kaderstellende zin op. De sociale partners hebben in deze optiek een belangrijke rol bij de werknemersverzekeringen WW en WAO en kunnen in CAO's afspraken maken die gericht zijn op inkomenszekerheid, op scholing en verlof etc. Dit is de tweede pijler. Individuen kunnen zorgen voor aanvullende individuele arrangementen in een derde pijler. In de praktijk is de rol van de sociale partners bij de werknemersverzekeringen de afgelopen jaren sterk verzwakt. Herstel van deze verantwoordelijkheid is wenselijk.

4.3 Levensloopregeling

Gegeven het voorafgaande is niet alleen een concept nodig dat het beleid rond de arbeidsmarkt, rond de scholing (met het oog op een grotere arbeidsdeelname van de senioren) en rond de sociale zekerheid (met het oog op participatie van inactieven) weet te verbinden met de eisen die verschillende fasen van het leven aan mensen stellen. Maar bovendien is een concept nodig dat aansluit bij de kenniseconomie en de nieuwe sociale inbedding van solidariteit, waarin voorzorg gaat boven nazorg.

De levensloopregeling maakt de gewenste flexibilisering van de arbeidsmarkt mogelijk en faciliteert transities. In de levensloopregeling kan gespaard worden voor perioden van verlof, aanvullingen bij lagere productiviteit of inactiviteit, flexpensioen, een sabbatical, opstarten van een bedrijf, demotie en ouderschaps- of zorgverlof, scholingsverlof maar ook voor aanvulling in perioden waar inkomensderving plaatsvindt vanwege bijvoorbeeld werkloosheid.²² Reden waarom men in Duitsland spreekt van een 'Vorsorgekonto', een voorzorgrekening.²³ De overheid treedt kaderstellend op via de fiscaliteit (creëert het recht op fiscaal gefacilieerd sparen binnen de levensloop) en biedt ruimte voor invulling van de regeling door werkgevers en werknemers.

²¹ Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Sociaal en zeker. Over een nieuwe balans in sociale zekerheid tussen solidariteit en eigen verantwoordelijkheid in het licht van de arbeidsmarkt*, 2003, met name hoofdstuk 3.

²² Zie ook A.L. Bovenberg, 'De levensloopbenadering', in: J.B. Kuné, *Leven in een ouder wordende samenleving. Generatiebewust vooruitzien in de 21^e eeuw*, Den Haag, 2003, p. 151-178.

²³ Zie bijvoorbeeld *Die Welt*, 25 februari 2004, 'Der Trend zur Frührente ist kollektives Harakiri. Experte: Deutsche sparen und arbeiten zu wenig'.

Voordelen

De levensloopbenadering kent verschillende voordelen.²⁴

1. onderhoud van menselijk kapitaal in plaats van afschrijving;
2. bevordering van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt;
3. creëert ruimte voor combineren van arbeid en zorg en
4. overbrugging van transitieperiodes.

Onderhoud menselijk kapitaal in plaats van afschrijven

Levensloopregelingen kunnen voorkomen dat mensen te vroeg stoppen met betaald werken. Dat vereist dat de baan uitdagend blijft, dat in kerncompetenties van mensen wordt geïnvesteerd, dat scholing bereikbaar is voor werknemers, ook als zij ouder zijn geworden, en dat mensen niet te gemakkelijk kunnen uittreden. Voor carrièrewisselingen en scholing moeten tijd en geld beschikbaar zijn. Als mensen een gedeelte van hun gereserveerde geld, waaronder hun prepensioengelden, kunnen benutten voor scholing, bevordert de overheid het *onderhoud* (voorzorg) in plaats van het *afschrijven* (nazorg) van menselijk kapitaal door de vlucht naar pensioen of VUT.

Flexibelere arbeidsmarkt

De levensloopregeling kan de arbeidsmarkt voor ouderen flexibiliseren. Flexibelere arbeidstijden en deeltijdarbeid hebben de afgelopen decennia ook de arbeidsmarkt voor vrouwen geflexibiliseerd. De werknemersverzekeringen WW en WAO en aanvullende pensioenen zijn gebaseerd op het laatstverdiende loon. Een stapje terug is dan niet aantrekkelijk, omdat de rechten navenant afnemen. De levensloopregeling ondervangt dit nadeel doordat men in een eerdere fase gespaard heeft voor aanvulling op het loon. Deeltijdprépensioen wordt dan mogelijk. Ook krijgt demotie een serieuze kans omdat in perioden met lagere productiviteit, bijvoorbeeld aan het einde van de carrière, het inkomen kan worden aangevuld uit de spaarverzekering. Een levensloopregeling kan aldus worden ingebouwd in het stelsel van inkomensverzekeringen. Het maakt mogelijk dat de overgang van werken naar pensioen op die manier geleidelijk kan plaatsvinden.

Ruimte voor combineren arbeid en zorg

De levensloopregeling kan ook gebruikt worden voor inkomen tijdens periodes van verlof. Het gaat dan niet op kortdurend verlof, wat in de verlofadministratie van een bedrijf wordt bijgehouden, maar om langer durend (parttime) verlof. Door goede verlofmogelijkheden kunnen ouders voor hun kinderen zorgen en tegelijk de band met de arbeidsmarkt behouden. Daarmee investeren ze in hun kinderen en in hun eigen loopbaan. In de juniorfase van de levensloop, wanneer er nog geen kinderen zijn, kan begonnen worden met sparen. Zo wordt sparen een vast onderdeel van het uitgavenpatroon. Een kredietregeling in de levensloopregeling moet overwogen worden. Daardoor kan meer op jonge leeftijd geleend worden en op latere leeftijd in de levensloopregeling worden afgelost door meer of langer te werken of meer te sparen.

Overbrugging van transitieperiodes

De inzet van het tegoed in de levensloopregeling is bedoeld als vervanging van inkomen uit arbeid in perioden dat geen of minder betaalde arbeid wordt verricht. Dit geldt ook voor starters van een bedrijf. Zij kunnen opgebouwde tegoeden gebruiken om een bedrijf te starten als inkomensvervanging tijdens de opstartperiode.²⁵ Periodes van scholing of bezinning kunnen eveneens uit de levensloopregeling gefinancierd worden. Dit bevordert loopbaanwisseling.

²⁴ Zie Lans Bovenberg, Peter Cuyvers en Ab Klink, *NRC Handelsblad*, 21 oktober 2003, 'Levensloopsparen is goed voor iedereen'.

²⁵ Om te zorgen dat ook zelfstandigen van de levensloopregeling gebruik kunnen maken is het nodig dat de levensloopregeling deel uitmaakt van de inkomstenbelasting in plaats van de loonbelasting.

4.4 Verantwoordelijkheidsverdeling: drie pijlers

Een toekomstbestendige sociale zekerheid kent een verantwoordelijkheidsverdeling die bestaat uit een mix van verzekerings- en spaarelementen. De kern van het stelsel is dat mensen in samenspraak met en ingebed in het bedrijf meer verantwoordelijkheid dragen voor het aanwenden van hun spaartegoeden voor het volgen van scholing en inkomenszekerheid. De overheid blijft in ieder geval verantwoordelijk voor het langdurig werkloosheidsrisico en arbeidsongeschiktheid. Voor aanvullingen die daar bovenuit gaan, is ruimte voor sociale partners, het bedrijf en de werknemer. De overheid faciliteert fiscaal. De werknemer heeft zo veel meer invloed op het niveau van inkomenszekerheid dat hij opbouwt. De rol van deze drie pijlers (individu, sociale partners en overheid) komt nu nader aan de orde.

4.4.1 Rol individu

Een deel van de inkomensbescherming en -zekerheid wordt dus ontleend aan vermogen dat mensen gespaard hebben. Dit kan binnen een levensloopregeling. Spaar- en verzekerings-elementen kunnen deels worden uitgeruild, zodat de werknemersverzekeringen houdbaar en de inkomensbescherming op niveau blijven. Het niveau van inkomensbescherming kan binnen bandbreedtes worden aangepast aan de eigen behoeften. Enerzijds door meer of minder te sparen. Anderzijds door ingeval van een uitkering zelf te bepalen in welke mate het gespaarde vermogen ter aanvulling wordt aangesproken. Ook kan de werknemer aan het eind van zijn loopbaan zelf kiezen of hij door langer te werken zijn spaartegoed langer onaangeroerd wil laten (bijvoorbeeld om zijn pensioen aan te vullen²⁶), of eerder wil stoppen en genoeg wil nemen met een lager inkomen. Deeltijdwerk of een baan op een lager niveau worden dan mogelijk, doordat het inkomen op niveau gehouden kan worden door aanvullend inkomen uit de levensloopregeling.

Anderzijds geldt dat diegene die een beroep doet op zijn of haar gespaarde vermogen te maken krijgt met een dalend spaarsaldo. Dat prikkelt uiteraard om op een andere manier inkomen te verwerven. Ook motiveert het werknemers om de arbeidskwalificaties op peil te houden, zodat men een goede positie op de arbeidsmarkt behoudt.

Gedurende de loopbaan zullen keuzes gemaakt moeten worden. Middelen die bijvoorbeeld voor verlof, scholing of anderszins worden opgenomen, staan aan het einde van de loopbaan niet meer ter beschikking voor bijvoorbeeld vroegpensioen. Dit vergt keuzes en appelleert aan de eigen verantwoordelijkheid van mensen en draagt zo bij aan een zorgvuldig omgaan met middelen.

4.4.2 Rol sociale partners

Welke rol hebben sociale partners in dit model? Het model van het premiesparen kan inzicht bieden in de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Bij premiesparen draagt de werkgever bij, mits de werknemer dat ook doet. Of anders gezegd, de werkgever mag belastingvrij het spaardeel van de werknemer aanvullen. De werkgever is hiertoe niet verplicht. Een en ander maakt deel uit van CAO-besprekingen of bedrijfsarrangementen. De werkgever en de werknemer hebben dus beide een verantwoordelijkheid.

Hoeveel collectiviteit?

Hoeveel collectiviteit is nodig in de levensloopregeling? Doordat de levensloopregeling geen verplichte regeling is, maar een fiscale faciliteit, zal de mate van collectiviteit afhankelijk zijn van de afspraken die werkgevers en werknemers daarover zelf maken. Op zichzelf zou de overheid de levensloopregeling verplicht kunnen stellen, bijvoorbeeld door een verplichte storting van werknemer of werkgever. Dit staat echter op gespannen voet met de keuzevrijheid van mensen die kenmerkend is voor de levensloopregeling. Werknemers worden juist in de gelegenheid gesteld hun eigen afweging te maken ten aanzien van de

²⁶ Bij pensioenregeling die gebaseerd zijn op beschikbare premie kan de levensloopregeling zo een buffer vormen.

verdeling van tijd en geld over de levensloop. Een vrijwillig prépensioen biedt wel de keuzevrijheid om al dan niet deel te nemen, maar mist de mogelijkheid om tijd en geld over de levensloop te spreiden.

Groepsregelingen zijn zeker mogelijk. Mantel-CAO's bijvoorbeeld kunnen voordelen bieden door het delen van rendementsrisico's, al zal het voordeel bij sparen beperkt zijn vanwege de lage transactiekosten. Mensen sparen dan individueel binnen een groepsregeling en hebben individuele trekkingsrechten op het gespaarde vermogen.

Tweede of derde pijler?

Tot welke pijler behoort de levensloopregeling? Is het een tweede-pijler-regeling vanwege mantelcontracten en opname in de CAO, of is het een puur individuele regeling in de derde pijler? Aan de ene kant lijkt de levensloopregeling in de derde pijler thuis te horen. De levensloopregeling is een rekening van de werknemer, en in die zin dus iets individueels; de werkgever heeft geen directe beslissingsbevoegdheid over het spaartegoed. Aan de andere kant kunnen de stortingen in de levensloopregelingen wel degelijk groepsgewijs en langs lijnen van solidariteit plaatsvinden. Wanneer het prepensioen overgaat in de levensloopregeling kunnen werkgevers hun bijdrage aan het prepensioen omzetten in bijdragen aan de levensloopregeling. De vraag naar het karakter van de levensloopregeling is dus niet eenduidig te beantwoorden. De levensloopregeling is duidelijk verbonden met de arbeidsrelatie en de afspraken die daarover in CAO's worden gemaakt, maar tegelijk kent het ook sterk individuele elementen.

Bedrijf als gemeenschap

De vernieuwing van de sociale zekerheid is ook een zaak voor werkgevers én werknemer. Beide hebben belang bij een goed werkende arbeidsmarkt. De nadruk op eigen verantwoordelijkheid en employability - de wend- en waarbaarheid op de arbeidsmarkt - is daarom niet eenzijdig een zaak van werknemers. Employability vereist ook de inzet van werkgevers. Zij zullen bij de begeleiding van het personeel, bij het scholingsbeleid en in het kader van de CAO's moeten letten op het onderhoud van het menselijke kapitaal van hun werknemers. Ook zij hebben een 'zorgplicht' als het erom gaat te verhinderen dat werknemers zich eenzijdig ontwikkelen en daarmee als het ware te bedrijfsafhankelijk worden voor hun perspectieven op de arbeidsmarkt. Deze investeringen in de employability van de beroepsbevolking zijn uiteindelijk ook het belang van werkgevers. De klassieke notie van het bedrijf als gemeenschap ging er (impliciet) vaak van uit dat de werknemer ondersteund moest worden als hij of zij het moeilijk kreeg op het werk: bijvoorbeeld zoeken naar een andere functie als gezondheid of zorgverplichtingen de uitoefening van de baan moeilijk maakten. De gemeenschap fungeerde dan als vangnet voor de werknemer. Het is zinvol de notie van een bedrijf als gemeenschap actiever op te vatten. Werknemers blijven in de regel niet hun hele leven bij één werkgever werken en moeten en kunnen minder afhankelijk zijn van het bedrijf voor hun zekerheden. De kenniseconomie en de flexibele arbeidsmarkt vragen met andere woorden om een sociale inbedding. De levensloopregeling biedt mensen de gelegenheid om eigen inkomenszekerheid op te bouwen en vermindert daarmee de afhankelijkheid van de werkgever. Dat maakt ruimte voor een evenwichtige relatie tussen werknemer en werkgever. Het bedrijf moet investeren in het menselijke kapitaal om de productiviteit van (de medewerkers in) de onderneming op peil te houden en stelt daarmee de werknemer (mede) in staat zelfstandig, initiatiefrijk en kansrijk te worden en te blijven. De notie van bedrijfsgemeenschap duidt daarmee ook op een gezamenlijke verantwoordelijkheid en belang voor het op peil houden van vaardigheden, van scholings- en arbeidsmarktkansen. Verantwoord maatschappelijk ondernemen raakt niet alleen de buitenwereld, maar ook de binnenwereld van de arbeidsorganisatie. De overheid kan de arbeidsorganisatie én de werknemer daar ook in stimuleren (fiscale faciliteiten voor scholing/de levensloopregeling etc.), terwijl de sociale partners de voorwaarden daarvoor in de CAO kunnen scheppen.

Poortwachter in de WW

De gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer voor employability kan vertaald worden naar de ontslagprocedure. Werkgevers die gedurende het dienstverband voldoende geïnvesteerd hebben in de employability van hun werknemers, zouden (gedeeltelijk) vrijgesteld kunnen worden van het geven van een ontslagvergoeding. Zij hebben er immers aan bijgedragen dat hun werknemers minder kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt en meer kans hebben om een nieuwe baan te vinden. Werkgevers die deze inspanningen hebben nagelaten, zouden hiervan sterker de gevolgen kunnen dragen. Het nemen van verantwoordelijkheid voor een goed HRM beleid wordt zo beloond. Vice versa zou de werknemer die weinig in zijn eigen employability heeft geïnvesteerd ook niet 'automatisch' recht moeten hebben op een ontslagvergoeding. Bij het poortwachtermodel tijdens de ziekteperiode wordt hetzelfde principe gehanteerd. Werkgevers die nagelaten hebben bij te dragen aan de reïntegratie van hun werknemer, moeten ook na twee jaar nog steeds het loon doorbetalen van hun zieke werknemer. En werknemers die niet bereid zijn om mee te werken aan reïntegratie, bijvoorbeeld door ander werk te accepteren, kunnen eerder ontslagen worden. Naar analogie van de WAO zou bij de WW ook een poortwachter kunnen komen, die kijkt of door de werkgever voldoende geïnvesteerd is in de employability van de werknemer. Uiteraard geldt dit ook voor de werknemer.

4.4.3 Rol overheid

De overheid faciliteert het sparen in de levensloopregeling fiscaal via de omkeerregeling. Jaarlijks mag een deel van het jaarsalaris worden gespaard in de levensloopregeling. In de levensloopregeling kunnen ook verzekeringselementen een plek krijgen, zodat er sprake is van een levensloopverzekering (vergelijk een pensioenverzekering). Naast de jaarruimte voor het pensioentekort kan er een jaarruimte voor het levenslooptekort komen. De levensloopverzekering is bedoeld voor aanvullend inkomen tot 65 jaar. Vanaf 65 jaar geldt de Pensioen en Spaarfondsenwet. Het aangehouden wetsvoorstel levensloop moet daartoe worden uitgebreid naar de inkomstenbelasting; nu valt de regeling in het voorstel onder de loonbelasting.

Middelen

Hoe wordt het spaartegoed in de levensloopregeling gevormd? Allereerst kunnen werknemers zelf sparen in hun levensloopregeling. De stortingen zijn fiscaal aftrekbaar en vallen daarom buiten de vermogensrendementsheffing. Ook werkgevers kunnen storten in de levensloopregelingen van hun werknemers. Er kan bijvoorbeeld afgesproken worden dat een deel van de loonruimte gebruikt wordt voor stortingen in de levensloopregeling. Ook zouden niet opgenomen ADV-dagen, overuren en verlofdagen in geld omgezet kunnen worden en gebruikt voor het opbouwen van een spaartegoed in de levensloopregeling. Werkgevers zouden de opname van levensloopmiddelen kunnen belonen in periodes van conjuncturele neergang of als er weinig werk is. Omgekeerd zou de werkgever ook financiële aanmoedigingen kunnen geven voor niet-gebruik in drukke perioden. Een voordeel voor werkgevers is dat de spaartegoeden buiten de onderneming staan – de rekening is van de werknemer - en dus geen toekomstige verplichtingen omvatten, die op de balans vermeld moeten worden. Voor de werknemer is het voordeel dat hij zijn spaartegoed ongehinderd kan meenemen naar een nieuwe werkgever.

4.5 Verzekering en vrijheid

De levensloopregeling is een groeiemodel. De door de overheid gelegde basis in de vorm van een fiscaal kader kan door werkgevers en werknemers nader worden ingevuld. Ook individuen kunnen hun eigen invulling aan de levensloopregeling geven. Tegoeden in de levensloopregeling kunnen behalve voor verlof ook aangewend worden voor vroegpensioen of als aanvulling op uitkeringen bij werkloosheid en ziekte.

Levensloop en pensioen

Bij het najaarsakkoord is afgesproken dat sociale partners in de Stichting van de Arbeid met een voorstel komen hoe prepensioen en VUT kunnen worden vervangen door een levensloopregeling. Werknemers kunnen dan individueel sparen voor stoppen met werken voor hun 65^e. Een probleem vormt de overgang. Sommige werknemers zijn te veel op leeftijd om nog voldoende spaartegoed te kunnen opbouwen. De vraag is dus hoeveel jaren het kost de vermogenstekorten weg te werken. Gaat men uit van een scheiding bij werknemers van 50 jaar, dan duurt het nog tot 2019 voordat de bestaande regeling verdwenen zijn. Een bezwaar is dat de werknemers zonder aanspraken nog langer op hun solidariteit worden aangesproken. Het kabinet stelde eerder voor om in 2006 de regeling af te schaffen. Beëindiging van de regeling in 2010, wanneer de vergrijzingsgolf aanzwelt, kan als een evenwichtige balans tussen oud en nieuw dienen. De bestaande prepensioen- en VUT-rechten worden dan overgebracht naar de levensloopregeling. Het tekort in het VUT-fonds wordt door de huidige financiering en fiscale begeleiding in 2010 afgerond.

Levensloop en sociale verzekeringen

Door de introductie van de levensloopregeling ontstaat een duaal stelsel, waarin *naast* en *aanvullend* op de wettelijke verzekeringen plaats is voor particuliere spaarregelingen. Met het opnemen van VUT en prepensioen in de levensloopregeling wordt een begin gemaakt met het integreren van arrangementen in de levensloopregeling, waardoor deze een meer volwaardig karakter krijgt. Ook in de levensloopregeling gespaarde vermogens voor verlof dragen daar aan bij. In de levensloopregeling kunnen in beginsel ook de middelen die nu besteed worden aan bovenwettelijke regelingen worden opgenomen. Een en ander is een zaak van sociale partners, waar de overheid zich niet in dient te mengen. In de *verhouding* tussen het wettelijke deel en de aanvullingen kunnen sociale partners zich uitspreken in hun advies over de WW, waarom het kabinet de SER heeft gevraagd in verband met de discussie over de toekomstbestendigheid van de WW.²⁷ Het levenslooperspectief kan in deze afweging een plaats krijgen.

Zekerheid op maat

De in dit rapport bepleitte noodzakelijke hervormingen van de verzorgingsstaat moeten vergezeld gaan van een inkomenspolitiek die zekerheid biedt. In tijden van ingrijpende veranderingen moet de overheid een duidelijke koers varen en een solide inkomensbeleid voeren. Daarvan moeten mensen verzekerd kunnen zijn. De voorstellen voor een nieuwe inkomenspolitiek met gerichte toeslagen dragen hier aan bij.

Voor veel mensen biedt echter de sociale zekerheid echter nu al onvoldoende zekerheid. Zij voelen zich in de snel veranderende kenniseconomie niet beschermd door de huidige regelingen. Zij moeten in staat worden gesteld om in de levensloopregeling te sparen aanvullend op de publieke sociale zekerheid. Deze aanvullingen bieden mensen meer vrijheid om risico te nemen en om transities te maken. Met de middelen in de levensloopregeling kunnen mensen zelf sturing geven aan hun eigen scholing en ontwikkeling, wat bijdraagt aan de gewenste voorzorg. Een nieuwe sociale zekerheid die rekening houdt met de levensloop van mensen, met de dynamiek op de arbeidsmarkt, met de noodzaak om te investeren in menselijk kapitaal, kan mensen bescherming bieden in onzekere periodes en zorgen voor sociale zekerheid op maat.

²⁷ Zie de adviesaanvraag van het kabinet aan de SER over de toekomstbestendigheid WW, van 30 januari 2004.