



## Pensioenpijlers als verjonging voor de sociale zekerheid

**Auteur(s):**

Baljé, S.H.

Leijnse, F.

Oomens, P.A.J.

*Leijnse is voorzitter van de hbo-raad. Baljé en Oomens zijn werkzaam bij het directoraat-generaal Innovatie van het ministerie van Economische Zaken. Leijnse was lid van de denktank-Winsemius en initiator van de thema-groep 'Het nieuwe werken'. Baljé en Oomens waren secretaris van deze themagroep.*

**Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4319, pagina 596, 27 juli 2001

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

*Een nieuw sociaal contract tussen burger en overheid is onontkoombaar. Grotere dynamiek en meer combinaties van individuele keuzes confronteren het huidige rigide sociale zekerheidsstelsel met nodeloze inactiviteit en verkeerde prikkels. Door de combinatie van collectieve risicodekking en individuele kapitaalopbouw is het huidige pensioenstelsel een prima leidraad voor een opgefrist sociaal contract.*

Het laatste jaar van het tweede paarse kabinet gaat binnenkort in. Zoals gebruikelijk wordt er hevig gespeculeerd over de komende kabinetsperiode. In discussies staat het langetermijnbeleid dikwijls centraal: zullen er forse beleidswijzigingen worden geïnitieerd door het nieuwe kabinet? Het huidige kabinet is druk doende met het afronden van een aantal verkenningen. Vele commissies ronden hun adviezen aan het kabinet binnenkort af of hebben dat kort geleden gedaan. Zo bracht de denktank-Winsemius onlangs een advies uit aan minister Jorritsma van Economische Zaken<sup>1</sup>. Dit advies gaat in op het kabinetsbeleid voor de komende tien à vijftien jaar. Een iets langere horizon dan de hiervoor genoemde verkenningen en commissies. De denktank laat zijn licht schijnen op 'het nieuwe werken', 'het nieuwe ondernemen', 'het nieuwe consumeren' en tenslotte 'het nieuwe besturen'. In dit artikel lichten wij één van deze deelt thema's eruit: het nieuwe werken. We beschrijven eerst de trends en ontwikkelingen en geven vervolgens aan hoe deze tot fricties kunnen leiden in het functioneren van bestaande instituties. We sluiten af met een schets van een nieuw sociaal contract, dat een flexibeler institutionele reactie op veel meer gevarieerde arbeids- en leefpatronen van mensen mogelijk maakt.

### Trends en ontwikkelingen

Veelal wordt beweerd dat onder invloed van individualisering een ongelimiteerde schakering van individuele levenspatronen ontstaat. Dat is echter niet het geval. Ook in de 21e eeuw zijn nog duidelijke basispatronen in leven en werken zichtbaar. Wel is de variëteit van basispatronen toegenomen en veranderen mensen vaker en gemakkelijker van patroon. We bespreken achtereenvolgens de drie belangrijkste trends.

#### *Meer combinaties en transities*

Ten eerste constateren we dat mensen meer combinaties van en transities tussen diverse vormen van tijdsbesteding maken. Dat vindt in alle levensfasen plaats. Jongeren combineren leren met werken. Zo had in 1998 bijna de helft van de scholieren en studenten een baantje. In 1990 was dat nog slechts een kwart<sup>2</sup>. Werkenden van middelbare leeftijd combineren werken met zorgtaken en leren. Tenslotte zijn de ouderen ook actiever geworden. Ze zijn fitter, worden gemiddeld ouder en doen aan vrijwilligerswerk. Velen reizen en zorgen voor kleinkinderen. Slechts weinig ouderen zijn echter nog actief op de arbeidsmarkt.

Deze trend staat in schril contrast tot het levensfasemodel van vorige generaties, waarin vormen van tijdsbesteding eenduidig aan levensfasen gekoppeld waren. Als je jong was, had je te leren. Als je ouder was en vrouw, had je te zorgen. Als je ouder was en man, had je te werken. Als je oud was, had je te rusten.

#### *Risico's en verantwoordelijkheden*

Ten tweede zien we dat anders wordt omgegaan met risico's en verantwoordelijkheden. Meer dan in het verleden wordt beseft dat individuen zelf aan zet zijn. De toegenomen welvaart, het hogere opleidingsniveau en - waarschijnlijk het belangrijkste - de toegenomen variëteit binnen de beroepsbevolking maken het minder vanzelfsprekend dat de Nederlandse samenleving collectief de lasten draagt van risico's die qua optreden en duur mede beïnvloed worden door individueel gedrag<sup>3</sup>. Waar risico's voorheen als vooral exogeen (buiten het individu veroorzaakt) werden beschouwd, zijn tegenwoordig scherper ook de endogene elementen (meer door het individu zelf bepaald) zichtbaar. Iedereen wordt zijn eigen leven gegund, maar de risico's ervan zijn dan wel meer voor eigen rekening. De risicospreidende werking van allerlei sociale zekerheidsarrangementen komt vooral door deze samenloop van extern risico en eigen keuze steeds meer onder druk.

Overigens wil dit niet zeggen dat de samenleving het wenselijk vindt dat de overheid zich volledig terugtrekt uit de sociale zekerheid.

Collectieve arrangementen zijn allerminst afgeschreven –. Wel zal in de vormgeving van veel arrangementen de combinatie van collectieve dekking met eigen verantwoordelijkheid meer plaats moeten krijgen.

### *Werk wordt anders gewaardeerd*

Werk wordt niet langer als een noodzakelijk kwaad gezien, maar krijgt meer het karakter van een consumptiegoed met ruimte voor wisselende keuzen. Werk wordt een bron van satisfactie, ontplooiing, leren en een waardevol sociaal netwerk. Terwijl werk socialiseert, monetariseren andere activiteiten: leren wordt meer ervaren als een investering, huishoudelijke diensten worden ingekocht en tegen al of niet vrijwillige inactiviteit verzekert men zich of er wordt voor gespaard. De manier waarop gewerkt wordt is flink veranderd en zal nog verder gaan veranderen. Algemene sociale vaardigheden worden steeds belangrijker. Ook gevoel voor ondernemerschap is noodzakelijk. Dit geldt voor werkenden binnen de onderneming ('intrapreneurship') maar logischerwijze ook voor werkenden die een overstap naar het ondernemerschap willen maken. Werkenden zullen bovendien moeten blijven leren. Inzetbaarheid en mobiliteit, ofwel emplooibaarheid, vragen een permanent schaven aan en op peil houden van competenties <sup>5</sup>.

### **Ambities en knelpunten**

Verdere verbetering van de kwaliteit van de samenleving is een belangrijke ambitie in het overheidsbeleid. Als we redeneren vanuit de arbeidsmarkt dan zijn hiervoor twee noodzakelijke voorwaarden van belang. De eerste voorwaarde is dat zoveel mogelijk mensen economisch onafhankelijk worden en blijven. Dat lukt in Nederland onvoldoende. Er bestaat nog een groot onbenut arbeidspotentieel en dus grote economische afhankelijkheid. De tweede voorwaarde is een verdere groei van de productiviteit. Hierin blijft Nederland internationaal gezien flink achter <sup>6</sup>.

Komt het vanzelf wel goed? Wij menen van niet. De Nederlandse instituties van zorg, onderwijs, fiscaliteit en sociale zekerheid vertonen nog sterk Tayloristische kenmerken: ze gelden voor velen en gaan uit van standaardtypen (massaproductie), schrijven dwingend voor (standaard productieschema), gaan uit van het standaard levensfasemodel van leren, werken en tenslotte rusten (arbeidsdeling, lopende band) en een klassieke man-vrouw verhouding in arbeid en zorg. Dit verdraagt zich slecht met de grotere variëteit en afwisseling in arbeids- en levenspatronen. Het gevolg is nodeloze en ongewilde inactiviteit, verkeerde prikkels en suboptimale participatie. We kunnen dan denken aan ouderen die gestimuleerd worden vroeg uit te treden en onvrijwillig inactieven die zijn vastgezogen aan instituties als de bijstand, WW en WAO.

### **Schets van een nieuw sociaal contract**

Ons oude sociaal contract heeft als kern inkomensbescherming door het collectief in geval van calamiteiten. Het contract gaat daarbij uit van een scherp onderscheid tussen inkomensderving als gevolg van onvrijwillige keuzen (calamiteiten en risico's) en inkomensderving uit vrije wil. Risico en vrije keuze lopen echter meer dan vroeger door elkaar heen: vrije keuzes kunnen bepaalde risico's uitlokken, de effecten van externe risico's kunnen door eigen toedoen worden beperkt of vergroot. De actuele maatschappelijke discussies omtrent de toekomst van de WAO en de risico's van ongezonde eetgewoonten illustreren deze samenloop treffend. Sommige mensen doen minder dan anderen om gezondheidsrisico's te beperken. Door de vrije keuze om minder te doen aan preventie wordt het risico van onvrijwillige inactiviteit vergroot. Ook als het gaat om spoedige reïntegratie na een periode van inactiviteit door ziekte of ontslag, zijn er verschillen tussen inspanningen die werkenden zich getroosten. Het aanvankelijke risico op onvrijwillige inactiviteit wordt hierdoor weliswaar niet bepaald, maar het voortduren van de inactiviteit wel degelijk. Ook bij werkloosheid, scholing en het krijgen van kinderen kunnen werkenden keuzes maken die bepaalde risico's uitlokken, en daarmee de druk op ons oude sociale contract vergroten (zie de discussie over een volksverzekering voor zorgverlof).

Doordat de regelgeving blijft uitgaan van een scherp onderscheid tussen risico en vrije keuze, zijn aanzienlijke perverse effecten onvermijdelijk. Het systeem van naadloos onderscheid tussen onvrijwillige keuzen en vrije wil kan alleen in stand gehouden worden door steeds verfijnder definities en steeds meer controle. De relatief hoge en stijgende kosten van de uitvoering stellen echter een grens. De keurings- en controlepraktijk zijn niet opgewassen tegen de gemengde werkelijkheid. Het gevolg is dat steeds meer vrije keuze-elementen worden gedoogd en stilzwijgend geformaliseerd als risico's. Het oude contract induceert zo inactiviteit en uitschakeling van de eigen vrije keuze als beste middel om onder de definitie voor collectieve dekking te komen.

Deze weg kan geen stand houden. Solidariteit blijft alleen in stand als ze niet te ruimhartig wordt toegepast en mensen zich kunnen voorstellen dat de risico's die bij anderen worden gedekt ook hen zouden kunnen treffen. Een nieuw sociaal contract zou de samenloop van vrije keuze en risico niet moeten proberen te ontwarren. Steeds scherpere definities en steeds meer controle zijn bij een toenemende maatschappelijke variëteit een bij voorbaat verloren race. Het nieuwe sociaal contract zou de samenloop van eigen keuze en risico juist als uitgangspunt moeten nemen.

Collectieve dekking (door omslag van de kosten) van risico's en individuele dekking (door opbouw van kapitaalanspraken) van hetgeen door eigen toedoen wordt veroorzaakt zouden onlosmakelijke elementen van iedere sociale verzekering moeten zijn <sup>7</sup>. Op deze wijze wordt de samenloop tussen risico en vrije keuze aan den lijve ondervonden. Daarin ligt een goede prikkel om de collectief gefinancierde kosten van inactiviteit zo beperkt mogelijk te houden.

### **Drie pijlers**

Het huidige pensioenstelsel kenmerkt zich door een combinatie van individueel sparen en collectieve risicodekking. Deze systematiek kan de grondslag zijn van een nieuw sociaal contract door de werking ervan uit te breiden naar een loonvervangende uitkering bij ziekte, arbeidsongeschiktheid, zorgtaken, ontslagwerkloosheid en langdurige afwezigheid wegens opleiding en scholing. Vervolgens kunnen ook financiering van scholing, zorg en vormen van persoonlijke dienstverlening in het contract worden opgenomen.

De samenloop van risico en vrije keuze zou vertaald kunnen worden in een gemengde verzekering, die gebaseerd is op een glijdende schaal van collectieve risicodekking door omslag (risico) naar individuele kapitaalopbouw (vrije keuze). Risicosolidariteit blijft een belangrijk uitgangspunt: wie getroffen wordt door een onvrijwillig risico heeft recht op steun. De mate waarin op die steun een beroep

mag worden gedaan wordt verbonden met de eigen inzet om weer op eigen benen te kunnen staan. Inkomenssolidariteit wordt daarbij via belastingfaciliteiten voor verschillende spaarvormen gerealiseerd en (evenals nu) niet in het stelsel van inkomensbescherming zelf.

Deze gemengde verzekering bestaat, net als ons pensioenstelsel, uit drie pijlers. De eerste pijler gaat uit van een generieke minimumdekking van een bepaald niveau en een bepaalde duur. Op deze minimumdekking heeft iedere verzekerde, onder bepaalde condities, recht. De kosten worden via het omslagstelsel opgebracht door alle verzekerden. De overheid is verantwoordelijk voor de inrichting en toegang tot de eerste pijler.

De tweede pijler gaat uit van collectieve spaarvormen op bedrijfs-, bedrijfstak- of cao-niveau, waarin individuele kapitaalrechten worden opgebouwd. Kortweg betekent dit individueel sparen in een collectief contract. Op deze individuele kapitaalreserve kan onder bepaalde condities een beroep worden gedaan ter compensatie van diverse vormen van loonderving. De overheid zou ter stimulering een fiscaal faciliterende rol op zich kunnen nemen bij de opbouw van deze reserves. Een interessante stimulans in deze richting is eigenlijk al gegeven doordat vanaf 1 januari 2001 premies voor verloopspaarregelingen fiscaal onder de omkeerregel kunnen worden gebracht. Hierbij kan de premie voor de opbouw van de voorziening fiscaal worden afgetrokken - de uitkering daarentegen is fiscaal belast.

De derde pijler gaat uit van individuele spaar- of verzekeringsvormen die volledig door het individu zelf worden gekozen. Onder welke condities het individu aanspraak kan maken op zijn rechten of middelen is afhankelijk van het contract dat hij/zij met de financiële dienstverlener of verzekeraar heeft gesloten. De overheid heeft hier slechts de rol van toezichthouder.

### *Grijs en zwart gebied*

De via omslag gedekte uitkering van de eerste pijler kan relatief hoog zijn in de eerste maanden van loonderving als gevolg van pure 'pech', zoals ziekte of ontslag door faillissement. Na verloop van tijd, als de aanvankelijke oorzaak van inactivering naar de achtergrond verdwijnt en de eigen inzet bij reïntegratie belangrijker wordt, kan de uitkering meer worden gebaseerd op middelen die onder de tweede en derde pijler zijn gereserveerd. Dit brengt een element van activering in de gemengde verzekering. De werkende heeft er namelijk belang bij om de uitkering uit hoofde van de tweede en derde pijler te beperken. Anders slinkt zijn opgebouwde spaartegoed. Langzaam reïntegreren komt zo deels ten laste van de door de werkende zelf opgebouwde rechten en tegoeden. Als iemand volstrekt niet meer in staat is om te werken als gevolg van ziekte of handicap, kan de basisuitkering stijgen.

Door de keuze voor een gemengde verzekering worden de problemen in het zogenaamde 'grijze gebied', dat zich kenmerkt door een sterke samenloop van risico en vrije keuze, fors minder. Aangezien het grijze gebied steeds groter wordt door de toenemende variëteit in levenspatronen, is dit een positieve ontwikkeling. Ze vermindert de financiële druk op het systeem als geheel, waardoor de echte risico's (het 'zwarte gebied') beter beschermd kunnen worden.

Naarmate loonderving van de werkende niet als gevolg van pech, maar als gevolg van vrije keuze optreedt, zoals bij opleidingen of bepaalde zorgvormen, zal de door omslag gefinancierde basisuitkering laag zijn en van korte duur. Daarna zal gebruik moeten worden gemaakt van de voorzieningen die de werkende zelf heeft opgebouwd in de tweede en derde pijler. Als het opnemen van dergelijk verloop als maatschappelijk wenselijk en nuttig wordt gezien, kan de overheid besluiten om de uitkering uit hoofde van de eerste pijler te verhogen dan wel de tweede pijler extra te faciliteren. De basisgedachte is dat bij meer vrije keuze het beroep dat de werkende op de tweede en derde pijler doet substantieel groter is dan op de eerste pijler.

### *Selectie*

De poortwachterfunctie blijft met name bij de eerste pijler van invloed op het uiteindelijke succes van het contract. Werkenden dienen alleen aanspraak te kunnen maken op de eerste pijler als zij voldoen aan van tevoren vastgestelde criteria. Door echter uit te gaan van een gemengde verzekering (een koppeling van de eerste pijler aan de tweede en derde pijler) worden de meet- en selectieproblemen van de poortwachter, die in elk sociaal contract bestaan, minder doorslaggevend voor het uiteindelijke succes. Dit is een cruciale toegevoegde waarde ten opzichte van het oude sociaal contract.

### *Onderwijs*

Een interessante parallel met deze gemengde opzet doet zich voor bij de huidige discussie over scholingsfaciliteiten. Een voorbeeld is de persoonlijke ontwikkelingsrekening (POR), die gezien kan worden als een creatieve invulling van de tweede pijler. Met deze POR krijgt de werkende een eigen rekening die aangewend kan worden voor uitgaven aan employability. De bijdragen op deze rekening worden gestort door de werkgever en de werkende zelf. Eventueel kan de POR gefaciliteerd worden door de overheid.

Identiek is het actuele vraagstuk over de overheidsverantwoordelijkheid voor voorzieningen in het beroeps- en hoger onderwijs: waar begint en eindigt de verantwoordelijkheid? Door de groei van het levenslang leren en het toenemende beroep van het bedrijfsleven op flexibele onderwijs- en kennisdiensten is deze vraag steeds klemmender geworden. Voor zover er een rol voor de overheid bestaat, zal een overgang van aanbod- naar vraagfinanciering als een deel van de oplossing naar voren komen <sup>8</sup>.

### **Voordelen**

In dit voorstel wordt recht gedaan aan de wens van de werkende tot meer eigen verantwoordelijkheid. Er wordt afgestapt van het standaard levensfasemodel van onze huidige instituties. Dit vergroot de mogelijkheden tot overstappen en combineren. Tevens worden inactieven geprikkeld actief te worden. De collectieve lastendruk zal hierdoor lager worden, zelfs als het percentage inactieven naast een endoegen ook een zeker exoegen gehalte kent (denk bijvoorbeeld aan frictiewerkloosheid). Dit is vooral te danken aan de lagere meet- en selectiekosten voor toegang tot de eerste pijler en de relatieve verschuiving naar kapitaaldekking in het nieuwe contract. Hierdoor zal tevens de conjunctuurgevoeligheid van de arrangementen geringer worden.

Het nieuwe sociale contract verliest hierbij niet het waarborgen van de sociale cohesie uit het oog. Bepaalde risico's moeten ook in de toekomst collectief gedragen blijven. Als die zekerheid er niet is, bestaat het gevaar dat individuen zoveel mogelijk risico's gaan mijden.

Zo gaat flexibiliteit en ondernemerschap, en daarmee menselijk kapitaal, verloren.

## Aandachtspunten

Belangrijk is de inrichting van de eerste pijler. Omslag staat hierbij als financieringsvorm voorop en de collectiviteiten zullen dan ook zeer groot zijn. De inrichting kan echter variëren. Andere aandachtspunten zijn de poortwachterfunctie, het mee kunnen nemen van de opgebouwde rechten bij verandering van baan of het maken van de overgang naar het ondernemerschap. Dit speelt vooral bij de tweede pijler. Belangrijk zijn ook het afstappen van het onderscheid tussen werknemer- en ondernemerschap en het rekening houden met de Europese juridische context.

Voorts is transparantie noodzakelijk. Niet iedereen is even goed in staat een juiste balans te vinden tussen korte- en lange termijnrisico's en dito investeringen. Voor een evenwichtig gebruik van de gemengde verzekering is daarom ondersteuning en advies nodig op het grensvlak van collectieve belangenbehartiging en consumentenvoorlichting. De sociale partners kunnen een belangrijke rol spelen bij het verbeteren van de markttransparantie. Naast de traditionele onderhandelingsrol (het vormgeven van de tweede pijler) zullen zij steeds meer een adviserende rol voor hun leden op zich nemen. Overigens zal ook ondernemerschap in de markt voor informatie ontstaan<sup>9</sup>. Intermediairs zullen de kritische consument assisteren bij het inkopen van producten op terreinen als zorg, onderwijs en verzekeringen.

## Slot

Het vervangen van het oude sociale contract vraagt tijd en geleidelijkheid. Voor sommige groepen kan tijdelijk een dekkingstekort ontstaan. In tijden van economische voorspoed en een krappe arbeidsmarkt zijn dergelijke schaduwkanten gemakkelijker op te vangen, zowel door betrokkenen als door de samenleving als geheel. Het komende decennium levert dan ook de gunstigst denkbare achtergrond voor een geleidelijke herziening.

---

1 Denktank-Winsemius, *Naar een nieuwe maatschap*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 2001.

2 J. de Haan, A. van de Broek en P. Schnabel, *Het nieuwe consumeren: een vooruitblik vanuit demografie en individualisering*, SCP, Den Haag, 2001.

3 J.J.M. Theeuwes, *Het nieuwe werk nemen*, SEO, Amsterdam, 2001.

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

5 A. Gelderblom en J. de Koning, *Het nieuwe werken en het nieuwe leren: overgang naar een transitionele arbeidsmarkt*, SEOR, Rotterdam, 2001.

6 J.W. Oosterwijk, [Nieuwe bronnen van welvaartsgroei](#), *ESB*, 5 januari 2001, blz. 4-7.

7 Zie voor aanverwante ideeën A.L. Bovenberg, [Een belaste levensloop](#), *ESB*, 23 februari 2001, blz. 171, F. de Vijlder, [Herontwerp sociale politiek gevraagd!](#), *ESB*, 26 mei 2000, blz. 431, en F.A.G. den Butter en U. Kock, *Meer arbeidsparticipatie met individuele spaarfondsen?*, *Openbare Uitgaven*, 2000, blz. 200-212.

8 Voor andere markten als zorg, kinderopvang en vormen van persoonlijke dienstverlening gaan vergelijkbare redeneringen op.

9 S.H. Baljé en P.M. Waasdorp, *Entrepreneurship in the Netherlands. New economy; new entrepreneurs*, blz. 29-50, EZ/EIM, 2001 (gratis te bestellen via <http://www.ez.nl>).