



Keuzevrijheid en werk

Auteur(s):

Goudswaard, K.P.

** De auteur is hoogleraar toegepaste economie aan de Universiteit Leiden, kroonlid van de SER en voorzitter van de CSED.***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4336, pagina D6, 26 november 2001

Rubriek:

Dossier: Generatiebewust vooruitzien

Trefwoord(en):

houdbaarheid

Arrangementen rond werk en inkomen moeten meer inspelen op de vergrijzing. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met veranderingen in de wijze waarop de jongere generaties hun arbeidsleven inrichten.

De gevolgen van de vergrijzing staan al langere tijd in de belangstelling. De cruciale vraag is in hoeverre de huidige arrangementen rond werk, inkomen en zorg nog houdbaar zijn in een ouder wordende samenleving. Het begrip houdbaarheid heeft in dit verband betrekking op verschillende, onderling samenhangende, elementen: het financiële draagvlak voor de relevante voorzieningen, de inter- (en intra-)generationele solidariteit en de mate waarin de verschillende arrangementen aansluiten bij de maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Behalve de vergrijzing gaat het daarbij om zaken als individualisering, veranderende arbeidspatronen en veranderingen in de levensloop. Over deze thema's heeft de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (CSED) recent een rapport uitgebracht¹. Tussen, maar ook binnen generaties is sprake van een toenemende variëteit in de arbeidslevensloop. Het klassieke patroon van eerst leren, dan onafgebroken voltijd werken en vervolgens op een vaste leeftijd met pensioen, staat op de helling. Vrouwen, maar ook steeds meer mannen, wisselen perioden van werken af met perioden van verlof, scholing of zorg. Ook worden verschillende activiteiten meer gecombineerd. Een toenemend aantal werkenden wil meer keuzevrijheid voor wat betreft de inrichting van hun arbeidsleven.

Optimale versus maximale participatie

De vraag is hoe meer variëteit en keuzevrijheid ten aanzien van arbeidspatronen zich verhouden tot het beleidsvoornemen om de arbeidsparticipatie te verhogen. Het verbeteren van de mogelijkheden om tijdelijk het werk te onderbreken in verband met verlof, scholing of zorg voor kinderen drukt in eerste instantie het arbeidsaanbod. Daar staan echter compenserende factoren tegenover. Een betere verdeling van arbeid over de levensloop kan leiden tot minder stress en burnouts, zodat een lagere activiteit als gevolg van arbeidsongeschiktheid kan worden voorkomen. Voorts kan het scheppen van meer ruimte voor permanente scholing (investeringen in human capital) voorkomen dat mensen voortijdig uittreden als gevolg van verouderde kennis en vaardigheden. Meer in het algemeen zal keuzevrijheid ten aanzien van arbeidspatronen gepaard moeten gaan met een adequate prikkelstructuur bij de verschillende afwegingsmomenten tijdens de levensloop. De individuele kosten en baten van arbeidsdeelname moeten zo veel mogelijk in lijn worden gebracht met de maatschappelijke kosten en baten. Uit welvaartstheoretisch oogpunt kan dan, aldus de CSED, gesproken worden van optimale arbeidsparticipatie.

Langer doorwerken

Een voor de hand liggend voorbeeld van bovenstaande betreft de vervroegde pensionering. Tot voor kort waren de prikkels sterk gericht op vervroegde uittreding. De vut brengt een zeer hoge impliciete belastingdruk op doorwerken met zich mee. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het hier om een belangrijke determinant gaat van de lage arbeidsdeelname van ouderen². Door de omzetting van vut-regelingen naar vervroegde pensioenregelingen op actuariële basis, verbetert de prikkelstructuur. Mede als gevolg hiervan neemt de arbeidsdeelname van oudere werknemers de laatste jaren weer wat toe.

Het kabinet streeft naar een aanzienlijke verdere verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen. Dit is inderdaad een zeer effectieve methode om de kosten van vergrijzing op te vangen³. In EU-verband is de beleidsdoelstelling geformuleerd om een participatiegraad van vijftig procent te realiseren voor de leeftijdsgroep 55- tot 64-jarigen. In Nederland bedraagt hun participatie nu 34 procent. Deze zou dus met een factor anderhalf moeten groeien. Daartoe worden diverse instrumenten ingezet ter stimulering van vraag naar en aanbod van ouderen. In de Sociale Nota 2002 stelt het kabinet echter dat dit beleid alleen succes heeft als bij ouderen zelf een omslag in het denken komt.

Hoe denken mensen over pensioeneringsleeftijd? Onderzoek daarnaar levert een interessant beeld op⁴. Enerzijds wordt een duidelijke opwaartse verschuiving van de gemiddelde uittredingsleeftijd in de komende kwart eeuw verwacht. Een grote meerderheid verwacht dat dit moment (ver) boven de 65 jaar zal komen te liggen; dertig procent verwacht zelfs boven de zeventig jaar. Anderzijds verwachten werkenden zelf nog steeds gemiddeld net boven de zestig jaar te zullen stoppen. Dit contrast is groot: men heeft het idee dat vooral anderen langer zullen gaan werken. Kennelijk zijn de individuele prikkels nog niet sterk genoeg. Hierna wordt een model geschetst waarin deze prikkels verder kunnen worden versterkt en 'free-rider'-gedrag kan worden verminderd. Voorts blijkt uit de enquête een hoge verwachte variatie in de uittredingsleeftijd, hetgeen wel aannemelijk is. Dat betekent dat bij generatiebewust vooruitzien voor wat betreft

de arrangementen rond werk en inkomen steeds minder kan worden uitgegaan van vaste leeftijdscategorieën.

Naar geïntegreerde arrangementen

Bij het kiezen van de gewenste arbeidspatronen doen zich nog tal van knelpunten voor op de arbeidsmarkt, in de sociale zekerheid en op het terrein van onderwijs. Daar kunnen specifieke oplossingen voor worden gezocht, zoals dat ook al gebeurt in het huidige beleid. Voorbeeld is de introductie van diverse nieuwe verlofregelingen. Het is echter de vraag of incrementeel beleid op langere termijn voldoet. Bovendien is er aanleiding voor een herbezinning op de verantwoordelijkheidsverdeling in de verzorgingsstaat. Risicosolidariteit zal altijd belangrijk blijven. Traditionele collectieve uniforme regelingen doen echter minder recht aan het veranderende karakter van sociale risico's, waarvan het intreden en de duur veelal mede het gevolg zijn van eigen keuzes en gedrag. Naarmate risico's meer beïnvloedbaar zijn, zou de eigen verantwoordelijkheid logischerwijze groter kunnen zijn.

De CSED denkt op wat langere termijn aan meer geïntegreerde arrangementen op het terrein van verlof, zorg, scholing, maar ook sociale zekerheid en pensioenen. Daarbij zou een opbouw gekozen kunnen worden langs dezelfde lijnen als het pensioenstelsel in Nederland⁵. Dat wil zeggen een stelsel bestaande uit drie pijlers, met een bij hogere pijlers afnemende mate van solidariteit en toenemende mate van keuzevrijheid. De eerste pijler biedt een generieke basisdekking met maximale solidariteit. Financiering geschiedt op omslagbasis. In de tweede pijler gaat het om spaarvormen die collectief op cao-niveau (of bedrijfstakniveau) kunnen worden georganiseerd, maar met individuele aanspraken en rekeningen. De individuele tegoeden kunnen - al dan niet in aanvulling op de eerste pijler - worden aangewend bij werkloosheid, zorgverlof, onderwijs en scholing, arbeidsongeschiktheid en pensioen. Men spaart voor een reeks voorzieningen tegelijk. De stortingen moeten bij voorkeur verplicht zijn om 'free-rider'-gedrag te voorkomen. Volledig individuele vormen van sparen en verzekeren zitten in de derde pijler.

Voor de geïntegreerde spaarvoorzieningen in de tweede pijler zijn van belang. Door deze voorzieningen, inclusief de pensioenvoorziening, sterker aan elkaar te koppelen, ontstaan meer keuzemogelijkheden en een grotere mate van eigen verantwoordelijkheid. Daarbij werken de prikkels in beginsel in de richting van een hogere (langere) arbeidsparticipatie⁶. Het langdurig interen op het individuele spaartegoed, bijvoorbeeld wegens langdurige werkloosheid of verlof, drukt immers het toekomstige (pensioen) inkomen. Om het tegoed aan te vullen, zal men na een periode van inactiviteit weer aan de slag moeten, respectievelijk tot op hogere leeftijd moeten doorwerken. Het pensioen kan in een dergelijk systeem zowel voor wat betreft de hoogte als de ingangsdatum sterker variëren dan nu het geval is. Vervroegd uittreden heeft grotere inkomensconsequenties. Ook in de eerste pijler zijn veranderingen denkbaar. Zo sprak Diamond zich in de Tinbergenlezing van vorig jaar uit voor een keuzemogelijkheid voor een latere ingangsdatum voor de AOW, in ruil voor een hogere uitkering voor de betrokkene⁷. Verder zouden de mogelijkheden om (gedeeltelijk) pensioen met arbeid te combineren, kunnen worden vergroot.

Slot

Een dergelijke inrichting van de verzorgingsstaat kent diverse problemen en laat nog vele vragen onbeantwoord, zoals: wat moet de verhouding tussen de verschillende pijlers zijn? Degenen die te weinig (hebben) kunnen sparen, zouden terugvallen op de eerste pijler. Maar moeten degenen die aan het eind van de carrière een negatief spaarsaldo hebben, terugvallen op de overheid (bijstand)? Daar zit een duidelijk gevaar van moreel risico in. Een andere vraag is of de prikkel om spaartegoeden aan te wenden voor scholing voldoende groot is. Het levenlang leren is van cruciaal belang voor het verlengen van de arbeidsduur over het gehele leven. Veel zal afhangen van nadere keuzes en vormgeving, zoals de verplichtstelling van de inleg, de keuze van aanwendingsmogelijkheden van de spaarfondsen en de criteria die daarvoor gelden, en de keuze van de collectiviteit en de mate van solidariteit daarbinnen. Verder zou een flinke overgangperiode nodig zijn voordat het regime volledig is ingevoerd. Voor de geboortegolf generatie heeft één en ander nog niet veel effect. Hoe dan ook, een geïntegreerd spaarsysteem biedt wellicht op langere termijn mogelijkheden om te komen tot een sociaal stelsel dat beter dan het huidige stelsel afgestemd is op een gevarieerde levensloop, met betere prikkels tot arbeidsparticipatie en blijvende aandacht voor het op peil houden van verdien capaciteit. Daarmee zou het stelsel ook beter houdbaar kunnen zijn in een samenleving met veel ouderen.

Dossier Generatiebewust vooruitzien

W.A. Vermeend: [Wie regeert](#)

R.M.A. Jansweijer: [Paradoxen en keuzes in generatiebewust beleid](#)

K.P. Goudswaard: [Keuzevrijheid en werk](#)

L.S.C. van Eekelen en R. Olieman: [Grenzen aan de premie](#)

G.H. Touw-van de Giessen: [De werkende senior in de praktijk](#)

J.J.M. Theeuwes: [Wie dragen het stelsel?](#)

C.A. de Kam: [Samen voor ons eigen](#)

D.J. Wolfson: [Zorg in perspectief](#)

N.S. Klazinga en D.M.J. Delnoij: [Verzekeringen in gezondheidsperspectief](#)

H.P. van Dalen en K. Henkens: [Ouderen en de dragelijkheid van ongelijkheid](#)

A.P.W.P. van Montfort: [Zorg voor ouderen loopt vast!](#)

E.H.M. Ponds: [Oogsten of doorwerken](#)

F.A.G. den Butter: [De rechte rug van de regering](#)

R.H.J.M. Gradus: [De muziek van de Sirenen](#)

F. Vandenbroucke: [Pensioenen: een lege doos?](#)

C.W.A.M. van Paridon: [Europese pensioenproblemen](#)

S.G. van der Lecq: [Levensloop in drievoud](#)

1 Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, SER, Den Haag, 2001.

2 Zie M. Lindeboom, *Microeconomic analysis of the retirement decision*, OECD working papers nr. 207, Parijs, 1998.

3 Berekeningen van het CPB geven aan dat bij een verhoging van de effectieve uittredingsleeftijd met één jaar de vergrijzingslasten al voor meer dan de helft worden opgevangen. Zie CPB, *Ageing in the Netherlands*, Den Haag, 2000, blz. 96.

4 P. Ester en H. Vinken, *Van later zorg. Verwachtingen van Nederlanders over arbeid zorg en vrije tijd in de 21e eeuw*, OSA, Tilburg, 2000.

5 Een dergelijke benadering wordt ook bepleit in S.H. Baljé, F. Leijnse en P.A.J. Oomens, [Pensioenpijlers als verjonging voor de sociale zekerheid](#), ESB, 27 juli 2001, blz. 596-599.

6 Zie ook J.M. Orszag en D.J. Snower, *Expanding the welfare system: a proposal for reform*, CEPR discussion paper nr. 1674, 1997.

7 P. Diamond, Social security reform with a focus on the Netherlands, *De Economist*, 2001, blz.1-12