

Ontwikkelingen en keuzes in het stelsel van werk en inkomen

Inhoudsopgave

1	Lijnen naar de toekomst	1
1.1	Visies op ontwikkelingsrichtingen voor het stelsel van werk en inkomen	2
1.2	Ontwikkelingsrichtingen voor het stelsel: Nederlandse wensen en voorkeuren	5
1.3	Concrete beleidsrichtingen voor Nederland	6
1.4	Slot: het politieke debat over het stelsel van werk en inkomen in de toekomst	14
2	Interne en externe factoren van invloed op het stelsel van werk en inkomen	17
2.1	De invloed van langetermijntrends op het stelsel	17
2.2	Onderliggende waarden van het stelsel	21
2.3	Opvattingen over het stelsel	24
2.4	Conclusies en implicaties voor de ontwikkeling van het stelsel	27
3	Bouwstenen van een stelsel van werk en inkomen	28
3.1	Inkomensbescherming op de arbeidsmarkt	28
3.2	Armoede en de onderkant van de arbeidsmarkt	39
3.3	Transities in de levensloop	46
3.4	Individuele elementen in de sociale zekerheid	52
4	Andere geluiden: adviezen over de toekomst van de verzorgingsstaat	56
	Noten	66

1 Lijnen naar de toekomst

Het stelsel van werk en inkomen zoals wij dat kennen, heeft als doelstelling om bescherming te bieden tegen armoede, werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Het streeft daarbij naar evenwichtige inkomensverhoudingen. Daarnaast ondersteunt het burgers bij het verwerven en bijhouden van kennis en vaardigheden en het inrichten van een levensloop die in balans is. Het Nederlandse stelsel van werk en inkomen is ambitieus van opzet: inkomensverschillen in Nederland zijn relatief beperkt en voorzieningen bevinden zich op een adequaat niveau. Nederlanders hechten aan dit ambitieuze karakter; desgevraagd verklaren zij in enquêtes dat zij ook in de toekomst voorstander zijn van een solidair en activerend stelsel.

Net als in de rest van de geïndustrialiseerde wereld staat het Nederlandse stelsel echter onder druk door een breed scala van ontwikkelingen in economie en maatschappij. Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de behoefte aan sociale zekerheid toeneemt, maar tegelijkertijd zetten zij ook de ruimte voor het stelsel van sociale zekerheid onder druk. Mondialisering en technologische ontwikkelingen dreigen de positie van laag- en mogelijk middelhooggeschoolden op de arbeidsmarkt te ondergraven. Daardoor kan er een tweedeling ontstaan op de arbeidsmarkt. In het verlengde van de positie van laaggeschoolden zijn ook de prestaties van het onderwijsbestel, zeker waar het gaat om de onderwijsuitval, een voortdurend punt van aandacht. Nederland telt momenteel ongeveer 2 miljoen werknemers zonder startkwalificatie. Hun positie is relatief kwetsbaar voor ongunstige ontwikkelingen. Ook meer in den brede zal de concurrentiedruk uit lage(re)lonenlanden indringende vragen opwerpen over de werking van de Nederlandse arbeidsmarkt: moet Nederland de concurrentie met deze landen aangaan of juist uit de weg gaan? En heeft Nederland die keuze wel? Een andere ontwikkeling is de vergrijzing, die de overheidsuitgaven voor ouderdagsvoorzieningen sterk zal doen toenemen, terwijl het tegelijkertijd moeilijker wordt om de daarvoor benodigde belastingen te heffen in een wereld waarin kapitaal en hooggeschoolde arbeid mobieler worden. Ook kan de vergrijzing leiden tot spanning tussen generaties, als het beeld ontstaat dat lusten en lasten van de welvaartsstaat te scheef verdeeld zijn.

Naast deze economische en demografische trends zijn er ook maatschappelijke ontwikkelingen die om een antwoord vragen. Daaronder vallen de toegenomen opleidingsniveaus en zelfstandigheid van vrouwen, de toegenomen variatie in samenlevingsvormen, en de toenemende migratiestromen, legaal en illegaal. Daaronder valt ook de trend dat gezinnen in toenemende mate worden gevormd door mensen met dezelfde achtergrond. Dat kan zich vertalen in een opdeling van de samenleving langs lijnen van etniciteit en sociale positie. Een andere maatschappelijke trend is individualisering. Dit betekent enerzijds dat mensen meer gericht zijn op eigen kunnen en anderzijds ook meer op eigen voordeel.

De ontwikkelingen die hier de revue passeren zijn niet alleen maar bedreigingen voor het stelsel, maar dragen ook mogelijkheden in zich. Laaggeschoolden kunnen profiteren van de toenemende vraag naar persoonlijke diensten die samenhangt met de stijgende zorgvraag vanwege de vergrijzing. Ook de toenemende participatie van vrouwen biedt op

dit vlak mogelijkheden. Globalisering en technologische vooruitgang zijn niet alleen risico's, maar bergen ook de beloften in zich van nieuwe producten en nieuwe markten voor Nederlandse bedrijven. De uitdaging waar Nederland voor staat is ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven in staat zijn om de mogelijke negatieve effecten van ontwikkelingen als globalisering en vergrijzing te weerstaan en tegelijkertijd het maximale te halen uit de mogelijkheden die deze trends ook bieden.

Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de toekomst fundamenteel onzeker is. Over de richting van de trends bestaat betrekkelijk weinig verschil van inzicht. Echter, de kracht waarmee de hierboven geschetste ontwikkelingen zich zullen voortzetten en de effecten die daarmee gepaard gaan, zijn met grote onzekerheid omgeven. Zo bestaat er een levendig debat over de vraag in welke mate globalisering en technologische ontwikkelingen de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolde werknemers ondermijnen. De meningen daarover verschillen aanzienlijk. Sommige ontwikkelingen, die later relevant blijken te zijn, zijn nu nog niet zichtbaar of kunnen over het hoofd worden gezien. Weinig waarnemers hebben bijvoorbeeld 15 jaar geleden voorzien dat de participatie van Nederlandse vrouwen zo sterk zou toenemen. Daarbij komt dat de toekomstige omgeving waarin de Nederlandse economie zal opereren in belangrijke mate wordt bepaald door de reactie van andere landen op de trends. Ook dat is een onzekere factor. Om inzicht te krijgen in de effecten van onzekerheid over toekomstige fundamentele ontwikkelingen kunnen scenario's een nuttige rol vervullen. In een scenario wordt een consistent beeld geschetst van de wereld als een bepaalde fundamentele ontwikkeling, bijvoorbeeld minder of juist meer internationale samenwerking, zich voordoet. Het CPB heeft in de studies *Four Futures of Europe* en *Vier vergezichten op Nederland* een aantal integrale scenario's ontwikkeld en geanalyseerd.¹

Deze nota houdt zich niet bezig met scenario's. De nota inventariseert beleidsmogelijkheden tegen de achtergrond van mogelijke richtingen waarin het stelsel (de instituties) zich in de toekomst kan ontwikkelen. De besproken ontwikkelingen van de externe omgeving worden daarbij als uitgangspunt genomen. Talloze scenario's zijn echter denkbaar. In het licht van deze fundamentele onzekerheid is een belangrijke opgave om de instituties zo vorm te geven dat steeds flexibel ingespeeld kan worden op veranderingen in de externe omgeving. Het stelsel moet robuust zijn, zodat het adequaat functioneert onder sterk verschillende omstandigheden. Voldoende aanpassingsvermogen van bedrijven en werknemers vormt daarom de basis van een toekomstbestendig stelsel.

1.1 Visies op ontwikkelingsrichtingen voor het stelsel van werk en inkomen

Kiezen voor één model?

Maar wat moet Nederland daarvoor doen? Een eerste vraag die opkomt is of Nederland consequent moet kiezen voor één model. In zekere zin is de term model misleidend. Het Scandinavische model of het Angelsaksische model bestaat niet. De verzorgingsstaten van de landen die tot deze groepen behoren vertonen weliswaar overeenkomsten, maar ook veel en grote verschillen. Elk land verschilt in zijn voorkeuren en omstandigheden, en heeft ook een unieke historische ontwikkeling achter de rug die de vormgeving van zijn verzorgingsstaat mede heeft bepaald. Daarbij komt dat ook andere landen nadenken over

een mogelijke herinrichting van hun verzorgingsstaat als reactie op fundamentele ontwikkelingen, zoals vergrijzing, globalisering en toenemende heterogeniteit in de samenleving.

Nederland kan leren van de ervaringen van andere landen, maar zal steeds moeten beseffen dat eenvoudig overnemen van succesvolle instituties uit andere landen geen optie is. Steeds opnieuw is er een integrale afweging nodig om te bepalen of een bepaalde institutie of combinatie van instituties beantwoordt aan de Nederlandse behoeften. Een toekomstbestendig stelsel vereist coherente keuzes. En steeds zullen ‘geleende’ institutionele elementen aanpassing behoeven aan de specifieke Nederlandse situatie, willen zij effectief kunnen bijdragen aan een goed functionerend stelsel. Kortom, Nederland zal op zoek moeten naar bij Nederland passende oplossingen.

Welke globale visies op de toekomst kunnen daarbij als inspiratie dienen? Het CPB heeft in zijn studie *Reinventing the Welfare State* drie hoofdrichtingen geschetst waarin de Nederlandse welvaartsstaat zich zou kunnen ontwikkelen: de gerichte verzorgingsstaat, de universele verzorgingsstaat en de decentrale verzorgingsstaat.²

Gerichte verzorgingsstaat

De gerichte verzorgingsstaat wordt gekenmerkt door een kleinere overheid. In deze zienswijze trekt de overheid zich terug en krijgen burgers een grotere eigen verantwoordelijkheid voor de dekking van de risico's tijdens hun levensloop. Doelmatigheid, keuzevrijheid en privacy zijn kernbegrippen in dit model. Door herverdeling te beperken en daarbij vooral te richten op gezinnen met lage inkomens, kunnen de belastingen sterk worden verlaagd. Inkomensgelijkheid en –zekerheid nemen beide af.

De volgende elementen vormen een meer concrete uitwerking van dit model:

- De huidige sociale verzekeringen worden vervangen door sobere collectieve basisarrangementen, die kunnen worden aangevuld met vrijwillige verzekeringen.
- Daarnaast faciliteert de overheid een vrijwillige individuele spaarrekening die kan worden gebruikt voor het aanvullen van collectief gefinancierde uitkeringen, scholing, ouderschapsverlof, vormen van pensioen en kinderopvang. Burgers krijgen zo de ruimte om sociale verzekeringen te laten aansluiten bij de eigen behoeften en om de eigen levensloop naar eigen inzicht vorm te geven.
- De arbeidsmarkt wordt flexibeler omdat de ontslagbescherming wordt verlaagd en de invloed van werknemersorganisaties afneemt. Daarmee ligt de nadruk niet op het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties en investeringen in aan de baan gerelateerd menselijk kapitaal.
- De prikkel om arbeid aan te bieden verbetert door lagere belastingen en het afschaffen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting.
- De werkgelegenheid van laaggeschoolden verbetert door een verlaging van het minimumloon en het sociale minimum en de gelijktijdige invoering van een inkomensafhankelijke belastingkorting voor werkenden met een laag inkomen (EITC).
- De lagere ontslagbescherming en het sobere uitkeringsregime leiden ertoe dat de lonen voor oudere werknemers een nauwere relatie gaan vertonen met hun productiviteit. Zij blijven daardoor langer concurrerend op de arbeidsmarkt.

- De grotere inkomensverschillen, lagere marginale tarieven, de versoering van de werkloosheidsverzekering en de afgenomen ontslagbescherming stimuleren werkenden om te investeren in hun inzetbaarheid.

Universele verzorgingsstaat

De universele verzorgingsstaat wordt gekenschetst door behoud van de huidige mate van inkomensgelijkheid en solidariteit, en richt zich binnen die randvoorwaarden op het verhogen van de doelmatigheid. In deze benadering zorgt een strenge en effectieve overheid voor goede en breed toegankelijke collectieve voorzieningen. Dat gaat wel ten koste van andere waarden als keuzevrijheid en privacy. Voor economische groei wordt in dit model niet expliciet gekozen.

Elementen die passen in een concrete uitwerking van dit model zijn:

- De verzekeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid worden op het huidige niveau gehandhaafd, maar bieden geen ruimte voor keuzevrijheid.
- Om nalatig gedrag te voorkomen zet de overheid sterk in op maatregelen als strenge controle en toezicht, verplichte deelname aan activeringsprogramma's, en harde sancties bij onvoldoende inspanningen om werk te vinden.
- De arbeidsmarkt wordt flexibeler als gevolg van een versoepeling van het ontslagrecht. Net als in de gerichte verzorgingsstaat ligt de nadruk niet op het stimuleren van duurzame arbeidsrelaties en investeringen in specifiek menselijk kapitaal.
- Diverse fiscale maatregelen, waaronder het afschaffen van de overdraagbare heffingskorting, ruime subsidies op kinderopvang van hoge kwaliteit en de beschikbaarheid van deeltijdbanen geven een sterke stimulans aan de arbeidsparticipatie van vrouwen.
- Ook ouderen worden gestimuleerd te blijven werken doordat de fiscale facilitering van vervroegde uittreding wordt afgeschaft.
- Daarnaast versterkt de overheid de arbeidsmarktpositie voor laaggeschoolde en oudere werklozen door middel van subsidies en banenplannen.
- De versoepeling van het ontslagrecht en actief scholingsbeleid stimuleren investeringen in de inzetbaarheid van werknemers.

Decentrale verzorgingsstaat

In de decentrale verzorgingsstaat is er een grote rol weggelegd voor 'collectiviteiten', groepen mensen met een gedeeld belang, zoals bijvoorbeeld sociale partners. De decentrale verzorgingsstaat zet een stapje terug op het punt van inkomensgelijkheid, inkomenszekerheid en privacy, om een hogere doelmatigheid en variëteit in regelingen en voorzieningen te bereiken. De herverdeling van inkomen wordt sterker gericht op gezinnen met lage inkomens. Van de drie modellen kent deze de laagste economische groei.

De volgende elementen passen in een concrete uitwerking van dit model:

- De sociale partners krijgen de volledige verantwoordelijkheid voor een aantal sociale verzekeringen. Sectorale arrangementen voor de sociale verzekeringen, opleidingen, verlof, kinderopvang en vervroegde uittreding, gaan daardoor variëteit vertonen. In de meeste sectoren worden de sociale verzekeringen versoerd.

- Sectorale uitvoeringsorganen hanteren een streng toezichts- en sanctiebeleid, gekoppeld aan vormen van actief arbeidsmarktbeleid, zoals banenpools voor ouderen. Dit heeft een prijs in de vorm van verminderde privacy.
- Iedere werknemer heeft een individuele spaarrekening, die vaak onderdeel uitmaakt van de CAO-afspraken, die kan worden ingezet voor scholing, zorgverlof, kinderopvang en vormen van pensioen.
- Het karakter van de arbeidsmarkt verandert in deze benadering niet, evenmin als de verdeling van werkgelegenheid over groepen in de samenleving; de ontslagbescherming blijft namelijk ongewijzigd.
- Langetermijnrelaties tussen werkgevers en werknemers bevorderen investeringen in specifiek menselijk kapitaal. Bij economische tegenslag vertrouwen bedrijven op hun interne flexibiliteit, de bereidheid tot loonmatiging en flexibele vormen van arbeid.
- Scholing is primair de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.
- Lagere belastingen bevorderen het arbeidsaanbod en stimuleren scholing.
- Minder dan in de andere modellen wordt er voor gekozen langdurige werkloosheid of werkloosheid onder laagopgeleiden te reduceren. De arbeidsparticipatie van vrouwen wordt ook niet verder bevorderd.
- De overheid verstrekt loonkostensubsidies om de arbeidsmarktpositie van de zwakkere groepen te verbeteren.

De hier gepresenteerde wereldbeelden zijn stereotypen, waarbij de samenleving langs de lijnen van een en dezelfde filosofie is geordend. De feitelijke ontwikkeling van het stelsel van werk en inkomen zal vermoedelijk veel meer het karakter hebben van een combinatie van elementen uit de verschillende visies. In het Nederlandse politieke bestel met zijn inherente noodzaak tot coalitievorming zullen uiteindelijk die elementen van de diverse denkrichtingen worden overgenomen, die over een breder politiek spectrum op draagvlak kunnen rekenen. De uiteindelijke richting die het stelsel van werk en inkomen zal inslaan, zal dan ook enerzijds worden bepaald door dwingende economische en maatschappelijke ontwikkelingen van buitenaf, maar zal anderzijds ook een sterke samenhang moeten vertonen met de specifiek Nederlandse preferenties ten aanzien van vorm, inhoud, reikwijdte en financiering van collectieve voorzieningen. Het vraagstuk van de toekomstbestendigheid van het Nederlandse stelsel van werk en inkomen kan daarmee niet los worden gezien van het type samenleving dat Nederland wil zijn.

1.2 Ontwikkelingsrichtingen voor het stelsel: Nederlandse wensen en voorkeuren

Sociale normen en waarden hebben een belangrijke invloed op de werking van een stelsel van werk en inkomen. De uitdaging is het systeem zo vorm te geven dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij diepgewortelde culturele patronen. Voor Nederland betekent dat concreet dat de kernwaarden van het stelsel overeind moeten blijven. Nederland is een solidaire samenleving. Er is al decennia lang veel maatschappelijke steun voor het Nederlandse stelsel van werk en inkomen. Er is een breed maatschappelijk draagvlak voor de opvatting dat het een taak van de overheid is te zorgen voor een evenwichtige inkomensverdeling. Voor uitkeringen als de AOW, de bijstand en de WIA bestaat veel steun.³

Tegelijkertijd onderschrijft het overgrote deel van de bevolking de stelling dat het stelsel van de sociale zekerheid gedeeltelijk zal moeten meebewegen met trends in economie en samenleving.⁴ Meer dan voorheen leeft daarbij de gedachte dat genereuze en toegankelijke uitkeringsregelingen de noodzaak beperken om zelf inspanningen te verrichten en een eigen inkomen te genereren. Nederlanders leggen juist een toenemende nadruk op de eigen verantwoordelijkheid om uit de uitkeringssituatie te geraken en hebben geen tolerantie voor misbruik of oneigenlijk gebruik.

Inkomenszekerheid en inkomensgelijkheid hebben een prijs in termen van economische groei en werkloosheid. Desgevraagd wil een meerderheid van de bevolking economische offers brengen voor inkomenszekerheid. Bij inkomensgelijkheid ligt dat anders: slechts een (zij het ruime) minderheid kiest voor kleinere inkomensverschillen en accepteert daarbij minder welvaarts groei en hogere werkloosheid.⁵ Nederlanders vinden het hebben van een adequate minimumvoorziening dus belangrijker dan de wens om inkomensverschillen te beperken: zolang de armen niet te arm zijn, mogen de rijken wel rijk zijn.

Elke samenleving kent een eigen balans tussen competitief en coöperatief optreden. Beide zijn nodig. Zonder concurrentie geen uitdaging en geen vooruitgang, maar zonder samenwerking geen samenleving. In een meer competitieve maatschappij wordt het leven meer gezien als een wedstrijd, waarin mensen met elkaar concurreren en het eigen succes (uitkomst) zwaar telt. In zo'n samenleving zullen mensen eerder veronderstellen dat succes een eigen verdienste is. Omgekeerd wordt het minder gezien als pech en meer als een gevolg van het eigen gedrag wanneer iemand anders tegenslag ervaart. In zo'n samenleving zal er minder neiging zijn om omvangrijke sociale verzekeringen te steunen. In een minder competitieve samenleving zal het accent meer op inzet en samenwerken liggen. Naast het individuele succes, is ook het succes voor de bredere groep (hoe dan ook gedefinieerd) van belang.

De balans die een samenleving op dit punt vertoont, gaat terug op de normen en waarden bij burgers zelf. Onderwijs en opvoeding zijn belangrijke doorgeefluiken voor normen en waarden. Is het belangeloos helpen van anderen nastrevenswaardig of is een hoge status of de beste zijn richtinggevend in het leven? De balans die de Nederlandse samenleving vertoont, laat een nadruk zien op overleg en consensus. Dit uit zich onder meer in relatief harmonieuze arbeidsverhoudingen, waarin regulier overleg met en consultatie van sociale partners een grote rol spelen. Nederland kent weinig stakingen en arbeidsconflicten. Dergelijke basishoudingen vormen kostbaar sociaal kapitaal. Ook in de toekomst zal het Nederlandse stelsel een harmonieus stelsel moeten blijven.

1.3 Concrete beleidsrichtingen voor Nederland

De brede beleidsvisies enerzijds en de maatschappelijke wensen en voorkeuren anderzijds vormen de context van het politieke debat. Binnen die context zal het debat over de toekomst van het stelsel van werk en inkomen zich in alle scherpte afspelen. Daarbij laat de discussie zich onderverdelen in drie clusters, samengesteld op basis van de volgende vragen:

1. Welke beleidsconsequenties worden breed gedeeld?
2. Over welk spectrum van beleidsconsequenties bestaat misschien geen consensus, maar wel duidelijkheid: waar zijn de mogelijke beleidsopties helder in beeld?
3. Waar mist het debat nog focus, waar zijn de beleidsopties nog onvoldoende scherp?

1.3.1 Welke beleidsconsequenties worden breed gedeeld?

Tegen de achtergrond van de geschetste economische en maatschappelijke ontwikkelingen lijkt er een brede overeenstemming te bestaan over een aantal consequenties. De eerste daarvan is dat de arbeidsparticipatie zal moeten toenemen. Dat is de enige manier om in een vergrijzende samenleving een hoog niveau van collectieve voorzieningen te handhaven. In een toekomstig stelsel van werk en inkomen moet werk daarom voorop staan. Werk is bovendien meer dan een bron van inkomen, het biedt kansen om talenten te ontplooien en geeft een gevoel van eigenwaarde. Werk brengt mensen samen; het bevordert burgerzin en maatschappelijke samenhang. De werkvloer kan ten slotte een belangrijk vehikel vormen voor de integratie van nieuwe Nederlanders.

De gedachte dat de arbeidsparticipatie omhoog moet, vertaalt zich als vanzelf naar meer concrete beleidsopgaven: vooral bij oudere werknemers, bij vrouwen en aan de onderkant van de arbeidsmarkt is de participatie immers nog onvoldoende. Nederlanders zullen moeten wennen aan de gedachte dat er moet worden doorgewerkt tot aan de huidige pensioengerechtigde leeftijd, en volgens sommigen zelfs tot daarna. Het feit dat vrouwen in Nederland, met name hoogopgeleide vrouwen, nog relatief weinig participeren is een verspilling van talent en een gemiste kans in termen van emancipatie. Vrouwen zullen meer moeten gaan participeren – niet als gevolg van dwang of door eigen keuzes van vrouwen in te perken, maar door ervoor te zorgen dat participatie voor hen de meest aantrekkelijke optie wordt.

Verder zullen Nederlanders moeten leren leven met meer en andersoortige risico's. In een dynamische omgeving vormt het aanpassingsvermogen van zowel burgers als bedrijven de sleutel tot economisch succes. Bedrijven zullen flexibeler moeten kunnen reageren op de felle internationale concurrentie. Maar ook werknemers moeten de vaardigheden bezitten om zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden en te profiteren van nieuwe mogelijkheden. Een goede opleiding en leven lang leren zijn nodig om soepel van de ene baan naar de andere baan, en van de ene sector naar de andere sector te kunnen bewegen. Inkomensbescherming kan niet worden geboden via het beschermen van specifieke banen of sectoren. Dat is een achterhoedegevecht. De arbeidsmarkt zal flexibeler moeten worden. Baanzekerheid zal plaats moeten maken voor werkzekerheid. Een goede inkomensverzekering als brug naar een volgende baan is daarbij een belangrijke randvoorwaarde.

Juist omdat de arbeidsmarkt flexibeler zal moeten worden, is brede inzetbaarheid een sleutelbegrip in een toekomstbestendig stelsel van werk en inkomen. In een meer dynamische wereld wordt het bovendien schadelijker om langere tijd niet mee te doen op

de arbeidsmarkt. Eén van de manieren om brede inzetbaarheid te bereiken is het voortdurend bijspijkeren van menselijk kapitaal. Het onderwijssysteem zal hier op ingericht moeten zijn. Voorschools en initieel onderwijs spelen een beslissende rol bij de opbouw van de noodzakelijke kennis en vaardigheden van de jongere generatie, en daarmee hun arbeidsproductiviteit. Onderwijs van hoge kwaliteit, het voorkomen van schooluitval en het bevorderen van de juiste opleidingskeuzes vormen essentiële onderdelen van beleid gericht op een leven lang leren. Voor een goed functionerende arbeidsmarkt is nodig dat werkgevers een goed zicht hebben op de vaardigheden die een werkzoekende bezit. Dit is vooral van belang bij het overstappen naar een andere sector. Certificering van competenties (door Erkenning van elders Verworven Competenties, EVC) kan helderheid verschaffen die het aannemen en bijscholen van personeel kan vereenvoudigen en stimuleren. Een efficiënte opbouw van menselijk kapitaal vergt dat opleidingstrajecten niet nodeloos lang duren of doublures met reeds aanwezige kennis bevatten. Dit pleit voor een modulair scholingsaanbod met flexibele toelating. Tevens is een goede aansluiting van vooral het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt van groot belang. Een passend aanbod van stageplaatsen en leerwerkplekken dragen daartoe bij. Dit vereist een goede samenwerking van bedrijfsleven en onderwijsinstellingen.

1.3.2 Op welke terreinen zijn de beleidsopties helder in beeld?

i) Een breed of een gericht stelsel, in relatie tot het inkomensbeleid

Het nastreven van gelijkheid en zekerheid vloeit voort uit maatschappelijke wensen en voorkeuren. Jaarlijks bij het bepalen van het inkomensbeeld voor het komende begrotingsjaar - en in het bijzonder bij grote stelselwijzigingen zoals onlangs bij de introductie van het nieuwe stelsel van gezondheidszorg - wordt veel aandacht besteed aan het waarborgen van evenwichtige inkomensverhoudingen. Daarmee wordt recht gedaan aan het belang dat Nederlanders hechten aan het inkomensbeleid. Tegelijkertijd kan deze wens ook tegenkrachten oproepen die zich soms slecht verhouden met het economische fundament van de verzorgingsstaat. Zo vergt verkleining van inkomensverschillen herverdeling, en dus belasting- en premieheffing. Deze heffingen zijn niet kosteloos: mensen zullen bij hogere belastingen minder prikkels voelen om betaalde arbeid te verrichten. Ook wordt de prikkel om zichzelf te verbeteren via carrière of scholing zwakker. En in een steeds internationalere wereld kan ook emigratie van toptalent optreden. Al deze mechanismen hebben tot gevolg dat het inkomen waarover belasting kan worden geheven, wordt verkleind.

Meer in den brede speelt bij het inkomensbeleid een 'driehoeksafruil' tussen het streven naar een evenwichtige inkomensverdeling, het streven om de armoedeval tegen te gaan en de participatie te bevorderen, en de wens van gezonde overheidsfinanciën.

De wens van een evenwichtige inkomensverdeling brengt met zich mee dat elk lid van de samenleving een menswaardig bestaan zonder honger of gebreken wordt gegund. In het verlengde daarvan wordt armoede bestreden, en dus worden inkomens ondersteund van mensen zonder werk of met een laag inkomen. De onvermijdelijke keerzijde van dit inkomensbeleid is de armoedeval. De armoedeval kan alleen fundamenteel worden verminderd als de samenleving meer inkomensongelijkheid accepteert. Bij het bestrijden

van de problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt moet dus altijd een afweging gemaakt worden tussen de mate van inkomensgelijkheid en de omvang van de armoedeval. Dit zou kunnen pleiten voor een krappe definitie van de doelgroep voor inkomenssteun. In dat geval blijven de kosten van belastingheffing relatief beperkt. Dit heeft evenwel ook een prijs. Naarmate de inkomenssteun sneller wordt afgebouwd met het stijgen van het inkomen, wordt de prikkel voor mensen in een uitkering om werk te aanvaarden geringer. Men schiet er in materiële zin tenslotte relatief weinig mee op. Dit probleem doet zich als gevolg van inkomensafhankelijke subsidies ook breder voor aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het richten van inkomenssteun gaat bovendien gepaard met een toenemende complexiteit van het systeem, waardoor de uitvoeringskosten kunnen stijgen en ook het niet-gebruik van regelingen grotere vormen kan aannemen. Bij de afweging moeten ten slotte ook de gevolgen voor de overheidsfinanciën worden meegewogen: het ondersteunen van inkomens is niet kosteloos.

De wens tot herverdeling richt zich niet enkel op de hoogte van het inkomen voor bepaalde groepen, maar ook op de toegang tot elementaire voorzieningen. De huurtoeslag zorgt er bijvoorbeeld voor dat huurwoningen voor lage inkomens betaalbaar blijven. De overheid moet voorkomen dat voor huishoudens de kosten van zorg en wonen zodanig hoog zijn dat de toegang tot deze voorzieningen in gevaar komt. Iets dergelijks geldt ook voor het hebben van kinderen. Tegemoetkomingen in de kosten van kinderen kunnen eraan bijdragen dat het vrij besteedbaar gedeelte van het inkomen niet al te zeer in het gedrang komt. Door een maximum te stellen aan dergelijke kosten, en als overheid het overige gedeelte bij te dragen, kan de toegang tot elementaire voorzieningen gewaarborgd blijven.

Bij dit alles speelt een politiek-maatschappelijke afweging. Is het doel van het stelsel het garanderen van een minimuminkomen in absolute zin of gaat het erom de verschillen tussen inkomensgroepen te verkleinen? Dit is een vraag die zich niet eenvoudig laat beantwoorden. Stelsels met grote relatieve inkomensverschillen kunnen een grotere welvaartsgroei vertonen, waardoor op lange termijn ook werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt een hoger inkomen in absolute termen kunnen hebben dan werknemers in landen met kleinere relatieve inkomensverschillen die minder snel groeien. Echter, naarmate de inkomenssteun meer gericht is op het garanderen van een bepaald minimum en de overlap van groepen die betalen en ontvangen afneemt, kan het maatschappelijke draagvlak voor herverdeling afnemen. Het arrangement wordt dan minder gezien als een verzekering tegen een risico dat een ieder kan treffen, en meer als een belasting zonder tegenprestatie. Daarmee kan er een aanhoudende politieke en maatschappelijke druk ontstaan om de omvang van het stelsel in te perken. Tot slot zijn er aanwijzingen dat niet zozeer het absolute niveau van het inkomen, maar meer het relatieve niveau ten opzichte van het nationale gemiddelde de tevredenheid ermee bepaalt.⁶

ii) Welke risico's vallen binnen het stelsel; hoeveel resteert voor het individu?

Een fundamentele vraag bij elk stelsel van sociale zekerheid is 'hoe verdelen we de risico's?': hoeveel risico's worden gedeeld door de gehele bevolking, en hoeveel risico's laten we bij het individu? Er zijn twee overwegingen die deze keus bepalen, i) de noodzaak om ongewenst gedrag tegen te gaan en ii) de behoefte aan keuzevrijheid.

Sociale verzekeringen richten zich op het afdekken van arbeidsmarktrisico's. Waar het verzekerde risico tot op zekere hoogte beïnvloedbaar is door de ontvanger van de uitkering, kan de verzekering ongewenst gedrag uitlokken: mensen met een brandverzekering worden slordiger met vuur. Zo kunnen ook werknemers en bedrijven zich minder gaan inspannen om het optreden van risico's, en daarmee het beroep op de verzekering, te beperken. Dit ongewenste gedrag kan worden bestreden door partijen een eigen risico te laten dragen. De dekking van de verzekering wordt dan lager. Het alternatief voor zo'n soberder regime is een strikt, dus ingrijpend toezicht en sanctiebeleid. Er is dus een afruil tussen inkomenszekerheid en de kans op werkhervatting enerzijds, en de toegestane inbreuk op de persoonlijke levenssfeer anderzijds. Overigens kunnen toezicht en sancties wel helpen om de maatschappelijke legitimiteit van het stelsel te versterken. Solidariteit wordt makkelijker opgebracht voor mensen die hun ondanks niet in staat blijken een eigen inkomen te verwerven. Bij een strikt regime van toezicht en sancties kunnen burgers er vertrouwen in hebben dat uitkeringen terecht worden toegekend.

Naast de noodzaak om ongewenst gedrag tegen te gaan speelt de behoefte aan keuzevrijheid een rol. Arbeidsmarktrisico's zijn niet gelijk verdeeld over de werknemers. Daardoor is de verzekering voor sommige werknemers te duur en zullen deze de neiging hebben niet mee te doen met de verzekering. Om risicodeling en solidariteit toch mogelijk te maken, wordt de verzekering verplicht gesteld, en dus wordt de keuzevrijheid ingeperkt. Nu is de behoefte aan maatwerk misschien relatief beperkt in een homogene samenleving. Maar naarmate de samenleving diverser wordt, gaat deze inperking van de keuzevrijheid meer knellen. Ook kan de noodzaak van een verplichte verzekering via een brede polis minder voor de hand liggend worden, bijvoorbeeld door de toegenomen scholingsgraad, het gestegen inkomen of de toename aan tweeverdienershuishoudens. Dit alles roept de vraag op of de sociale zekerheid niet meer keuzemogelijkheden zou moeten kennen, bijvoorbeeld via de overgang naar een basisverzekering met vrijwillige aanvullingen. Ook hier wordt de verdeling van risico's over collectief versus individu dan verschoven in de richting van het individu. Aan de andere kant ervaren mensen keuzevrijheid niet altijd als positief. Kiezen kost tijd en inspanning, het leidt tot stress door (de angst voor) foute keuzes, en zelfs goed opgeleide mensen kunnen systematisch verkeerde keuzes maken. Dit pleit voor een rol van de overheid, die kan variëren van verplichtstelling tot het zorgdragen voor transparantie of het definiëren van een goede standaardoptie.

iii) Dynamiek op de arbeidsmarkt, in relatie tot scholing en sociale verzekeringen

Op het gebied van de arbeidsmarkt in brede zin, dat wil zeggen inclusief de interactie met sociale verzekeringen tegen werkloosheid en het actieve arbeidsmarktbeleid, zijn er drie hoofdrichtingen voor het toekomstige beleid. De eerste richting is een marktgerichte benadering, die een grotere dynamiek op de arbeidsmarkt nastreeft via een betekenisvolle vermindering van de ontslagbescherming en die tegelijkertijd de prikkels voor werkaanvaarding versterkt via een sober uitkeringsregime. In deze benadering wordt de solidariteit in het stelsel nog scherper gericht op handhaving van een adequaat minimumniveau en wordt de solidariteit die daarboven uitgaat ingeruild voor een betere werking van de economie. In deze benadering hebben mensen een sterke prikkel om in de

eigen inzetbaarheid te investeren via algemene scholing. Dit bevordert de werking van een transitionele arbeidsmarkt. De tweede richting is een combinatie van markt en overheid, waarbij eveneens de ontslagbescherming wordt verminderd ten behoeve van de dynamiek op de arbeidsmarkt, maar waarbij dit beleid wordt geflankeerd enerzijds door maatregelen die de inkomenszekerheid voor werknemers ondersteunen (via een relatief ruime werkloosheidsverzekering, vooral in de eerste periode van werkloosheid) en anderzijds door maatregelen die beogen de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te ondersteunen door ofwel subsidiëring, ofwel rechtstreekse creatie van werkgelegenheid in de publieke sector. De derde richting tracht de benodigde flexibiliteit op de arbeidsmarkt vooral te bewerkstelligen via interne flexibiliteit, dat wil zeggen door verschuivingen van werkgelegenheid binnen bedrijven. Dit vergt zeer veel in termen van scholing; in deze benadering moeten werknemers die in hun eigen functie overbodig worden, worden opgeschoold naar die functies waar tekorten van personeel bestaan. Vanwege deze nauwe koppeling van scholing aan sector- of bedrijfsspecifieke arbeidsmarkttekorten en -overschotten, is in deze benadering een centrale rol weggelegd voor sociale partners. Een beleid van toezicht en sancties kan in elk van de drie richtingen worden ingepast en vergroot de activerende werking van het stelsel.

iv) Armoede en de onderkant van de arbeidsmarkt

Strategieën ter bestrijding van de armoede hangen samen met stappen ter verbetering van de werking van de arbeidsmarkt aan de onderkant. Rechtstreekse armoedebestrijding door verhoging van uitkeringen ligt in de Nederlandse situatie niet voor de hand. Dit is onder meer zo omdat er weliswaar indicaties zijn voor tekortsituaties, maar deze hangen als regel samen met een complexe stapeling van problemen op het individuele niveau. Er zijn weinig indicaties voor generieke armoedeproblemen in Nederland, een beeld dat ook door internationale vergelijkingen wordt ondersteund. De individuele armoedeproblemen, waarvoor wel indicaties bestaan, en die niet direct aangepakt kunnen worden door een betaalde baan, zouden moeten worden opgelost door maatwerk, bij voorkeur op decentraal niveau. Daarbij zal begeleiding en sturing door de overheid, bijvoorbeeld in de vorm van budgettering, moeten worden afgewogen tegen de vrijheidsbeperking en inbreuk op de privacy van betrokkenen.

De primaire route uit de armoede blijft echter de arbeidsmarkt. De werking van de onderkant van de arbeidsmarkt is echter problematisch. Bezien vanuit de vraag naar arbeid zouden loonkosten in dit segment omlaag moeten, gezien vanuit het aanbod van arbeid zou het verschil tussen werk en uitkering moeten stijgen. Aangezien een daling van het uitkeringsniveau een daling van het sociaal minimum zou impliceren, is dat laatste alleen goed denkbaar via een verhoging van het loonniveau, hetgeen de werkgelegenheidssituatie alleen maar zou doen verslechteren.

In het verlengde van deze diagnose richten strategieën ter verbetering van de werking van de arbeidsmarkt zich op het verlagen van de brutoloonkosten aan de onderkant of het terugdringen van de armoedeval. Verlaging van de loonkosten kan de vorm aannemen van ofwel een subsidie op laagbetaalde arbeid, ofwel een verlaging van premies al dan niet gepaard gaande met een afschaffing van de verzekeringsplicht. Wordt ervoor gekozen om de loonkosten te verlagen via een aanpassing van het WML, dan kunnen fiscale instrumenten een compensatie bieden voor het daarbij te lijden inkomensverlies.

Strategieën ter verlaging van de brutoloonkosten kunnen echter alleen succesvol zijn wanneer tegelijkertijd ook de armoedeval wordt teruggedrongen. Pas wanneer werken ook echt loont, kan worden verwacht dat mensen zich actief aanbieden op de arbeidsmarkt. Dit geldt met name voor alleenverdieners en tweede verdieners. Op de korte termijn zijn de mogelijkheden voor het terugdringen van met name de werkloosheidsval beperkt, gegeven ook de problemen die het verlagen van het sociaal minimum op zou roepen. Op de langere termijn zou dit probleem misschien wel oplosbaar zijn, wanneer het sociaal minimum met een bescheidener tempo groeit dan het WML. Voor sommigen is dit echter in solidariteitstermen een hoge prijs, omdat dit de inkomensverschillen tussen werkenden en niet-werkenden vergroot. De loonkosten kunnen ook worden verlaagd door de productiviteit van laagopgeleide werknemers of uitkeringsgerechtigden te verhogen. Trainingsprogramma's kunnen de uitstroom uit de uitkering verhogen, mits de programma's goed worden vormgegeven.⁷ Een individueel leerrecht tot startkwalificatie en verdere stimulering van werkgevers die in laaggeschoold personeel investeren kunnen werkenden verder helpen.

Tot slot kan worden geprobeerd om via actief arbeidsmarktbeleid en reïntegratie de aansluiting tussen vraag en aanbod te verbeteren. Voor een restcategorie zal wellicht uiteindelijk alleen sociale activering mogelijk blijken. Dat laatste is in zichzelf geen bezwaar, integendeel. Bij een beleid dat rechtstreeks ingrijpt in de positie van mensen in achterstandssituaties, en dat gericht is op het aanbrengen van eigen verantwoordelijkheid voor de grote meerderheid van hen, hoort ook het oog hebben voor de minderheid van diegenen die niet in staat zijn om hun lot in eigen hand te nemen en daardoor buiten de boot dreigen te vallen. Het zoeken naar passende oplossingen voor mensen die duurzaam aan de rand van de samenleving terecht dreigen te komen, is daarmee een logische complement van het beleid.

v) transities in de levensloop

De belangrijkste transities in de levensloop waarbij het overheidsbeleid om de hoek komt kijken zijn die tussen werk en de zorg voor kinderen en bij de overgang naar het pensioen. De overheid beschikt over drie categorieën instrumenten om de combinatie van arbeid en zorg (hier wordt met name de zorg voor kinderen besproken) aantrekkelijker te maken. Allereerst zijn er de specifieke wettelijke regelingen rond ouderschaps- en zwangerschaps- en bevallingsverlof. Daarbij zijn er geen eenvoudige *no-regret*-oplossingen, maar moeten keuzes worden gemaakt. Zo gaat de afweging bij zwangerschaps- en bevallingsverlof tussen enerzijds de behoefte om moeders rond de geboorte van het kind ruime zorgmogelijkheden te bieden, en anderzijds de noodzaak om moeders aantrekkelijk te houden voor werkgevers en ze daarnaast ook weer niet té lang buiten het arbeidsproces te laten blijven. Het is dan zoeken naar het evenwicht. De tweede categorie instrumenten betreft de financiële prikkels om te werken, waarbij vooral het fiscale instrumentarium aan de orde is. Instrumenten als de overdraagbare heffingskorting en de combinatiekorting kunnen grote invloed hebben op de vraag of werken lonend is. Het derde instrument betreft de prijs en vormgeving van diverse kinderopvangmogelijkheden, al dan niet in combinatie met buitenschoolse opvang. Ook hier speelt een kosten-batenanalyse. Door ruimere regelingen en mogelijkheden kan verlichting worden gebracht in de vele praktische en logistieke puzzels waarmee tweeverdieners met

jongere kinderen worden geconfronteerd. Tegelijkertijd moet altijd worden nagegaan of de kosten zich ook daadwerkelijk terugbetalen via een toenemende participatie van vrouwen. En bij al deze afwegingen moet ook nog bedacht worden wat de effecten zijn voor het kind zelf. Is dat het meest gebaat bij een opvang door één van de ouders thuis? Of moeten kinderen juist de kans hebben om op een kwalitatief goede kinderopvang al vroegtijdig kennis en sociale vaardigheden op te doen?

Bij de transitie van werk naar pensioen (of liever: de postactieve fase) spelen twee categorieën overwegingen. Ten eerste zijn er de culturele of psychologische belemmeringen om ouderen in te schakelen dan wel ingeschakeld te houden in het arbeidsproces. Deze factoren hangen op hun beurt weer samen met percepties en mispercepties over het vermeende ziekteverzuim van ouderen, hun vermeende (in)flexibiliteit, hun absorptievermogen voor nieuwe werkwijzen en technologieën, enzovoorts. Bij psychologische problemen passen ook psychologische oplossingen; werkgevers zullen door de groeiende arbeidsschaarste in toenemende mate worden gedwongen om ouderen in dienst te houden en te nemen, en zo over hun koudwatervrees heen worden geholpen. De overheid heeft hier een belangrijke rol in termen van het initiëren en faciliteren van de benodigde bewustwording.

Daarnaast spelen ook economische factoren; deze hangen samen met het verschil tussen productiviteit en beloning bij oudere werknemers. Er zijn aanwijzingen dat voorbij een zekere leeftijd oudere werknemers minder productief worden, terwijl hun beloning niet dezelfde beweging doormaakt (en soms zelfs stijgt als gevolg van leeftijdsafhankelijke beloningselementen). Per saldo worden deze werknemers dan te duur voor het werk dat zij verrichten. Bij deze diagnose passen twee mogelijke oplossingsrichtingen: ofwel de productiviteit wordt aangepast, ofwel de beloning. De 'beloningsroute' behelst dat de beloning van oudere werknemers strakker hun productiviteitsontwikkeling gaat volgen. In deze benadering past ook, dat iets wordt gedaan aan de bevoorrechte positie van oudere werknemers in het ontslagrecht, aangezien die positie eraan bijdraagt dat een verkeerde beloningsstructuur in stand blijft. De 'productiviteitsroute' behelst dat de productiviteit van oudere werknemers op peil wordt gehouden via scholing voor huidige dan wel nieuwe functie. Omdat de terugverdientijd bij scholing van oudere werknemers relatief kort is, ligt het voor de hand eventuele overheidsinspanningen te richten op het zo vroeg mogelijk in de levensloop stimuleren van scholing.

1.3.3 Waar mist het debat nog focus?

Ten slotte zijn er beleidsthema's die voor de toekomst van het stelsel van werk en inkomen van belang zijn, maar waarvoor geldt dat het debat erover nog focus mist, vaak omdat de analytische inzichten nog onvoldragen zijn.

Ontslagkosten voor individuele bedrijven

Er is brede overeenstemming over de notie dat er voor bedrijven kosten verbonden moeten zijn aan het ontslaan van werknemers. Ontslag leidt immers ook tot een last voor de samenleving. Hoe deze kosten precies vorm moeten krijgen, is een belangrijke vraag. Uit oogpunt van doelmatigheid moeten kosten in de vorm van administratieve lasten zo

veel mogelijk beperkt blijven. Voor ontslagkosten zijn verschillende hoofdroutes denkbaar: i) een ontslagvergoeding te betalen door de werkgever aan de werknemer, en ii) een vergoeding van de werkgever aan de overheid, eventueel in de vorm van een verhoogde premie in de werkloosheidsverzekering. Voor beide benaderingen valt iets te zeggen: een ontslagvergoeding compenseert de werknemer voor de schade die hij kan ondervinden als gevolg van het verbreken van de arbeidsrelatie, terwijl een vergoeding aan de overheid (eventueel in de vorm van een gedifferentieerde premie) een compensatie vormt voor de maatschappij als geheel, die de uitkering moet gaan betalen. Belangrijke overweging is verder, dat er op de arbeidsmarkt een verschuiving nodig is van baanzekerheid naar werkzekerheid, waarbij scholing een cruciale rol speelt. Ook hier staan vele routes open, bijvoorbeeld het introduceren van prikkels voor scholing via het ontslagstelsel. Inmiddels wordt op vele plaatsen en door vele partijen, onder meer door de SER, gediscussieerd over de vraag hoe het ideale ontslagstelsel eruit ziet. Vooralsnog is dit debat niet voldoende uitgekristalliseerd om tot specifieke beleidsrichtingen te komen.

Investeren in kinderen

Het belang van voorzorg is een dominant thema in de discussie over de toekomstbestendigheid van het stelsel. Het kabinet investeert dan ook in het bestrijden van voortijdig schoolverlaten en in een betere aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt. Veel deskundigen⁸ zijn van mening dat de voorzorg begint tijdens de eerste levensfase van een kind. Het ondersteunen van kinderen tijdens de allereerste levensfase kan de kans verkleinen op problemen tijdens latere fases in het leven. Dit voorkomt veel leed en verkleint het beroep op de sociale zekerheid, wanneer dit over de gehele levensloop wordt gezien. Maar hoe kinderen precies moeten worden ondersteund is een complex vraagstuk. Daarbij kan de fundamentele vraag over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen ouders en de samenleving niet buiten beeld blijven, te meer daar de preferenties van burgers op dit punt aan beweging onderhevig zijn. Wordt een sterker accent gelegd op formele kinderopvang en voorschoolse educatie?⁹ Of wordt een sterker accent gelegd op het bieden van ruimte aan ouders om arbeid en zorg te combineren door royalere voorzieningen op het terrein van ouderschapsverlof? Of kiezen we voor beide (met navenante budgettaire gevolgen)? De bijbehorende investeringen kunnen zeer grote bedragen beslaan, en hoewel investeringen in jonge kinderen in potentie een hoog rendement lijken te hebben, is het op voorhand niet duidelijk welke partij het beste die investeringen voor zijn rekening zou moeten nemen.

Scholing

Het bijhouden van het menselijk kapitaal tijdens de levensloop wordt algemeen gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle economie. Er is de nodige analyse verricht naar leven lang leren in isolement. Onduidelijk is evenwel hoe de instituties van de verzorgingsstaat beoordeeld moeten worden in relatie tot hun impact op de beslissing van werknemers om te scholen. Belastingheffing, de werkloosheidsverzekering, het ontslagstelsel, en het fiscale regime rond spaarloon, eigen huis en (vroeg)pensioen beïnvloeden de beslissing van werknemers om in zichzelf te investeren en van bedrijven om hieraan mee te werken. Het analytische kader ontbreekt echter om een totaalbeeld te schetsen van de afwegingen die hier spelen.

Spaarelementen

In discussies komen individuele spaarelementen naar voren als een potentieel nuttig onderdeel van het stelsel in de toekomst. Meer eigen verantwoordelijkheid kan helpen om onterecht beroep op de sociale zekerheid in te perken en tevens om burgers de mogelijkheid te bieden een levensloop in te richten die qua tijdsbelasting en consumptiemogelijkheden evenwichtig is. Voor een deugdelijke analyse is een intertemporeel denkkader nodig. De grotere nadruk op individuele keuzemogelijkheden noopt tot verwerking van nieuwe inzichten uit de psychologie en gedragseconomie. Dit alles is nodig om een goed inzicht te verkrijgen in de (kwantitatieve) effecten die het invoeren van dergelijke spaarrekeningen zal hebben. In het geval van spaarelementen geldt dat het extra lastig is om de effecten in te schatten omdat ervaringen in andere landen erg schaars zijn.

1.4 Slot: het politieke debat over het stelsel van werk en inkomen in de toekomst

Wie het gehele spectrum van beleidsvragen rond de toekomst van het stelsel van werk en inkomen overziet, komt tot de slotsom dat het politieke debat zich zal afspelen rond drie kernthema's:

i) *De breedte van het stelsel*

In beginsel kan het stelsel van werk en inkomen worden gericht op het garanderen of handhaven van inkomensvoorzieningen op minimumniveau, waarbij bovenminimale voorzieningen door burgers zelf buiten het stelsel om worden geregeld. Het gevolg daarvan is een stelsel waarbij een zekere mate van (minimum) solidariteit met zo min mogelijk franje wordt opgetuigd, hetgeen vanuit economisch perspectief beschouwd efficiënt is en dus goed is voor het economische draagvlak. Het nadeel is echter dat bij zulke stelsels er een relatief zichtbare verdeling kan ontstaan tussen groepen in de samenleving die per saldo het stelsel financieren en er zelf slechts in beperkte mate gebruik van maken, en groepen waarvoor het omgekeerde geldt. Dat kan ongunstig zijn voor het maatschappelijke draagvlak. Bovendien leidt een dergelijk stelsel weliswaar tot grotere participatie, maar ook tot grotere inkomensongelijkheid. Het alternatief is een stelsel met ruime (bovenminimale) voorzieningen, wat vanuit economisch perspectief minder efficiënt is, maar wel garandeert dat alle groepen in de samenleving in beginsel van het stelsel gebruik kunnen maken en dus het maatschappelijke draagvlak ondersteunt. Deze discussie laat zich niet simpel beslechten; ergens tussen deze uitersten zal een keuze moeten worden gemaakt.

ii) *De dynamiek in het stelsel*

Het hart van het stelsel van werk en inkomen vormt de werking van de arbeidsmarkt. Min of meer onomstreden is de gedachte dat van de arbeidsmarkt

meer veerkracht zal worden gevraagd, omdat economische ontwikkelingen in de toekomst sneller zullen gaan en veeleisender zullen worden. Concreet betekent dat een nieuw evenwicht nodig is in de driehoek ontslagbescherming – inkomensverzekering – scholing. Dat nieuwe evenwicht zal een overgang van baanzekerheid naar werkzekerheid moeten accommoderen. Er is daarom met name een verschuiving nodig van ontslagbescherming naar scholing, zodat de werknemer voor zijn inkomenszekerheid minder afhankelijk wordt van bescherming en meer kan vertrouwen op eigen kracht. Belangrijke vragen die hiermee samenhangen zijn: i) hoe op een effectieve wijze vorm te geven aan de notie van een leven lang leren, welke rol dient de overheid daarin te spelen en welke prikkels kunnen wij geven aan werknemers en werkgevers om te komen tot grotere investeringen in menselijk kapitaal, en ii) hoe geven wij in dit nieuwe evenwicht voldoende aandacht aan de zwakkere positie die werknemers zullen hebben aan onderkant van de arbeidsmarkt – deze laatste vraag speelt overigens breder, zie iii).

iii) *De onderkant van de arbeidsmarkt*

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is een fundamenteel antwoord nodig op de vraag hoe in Nederland het verrichten van laagproductieve arbeid kan worden geaccommodeerd. De zwakke arbeidsmarktpositie van de 2 miljoen laaggeschoolden dient versterkt te worden. De werkloosheid onder laagopgeleiden is twee maal zo hoog als gemiddeld. Dit probleem kan bovendien nog verder verergeren door de toenemende concurrentie van lage(re)lonenlanden en de toenemende kennisintensiteit van de economie. Daar staat tegenover dat de stijgende vraag naar persoonlijke diensten, ook als gevolg van de vergrijzing, weer kansen biedt voor laaggeschoolden. Het mogelijk maken van laagproductieve arbeid vergt op enigerlei wijze verlaging van de (bruto) loonkosten, maar dat stuit al snel tegen de grenzen van de armoedeval. Tegelijkertijd is het complement van deze redenering ook waar: er is een verbetering nodig van de armoedeval, maar dat stuit op het bezwaar dat de loonkosten niet mogen stijgen. Het ligt daarom voor de hand dat alleen een benadering die zich richt op én het verlagen van de loonkosten én het verbeteren van de armoedeval soelaas kan bieden. De reële mogelijkheid dat het probleem van de laaggeschoolden nog in omvang kan groeien, moet daarbij leiden tot de grootst mogelijke creativiteit – én tot de bereidheid om alle taboes nog eens goed tegen het licht te houden.

Deze korte vogelvlucht van thema's, hoe beperkt ook, geeft weer dat het pad naar voren nog allerminst gebaad is. Alleen al op basis van deze brede penseelstreken treedt immers naar voren hoeveel meningsverschillen er mogelijk zijn over de vormgeving van nieuwe accenten in het stelsel van werk en inkomen: er is veel dat ons verdeelt. Toch is er ook veel dat ons bindt: in grote lijnen vinden de doelstellingen van het stelsel van werk en inkomen over een breed politiek spectrum weerklank. Evenzo zal over een breed politiek spectrum worden gedeeld welke richtlijnen wij onszelf voor ogen moeten houden bij het denken over nieuwe accenten in het stelsel van werk en inkomen: wij moeten een evenwicht vinden tussen het ambitieniveau van het stelsel en het economische draagvlak: is de ambitie hoog, dan moet ook het economische draagvlak sterk zijn. Geen land kan het

zich permitteren om te veel ambitie te tonen ten opzichte van wat het economische draagvlak toestaat. Tegelijkertijd moet er ook evenwicht zijn tussen de ambitie van het stelsel en het maatschappelijke draagvlak. Als er te weinig ambitie is ten opzichte van maatschappelijk draagvlak, dan krijgt de samenleving niet de inkomenszekerheid en de risicosolidariteit waar zij om vraagt, als er teveel ambitie is dan creëren wij onbetaalde rekeningen of tegenstellingen tussen degenen die de lusten van het stelsel genieten en degenen die de lasten dragen. Wat ons ten slotte zonder enige twijfel bindt is het streven naar een toekomstbestendig stelsel van werk en inkomen dat geworteld is in een samenleving zonder scheidslijnen, zonder scheidslijnen tussen autochtoon en allochtoon, zonder scheidslijn tussen hoogopgeleid en laagopgeleid, zonder scheidslijn tussen man en vrouw, en zonder scheidslijn tussen jong en oud.

2 Interne en externe factoren van invloed op het stelsel van werk en inkomen

Het stelsel van werk en inkomen is een voornamelijk hoeksteen van het sociaal-economische beleid. Het stelsel vormt een poging om de behoefte aan inkomenszekerheid en risicosolidariteit in de samenleving te realiseren, binnen de randvoorwaarden van economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Deze notitie brengt beleidskeuzes in kaart tegen de achtergrond van mogelijke richtingen waarin het stelsel zich in de toekomst kan ontwikkelen. Ter beantwoording van die vraag passeren hier de belangrijkste economische en maatschappelijke ontwikkelingen de revue, en wordt bezien in hoeverre deze zich laten verenigen met de Nederlandse voorkeuren voor het stelsel van werk en inkomen.

Het stelsel van werk en inkomen voorziet in drie functies: i) het herverdelen van inkomen, ii) het afdekken van risico's door sociale verzekeringen en iii) het bevorderen van doelmatige keuzes bij het investeren in menselijk kapitaal en het aanbieden van arbeid over de levensloop. Het stelsel vormt een onderdeel van de welvaartsstaat in brede zin. Het stelsel bevat verzekeringen voor de arbeidsmarktrisico's (werkloosheid en ziekte/arbeidsongeschiktheid) en het armoederisico (sociale vangnet). Daarnaast kent het stelsel ook elementen die tot doel hebben inkomensschommelingen op te vangen die ontstaan door het combineren van arbeid en zorg of door het volgen van scholing.

De mate van solidariteit in het stelsel van werk en inkomen, wordt bepaald door een samenspel van de maatschappelijke (en politieke) voorkeuren en door de mogelijkheden die de (economische, internationale) omgeving biedt. Dit hoofdstuk tracht enig licht te werpen op dit samenspel. Doel is daarbij om een aantal fundamentele ontwikkelingen te schetsen die het stelsel voor nieuwe uitdagingen plaatst, inzicht te geven in cultureel bepaalde aspecten zoals de onderliggende waarden waarop het stelsel van werk en inkomen rust, en ten slotte te inventariseren welke opvattingen onder de Nederlandse bevolking leven op het gebied van werk en inkomen.

2.1 De invloed van langetermijntrends op het stelsel

De houdbaarheid van het stelsel van werk en inkomen staat onder druk door de invloed van mondialisering, technologische vooruitgang, en tal van maatschappelijke ontwikkelingen.¹⁰ Deze ontwikkelingen leiden tot een geleidelijke verandering van de omgeving waarin het stelsel opereert, die logischerwijs aanpassingen van het stelsel met zich meebrengt. Een overgrote meerderheid van de Nederlandse bevolking onderschrijft de stelling dat in het licht van deze trends het stelsel van werk en inkomen in de toekomst op een aantal punten zal moeten worden aangepast.¹¹

Mondialisering en technologische vooruitgang

Al lange tijd is voor Nederland mondialisering een gegeven. Onze maatschappij in het algemeen en onze economie in het bijzonder raken steeds verder vervlochten met het buitenland. Mondialisering stelt bedrijven in staat internationale kostenverschillen en schaalvoordelen beter te benutten. De productie wordt daardoor doelmatiger, en de prijzen

voor consumenten worden lager. Dit komt uiteindelijk de Nederlandse economie ten goede. Werkgevers, werknemers en consumenten plukken daarvan allemaal in meer of mindere mate de vruchten.¹² Om de kansen die globalisering biedt te kunnen verzilveren, zal de economie zich echter voortdurend moeten aanpassen. Dit stelt hoge eisen aan het aanpassingsvermogen van bedrijven en werknemers. Werknemers zullen meer te maken krijgen met baanwisselingen en zullen vaker moeten overstappen naar een andere sector.

Mondialisering heeft ook schaduwzijden. De banen van mensen komen sterker onder druk te staan. Afstanden worden kleiner, waardoor goederen en productiefactoren als arbeid en kapitaal zich eenvoudiger over landsgrenzen verplaatsen. Hierdoor zullen Nederlandse bedrijven grotere concurrentie uit het buitenland ondervinden, en kunnen bedrijven eenvoudiger hun productie naar het buitenland verplaatsen. Tegelijkertijd lijken machtsverhoudingen te veranderen: bedrijven worden steeds groter en oefenen meer invloed uit, terwijl nationale overheden aan invloed inboeten. Het beleid van andere landen beperkt ook steeds meer de eigen beleidsruimte (beleidsconcurrentie). Een bijkomende consequentie van globalisering is de verslechterde arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden. Ze worden aan een grilligere economie blootgesteld en lopen meer kans op ontslag buiten hun schuld om. Ten slotte worden kapitaal en hooggeschoolde arbeid steeds mobieler, waardoor het voor nationale overheden steeds moeilijker wordt belasting te heffen op kapitaal en het inkomen van hoger opgeleiden.

Een tweede trend is technologische ontwikkeling en de verschuiving naar een meer kennisintensieve productie. Deze ligt aan de basis van onze welvaartsstijging, maar kan ook de kloof tussen de arbeidsmarktposities van hoog- en laaggeschoolden verder vergroten.¹³ Technologische ontwikkeling gaat gepaard met een toenemende vraag naar hooggeschoolde en hoger geschoolde arbeid, terwijl vooral routinematige banen langzaam maar gestaag verdwijnen.¹⁴ Daar staat tegenover dat de extra vraag naar diensten door hooggeschoolde werknemers weer kansen kunnen bieden aan laaggeschoolde mensen. Laaggeschoolden kunnen ook profiteren van de toenemende vraag naar persoonlijke diensten die samenhangt met de stijgende zorgvraag vanwege de vergrijzing. Technologische ontwikkelingen vragen om steeds beter geschoolde werknemers en een continu bijhouden van kennis en vaardigheden. Omscholing tot een andere functie zal vaker nodig blijken te zijn. Ook wordt het schadelijker langere tijd niet mee te doen op de arbeidsmarkt.

De negatieve keerzijden van globalisering en technologische vooruitgang vormen een bedreiging voor de (financiële) houdbaarheid van het stelsel van werk en inkomen. Belasting op kapitaal wordt steeds gevoeliger voor verplaatsingen van deze productiefactor, waardoor overheden gedwongen worden deze belastingen op een concurrerend niveau te houden. Belasting op arbeid wordt ook steeds gevoeliger, omdat bij hogere loonkosten de concurrentiepositie verslechtert en verplaatsing van productiecapaciteit aantrekkelijker wordt. Daarbij nemen de kosten toe van elementen in het stelsel die de dynamiek van de arbeidsmarkt en het investeren in menselijk kapitaal belemmeren. Tegelijkertijd neemt in een meer dynamische omgeving het risico van inkomensschommelingen en de daarmee gepaard gaande onzekerheid toe, waardoor de behoefte aan en het belang van een effectief stelsel van werk en inkomen groter worden.

Een toekomstbestendig stelsel van werk en inkomen is nodig om de negatieve effecten van globalisering en technologische ontwikkelingen op te vangen, en tegelijkertijd maximaal te profiteren van de kansen die de trends bieden. Dit vereist een verhoging van de arbeidsparticipatie en voldoende dynamiek op de arbeidsmarkt. Ook zwaardere inspanningen op het gebied van initieel onderwijs en scholing zijn noodzakelijk voor een blijvend goede aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het is echter niet voor een ieder weggelegd om via scholing tot de hogere productiviteit te komen die voor het functioneren op de arbeidsmarkt nodig zal zijn. Ook voor hen dient ruimte te worden geschapen om te kunnen participeren. In hoofdstuk drie wordt verder ingegaan op dit vraagstuk.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Tal van maatschappelijke ontwikkelingen vragen om nieuwe accenten in het stelsel van werk en inkomen. Een voorbeeld daarvan zijn nieuwe toepassingen van computers, internet en techniek, die het mogelijk hebben gemaakt lossere samenwerkingsverbanden op de arbeidsmarkt aan te gaan. Zo kunnen steeds meer mensen hun (deeltijd)baan combineren met vormen van zelfstandig ondernemerschap, waardoor het klassieke onderscheid tussen werknemers en werkgevers vervaagt (zie verder de box *Van werknemer naar ondernemer*).

De variëteit van samenlevingsvormen is sterk toegenomen. Het belang van het traditionele gezin neemt af ten gunste van alleenstaanden en andere vormen van samenwonen. De stabiliteit van relaties neemt af. Het verbreken van een relatie kan een substantieel inkomensrisico betekenen, vooral voor vrouwen die geen of een kleine deeltijdbaai hebben. Daarnaast worden gezinnen in toenemende mate gevormd door mensen met dezelfde achtergrond. Dat kan zich vertalen in een opdeling van de samenleving langs lijnen van etniciteit en sociale positie. Het opleidingsniveau en de economische zelfstandigheid van vrouwen is sterk toegenomen. Vooral hoger opgeleide vrouwen krijgen steeds later of in het geheel geen kinderen. Het aantal tweeverdieners stijgt, die in Nederland overigens vaak anderhalfverdieners zijn. Het is vooralsnog meestal de vrouw die in deeltijd werkt en het gros van de zorgtaken op zich neemt. Daarmee stijgt ook de vraag naar faciliteiten die een combinatie van arbeid en zorg voor kinderen (en andere verwanten) mogelijk maken.

Behalve veranderende huishoudsamenstellingen zorgt ook de toenemende variëteit in herkomst van mensen voor meer heterogeniteit in de samenleving. Inmiddels is één op de tien Nederlanders van niet-westerse afkomst, en dit aandeel zal waarschijnlijk verder stijgen. Evenals arbeidsmigratie heeft huwelijksmigratie een grote omvang aangenomen. Ook zullen politieke immigranten hun heil blijven zoeken in Nederland. De grotere etnische of culturele heterogeniteit kan het draagvlak voor solidariteit en een ruimhartige welvaartsstaat onder druk zetten, vooral indien duidelijk herkenbare groepen daar een relatief groot beroep op doen. Dit onderstreept het belang van een gericht toelatingsbeleid en de goede integratie van nieuwkomers op de arbeidsmarkt en in de Nederlandse samenleving.

Nederlanders kunnen steeds meer gezonde levensjaren tegemoet zien. Ouderen zullen daardoor een groter deel van de bevolking uitmaken (vergrijzing). De hogere kosten voor ouderdagsvoorzieningen die daarmee gepaard gaan zullen op een evenwichtige manier opgevangen moeten worden. Tegelijkertijd zijn er de laatste decennia steeds minder kinderen geboren (ontgroening), waardoor ook aan de andere kant het financiële draagvlak voor het stelsel is verminderd. Het teruglopende aanbod van jonge werknemers kan de arbeidsmarktpositie van met name geschoolde ouderen versterken. Bedrijven zullen steeds meer oudere werknemers in dienst hebben en zullen het werkproces (flexibele werktijden) en de inrichting van de werkplek meer daarop af moeten stemmen.

Box 1. Van werknemer naar ondernemer

Onder invloed van internationale concurrentie is het bedrijfsleven op zoek naar kansen om de productiekosten te drukken. Het efficiënt inzetten van de factor arbeid krijgt daarbij veel nadruk. Dit heeft tot gevolg dat *outsourcing*, voornamelijk van diensten, een grote vlucht heeft genomen: werkzaamheden die aanvankelijk in loondienst werden verricht, worden thans verricht door zelfstandigen (bijvoorbeeld zzp-ers). Op deze wijze betalen bedrijven alleen voor daadwerkelijk verrichte arbeid en kunnen ze flexibeler omgaan met de personeelsinzet.

Ook burgers zien mogelijkheden als zelfstandig ondernemer. Het aantal startende ondernemers neemt de laatste jaren toe. Het gaat dan niet alleen om bedrijven in klassieke zin, maar ook het aantal zzp-ers neemt toe. Voor oudere werknemers kan het zelfstandige ondernemerschap aantrekkelijk zijn: gebruik makend van hun netwerk en ervaring kunnen ze verschillende klanten diensten aanbieden en daarbij de werktijden in eigen hand houden. Verder kan het starten van een eigen bedrijf zinvol zijn omdat het preventief kan werken. Preventief, omdat eventueel met werkloosheid bedreigde personen door het starten van een eigen bedrijf aan het werk kunnen blijven en in de toekomst zelfs nieuwe werkgelegenheid kunnen bieden. In 2002 kwamen circa 60 duizend banen tot stand door startende ondernemers. Het ondernemerschap kan een realistisch alternatief zijn voor werken in loondienst.

Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat er naast werknemer-werkgeverrelaties nieuwe arbeidsrelaties ontstaan. Dit heeft ook consequenties voor wet- en regelgeving en beleidsontwikkeling. Deze moeten zich niet alleen richten op werknemers in loondienst, maar ook op zelfstandige ondernemers en nieuwe arbeidsrelaties. Belemmeringen voor zelfstandigen moeten worden weggenomen (o.a. administratieve lasten en regeldruk), en de mogelijkheid om terugvalopties te introduceren voor zelfstandigen (bijvoorbeeld door deelname aan collectieve verzekeringen) moeten helder in beeld zijn en waar nodig worden ondersteund door beleid.

Een mogelijk nadeel van de opkomst van deze nieuwe werkvormen is evenwel dat het financiële draagvlak van het stelsel van werk en inkomen geleidelijk kan afnemen, en dat het stelsel ook duurder wordt voor degenen die er wel in participeren. De mate van solidariteit kan eveneens onder druk komen. De nieuwe zelfstandigen kiezen er veelal bewust voor onverzekerd te blijven, of omdat zij vinden dat dit bij hun status hoort of omdat dit eenvoudig voor hen onmogelijk of onbetaalbaar is. Hierdoor is deze groep veelal onverzekerd voor risico's die voor andere participanten op de arbeidsmarkt zijn afgedekt.

Om solidariteit te bereiken en schaalvoordelen te realiseren bevat het stelsel van sociale zekerheid weinig keuzemogelijkheden voor verzekerden. In een samenleving die steeds heterogener wordt, kan dit in toenemende mate als knellend worden ervaren. Ook kan de

noodzaak van een verplichte verzekering via een brede polis minder voor de hand liggend worden, bijvoorbeeld door de toegenomen scholingsgraad, het gestegen inkomen of de toename van het aantal tweeverdienershuishoudens. Daartegenover staat dat het inbrengen van meer keuzevrijheid in de sociale zekerheid de houdbaarheid verder onder druk kan zetten. Mensen die weinig risico lopen, kunnen ervoor kiezen zich niet meer te verzekeren. Hierdoor blijven alleen de meest kwetsbare groepen achter in het stelsel. Dit alles roept de vraag op of, en hoe, meer keuzemogelijkheden in de sociale zekerheid zouden kunnen bijdragen aan een grotere welvaart of welvaartsbeleving.

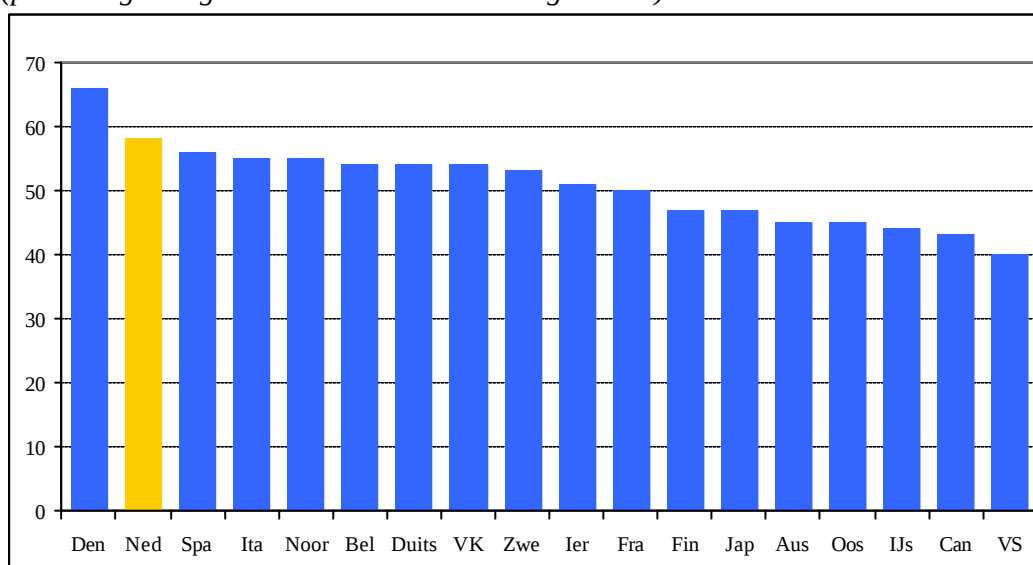
2.2 Onderliggende waarden van het stelsel

Het maatschappelijke draagvlak voor, en de mate van solidariteit in, het stelsel van sociale zekerheid wordt bepaald door waarden en opvattingen in de samenleving. Drie waarden zijn hier relevant, de eerste twee bespreken we meer uitgebreid.¹⁵ Een eerste grondhouding is *solidariteit* met anderen. Naast solidariteit is ook het *vertrouwen* van belang dat mensen hebben, zowel onderling als in de overheid. Zonder onderling vertrouwen komt solidariteit moeilijk van de grond. De derde grondhouding betreft de *risicohouding* van de bevolking. Dit is van belang bij de inrichting van een stelsel dat zekerheden biedt.

Solidariteit

De bereidheid tot solidariteit – het herverdelen van inkomen en het delen van risico's – hangt samen met fundamentele opvattingen over de achterliggende oorzaak van inkomensverschillen en het optreden van risico's zoals werkloosheid. Wie denkt dat iemands zwakke maatschappelijke positie vooral samenhangt met ongelukkige omstandigheden, is relatief snel bereid tot onderlinge hulp en solidariteit. Wie echter denkt dat dit vooral duidt op een gebrekkige inzet van betrokkene, is minder snel tot solidariteit geneigd. Nederlanders denken in meerderheid dat toevallige factoren zoals pech en geluk, die los staan van eigen inzet, een bepalende invloed hebben op iemands positie in de maatschappij (figuur 2.1). Er is daarom relatief veel bereidheid om een stelsel dat veel solidariteit biedt te steunen. Anderzijds geldt dat in een uitgebreid stelsel mensen een relatief geringe prikkel hebben om zich in te spannen om werk te vinden, carrière te maken of een opleiding te volgen. Stelsel en opvattingen beïnvloeden elkaar. Een vergelijking van landen laat zien dat meer mensen denken dat inkomens afhangen van toevallige factoren, naarmate de omvang van het sociale zekerheidstelsel groter is.¹⁶ Al dan niet onder externe druk kunnen opvattingen en stelsel zich beide aanpassen.

Figuur 2.1 Geluk en pech zijn bepalend voor iemands positie in de maatschappij
(percentage burgers dat het met deze stelling eens is)



Bron: World Values Survey, European Values Survey, diverse jaren.

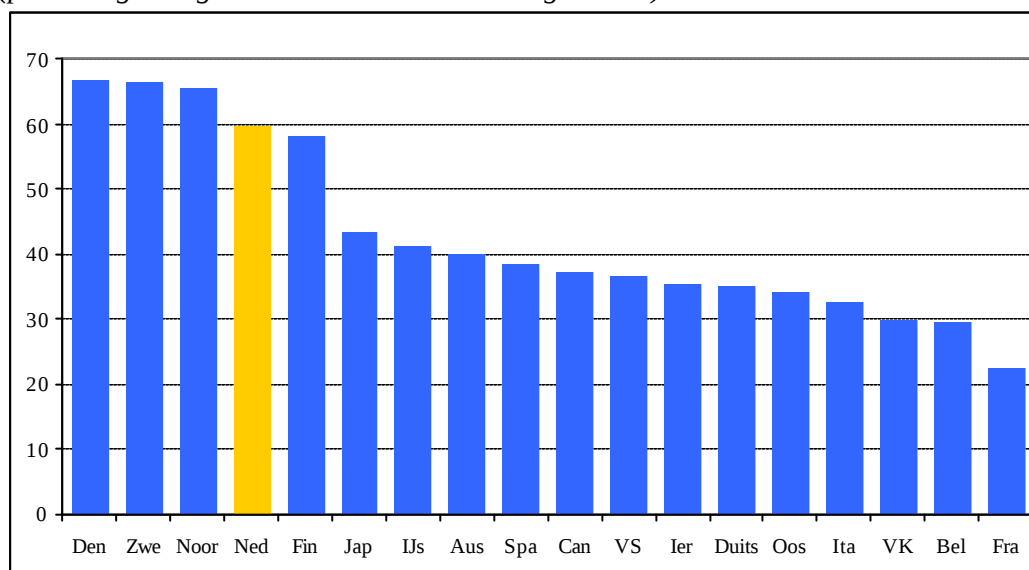
De waarde die Nederlanders hechten aan solidariteit kan ook worden afgelezen uit de consistent brede steun voor het stelsel van werk en inkomen in de afgelopen decennia (zie verder sectie 2.3). Ook sommige gedragingen zijn consistent met de visie dat solidariteit in Nederland een belangrijke waarde is. Zo behoort Nederland tot de landen in Europa waar het meeste vrijwilligerswerk wordt verricht en waar relatief veel aan goede doelen wordt gegeven.¹⁷

Onderling vertrouwen

Het maatschappelijke draagvlak van een stelsel voor sociale verzekeringen is gebaat bij een groot onderling vertrouwen tussen de deelnemers. Dit bevordert dat iedereen zijn bijdrage levert en dat niemand ten onrechte gebruik maakt van het stelsel. De Nederlandse samenleving kende altijd een relatief groot onderling vertrouwen. In 1999 dacht 60% van de Nederlanders dat andere mensen in het algemeen goed te vertrouwen waren. Samen met de Scandinavische landen vormde Nederland van oudsher de groep van 'high trust societies' (figuur 2.2). Maar hoe dat beeld er nu uit ziet, daarover bestaat onduidelijkheid. Enerzijds schetsen kranten en populaire media een beeld van toenemende tegenstellingen in de samenleving en een kloof tussen de burger en de politiek. Anderzijds ondersteunt recent – zij het beperkt – onderzoek (maart 2006), in opdracht van het

Ministerie van SZW het beeld met betrekking tot het onderlinge vertrouwen. Nog steeds is 60% het eens met de stelling dat mensen in het algemeen goed te vertrouwen zijn.¹⁸

Figuur 2.2 Mensen zijn in het algemeen goed te vertrouwen
(percentage burgers dat het met deze stelling eens is)



Bron: World Values Survey, European Values Survey, diverse jaren.

Onderling vertrouwen is ook gerelateerd aan de percepties die burgers hebben over de mate waarin door andere burgers misbruik wordt gemaakt van uitkeringen en belastingen worden ontdoken. Voor beide zaken geldt dat, vergeleken met andere Europese landen, Nederlanders van mening waren dat fraude en ontduiking weinig voorkomen.¹⁹ Daaruit spreekt onderling vertrouwen. Ook hier lijkt het overigens zeker mogelijk dat zich in recente jaren een verschuiving heeft voorgedaan. Meer recente gegevens zijn op dit gebied echter niet voorhanden. In ieder geval vinden Nederlanders het wel belangrijk dat ze erop kunnen vertrouwen dat uitkeringen terecht worden toegekend. Mensen met een uitkering moeten ertoe worden aangezet zich maximaal in te zetten bij zoeken naar werk. Inactief gedrag zou immers het draagvlak voor solidariteit en herverdeling kunnen ondermijnen. Inactief gedrag kan worden ontmoedigd door een streng handhavingsbeleid of door mensen zelf mee te laten delen in de kosten van bijvoorbeeld werkloosheid. Op beide fronten vinden mensen dat in de toekomst strengere voorwaarden zouden kunnen worden gesteld aan het gebruik van de sociale zekerheid. Zo vindt 80% van de bevolking dat uitkeringsgerechtigden moeten worden gekort op hun uitkering, als ze zich onvoldoende inspanssen bij het zoeken naar werk. Ook de toegang tot de werkloosheidsverzekering zal moeilijker moeten worden, denkt 55%.²⁰

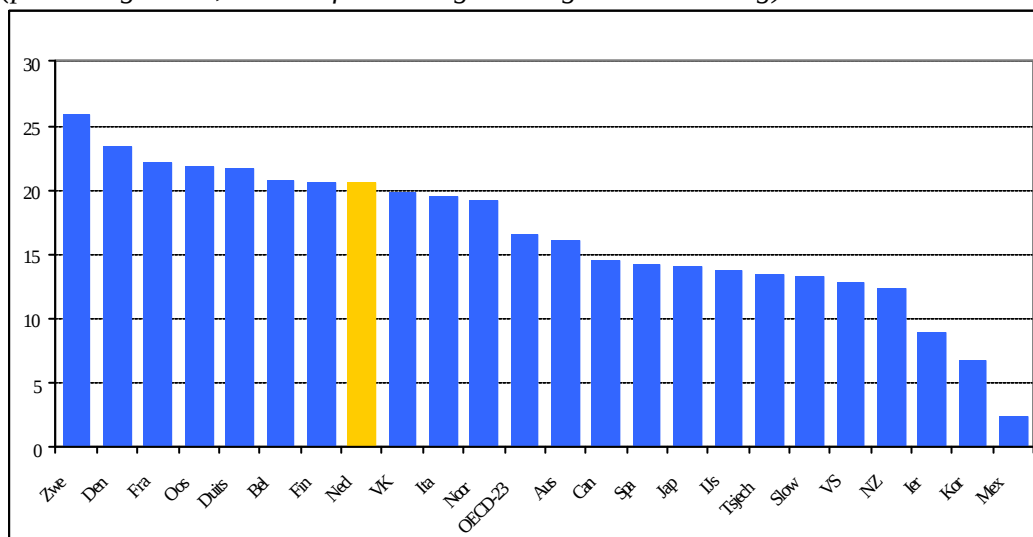
Verantwoordelijkheid delen met de overheid

Gezien de coördinerende rol die een overheid in elk stelsel speelt, is het ook van belang hoeveel verantwoordelijkheid burgers willen overlaten aan de overheid. Centraal daarbij staat de vraag hoe men de verantwoordelijkheidsverdeling ziet tussen individu, maatschappelijk middenveld en overheid. Nederland neemt een middenpositie in als het gaat om het vraagstuk van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen individu en overheid. Nederland scoort iets onder het OESO-gemiddelde op een schaal die aangeeft in welke mate mensen vinden dat de overheid (en niet primair de mensen zelf) verantwoordelijk is voor het welzijn van burgers.²¹ De ideeën die hierover in de Europese landen leven, liggen overigens betrekkelijk dicht bij elkaar. Opvallend is dat Nederlanders, hoewel niet altijd tevreden over de overheid, meer op de overheid zijn georiënteerd dan inwoners van Frankrijk, Oostenrijk, Zweden, Finland en Denemarken, die allen een grotere welvaartsstaat hebben dan Nederland.

2.3 Opvattingen over het stelsel

De opvattingen van Nederlanders rond solidariteit, risico en onderling vertrouwen worden weerspiegeld in het huidige stelsel. De omvang van het Nederlandse stelsel is vrij groot in internationaal perspectief, maar behoort niet tot de absolute top. De uitgaven aan sociale zekerheid zijn lager dan die van Frankrijk, België, Duitsland en de Scandinavische landen (figuur 2.3).

Figuur 2.3 Uitgaven aan sociale zekerheid in internationaal perspectief, 2001
(percentage BBP, exclusief bestedingen aan gezondheidszorg).



Bron: W. Adema en M. Ladaique, *Net Social Expenditure*, OESO, 2005.

Het Nederlandse stelsel van werk en inkomen geniet al decennia lang een stabiele en omvangrijke steun onder de bevolking.²² Er is een breed maatschappelijk draagvlak voor de opvatting dat het een taak van de overheid is te zorgen voor een evenwichtige inkomensverdeling. Feitelijk is de inkomensverdeling de afgelopen twintig jaar ook nauwelijks veranderd. Ook het bevorderen van arbeidsparticipatie, bijvoorbeeld door het

aanbieden van scholing, belastingvoordelen of hulp bij het zoeken naar een baan, wordt gezien als overheidstaak. Uitkeringen als de AOW, de bijstand, de WW en de WAO, kunnen rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak. De maatschappelijke steun voor de WW vertoont een enigszins afwijkend beeld: er is een duidelijke groep die deze uitkering te hoog vindt. Deze enquêteresultaten werpen enig licht op de vraag hoe solidair men is met degenen die het minder goed getroffen hebben: aan mensen die kunnen werken, worden strengere eisen gesteld.

Nederlanders vinden dat aanpassingen nodig zijn.

De Nederlandse samenleving verandert voortdurend. Ook het stelsel van werk en inkomen is geen statisch geheel. Onder invloed van externe ontwikkelingen, sociale veranderingen en maatschappelijke voorkeuren in het verleden zijn de arrangementen van de verzorgingsstaat geëvolueerd tot wat ze nu zijn. In de toekomst zal dit niet anders zijn. Nederlanders zien hun omgeving veranderen als gevolg van trends als de individualisering, globalisering, technologische ontwikkelingen en vergrijzing. Een overgrote meerderheid van de bevolking onderschrijft de stelling dat vanwege deze trends ook het stelsel van de sociale zekerheid zal moeten worden aangepast.²³ Daarbij spelen enkele fundamentele afwegingen.

Meer dan voorheen leeft de gedachte dat arbeidsmarktrisico's te beïnvloeden zijn door werknemers en werkgevers, en dat genereuze en toegankelijke uitkeringsregelingen de noodzaak beperken om zelf inspanningen te verrichten en een eigen inkomen te genereren. Solidariteit en inkomenszekerheid hebben een prijs in termen van economische groei en werkloosheid. In het 21minuten-onderzoek is Nederlanders gevraagd hoe zij staan in dit fundamentele dilemma tussen economische efficiëntie en solidariteit.²⁴ Voor inkomenszekerheid wil een meerderheid economische offers brengen. Ruim de helft (57%) opteert voor een toekomst waarin de overheid meer inkomenszekerheid biedt, ook al betekent dat minder welvaartsgroei en een hogere werkloosheid. Bij inkomensgelijkheid ligt dat anders: minder dan de helft (45%) kiest voor kleinere inkomensverschillen en accepteert daarbij minder welvaartsgroei en hogere werkloosheid. Deze keuzes suggereren dat inkomenszekerheid zwaarder lijkt te wegen dan inkomensgelijkheid.

Het SCP heeft in een grootschalig onderzoek burgers gevraagd naar het gewenste stelsel van sociale zekerheid in 2020. Daaruit spreekt een voorkeur voor een solidair en activerend stelsel. Het huidige stelsel krijgt steun van een grote meerderheid. Het draagvlak voor het stelsel blijft groot als het strenger wordt en de overheid een werkplicht voor uitkeringsgerechtigden invoert. De steun voor het stelsel brokkelt echter snel af als de overheid zich terugtrekt en een belangrijk deel van de verzekeringen overlaat aan óf de werkgevers óf de burgers zelf. Een stelsel waarin iedere burger een laag basisinkomen krijgt en verder alles zelf moet regelen krijgt zeer weinig steun.

Ook in de 21minuten-enquête is gevraagd naar het gewenste stelsel (in 2040) aan de hand van de uitgewerkte toekomstbeelden uit *Vier vergezichten op Nederland* van het CPB. Bij hun keuze werden mensen geconfronteerd met (theoretische) afwegingen in termen

van economische groei, werkgelegenheid, omvang van de overheid en het stelsel, inkomensverschillen, milieubelasting en immigratie. Het toekomstbeeld met de hoogste groei, minste sociale zekerheid, kleinste overheid en grootste inkomensverschillen kreeg duidelijk de minste stemmen. De andere toekomstbeelden kregen alle ongeveer gelijke steun. Ook uit dit onderzoek blijkt dat solidariteit een kernwaarde is. Het laat echter ook zien dat de opvattingen over het toekomstige stelsel zeker niet uniform zijn, en dat er aanzienlijke ruimte is voor debat.

Box 2. Nederlanders over het stelsel van werk en inkomen

Enkele maanden geleden is in opdracht van het ministerie van SZW een beperkt onderzoek gedaan naar de opvattingen van Nederlanders over zaken als werken, inkomen en uitkeringen. Dit onderzoek op basis van acht groepsgesprekken en een enquête, kan worden gebruikt om de bovenstaande bevindingen een nadere inkleuring te geven.²⁵ De deelnemers aan de gesprekken hechten veel waarde aan zekerheid en solidariteit. De resultaten van hierboven aangehaalde studies, onder andere van het SCP, worden bevestigd. Tijdens de groepsgesprekken blijkt dat er nauwelijks steun is voor lagere uitkeringen; die moeten op niveau blijven. En in geval van een versobering van de uitkeringen geeft men vrijwel unaniem aan zich vrijwillig te zullen bijverzekeren mits de premies betaalbaar zijn. Risico's rond het inkomen willen mensen kennelijk niet graag zelf dragen. De voorkeur om inkomensrisico's in hoge mate te willen verzekeren, kan voor een deel worden verklaard door de perceptie die mensen van het risico hebben. De meeste deelnemers denken dat werkloos worden iets is dat buiten de eigen controle ligt. Als iemand er slecht voor staat, dan is dat het gevolg van toevallige factoren waar je als individu niets aan doen kunt. Het kan zijn dat mensen in de loop van hun leven verkeerde keuzes maken en daar pas achteraf achter komen. Daarnaast bestaat er ook een groep sociaal zwakkeren die niet beter weet en soms onverantwoorde keuzes maken. In beide gevallen is de ongelukkige afloop niet verwijtbaar en hebben mensen recht op inkomensondersteuning (zie ook figuur 2.1).

Er is relatief veel onderling vertrouwen tussen burgers – nog steeds denkt 60% dat mensen in het algemeen goed te vertrouwen zijn. Dat is dus niet veranderd sinds de laatste metingen (figuur 2.2). Tegelijk menen deelnemers wel dat het stelsel van werk en inkomen mensen op een bepaalde manier passief kan maken. Er is niet altijd voldoende stimulans om de uitkeringssituatie te verlaten, en juist op dat punt kan een uitkeringsgerechtigde wél zelf invloed hebben op zijn eigen situatie. Daarom mag de overheid ook streng optreden tegen mensen die zich inactief gedragen en zich te weinig inspannen om betaald werk te vinden. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die dat met zich meebrengt, vindt de meerderheid niet problematisch. Mensen met een uitkering denken hierover anders. Zij vinden dat het toezichtsregime te veel op wantrouwen is gebaseerd. De meeste deelnemers leggen meer nadruk op de plichten van uitkeringsgerechtigden dan op hun rechten. Uitkeringsgerechtigden kunnen worden verplicht een baan te zoeken, een reïntegratietraject te volgen, verplichte omscholing te ondergaan en zijn ook verplicht werk te aanvaarden, zelfs als dat maar weinig extra oplevert. Bij onvoldoende inspanningen is een korting op de uitkering gerechtvaardigd. Mensen geven wel aan dat de overheid alleen zo streng kan zijn, als er voldoende werk beschikbaar is.

Men ziet werk niet alleen als een verplichting iets terug te doen voor de maatschappij, maar ook als beter voor de betrokkene zelf. Werk wordt beschouwd als meer dan alleen maar een bron van inkomsten. Het is ook goed voor je eigenwaarde en om weer onder de mensen te zijn. Voor velen

ligt de nadruk op het nemen van eigen verantwoordelijkheid, de morele plicht actief op zoek te gaan naar werk en werk te aanvaarden. Dit geldt voor de persoon zelf, en wordt ook van anderen verwacht.

Tot slot is gesproken over hoe uitgaven aan sociale zekerheid zich verhouden tot andere overheidsuitgaven. Volgens de meeste deelnemers zijn uitkeringen van voldoende hoogte zo belangrijk dat bestedingen daaraan eventueel ten koste zouden mogen gaan van andere overheidsbestedingen (minder defensie of bureaucratie). Verhoging van belastingen vinden mensen namelijk niet acceptabel.

2.4 Conclusies en implicaties voor de ontwikkeling van het stelsel

Nederlanders hebben een duurzaam gebleken voorkeur voor een solidair en activerend stelsel van sociale zekerheid. Als gevolg van maatschappelijke veranderingen en trends als mondialisering, vergrijzing en de toenemende heterogeniteit van de samenleving komt de houdbaarheid van het stelsel echter onder druk te staan. Het financiële draagvlak neemt af door de vergrijzing en door mondialisering gaan heffingen op arbeid en kapitaal met steeds grotere economische kosten gepaard. Tegelijkertijd moet het stelsel meer dynamiek kunnen accommoderen om ruimte te bieden aan een veranderende economie door mondialisering en technologische ontwikkelingen. De toenemende heterogeniteit van de samenleving leidt er toe dat verschillende groepen verschillende verwachtingen kunnen hebben van het stelsel. Sommige ontwikkelingen zouden zich bovendien kunnen vertalen in spanningen tussen verschillende groepen in de samenleving. Zo kan de vergrijzing aanleiding geven tot spanning tussen generaties, en kunnen globalisering en technologische ontwikkelingen een tweedeling veroorzaken tussen laaggeschoolde en hooggeschoolde Nederlanders.

Een land dat geen stelsel van sociale zekerheid kent, hoeft zich ook niet druk te maken over de vraag of de kosten van dat stelsel ook in de toekomst betaalbaar blijven. Voor een land als Nederland daarentegen, met zijn voorkeur voor een solidair socialezekerheidsstelsel, is de houdbaarheidsvraag juist zeer indringend aan de orde. De uitdaging is dus om te komen tot een stelsel dat enerzijds aansluit bij maatschappelijke voorkeuren, en anderzijds rekening houdt met eisen die worden gesteld door een complexere samenleving en een grotere economische dynamiek. Om een solidair en activerend stelsel in stand te houden is immers een sterk economisch draagvlak nodig.

3 **Bouwstenen van een stelsel van werk en inkomen**

Het Nederlandse stelsel van werk en inkomen beoogt de bestaanzekerheid van een ieder te waarborgen en biedt steun aan mensen die op de arbeidsmarkt door tegenslag worden getroffen. Het streeft daarbij naar evenwichtige inkomensverhoudingen. Daarnaast ondersteunt het burgers bij het verwerven en bijhouden van kennis en vaardigheden, en het inrichten van een levensloop die in balans is. Om de deze functies goed te kunnen vervullen, dienen de arrangementen van sociale verzekeringen, de instituties van de arbeidsmarkt en fiscale regelingen een samenhangend geheel te vormen. Dit hoofdstuk schetst een aantal bouwstenen van het stelsel van werk en inkomen, die nauw samenhangen met de drie onderscheiden functies van het stelsel. Daarbij is de aandacht steeds gericht op de fundamentele keuzes waarmee beleidsmakers worden geconfronteerd.

De volgende paragraaf behandelt het geheel aan afwegingen die spelen bij het bieden van inkomensbescherming tegen werkloosheid. De inrichting van de WW, het toezicht- en sanctiebeleid, het ontslagstelsel, onderwijs en scholingsarrangementen en actief arbeidsmarktbeleid worden hierbij betrokken. Tevens worden een aantal mogelijkheden geschetst voor een nieuw evenwicht tussen bescherming en flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Bescherming tegen het risico van ziekte en arbeidsongeschiktheid is ook een belangrijke functie van het stelsel. In verband met de recente beleidswijzigingen op dit gebied (invoering van de WIA en verlengde doorbetaling bij ziekte) wordt in deze nota hierop niet verder ingegaan. Paragraaf 3.2 concentreert zich op de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het voorkomen van langdurige armoede. De armoedeval en de productiviteitsval, en mogelijke oplossingsrichtingen voor deze vallen, staan hier centraal. Paragraaf 3.3 richt het vizier op de transities in de levensloop, met name het combineren van arbeid en zorg voor jonge kinderen en de overgang van het werkzame leven naar de rustfase van het leven. Paragraaf 3.4 ten slotte gaat in op de potentiële rol die individuele elementen kunnen spelen in het stelsel van werk en inkomen. Dit vraagstuk raakt aan de fundamentele vraag hoe de verantwoordelijkheid voor het opvangen van risico's wordt verdeeld tussen collectief en individu.

3.1 Inkomensbescherming op de arbeidsmarkt

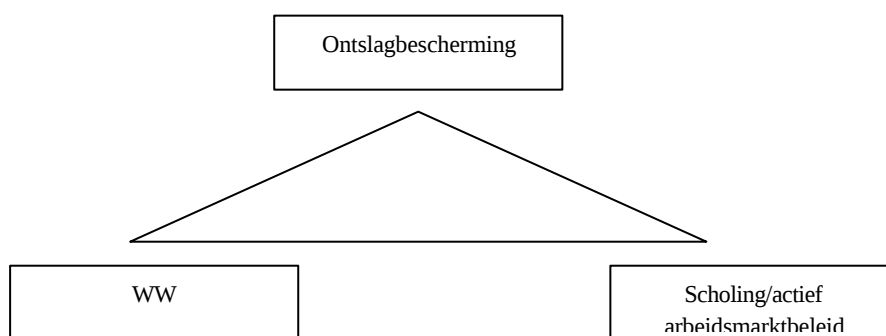
Een centraal doel van het stelsel van werk en inkomen is het bieden van inkomensbescherming aan mensen die betaalde arbeid (kunnen) verrichten. Dit kan op drie manieren. Ten eerste door werknemers te beschermen tegen het verlies van hun huidige baan (baanzekerheid). Ten tweede door ervoor te zorgen dat mensen makkelijk een baan kunnen vinden (werkzekerheid). De derde weg is het bieden van een inkomensgarantie in een periode van werkloosheid (tijdelijke inkomenszekerheid).

Verskillende elementen uit het stelsel van werk en inkomen dragen bij aan deze drie manieren van inkomensbescherming. Baanzekerheid hangt onder meer af van het gemak waarmee werkgevers werknemers kunnen ontslaan. De WW biedt tijdelijke inkomenszekerheid bij werkloosheid. De mate van werkzekerheid wordt (behoudens conjuncturele schommelingen) vooral bepaald door het functioneren van de arbeidsmarkt

en het scholingsniveau van de beroepsbevolking. Op een soepel functionerende arbeidsmarkt met een hoge mate van doorstroming zijn er goede kansen voor uitkeringsgerechtigden en toetreders om een baan te vinden. Hoe lager de ontslagbescherming, hoe makkelijker bedrijven mensen zullen aannemen. Bij ontslagbescherming speelt dus een uitruil tussen baanzekerheid en werkzekerheid. Kennis en vaardigheden verhogen zowel baan- als werkzekerheid. Goed geschoolde werknemers hebben lagere kansen op baanverlies en grotere kansen op het snel vinden van een baan. Actief arbeidsmarktbeleid kan de kans vergroten dat een uitkeringsgerechtigde een baan vindt. Ook de invulling van de WW heeft effect op werkzekerheid. Hoge en langdurige uitkeringen verzwakken de prikkel voor werknemers om hun inzetbaarheid op peil te houden. Strikt toezicht en strenge sancties stimuleren een snelle werkhervatting.

Het streven naar adequate inkomensbescherming en voldoende aanpassingsvermogen op de arbeidsmarkt vereist dan ook dat werkloosheidsverzekering, ontslagbescherming en scholingsbeleid van werknemers en uitkeringgerechtigden in hun onderlinge samenhang worden gezien. Figuur 3.1 laat deze onderlinge samenhang zien.

Figuur 3.1 De driehoek van inkomensbescherming tegen het werkloosheidsrisico



De drie hoeken geven de verschillende manieren weer om inkomensbescherming te bieden. Investeren in kennis en vaardigheden bijvoorbeeld vertaalt zich in weerbare werknemers. Een hoge ontslagbescherming en een genereuze WW zijn dan minder noodzakelijk. Binnen deze driehoek kunnen dus verschillende keuzes gemaakt worden bij het bieden van inkomensbescherming. In de volgende sectie bespreken we de dilemma's bij die keuzes spelen.

3.1.1 Dilemma's bij het bieden van inkomenszekerheid

Dilemma bij baanzekerheid: gelijkheid van arbeidsmarktkansen versus bescherming

Ontslagregels beschermen de werknemer tegen willekeur van de werkgever en bieden de werknemer een vorm van zekerheid, doordat de baan en het bijbehorende inkomen niet van het ene op het andere moment kunnen wegvallen. Een hoge ontslagbescherming heeft echter tot gevolg dat de last van de werkloosheid en de kansen op werk relatief ongelijk over de beroepsbevolking worden verdeeld. Relatief weinig mensen verliezen hun baan,

maar de mensen die dit overkomt zullen doorgaans relatief lang werkloos zijn. Toetreders tot de arbeidsmarkt en werklozen hebben daardoor kleinere kansen op het vinden van een (vaste) baan. Bij een lagere ontslagbescherming krijgen meer mensen te maken met werkloosheid, maar duurt de periode van werkloosheid gemiddeld korter, en is werkloosheid ook minder stigmatiserend. In de praktijk profiteren vooral mannen in de leeftijdscategorie 30-55 jaar van hoge ontslagbescherming, terwijl jongeren, vrouwen en immigranten nadeel ondervinden.²⁶ Bovendien heeft ontslagbescherming op zowel de werkgelegenheid als de werkloosheid een neutraal tot licht ongunstig effect.²⁷ De geringere dynamiek op de arbeidsmarkt leidt er verder toe dat gemiddeld genomen de aansluiting tussen baan en werknemer minder goed is. Daardoor kan bijvoorbeeld de verspreiding van nieuwe technologie trager verlopen. Ook vermindert ontslagbescherming de prikkels voor algemene scholing die noodzakelijk kan zijn bij het overstappen naar een andere baan. Tot slot blijven mensen soms te lang op hun plek zitten, doordat een groter verschil tussen loonkosten en productiviteit langer te handhaven is. Dit speelt vooral voor oudere werknemers.

Tegenover deze nadelen van ontslagbescherming staat dat deze vorm van bescherming bijdraagt aan een duurzame relatie tussen werkgevers en werknemers. Dit bevordert investeringen in bedrijfsspecifieke scholing. Het zorgt er ook voor dat de werkgever bij de beslissing over ontslag rekening houdt met de maatschappelijke kosten (hogere uitkeringslasten, minder belastinginkomsten) waarmee dit ontslag gepaard gaat.

Dilemma 1 bij inkomensbescherming bij werkloosheid: activering versus bescherming

Inkomensbescherming bij werkloosheid gaat gepaard met een spanning tussen bescherming en activering, omdat het werkloosheidsrisico deels beïnvloedbaar is. De verzekering verzwakt de prikkel voor zowel de werkgever als de werknemer om het risico op werkloosheid te voorkomen of te beperken. Bedrijven kunnen tijdelijk verminderde bedrijvigheid, reorganisaties en het afvloeien van oudere werknemers op het collectief afwentelen. Werknemers zijn minder geneigd hun inzetbaarheid op peil te houden, terwijl werklozen zich minder kunnen inspannen snel een baan te vinden en minder snel een baan met een lager loon accepteren. Zo blijkt dat in de praktijk mensen relatief vaak een baan vinden rond het moment dat hun uitkering afloopt.²⁸ De activerende werking van de werkloosheidsverzekering wordt bepaald door het eigen risico dat de betrokken partijen lopen. Voor werknemers kan het eigen risico verschillende vormen aannemen. De belangrijkste daarvan zijn de hoogte (minder dan 100% van het loon) en de gelimiteerde duur van de uitkering. Ook kan de uitkering boven een bepaald inkomensniveau (maxdagloon) worden afgetopt. Zo ligt in Denemarken deze grens vrij laag en het uitkeringspercentage vrij hoog, waardoor de inkomensbescherming zich vooral richt op de lage inkomens, die dit het hardst nodig hebben. In sommige landen geldt een aantal wachtdagen voordat de uitkering start. Dit creëert een prikkel om werkloosheid te vermijden en direct over te stappen van de ene baan naar de andere. Ook kunnen bepaalde voorwaarden, zoals een minimumperiode van premiebetaling, worden gesteld voordat het recht op een werkloosheidsuitkering ontstaat.

De werkloosheidsverzekering beïnvloedt ook de loonvorming. Doordat de uitkering het inkomensverlies bij werkloosheid gedeeltelijk compenseert, wordt de consequentie van

hoge lonen (minder werkgelegenheid) minder hard gevoeld. Dit kan een opwaartse invloed uitoefenen op de looneisen van werknemers en daarmee het loonniveau. Dit type nalatig gedrag kan de evenwichtswerkloosheid verhogen.

De WW kan het functioneren van de arbeidsmarkt verbeteren. Werklozen hoeven niet te snel genoegen te nemen met een baan die nauwelijks aansluit bij hun kennis en vaardigheden. Dit bevordert een doelmatige inzet van talent, kennis en vaardigheden in de economie als geheel. Verder durven meer mensen van baan te wisselen. Aanpassingen op de arbeidsmarkt en de toepassing van nieuwe technologie in bedrijven kunnen daardoor sneller verlopen.

Dilemma 2 bij inkomensbescherming bij werkloosheid: privacy versus activering/bescherming

Hoe groot de spanning is tussen bescherming en activering, hangt mede af van het handhavingsregime. Een strikt toezicht en strenge sancties beperken onnodig gebruik, zodat mensen die het nodig hebben een goede uitkering kunnen krijgen. Dit vermindert de privacy van uitkeringsgerechtigden. Daarnaast kunnen toezicht en sancties helpen om het maatschappelijke draagvlak van het stelsel te versterken. Solidariteit wordt makkelijker opgebracht voor mensen die huns ondanks niet is staat blijken een eigen inkomen te verwerven. Bij een strikt regime van toezicht en sancties kunnen burgers er vertrouwen in hebben dat uitkeringen terecht worden toegekend.

Het belang van initieel onderwijs en een leven lang leren

De bovenstaande dilemma's zijn onlosmakelijk verbonden aan een stelsel dat inkomenszekerheid wil bieden. De dilemma's kunnen minder scherp gemaakt worden door als samenleving te investeren in een goed opgeleide beroepsbevolking. De weerbaarheid van werknemers op een dynamische arbeidsmarkt wordt in belangrijke mate bepaald door hun kennis en vaardigheden. Onderwijs en een leven lang leren zijn daarom van cruciaal belang. Een leven lang leren neemt aan belang toe in een omgeving waarin de dynamiek groot is.

De overheid kan een rol spelen bij de bevordering van scholing, met name door het creëren van goede randvoorwaarden. De overheid kan belastingverstoringen wegnemen, zorgdragen voor een infrastructuur voor de Erkenning van elders Verworven Competenties (EVC) en het aanbod op de scholingsmarkt transparanter maken. Daarnaast kan zij bevorderen dat leren en werken op eenvoudige wijze te combineren zijn. In de praktijk blijken financiële instrumenten weinig succesvol om scholing te stimuleren.

Overheidsbeleid dat zich richt op de vormingsfase van het leven blijkt met name effectief - juist om ook een leven lang leren te bevorderen. Voorschools en initieel onderwijs spelen een beslissende rol bij de opbouw van de noodzakelijke kennis en vaardigheden van de jongere generatie. Het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs, het voorkomen van schooluitval en het bevorderen van de juiste opleidingskeuzes vormen daarom essentiële onderdelen van beleid gericht op een leven lang leren. Het is een kostbare zaak om een gebrekkig opleidingsniveau of een verkeerde keuze van initieel onderwijs later in de levensloop bij te spijkeren via post-initiële scholing. Voorkomen is beter dan genezen. Niet

alleen zijn de baten van onderwijs het grootst als het aan het begin van het leven gebeurt, veel leren aan het begin van het leven blijkt ook te leiden tot veel leren later in het leven ('*learning begets learning*').²⁹ Hoe hoger men is opgeleid, des te gemotiveerder men later is om die kennis op peil te houden of uit te breiden. Ten slotte is een goede aansluiting van vooral het beroepsonderwijs en de arbeidsmarkt van groot belang. Een passend aanbod van stageplaatsen en leerwerkplekken dragen daartoe bij. Dit vereist een goede samenwerking van bedrijfsleven en onderwijsinstellingen. De overheid kan hier een aanjaagfunctie vervullen.

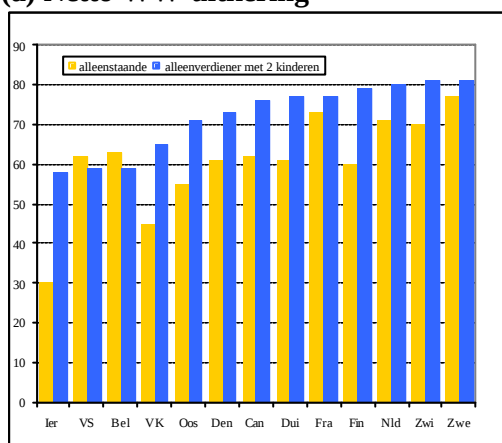
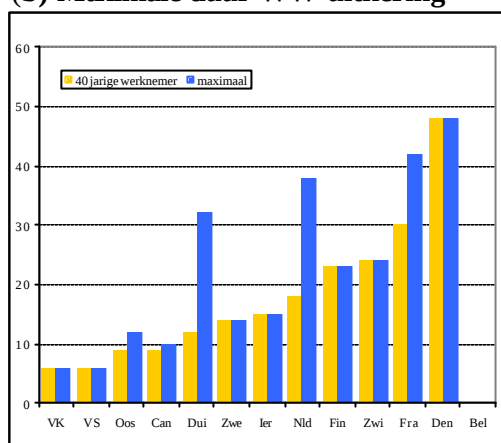
3.1.2 Huidige positie Nederland ten opzichte van het buitenland

Scholing

Het opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking ligt rond het OESO-gemiddelde. Het aantal hoger opgeleiden blijft evenwel enigszins achter. Nederland telt ca. 2 miljoen werknemers zonder startkwalificatie. Ook kent Nederland een relatief groot aantal voortijdig schoolverlaters.³⁰ Deze jongeren lopen een groot risico dat zij een leven tegemoet gaan van instabiele en laagbetaalde banen. Dit geldt in versterkte mate voor allochtone jongeren. Ook na het betreden van de arbeidsmarkt blijven mensen zich scholen. De deelname aan post-initiële scholing ligt in Nederland boven het Europese gemiddelde, maar wel lager dan in Zweden en Denemarken.³¹ Laagopgeleiden en ouderen nemen relatief weinig deel aan scholingsactiviteiten. Nederlandse bedrijven investeren ongeveer 2,8% van de loonsom in scholing van hun personeel. Binnen Europa ligt dit in weinig landen hoger.³²

WW

Bezien in internationaal perspectief biedt het Nederlandse stelsel een goede inkomensbescherming in geval van werkloosheid. In 2004 was de werkloosheidsuitkering 70% van het laatst verdiende loon. In Denemarken was de uitkering 90%, in Zweden 80%, in Duitsland 60% en in Oostenrijk 55%. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met verschillen in de hoogte van het maximum dagloon. In bijvoorbeeld Denemarken en Zweden ligt het maximale dagloon als grondslag voor de werkloosheidsuitkering ver onder het niveau van Nederland. Wanneer ook nog rekening wordt gehouden met belastingen en inkomensafhankelijke regelingen, blijkt dat de verschillen in inkomensbescherming tussen landen minder groot zijn dan de verschillen in bruto uitkeringspercentages suggereren (figuur 3.2). Veel werklozen komen weer snel aan de slag. Afhankelijk van de conjuncturele situatie, vindt in Nederland tussen de helft en tweederde van de werklozen binnen een half jaar een baan. De uitstroom naar werk droogt grotendeels op als men langer dan een jaar een uitkering ontvangt. Oudere en laaggeschoolde werknemers maken relatief veel gebruik van de werkloosheidsverzekering. In 2003 kreeg 6,5% van de laaggeschoolden een werkloosheidsuitkering en 9,1% van de ouderen. Voor de beroepsbevolking als geheel was dit 3,6%. De uitstroom naar werk is bijzonder laag voor ouderen. Voor hen fungeert de verzekering in de praktijk niet meer als brug naar werk.

Figuur 3.2 Inkomensbescherming bij werkloosheid internationaal, 2004**(a) Netto WW-uitkering****(b) Maximale duur WW-uitkering**

Noot: Netto uitkering is inclusief inkomensafhankelijke regelingen; voor Nederland is de maximale duur het cijfer voor 2006.

Bron: OESO, *Benefits and Wages*, 2006.

In het licht van de trends is de Nederlandse werkloosheidsverzekering recentelijk overigens op diverse punten aangepast. Het gaat daarbij om het afschaffen van de vervolguitkering, de herinvoering van de sollicitatieplicht voor ouderen. Ook zal de maximale uitkeringsduur van 60 tot 38 maanden worden verkort. In Nederland hangt de duur van het recht op een uitkering af van het arbeidsverleden. Volgens de nieuwe systematiek bouwt men per gewerkt jaar 1 maand uitkeringsrecht op.

Ontslagbescherming

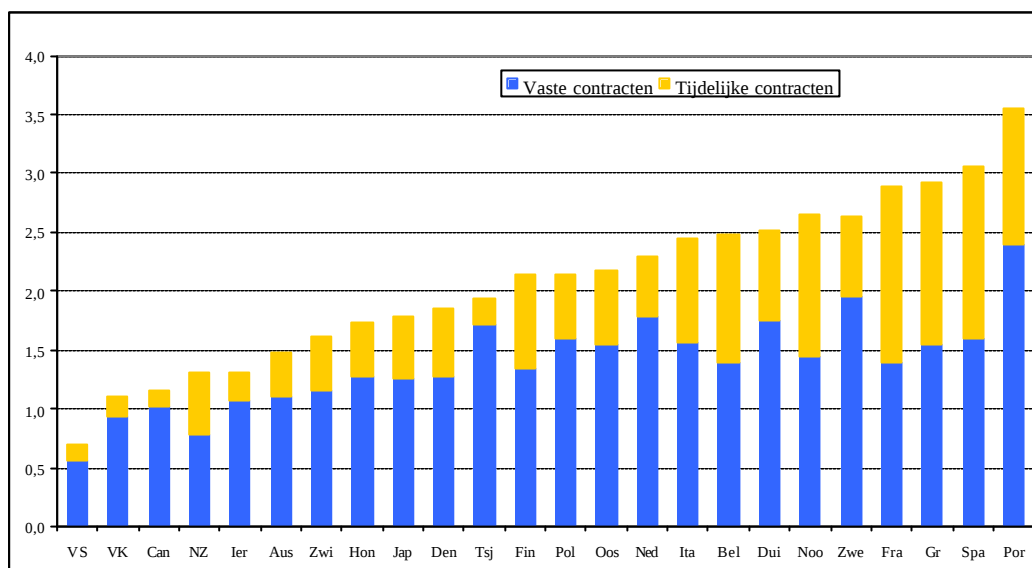
Wat de hoogte van de ontslagbescherming betreft, behoort Nederland tot de middenmoot (figuur 3.3). De Nederlandse regelgeving met betrekking tot tijdelijk werk en het gebruik van contracten voor bepaalde tijd is in internationaal perspectief relatief liberaal. De bescherming van vaste contracten (tegen individueel en collectief ontslag) is daarentegen relatief hoog. De administratieve procedures bij het CWI en de hoogte van de ontslagvergoeding zijn daar de oorzaak van. In Nederland is de standaard ontslagvergoeding 1 maand per gewerkt jaar tegenover bijvoorbeeld 1 maand per 5 jaar in Frankrijk.³³ Net als in de meeste andere landen is in Nederland de gemiddelde striktheid van de ontslagbescherming in de afgelopen 20 jaar afgenomen. Dit is vooral bereikt door

de bescherming van tijdelijke arbeid te verminderen, wat heeft geresulteerd in een relatief groot verschil in bescherming tussen personeel in tijdelijke en vaste dienst. Ontslagvergoedingen, opzegtermijnen en de ontslagvolgorde zijn deels afhankelijk van de lengte van het dienstverband. Dit heeft tot gevolg dat oudere werknemers een relatief hoge bescherming genieten.

De geringe bescherming van tijdelijke arbeid vergroot het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt in bepaalde opzichten. Bedrijven hebben vaste kern van werknemers die goed beschermd zijn, en daaromheen een schil van flexibele arbeid die als schokdemper fungeert. Bedrijven kunnen een daling van de afzet in eerste instantie eenvoudig opvangen door het afstoten van tijdelijke werknemers. Als bedrijven echter hun bedrijfsprocessen vergaand moeten herstructureren, zoals bij technologische ontwikkelingen, dan kan de vaste kern niet buiten schot blijven. De hoge ontslagbescherming hindert dan een vlotte aanpassing. Flexibele arbeid biedt dus mogelijkheden om het aanpassingsvermogen te vergroten, maar geen onbeperkte mogelijkheden. De ongelijke behandeling van vaste en tijdelijke contracten betekent verder dat de last van aanpassingen en werkloosheid vooral wordt gedragen door mensen op tijdelijke contracten. Het kan ook zorgen voor een tweedeling op de arbeidsmarkt tussen goed beschermde werknemers (insiders) en een groep die alleen op tijdelijke contracten werkt en vaak werkloos is (outsiders). Sommige werknemers weten een vaste baan te bemachtigen via een tijdelijk contract. Maar een tijdelijk contract is geen snellere weg naar een vaste baan dan solliciteren vanuit een situatie van werkloosheid.³⁴

Recent zijn maatregelen in gang gezet ter versoepeling van het ontslagrecht en de ontslagpraktijk. Daarbij gaat het om de beperking van de verwijtbaarheidstoets om pro-forma procedures tegen te gaan, de vervanging van het lifo-beginsel (*last in first out*) door het afspiegelingsbeginsel en het vervallen van de toets op de bedrijfseconomische noodzaak van ontslag door CWI, indien werkgever en vakbonden hierover overeenstemming hebben. Daarnaast zullen andere mogelijke hervormingen worden gezien mede in het licht van het MLT-advies van de SER.

Figuur 3.3 Ontslagbescherming in internationaal perspectief, 2003
(index 0-6)



Bron: OESO, *Employment Outlook*, 2004.

3.1.3 Invloed van de trends

De keuzes die gemaakt moeten worden als het gaat om de combinatie tussen inkomenszekerheid en flexibiliteit worden sterk beïnvloed door verschillende trends. Globalisering, technologische ontwikkelingen, vergrijzing en de toenemende heterogeniteit van de samenleving creëren een meer dynamische omgeving. Dit stelt hogere eisen aan het aanpassingsvermogen van bedrijven en werknemers. Tegelijkertijd neemt voor werknemers de waarde van inkomenszekerheid toe als de wereld onzekerder wordt. De veranderde omgeving vraagt dus om een nieuw evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt. Daarbij kunnen aanpassingen van alle instituties die het niveau van de inkomensbescherming bepalen een rol spelen. Inkomensbescherming kan uiteindelijk niet worden geboden via het beschermen van specifieke banen of sectoren. Aanpassingen van het ontslagstelsel kunnen de flexibiliteit van de arbeidsmarkt verbeteren, maar vereisen een zorgvuldige weging van de belangen van werkgevers, werknemers en werkzoekenden. Voor werknemers zijn een goede opleiding en leven lang leren essentieel. Goedopgeleide werknemers kunnen soepel van de ene baan naar de andere baan, en van de ene sector naar de andere sector, overstappen. Een soepele toelating van hoogopgeleide werknemers uit het buitenland kan aanpassingen op de arbeidsmarkt sneller doen verlopen. Een goede inkomensverzekering als brug naar een volgende baan is een cruciaal onderdeel van het stelsel. Daarnaast is van belang dat de werkloosheidsverzekering aanzet tot een snelle terugkeer naar de arbeidsmarkt. Een activerende inkomensbescherming kan ook bijdragen aan een hogere arbeidsparticipatie en voorkomen dat mensen voortijdig worden afgeschreven.

Externe en interne flexibiliteit

Het aanpassingsvermogen van bedrijven hangt af van externe en interne flexibiliteit. Externe flexibiliteit heeft betrekking op het gemak waarmee de omvang van het personeel veranderd kan worden door het ontslaan en aannemen van werknemers. Aanpassingen

vinden dan extern, op de arbeidsmarkt, plaats. Bij interne flexibiliteit vinden aanpassingen plaats binnen het bedrijf. Schokken worden dan opgevangen door het herplaatsen van personeel binnen het bedrijf, al dan niet na om- en bijscholing.

In de rest van deze paragraaf worden drie verschillende aanpassingsrichtingen geschetst met elk een andere combinatie tussen (externe en interne) flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt. Bij elke richting wordt ingegaan op de vraag hoe dit het stelsel van werk en inkomen verandert. Deze drie aanpassingsrichtingen dienen als illustratie voor welke keuzes gemaakt zouden kunnen worden, welke overwegingen daarbij een rol spelen, en wat de effecten zouden kunnen zijn.

Aanpassingsrichting 1: meer externe flexibiliteit, minder zekerheid

Vergroting aanpassingsvermogen bedrijven door lagere ontslagkosten

In de eerste aanpassingsrichting wordt flexibiliteit op de arbeidsmarkt bereikt door het verlagen van de kosten die verbonden zijn aan het ontslaan van werknemers. De regels rondom ontslag (grond voor het ontslag, volgorde, toetsing, ontslagvergoeding etc.) hebben grote invloed op de snelheid waarmee bedrijven hun personeelsbestand kunnen aanpassen na verschuivingen in marktcondities of technologische vernieuwingen. Het Nederlandse ontslagstelsel kent momenteel een relatief grote verscheidenheid aan administratieve en rechterlijke procedures bij de beëindiging van reguliere contracten. Verder zijn de ontslagvergoedingen, vooral voor oudere werknemers, relatief hoog. Het ontslagregime dient werknemers in elk geval tegen willekeur te beschermen. Binnen die randvoorwaarde zou een versoepeling kunnen worden bereikt door een eenduidige, zoveel mogelijk gestandaardiseerde en vereenvoudigde regeling. Dat leidt tot lagere kosten en minder procedures en rechterlijke bemoeienis bij ontslag (dejuridisering). Daarnaast kan de hoogte van de ontslagvergoeding worden verlaagd of gemaximeerd, de opzegtermijnen worden verkort of het aantal ontslagverboden in de wet worden beperkt. Bij de keuze over het niveau van de ontslagbescherming kan ook de doelmatigheid van het ontslagstelsel worden betrokken. In dit verband wijst het CPB erop dat de doelmatigheid van het ontslagstelsel verbeterd kan worden door het invoeren van een ontslagheffing, die wordt betaald aan de overheid. Daardoor kunnen de maatschappelijke kosten van ontslag (deels) worden doorberekend aan de partij die deze veroorzaakt. De ontslagheffing kan daarbij eventueel afhangen van de arbeidsmarktpositie van de ontslagen werknemer en de scholingsinvesteringen. De heffing kan ook de vorm krijgen van premiedifferentiatie in de werkloosheidsverzekering (vergelijkbaar met de Pemba in de WAO). Evenzeer zijn verschillende combinaties mogelijk van bovengenoemde herzieningsmogelijkheden.

Versoering WW

Als gevolg van de verlaging van de ontslagbescherming zal er een groter beroep gedaan worden op de WW. Immers, ontslagbescherming fungeert niet langer als poortwachter. Uitkeringsgerechtigden moeten dan ook goede prikkels hebben om snel een baan te vinden. Binnen deze aanpassingsrichting wordt geopteerd voor een versoering van de WW. Het accent kan daarbij liggen op een verkorting van de duur van de uitkering. Nalatig gedrag wordt hierdoor beperkt waardoor de betaalbaarheid gewaarborgd kan

blijven. Tevens zorgt de grotere prikkel voor werkhervatting ervoor dat er voldoende arbeidsaanbod is, zodat bedrijven snel hun vacatures kunnen vervullen.

Versoepeling van het ontslagregime zorgt voor een groter aanpassingsvermogen van bedrijven via externe flexibiliteit. Bedrijven kunnen makkelijker mensen ontslaan, maar zullen ook minder selectief worden bij het aannemen van personeel. Daardoor neemt de werkzekerheid toe en wordt de transitie naar werk eenvoudiger. Verder kunnen bedrijven sneller innovaties doorvoeren die ingrijpende gevolgen hebben voor het werkproces. Het gedeeltelijk wegvallen van baanzekerheid en tijdelijke inkomenszekerheid bij werkloosheid verbeteren de prikkel tot scholing bij werknemers. Mensen zullen meer gaan investeren in hun eigen inzetbaarheid (algemene scholing), om vlot over te kunnen stappen naar een andere baan, mocht dat nodig zijn. Werknemers zijn dan voor inkomenszekerheid minder afhankelijk van bescherming en zullen meer kunnen vertrouwen op eigen kracht. Dit vergemakkelijkt de werking van de transitionele arbeidsmarkt.

Aanpassingsrichting 2: meer externe flexibiliteit, meer toezicht en actief arbeidsmarktbeleid

Minder ontslagbescherming, handhaving WW

Ook in de tweede aanpassingsrichting wordt de ontslagbescherming verlaagd om het aanpassingsvermogen van bedrijven te vergroten. Echter, er wordt niet getornd aan de bescherming die de WW biedt. Een goede werkloosheidsverzekering kan immers de werking van de arbeidsmarkt verbeteren door het faciliteren van een doelmatige inzet van talent en vaardigheden en het stimuleren van baanmobiliteit. De beschikbaarheid van banen neemt toe vanwege de lagere ontslagkosten, waardoor de werkzekerheid stijgt. De combinatie van vrij hoge uitkeringen voor lage inkomens en de ruime beschikbaarheid van banen zorgt er in Denemarken voor dat werknemers en vakbonden de relatief lage baanzekerheid niet als problematisch ervaren. Overigens suggereert economisch onderzoek dat Nederlandse werknemers baanzekerheid als een vrij onbelangrijk aspect van hun baan ervaren. De inhoud van het werk staat met stip op nummer één. Arbeidsomstandigheden, het aantal uren, het salaris, de werktijden, en de afstand tussen werk en huis zijn allemaal belangrijker voor de tevredenheid met de baan dan baanzekerheid.³⁵

Toezicht en sancties

Door de grotere dynamiek op de arbeidsmarkt zullen meer mensen een beroep doen op een uitkering. Binnen deze aanpassingsrichting wordt ervoor gekozen dit probleem deels aan te pakken met streng toezicht en sancties. Dit betekent een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van uitkeringsgerechtigden, maar kan ook het maatschappelijke draagvlak versterken. Strikt toezicht op het zoeken naar een baan en het opleggen van sancties (korting op uitkering) hebben vooral gunstige effecten voor werklozen met slechte vooruitzichten en in slechte economische tijden.³⁶

Activerend arbeidsmarktbeleid

Daarnaast wordt meer nadruk gelegd op actief arbeidsmarktbeleid als middel om werklozen snel terug te leiden naar de arbeidsmarkt. Een effectief reïntegratiebeleid

bevordert dat werklozen zo snel mogelijk weer op een goede plek aan de slag gaan. Reïntegratiebeleid richt zich op het vergroten van de inzetbaarheid door middel van scholingsprogramma's, sollicitatietraining, bemiddeling, gerichte loonkostensubsidies en werkgelegenheidsprojecten in de (semi-)publieke sector. Dat kost geld. Het vooruitzicht van het verplicht deelnemen aan reïntegratieprogramma's alleen al kan voor sommigen voldoende zijn om actief naar een baan te zoeken.³⁷ Hulp bij solliciteren en arbeidsbemiddeling kunnen succesrijke maatregelen zijn. Onderzoek naar de effectiviteit van scholing als reïntegratiemaatregel concludeert dat maatwerk essentieel is voor succes en dat trajecten nauw moeten aansluiten bij echt werk. UWV en CWI zijn van plan om maatwerk te gaan leveren bij de dienstverlening, reïntegratie en het sanctiebeleid op basis van een diagnose van nalevingsbereidheid, zoekmotivatie en kansen op de arbeidsmarkt. Recente ervaringen in Rotterdam leren dat door maatwerk ook mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt baat kunnen hebben bij scholing.³⁸ Werkgelegenheidsprojecten in de publieke sector en subsidies voor laaggeschoolden bevorderen de maatschappelijke integratie van deze groep. Als instrument om de werkgelegenheid te verhogen zijn deze maatregelen overigens beperkt bruikbaar, omdat de gecreëerde banen vooral ten koste gaan van reguliere banen.

Aanpassingsrichting 3: meer interne flexibiliteit, meer scholing, grotere rol sociale partners

De laatste aanpassingsrichting legt de nadruk op aanpassingen binnen bedrijven (interne flexibiliteit). Door het om- en bijscholen van werknemers kunnen werknemers op verschillende plekken in het bedrijf worden ingezet. Dat vergt grote scholingsinspanningen. Interne flexibiliteit is gebaat bij duurzame arbeidsrelaties, die onderling vertrouwen en loyaliteit tussen werknemers en werkgevers bevorderen. Daarnaast kan interne flexibiliteit worden ondersteund door een grotere loonflexibiliteit. Die kan de vorm krijgen van een groter accent op prestatie- of resultaatafhankelijke beloningscomponenten. Ook zouden de werktijden meer flexibel kunnen worden ingevuld zonder dat daar hoge toeslagen tegenover staan. Omdat in deze aanpassingsrichting de relatie tussen werknemers en werkgevers centraal staat, is er een grotere rol voor de sociale partners. Dat laatste is ook bevorderlijk voor een korte remweg van de lonen op sector- en nationaal niveau, die in deze aanpassingsrichting aan belang wint. Bij deze aanpassingsrichting wordt zowel het ontslagstelsel als de WW niet versoberd. Deze bieden een aantal voordelen, waaraan die al eerder zijn gememoreerd.

Meer scholing

Meer interne flexibiliteit stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de werknemers van een bedrijf. Hun kennis en vaardigheden moeten voortdurend up-to-date worden gehouden. Het belang van een hoog kennisniveau en een leven lang leren mag dan onomstreden zijn, de mate en de vormgeving van de inzet van publieke middelen ter stimulering van post-initiële scholing is dat niet. Scholing is immers allereerst een zaak voor werkgevers en werknemers zelf. Juist bij een hoge ontslagbescherming zijn werkgever en werknemer er bij gebaat in elkaar te investeren. Er zijn immers minder kansen om nieuw personeel aan te nemen en voor de werknemer zijn er minder kansen om elders aan de slag te gaan. Werkgevers en werknemers hebben er daarom ook belang bij om opgedane kennis bij te

houden, dan wel uit te breiden. Daar staat tegenover dat werknemers minder prikkels hebben om door algemene scholing hun inzetbaarheid te vergroten, omdat de kans dat zij vanwege ontslag op zoek moeten naar ander werk beperkt is. Scholing verhoogt de arbeidsproductiviteit en de inzetbaarheid van de werknemer en creëert ook loyaliteit ten opzichte van het bedrijf. In paragraaf 3.1.2 is reeds gewezen op de relatief omvangrijke investeringen die werkgevers doen in hun personeel. Het gevaar dat investeringen door werkgevers ten goede komen aan andere werkgevers wordt in Nederland ondervangen door de O&O-fondsen, waarin sectoraal wordt gestort ten behoeve van werkgevers die in hun mensen investeren.

Het specifieke beleid op een leven lang leren kan zich dan ook vooral concentreren op de randvoorwaarden. Binnen de juiste randvoorwaarden kunnen werkgevers en werknemers dan adequate scholingsbeslissingen nemen. De overheid kan mogelijke belemmeringen wegnemen of verzachten. Deze kunnen hun oorsprong vinden in de instituties van de verzorgingsstaat, zoals progressieve belastingen en de werkloosheidsverzekering. Belemmeringen kunnen ook te maken hebben met financiële beperkingen, de transparantie van de scholingsmarkt, het combineren van scholing met werk en zorg en de motivatie van werknemers.

De financiële beperkingen voor scholing concentreren zich aan de onderkant. Er lijken weinig redenen te zijn voor onderinvesteringen bij werknemers met een redelijk opleidingsniveau. In de meeste gevallen financiert de werkgever het opleidingstraject, zelfs voor algemene scholing. Dit geldt ook voor de onderkant, maar de investeringen in scholing zijn daar lager. Van financiële stimuleringsinstrumenten is de effectiviteit bovendien vaak gering. Het CPB stelt dan ook dat, ondanks het grote belang van scholing, de mogelijkheden voor stimulerend overheidsbeleid rond leven lang leren beperkt zijn.³⁹ In paragraaf 3.1.1 is er al op gewezen dat het inzetten van publieke middelen voor een leven lang leren een grote effectiviteit kent als het zich op eerdere fasen in de levensloop richt.

Belangrijker nog dan financiële ondersteuning is hulp en motivatie bij de keuze voor scholing. De betrokkenheid van de werkgever zorgt ook voor focus in het keuzeproces. Deze sturing wordt positief gewaardeerd door werknemers.⁴⁰ Hier kan ook de overheid een rol spelen door de combinatie van leren en werken te faciliteren en door de transparantie van de scholingsmarkt te verbeteren. Op individueel niveau kan gebrek aan motivatie of inzicht in het belang van verdere scholing voor barrières zorgen. Instrumenten als een individuele leerrekening kunnen niet alleen liquiditeitsproblemen ondervangen, maar ook mensen bewust maken van de mogelijkheden om in de eigen kennis te investeren.

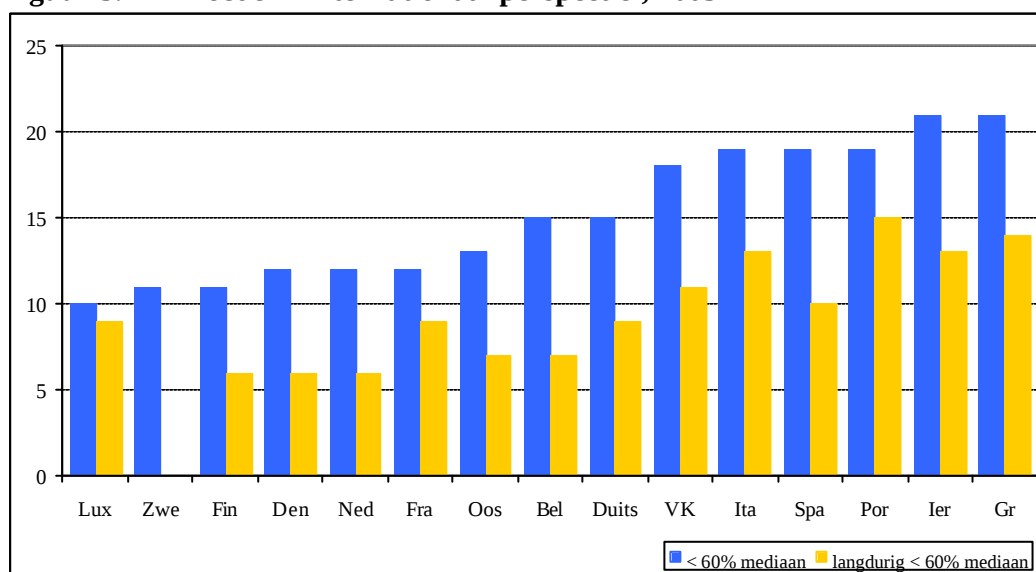
Tot slot moet niet worden vergeten dat financiële scholingsinstrumenten zich beperken tot formeel leren. In de praktijk is informeel leren op de werkplek echter een zeer belangrijke bron van kennis. Dat suggereert dat een effectief werkgelegenheidsbeleid ook effectief beleid kan zijn om een leven lang leren te bevorderen.⁴¹ De overheid kan in dit verband het leven lang leren verder stimuleren door te zorgen voor een soepele infrastructuur voor Erkenning van (elders) Verworven Competenties (EVC). Een EVC kan dienen om de opgedane kennis en vaardigheden te certificeren, waardoor ook andere werkgevers een goed inzicht krijgen in de kwaliteiten van de werknemer. Ook kan een EVC effectieve en

gerichte bijscholing bevorderen. Een efficiënte opbouw van menselijk kapitaal vergt dat opleidingstrajecten niet nodeloos lang duren of dublures met reeds aanwezige kennis bevatten. Dit pleit voor een modulair scholingsaanbod met flexibele toelating. Het onderwijssysteem zal hierop ingericht moeten zijn.

3.2 Armoede en de onderkant van de arbeidsmarkt

Armoede is een gebrek aan voldoende middelen om op een aanvaardbare wijze deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Ruim een half miljoen huishoudens in Nederland – acht procent van het totaal – moet rondkomen van een inkomen op of onder het sociaal minimum. Tweederde van deze huishoudens slaagt er in binnen vier jaar aan dit minimum te ontsnappen.⁴² Figuur 3.4 laat zien dat het aantal mensen in Nederland met een relatief laag inkomen beperkt is ten opzichte van andere landen. Hetzelfde geldt voor het aantal mensen dat langdurig van een laag inkomen moet rondkomen.

Figuur 3.4 Armoede in internationaal perspectief, 2003



Bron: Eurostat.

Dit wil echter niet zeggen dat armoede in Nederland niet als probleem beschouwd moet worden. Het feit dat er in Nederland burgers zijn die niet rond kunnen komen, is een bron van zorg voor eenieder. Deze paragraaf gaat verder in op de vraag hoe armoede ontstaat, tegen welke dilemma's de overheid oploopt bij het bestrijden ervan, en hoe een goed functionerende arbeidsmarkt kan bijdragen aan het voorkomen van armoede.

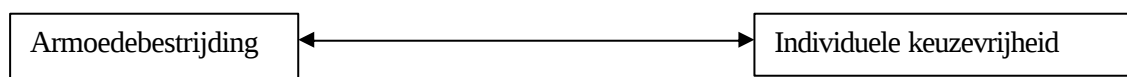
3.2.1 Oorzaken armoede

Armoede kent verschillende oorzaken. Allereerst kan het niet hebben van een betaalde baan tot armoede leiden. De kans op armoede hangt echter niet alleen van inkomen af maar ook van het gedrag. Het gebruik maken van inkomensafhankelijke regelingen, het voorkomen van onverantwoorde schulden, het vermogen om te budgetteren zijn belangrijke factoren bij het voorkomen van armoede. Op de lange termijn spelen ook persoonskenmerken mee, als gezondheid, achtergrond, huishoudsamenstelling, kennis van de Nederlandse taal en opleiding.⁴³ Deze kenmerken verklaren een groot deel van de armoede onder allochtonen. Hardnekkige armoede wordt aangetroffen bij mensen met een cumulatie van risicofactoren. Hoewel de groep mensen met een cumulatie van armoederisico's divers is, hebben zij allen gemeen dat ze niet voldoende zelfredzaam zijn.

3.2.2 Dilemma's bij het bestrijden van armoede

Beperking individuele keuzevrijheid

Hierboven is reeds geconstateerd dat armoede ook het gevolg kan zijn van het gedrag van burgers. Dit roept de vraag op of de overheid dat gedrag, de keuzes die mensen maken, moet sturen. Een bijstandsconsulent zou bijvoorbeeld een grotere rol kunnen krijgen in het begeleiden van bijstandsgerechtigden. Meer aandacht voor het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen en voor budgettering zou dan prioriteit moeten krijgen. Een andere mogelijkheid is om de mogelijkheid schulden aan te gaan te beperken voor specifieke groepen. Dit kan eraan bijdragen dat mensen minder snel onverantwoorde leningen aangaan waardoor ze later in de problemen komen. Striktere regelgeving ten aanzien van leenvoorwaarden en het maken van reclame voor dergelijke producten behoren tot de mogelijkheden. Het doorvoeren van dergelijke maatregelen heeft echter onvermijdelijk tot gevolg dat de overheid zich mengt in de persoonlijke levenssfeer van burgers. Duidelijk is dat er een afweging gemaakt moet worden tussen individuele keuzevrijheid en armoedebestrijding.



Armoedeval

Het vinden van (beter betaald) werk is de beste manier om aan armoede te ontsnappen of om armoede te voorkomen. De gemiddelde inkomensstijging van mensen die vanuit de bijstand werk vinden is 25% voor éénundergezinnen, 32% voor samenwonenden, en 36% voor alleenstaanden.⁴⁴ Dit gaat veelal om mensen die, bruto, flink meer gaan verdienen dan een uitkering. Niettemin geldt dat de financiële prikkel om (meer) te gaan werken voor bepaalde groepen gering is; dit is de zogeheten armoedeval. De armoedeval kan worden uitgesplitst naar vier verschillende vormen:

- **Werkloosheidsval**

Als de financiële prikkel om vanuit een uitkering een baan te accepteren zwak of afwezig is, dan is er sprake van de werkloosheidsval. De voornaamste oorzaak hiervan is het geringe verschil tussen inkomen uit werk en de uitkering. Daarnaast zorgen inkomensafhankelijke regelingen (zorgtoeslag, huurtoeslag, kwijtschelding heffingen)

ervoor dat het vinden van een baan niet direct leidt tot een grote sprong in besteedbaar inkomen. Voor alleenstaanden kan bijvoorbeeld de marginale druk oplopen tot 80 à 90%. Dit betekent dat het accepteren van een baan vanuit een uitkering slechts beperkt financieel voordeel met zich mee brengt (van elke euro extra houdt men 10 à 20 eurocent over).

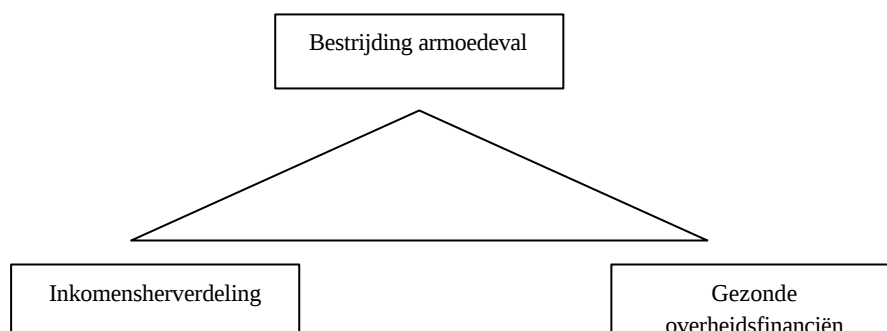
- Herintredersval

Voor mensen zonder uitkering die een baan zoeken speelt de herintredersval een rol. De herintredersval belemmert de arbeidsparticipatie van partners. In Nederland zijn er circa 780.000 partners zonder eigen bron van inkomen (over het algemeen vrouwen). De oorzaak van de herintredersval ligt voornamelijk in de kosten voor kinderopvang en het vervallen van het recht op inkomensafhankelijke regelingen. Het bestrijden van de herintredersval kan helpen bij het voorkomen van armoede. Een grotere participatie van partners zorgt ervoor dat de band met de arbeidsmarkt behouden blijft. In geval van bijvoorbeeld een scheiding draagt deze band eraan bij dat zowel man als vrouw daarna zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Dit voorkomt dat alleenstaande ouders terugvallen in de bijstand. De combinatiekorting en de aanvullende combinatiekorting zijn instrumenten om de herintredersval te verkleinen.

- Deeltijdval en doorstroomval

Ten slotte, er kan sprake zijn van een geringe toename van netto-inkomen bij het uitbreiden van het aantal gewerkte uren (deeltijdval) of bij het doorstromen naar een nieuwe baan (doorstroomval). Vooral voor laagopgeleiden is het belangrijk om niet in kwetsbare functies te blijven zitten. Door middel van onder andere scholing kunnen werknemers hun eigen positie op de arbeidsmarkt verstevigen. De financiële prikkel om meer te gaan werken of om een beter gekwalificeerde functie te bereiken kan echter beperkt zijn. Ook hier spelen inkomensafhankelijke regelingen, de kosten van kinderopvang, en de belasting- en premiedruk een belangrijke rol.

De armoedeval vormt de onvermijdelijke keerzijde van een inkomensbeleid dat gericht is op herverdeling naar mensen zonder werk of met een laag inkomen. De armoedeval kan worden verminderd als de samenleving meer inkomensongelijkheid accepteert. Bij het bestrijden van de problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt moet daarom altijd een afweging worden gemaakt tussen de mate van inkomensongelijkheid en de omvang van de armoedeval. Bij die afweging moeten ook de gevolgen voor de overheidsfinanciën worden meegewogen. Tevens moet rekening worden gehouden met de mate waarin het arbeidsaanbod reageert op financiële prikkels. Uit onderzoek blijkt dat vrouwen een hogere arbeidsaanbodelasticiteit hebben dan mannen.⁴⁵ Kostwinners en ouderen hebben een lagere arbeidsaanbodelasticiteit dan partners en alleenstaanden.⁴⁶



Herverdeling richt zich niet enkel op de hoogte van het inkomen voor bepaalde groepen, maar ook op de kosten van het gebruik van elementaire voorzieningen. De huurtoeslag zorgt er bijvoorbeeld voor dat huurwoningen voor lage inkomens betaalbaar blijven. De overheid moet voorkomen dat voor huishoudens de kosten van zorg, wonen, en kinderen zodanig hoog zijn dat het vrij besteedbaar gedeelte in het gedrang komt. Door een maximum te stellen aan dergelijke kosten, en als overheid het overige gedeelte bij te dragen, kan de toegang tot elementaire voorzieningen gewaarborgd blijven.

Verzilveringsproblematiek

Herverdeling wordt naast uitkeringen en inkomensafhankelijke regelingen vormgegeven door diverse vormen van belastingkortingen (arbeidskorting, heffingskorting, (aanvullende) combinatiekorting). Sommige groepen betalen echter te weinig belasting om volledig profijt te hebben van de diverse kortingen. Deze situatie kan worden vermeden door in plaats van een korting op de te betalen belasting te werken met toeslagen of met het uitbetalen van niet-verzilverde belastingkortingen.

Productiviteitsval

De wens tot herverdeling komt verder tot uiting in het vaststellen van het minimumloon. Het wettelijke minimumloon zorgt er voor dat lonen niet beneden het bestaansminimum komen te liggen. Hierdoor wordt voor werknemers een fatsoenlijk inkomen gegarandeerd. Dit kan er echter voor zorgen dat een groep laagopgeleiden geen werk kan vinden, omdat voor hen de productiviteit lager is dan het laagste loon. De vraag naar laaggeschoolde arbeid hangt immers af van de hoogte van de lonen ten opzichte van de productiviteit. Indien het niveau van de totale loonkosten te hoog is ten opzichte van de productiviteit van de werknemers, dan is sprake van een productiviteitsval.

Ook het loonvormingsproces kan bijdragen aan de productiviteitsval.

Werknemersorganisaties wenden hun invloed doorgaans onder meer aan om de loonongelijkheid tussen hooggeschoolde arbeid en laaggeschoolde arbeid te verkleinen.⁴⁷ Dit heeft als gevolg dat werkgevers geneigd zijn om relatief meer hooggeschoolden in dienst te nemen en minder laaggeschoolden. Immers, het loonverschil tussen hooggeschoolde en laaggeschoolde arbeid is dan relatief klein ten opzichte van het productiviteitsverschil. De werkloosheid onder laagopgeleiden kan op die manier dus samenhangen met het loonvormingsproces.⁴⁸

De dilemma's bij het bestrijden van armoede zoals hierboven zijn onderhevig aan verschillende trends op de arbeidsmarkt. In het resterende gedeelte van deze paragraaf zullen we deze trends bespreken. Daarna zullen we kort een aantal oplossingsrichtingen schetsen.

3.2.3 Arbeidsmarkt en armoede

De onderkant van de arbeidsmarkt staat onder druk. Verschillende trends hebben invloed op de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden. De arbeidsmarktkansen voor laagopgeleiden nemen af door internationalisering en het verplaatsen van laaggeschoolde arbeid naar lagelonenlanden. Daarnaast kunnen technologische ontwikkelingen in het voordeel van de arbeidsmarktkansen voor hoogopgeleiden werken. Diverse auteurs verwachten dan ook dat de loonongelijkheid door deze ontwikkelingen zal toenemen.⁴⁹ Volgens het CPB zal dit zich – bij ongewijzigd beleid – vertalen in een oplopende werkloosheid voor laagopgeleiden van 7¼ % in 2006 tot 13 % in 2040.

Er zijn ook ontwikkelingen die in het voordeel van laagopgeleiden werken. De Nederlandse economie tendeert steeds meer naar een diensteneconomie. De zorg en de markt voor persoonlijke dienstverlening zullen een steeds grotere rol innemen in de economie. Beide ontwikkelingen vergroten de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Sommigen concluderen dan ook dat de relatieve arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden niet zal verslechteren maar dat er zowel meer hoog- als laaggekwalificeerde banen bijkomen, of mogelijk juist een negatief effect hebben op middengroepen.⁵⁰

Opleidingsniveau en arbeidsmarktkansen

Afgezien van de vraag of de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden verbetert of verslechtert, blijft de huidige problematiek aan de onderkant een bron van zorg. De opleiding die iemand heeft genoten is van groot belang voor zijn of haar arbeidsmarktkansen. Over het algemeen geldt dat hoe hoger de opleiding is, des te groter ook de kans is om een baan te vinden en te behouden. De onderstaande tabel geeft het werkloosheidsniveau per opleiding aan.

Tabel 3.1 Werkloosheid in % onderverdeeld naar opleiding, 2002-2005

Opleidingsniveau		2002	2005
Laag	Basis	7,7	13,2
	MAVO	7,2	9,6
	VBO	4,8	8,4
Middelbaar	HAVO/VWO	5,7	9,0
	MBO	3	5,6
Hoog	HBO	3	3,7
	WO	3,7	4,9
<i>Totaal</i>		<i>4,1</i>	<i>6,5</i>

Bron: CBS, Enquête beroepsbevolking.

Aangezien laagopgeleiden een grotere kans op werkloosheid hebben, zijn de grote aantallen voortijdig schoolverlaters een serieus probleem. Verschillende ramingen geven aan dat in Nederland grote groepen jongeren hun opleiding niet afmaken. In het seizoen 2003/2004 werden er 64.000 schoolverlaters geregistreerd. Dit betreft ongeveer 5% van het aantal leerlingen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.⁵¹ Ongeveer 2 miljoen mensen in Nederland zijn niet in het bezit van een startkwalificatie. Deze groep is bijzonder kwetsbaar en heeft een grotere kans op werkloosheid. Het niet hebben van een baan kan leiden tot diverse sociale problemen zoals armoede, sociale uitsluiting, criminaliteit, en integratieproblemen. Naast gebrekkige scholing zijn er uiteraard ook andere niet-financiële factoren die het arbeidsaanbod negatief beïnvloeden. Het moeilijk kunnen combineren van arbeid en zorg, onvoldoende kennis van de arbeidsmarkt, en het hebben van een taalachterstand kunnen voor specifieke groepen knelpunten zijn om mee te doen op de arbeidsmarkt. Deze factoren hebben vooral een negatieve invloed op het arbeidsaanbod van vrouwen, etnische minderheden en laagopgeleiden.

3.2.4 Mogelijke oplossingsrichtingen

Onderstaand worden verschillende oplossingsrichtingen geschetst die de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt stimuleren. Inkomensondersteuning aan uitkeringsgerechtigden of aan mensen met een laag inkomen kan met zich meebrengen dat de financiële prikkel om een baan te zoeken of te behouden voor sommige groepen laag kan zijn. Extra inkomensondersteuning vergroot dit probleem, terwijl minder herverdeling betekent dat de prikkel om te werken groter wordt. Vasthoudend aan de huidige mate van herverdeling kan de overheid zich richten op het verlagen van de loonkosten, het stimuleren van de vraag naar laaggeschoolde arbeid, het verhogen van de beloning of op reïntegratie- en activeringsbeleid. Uiteraard kosten deze maatregelen geld dat door anderen moet worden opgebracht. Het alternatief is om minder vast te houden aan de huidige mate van herverdeling.

Loonkosten

Beleid gericht op de vraagkant kan zich richten op het verlagen van de loonkosten van laagbetaalde arbeid. Dit kan op verschillende manieren. De overheid kan werkgevers een loonkostensubsidie geven voor het aannemen van kwetsbare groepen. Door een dergelijke subsidie te combineren met het verhogen van de productiviteit (leer-werk trajecten) kan op lange termijn het loon in overeenstemming gebracht worden met de productiviteit van de werknemer. Dit voorkomt dat werknemers weer terugvallen in de uitkeringssituatie na beëindiging van de subsidie. Voor gemeenten is er de mogelijkheid om via gerichte loonkostensubsidies uitkeringsgerechtigden aan een baan te helpen. Door op die manier werkervaring op te doen kunnen zowel de motivatie als de productiviteit van de werknemer toenemen en daarmee de productiviteits- en werkloosheidsval verminderen. Een andere manier om de loonkosten te verlagen is door iets te doen aan de premielast. De overheid kan de loonkosten voor de werkgever drukken door middel van een premiekorting voor laagbetaalde banen. In het verlengde hiervan is een alternatief om de premie- en verzekeringsplicht beneden een bepaalde ondergrens af te schaffen.

Ten slotte, een andere mogelijkheid om de vraag naar laagproductieve arbeid te verhogen is het verlagen van het WML. Het WML dient echter ook als inkomensbescherming voor werknemers. Indien gewenst zal herverdeling naar lage inkomens dan op een andere manier tot stand moeten komen. Het verlagen van het WML kan bijvoorbeeld gepaard gaan met het introduceren van een inkomensafhankelijke arbeidskorting (EITC). Inkomensherverdeling wordt dan niet bereikt via het ingrijpen in het loonvormingsproces maar via fiscale maatregelen. Hierdoor kan de vraag naar laagproductieve arbeid toenemen zonder de inkomenspositie van deze werknemers aan te tasten. De armoedeval verslechtert op deze manier ook niet. Een nadeel van een EITC is wel dat in de afbouwfase de marginale druk voor werknemers groter wordt. De prikkel om door te stromen naar een beter betaalde baan wordt hierdoor kleiner.

Stimuleren effectieve vraag

Zoals eerder gesteld biedt de markt voor persoonlijke dienstverlening kansen voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Het vergroten van de vraag naar persoonlijke diensten heeft positieve effecten op de participatie van laagopgeleiden. Tevens zal naar verwachting de arbeidsparticipatie van hoogopgeleiden toenemen op het moment dat zij een deel van de huishoudelijke taken kunnen uitbesteden. De vergrijzing kan dit effect versterken, omdat ouderen een relatief grote vraag naar deze diensten zullen uitoefenen. In principe kan langs diverse routes worden geprobeerd de markt te stimuleren. Uitbreiding van de mogelijkheid om zonder loonbelasting en premieheffing persoonlijke dienstverlening in te huren kan een stimulans voor de markt zijn. Tevens kunnen zowel het CWI als uitzendbureaus een grotere rol vervullen in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod. Een sterk belemmerende factor bij fiscale maatregelen is echter dat een groot deel van de markt zich in het informele circuit afspeelt, waar de prijs erg laag ligt.

Werkloosheidsval beperken

Door het verhogen van de beloning aan de onderkant is er een sterkere prikkel om werkloosheid te vermijden of de duur ervan te verkorten. Fiscale maatregelen zoals het verhogen van de arbeidskorting of het introduceren van een EITC zijn daarvoor geschikte instrumenten. Werklozen hebben een sterkere prikkel om naar werk te zoeken of een baan te accepteren als werk meer lonend wordt gemaakt. De werkgelegenheid voor laagopgeleiden zal hierdoor toenemen. Of de totale werkgelegenheid toeneemt is de vraag, aangezien een EITC betekent dat de overige belastingtarieven omhoog moeten.

Reïntegratiebeleid

De overheid kan ook proberen om de productiviteit van laagopgeleide werknemers of uitkeringsgerechtigden te verhogen. Trainingsprogramma's kunnen de uitstroom uit de uitkering verhogen, mits de programma's goed worden vormgegeven.⁵² Door de combinatie tussen werken en leren dragen werkervaringsplekken bij aan een langdurige terugkeer naar de arbeidsmarkt. Het UWV en de gemeenten hebben een belangrijke rol bij het aanbieden van trajecten en het begeleiden van uitkeringsgerechtigden. Met de Wet Werk en Bijstand is het reïntegratiebeleid voor bijstandsgerechtigden gedecentraliseerd naar de gemeenten. Gemeenten hebben hierdoor een sterkere financiële prikkel gekregen om bijstandsgerechtigden aan een baan te helpen. Uit een recente analyse van het CPB blijkt dat dit in 2004 heeft geleid tot 2% minder bijstandsuitkeringen (ca. 8.000) dan op

basis van de conjuncturele ontwikkeling mocht worden verwacht.⁵³ Door gemeenten de vrijheid te geven om beleidsmatige keuzes te maken, zal er minder ruimte zijn voor centraal gestuurd arbeidsmarktbeleid.

Sancties en activering

Het is een illusie te denken dat met actief arbeidsmarktbeleid alle problemen aan de onderkant kunnen worden opgelost. Inkomensondersteuning voor niet-werkenden zorgt er onvermijdelijk voor dat de financiële prikkel om te gaan werken vanuit een uitkering relatief beperkt is. Daarnaast zal scholing niet voor alle uitkeringsgerechtigden haalbaar en productiviteitsverhogend zijn. Een andere manier om de prikkel tot werken te vergroten is het versterken van het beleid van sancties en verplichte deelname. Dit geeft een extra stimulans om werkloosheid te voorkomen of de duur ervan te beperken. Op die manier wordt de instroomkans verlaagd en de uitstroomkans verhoogd.⁵⁴

Sociale activering

Er zal een groep mensen zijn voor wie bemiddeling of training beperkt effect heeft, en waar de productiviteit, om diverse redenen, structureel lager ligt dan het loon. Het is belangrijk om ook deze groep te betrekken in het arbeidsproces. Beleid ten aanzien van werkvoorziening en sociale activering, zoals vrijwilligerswerk, vormt daarom ook een onlosmakelijk onderdeel van het arbeidsmarktbeleid.

3.3 Transities in de levensloop

Een belangrijke functie van het stelsel van werk en inkomen is het bevorderen van doelmatige keuzes bij het investeren in menselijk kapitaal en het aanbieden van arbeid bezien over de hele levensloop. Burgers kunnen bij de inrichting van hun levensloop tegen knelpunten oplopen. Deze belemmeringen kunnen zich op elk moment voordoen, maar zitten vooral midden in het leven, als er gezorgd wordt voor kinderen, en meer aan het eind, als de afbouw van de carrière in beeld komt. In de gezinsfase staat men voor de vraag hoe de zorg voor kinderen (en andere verwanten) is te combineren met werken. Later in de levensloop speelt de overgang van het werkzame leven naar het pensioen. Voor de maatschappij als geheel is van groot belang dat de individuele beslissingen een verdere groei van de arbeidsparticipatie en verdere opbouw van menselijk kapitaal ondersteunen. Gedurende de levensloop worden de individuele beslissingen om te scholen of te werken mede bepaald door de regelingen van het stelsel van werk en inkomen. Bij de inrichting van het stelsel zal hiermee rekening moeten worden gehouden, zodat ongewenste verstoringen tot een minimum worden beperkt.

3.3.1 Zorg en werk

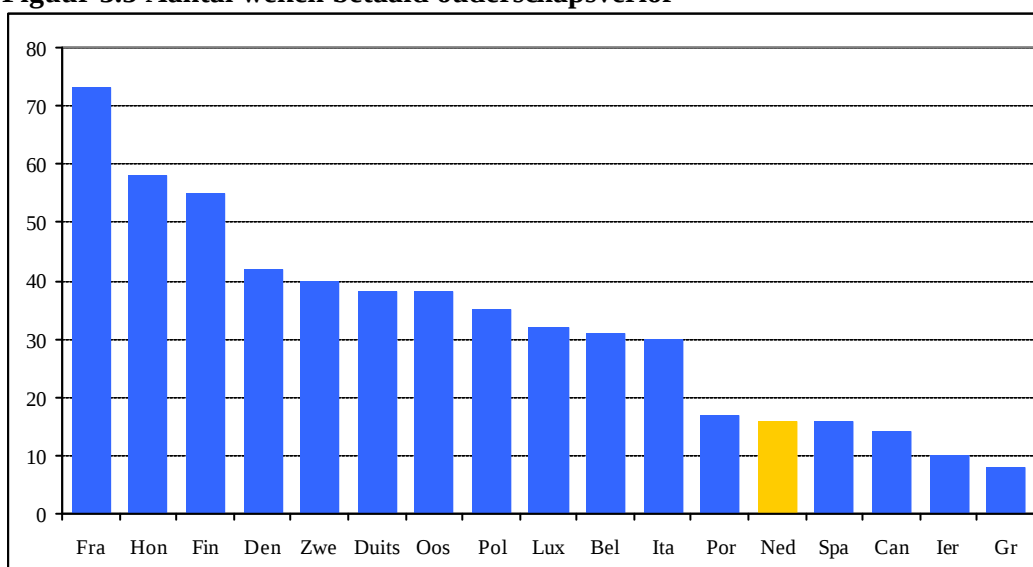
Steun bij het combineren

Mensen krijgen kinderen. Voor velen is dat een hoogtepunt in hun leven. Tegelijk is het voor gezinnen het begin van een soms moeilijke zoektocht naar mogelijkheden om de zorg voor het kind te combineren met een baan.⁵⁵ In de praktijk is het vooralsnog vaak de vrouw die arbeid en zorg combineert: na de geboorte gaat ze vaak minder dagen werken en meer dagen zorgen. Niettemin is het voor gezinnen soms moeilijk om hier concreet invulling aan te geven. Arbeid en zorg zijn zeer belangrijk en er is in de perceptie van

ouders vaak onvoldoende tijd om beide voldoende aandacht te geven. Ouderschapsverlof en kinderopvang bieden ouders extra tijd; tijd om te zorgen en tijd om te werken. Deze arrangementen ondersteunen het combineren.

Bij ouderschapsverlof moet de behoefte aan zorgmogelijkheden worden afgewogen tegen de noodzaak om ouders niet te lang naast de arbeidsmarkt te laten staan. Daarnaast moeten de effecten op het kind worden meegewogen. Deze laatste komen in een aparte sectie aan bod. Landen vertonen aanzienlijke verschillen in verlofregelingen. Bij een internationale vergelijking blijkt dat Nederland tamelijk beperkte arrangementen kent op het gebied van betaald ouderschapsverlof (figuur 3.5). Dat duurt in vrijwel alle Europese landen langer dan in Nederland. In Duitsland is de looptijd met 38 weken bijna 2,5 maal langer en in Frankrijk met 72 weken 4,5 maal. Het is op basis van de beschikbare literatuur discutabel of het verlengen van ouderschapsverlof bijdraagt aan een verhoging van de arbeidsparticipatie. Zo concludeert het CPB dat langer ouderschapsverlof de participatie in personen kan vergroten, maar het aantal gewerkte uren verlaagt.⁵⁶

Figuur 3.5 Aantal weken betaald ouderschapsverlof



Bron: F. Jaumotte, *Labour force participation of women: Empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries*, OECD Economic Studies, 2003.

Kinderopvang en arbeidsdeelname gaan wel hand in hand. In Nederland worden aan kinderopvang verhoudingsgewijs weinig publieke middelen besteed. In de meeste Europese landen is dat meer: in Frankrijk ruim drie maal zoveel, in Zweden zes en in Denemarken meer dan acht keer zoveel. Oorzaken hiervoor zijn dat ouders die niet werken in deze landen ook in aanmerking komen voor overheidsgefinancierde kinderopvang. Verder wordt een deel van het verschil veroorzaakt doordat veel Nederlandse ouders kiezen voor deeltijdarbeid en informele opvang. In Nederland maakt circa 40% van de werkende ouders gebruik van informele kinderopvang. Verder zijn er veel werkende ouders, vooral van schoolgaande kinderen, die helemaal geen gebruik maken van kinderopvang (formeel noch informeel), doordat zij hun werktijden hebben

aangepast. Ten slotte is in Nederland ook een belangrijke rol weggelegd voor de werkgever: 69% van de werknemers heeft een afspraak met de werkgever over bijdragen aan de kosten van kinderopvang.⁵⁷

Het combineren van arbeid en zorg voor Nederlandse huishoudens is soms lastig. Dat heeft gevolgen voor de beslissing die huishoudens nemen over werken en kinderen krijgen. Dat huishoudens daarbij keuzes moeten maken, valt onder meer op te maken uit het grote aantal deeltijdwerkers. Het hebben van een deeltijdbaan kan, behalve een nadrukkelijke keuze, ook een indicatie zijn dat de zorg voor kinderen niet goed samen gaat met een volledige werkweek voor de (beide) ouders. Daarnaast kan worden gewezen op het relatief grote verschil tussen het werkelijke (1,7) en het gewenste kindertal (2,7).⁵⁸

Kiezen voor werk

Voor de arbeidsbeslissing is een belangrijke vraag of het werk voldoende lonend is. Dat hangt onder andere af van belastingen en subsidies op arbeid. Bij het vormgeven daarvan is het belangrijk dat eventuele verstoringen die daardoor optreden, minimaal zijn. Speciale aandacht zal daarbij uitgaan naar vrouwen. Immers, de beslissing van het huishouden hoeveel te werken komt vooral tot uiting in het arbeidsaanbod van de vrouw. Vrouwen reageren sterker dan mannen als werken netto meer oplevert.⁵⁹ Dat wil zeggen dat vrouwen, eerder dan mannen, zullen stoppen met werken als ze daar te weinig aan overhouden. Zo zijn er aanwijzingen dat het verminderen van de overdraagbare algemene heffingskorting of het verhogen van de aanvullende combinatiekorting ervoor zorgen dat werken aantrekkelijker wordt voor met name de tweede verdiener in het huishouden.⁶⁰ Vrouwen zullen dan overwegen meer te werken. De prijs van niet-werken, en zelf thuis voor eventuele kinderen zorgen, gaat immers omhoog.

Uitbreiding van de subsidiëring van de kinderopvang is ook een manier om arbeidsparticipatie te stimuleren. Wel gaat subsidiëring van kinderopvang, in tegenstelling tot aanpassingen in de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, gepaard met extra overheidsuitgaven. Tevens zal een verschuiving van informele naar formele kinderopvang plaatsvinden. Verder is de reikwijdte van dit instrument beperkt. Omdat kinderopvang direct aangrijpt op de extra verdiensten zal het een meer gericht effect hebben op het uitbreiden van deeltijdbanen richting voltijdbanen. Aanpassing van de algemene heffingskortingen heeft vooral invloed op de keuze al dan niet te gaan werken van de niet-werkende partner.

Kiezen voor kinderen

Omstandigheden die het combineren van arbeid en zorg bemoeilijken, kunnen de keuze tussen 'kind en carrière' scherper maken. OESO-studies laten dat zien. Vrouwen kiezen tussen enerzijds het ontwikkelen van hun carrière, met uitstel of afstel van kinderen, en anderzijds het hebben van kinderen, met vaak een schadelijke onderbreking van de carrière.⁶¹ Die onderbreking kan leiden tot een lager loon en meer kans op werkloosheid of inactiviteit later in de carrière. Vrouwen in verschillende landen blijken daarbij verschillende keuzes te maken. In Italië, Spanje en Duitsland werken vrouwen veel voltijds en is het vruchtbaarheidscijfer laag. In Nederland ligt het vruchtbaarheidscijfer hoger, maar wordt er minder voltijd en meer in deeltijd gewerkt. Deze keuze tussen kind of

carrière wijst erop dat in deze landen het combineren van beide lastig is. Kiezen voor zowel kinderen als een voltijdsbaan is beter mogelijk in landen met veel gesubsidieerde kinderopvang van hoge kwaliteit, zoals in de Scandinavische landen (in Zweden werkt meer dan 75% van de vrouwen voltijds). De vraag die hierbij gesteld moet worden is tegen welke maatschappelijke kosten dit hogere percentage wordt bereikt. Ook in landen waar de markt voor persoonlijke dienstverlening beter is ontwikkeld door het bestaan van meer flexibele arbeidsmarkten lijken kinderen en carrière beter te combineren. De laatste factor is vooral in het VK en de VS van belang: tweeverdieners kunnen daar betrekkelijk eenvoudig hulp bij de opvoeding en in de huishouding inhuren.

Het combineren van kind en carrière kan dus worden bevorderd door de beschikbaarheid van kinderopvang dan wel een markt voor persoonlijke dienstverlening. Van belang daarbij is dat de ruimte voor uitbreiding van kinderopvang in Nederland beperkt is.⁶² Ook financiële maatregelen, gericht op het aantrekkelijk maken van werk, kunnen de participatie vergroten. Dit kan wel gepaard gaan met verdringing van informele mantelzorg. De kosten van bovenstaande maatregelen zullen moeten worden afgewogen tegen de maatschappelijke winst die optreedt door de vergrote arbeidsparticipatie. Hogere arbeidsparticipatie biedt immers bestendig perspectief voor de betaalbaarheid van de verzorgingskosten en ondersteunt het stelsel van werk en inkomen.

Kind is geen sluitpost

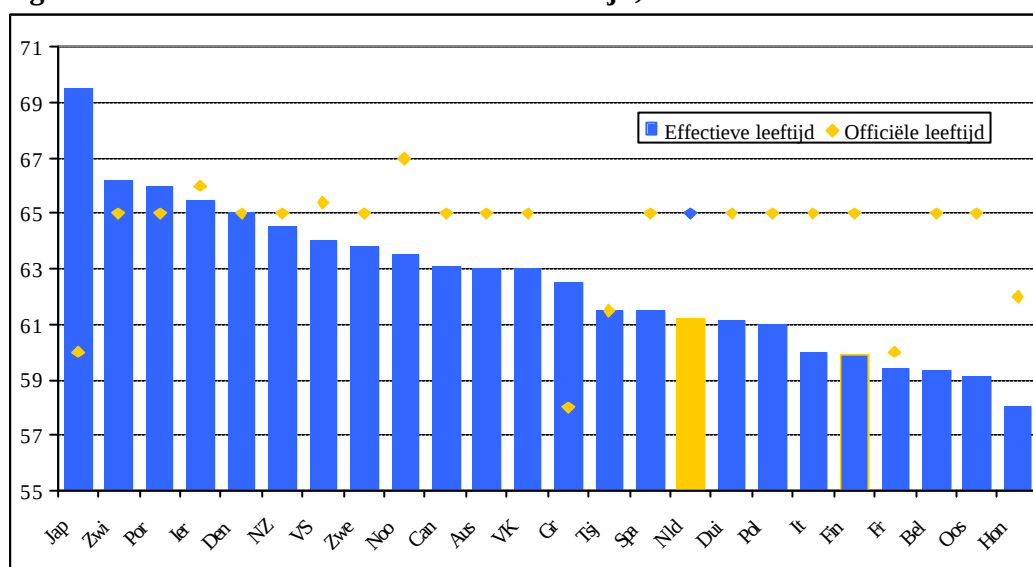
Ouderschapsverlof en kinderopvang zijn meer dan slechts faciliteiten die moeders in staat stellen te werken. Zij hebben ook invloed op de ontwikkeling van kinderen, en moeten daarom ook vanuit dit gezichtspunt worden bekeken. Ouderschapsverlof tijdens het eerste jaar na de geboorte is gunstig voor de gezondheid van kinderen, zo blijkt uit internationale studies.⁶³ Ondanks het negatieve effect op het arbeidsaanbod kan ouderschapsverlof een onderdeel vormen van een bredere strategie van ‘investeren in kinderen’. Zo zal het VK in het kader van de integrale *Ten Year Strategy for Childcare* het betaald ouderschapsverlof uitbreiden tot 9 maanden.

Over het effect van kinderopvang op het kind bestaan sterk uiteenlopende meningen. Meer dan de helft van de Nederlandse moeders denkt dat het beter is voor het kind als de moeder thuis blijft. Toch vinden ook zij in toenemende mate dat de leefwereld van het kind beperkt wordt als er uitsluitend thuis voor het kind wordt gezorgd.⁶⁴ Het blijkt ook dat kinderen die op jonge leeftijd naar een kinderdagverblijf gaan, en daar cognitieve en sociale vaardigheden leren, later beter presteren op school.⁶⁵ Dit geldt speciaal voor kinderen uit achterstandsgroepen. Kinderopvang kan dus positieve effecten hebben op het kind zelf. Dit kan van groot belang zijn omdat kinderen die vroeg gemotiveerd zijn om te leren dit vaak gedurende hun hele leven volhouden. En hoe hoger opgeleid, des te gemotiveerder men ook later is om die kennis op peil te houden of uit te breiden. Gevolg daarvan is dat er later in het leven minder herverdelende belastingheffing nodig is. Immers, vroege en kwalitatief goede kinderopvang leidt tot een betere schooldoorloop, en daarmee tot meer gelijkheid van verdien capaciteiten en kansen op de arbeidsmarkt.⁶⁶

3.3.2 Ouderen en werken

Als het einde van de carrière in beeld komt, proberen mensen vorm te geven aan de overgang van werk naar het pensioen. Hoe gaat dat en vooral op welk moment? De arbeidsdeelname van Nederlandse ouderen tot 65 jaar is relatief beperkt; de effectieve uittreedleeftijd ligt in een internationale vergelijking betrekkelijk laag (figuur 3.6). Het is in principe mogelijk dat meer ouderen daadwerkelijk tot hun pensioengerechtigde leeftijd doorwerken. En individuele werknemers hebben daar ook goede redenen voor: mensen zijn in toenemende mate later begonnen met het werkende leven en daarmee het sparen voor de oudedagvoorziening (bijvoorbeeld wegens de studietijd), arbeid is lichamelijk lichter dan vroeger en men blijft langer gezond. Daarnaast is het ook maatschappelijk van groot belang een hogere arbeidsparticipatie onder 55-plussers te realiseren. Een bredere grondslag voor de belastingen en premies maakt het mogelijk in de toekomst een ruimhartig sociaal zekerheidsstelsel te blijven financieren.

Figuur 3.6 Officiële en effectieve uittreedleeftijd, 1999-2004



Bron: OESO, *Live longer, Work Longer*, 2006.

Het werkelijke uittreedmoment is het resultaat van factoren die de vraag en het aanbod van arbeid beïnvloeden. Begin jaren negentig was de impliciete belastingvoet op langer doorwerken zeer hoog. Hierdoor werd het arbeidsaanbod van ouderen sterk verstoord: wie niet vervroegd uittrad, was een dief van zijn eigen portemonnee. Voorheen bleek ook vaak dat ouderen, zeker na een langere periode van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, niet meer terugkeerden naar betaalde arbeid. Dat wordt nu tegengegaan omdat VUT en prepensioen plaats hebben gemaakt voor uitreedarrangementen die langer doorwerken financieel minder onaantrekkelijk maken.

Overigens is het nog een open vraag of dergelijke maatregelen afdoende zijn. Het is immers nog steeds mogelijk om rond het zestigste jaar uit te treden. Als een werknemer ontslagen wordt en maximaal van de WW gebruik maakt, eventueel een ontslagvergoeding krijgt en dat combineert met zijn levenslooptegoed, dan kan dat optellen tot circa vijf jaarinkomens. Naast financiële aspecten spelen ook andere factoren een

belangrijke rol bij de beslissing door te werken of te stoppen. Te denken valt aan arbeidstijden, en de manier waarop die meer flexibel zouden moeten aansluiten bij behoeften van oudere werknemers, of aan alternatieve arbeidsovereenkomsten. Zo kan het standaard contract knellend werken voor mensen die wegens hun ruime ervaring bij meerdere werkgevers willen werken.

Naast een beperkt arbeidsaanbod is de beperkte arbeidsvraag naar ouderen een knelpunt voor hun arbeidsdeelname. Werkgevers zijn veelal terughoudend om ouderen in dienst te nemen. Dat kan te maken hebben met culturele factoren of met ongefundeerde aarzelingen aan werkgeverszijde, het kan ook te maken hebben met kennis en kunde van oudere werknemers zelf (het menselijk kapitaal). Menselijk kapitaal kan namelijk verouderen gedurende de levensloop. Het gevolg daarvan is dat oudere werknemers soms minder productief zijn dan hun jongere collega's. Tegelijkertijd hangt de beloning meestal samen met anciënniteit, zodat oudere werknemers veelal juist meer verdienen. 55-Plussers zijn soms dus relatief dure werknemers.⁶⁷ Een lage arbeidsdeelname van deze groep lijkt dus niet alleen het gevolg van vrijwillige uittreding, maar ook van het gebrek aan animo onder werkgevers om hen in dienst te houden of te nemen.

Bij de oudere werknemers speelt de vraag of het menselijk kapitaal in voldoende mate is onderhouden. Werkgevers vonden het misschien niet altijd lonend te investeren. Er was een te korte periode om de kosten van scholing terug te verdienen; de effectieve uittreedleeftijd lag immers ruim onder de 65. Werknemers hebben ook niet voldoende stimulans ondervonden. Ze werden door lifo-elementen in de ontslagregels in zekere zin buiten de wind gehouden bij ontslagrondes en daardoor minder blootgesteld aan de huidige, meer flexibele arbeidsmarkt. Omdat daarmee ook de regelmatige baanwisselingen ontbraken was de noodzaak voor onderhoud van menselijk kapitaal minder relevant. Komende generaties 55-plussers zullen echter rekening moeten houden met effectief langere arbeidsduur, tot het 65ste jaar, en frequentere baanwisselingen. Ze moeten zich er meer van bewust zijn dat het onderhouden van hun menselijk kapitaal hen blijvend betere carrières en werkzekerheid biedt.

Subsidies voor scholing of aftrekmogelijkheden voor scholingskosten zouden kunnen helpen om belemmeringen bij het onderhoud van menselijk kapitaal weg te nemen en daarmee de productiviteit te verhogen. Het huidige stelsel bevat al een aantal van deze instrumenten. Keerzijde is echter dat dit betrekkelijk dure instrumenten zijn, waarvan het effect niet altijd eenduidig is. Een goedkopere (en effectievere) manier om de aansluiting van loon op productiviteit te garanderen, is in de arbeidsverhoudingen meer inhoud geven aan praktische oplossingen, zoals op prestatie gebaseerde beloningsonderdelen. Ook zou aan de relatie tussen loon en anciënniteit gesleuteld kunnen worden. Dit type oplossingen ligt op het terrein van de sociale partners. Om een betere verhouding tussen productiviteit en de beloning voor het werk mogelijk te maken, is het bevorderlijk dat pensioenuitkeringen los worden gekoppeld van het laatstverdiende loon.⁶⁸ Door de overstap naar middelloonstelsels in veel sectoren en bedrijven is de laatste jaren op dit punt al veel gerealiseerd. Op circa 75% van de werknemers met een pensioenregeling is een middelloonregeling van toepassing.

Een verdere stijging van de arbeidsdeelname van ouderen is maatschappelijk wenselijk, omdat die de belasting- en premiegrondslag verbreedt en zo de financiering van een solidaire en activerende verzorgingsstaat zeker stelt. De stijging kan worden bereikt met beleid gericht op het arbeidsaanbod en op de vraag; versoering van vervroegde uittreedregelingen voor werknemers en subsidies en fiscale vrijstellingen voor werkgevers. Daarnaast hebben de sociale partners een verantwoordelijkheid. Afname van het verschil tussen loon en productiviteit mag alleen worden verwacht als werknemers een loondaling aan het eind van hun levensloop kunnen accepteren zonder daarmee afbreuk te doen aan opgebouwde rechten en zij bereid zijn gedurende hun carrière te blijven investeren in kennis en kunde.

3.4 Individuele elementen in de sociale zekerheid

Elk stelsel van sociale zekerheid staat voor de fundamentele vraag in welke mate risico's collectief worden gedeeld of bij het individu worden gelaten. Bij de keuze voor de mate van herverdeling en de verantwoordelijkheidsverdeling spelen enkele fundamentele dilemma's een rol. In de eerste plaats het dilemma van doelmatigheid versus rechtvaardigheid dat stelt dat inkomensherverdeling onvermijdelijk ten koste gaat van de doelmatigheid van het economische proces. Dit hangt onder meer samen met het feit dat het verzekeren van risico's inkomensbescherming biedt, maar ook kan leiden tot nalatig gedrag dat het financiële draagvlak van de verzekering ondermijnt. Werknemers hebben een kleinere prikkel om de risico's te vermijden of om de duur ervan te beperken. Dit ongewenste gedrag kan worden tegengegaan door een eigen risico (minder dekking) of door strikt toezicht en strenge sancties (minder privacy). Daarnaast speelt het dilemma van solidariteit versus keuzevrijheid. Een sociaal zekerheidstelsel dat risico's afdekt en leidt tot herverdeling zal noodzakelijkerwijs een verplicht en solidair karakter hebben. Deze inperking van de keuzevrijheid voorkomt dat de goede risico's niet meedoen en mensen met een hoog risico zich alleen tegen een hoge premie kunnen verzekeren of onverzekerbaar zijn. De 'verzekeringsspolissen' zijn in een verplicht stelsel daarom in hoge mate uniform. De behoefte aan zekerheid kan echter per persoon verschillen.

De vraag die in deze paragraaf centraal staat is of er ruimte is voor individuele elementen in de sociale verzekeringen. Individualisering en toenemende heterogeniteit kunnen ertoe leiden dat verplichte uniforme arrangementen minder goed aansluiten bij de behoeften van individuele burgers. Ook kan de noodzaak van een verplichte verzekering via een brede polis minder voor de hand liggend worden, bijvoorbeeld door de toegenomen scholingsgraad, het gestegen inkomen of de toename van tweeverdienershuishoudens. Of burgers in het algemeen meer keuzevrijheid wensen is een open vraag. In een enquête van de SVB in 2004 geeft de meerderheid van de respondenten aan voorstander te zijn van meer keuzevrijheid als het gaat om de hoogte en duur van uitkeringen, en of om de vraag een bepaald risico moet worden verzekerd.⁶⁹ Het SCP daarentegen trekt op basis van een grootschalig onderzoek de conclusie dat er betrekkelijk weinig behoefte is aan meer keuzevrijheid. Mogelijkheden tot uitbreiding van de dekking krijgen nog wel regelmatig steun, maar mogelijkheden tot minder dekking (in ruil voor een hoger netto loon of meer vrije dagen) kunnen op weinig enthousiasme rekenen.⁷⁰

In het stelsel kunnen individuele elementen bijvoorbeeld worden geïntroduceerd door over te gaan op een collectief basispakket met vrijwillige aanvullingen in de vorm van additionele verzekeringen of individuele spaarrekeningen. De verdeling van risico's over collectief versus individu verschuift dan in de richting van het individu. Dat kan nalatig gedrag beperken en de keuzevrijheid vergroten. Daartegenover staat minder solidariteit en het risico dat degenen die het meest op uitkeringen zijn aangewezen (langdurig zieken, arbeidsongeschikten) uiteindelijk met een lagere uitkering te maken kunnen krijgen. Bij de keuze tussen verzekeren of sparen zijn de omvang en de spreiding van het risico daarom belangrijke overwegingen. Verzekeren is een efficiënte vorm van inkomensbescherming voor grote risico's die ongelijk gespreid zijn over de bevolking. Voor een groot risico als duurzame arbeidsongeschiktheid of langdurige werkloosheid is zelf sparen een onhaalbare kaart. Sparen is een optie voor risico's waar veel mensen ooit mee te maken krijgen (aanvullende pensioenen) of voor kleine risico's waarbij nalatig gedrag een belangrijk aspect is. Daarnaast kunnen spaarrekeningen een rol spelen als middel om knelpunten in de levensloop, zoals het combineren van arbeid en zorg, te verlichten. Dit staat los van de sociale verzekeringen in enge zin. Voor individuele elementen zijn talloze varianten denkbaar: elk met voor- en nadelen. Hieronder worden enkele voorbeelden kort besproken.

Keuzevrijheid binnen de sociale verzekeringen

Meer keuzevrijheid zou gerealiseerd kunnen worden door invoering van een keuzemenu in de sociale verzekeringen, waarbij iedereen verplicht verzekerd is, maar mensen - binnen zekere grenzen - zelf kunnen bepalen hoe uitgebreid hun dekking (hoogte en duur van de uitkering) is. Ze betalen verschillende premies. De verzekering kan daardoor beter aansluiten bij behoeften. De nadruk ligt hier op het vergroten van de keuzevrijheid, maar dit zal ten koste gaan van de solidariteit (als gekozen kan worden voor een lagere dekking dan het huidige niveau). Immers, de goede risico's zullen zich minder verzekeren en de slechte risico's zullen mede als gevolg hiervan niet altijd de door hen gewenste dekking kunnen realiseren of alleen tegen een hogere prijs. Keuzevrijheid wordt ook niet altijd als positief ervaren. Kiezen kost tijd en inspanning, het leidt tot stress door (de angst voor) foute keuzes, en zelfs goed opgeleide mensen kunnen systematisch verkeerde keuzes maken. Deze problemen pleiten ervoor dat de overheid zorg draagt voor een transparant en eenvoudig gestructureerd keuzeproces. Daaronder valt het aanbieden van een goede standaardoptie (die niet noodzakelijkerwijs het minimumniveau is). Een goede standaardoptie geeft aan hen die willen kiezen de ruimte, terwijl degenen die daaraan geen behoefte hebben geen keuze hoeven te maken om toch een acceptabel eindresultaat te krijgen.

Vrijwillige individuele spaarrekeningen voor arbeidsmarktrisico's

Bij individuele elementen kan ook gedacht worden aan vrijwillige spaarrekeningen in combinatie met een versobering van het collectieve arrangement. Dit betekent minder solidariteit en verbeterde prikkels vanwege de lagere uitkering en het hogere eigen risico. De overheid kan burgers de helpende hand bieden bij het dragen van het hogere eigen risico. Een fiscaal gefaciliteerde individuele spaarrekening op vrijwillige basis is dan een optie. Het geld van die rekening kan alleen worden ingezet als het risico zich voordoet. De effectieve inkomensbescherming hangt dan onder meer af van het gespaarde vermogen. Mensen kunnen zo invloed uitoefenen op de omvang van de verzekering. Werknemers die

een laag inkomen hebben, minder kansen op de arbeidsmarkt hebben, of aan het begin van hun loopbaan staan zullen minder goed beschermd zijn. Dit is de consequentie van de verminderde solidariteit. Verder heeft de fiscale ondersteuning uiteraard budgettaire consequenties.

Verplicht sparen voor sociale verzekeringen

Bij individuele elementen in de sociale zekerheid kan ook gedacht worden aan een financiering, waarbij de collectieve premie (deels) vervangen wordt door verplichte stortingen op een individuele spaarrekening. Wat uitkeringshoogte, -duur en referte-eisen betreft blijft de verzekering voor iedereen gelijk. Extra keuzevrijheid wordt dus niet geboden. Deze variant richt zich op het bestrijden van nalatig gedrag. De uitkering wordt immers nu (deels) betaald uit de eigen spaarrekening. De effectieve duur en hoogte van de uitkering hangen dan af van het gespaarde vermogen. Tegenover het voordeel van minder nalatig gedrag staat de verminderde bescherming. Mensen die een laag inkomen hebben, een slecht risico zijn of aan het begin van hun loopbaan staan, lopen een grotere kans op een lagere uitkering, omdat de pot leeg is. Anderzijds zal een groot deel van de werknemers tegen het einde van hun loopbaan veel geld op hun rekening hebben staan. Die kunnen dat aanwenden voor vervroegde uittreding, wat het streven naar een hogere arbeidsdeelname van ouderen ondermijnt. Het probleem van de kwetsbare groepen kan verholpen worden door toe te staan dat het saldo onder nul mag zakken. Daardoor is de uitkering voor iedereen gegarandeerd. Mocht er bij pensionering nog steeds een negatief saldo zijn, dan wordt dat kwijtschelding. Op deze manier is er solidariteit met mensen met slechte kansen op de arbeidsmarkt, maar daar staat een verkeerde prikkel tegenover. Mensen die rood staan hebben minder prikkels om risico's te voorkomen dan mensen die een positief saldo op hun rekening hebben. Bovendien moet de kwijtschelding worden betaald uit de belastingen en kan het totaal aan collectieve uitgaven toenemen. Daarnaast kan sparen voor voorzieningen er toe leiden dat werknemers minder snel van baan durven te wisselen. Dit zorgt voor minder doorstroming op de arbeidsmarkt. Kortom, verplicht sparen lijkt alleen geschikt voor overzienbare risico's, waarvoor nalatig gedrag een belangrijk aspect is.⁷¹

Individuele spaarrekeningen voor een evenwichtige inrichting van de levensloop

Individuele vrijwillige spaarrekeningen kunnen burgers helpen om hun inkomen en vrije tijd beter te spreiden over de levensloop. Het volgen van om- en bijscholing en het zorgen voor kinderen en hulpbehoevende familieleden kan een grote belasting betekenen als ook nog veel gewerkt moet worden. Gedurende die fases kan de spaarpot worden aangesproken om het inkomen (gedeeltelijk) op peil te houden. Omdat de investeringen in scholing of zorg ook voor de maatschappij belangrijke positieve gevolgen hebben, is het zinvol de besparingen fiscaal te ondersteunen. Spaarelementen zouden ook kunnen worden gebruikt om andere transities te vergemakkelijken. Te denken valt aan het opvangen van een terugval in inkomen aan het eind van het werkzame leven (demotie, deeltijdwerk) of het opstarten van een eigen bedrijf.

De levenslooptegeling is een voorbeeld van een individuele spaarrekening waarbij fiscaal gefacilieerd voor verschillende vormen van verlof kan worden gespaard. De huidige levenslooptegeling geldt voor werknemers. Op dit moment wordt onderzoek verricht naar

de behoefte onder zelfstandigen aan tussentijdsverlof in het algemeen en ouderschapsverlof in het bijzonder, en de behoefte aan het inzetten van de opgebouwde levensloopverlofkorting bij de start van een eigen bedrijf door werknemers die hun dienstbetrekking beëindigen.

4 **Andere geluiden: adviezen over de toekomst van de verzorgingsstaat**

Nadat het kabinet op Prinsjesdag 2004 met de notitie *Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen* zijn visie had gegeven op een toekomstig stelsel van werk en inkomen, hebben diverse organisaties en individuen hun visie gegeven op de toekomst van de verzorgingsstaat. Zo verscheen op 22 oktober 2004 een artikel in de Volkskrant ondertekend door een aantal personen actief binnen het sociaal-economisch middenveld. Onder hen o.a. Herman Wijffels (SER), Ton Heerts (FNV), Eric Fischer (Verbond van Verzekeraars) en Tof Thissen (Divosa). Het artikel, later ook in essayvorm verschenen, werd bekend als het Baliemanifest.⁷² Eind februari, begin maart 2005 hebben het SCP, het CPB, de WRR en de RMO elk een notitie uitgebracht met hun visie op de toekomst van het stelsel van werk en inkomen. Dit op verzoek van de Tweede Kamer, die op 18 april 2005 een seminar organiseerde ter voorbereiding op het AO over de notitie *Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen*. Tegelijkertijd publiceerde ook TNO Arbeid een rapport over dit thema. In dit hoofdstuk zal op deze notities worden gereageerd, uitgezonderd die van de WRR en het CPB. De WRR bracht een verkennende notitie uit, waarin de structuur werd geschetst van een rapport dat naar verwachting in november van dit jaar verschijnt. Het kabinet zal dan op dit rapport reageren. Het CPB is in maart van 2006 met een zeer uitgebreide studie gekomen. Dit laatste rapport, en niet de eerdere beknopte notitie, zal daarom hier besproken worden. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de visie op de verzorgingsstaat en de globale richting van de hervormingen die worden voorgesteld. Een evaluatie van technische details blijft achterwege.

Baliemanifest

Het Baliemanifest (het essay) heeft als titel *Sociale zekerheid als investering*, en met die titel is het eerste belangrijke punt uit het manifest al genoemd. De auteurs van het manifest willen dat er binnen de verzorgingsstaat een verbinding wordt gelegd tussen de traditionele functie van bescherming tegen risico's met een meer moderne 'investeringsfunctie'. Het stelsel dient een duurzame arbeidsparticipatie door mensen te ondersteunen en bevorderen door op beslissende momenten in hun leven overgangen mogelijk te maken tussen de ene baan en de andere, tussen werknemerschap en zelfstandigheid en tussen werken en zorgen. Scholing vervult daarbij een sleutelrol, aldus het Baliemanifest. Het stelsel biedt niet alleen bescherming tegen armoede en inkomensverlies, maar stelt mensen ook in staat om transities te maken. Op deze manier worden de functies van bescherming en investering met elkaar verbonden. Een tweede belangrijk element in het Baliemanifest is een verschuiving van verantwoordelijkheden. De overheid is verantwoordelijk voor een publieke basisvoorziening. Voorzieningen daarboven zijn een zaak van burgers zelf, individueel of georganiseerd in collectieven. De overheid heeft hier slechts een faciliterende rol.

Aan de hand van deze twee uitgangspunten schetst het manifest een toekomstig stelsel. De overheid doet een stap terug door haar rol in de werknemersverzekeringen op te geven, terwijl zij een stap vooruit doet door de basisvoorziening uit te breiden naar scholing en zorg. De auteurs van het Baliemanifest verdelen de levensloop vervolgens in drie fasen in: de vormingsfase, de productieve fase en de post-actieve fase. In de vormingsfase krijgt

ieder individu een recht op ‘vorming’ dat leidt tot minimaal een startkwalificatie (HAVO, VWO of MBO-2), en maximaal een bachelorsgraad. Wie eerder gaat werken, en zijn vormingsrecht dus niet heeft verbruikt, krijgt de resterende rechten op zijn levenslooptrekening gestort. Wie juist verder leert, komt rood te staan op zijn levenslooptrekening. Als men gaat werken breekt de productieve fase aan. De levenslooptrekening wordt dan een basisinvesteringsrekening, waarvan middelen kunnen worden opgenomen voor scholing en zorg. Gedurende het leven wordt hier ook (fiscaal gefaciliteerd) op gestort door werknemer en werkgever. Daarnaast verzorgt de overheid een basisinkomensverzekering die voor een inkomen zorgt bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Deze verzekering is individueel en kent dus geen vermogens- en partnertoets. Wel wordt bij aanspraak op de basisinkomensverzekering gekeken naar de niet gebruikte vormingsrechten. Geen inkomen zonder investering. Hoogte en duur zijn afhankelijk van de “overgebleven investeringsmogelijkheden”. Volledig arbeidsongeschikten krijgen bijvoorbeeld een hogere uitkering. Uiteindelijk blijft een soort bijstand over voor hen die niet meer in aanmerking komen voor de basisinkomensverzekering. Bovenop de basisvoorziening kunnen aanvullende regelingen worden getroffen. De traditionele risico’s van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, vereisen naar hun aard collectieve verzekeringen om risicoselectie te voorkomen, zo stelt het Baliemanifest. Deze worden sectoraal ingevuld. Op de persoonlijke levenslooptrekening kunnen individuele werknemers en werkgevers ook zelf storten. Hierover kunnen afspraken gemaakt worden in het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg.

Al eerder heeft het kabinet kort gereageerd op het Baliemanifest.⁷³ Het kabinet stelde dat het met de auteurs van het Baliemanifest van mening is dat de kernfunctie van de sociale zekerheid het ondersteunen van een duurzame arbeidsparticipatie dient te zijn. Daartoe wordt het in toenemende mate van belang dat het stelsel transitie op en naar de arbeidsmarkt faciliteert. Dit kabinet heeft hier ook vorm aan willen geven door onder andere de levenslooptrekening in het leven te roepen. Deze vertoont grote gelijkenissen met de in het manifest genoemde ‘basisinvesteringsrekening’. Ook is het kabinet dit jaar gestart met nieuwe experimenten met een individuele leerrekening. Deze experimenten moeten met name inzichtelijk maken of ook lager opgeleiden door een individueel budget gestimuleerd worden tot het volgen van scholing.

Bij het Baliemanifest zijn echter ook enkele belangrijke kanttekeningen te maken. Het Baliemanifest stelt een zogenaamd cappuccinomodel voor, ofwel een driepijlermodel: de overheid regelt een basisvoorziening, sectorale collectieven bieden een aanvullende regeling en het individu kan daar nog op aanvullen. Dit idee is al eerder geopperd in de discussie over de hervorming van de verzorgingsstaat.⁷⁴ Een cappuccinomodel draagt echter het gevaar in zich dat kosten door één van de twee verzekeraars worden afgewenteld.⁷⁵ Een doelmatige uitvoering is er bij gebaat dat de verantwoordelijkheid voor de verzekering bij één partij ligt. Sociale verzekeringen hebben immers, zoals ook in paragraaf 3.1 is betoogd, in veel gevallen last van nalatig gedrag van de verzekerde. Aanvullende verzekeringen kunnen dit nalatig gedrag verergeren doordat het eigen risico wordt beperkt. De aanvullende verzekeraar draagt hier zelf maar voor een klein deel de kosten van. De rest wordt afgewenteld op de partij die de basisvoorziening uitvoert (in het

Baliemanifest de overheid). Op meer terreinen draagt het Baliemanifest het risico in zich van hoge kosten, doordat bepaalde elementen de activerende werking van het stelsel kunnen ondermijnen. Dit risico geldt met name voor een ongetoetste basisverzekering. Een laatste kanttekening past bij het ‘vormingsrecht’. Het is belangrijk dat jongeren met een startkwalificatie de arbeidsmarkt op komen. Als het voortijdig de school verlaten betekent dat de jongere met een gevulde basisinvesteringsrekening de arbeidsmarkt betreedt, terwijl de jongere die met een diploma op de arbeidsmarkt komt met een leeg saldo begint, dan kan dit een verkeerde prikkel creëren.

TNO Arbeid

TNO Arbeid heeft in maart 2005 een rapport uitgebracht getiteld *Agenda voor de toekomst. Sociale zekerheid en arbeidsmarkt*.⁷⁶ Dit rapport is mede een reactie geweest op de notitie *Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen*. TNO Arbeid heeft haar visie samengevat in tien geboden. De eerste twee geboden komen in belangrijke mate overeen met de nadruk die ook het Baliemanifest legt op arbeidsparticipatie en transitie over de levensloop. De sociale zekerheid moet bijdragen aan een zo hoog mogelijke (arbeids)participatie, mobiliteit en ontwikkeling/employability, aldus TNO Arbeid. Gedurende de levensloop moet het eenvoudig zijn om (gelijktijdig) in activiteiten als arbeid, scholing, opvoeding, zorg en vrijwilligerswerk te participeren. Als derde gebod stelt TNO Arbeid dat de eigen verantwoordelijkheid nadrukkelijk wordt verbonden aan maatschappelijke solidariteit. Zoals TNO Arbeid zelf zegt: “Straffer geformuleerd: geen uitkering zonder tegenprestatie.” Op de arbeidsmarkt moet, volgens het vijfde gebod van TNO Arbeid, rekening gehouden worden met verschillende typen arbeid. TNO Arbeid stelt dat de beleidsverantwoordelijkheid voor de verschillende typen arbeid op verschillende niveaus ligt. Wat dit voor het beleid zelf betekent, wordt niet helemaal duidelijk. In elk geval zal met name bij zogenaamde ondersteunende arbeid, veelal persoonlijke dienstverlening, gesubsidieerde arbeid een brugfunctie kunnen vervullen tussen de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Tot slot legt TNO Arbeid in een aantal van haar geboden een grote nadruk op de rol van de uitvoering. De professional dient meer de ruimte te hebben en daarvoor ook openbare verantwoording af te leggen. Daarbinnen moet ruimte zijn voor vernieuwingen en differentiatie in het aanbod. Uitvoeringskosten en transactiekosten dienen kernargumenten te zijn bij herontwerp van het stelsel. De overheid speelt volgens TNO Arbeid een volwaardige rol in de toekomstige sociale zekerheid als de eindregisseur. Daarbinnen dienen sociale partners primair de verantwoordelijkheid te krijgen voor de vormgeving van regelingen.

“Meedoen” is één van de centrale elementen in het motto van dit kabinet. Binnen het sociaal-economische beleid is dit vertaald door niet langer centraal te stellen wat mensen niet meer kunnen, maar juist wat ze nog wel kunnen. Het stelsel zo inrichten dat het een duurzame arbeidsparticipatie ondersteunt is dan ook de doelstelling geweest achter hervormingen als de hervorming van WAO naar WIA, de introductie van de WWB of de afschaffing van de fiscale faciliteiten van VUT en prepensioen onder gelijktijdige introductie van de levensloopregeling. Ook is het stelsel meer ‘transitieproof’ gemaakt. Een paar voorbeelden. De levensloopregeling en extra investeringen in kinderopvang hebben de combinatie van arbeid en zorg vergemakkelijkt. De acties van de Projectdirectie Leren en Werken om meer leerwerktrajecten van de grond te krijgen en

het erkennen van elders verworven competenties (EVC) te stimuleren, vergemakkelijken de combinatie van leren en werken. En de verruiming van de rechten bij het starten van een onderneming vanuit de WW hebben de overgang van een uitkering naar zelfstandig ondernemerschap versoepeld. Het kabinet onderschrijft dan ook deze ‘geboden’ van TNO Arbeid. Het kabinet onderschrijft ook de koppeling tussen eigen verantwoordelijkheid en maatschappelijke solidariteit. Een uitkering zonder tegenprestatie kan niet meer als je onder de 65 bent en fysiek nog in staat bent om te participeren. Tot slot wijst TNO Arbeid terecht op de belangrijke rol die de uitvoering speelt in de sociale zekerheid. Het kabinet realiseert zich dat de grondige hervormingen van de afgelopen jaren soms een sterke wissel hebben getrokken op de uitvoerenden, maar tegelijkertijd is er altijd hard gewerkt aan een goede samenwerking binnen de keten van organisaties en hen is ook de ruimte gegeven. Een goed voorbeeld daarvan is de introductie van de WWB.

Het kabinet onderschrijft dan ook de lijn van het rapport van TNO Arbeid, maar wil wel wijzen op een tweetal dilemma’s. Het eerste is het risico op afwenteling bij een verplaatsing van verantwoordelijkheden. In wezen bepleit ook TNO Arbeid een cappuccinomodel net als het Baliemanifest. Hierbij gelden dus dezelfde kanttekeningen. Een andere belangrijke kanttekening is dat een stelsel dat in ruime mate rekening houdt met de verschillen tussen mensen, als het gaat om wensen van sociale zekerheid en hun positie op de arbeidsmarkt, leidt tot een complexer stelsel, met hogere uitvoeringskosten. Tussen een eenvoudig stelsel met lage uitvoeringskosten en een stelsel dat adequaat rekening houdt met verschillen tussen mensen, zal altijd een juiste balans gevonden moeten worden.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

De RMO bracht in maart 2005 op verzoek van de Vaste Kamercommissie voor SZW een notitie uit die voortborduurde op haar advies *Vershil in de Verzorgingsstaat*.⁷⁷ Onlangs heeft de RMO nog een advies uitgebracht over de verzorgingsstaat: *Vershil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. In dit laatste advies biedt de RMO een interessante analyse over de verhouding tussen overheid en burger binnen de verzorgingsstaat. In deze notitie zullen we hier niet verder op in gaan. Het kabinet zal later reageren op dit advies; in het onderstaande wordt alleen ingegaan op het advies uit 2005.

Een toekomstbestendig stelsel is in de ogen van de RMO een stelsel dat hen die dat nodig hebben optimaal beschermt, maar daarnaast voldoende activeert. In de woorden van de RMO: een vangnet én een trampoline. De RMO stelt dat het huidige stelsel hieraan niet voldoet en komt met een historische analyse. De Raad beschrijft hoe in de tweede helft van de twintigste eeuw de sociale zekerheid langzaam werd uitgebouwd tot een stelsel van generieke regelingen, omdat steeds bleek dat een groep niet gedekt werd door het stelsel. De RMO noemt het feit dat sommigen geen toegang tot een basisvoorziening hadden een ‘fout van de eerste soort’ (ineffectiviteit). Vervolgens leidde de sterke uitbreiding van de sociale zekerheid ertoe dat er steeds meer mensen profiteerden van een regeling, terwijl ze best zonder hadden gekund. De RMO noemt dit een ‘fout van de tweede soort’ (weglekeffecten). Vervolgens is dit, volgens de RMO, veelal gecorrigeerd door generieke maatregelen te nemen, die ook groepen troffen die de voorziening hard

nodig hadden. Dit laatste noemt de RMO een ‘fout van de derde soort’. Daarnaast is het stelsel volgens de RMO voor sommigen nog steeds niet activerend genoeg.

Voor een optimale bescherming dient volgens de RMO aan twee voorwaarden te worden voldaan. Het stelsel dient beter onderscheid te maken tussen de mensen die de betreffende publieke voorziening wel en niet nodig hebben. Daarnaast dient de overheid een stelsel te ontwikkelen dat de eigen mogelijkheden van mensen stimuleert en prikkelt. Zij dient een kader te ontwikkelen dat ruimte biedt aan, en een beroep doet op, private mogelijkheden en initiatieven van burgers en andere maatschappelijke actoren. De RMO wil daarnaast dat het stelsel mensen meer stimuleert actief te zijn. Daartoe stelt de Raad voor meer werk te maken van het langer doorwerken aan het eind van het werkend leven. Daarbij zouden overheid en sociale partners een demotiebeleid dienen op te zetten via onder andere scholingsfaciliteiten, het stimuleren van ondernemerschap en deeltijdpensioen. Een ander punt is de armoedeval. De RMO houdt een pleidooi voor een vorm van een Earned Income Tax Credit (EITC), een inkomensafhankelijke arbeidskorting die ook een arbeidstoeslag kan zijn voor lage inkomens. Tot slot pleit de RMO voor een advocaat van de publieke zaak, een persoon of instantie die moet toetsen of publieke uitgaven binnen de verzorgingsstaat wel worden uitgegeven aan het beoogde doel. Uiteindelijk komt de RMO tot een voorstel voor een fiscaal toeslagstelsel. Hij pleit ervoor om een toeslagenstelsel in te voeren in de sfeer van zorg, wonen, kinderopvang, studiekosten, etc.. Ieder huishouden betaalt in principe de voorzieningen zelf, maar wanneer de kosten boven een bepaald percentage uitkomen dan wordt er een toeslag uitgekeerd.

De RMO biedt een interessante analyse van de problemen van de huidige verzorgingsstaat. Het is het nadrukkelijke streven van het kabinet om ‘fouten van de derde soort’ te vermijden. De hervormingen van dit kabinet zijn veelal reacties op ‘fouten van de tweede soort’. Zij trachten mensen aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid en de mogelijkheden die zij zelf hebben om te participeren. Het kabinet probeert daarbij juist hen die de bescherming wel echt nodig hebben te ontzien. De introductie van de WIA is hiervan een goed voorbeeld. Bij de WIA worden gedeeltelijk arbeidsgeschikten, die nog kunnen werken, aangesproken op dat wat ze nog kunnen. Voor volledige en duurzaam arbeidsongeschikten wordt echter niet getornd aan de uitkering en wordt deze mogelijk zelfs verhoogd naar 75%. Ook de afschaffing van de fiscale voordelen op het terrein van VUT en prepensioen kan in dit licht worden gezien. De overheid heeft hiermee een belangrijke prikkel weggenomen om eerder te stoppen met werken. Het kabinet stimuleert langer werken verder vooral in randvoorwaardelijke zin. Zo heeft het kabinet recent het erkennen van elders verworven competenties (EVC) fiscaal aantrekkelijk gemaakt. Met name voor ouderen kan EVC interessant zijn, om zo op latere leeftijd de buiten school opgedane ervaringen en kennis om te zetten in een formeel diploma of in deelcertificaten. Dit stelt ouderen beter in staat om een scholingstraject te volgen. Bij de vormgeving van het inkomensbeleid heeft het kabinet juist oog voor de onderste groepen.

De RMO wijst terecht op het probleem van de armoedeval. De armoedeval treedt op als herverdelingsinstrumenten de activerende werking van het stelsel belemmeren. Als (meer) werken niet of niet genoeg loont en daardoor participatie wordt geremd. De armoedeval

wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door de afbouw van inkomensafhankelijke regelingen. De RMO stelt daartoe een fiscaal toeslagstelsel voor en suggereert een EITC. Het kabinet heeft al een toeslag voor de kinderopvang en een zorgtoeslag geïntroduceerd. Echter, ook bij een fiscaal toeslagenstelsel blijft een zekere spanning bestaan. De wens om de publieke middelen specifiek te richten op hen die het echt nodig hebben, maakt het wenselijk om tot een afbouw in de tegemoetkoming te komen naar mate het inkomen toeneemt. Dit leidt echter tot een vergroting van de armoedeval.

Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)

Het Sociaal Cultureel Planbureau heeft maart 2005 zijn visie naar de Vaste Kamercommissie voor SZW gestuurd.⁷⁸ Het SCP start zijn betoog door een aantal belangrijke knelpunten langs te lopen. Het SCP stelt dat met name armoede en sociale uitsluiting (vooral onder allochtonen), de kwetsbare arbeidsmarktpositie van sommige groepen, en de gebrekkige uitvoeringspraktijk bij reïntegratie beleidsmatig de aandacht zullen blijven trekken. Het SCP is van mening dat “het louter wegnemen van belemmeringen” mogelijk niet voldoende is. Hierbij noemt het SCP het versoepelen van het ontslagrecht en het bestrijden van de armoedeval. Vooral het bevorderen van de ontwikkeling van beroepskwalificaties voor en tijdens de loopbaan is volgens het SCP een sleutel tot succes op de arbeidsmarkt. Het SCP maakt vervolgens enkele belangrijke kanttekeningen bij twee begrippen die een centrale rol spelen bij de discussies over een toekomstig stelsel van werk en inkomen: dynamiek en keuzevrijheid. Het SCP onderschrijft dat mobiliteit goed kan zijn en dat een starre arbeidsmarkt de insider-outsider-tegenstelling versterkt. Tegelijkertijd wijst het op het feit dat meer mobiliteit met transactiekosten gepaard kan gaan en dat een grotere dynamiek kan leiden tot meer onzekerheid, en daarmee minder geneigdheid tot investeringen in bijvoorbeeld scholing. Het SCP zet ook kanttekeningen bij de veronderstelde wens tot meer keuzevrijheid. Het vraagt zich af of het inkomensrisico van huishoudens wel zo duidelijk van karakter is veranderd, of mensen wel behoefte hebben aan keuzevrijheid in de sociale zekerheid, en wijst op het dilemma dat er is tussen keuzevrijheid en solidariteit.

Het SCP is van mening dat er voor een toekomstig stelsel een duidelijke keuze moet worden gemaakt. Het SCP stelt dat het huidige Nederlandse stelsel een hybride stelsel is dat zich binnen de drie belangrijkste verzorgingsstaattypen lijkt te bewegen tussen het corporatistische stelsel en het Scandinavische stelsel. Dit hybride karakter is volgens het SCP niet optimaal. Het lijkt het SCP wenselijk om consistent voor één van de modellen te kiezen. Juist het hybride karakter zorgt er overigens voor dat een consistente keuze relatief eenvoudig te realiseren is. Het SCP beveelt aan een richting te kiezen die “financieel verstandig, sociaal-economisch effectief en maatschappelijk aanvaardbaar is”. Het SCP schetst vervolgens drie ‘ontwikkelingspaden’: een klassiek-corporatistisch pad, een Angelsaksisch liberaliseringspad en een Scandinavisch pad. Het klassiek-corporatistische pad wordt als logisch ontwikkelingspad afgewezen als niet effectief. De kosten zouden te hoog zijn, het model zou te weinig nadruk op de participatie van ouderen en vrouwen leggen, en het risico bestaat dat de belangen van de insiders (werkgevers en werknemers met een baan) gaan prevaleren boven het algemeen belang. Er dient dus, naar de mening van het SCP, gekozen te worden voor een Angelsaksisch liberaliseringspad, dan wel een Scandinavisch pad. Het eerste kent relatief magere

voorzieningen, een flexibele arbeidsmarkt en veel ruimte en verantwoordelijkheid voor de individuele werknemer en werkgever. Dit ‘pad’ scoort waarschijnlijk goed op financiële houdbaarheid, bevordering van werkgelegenheid, arbeidsdeelname en arbeidsdynamiek. Het scoort waarschijnlijk slechter op sociale effectiviteit (bescherming) en maatschappelijk draagvlak. Het Scandinavische stelsel kent relatief uitgebreide regelingen, ruime faciliteiten voor scholing en zorg, en strikte verplichtingen bij reïntegratie. Op sociale bescherming en maatschappelijk draagvlak scoort het Scandinavisch pad beter, maar de financiële houdbaarheid is een belangrijk aandachtspunt. In een Scandinavisch stelsel kunnen ook, onder voorwaarden, de arbeidsdeelname en -dynamiek hoog zijn.

Het Sociaal Cultureel Planbureau maakt een interessante analyse. Het kabinet onderschrijft de visie van het SCP dat het bevorderen van de ontwikkeling van beroepskwalificaties voor en tijdens de loopbaan een cruciale sleutel is tot succes op de arbeidsmarkt. In paragraaf 3.1 is op dit vraagstuk verder ingegaan. Het kabinet onderkent ook de kanttekeningen die bij een grotere dynamiek en meer keuzevrijheid kunnen worden geplaatst. Bij aanpassingen van de ontslagbescherming dient ook rekening te worden gehouden met de door het SCP genoemde nadelen. In paragraaf 3.4 is reeds ingegaan op de afwegingen die een rol spelen bij het invoeren van meer keuzevrijheid. De ontwikkelingspaden van het SCP geven interessante denkrichtingen aan. Het kabinet is echter niet op voorhand overtuigd van de noodzaak consistent te kiezen voor ofwel het Angelsaksische liberaliseringspad, dan wel het Scandinavische pad. Terecht stelt het SCP dat maatregelen met elkaar in samenhang moeten worden gezien. Zo dienen ruimere voorzieningen gecombineerd te worden met een streng activeringsbeleid om zo nalatig gedrag te beperken. Maar dit impliceert niet dat het niet mogelijk is om elementen uit verschillende modellen te combineren. Een meer hybride stelsel is niet per definitie inferieur. Terecht wijst het SCP op de risico's die een corporatistisch model met zich mee brengt, zoals een versterking van de tegenstelling tussen insiders en outsiders en het risico op afwenteling van kosten. Het kabinet is echter van mening dat het corporatistische (of Rijnlandse) model een aantal waardevolle elementen bevat, die in de andere ontwikkelingspaden onderbelicht blijven. Daarbij denkt het vooral aan het belang van goede relaties tussen maatschappelijke organisaties en de ruimte voor hen om samen problemen aan te pakken. Zo kan een harmonieuze relatie tussen werkgevers en werknemers, die gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen, bijvoorbeeld voor een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, van grote waarde zijn voor de economie. Meer dan een discussie over modellen, is het zaak om de problemen binnen het stelsel op een adequate wijze aan te pakken, recht doend aan de sociale preferenties van de Nederlanders. Hierbij kunnen de diverse modellen als inspiratiebron worden gebruikt, maar hen als blauwdruk voor een toekomstmodel voor Nederland te presenteren is minder verstandig.

Centraal Planbureau (CPB)

Het CPB heeft in maart 2006 het rapport *Reinventing the Welfare State* uitgebracht.⁷⁹ Het is een studie met een omvangrijke beschrijving van de beschikbare theoretische en vooral empirische literatuur. Aan de hand van de drie kernfuncties van de verzorgingsstaat – verzekeren van arbeidsmarktrisico's ('risk'), herverdelen tussen mensen ('redistribution') en herverdeling over de levensloop ('reallocation') – beschrijft het CPB

de mogelijke instrumenten die de overheid ten dienste staan om deze doelen te bereiken, welke verstoringen deze teweeg brengen en welke dilemma's er optreden bij het ontwerpen van een verzorgingsstaat. Naast een overzicht van de aanwezige economische literatuur, maakt het CPB hierbij gebruik van het eigen MIMIC-model om de effecten van verschillende maatregelen in kaart te brengen. Uiteindelijk schetst het CPB drie alomvattende toekomstrichtingen voor de Nederlandse verzorgingsstaat. Het eerste model, de gerichte verzorgingsstaat, wordt gekarakteriseerd door een meer flexibele arbeidsmarkt met meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid. De overheid trekt zich sterker terug met name daar waar het de middeninkomens en hogere inkomens betreft. De solidariteit in het systeem wordt voornamelijk vorm gegeven door doelgerichte inkomensondersteuning en een gegarandeerd sociaal minimum. Het tweede model, de universele verzorgingsstaat, wordt gekenmerkt door een flexibele arbeidsmarkt in combinatie met collectieve regelingen tegen arbeidsmarktrisico's en liquiditeitsrisico's. Bij die laatste categorie valt te denken aan voorzieningen voor scholing en kinderopvang. De overheid is wel streng en "investeert, stimuleert en heeft slagvaardige uitvoeringsorganisaties met de juiste prikkels om mensen te activeren". Het laatste model, de decentrale verzorgingsstaat, kent een overheid die een stap terug doet als het gaat om inkomenshervreiding en sociale verzekeringen. Decentrale collectiviteiten nemen deze rol gedeeltelijk over. Daarmee ontstaan voorzieningenniveaus, die per groep verschillen. De overheid waarborgt een bestaansminimum en bekommert zich om degenen die niet zijn beschermd door de decentrale collectiviteiten.

Om te komen tot dergelijke verzorgingsstaattypen stelt het CPB verschillende hervormingspakketten samen, en berekent het vervolgens de effecten van deze pakketten. De gerichte verzorgingsstaat scoort goed als het om een toename van de werkgelegenheid en participatie gaat. Ook kwetsbare groepen, zoals lager opgeleiden, allochtonen en ouderen komen met dit pakket sneller aan de slag, volgens het CPB. Het stelsel biedt ook mogelijkheden tot meer keuzevrijheid. Een belangrijke keerzijde van dit stelsel is dat de ongelijkheid en inkomensrisico's toenemen. De universele verzorgingsstaat scoort ook goed als het gaat om de participatiegraad en werkgelegenheid. Met name de participatie van vrouwen neemt sterk toe. De ongelijkheid neemt licht af. Keerzijde is een afnemende keuzevrijheid en privacy. Het stelsel blijft kwetsbaar voor de integratie van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt. Ook met het hervormingspakket voor de decentrale verzorgingsstaat verbeteren de arbeidsmarktprestaties, zij het minder dan in de andere verzorgingsstaten. De ongelijkheid neemt licht toe. In de decentrale verzorgingsstaat is het aanpassingsvermogen minder en de integratie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt verloopt moeizaam. Op het oog lijkt dit type verzorgingsstaat daarom slechter te scoren dan de andere verzorgingsstaten, maar het CPB geeft aan dat dit model wel de minder goed kwantificeerbare voordelen kent van langetermijnrelaties tussen werkgevers en werknemers en een mogelijk efficiëntere uitvoering op een lager niveau.

Het CPB voedt de discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat met een rijk overzicht van de economische literatuur aangevuld met eigen doorrekeningen van verschillende beleidsopties. Het biedt inzicht in de effectiviteit van maatregelen. Het CPB schetst de dilemma's die optreden bij keuzes rond hervormingen in het stelsel van werk en inkomen. Het CPB maakt geen keuzes, maar presenteert drie alomvattende

toekomstrichtingen. Ook deze toekomstbeelden maken duidelijk dat vrijwel alle keuzes bij hervormingen in de verzorgingsstaat (politieke) afwegingen vereisen. Hervormingen in de verzorgingsstaat betekenen het veranderen van prikkels, maar zoals het CPB stelt: “Prikkelen doet echter pijn. Telkens moeten er daarom keuzes worden gemaakt.” De studie van het CPB helpt hierbij. Daarbij moet wel worden aangetekend dat het doorrekenen van scenario’s via een dergelijk model altijd zijn beperkingen kent. Zoals het CPB zelf ook aangeeft zitten belangrijke welvaartselementen niet in een dergelijk kwantitatief model. Veranderingen in onzekerheid, het onderwijs en vruchtbaarheid zitten bijvoorbeeld niet in het model. Zo leidt een verbetering van het onderwijs niet tot extra groei van welvaart in het CPB-model. In veel gevallen voorziet het CPB in deze studie wel in een meer kwalitatieve analyse.

Conclusie

Een globale analyse van de adviezen die het kabinet heeft gekregen over de toekomst van de verzorgingsstaat, laat zien dat er op veel punten overeenstemming is. Alle rapporten worstelen met de vraag hoe je bescherming kunt bieden aan degenen die het nodig hebben, zonder dat dit leidt tot het herverdelen van geld naar mensen die het eigenlijk helemaal niet nodig hebben. Een ‘fout van de derde soort’ in de woorden van de RMO. De afruil tussen gelijkheid en doelmatigheid in de woorden van het CPB. In hoofdstuk 3 is dit dilemma ook nadrukkelijk aan de orde gekomen. Deze worsteling maakt gerichte instrumenten noodzakelijk, maar juist gerichte instrumenten stuiten op het probleem van de armoedeval, hoge uitvoeringskosten en belasting van de privacy. Bij aanpassingen van het stelsel van werk en inkomen vereisen dergelijke dilemma’s voortdurend een politieke keuze.

Een ander opvallend punt is het belang van transities: het makkelijk kunnen schakelen tussen werk, scholing, zorg, vrije tijd en vrijwilligerswerk. Het eenvoudig veranderen van baan; ook als het verlies van een baan niet een vrijwillige keuze is. De levensloop als uitgangspunt. In een toekomstig stelsel van werk en inkomen wordt dit volgens vele adviezen extra belangrijk, juist om de arbeidsparticipatie over de levensloop te stimuleren. Jonge ouders die de combinatie van arbeid en zorg goed aan kunnen, kunnen allebei blijven werken, als ze dat willen. Als een werknemer zich al werkende blijft bijscholen, zal hij sneller aan de slag komen als hij zijn baan mocht verliezen. In veel adviezen komt duidelijk naar voren dat het stelsel bij het faciliteren van dergelijke transities een ondersteunende rol kan spelen. Het stelsel moet mensen ondersteunen om te blijven investeren in zichzelf, waarbij mensen rekening houden met deze transities. Het kabinet onderschrijft het belang van soepele transities. Ruimte voor zorg, scholing en vrijwilligerswerk zijn niet alleen van belang voor een duurzame arbeidsparticipatie, maar dragen ook intrinsiek bij aan het welzijn van mens en samenleving. Het kabinet onderschrijft ook dat het stelsel van werk en inkomen daarbij een belangrijke ondersteunende rol kan spelen. Veel lastiger is echter de vraag hoe die rol ingevuld moet worden en welke verantwoordelijkheidsverdeling daarbij hoort. Juist bij transities op en rond de arbeidsmarkt spelen werknemer en werkgever zelf een nadrukkelijke rol. Publieke financiële ondersteuning kan deze transities ondersteunen, maar kan wel leiden tot hogere publieke uitgaven. De baten van publieke investeringen in zaken als kinderopvang en scholing moeten daar tegen worden afgezet. Dat die afweging niet altijd eenvoudig is, laat bijvoorbeeld het CPB zien. Het CPB ontkent niet het belang van scholing voor de arbeidsmarkt en de economie. Het CPB is echter relatief pessimistisch over het effect van subsidiëring van post-initiële scholing door de overheid. Ook in paragraaf 3.1 is nader ingegaan op deze dilemma’s. Het kabinet heeft de afgelopen jaren duidelijke keuzes gemaakt, door goede randvoorwaarden te creëren voor transities. Denk aan de acties om leerwerkplekken te creëren, denk aan de levenslooptregeling en denk aan de investeringen in kinderopvang. Ook in de toekomst blijven we echter voortdurend voor de vraag staan hoe op een effectieve wijze het beleid vorm te geven rond het faciliteren van transities.

Een laatste punt dat opvalt, is de discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling. Veel adviezen wijzen op het belang om verantwoordelijkheid waar mogelijk lager neer te leggen. Sociale partners zouden een belangrijke rol moeten spelen, uitvoeringsorganisaties

zouden de ruimte moeten krijgen en individuele werknemers en werkgevers moeten de eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen. Het kabinet ondersteunt dit in woord en daad. Toch wordt er in de adviezen terecht gewezen op de risico's van gedeelde verantwoordelijkheden. Niemand ontkent immers dat de overheid altijd een verantwoordelijkheid zal houden. Zelfs in de scenario's met een kleine overheid, blijft er een verantwoordelijkheid voor de meest kwetsbare groepen en het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor anderen. Gedeelde verantwoordelijkheden moeten niet leiden tot afwentelingsgedrag, zoals het geval is bij een cappuccinomodel. Verantwoordelijkheden moeten daar worden gelegd, waar de risico's beïnvloed kunnen worden, zonder dat dit leidt tot een ongewenste afwenteling van kosten.



-
- ¹ R.A. de Mooij en P. J.G. Tang, *Four futures of Europe*, CPB Special Publication, 2003. F.H. Huizinga en B.C. Smid, *Vier vergezichten op Nederland*, CPB Bijzondere publicatie, 2004.
- ² R.A. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, CPB Bijzondere publicatie, 2006.
- ³ J. Becker, *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002*, SCP Publicatie, 2005. SCP, *De sociale staat van Nederland*, 2005.
- ⁴ Regioplan, *Opvattingen van Nederlanders over werk, inkomen en uitkering*, 2006.
- ⁵ www.21minuten.nl.
- ⁶ R. Layard, *Happiness. Lessons from a New Science*, Penguin, 2005.
- ⁷ J. Martin en D. Grubb, *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, OECD working paper, 2001.
- ⁸ Dit was het algehele gevoel onder de deelnemers van de conferentie die op 27 en 28 april 2006 werd georganiseerd door het CPB, Netspar en de SER over de toekomst van verzorgingsstaat.
- ⁹ Scandinavisch onderzoek suggereert dat dit de kansen voor kinderen uit lagere klassen vergroot. G. Esping-Andersen, *Putting the horse in front of the cart: Towards a social model for mid-century Europe*, WRR-lezing, 2005.
- ¹⁰ A. Lindbeck, *Improving the performance of the European social model: The welfare state over the life cycle*, seminar paper, University of Stockholm, 2003.
- ¹¹ Market Response, *Opinieonderzoek thema's SZW*, 2005 en 2006.
- ¹² S. Brakman, H. Garretsen, C. van Marrewijk en A. van Witteloostuijn, *Nations and Firms in the Global Economy*, Cambridge University Press, 2006.
- ¹³ R. Nahujs, *Knowledge and Economic Growth*, Proefschrift Universiteit Tilburg, 2000. B. Jacobs, *The lost race between schooling and technology*, De Economist, 2004.
- ¹⁴ A. Manning, *We can work it out: the impact of skill-biased technological change on the demand for low-skill workers*, CEP discussion paper, London School of Economics, 2004.
- ¹⁵ P. de Beer, *Wat is solidariteit?*, mimeo, 2006.
- ¹⁶ A. Alesina en G-M. Angeletos, *Fairness and redistribution*, American Economic Review, 2005.
- ¹⁷ Nederland heeft een vierde plaats bij donaties aan goede doelen (als percentage van BNP). Johns Hopkins Comparative Non-Profit Sector Project, 1995-2002.
- ¹⁸ Regioplan, *Opvattingen van Nederlanders over werk, inkomen en uitkering*, 2006.
- ¹⁹ European Values Survey, 1999.
- ²⁰ Market Response, *Opinieonderzoek thema's SZW*, 2005 en 2006.
- ²¹ European Values Survey, 1999.
- ²² J. Becker, *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002*, SCP Publicatie, 2005. SCP, *De sociale staat van Nederland*, 2005.
- ²³ Market Response, *Opinieonderzoek thema's SZW*, 2005 en 2006.
- ²⁴ www.21minuten.nl.
- ²⁵ Regioplan, *Opvattingen van Nederlanders over werk, inkomen en uitkering*, 2006.
- ²⁶ OESO, *Employment Outlook*, 2004.
- ²⁷ CPB, *Centraal Economisch Plan*, 2006.
- ²⁸ A.B. Krueger en B.D. Meyer, *Labor supply effects of social insurance*, NBER working paper, 2002. J. van Ours en M. Vodopivec, *How changes in benefits entitlement change job finding*, Journal of Labor Economics, 2006.
- ²⁹ P.M. Carneiro en J.J. Heckman, *Human capital policy*, NBER working paper, 2003. L. Borghans, B. Goldsteyn en A. de Grip, *Meer werken is meer leren: Determinanten van kennisontwikkeling*, CINOP, 2006.
- ³⁰ P. Antenbrink, K. Burger, M. Cornet, M. Rensman en D. Webbink, *Nederlands onderwijs en onderzoek in internationaal perspectief*, CBP Document, 2005.
- ³¹ Eurostat, *Lifelong learning in Europe*, Statistics in Focus, 2005.
- ³² W. Ok en P. Tergeist, *Improving workers' skills: Analytical evidence and the role of social partners*, OESO working paper, 2003.
- ³³ O.J. Blanchard en J. Tirole, *Redesigning the employment protection system*, De Economist, 2004.
- ³⁴ M. de Graaf-Zijl, G.J. van den Berg en S. Heyma, *Stepping stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work*, IZA discussion paper, 2004.
- ³⁵ M. Zijl, *Economic and Social Consequences of Temporary Employment*, Proefschrift Universiteit van Amsterdam, 2006. European Values Survey, 1999.
- ³⁶ J. Abbring, G. van den Berg en J. van Ours, *The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment*, Economic Journal, 2005. G.J. van den Berg en B. van der Klaauw, *Job search monitoring and sanctions*, CESifo DICE report, 2005.

- ³⁷ R.A. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, CPB Bijzondere publicatie, 2006. M. Rosholm en M. Svarer, *Estimating the threat effect of active labour market programmes*, IZA working paper, 2004.
- ³⁸ J. Kluve, *The effectiveness of European active labour market policy*, IZA working paper, 2006. SEOR, *Effectiviteit van reïntegratie: De stand van zaken*, 2005. A. Hekelaar, W. Zwinkels en A. Braat, *De juiste klant op het juiste traject, Een onderzoek naar de netto-effectiviteit van het Rotterdamse reïntegratiebeleid voor het ontwikkelen van klantprofielen*, TNO, 2006.
- ³⁹ R.A. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, CPB Bijzondere publicatie, 2006.
- ⁴⁰ L. Borghans, B. Goldsteyn en A. de Grip, *Meer werken is meer leren: Determinanten van kennisontwikkeling*, CINOP, 2006.
- ⁴¹ L. Borghans, B. Goldsteyn en A. de Grip, *Meer werken is meer leren: Determinanten van kennisontwikkeling*, CINOP, 2006.
- ⁴² CBS Statline.
- ⁴³ SCP, *Armoedemonitor*, 2005.
- ⁴⁴ Regioplan, *Inkomenseffecten van uitstroom uit de bijstand*, 2004.
- ⁴⁵ M. Evers, R. de Mooij, en D. van Vuuren, *What explains the variation in estimates of labour supply elasticities?*, CPB Discussion paper, 2005. De elasticiteit heeft betrekking op de beslissing hoeveel uren te gaan werken.
- ⁴⁶ F. van Oers, R. de Mooij, J. Graafland en J. Boone, *An Earned Income Tax Credit in the Netherlands*, CPB research memorandum, 1999.
- ⁴⁷ R.J. Flanagan, *Macroeconomic performance and collective bargaining: An international perspective*, Journal of Economic Literature, 1999. T. Aidt en Z. Tzannatos, *Unions and Collective Bargaining – Economic effects in a global environment*, Wereldbank, 2002.
- ⁴⁸ S.J. Nickell, *Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America*, Journal of Economic Perspectives, 1997. H.L.F. de Groot, R. Nahuis en P.J.G. Tang, *Is the American model Miss World? Choosing between the Anglo-Saxon model and a European-style alternative*, CPB discussion paper, 2004.
- ⁴⁹ R. Nahuis en H.L.F. de Groot, *Rising skill premia; you ain't seen nothing yet?*, CPB discussion paper, 2003. B. Jacobs, *The lost race between schooling and technology*, De Economist, 2004.
- ⁵⁰ M. Goos en A. Manning, *Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain*, te verschijnen in Review of Economics and Statistics. D.H. Autor, L.F. Katz, en M.S. Kearney, *The polarization of the U.S. labor market*, NBER working paper, 2006. P. de Beer, *Geen groeiende onderklasse van laagopgeleiden*, 2006.
- ⁵¹ M. van der Steeg en D. Webbink, *Voortijdig schoolverlaten in Nederland: Omvang, beleid en resultaten*, CPB Discussion paper, 2006.
- ⁵² J. Martin en D. Grubb, *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, OECD working paper, 2001.
- ⁵³ H.W. Stegeman en A.H. van Vuren, *Wet Werk en Bijstand: Een eerste kwantificering van effecten*, CPB Document, 2006.
- ⁵⁴ J. Boone en J. van Ours, *Harder straffen doet minder pijn*, ESB, 2000. J. Abbring, G. van den Berg en J. van Ours, *The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment*, Economic Journal, 2005.
- ⁵⁵ De wijze waarop mantelzorg met werk gecombineerd wordt blijft hier buiten beschouwing. Dat hangt namelijk in sterke mate af van de vormgeving van de Wet maatschappelijke ondersteuning.
- ⁵⁶ R.A. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, CPB Bijzondere publicatie, 2006.
- ⁵⁷ In dit percentage is gedeeltelijk rekening gehouden met de criteria van volwaardigheid van de werkgeversbijdrage, zoals verwoord in de brief van de minister van SZW aan de Stichting van de Arbeid van 27 januari 2006.
- ⁵⁸ A. Adsera, *Where are the babies?*, Paper EEA-ESEM congres, 20-24 augustus 2004.
- ⁵⁹ Als het nettoloon 10% stijgt, zullen vrouwen 5% meer gaan werken, mannen slechts 1%.
- ⁶⁰ R.A. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, CPB Bijzondere publicatie, 2006.
- ⁶¹ OESO, *Trends and determinants of fertility rates in OECD countries*, 2005.
- ⁶² R.A. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, CPB Bijzondere publicatie, 2006.
- ⁶³ C. Ruhm, *Parental employment and child cognitive development*, Journal of Human Resources, 2004. S. Tanaka, *Parental leave and child health across OECD countries*, Economic Journal, 2005.
- ⁶⁴ W. Portegijs, M. Cloin, I. Ooms en E. Eggink, *Hoe het werkt met kinderen*, SCP Publicatie, 2006.
- ⁶⁵ J. J. Heckman, *Policies to foster human capital*, Research in Economics, 2000.
- ⁶⁶ G. Esping-Andersen, *Putting the horse in front of the cart: Towards a social model for mid-century Europe*, WRR-lezing, 2005.

-
- ⁶⁷ A. Gelderblom, J. de Koning en H. Kroes, *Leeftijdssamenstelling en bedrijfsprestaties*, OSA, 2003.
- ⁶⁸ In een pensioenstelsel gebaseerd op eindloon is het voor een werknemer ook bijzonder onaantrekkelijk een lager loon te accepteren aan het eind van de carrière. Zie ook: J. Nelissen, *Bevordering arbeidsparticipatie ouderen*, SZW en CentER Applied Research, 2003.
- ⁶⁹ SVB, *De sociale zekerheid als burgerpolis*, 2004.
- ⁷⁰ S. Hoff en C. Vrooman, *Zelfbepaalde zekerheden: individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten*, SCP Publicatie, 2002.
- ⁷¹ R.A. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, CPB Bijzondere publicatie, 2006.
- ⁷² F. Buurmeijer en anderen, *Vernieuw de sociale zekerheid*, De Volkskrant, 22 oktober 2004.
- ⁷³ Kamerstukken II 2004/2005, 29804, nr 2.
- ⁷⁴ F. Leijnse, K. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren, *Anders denken over zekerheid: levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, Rapport ten behoeve van het Ministerie van SZW, 2002.
- ⁷⁵ R.A. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, CPB Bijzondere publicatie, 2006.
- ⁷⁶ C.W.J. Wevers, en J. van Genabeek, *Agenda voor de toekomst. Sociale zekerheid en arbeidsmarkt*, TNO-rapport, 2005.
- ⁷⁷ H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens, *Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid*, Werkdocument 8, Raad voor Maatschappelijke Ondersteuning, 2005.
- ⁷⁸ Sociaal Cultureel Planbureau, *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Notitie op verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 2005.
- ⁷⁹ R.A. de Mooij, *Reinventing the welfare state*, CPB Bijzondere publicatie, 2006.