

De participatiestaat in 2020

Toekomstige ontwikkelingen van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid

door Joost van Genabeek, Rien Huiskamp en Cees Wevers

1 Inleiding

De afgelopen jaren heeft de Nederlandse overheid een reeks ingrijpende wettelijke hervormingen doorgevoerd in het stelsel van sociale zekerheid. Voorbeelden zijn de SUWI uit 2002, de WWB uit 2004, de WIA en de Zorgverzekeringswet uit 2006 en de WMO uit 2007. Wat opvalt is dat voorafgaand aan deze hervormingen nauwelijks maatschappelijke debatten hebben plaatsgevonden over de uitgangspunten van de sociale zekerheid. De opeenvolgende regeringen zijn een dergelijk debat welbewust uit de weg gegaan. Op zich is dat begrijpelijk, omdat men in korte tijd zonder al te veel vertraging ingrijpende wetgeving tot stand wilde brengen. De focus lag op kostenbeheersing en op beperking van aanspraken.

De gevolgde werkwijze heeft als nadeel gehad dat de bevolking niet of nauwelijks betrokken raakte bij de hervormingen, met alle gevolgen van dien voor de relatie tussen overheid en burgers. Voor veel burgers kwamen de hervormingen uit de lucht vallen. Veranderingen gingen zo snel dat zij zich er onvoldoende op konden voorbereiden. De indruk ontstond zelfs dat burgers geen enkele invloed meer konden uitoefenen op het beleid. 'Politici doen maar waar zij zin in hebben', was een veelgehoorde klacht. De manier waarop de hervormingen zijn doorgevoerd, heeft dan ook een zware wissel getrokken op de relatie tussen overheid en burgers.

Het tij is echter aan het keren. Sinds kort vindt een wederopstanding plaats van het maatschappelijke debat. In een hoog tempo presenteren uiteenlopende overheidsgerelateerde instellingen toekomstvisies op de sociale zekerheid. Zo zijn het Centraal Planbureau (CPB), de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) afzonderlijk met uitgebreide toekomstvisies gekomen, die veel publieke aandacht hebben gekregen (De Mooij, 2006; SER, 2006; WRR, 2006). Door al deze bijdragen is de toekomst van de sociale zekerheid weer in het middelpunt van de belangstelling komen te staan.

TNO ziet voor zichzelf een taak weggelegd om een constructieve bijdrage te leveren aan deze oriëntatie op de toekomst van de sociale zekerheid. Als onafhankelijk kennisbedrijf voor het bedrijfsleven, de overheid en maatschappelijke organisaties, kan TNO een eigen invulling geven aan het maatschappelijke debat. Met de publicatie *Agenda voor de toekomst* heeft TNO reeds een wenkend perspectief willen bieden voor de toekomst van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid (Wevers en Van Genabeek, 2005). Lag het accent in deze publicatie op de nabije toekomst, in dit artikel gaat TNO een stap verder. Hier staan de

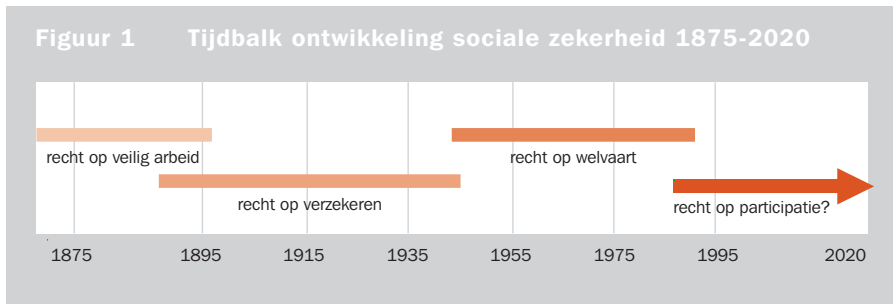
ontwikkelingen op de middellange termijn centraal. Als jaar van oriëntatie is gekozen voor 2020.

De volgende vraag staat in dit artikel centraal: hoe zullen het arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid er in 2020 uitzien? Deze vraag zullen wij beantwoorden door het schetsen van vier toekomstscenario's die een licht laten schijnen over de situatie in 2020. Ons vertrekpunt is een aantal vernieuwingen binnen de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid die naar onze verwachting de komende jaren een factor van betekenis zullen worden. Aan de hand van de vier toekomstscenario's presenteren wij tot slot enkele speerpunten voor het beleid.

2 De onderstroom naar de toekomst

Veranderende omstandigheden vertroebelen onze zicht op de toekomst. Deze stelregel lijkt bij uitstek van toepassing op het stelsel van sociale zekerheid. In het verleden zijn er veel toekomstplannen voor de sociale zekerheid gemaakt, die nooit zijn gerealiseerd zoals zij oorspronkelijk waren bedoeld. Steeds weer gooiden veranderende maatschappelijke, economische of politieke omstandigheden roet in het eten.

Ondanks de grillige en daarmee onvoorspelbare ontwikkeling van de sociale zekerheid, kunnen we, terugkijkend naar de afgelopen 150 jaar, wel enkele fundamentele transformaties aanwijzen in het denken en handelen. Gedurende zo'n transformatie ontstond er overeenstemming over bepaalde sociale rechten van burgers. (Zie figuur 1.) Als we de transformaties in chronologische volgorde op een rij zetten, dan wordt er iets van een onderstroom in de ontwikkeling van de sociale zekerheid zichtbaar, die we naar de toekomst kunnen doortrekken.



Voor de eerste transformatie moeten we teruggaan naar de periode 1875-1895, toen de industrialisatie in Nederland in een stroomversnelling kwam. Naar aanleiding van schokkende berichten over gevaarlijke arbeidsomstandigheden in fabrieken en werkplaatsen, ontstond in deze jaren geleidelijk maatschappelijke consensus over het recht op veilig werk. De overheid diende veilige arbeidsomstandigheden af te dwingen door middel van wettelijke veiligheidsvoorschriften en arbeidsinspectie. Snel daarna – begin

jaren 1890 – tekende zich een tweede fundamentele transformatie af die tot aan de Tweede Wereldoorlog zou voortduren. In reactie op de geringe deelname aan particuliere verzekeringsarrangementen, ontstond maatschappelijke overeenstemming over het recht om verzekerd te zijn tegen de belangrijkste risico's van werk, zoals bedrijfsongevallen, ziekte en werkloosheid. De overheid kreeg de taak sociale verzekeringen in het leven te roepen waaraan grote delen van de bevolking verplicht of vrijwillig deelnamen. Deze transformatie verliep buitengewoon moeizaam omdat maatschappelijke onenigheid rees over de vorm en uitvoering van de sociale verzekeringen.

De derde fundamentele transformatie vond plaats in de jaren vijftig, zestig en zeventig van de twintigste eeuw. In reactie op de armoede gedurende de economische recessie in de jaren dertig en de ontredde tijdens de daaropvolgende Tweede Wereldoorlog, ontstond maatschappelijke overeenstemming over het recht op bestaanszekerheid. Het resultaat was de geboorte van de welvaartstaat die alle burgers van de wieg tot het graf een bepaalde mate van welvaart moest garanderen.

Inmiddels voltrekt zich een vierde transformatie. Kern daarvan is de omvorming van de welvaartsstaat tot een zogeheten participatiestaat. Uit onvrede over het grote aantal burgers dat langdurig buiten het arbeidsproces staat en in reactie op het snel groeiend aantal inactieve ouderen als gevolg van de vergrijzing van de bevolking, is sinds de jaren negentig van de vorige eeuw consensus ontstaan over het belang van arbeidsparticipatie. De sociale zekerheid dient activerend te zijn met als doel mensen maximaal aan te zetten tot arbeid. Het hebben van werk vergroot de zelfredzaamheid en de ontplooiingskansen van burgers. Bovendien draagt werk bij aan een versterking van de sociale cohesie binnen een steeds diverser wordende maatschappij. Een voorlopig resultaat is de versmelting van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid tot één geïntegreerd beleidsterrein.

Tot op heden hanteert dit 'activerende arbeidsmarktbeleid' grofweg twee methoden om de arbeidsparticipatie te vergroten. Aan de ene kant worden financiële prikkels gelegd bij werkgevers en burgers met als doel de instroom in uitkeringsituaties te bemoeilijken en om uitkeringsgerechtigden aan te zetten tot het verkrijgen van werk. Zo zijn de uitkeringsrechten van werknemers versoepeld en worden de risico's van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid gedeeltelijk doorberekend aan de werkgevers en werknemers.

Aan de andere kant probeert de overheid de arbeidsparticipatie gericht te stimuleren door transitie te faciliteren in de levensloop en de werk-werktransities. Met de voortschrijdende globalisering en de daarmee gepaard gaande toegenomen internationale concurrentie, stellen werkgevers en opdrachtgevers steeds hogere eisen aan het werk. Een toenemend aantal werknemers en opdrachtnemers blijkt onvoldoende in staat te zijn om op de hoogte te blijven van nieuwe kennis en vaardigheden die op termijn noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van het werk. Het gevolg is dat steeds meer werknemers onvoldoende productief ingezet kunnen worden, waardoor zij buiten het arbeidsproces dreigen te vallen (Wevers en Van Genabeek, 2005). De overheid probeert deze trend te doorbreken door middelen beschikbaar te stellen voor re-inte-

gratie, loonkostensubsidies, gesubsidieerde arbeid en sociale werkvoorziening, waarmee werklozen aan werk geholpen kunnen worden. Bovendien krijgen werkenden faciliteiten aangeboden voor scholing en voor het combineren van werk en zorg, bijvoorbeeld in de vorm van de levensloopregeling.

Op dit moment is het nog niet duidelijk of deze transformatie van de sociale zekerheid uiteindelijk zal uitmonden in een recht op arbeid¹. Er bestaat namelijk binnen onze maatschappij nog een fundamenteel verschil van mening over de manier waarop mensen met geringe baankansen het meest effectief aan werk kunnen komen. Moet de overheid voor hen gesubsidieerde banen of loonkostensubsidies in het leven roepen? Of is het beter om deze mensen aan te sporen tot het vinden van reguliere arbeid door hen te onderwerpen aan sancties en (markt)prikkels? Daarnaast is het nog niet duidelijk in hoeverre werknemers gebruik gaan maken van de mogelijkheden voor scholing en van de verlofregelingen voor zorg en rust.

3 Nieuwe rol van de overheid

Deze onderstroom in de ontwikkeling van de sociale zekerheid maakt duidelijk dat de rol van de overheid in de loop van de tijd omvangrijker en gevarieerder is geworden. Aanvankelijk bleef deze rol beperkt tot het stellen en handhaven van wettelijke voorschriften. In latere fases verwierf de overheid uitgebreide uitvoerende taken en kreeg uiteindelijk zelfs grip op de arbeidsmarkt en de loonvorming. Hoewel de afgelopen jaren belangrijke resultaten zijn geboekt in het afslanken van de publieke sector, is van een terugtrekkende overheid allerm minst sprake. De recente privatisering van overheidstaken en de overheveling van verantwoordelijkheden naar de burger en het bedrijfsleven vergen een nieuwe en meer gedifferentieerde rol van de overheid. De landelijke en gemeentelijke overheden krijgen de regie over een grote verscheidenheid aan publieke, semi-publieke en private activiteiten.

Dat er nog steeds veel van de overheid wordt verwacht, kunnen we afleiden uit de verschillende toekomstverkenningen die de laatste tijd zijn verschenen in beleidskringen. Al deze verkenningen besteden uitgebreid aandacht aan de functies die de publieke sociale zekerheid en het activerende arbeidsmarktbeleid dienen te krijgen in de komende jaren. In tabel 1 geven we een overzicht van deze toegekende functies. Hierin maken wij onderscheid tussen functies die verwijzen naar het al langer bestaande recht op bestaanszekerheid en de functies die een voorbode kunnen zijn op een nog te realiseren recht op arbeid.

1 De WRR heeft het in een recent rapport over de transitie van baan naar werkzekerheid. Zie WRR, 2007.

Tabel 1. *Functies sociale zekerheid in vier toekomstverkenningen uit 2006.*

Toekomstverkenningen	Functies sociale zekerheid	
	Recht op bestaanszekerheid	Recht op arbeid
Kabinet, Ontwikkelingen en keuzes in het stelsel van werk & inkomen, juni 2006	<ul style="list-style-type: none"> – waarborgen bestaanszekerheid – bevorderen evenwichtige inkomens verhoudingen 	<ul style="list-style-type: none"> – ondersteunen bij verwerven en behouden van kennis en vaardigheden – ondersteunen bij inrichting van de levensloop
CPB, Reinventing the Welfare State, maart 2006	<ul style="list-style-type: none"> – verzekeren van arbeidsmarktrisico's – herverdelen tussen mensen 	<ul style="list-style-type: none"> – herverdelen over de levenscyclus
SER, welvaarts groei door en voor iedereen, september 2006	<ul style="list-style-type: none"> – inkomensbescherming 	<ul style="list-style-type: none"> – bevorderen participatie in werk, onderwijs en scholing
WRR, De verzorgingsstaat herwogen, september 2006	<ul style="list-style-type: none"> – verzorgen – verzekeren 	<ul style="list-style-type: none"> – verheffen – verbinden

Hoewel in de vier toekomstverkenningen het belang van arbeidsparticipatie wordt benadrukt, leggen zij verschillende accenten. Terwijl in de verkenningen van het voormalige kabinet-Balkenende II en het CPB participatie in reguliere arbeid de norm is, bieden de SER en de WRR nadrukkelijk ruimte voor gesubsidieerde arbeid ten behoeve van mensen met tekortkomende kwalificaties². Volgens de WRR zal aan de onderkant van de arbeidsmarkt permanente overheidsaandacht nodig zijn om te voorkomen dat sommige groepen laagopgeleiden zich overbodig gaan voelen. Gesubsidieerde arbeid dient volgens de WRR niet primair gericht te zijn op doorstroom naar reguliere arbeid, omdat daarmee valse verwachtingen worden gewekt. Naast de rendements- en productiviteitslogica die op de reguliere arbeidsmarkt prevaleren, dient bij gesubsidieerde arbeid 'zachtmoedigheid' een criterium te zijn (WRR, 2006).

Meer eensgezindheid bestaat tussen de vier toekomstverkenningen over het belang om mogelijkheden te creëren voor betaald verloop ten behoeve van scholing en zorg. Hoewel de arbeidsparticipatie van vrouwen sinds de jaren negentig van de vorige eeuw spectaculair is toegenomen, blijft deze achter op die van mannen. Het bieden van (financiële) ondersteuning voor het combineren van werk en zorg wordt gezien als een effectieve manier om de arbeidsparticipatie van met name vrouwen te bevorderen. Bovendien is het in de afgelopen jaren duidelijk geworden dat regelmatige scholing gedurende de loopbaan een steeds belangrijkere voorwaarde wordt voor een kansrijke positie op de arbeidsmarkt. Om het hoofd te bieden aan de vergrijzing wordt van mensen verwacht dat zij tot op hogere leeftijd blijven werken. Daarvoor is het nodig dat mensen voldoende mogelijkheden krijgen om levenslang te leren.

2 De SER volgt daarin het advies van de Raad voor Werk en Inkomen uit 2005. Zie RWI, 2005.

4 Verzekeren van transitie in de levensloop

De actuele aandacht voor de combinatie van werk, zorg en leren heeft een theoretische onderbouwing gekregen in het concept van de transitionele arbeidsmarkt. Uitgangspunt daarvan is dat mensen die op de arbeidsmarkt participeren als regel ook een voet hebben in andere levenssferen zoals zorg, leren en rust. Deze levenssferen kunnen zich gelijktijdig – in combinatie – manifesteren en ook volgtijdelijk: verschillende accenten in verschillende fasen c.q. bij verschillende gebeurtenissen. Gedurende de levensloop zijn er fasen waarin de nadruk op loonarbeid minder is en de nadruk groter op bijvoorbeeld het gezin, de zorg voor naasten, of het voorbereiden van een nieuwe stap in de carrière, bijvoorbeeld door scholing.

Nu doet zich het probleem voor dat het huidige arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid nauwelijks op deze transitie zijn afgestemd. Hierdoor zijn gewenste combinaties van werk, zorg, leren en rust vaak niet of slechts moeizaam te realiseren. De vraag is hoe deze nieuwe voorzieningen in de toekomst tot stand kunnen komen.

De Duitse econoom Günther Schmid heeft de afgelopen jaren ideeën uitgewerkt om de huidige sociale zekerheid om te zetten in een stelsel dat de risico's van de transitionele arbeidsmarkt verzekert. (Schmid, 2000, 2001, 2002, 2006; Korver en Oeij, 2003). De nieuwe sociale zekerheid zou volgens deze ideeën de volgende functies krijgen:

- *Behoud en de versterking van de inkomenscapaciteit*: financiering opleiding en training gericht op inzetbaarheid;
- *Garanderen van inkomenszekerheid*: financiering aanpassing arbeidsduur, overgangen van en naar zelfstandig ondernemen;
- *Voorzien in inkomensondersteuning*: het financieel haalbaar maken van tijd voor zorg;
- *Verzekeren van inkomensbehoud*: financiering in het geval van werkloosheid;
- *Voorzien in inkomensvervangings*: financiering in geval van arbeidsongeschiktheid of pensionering.

De twee laatstgenoemde functies zijn volgens Schmid van een andere orde dan de eerste drie. Bij de laatste twee functies zijn risico's aan de orde die onvermijdelijk en onvrijwillig zijn. Bij de eerste drie wordt de gebeurtenis mede gekleurd door beslissingen van de betrokkene. Deze beslissingen kunnen alleen verantwoord worden genomen als een redelijk uitzicht bestaat op een goede afloop. Het risico heeft dan niet zozeer betrekking op een gevaar, maar op vertrouwen in een voorspoedig verloop van transitie. Het nieuwe aan dit 'ex ante risicomanagement' is dat het waar mogelijk voorrang verleent aan regelingen in het kader van vertrouwensrisico's. Het verzekeringsstelsel dient als het ware uit te nodigen tot mobiliteit en ontwikkeling, waarbij de risico's van baanwisselingen geminimaliseerd worden. In die zin pleit Schmid er bijvoorbeeld voor om de werkloosheidsverzekering om te zetten in een werkgelegenheids- en *employability*-verzekering³.

3 Schmid baseert zich daarbij op ideeën van de Amerikaanse rechtsfilosoof Dworkin. Zie: Dworkin, 2000.

Schmid en andere pleitbezorgers van de transitionele arbeidsmarkt veronderstellen dat mensen in staat zijn de zogeheten vertrouwensrisico's te beoordelen. Het zijn immers risico's die min of meer vrijwillig en voorspelbaar zijn. Mensen kiezen bewust voor kinderen die verzorgd moeten worden en kiezen bewust voor scholing of voor een andere baan om hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. De laatste tijd komt echter in een aantal studies naar voren dat er grenzen zijn aan het vermogen van mensen om risico's te beoordelen en te kiezen. Mensen laten zich opvallend vaak leiden door emotionele motieven, vooral als het complexere keuzes op de lange termijn betreft (Prast, 2005). Onderzoekers spreken in dit verband ook wel van de *power of default* (Clausen en Koch, 2002; Iyengar en Lepper, 2000). Als de grens wordt bereikt van de opnamecapaciteit voor informatie en de gevolgen van keuzes niet meer worden overzien, kiezen individuen voor een standaardkeuze. En met de toename van keuzemogelijkheden neemt ook het risico toe een verkeerde keuze te maken. Mensen kiezen er dan voor om niet te kiezen.

Veel onderzoek en literatuur over oordeelsvorming en keuzeprocessen van individuen is geïnspireerd op het werk van de psycholoog Kahneman, die hiervoor in 2002 de Nobelprijs voor economie kreeg (Kahneman, 2002). Kahneman schenkt onder meer aandacht aan spontane en beredeneerde oordeelsvorming en voorkeuren. Hij gaat er vanuit dat de eerste indruk van mensen gebaseerd is op intuïtie en de tweede indruk op redeneringen en afwegingen. Het meeste gedrag is spontaan en onproblematisch. Slechts in een fractie van de situaties treedt een correctie op. De eerste indruk blijft een ankerpunt voor het uiteindelijke oordeel. Kahneman heeft deze observatie onder andere verder uitgewerkt in de *framing-theorie* en de *prospect-theorie*.

De framing-theorie houdt in dat de formulering van de keuze de oordeelsvorming in vergaande mate beïnvloedt. Als mensen bijvoorbeeld de keuze krijgen voorgelegd tussen een voorziening met een wenselijk gevolg en een voorziening die mogelijk een beter maar mogelijk ook een slechter gevolg heeft, dan kiezen zij meestal voor de eerste meest zekere voorziening (risicomidend gedrag). Als ze echter moeten kiezen tussen een voorziening met een zeker onwenselijk gevolg en een voorziening met mogelijk een beter maar mogelijk ook slechter gevolg, dan kiezen ze juist vaak voor de onzekere winst (risicozoekend gedrag). De formulering van de keuze is vooral doorslaggevend als het voor het individu moeilijk is de winst en het verlies van eenzelfde optie te doorgronden.

De prospect-theorie houdt in dat individuen veranderingen eenvoudiger beoordelen dan absolute waarden. Deze constatering heeft Kahneman gebracht op een drietal veronderstellingen. De eerste is die van het referentiepunt. Een individu beoordeelt de uitkomst van een verandering niet absoluut, maar als een positieve dan wel negatieve afwijking van een bepaald referentiepunt. De mate waarin een individu bijvoorbeeld een uitkering beschouwt als riant of armetierig, hangt af van het welstandsniveau waaraan deze zich heeft aangepast. Wat voor de een rijkdom is, is voor de ander armoede. De tweede veronderstelling is die van de afnemende gevoeligheid. De beleving van een verandering wordt kleiner naarmate de omvang van het referentiepunt

groter wordt. Zo beleven mensen een verhoging van het maandinkomen van 800 naar 900 euro als groter dan een verhoging van 2000 naar 2100 euro. De bekendste veronderstelling tot slot is die van de verliesaversie. Het psychologische effect van verlies zou twee keer zo sterk zijn als het psychologische effect van winst. De verliesaversie verklaart waarom mensen geobsedeerd zijn door de nadelen van een keuze, terwijl zij de voordelen onderwaarderen.

Deze theoretische inzichten van Kahneman zijn in verschillende disciplines toegepast om de oordeelsvorming en het maken van keuzes in experimenten te onderzoeken. Zo is de framing-theorie op grote schaal gebruikt om gedragingen met gezondheidsrisico's te onderzoeken (McNeil, 1982; Bernstein, 1996). De prospect-theorie heeft ruime toepassing gevonden in empirisch onderzoek naar de keuze voor financiële producten⁴. Binnen de sociale zekerheid is dergelijk empirisch onderzoek nog in beperkte mate verricht, omdat de keuzemogelijkheden op dit terrein nog klein zijn. Wel bieden onderzoeken naar oordeelsvorming en keuzeprocessen in het particuliere verzekeringswezen goede aanknopingspunten voor de sociale zekerheid (Theil, 2002).

De inzichten over oordeelsvorming en het maken van keuzes (Kahneman e.a.) en de inzichten over het verzekeren van de transitionele arbeidsmarkt (Schmid e.a.) zijn zeer goed te gebruiken voor het optuigen van de sociale zekerheid met regelingen voor zorg, scholing en rust. Als we echter de regelingen in ogenschouw nemen die inmiddels in Nederland tot stand zijn gekomen, dan valt er nog veel te leren. Zo regelt de Wet Arbeid en Zorg (WAZO) uit 2001 weliswaar het recht op verschillende vormen van verlof, maar deze zijn vaak niet verzekerd, zoals bij ouderschapsverlof. Bovendien richt de WAZO zich eenzijdig op verlof bij het krijgen of hebben van kinderen. Een wettelijk recht op verlof voor verbetering van de *employability* – bijvoorbeeld in de vorm van scholing – is niet geregeld.

In een poging de verschillende vormen van verlof financieel mogelijk te maken, is de WAZO per 1 januari 2006 uitgebreid met een levensloopregeling (artikel 7:1 t/m 7:3). Hiermee kunnen werknemers een deel van het brutosalarij sparen om in de toekomst een periode van onbetaald verlof te financieren. Zij mogen jaarlijks 12 procent van het bruto jaarsalaris inleggen, tot een maximum van 210 procent van het jaarloon. Het sparen is belastingvrij gemaakt. Het besteden van het spaargeld voor verlof wordt daarentegen belast.

De levensloopregeling dreigt om verschillende redenen een mislukking te worden. De uitvoering van de regeling is complex, de administratieve lasten zijn hoog voor uitvoerders en werkgevers en het opnemen van het spaartegoed is niet gegarandeerd omdat er geen wettelijk recht bestaat op een aantal vormen van verlof, zoals scholing. Daar komt bij dat de spaartegoeden naar verwachting eenzijdig besteed zullen worden aan vervroegde pensionering, wat indruist tegen de oorspronkelijke doelstellingen van de regeling. De levensloopregeling diende immers om investeringen in menselijk kapitaal te bevorderen en niet om dat kapitaal vervroegd af te schrijven. Tot slot

⁴ Voor een overzicht, zie: Prast, 2005.

blijkt het financiële voordeel van de levensloopregeling voor de meeste werknemers tamelijk gering te zijn, zeker als we de regeling vergelijken met de al langer bestaande en zeer populaire spaarloonregeling. Uit een recente studie van Goudswaard en Caminada komt naar voren dat het spaarloon zonder meer voordeliger is voor werknemers met een inkomen tot circa 35.000 euro per jaar. Bij inkomens boven de 35.000 euro is de levensloopregeling voordeliger, maar alleen bij een forse inleg en ook dan is het verschil niet groot (Goudswaard en Caminada, 2006).

Kortom: het ontbreekt in Nederland aan een goed ontwikkeld verzekeringsstelsel à la Schmid dat uitnodigt tot mobiliteit en ontwikkeling en waarbij de risico's van baanwisselingen geminimaliseerd worden. Bovendien wordt in het huidige beleid onvoldoende rekening gehouden met de inzichten à la Kahneman over de mogelijkheden en beperkingen van mensen om rationeel te oordelen en te kiezen. Alleen al de complexiteit van de verlov- en levensloopregelingen bemoeilijkt de oordeelsvorming en keuzeprocessen bij deelnemers.

5 Organiseren van risicosolidariteit

De transformatie van de verzorgingsstaat in een participatiestaat stelt nieuwe eisen aan de uitvoering van de sociale zekerheid. Het verzekeren van risico's die verband houden met de transitie in de levensloop vraagt namelijk om een uitvoeringsorganisatie die maatwerk en keuzemogelijkheden kan bieden aan individuele deelnemers. De huidige organisatie is vanouds gericht op de uitvoering van verplichte sociale verzekeringen voor een aantal vastomlijnde risico's: werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Kenmerkend is de dirigistische sturing van de uitvoering via opgelegde werkprocessen en prestatie-indicatoren, waardoor weinig ruimte bestaat voor sturing door verzekerden. Er zal dan ook het een en ander moeten veranderen om de uitvoeringsorganisatie toekomstbestendig te maken.

Hoe ziet de ideale uitvoeringsorganisatie er in 2020 uit? Enkele jaren geleden heeft de denktank *Anders denken over zekerheid*, beter bekend als de commissie-Leijnse, ideeën daarover aangedragen (Leijnse, Goudswaard en Plantenga, 2002)⁵. De commissie-Leijnse stelde voor om de toekomstige organisatie van de sociale zekerheid volledig op te tuigen aan een driepijlermodel: een publieke, een collectieve en een particuliere pijler. Een dergelijk model was niet nieuw. Er bestonden al langer driepijlermodellen voor de ouderdagvoorzieningen en de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Baljé, Leijnse en Oomens, 2001). De commissie ging ervan uit dat er goede mogelijkheden waren om ook de overige onderdelen van de sociale zekerheid te verdelen over een publieke, een collectieve en een particuliere pijler.

De commissie bestemde de publieke pijler voor generieke en verplichte arrangementen. Het ging om een basisdekking voor standaardrisico's zoals ziekte, arbeidsonge-

⁵ Zie voor een vergelijkbaar voorstel over de organisatie van de levensloopregeling: Bovenberg, 2002.

schiktheid en ouderdom. De basisdekking kon zowel een voorziening zijn op minimumniveau als een inkomensgerelateerde uitkering, al dan niet met een beperkte duur. De tweede, collectieve pijler omvatte in de gedachte van de commissie een mengvorm van sparen en verzekeren, die geregeld werd voor alle werknemers in een bepaalde sector, vallende onder een bepaalde cao of werkzaam binnen een bepaald bedrijf. In deze tweede pijler zouden burgers – werknemers – naar eigen inzicht individuele aanspraken (eigen spaarpotjes dus), kunnen opbouwen voor verschillende doeleinden. Werknemers konden hun opgebouwde gelden benutten voor het aanvullen van de werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkeringen uit de eerste pijler, of voor het financieren van verlof voor zorg, scholing of rust. De derde, particuliere pijler ten slotte zou bestaan uit individuele spaarvormen en verzekeringen voor burgers die een verdere aanvulling wilden regelen.

Hoewel het voorstel van de commissie-Leijnse veel discussie en kritiek uitlokte, beantwoordde het wel aan een beleidslijn die al in de jaren negentig van de vorige eeuw was ingezet en waaraan heden ten dage nog steeds wordt vastgehouden. De tweede en derde pijlers in het voorstel van de commissie-Leijnse bieden namelijk organisatorisch de mogelijkheid om sociale risico's over te hevelen van de overheid naar het bedrijfsleven en de burgers. De overheid wordt zo gevrijwaard van de financiële lasten van deze sociale risico's, terwijl het bedrijfsleven en de burgers meer ruimte krijgen voor maatwerk en keuzes. De overheid heeft bijvoorbeeld in de jaren negentig de publiek uitgevoerde ZW vervangen door de verplichting voor werkgevers om het loon bij ziekte door te betalen (Wublz). Vorig jaar is bovendien de WAO gedeeltelijk vervangen door een verplichting voor werkgevers om werk te regelen voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA). Cao-partijen en bedrijven hebben op deze wetswijzigingen gereageerd door de betreffende risico's te (her)verzekeren bij particuliere verzekeringsmaatschappijen. Het gevolg is dat er op sector- en bedrijfsniveau verschillende collectiviteiten zijn ontstaan, waarbinnen ziekte- en arbeidsongeschiktheidsrisico's worden verzekerd.

Deze opsplitsing van publieke verzekeringen in verzekeringen van collectiviteiten heeft consequenties voor de risicosolidariteit die met behulp van de sociale zekerheid wordt georganiseerd. In plaats van de risico's over alle werknemers te spreiden zoals bij de ZW en WAO, moeten deze nu gedeeltelijk opgevangen worden door afzonderlijke collectiviteiten. Het gevolg is dat collectiviteiten met veel risico's, bijvoorbeeld de bouw, zwaarder worden belast dan collectiviteiten met weinig risico's, zoals de zakelijke dienstverlening. Beleidsmakers rechtvaardigen deze differentiatie van risico's door erop te wijzen dat risicovolle bedrijven of bedrijfstakken daarmee een extra prikkel ondervinden om te investeren in preventie.

De risicosolidariteit komt verder onder druk te staan door de prioriteit die beleidsmakers de afgelopen jaren zijn gaan geven aan sparen boven verzekeren. Is verzekeren een middel om risico's te spreiden over deelnemers; sparen leidt tot een concentratie van risico's bij het individu. Het omvormen van de sociale zekerheid tot een stelsel van spaarregelingen biedt de overheid dan ook een uitgelezen mogelijkheid om sociale

risico's over te hevelen naar de individuele burgers. Spaarregelingen leveren echter over het algemeen weinig profijt op voor mensen die een grote behoefte hebben aan sociale zekerheid. Dit is niet alleen nadelig voor de mensen in kwestie, maar kan ook ongewenste effecten met zich meebrengen voor de overheid. Zoals eerder is aangegeven biedt de vorig jaar ingevoerde levensloopregeling betrekkelijk weinig voordelen voor mensen met een laag inkomen en voor mensen die op de korte termijn met verlof willen. Als hierdoor grote groepen werknemers niet in de gelegenheid zijn om zich te scholen of om werk en zorg te combineren, dan kan de arbeidsparticipatie na verloop van tijd onder druk komen te staan. De overheid wordt dan opgescheept met hogere uitkeringslasten en lagere belastinginkomsten, terwijl het juist de bedoeling was dat zij ontlast werd van sociale risico's.

6 Het vierpijlermodel

De afnemende mogelijkheden om via de overheid risicosolidariteit te organiseren leiden niet alleen tot meer nadruk op collectieve en particuliere regelingen. Ook de onderlinge steunverlening die burgers vaak informeel geven, lijkt de laatste jaren in belang toe te nemen. Onderlinge steunverlening is een verzamelbegrip van allerlei kleinschalige arrangementen, variërend van kredietverstrekking tot hulp in natura. Deze arrangementen spelen vooral een rol als de publieke, collectieve en particuliere regelingen weinig toegankelijk zijn, dan wel weinig zekerheid opleveren⁶. Het is al langer bekend dat binnen etnische minderheidsgroepen uitgebreide onderlinge spaar- en kredietregelingen bestaan (Böcker, 1994; Bijnaar, 2002). Deze informele regelingen maken het mogelijk om flexibel in te spelen op de behoeftes en regels van de groep – bijvoorbeeld moslims die geen rente op krediet mogen vragen – en versterken bovendien de sociale banden. Daarnaast heeft de onderlinge steunverlening een belangrijke functie voor het ondersteunen van transities in de levensloop. Mensen helpen elkaar in het opvangen van kinderen, het verzorgen van zieken en gebrekkigen, zoals mantelzorg, en in het verrichten van klusjes. De totale omvang van deze informele zorg is niet bekend. Als we echter afgaan op de omvang van alleen al de mantelzorg, dan wordt het duidelijk dat het belang van de onderlinge steunverlening die van de levensloopregeling ruimschoots overtreft⁷. Het is dan ook opmerkelijk dat deze vorm van sociale zekerheid in de verschillende toekomstanalyses over het hoofd wordt gezien.

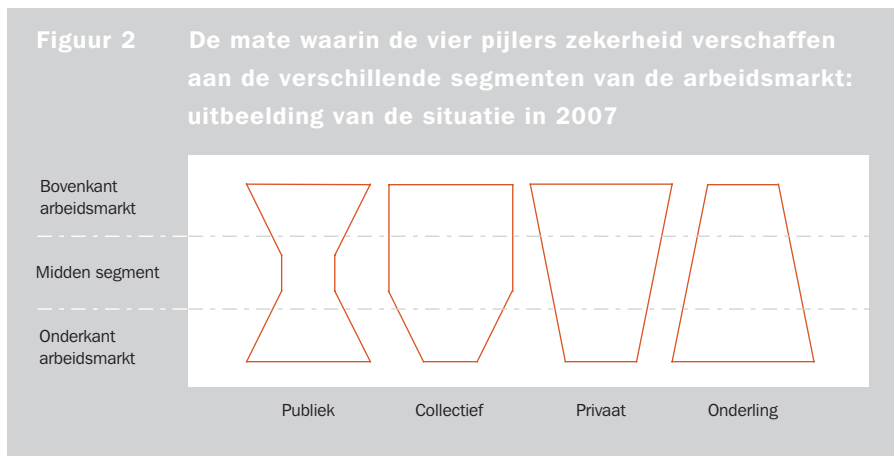
Gelet op de grote betekenis die de onderlinge steunverlening heeft voor de sociale zekerheid van mensen, gaan wij bij de toekomstige inrichting van de sociale zekerheid niet uit van drie, maar van vier pijlers: een publieke, collectieve, particuliere

6 Voor de historische achtergronden, zie: Van Genabeek, 1999.

7 In Nederland zijn er 3,7 miljoen mensen die voor een ander zorgen. Zo'n 750.000 mantelzorgers zorgen meer dan 8 uur per week en langer dan 3 maanden voor een ander. Zie: SCP, 2003. Uit onderzoek van Intomart GfK blijkt dat eind 2006 een kleine 400.000 werknemers deelnemen aan de levensloopregeling.

én een onderlinge pijler. Deze pijlers verhouden zich tot elkaar als communicerende vaten, waarbij de eerste twee richtinggevend zijn en de laatste twee reagerend. Een verkleining van de publieke pijler zal er bijvoorbeeld toe leiden dat één of meer pijlers in belang toenemen. Verkleining van de collectieve pijler zal vooral de betekenis van de derde en vierde pijlers groter maken.

Bovendien zal de mate waarin de vier pijlers zekerheid verschaffen aan burgers in belangrijke mate afhangen van hun posities op de arbeidsmarkt. In figuur 2 geven wij een grafische voorstelling van de mate waarin de vier pijlers zekerheid verschaffen voor de verschillende segmenten van de arbeidsmarkt, uitgaande van de situatie anno 2007. Het totale stelsel lijkt het meest profijtelijk voor hoogopgeleiden met relatief hoge inkomens. De publieke pijler levert hen veel zekerheid op vanwege de fiscale regelingen. De collectieve pijler is voor deze groep relatief uitgebreid en door het relatief hoge inkomen profiteren zij bovengemiddeld van particuliere verzekeringen en spaarregelingen. Minder profijtelijk is het stelsel voor mensen met een middeninkomen, die voor een groot gedeelte in de publieke of semipublieke sector werkzaam zijn: overheid, onderwijs en zorg. Deze categorie trekt alleen bovengemiddeld veel profijt van collectieve voorzieningen die via cao's en collectieve pensioenfondsen worden georganiseerd. De mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt ten slotte zijn voor hun sociale zekerheid hoofdzakelijk aangewezen op de publieke pijler en op de onderlinge steunverlening van familie en kennissen.



7 Fundamentele onzekerheden

De vraag is nu in welke mate de vier pijlers in 2020 zullen bijdragen aan de sociale zekerheid van burgers. Hoewel de beantwoording van deze vraag in hoge mate speculatief is omdat de toekomst van de sociale zekerheid zich moeilijk laat voorspellen, zijn er wel enkele indicaties te geven. Zoals we al eerder in paragraaf 2 hebben opge-

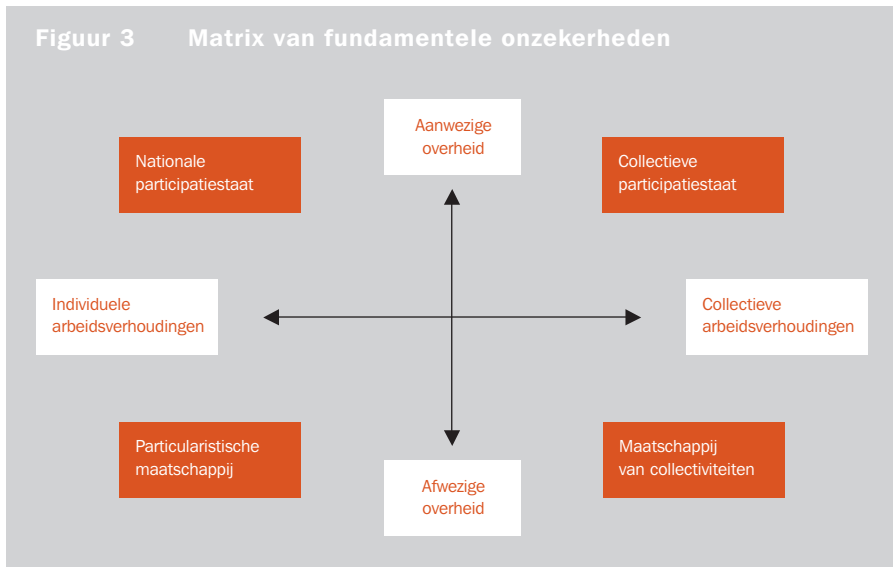
merkt, zal de voortgaande vergrijzing van de bevolking ertoe leiden dat bevordering van de arbeidsparticipatie de komende jaren hoog op de agenda staat. Demografen wijzen erop dat de grijze druk – de verhouding tussen de 65-plussers en de ‘productieve leeftijdsgroep’ van 20-64 jaar – na 2010 snel toeneemt (CBS, 2003). Om het huidige welvaartsniveau in de toekomst veilig te stellen, wordt het onvermijdelijk dat een groter gedeelte van de beroepsbevolking gemiddeld meer uren gaat werken. Tegelijkertijd wordt verwacht dat werkgevers en opdrachtgevers meer en moeilijkere eisen gaan stellen aan werkenden. Om in de voortschrijdende internationale concurrentie en technologische innovatie het hoofd boven water te houden, zullen werkgevers en opdrachtgevers streven naar een hogere productiviteit per gewerkt uur. Het is dan ook te verwachten dat er de komende jaren veel maatschappelijke aandacht zal zijn voor onderwijs en scholing en voor het combineren van werk en zorg.

Het voorspellen van de toekomst wordt bemoeilijkt doordat enkele ontwikkelingen fundamenteel onzeker zijn. Dit geldt in de eerste plaats voor de rol die de overheid de komende jaren gaat spelen in de sociale zekerheid. De afgelopen jaren heeft de overheid welbewust risico's en verantwoordelijkheden overgeheveld naar het bedrijfsleven en de burgers. Het is echter de vraag of de overheid de komende jaren blijft vasthouden aan deze beleidlijn. De aanzienlijke electorale verschuivingen tijdens de verkiezingen voor de Tweede Kamer van de laatste decennia, hebben de kans op breuken in het gevoerde beleid vergroot. De nieuwe linkse meerderheid in de Tweede Kamer na de verkiezing van 22 november 2006 kan er bijvoorbeeld op aandringen dat de publieke sociale zekerheid nieuw leven wordt ingeblazen. Een dergelijke omslag in het beleid zou grote verschuivingen kunnen teweegbrengen tussen de vier pijlers van de sociale zekerheid.

Een tweede fundamentele onzekerheid heeft betrekking op de organisatie van collectiviteiten in het bedrijfsleven. Momenteel valt nog 80 à 85% van de werkende beroepsbevolking onder bepalingen van cao's en aanverwante collectieve afspraken. Het afsluiten van cao's is een efficiënt middel gebleken om op het niveau van bedrijven of bedrijfstakken nadere afspraken te maken over aanvullende regelingen van sociale zekerheid, verlof en scholing. Door de cao's worden zowel de werkgevers als de werknemers verlost van verantwoordelijkheden, het maken van lastige afwegingen en van extra transitiekosten. Maar cao's hebben ook nadelen. Zij bieden vaak onvoldoende ruimte voor individueel maatwerk en arbeidsmobiliteit. Bovendien dreigt de legitimiteit van cao's in gevaar te komen als het draagvlak van de vertegenwoordigende organisaties smaller wordt. Met name het doorzettende verlies aan vakbondsleden kan op termijn het voortbestaan van cao's in gevaar brengen. Het is dan ook goed mogelijk dat arbeidsovereenkomsten in de komende jaren steeds vaker tot stand komen via bilateraal overleg tussen de individuele werkgever en werknemer (Huiskamp, 2003). Een dergelijke omslag van hoofdzakelijk collectieve arbeidsverhoudingen naar groten-deels individuele arbeidsverhoudingen zal een grote uitwerking hebben op de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid.

8 Vier toekomstscenario's voor 2020

De onzekere toekomstige rollen van de overheid en collectiviteiten in het bedrijfsleven, maken het lastig om de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in 2020 te voorspellen. Om desondanks duidelijkheid te verkrijgen over de toekomst, hebben wij een scenariostudie verricht, waarin enkele mogelijke variaties zijn uitgewerkt van een toekomstige ontwikkeling. De twee bovengenoemde fundamentele onzekerheden zijn met elkaar in verband gebracht in een matrix, waaruit vervolgens vier mogelijke toekomstscenario's zijn onderscheiden (zie figuur 3). Wij typeren deze achtereenvolgens als de 'nationale participatiestaat', de 'collectieve participatiestaat', de 'particularistische maatschappij' en de 'maatschappij van collectiviteiten'. De toekomstscenario's moeten niet worden opgevat als blauwdrukken voor een toekomstige ontwikkeling. Ze zijn bedoeld om ons bewust te maken van nieuwe uitdagingen voor het beleid. De typologie in deze studie vertoont gelijkenis met die van het CPB uit 2006 (De Mooij, 2006). Een essentieel verschil is echter dat het CPB zich baseert op een matrix van onzekere trends: centraal versus decentraal en collectieve versus individuele verantwoordelijkheden. In onze studie vormt een matrix van onzekere rollen van overheid en collectiviteiten het uitgangspunt. Hierdoor verschillen de beschrijvingen van de toekomstscenario's. Waar het CPB toekomstige situaties in kaart brengt, beschrijft deze studie de toekomstige rollen van actoren die van invloed zijn op de sociale zekerheid van burgers. Naast de overheid en de collectiviteiten gaat het om particuliere financiële instellingen en sociale verbanden. Met deze aanpak proberen wij meer duidelijkheid te scheppen over het toekomstige functioneren van de vier pijlers.



Nu volgt een uiteenzetting van de vier toekomstscenario's. Per toekomstscenario beschrijven wij de rollen van de overheid, de collectiviteiten, de particuliere financiële instellingen en de sociale verbanden.

Nationale participatiestaat:

Overheid

De overheid heeft de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid geheel naar zich toegenomen. De politieke consensus over het belang van arbeidsparticipatie heeft geresulteerd in een grondwettelijke verankering van het recht op arbeid. Er is een uitgebalanceerd stelsel tot stand gekomen van inkomensprikkels en incentives, waarmee de actieve beroepsbevolking gedwongen en geholpen wordt om werk te vinden. Verschillende kabinetten hebben paal en perk gesteld aan de armoedeval door uitkeringsvoorwaarden aan te scherpen, de bijstands- en werkloosheidsuitkeringen fors te verlagen en de gemeentelijke subsidieregelingen voor uitkeringsgerechtigden te verbieden. Tegelijkertijd zijn de publieke voorzieningen van sociale zekerheid uitgebreid met verlof- en scholingsrechten voor alle ingezetenen. Ook is er een uitgebreid stelsel van loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid van de grond gekomen om werk te regelen voor het gestaag groeiend aantal mensen zonder kans op regulier werk. De uitvoering van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid is geheel bij de gemeenten komen te liggen, die daarin strak worden aangestuurd door de nationale overheid. UWV en CWI zijn overbodig geworden en zijn daarom ontbonden.

Collectiviteiten

De privatisering van de werknemersverzekeringen is onder druk van de publieke opinie en de Tweede Kamer nagenoeg teruggedraaid. Het bedrijfsleven is niet in staat gebleken de verantwoordelijkheden te dragen die hen tussen 2002 en 2008 zijn toegeschoven, zoals de WGA en de privatisering van de werkloosheidsverzekering. Onder werkgevers is weinig animo om werk en scholing te regelen voor werknemers die te kampen hebben met ziekte, handicaps of achterstand in kennis en vaardigheden. Zodra werkgevers de kans hebben, gaan zij al snel tot ontslag over. De vakbonden zijn niet in staat een tegenwicht te bieden. Door jarenlang ledenverlies is hun positie ernstig verzwakt. Het maken van afspraken in cao's biedt geen soelaas meer omdat vakbonden in de meeste bedrijven en bedrijfstakken niet meer worden erkend als vertegenwoordigende organisaties van werknemers. Werkgevers kiezen er steeds vaker voor de arbeidsvoorwaarden te regelen met ondernemingsraden en individuele werknemers. Ten gevolge hiervan is het vrijwel onmogelijk geworden om binnen het bedrijfsleven substantiële collectieve voorzieningen te organiseren.

Particuliere financiële instellingen

In reactie op de strenge uitkeringsvoorwaarden en de lage uitkeringen van de publieke sociale zekerheid zijn veel mensen aanvullende zekerheid gaan regelen bij particuliere financiële instellingen. Banken en verzekeraars hebben hierop gereageerd door een

grote variëteit aan aanvullende financiële diensten en producten op de markt te brengen. De meeste worden op nationale schaal aangeboden, omdat zij primair dienen ter aanvulling van de publieke regelingen van sociale zekerheid.

Sociale verbanden

De nadruk die in het overheidsbeleid wordt gelegd op bevordering van de arbeidsparticipatie gaat ten koste van de onderlinge steunverlening. Mensen zijn steeds meer tijd kwijt aan werk waardoor de mogelijkheden kleiner worden om gezamenlijk opvang of zorg te organiseren. Hierdoor ontstaan problemen bij de opvang van kinderen en de zorg voor zieken, gehandicapten en ouderen. Een oplossing voor deze problemen ligt voorlopig niet in het verschiet, omdat beleidsmakers zich voor een lastig dilemma gesteld zien. Kiezen zij ervoor publieke voorzieningen in het leven te roepen ter vervanging van de inkrappende onderlinge steunverlening, dan dreigen de overheidsfinanciën al snel onbeheersbaar te worden. Kiezen zij ervoor de mogelijkheden tot onderlinge steunverlening uit te breiden, dan gaat dat al snel ten koste van de arbeidsparticipatie.

Collectieve participatiestaat:

Taakverdeling overheid en collectiviteiten

In de collectieve participatiestaat bestaat het stelsel van sociale zekerheid uit publieke basisvoorzieningen en een grote variëteit aan aanvullende collectieve regelingen die via cao's worden afgesproken. Een goede samenwerking tussen de overheid en de sociale partners c.q. het bedrijfsleven vormt de basis van dit stelsel. Kabinet en sociale partners hebben in de loop van de jaren verschillende akkoorden gesloten over werkgelegenheid en vergrijzing. Zij gaan er allen vanuit dat de gevolgen van de vergrijzing alleen zijn op te vangen als de arbeidsparticipatie stijgt tot 80 procent van de actieve beroepsbevolking. Om een signaal af te geven aan de bevolking hebben de partijen verklaard dat zij arbeid beschouwen als een recht voor alle meerderjarige ingezetenen.

In een aantal vervolgakkoorden hebben kabinet en sociale partners nadere afspraken gemaakt over het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Als eerste stap zijn zij een nieuwe verdeling overeengekomen van taken en verantwoordelijkheden bij de uitvoering van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Op grond daarvan is een hybride uitvoering tot stand gebracht, waarover de overheid de regie uitoefent. De nationale overheid is verantwoordelijk voor de premieheffing en de uitkeringsverstrekking van sociale verzekeringen. Het zijn taken die door de Belastingdienst worden uitgevoerd. Het bedrijfsleven heeft tot taak zorg te dragen voor preventie en re-integratie.

De goede samenwerking tussen overheid en sociale partners heeft geleid tot de invoering van een uitgebreid systeem van verlof- en leerrechten. Deze rechten zijn in wetgeving verankerd. Alle meerderjarige ingezetenen hebben tot hun pensioengerechtigde leeftijd van 70 jaar recht op 6000 uur verlof voor zorg en scholing. Gedurende

het verlov maken zij aanspraak op een fiscale heffingskorting of toelage ter hoogte van 70 procent van het sociale minimum.

Gemeenten

Een aparte rol is weggelegd voor gemeenten. Deze zijn primair verantwoordelijk voor de inkomensbescherming, re-integratie, scholing en werkgelegenheid van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Gemeenten krijgen van de nationale overheid middelen toebedeeld om beschutte en gesubsidieerde arbeidsplaatsen voor laag- en ongeschoolden te creëren. In ruil daarvoor dienen zij met het lokale en regionale bedrijfsleven afspraken te maken over de scholing van de werknemers op beschutte en gesubsidieerde arbeidsplaatsen, zodat deze kunnen doorstromen naar reguliere arbeidsplaatsen. In de praktijk blijkt deze doorstroming echter tegen te vallen waardoor een snel groeiend aantal mensen vastzit op gesubsidieerde en beschutte werkplekken.

Collectiviteiten

In de collectieve participatiestaat is een belangrijke rol weggelegd voor cao-partijen om aanvullende voorzieningen te organiseren. In de loop van de jaren zijn sectorfondsen en pensioenfondsen sociale uitkeringen, heffingskortingen en toelagen gaan aanvullen tot veelal 70 procent van het laatst verdiende salaris. Daarnaast vergoeden deze fondsen de kosten van scholing gedurende de dienstbetrekking. In reactie op deze gunstige regelingen van cao-partijen zijn organisaties van kleine zelfstandigen en freelancers ertoe overgegaan eigen fondsen op te zetten, die aanvullingen voor verlov en scholing financieren. Deze fondsen van zelfstandigen voorzien in een grote behoefte en groeien dan ook snel.

De grote betekenis van sectorale voorzieningen heeft evenwel nadelige gevolgen voor de mobiliteit op de arbeidsmarkt. De meeste werknemers zijn voor hun inkomen en sociale zekerheid zodanig afhankelijk geworden van de sectorale voorzieningen, dat zij het aannemen van een baan buiten het bedrijf of de bedrijfstak niet aandurven. De hoge mate van zekerheid van de collectieve participatiestaat gaat dan ook gepaard met een geringe dynamiek op de arbeidsmarkt. Deze situatie pakt vooral nadelig uit voor nieuwe toetreders tot de arbeidsmarkt zoals jongeren en migranten, omdat zij moeilijk aan werk komen en daarmee niet kunnen profiteren van de relatief goede sectorale voorzieningen.

Particuliere financiële instellingen

Doordat de publieke en collectieve regelingen en voorzieningen een hoge mate van zekerheid genereren, zijn mensen minder geneigd om gebruik te maken van particuliere financiële producten. Financiële instellingen richten zich vooral op het herverzekeren van risico's van sectorfondsen en pensioenfondsen.

Sociale verbanden

De betekenis van onderlinge steunverlening is door de relatief goede sectorale voorzieningen en de uitgebreide verlof- en leerrechten relatief klein. Alleen aan de onderkant van de arbeidsmarkt is er een omvangrijke onderlinge steunverlening van de grond gekomen die zich hoofdzakelijk richt op bepaalde etnische groepen en op inwoners van buurten en buurtschappen.

Particularistische maatschappij:

Overheid

De overheid heeft zich voor een belangrijk gedeelte teruggetrokken uit de sociale zekerheid. Het activerende arbeidsmarktbeleid beperkt zich tot het leggen van financiële prikkels bij werkgevers en burgers, met als doel de werkloosheid zo laag mogelijk te houden. Met uitzondering van de AOW en de bijstand zijn de risico's en de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen en voorzieningen overgeheveld naar het bedrijfsleven en de burgers. Werkgevers zijn verplicht om het loon door te betalen bij ziekte en om werk te regelen voor personeelsleden die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn geworden. Ter vervanging van de werkloosheidsverzekering zijn er particuliere spaarregelingen voor kortdurende werkloosheid gekomen, waaraan individuele werknemers vrijwillig kunnen deelnemen.

De uitkeringsvoorwaarden van de bijstand zijn aangescherpt. Voor werklozen en arbeidsgehandicapten die een bijstandsuitkering aanvragen, geldt een wachttijd van een half jaar alvorens de uitkeringsverstrekking aanvangt. In deze tijd worden bijstandgerechtigden geacht in te teren op hun spaartegoeden. Alleen in uiterste nood bestaat de mogelijkheid dat de gemeente gedurende de wachttijd bijzondere bijstand verstrekt in de vorm van een lening. Voorts hebben verschillende regeringen paal en perk gesteld aan de armoedeval door de bijstandsuitkeringen fors te verlagen en de gemeentelijke subsidieregelingen voor bijstandsgerechtigden te verbieden. Werklozen ondervinden hiermee een forse prikkel om werk te vinden en te behouden.

De realiteit is echter dat vooral veel arbeidsgehandicapten langdurig aan de kant staan. De meeste werkgevers in het midden- en kleinbedrijf gaan tot ontslag van arbeidsongeschikte werknemers over zodra de mogelijkheid zich voordoet. Het arbeidsmarktbeleid voorziet niet in stimulansen om de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten te vergroten. In de loop van de jaren zijn de verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies, de sociale werkvoorziening en de re-integratiedienstverlening afgeschaft, omdat deze onvoldoende kosteneffectief zouden zijn. Werkgevers ondervinden vanuit de overheid geen ondersteuning bij het creëren van arbeidsplaatsen voor arbeidsgehandicapten. Alleen ondernemingen met sociale doelstellingen ondernemen gerichte initiatieven om arbeidsgehandicapten aan werk te helpen. Maar deze particuliere en vrijwillige initiatieven zijn een druppel op een gloeiende plaat.

Collectiviteiten

Ondanks de overheveling van sociale risico's naar het bedrijfsleven komen op het niveau van de bedrijfstakken en de bedrijven slechts in beperkte mate collectieve voorzieningen van de grond. De mogelijkheden om via cao's sociale zekerheid, verlof of scholing te regelen voor werknemers van een bedrijf of bedrijfstak, zijn vrijwel afwezig. Het maatschappelijke draagvlak van de vakbonden is als gevolg van een jarenlange terugloop van leden verschrompeld, waardoor cao's vrijwel nooit algemeen verbindend worden verklaard. Werkgevers kiezen ervoor de arbeidsvoorwaarden te regelen met individuele werknemers. Deze praktijk heeft geleid tot een grote ongelijkheid in de arbeidsvoorwaarden van werknemers. Werknemers met een goede positie op de arbeidsmarkt bedingen aanzienlijk betere primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden dan de overige werknemers. Binnen de particularistische maatschappij bestaat dan ook een grote kloof tussen arm en rijk.

Particuliere financiële instellingen

De particuliere financiële dienstverlening bevestigt deze kloof. Het zijn namelijk vooral de werknemers met een goede positie op de arbeidsmarkt die de meeste mogelijkheden hebben om extra zekerheid in te kopen bij particuliere financiële instellingen. Door wereldwijd maatwerk te leveren spelen deze instellingen in op de internationalisering van de arbeidsmarkt. Overal ter wereld kunnen klanten een levenslooprekening openen en tegoeden opnemen om verlof en scholing te financieren. De modale werknemers profiteren veel minder van de particuliere financiële instellingen. Deze groep is alleen in staat om eenvoudige spaarrekeningen te openen voor het financieren van inkomstenderving gedurende kortdurende werkloosheid. Voor werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt ten slotte zijn de producten van de particuliere financiële instellingen nagenoeg onbereikbaar. Zij zijn grotendeels aangewezen op de publieke sociale zekerheid en de onderlinge steunverlening.

Sociale verbanden

In de particularistische maatschappij is een belangrijke functie weggelegd voor de onderlinge steunverlening. Naast de werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt participeren ook de modale werknemers op grote schaal in dergelijke arrangementen. Mensen helpen elkaar bij het verstrekken van leningen en voorschotten, bij het opvangen van kinderen, het verzorgen van zieken en gebrekkigen, zoals mantelzorg, en bij het verrichten van klusjes. Om veel zekerheid te kunnen regelen participeren mensen in uiteenlopende verbanden. Hierdoor levert de onderlinge steunverlening een belangrijke bijdrage aan de sociale cohesie. Voor de vele mensen die niet rond kunnen komen is een omvangrijk netwerk van particuliere armenzorg opgezet.

Maatschappij van collectiviteiten:

Overheid

De overheid heeft haar verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid grotendeels overgeheveld naar het bedrijfsleven en de burgers. De publieke verantwoordelijkheid in de sociale zekerheid is teruggebracht tot het geven van een inkomensgarantie aan ouderen (AOW), volledige arbeidsongeschikten (de WIA) en langdurig werklozen (de bijstand). De uitvoering van de AOW en WIA is bij de SVB ondergebracht, terwijl de uitvoering van de bijstand een taak is van de gemeenten. UWV en CWI zijn door deze herschikking overbodig geworden.

Het activerend arbeidsmarktbeleid van de overheid beperkt zich tot het leggen van financiële prikkels bij bijstandsgerechtigden. Zo is de bijstandsuitkering verlaagd en zijn voordelige regelingen voor bijstandsgerechtigden, zoals de stadspas, aan banden gelegd. Bijstandsgerechtigden die getroffen worden door plotselinge en onvoorziene financiële tegenvallers, kunnen hoogstens twee keer per jaar bij de gemeente terecht voor bijzondere bijstand. Door deze maatregelen ondervinden bijstandsgerechtigden een forse financiële prikkel om werk te vinden en te behouden.

Collectiviteiten

Het hebben van werk is bovendien aantrekkelijk omdat daarmee de mogelijkheid ontstaat te participeren in voorzieningen van werknemers en beroepsgeenoten. Vak- en beroepsorganisaties hebben op internationale schaal een grote variëteit aan vrijwillige voorzieningen tot stand gebracht voor inkomensondersteuning bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Speciale verbeterfondsen financieren bovendien scholing en verlof van werknemers en zelfstandigen die hun positie willen verbeteren op de arbeidsmarkt c.q. afzetmarkt. De uiteenlopende voorzieningen zijn veelal op internationale schaal georganiseerd voor bepaalde bedrijven, bedrijfstakken of netwerken van professionals. De voorzieningen worden betaald uit premieheffing van de aangesloten deelnemers. Hoewel vrijwel alle voorzieningen vrijwillig zijn, neemt een groot gedeelte van de werknemers en kleine zelfstandigen deel. Het afdwingen van een verplichte deelname is in de meeste gevallen onmogelijk, omdat er geen overheden zijn die collectieve afspraken op internationale schaal algemeen verbindend kunnen verklaren.

De risicosolidariteit in de maatschappij van collectiviteiten is zeer beperkt. Voorzieningen voor groepen met weinig risico's bieden in de praktijk aanzienlijk meer zekerheid dan voorzieningen voor groepen met veel risico's. Bovendien worden grote groepen werknemers uitgesloten van deelname. Zo kunnen veel flexwerkers in de praktijk geen aanspraak maken op voorzieningen, omdat verondersteld wordt dat zij snel naar een andere werkomgeving zullen overstappen. Ook komt het geregeld voor dat langdurig zieke, gehandicapte of werkloze werknemers naar verloop van tijd hun rechten en aanspraken verliezen. De collectiviteiten proberen op deze wijze een structurele financiële belasting tegen te gaan. De mensen die buiten de collectiviteiten staan verkeren in een precare positie. Met name veel langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten zijn afhankelijk van een lage bijstandsuitkering, waarvan zij niet of nauwelijks

kunnen rondkomen. Werklozen en arbeidsgehandicapten zijn dan ook vaak aangewezen op hulp door naasten en op de particuliere armenzorg, zoals voedselbanken.

Particuliere financiële instellingen

Collectiviteiten organiseren over het algemeen alleen voorzieningen met kortdurende rechten die betrekking hebben op het werk. Voor financiële regelingen met langlopende rechten, zoals pensioen- en lijfrente- en levensverzekeringen, kunnen burgers terecht bij particuliere financiële instellingen. Het zijn hoofdzakelijk burgers met een modaal inkomen of hoger die van deze mogelijkheid gebruikmaken.

Sociale verbanden

Voorzieningen die geen direct verband houden met het werk worden veelal georganiseerd via onderlinge steunverlening. Mensen helpen elkaar in het opvangen van kinderen, het verzorgen van zieken en gebrekkigen (zoals mantelzorg) en in het verichten van klusjes. De onderlinge steunverlening komt veelal tot stand binnen collectiviteiten van werknemers of beroepsgeenoten, waardoor er innige relaties zijn met de omgeving van het werk.

9 Implicaties toekomstscenario's

Wat zijn de implicaties van de vier toekomstscenario's? Gelet op de voorgaande beschrijvingen brengen de toekomstscenario's verschillende kansen en bedreigingen met zich mee (zie tabel 2). Zo levert de grote rol van de overheid bij de nationale en collectieve participatiestaat het voordeel op van een hoge mate van risicosolidariteit en inkomengelijkheid. Een zware nadruk komt dan te liggen op het recht van burgers om te participeren in arbeid. Schaduwwijde van deze scenario's is echter de grote lastendruk voor het bedrijfsleven en de burgers, die negatief kan uitpakken voor de economische groei en de maatschappelijke bereidheid om bij te dragen aan het stelsel.

Een kleine rol van de overheid, zoals het geval is bij de particularistische maatschappij en de maatschappij van collectiviteiten, maakt het mogelijk voor het particuliere initiatief om uiteenlopende voorzieningen tot stand te brengen op internationale schaal. Hiermee wordt voldaan aan de behoeften van de werknemers en zelfstandigen die op de reguliere (arbeids)markt actief zijn. In deze scenario's wordt echter een prijs betaald in de vorm van een grote inkomensongelijkheid en armoede.

Een grote rol van het bedrijfsleven in het arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid biedt op zijn beurt extra mogelijkheden voor regelingen van verlof en scholing op bedrijfs- of bedrijfstakniveau. Hiervan is sprake in het geval van een collectieve participatiestaat en een maatschappij van collectiviteiten. Nadeel van deze scenario's is echter de geringe intersectorale arbeidsmobiliteit die leidt tot een starre arbeidsmarkt en een relatief hoge werkloosheid.

Verontrustend is dat alle toekomstscenario's gepaard gaan met een scherpe polarisatie op de arbeidsmarkt. De reguliere arbeidsmarkt richt zich in toenemende mate op goed opgeleide personen die flexibel inzetbaar zijn. Groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zullen steeds minder voldoen aan de functie-eisen van regulier werk, waardoor zij buiten de reguliere arbeidsmarkt komen te staan. In het geval van de nationale en collectieve participatiestaat wordt dit euvel opgevangen door gesubsidiëerde en beschutte arbeid. Maar bij de scenario's met een geringe rol van de overheid komen groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt in een preciaire situatie terecht. Inkomensonzekerheid en armoede dreigen dan hun leven te overheersen.

Tabel 2. *Kansen en bedreigingen toekomstscenario's.*

Nationale participatiestaat	Collectieve participatiestaat	Particularistische maatschappij	Maatschappij van collectiviteiten
KANSEN	KANSEN	KANSEN	KANSEN
<ul style="list-style-type: none"> – Veel risicosolidariteit – Inkomensgelijkheid – Hoog niveau publieke sociale zekerheid – Stimulering van verlof en scholing 	<ul style="list-style-type: none"> – Veel risicosolidariteit – Inkomensgelijkheid – Betrokkenheid bedrijfsleven – Veel ruimte voor verlof en scholing 	<ul style="list-style-type: none"> – Individueel maatwerk – Mogelijkheden tot keuzes – Geavanceerde particuliere voorzieningen op inter-nationale schaal – Grote arbeidsmobiliteit 	<ul style="list-style-type: none"> – Sociale cohesie – Betrokkenheid bedrijfsleven – Diversiteit sociale voorzieningen – Veel ruimte voor verlof en scholing
BEDREIGINGEN	BEDREIGINGEN	BEDREIGINGEN	BEDREIGINGEN
<ul style="list-style-type: none"> – Grote lastendruk – Geringe betrokkenheid bedrijfsleven – Uitsluiting grote groepen werknemers uit reguliere arbeid – Onderlinge steunverlening in de knel 	<ul style="list-style-type: none"> – Grote lastendruk – Geringe intersectorale arbeidsmobiliteit – Starre arbeidsmarkt – Gebrekkige doorstroming naar reguliere arbeidsmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> – Weinig risicosolidariteit – Inkomensongelijkheid en armoede – Keuze problemen – Uitstoot van zieken en gehandicapten 	<ul style="list-style-type: none"> – Weinig risicosolidariteit – Inkomensongelijkheid en armoede – Geringe intersectorale arbeidsmobiliteit – Preciaire positie buitenstaanders collectiviteiten

10 Agenda voor de toekomst

Wat staat ons te doen? De belangrijkste uitdaging is het doorbreken van de polarisatie op de arbeidsmarkt. Dit vergt een omvangrijke maatschappelijke investering in de inzetbaarheid – *employability* – van mensen. Vier speerpunten zijn daarbij van belang:

- onderwijs
- levenslang leren
- de combinatie van werk en zorg
- een effectieve verdeling van risico's

Het *onderwijs* heeft als taak jongeren een zodanig niveau van kennis, inzichten en vaardigheden bij te brengen, dat zij uiteindelijk gemakkelijk kunnen doorstromen naar reguliere arbeid. Voor de hand liggende maatregelen zijn kleine klassen, intensieve begeleiding van achterstandsleerlingen en het (financieel) aantrekkelijk maken van het leraarschap. Deze maatregelen zijn kostbaar en ze vergen forse publieke investeringen.

Minstens zo belangrijk is het anders definiëren van de *effectiviteit van het onderwijs*. Niet zozeer het aantal leerjaren dient maatgevend te zijn, maar het bereikte niveau bij het afsluiten van de opleiding. Of anders gezegd: het onderwijs is effectiever als een scholier na vier schooljaren slaagt met gemiddeld een acht, dan als hij na twee à drie schooljaren slaagt met gemiddeld een zes. Als het bereikte eindniveau maatstafgevend wordt, dan ligt het voor de hand dat er meer ruimte komt voor afwijkende leerpaden. Leerlingen moeten in staat worden gesteld om bepaalde onderdelen van de leerstof te herhalen. Zo wordt voorkomen dat zij later in hun schoolcarrière alsnog geconfronteerd worden met een tekort aan kennis en inzichten. Bovendien is het van belang dat er meer mogelijkheden komen voor het tijdelijk onderbreken van het onderwijs ten behoeve van talentontwikkeling, beroepsoriëntatie en werk(stages).

Zodra mensen eenmaal regulier werk hebben verworven is het van belang dat zij het werk behouden, dan wel doorstromen naar ander werk: de zogeheten werk-werktransities. Het op deze wijze duurzaam maken van de arbeidsparticipatie is in de toekomst alleen mogelijk als mensen zich *voortdurend bij- en omscholen*. Voor jongeren die actief zijn aan de bovenzijde van de arbeidsmarkt zal het arrangeren van scholing nauwelijks een probleem zijn. Niet alleen zal het bedrijfsleven over het algemeen bereid zijn om geld beschikbaar te stellen voor de scholing van deze 'krenten uit de pap'. Ook is deze groep door het relatief hoge opleidingsniveau goed in staat om snel en gemakkelijk nieuwe kennis en inzichten te verwerven.

Het scholen van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zal echter veel moeilijker te organiseren zijn. Investeren in een gezonde inzetbaarheid is voor hen vaak een onbereikbare luxe. Terwijl het bedrijfsleven daarvoor weinig enthousiasme aan de dag legt, worden de mensen zelf in beslag genomen door de dagelijkse strijd om het bestaan. Om deze mensen desondanks aan te zetten tot periodieke scholing zijn gerichte stimulansen nodig van de overheid en het bedrijfsleven. De overheid kan een bijdrage leveren door het toekennen van leerrechten die werkenden gedurende hun loopbaan verzilveren. Het bedrijfsleven dient werktijd voor scholing beschikbaar te stellen. Bovendien is voor het bedrijfsleven een belangrijke rol weggelegd om aan de hand van de functie-eisen en de competenties van werkenden te bepalen welke scholing het hardste nodig is. Een geschikt hulpmiddel daarvoor is een portfolio waarmee competenties van werknemers gedurende hun loopbaan systematisch wordt bijgehouden.

Als mensen volwaardig willen participeren in reguliere arbeid, dan dienen zij ook in staat te worden gesteld om *werk met zorg te combineren*. De eerder besproken levensloopregeling biedt hiervoor weinig mogelijkheden. Zoals we al constateerden pakt

de levensloopregeling hoofdzakelijk gunstig uit voor de hogere inkomensgroepen. Bovendien voorziet de levensloopregeling slechts in sparen voor tijdelijk verlof, terwijl zorgtaken veelal structureel zijn.

Van veel grotere betekenis voor de arbeidsparticipatie is de beschikbaarheid van deskundige en betaalbare kinderopvang. Het verder uitbreiden van de professionele kinderopvang ligt dan ook voor de hand. Een belangrijke stimulans zal uitgaan van de verplichting voor basisscholen om professionele voor- en naschoolse opvang te regelen. Niettemin is er een grens aan de groei van de professionele kinderopvang. De komende jaren dreigt namelijk een grote schaarste te ontstaan aan gekwalificeerde leidsters met als gevolg dat de loonkosten en daarmee ook de prijzen van de professionele opvang snel stijgen. De professionele opvang zal voor een groot aantal mensen onbetaalbaar worden, ongeacht of de overheid fors bijspringt. Het verhogen van de overheidsbijdrage zal weinig effect sorteren, omdat deze maatregel geen oplossing betekent voor het tekort aan gekwalificeerd personeel. Het lijkt dan ook onvermijdelijk dat een groot aantal mensen de komende jaren op zoek gaat naar alternatieven voor professionele kinderopvang. Een veelbelovend perspectief biedt de combinatie van flexibele werktijden met onderlinge steunverlening, omdat daarmee een goedkope en flexibele opvang geregeld kan worden. De overheid en het bedrijfsleven kunnen daarvoor gunstige voorwaarden creëren, bijvoorbeeld door accommodaties beschikbaar te stellen en door ruimte te scheppen voor thuiswerk en flexibele werktijden.

De bevordering van de arbeidsparticipatie vergt tot slot een effectieve verdeling van verantwoordelijkheden bij het *ondervangen van arbeidsrisico's*. De maatschappij staat in dit opzicht voor het dilemma tussen risicosolidariteit en eigen verantwoordelijkheid. Beide vormen van risicospreiding hebben voor- en nadelen. Risicosolidariteit leidt tot een hoge mate van zekerheid voor mensen die veel risico lopen, maar beperkt de keuzemogelijkheden voor de deelnemers. Eigen verantwoordelijk leidt tot veel keuzemogelijkheden voor de deelnemer, maar levert weinig profijt op voor mensen die een grote behoefte hebben aan sociale zekerheid. Als we willen profiteren van de voordelen, zonder last te hebben van de nadelen, zouden we in de toekomst moeten toewerken naar een uitgebalanceerde mix van risicosolidariteit en eigen verantwoordelijkheid. Een zodanige perfectionering van het huidige stelsel van sociale zekerheid is alleen mogelijk als ruimte worden geboden aan kleinschalige aanpassingen en experimenten.

Slagen we erin om met succes werk te maken van de vier speerpunten, dan zal de arbeidsparticipatie in 2020 hoogstwaarschijnlijk op een hoger niveau liggen dan bij voortzetting van het huidige beleid. Toch zal er ook bij succesvol beleid een groep overblijven die buiten de boot valt. Het is mogelijk om deze groep met behulp van gesubsidieerde arbeid te betrekken bij het arbeidsproces. Gesubsidieerde arbeid mag

8 Wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van gesubsidieerde arbeid bevestigt deze stelling. Zie bijvoorbeeld: Nicaise, Rubbrecht, Matheus en d'Addio, 2005.

echter nimmer een voorwendsel zijn om mensen langdurig buiten reguliere arbeid te houden, omdat hiermee polarisatie op de arbeidsmarkt in de hand wordt gewerkt. Een effectieve toepassing van gesubsidieerde arbeid is dan ook alleen mogelijk als er een perspectief is op doorstroming naar reguliere arbeid⁸. In die zin pleiten wij ervoor gesubsidieerde arbeid te beschouwen als een manier van vorming en scholing voor mensen die moeilijk inzetbaar zijn.

Tot slot is het voor het realiseren van een duurzame en productieve arbeidsparticipatie van belang dat mensen gemotiveerd zijn en blijven. Natuurlijk, werk geeft lang niet altijd plezier. Maar er zijn mogelijkheden te over om werk plezieriger te maken. Een andere instelling op het werk doet vaak al wonderen, evenals een betere combinatie van werk en zorg. Collega's en werkgevers kunnen een positieve bijdrage leveren door te investeren in goede arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden. Blijft het werk desondanks tegenstaan, dan is er de mogelijkheid om ander werk te zoeken of een eigen bedrijf te beginnen. Het zijn vaak activiteiten buiten het werk die een positieve wending geven aan het arbeidzame leven. Veel mensen zijn door vrijwilligerswerk of door hobby's op het idee gekomen om een andere werkomgeving op te zoeken of een eigen bedrijf te beginnen. Het zou goed uitkomen als de toekomstige participatiestaat deze mensen zou ondersteunen in deze transitie, bijvoorbeeld door hen te vrijwaren van hinderlijke regels en grote risico's.

11 Literatuur

Balje S., Leijnse F. & Oomens P. (2001). *Pensioenpijlers als verjonging voor de Sociale Zekerheid*. Economische Statistische Berichten, 496-499.

Bernstein, P. (1996). *Against the gods – the remarkable story of risk*. New York: John Wiley and Sons.

Bijnaar E. (2002). *Kasmoni: een spaartraditie in Suriname en Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.

Böcker A.G.M. (1994). *Turkse migranten en sociale zekerheid: van onderlinge zorg naar overheidszorg?* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bovenberg L. (2002). *Levensloop en sociale zekerheid*. Economische Statistische Berichten, 627-629.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2003). *Na 2010 slaat de vergrijzing toe*. Webmagazine CBS, maandag 28 april 2003.

Clausen C. & Koch C. (2002). Spaces and occasions in the social shaping of information technologies; the transformation of IT systems for manufacturing in a Danish context. In: K. H. Sorensen, Williams (eds.) *Shaping technology, guiding policy: concepts, spaces and tolls* (pp. 233-248). Cheltenham: Edward Elgar.

Dworkin R. (2000). *Sovereign virtue. The theory and practice of Equality*. Harvard University Press: Cambridge Mass./London.

Genabeek, J. van (1999). *Met vereende kracht risico's verzacht. De plaats van onderlinge hulp binnen de negentiende-eeuwse particuliere regelingen van sociale zekerheid*. Amsterdam: Stichting Beheer IISG.

Goudswaard K.P. & Caminada K. (2006). *Het profijt van levensloop*. Economische Statistische Berichten, 598-600.

Huiskamp R. (2003). *Arbeidsrelatie en onderneming*. Utrecht: Lemma.

Iyengar, S.S. & Lepper M.R. (2000). When choice is demotivating: can one desire too much of a good thing? In: *Journal of Personality and Social Psychology*, 779, pp. 995-1106.

Korver T. & Oeij P. (2003). Van baan tot loopbaan. In: P. van den Heuvel, T. van der Lippe & J. Schippers (red.). *Diversiteit in levenslopen; consequenties voor de arbeidsmarkt*. Den Haag: Reed Business Information.

Kahneman D. (2002). *Maps of bounded rationality: a perspective on intuitive judgment and choice*. Nobel Price Lecture December 8, 2002. Stockholm: Nobel Price Committee.

Leijnse F., Goudswaard K., Plantenga J. & Toren, J. van den (2002). *Anders denken over zekerheid: Levenslopen, Risico en verantwoordelijkheid*. Den Haag: ministerie van SZW.

McNeil B.J. (1982). On the Elicitation of Preferences for Alternative Therapies. In: *New England Journal of Medicine*, 306, pp. 1259-1262.

Mooij, R. de (2006). *Reinventing the Welfare State*. Den Haag: CPB.

Nicaise I., Rubbrecht I., Matheus N. & d'Addio A. (2005). *Sociale tewerkstelling in Vlaanderen: effecten en maatschappelijk rendement op lange termijn*. Leuven: HIVA.

Prast H. (2005). *Emotie-economie: de mythe van de persoonlijke financiële planning*. Tijdschrift voor Politieke Economie 27, nr. 2, 4-25.

Raad voor Werk en Inkomen (2005). *Omdat iedereen nodig is: Voorstellen voor een aanpak van de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Den Haag: RWI.

Schmid G. (2006). *Active Ageing in Europe: Innovating the management of transitions from work to retirement*. Keynote to the conference on Innovating Labour Market Policies: Transitional Labour Markets and Flexicurity. Amsterdam 30 November – 1 December 2006.

Schmid G. (2002). Employment insurance for managing critical transitions during the life cycle. In: P. Auer and B. Gazier (eds.). *The Future of Work, Employment and Social Protection. The dynamics of change and the protection of workers*. Proceedings of the France ILO symposium. Geneva: ILO, 63-82.

Schmid G. (2001). *Risk Management Through Transitional Labour Markets; From Unemployment Insurance to Employment Insurance*. Paper, SASE-congres Amsterdam.

Schmid G. (2000). Transitional labour markets. A new European employment strategy. In: B. Marin, D. Meulders, D.J. Snower (eds.) *Innovative Employment Initiatives*. Aldershot: Ashgate.

Sociaal Cultureel Planbureau (2003). *Mantelzorg in getallen*. Den Haag: SCP.

Sociaal Economische Raad (2006). *Welvaartsgroei door en voor iedereen. Advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn*. Advies SER 2006/ 08 I-III. Den Haag: SER.

Theil M. (2002). *Versicherungsentscheidungen und Prospect Theory. Die Risikoeinschätzung der Versicherungsnehmer als Entscheidungsgrundlage*. New York/Wien: Springer.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. WRR-rapport aan de regering nr. 76. Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007). *Investeren in werkzekerheid*, WRR-rapport nr. 77. Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.

Wevers C.W.J. & Genabeek, J. van (2005). *Agenda voor de toekomst Sociale zekerheid en arbeidsmarkt*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.