

Department of Economics Research Memorandum 2002.03

Houdbare solidariteit in de 21e eeuw

Kees Goudswaard

Correspondence to

Faculty of Law
Department of Economics
P.O. Box 9521
2300 RA Leiden
The Netherlands

Editors

Dr. K. Caminada
Dr. B.C.J. van Velthoven

HOODBARE SOLIDARITEIT IN DE 21^e EEUW *

Kees Goudswaard

Abstract

In dit rapport worden diverse opties besproken die kunnen bijdragen aan een houdbaar stelsel van sociale zekerheid in de 21^e eeuw. Houdbaarheid heeft daarbij niet alleen betrekking op de financierbaarheid, maar ook op de aansluiting van het stelsel op relevante maatschappelijke en economische trends, zoals vergrijzing, internationalisering, individualisering en variaties in de levensloop. Betoogd wordt dat solidariteit een kernbegrip zal blijven in de sociale zekerheid, maar aangenomen kan worden dat er in zekere mate een relatieve verschuiving zal plaatsvinden van collectieve arrangementen met een maximale risicosolidariteit naar meer eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid. Veel nadruk zal moeten blijven liggen op de activerende werking van het sociale stelsel. De gedachte van sociale zekerheid als productieve factor is een belangrijk concept, dat het traditionele dilemma tussen 'equity' en 'efficiency' kan doen vervagen. Gepleit wordt voor meer geïntegreerde sociale arrangementen die een betere verdeling van arbeid en andere activiteiten in de tijd mogelijk maken en die uitnodigen om zo veel en zo lang mogelijk te investeren in human capital. Dat is ook van groot belang in het licht van de vergrijzing.

Prof. dr. K.P. Goudswaard
Universiteit Leiden
Fiscaal en economisch departement
Postbus 9521, 2300 RA Leiden
Tel: ++31 (0)71-5277757
Email: k.p.goudswaard@law.leidenuniv.nl

* Herziene versie van Invited paper voor het Symposium 2001: Een tweede eeuw sociale zekerheid: sociale integratie in de 21^e eeuw, Den Haag 14 en 15 juni 2001.

1. Inleiding

Het is thans – aan het begin van de 21e eeuw en na 100 jaar sociale verzekeringen – een mooi moment voor een bezinning op de toekomst van de sociale zekerheid. De belangrijkste vraag is in hoeverre de huidige arrangementen nog houdbaar zijn in een omgeving die in tal van opzichten aan het veranderen is. De afgelopen jaren hebben in Nederland, maar ook elders, al veel ingrijpende veranderingen plaatsgevonden in de sociale zekerheid. Centrale elementen daarbij waren een terugtrekkende overheid en een bevordering van de activerende werking van het stelsel, onder meer door middel van de introductie van marktwerking. De bedoeling is dat betrokkenen meer met de kosten van sociale regelingen worden geconfronteerd, waardoor het gebruik wordt beperkt. Belangrijke vraag is of de trend van een terugtrekkende overheid en een oprukkende markt in de 21e eeuw voortgezet zal worden en – in het verlengde – hoe de solidariteit in het sociale stelsel in de toekomst gestalte kan krijgen.

Een ander belangrijk thema betreft de houdbaarheid van het stelsel in het licht van de (toekomstige) vergrijzing. Deze leidt tot aanzienlijke kostenstijgingen bij de oudedagsregelingen en de gezondheidszorg. Het creëren van meer draagvlak voor deze voorzieningen vormt één van de grote uitdagingen van de 21e eeuw.

Voorts is de vraag in hoeverre de huidige arrangementen nog voldoende aansluiten bij nieuwe maatschappelijke en economische trends, wensen en ontwikkelingen. Ook hier is de houdbaarheid van het sociale stelsel in het geding. Zo heeft het streven naar economische zelfstandigheid en individualisering aanzienlijke consequenties voor de toekomstige inrichting van het stelsel. Daarnaast is de flexibilisering van de arbeidsmarkt van belang. De vraag is of het stelsel van sociale zekerheid wel voldoende is toegesneden op de toenemende variatie in arbeidspatronen en arbeidsrelaties en de zogeheten nieuwe sociale risico's. Ook de ontwikkeling naar een kenniseconomie schept belangrijke uitdagingen voor de vormgeving van sociale arrangementen.

Tenslotte is de voortschrijdende internationalisering en met name de Europese integratie van belang voor de toekomst van de sociale zekerheid. Dit proces biedt zowel kansen voor de sociale zekerheid (via een hogere economische groei en werkgelegenheid) als bedreigingen (via een negatieve beleidsconcurrentie). Belangrijke vraag is of in de toekomst in Europa de stelsels van sociale zekerheid van de lidstaten, al dan niet gedwongen, meer op elkaar afgestemd zullen worden.

In dit paper worden deze thema's nader uitgewerkt, vooral uitgaande van de Nederlandse situatie. Het bestaande beleid wordt geëvalueerd, waarna enkele lijnen naar de toekomst worden doorgetrokken¹. De opbouw is als volgt. In paragraaf 2 wordt aandacht besteed aan de activerende sociale zekerheid. Daarbij komen aan de orde de preventie en reïntegratie in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, de armoedevalproblematiek en de uitvoeringsstructuur. In paragraaf 3 worden het vergrijzingsproces en de gevolgen daarvan voor de sociale zekerheid geschetst. Beleidsopties in relatie tot de AOW en de aanvullende pensioenen krijgen de aandacht. Paragraaf 4 gaat over de consequenties van sociaal-culturele en sociaal-economische ontwikkelingen als individualisering en flexibilisering. In deze paragraaf worden ook mogelijkheden voor een meer levensloopbestendige sociale zekerheid verkend. De gevolgen van internationalisering en in het bijzonder de economische integratie komen in paragraaf 5 aan bod. Na een bespreking van de huidige rol van de Europese Unie op het

¹ Een uitgebreide analyse van huidige regelingen en beleid wordt gegeven in Goudswaard, De Kam en Sterks (2000).

terrein van de sociale zekerheid worden opties voor een versterking van die rol op hun merites gezien. In paragraaf 6 volgen conclusies.

2. Activering en marktwerking

De terugtrekkende overheid

In de jaren tachtig van de vorige eeuw vond in Nederland een duidelijke omslag plaats in het denken over sociale zekerheid. Het inzicht brak door dat de financiële grenzen van de verzorgingsstaat waren bereikt of overschreden. De oplopende kosten van de sociale zekerheid werden gezien als een grote bedreiging voor de overheidsfinanciën en voor werkgelegenheid en economische groei. Vervolgens begint een periode waarin de overheid terugtrekkende bewegingen maakt. Belangrijk doel daarbij was om de uitgaven terug te dringen. Dit gebeurde aanvankelijk vooral door ingrepen in de hoogte en de duur van de uitkeringen. Anders gezegd, de 'polisvoorwaarden' werden versoberd. Met name het achterwege laten van de koppeling van de uitkeringen aan de lonen was ingrijpend. De bovenminimale uitkeringen in de werknemersverzekeringen werden verlaagd van 80 procent naar 70 procent van het laatstgenoten loon. De herverdelende werking van het sociale stelsel is hierdoor duidelijk afgenomen (Caminada en Goudswaard 2001).

In de jaren negentig verschuift de nadruk in het socialezekerheidsbeleid naar volumebeperking en activering. Daartoe is onder andere gekozen voor vérgaande vormen van marktwerking en privatisering. Kerngedachte daarbij is dat alle betrokkenen — uitkeringsontvangers, werkgevers, werknemers en uitvoerders — op deze manier sterker worden geconfronteerd met de kosten die hun gedrag veroorzaakt. Met name bij de Ziektewet en de arbeidsongeschiktheidsverzekering ontbrak die kostenconfrontatie in het verleden. De parlementaire enquête van 1993 maakte duidelijk dat de — ook internationaal gezien — uitzonderlijk grote volumes in deze regelingen in belangrijke mate het gevolg waren van onbedoelde gedragsreacties (moral hazard). Vooral de WAO is door werkgevers en werknemers gebruikt als relatief aantrekkelijke uitredingsroute, waarbij de kosten werden afgewenteld op het collectief van de premiebetalers. Het is dus niet verwonderlijk dat de meest ingrijpende wijzigingen zijn toegepast bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Marktwerking

Gedurende de jaren '90 zijn diverse vormen van marktwerking en privatisering doorgevoerd in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Duidelijk is dat deze ontwikkeling moet worden gezien in het kader van een meer algemene maatschappelijke trend. Marktwerking op dit terrein vormt echter geen doel op zich, maar is primair een instrument in het kader van het volumebeleid. De Ziektewet, die collectieve dekking bood voor het ziekteverzuim gedurende het eerste jaar, is (goeddeels) afgeschaft. Werkgevers zijn verplicht om in geval van ziekteverzuim van werknemers 70% van het laatstgenoten loon door te betalen. In de praktijk wordt de uitkering voor het overgrote deel bovenwettelijk, via cao's, aangevuld tot 100%. Bedrijven kunnen het verzuimrisico zelf dragen of het verzekeren op de particuliere markt. Ongeveer 85% van de bedrijven hebben dat laatste gedaan.

Op 1 augustus 1993 trad de Wet terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) in werking. Deze wet schreef een strenger arbeidsongeschiktheids criterium voor en beperkte bovendien hoogte en duur van de WAO-uitkering voor nieuwe gevallen. Deze

wijzigingen hebben geleid tot een geringere wettelijke inkomensbescherming, behalve voor ouderen en werknemers met lage inkomens. Het verschil tussen de oude uitkering (70 procent van het dagloon tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd) en de lagere nieuwe uitkering wordt aangeduid als het WAO-hiaat. In de praktijk is dit hiaat op grote schaal gerepareerd. Voor circa 80 procent van de werknemers is het WAO-hiaat via een collectieve regeling per bedrijf of bedrijfstak particulier verzekerd.

In 1998 bracht de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba) nieuwe ingrepen. De WAO-premie komt volledig voor rekening van de werkgever en bestaat sindsdien uit een voor alle bedrijven uniform basisdeel en een gedifferentieerd deel. De gedifferentieerde premie is bestemd voor de financiering van de nieuwe WAO-gevallen gedurende de eerste vijf uitkeringsjaren. Bedrijven die een meer dan gemiddeld aantal van hun werknemers in de WAO zien verdwijnen betalen een hogere premie. De premie is lager naarmate bedrijven meer arbeidsgehandicapten in dienst nemen. Voorts kunnen werkgevers er voor kiezen eigenrisicodragers te worden voor de eerste vijf uitkeringsjaren ('optionele privatisering'). In dit geval zijn zij uitsluitend de basispremie voor de WAO verschuldigd. Het eigen risico kan op de particuliere verzekeringsmarkt worden ondergebracht.

Wat betreft de gevolgen van het gevoerde beleid kunnen enkele punten naar voren worden gebracht:

1. Hoofddoel van de genomen maatregelen is om werkgevers te stimuleren om een effectief preventie- en reïntegratiebeleid te voeren, waardoor het uitkeringsvolume zou kunnen dalen. Er zijn tekenen dat er inderdaad positieve gedragsreacties teweeg worden gebracht bij werkgevers. Echter nog onvoldoende voor een blijvende volumedaling. Het aantal arbeidsongeschikten nadert zelfs de 1 miljoen, ofwel meer dan 12% van de verzekerde populatie. Waar Nederland wat betreft het totale uitkeringsvolume niet veel afwijkt van andere EU-lidstaten, is het aantal arbeidsongeschikten nog steeds internationaal gezien uitzonderlijk hoog.
2. Er heeft zich de afgelopen jaren een onevenwichtigheid ontwikkeld. Waar werkgevers veel meer met de kosten van inactiviteit worden geconfronteerd, is voor werknemers de financiële incentivestructuur niet sterk veranderd, doordat verminderingen in de publieke beschermingsniveau's meestal zijn gecompenseerd door, veelal collectieve, bovenwettelijke aanvullingen.
3. De toenemende marktwerking in de sociale zekerheid heeft ook een aantal, niet altijd even goed voorziene, complicaties opgeleverd. Eén van de belangrijkste problemen is dat de positie van mensen met een zwakkere gezondheid verslechtert. Dat geldt voor de positie op de arbeidsmarkt, waar deze groep met een toenemende risicoselectie wordt geconfronteerd. Het geldt ook voor de positie op de verzekeringsmarkt. Mensen met een gezondheidshandicap, die niet onder een collectieve regeling vallen, zijn slechter in staat om een vermindering van de publieke inkomensbescherming op de particuliere markt te verzekeren.

Inmiddels heeft de commissie-Donner ingrijpende voorstellen gedaan voor een verdere fundamentele verandering van de WAO (Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid 2001). De commissie heeft voorgesteld om voor nieuwe gevallen uitsluitend nog een WAO-uitkering toe te kennen bij volledige arbeidsongeschiktheid (thans kan men al bij 15% arbeidsongeschiktheid een gedeeltelijke uitkering ontvangen). De uitkering voor volledig arbeidsongeschikten zou iets hoger kunnen zijn dan nu. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten

moeten weer aan het werk worden geholpen, waarbij zowel de werkgever, als de betrokkene een actievere rol moeten spelen. De werkgever moet zo nodig 2 jaar 70% van het loon van een zieke werknemer doorbetalen, hetgeen nog op kan lopen als de werkgever te weinig reïntegratie-inspanningen heeft verricht. De werknemer wordt verplicht om aangeboden werk te aanvaarden als daarvoor een salaris van minimaal 70% van het eerder genoten loon voor wordt betaald. Na 2 jaar kan ontslag van een gedeeltelijk arbeidsongeschikte volgen; betrokkene krijgt dan recht op een werkloosheidsuitkering. Als gevolg van deze maatregelen zou de *instroom* in de WAO naar verwachting met meer dan 50% kunnen worden beperkt. De terugdringing van het *totale* uitkeringsvolume zal echter afhangen van het succes van de reïntegratie-inspanningen. Belangrijke voorwaarde daarvoor is een goede verantwoordelijkheidsverdeling. Op dat punt zouden de Donner-voorstellen zeker verbetering brengen (zie ook hierna het onderdeel over de uitvoeringsorganisatie). Maar de vraag is ook of de prikkels voor betrokkenen (werknemers en werkgevers) voldoende groot zijn voor maximale reïntegratie-inspanningen. Daarbij speelt de voorgestelde afschaffing van *Pemba* een rol. Ook is er het risico van een aanzuigende werking van de nieuwe WAO. Dit stelt zware eisen aan het nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium en de toepassing daarvan door de keuringsinstanties.

Armoedeval

Een meer algemeen probleem met betrekking tot activering is de armoede- en werkloosheidsval, die er toe leidt dat de overgang van uitkering naar werk financieel gezien relatief weinig oplevert. De armoedeval wordt in de eerste plaats veroorzaakt doordat het verschil tussen de netto-uitkering en het netto-inkomen klein is en in de tweede plaats doordat bij het aanvaarden van werk een reeks aan inkomensafhankelijke subsidies komt te vervallen of vermindert. Rekening houdend met inkomensafhankelijke subsidies is de replacement ratio voor velen hoger dan 80 procent. Tel hier de kosten van werken, zoals naschoolse kinderopvang en reiskosten, bij op en veel werkloze werknemers gaan er financieel op achteruit als ze hun uitkering inruilen voor een baan tegen het minimumloon.

De uitstroom uit werkloosheid en (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid kan worden bevorderd langs twee beleidsstrategieën: generiek beleid en specifiek beleid. Generiek houdt in dat voor iedereen werken aantrekkelijker wordt gemaakt ten opzichte van niet-werken. Dit is wat het kabinet heeft bereikt door in het nieuwe belastingstelsel de arbeidskorting te introduceren. Deze maatregel leidde per saldo tot een verlaging van de replacement rate en stimuleert zo het arbeidsaanbod. De werkloosheidsval zou verder verkleind kunnen worden door de arbeidskorting te verhogen. Het voordeel hiervan is dat het de werking van de arbeidsmarkt nauwelijks verstoort, omdat de korting voor iedereen gelijk is. De marginale tarieven blijven voor de meeste werknemers onveranderd zodat de arbeidsaanbodbeslissing en de opbouw van menselijk kapitaal niet negatief beïnvloed worden. Een ander voordeel van generiek beleid is dat er geen informatiebehoefte bestaat. Hier staat tegenover dat een algemene heffingskorting kostbaar is vanwege het generieke karakter. Door de hoge kosten zal slechts een beperkte verhoging van het arbeidskostenforfait mogelijk zijn, waardoor de prikkel navenant lager uitvalt.

De tweede beleidsstrategie heeft tot doel voor specifieke groepen op de arbeidsmarkt werken aantrekkelijker te maken. Dit zou kunnen door de arbeidskorting, die nu nog inkomensafhankelijk is, om te zetten in of aan te vullen met een inkomensafhankelijke arbeidskorting. Dit is een belastingkorting voor lage inkomens die afneemt naar mate het

inkomen stijgt. Hierdoor wordt de arbeidsparticipatie van mensen met een laag inkomen bevorderd. Door het specifieke karakter van deze maatregel kan, gegeven de beschikbare budgettaire ruimte een groter effect worden bereikt. In de Verenigde Staten zijn inderdaad goede resultaten bereikt met de zogeheten earned income tax credit².

Het nadeel van specifiek beleid is echter dat het ongewenste gedragsreacties oproept. In het geval van de inkomensafhankelijke heffingskorting voor werkenden hangt dat samen met de stijging van de marginale tarieven in de afbouwfase van de heffingskorting. Dat lokt fraude uit en het vermindert de doorstroming op de arbeidsmarkt. Bovendien ontmoedigt het de opbouw van menselijk kapitaal omdat de inkomensverschillen tussen geschoolden en ongeschoolden kleiner worden.

Het volledig dichten van de werkloosheidsval met behulp van de generieke arbeidskorting lijkt gegeven de hoge kosten van deze strategie en het vooruitzicht dat de roep om extra sociale uitgaven de komende jaren zal blijven aanhouden, een onmogelijke opgave. Dat pleit voor de introductie van een inkomensafhankelijke heffingskorting. Dit is mede ingegeven door het feit dat het basistarief voor de inkomstenbelasting de laatste jaren gedeeld is, hetgeen de genoemde nadelen van een inkomensafhankelijke arbeidskorting vermindert. De korting zou volledig moeten zijn voor inkomens tot 115 procent van het wettelijke minimumloon. Daarboven zou een afbouwfase gelden.

Meer in het algemeen zal in de sociale zekerheid altijd in zekere mate specifiek beleid (en dus informatiebehoefte) nodig zijn, met name ook waar het gaat om de armoedebestrijding.

Uitvoering: publiek of privaat?

De laatste jaren zijn belangrijke veranderingen in de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid doorgevoerd, mede onder druk van de uitkomsten van de parlementaire enquête op dit terrein. Zo werden bestuur en uitvoering gescheiden en werden de bedrijfsverenigingen in 1997 afgeschaft. Daarmee werd de rol van de sociale partners, die van oudsher aanzienlijk was, sterk teruggedrongen. De uitvoering van de werknemersverzekeringen kwam in handen van onafhankelijke uitvoeringsinstellingen (uvi's). Daarbij werden elementen van marktwerking geïntroduceerd die aanvankelijk verder uitgebouwd zouden worden. Private uvi's zouden met elkaar moeten gaan concurreren om opdrachten van bedrijven of sectoren. De plannen terzake werden ontvouwd in de Nota Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). Op die plannen is echter veel kritiek gekomen. Als gevolg daarvan heeft het kabinet op de valreep van de 20e eeuw een drastische ommeezwaai gemaakt. In het herziene SUWI-standpunt worden bij nader inzien niet alleen de claimbeoordeling, maar ook de uitkeringsverstrekking en de premie-inning in het publieke domein gepositioneerd. De bestaande uvi's worden samengevoegd in één publieke uitvoeringsinstelling (UWV). Alleen de reïntegratie wordt geprivatiseerd.

In verband hiermee komen enkele fundamentele vragen op.

1. Kan er voldoende marktwerking in de uitvoering van de sociale zekerheid tot stand komen?

Hoewel er zich op dit vlak inderdaad serieuze problemen kunnen voordoen, hoeft de vraag zeker niet op voorhand met nee beantwoord te worden. Van belang is dat er een open

² Berekeningen van het Centraal Planbureau (Van Oers et al 1999) laten zien dat ook in Nederland de EITC een doeltreffend instrument zou kunnen zijn om de inactiviteit onder lage inkomensgroepen te verminderen (afhankelijk van de vormgeving van de EITC).

transparante markt is met voldoende opdrachtgevers en opdrachtnemers en dat er voor beide partijen voldoende sterke prikkels zijn die sporen met het maatschappelijk doel van een doelmatige en doeltreffende uitvoering. Wat betreft de opdrachtgevers is in principe aan die voorwaarde voldaan bij decentralisatie van het opdrachtgeverschap, in combinatie met premiedifferentiatie. Voor opdrachtnemers zou de toetreding aantrekkelijker worden bij integrale gevalsbehandeling, uiteraard onder de nodige maatschappelijke waarborgen en randvoorwaarden. Verzekeraars kunnen in dat geval ook het beste het maatschappelijk belang dienen: de kosten van reïntegratie-inspanningen kunnen dan worden afgewogen tegen de integrale baten in de vorm van de verminderde uitkeringslast.

2. Welk deel van de uitvoering hoort in het publieke domein?

Het kabinet is van oordeel dat hoe dan ook de beoordeling van het recht op een uitkering in het publieke domein moet worden gepositioneerd. De vrees bestaat dat claimbeoordeling door private partijen leidt tot een te strikte interpretatie en onterechte afwijzing van claims. Het is echter de vraag of deze vrees terecht is. Onterechte afwijzingen zijn niet in het belang van de opdrachtgevers en verzekeraars staan in het algemeen niet graag te boek als slechte betalers. Bovendien kunnen mogelijke onrechtmatigheden tot een minimum worden beperkt door protocollering van de beoordelingsprocessen, standaardisering van gehanteerde criteria, certificering van beoordelaars, periodieke controle en een 'second opinion' procedure.

Voor wat betreft de uitkeringsverstrekking en premie-inning zijn er eigenlijk geen belangrijke principiële overwegingen voor de keuze publiek of privaat. Het kabinet heeft in dit verband vooral praktische overwegingen, zoals transparantie en schaalvoordelen, aangevoerd. In ieder geval betekent een publiek/private knip in het uitvoeringsproces een ongewenste doorbreking van de integrale gevalsbehandeling.

3. Wat moet de rol zijn van sociale partners?

Dat de positie van sociale partners aanzienlijk is teruggedrongen, is op zich zelf onomstreden. Dat is de les van de parlementaire enquête. Zo impliceerde het SER-advies van 1998, anders dan veel critici betoogden, zeker niet dat sociale partners zeggenschap zouden moeten houden over de claimbeoordeling cq. de individuele gevalsbehandeling. Daar is al jaren geen sprake meer van. Wel krijgen werkgevers en werknemers een centrale rol bij het opdrachtgeverschap in verband met reïntegratie. Dat is van belang omdat opdrachtgeving zo veel mogelijk moet geschieden door belanghebbenden. Ook ligt betrokkenheid van sociale partners bij het activeringsbeleid voor de hand, onder meer vanwege de bij hen aanwezige expertise en vanwege de relaties met het arbeidsmarktbeleid in de sectoren. Op cao-niveau worden immers ook afspraken gemaakt over scholing, werkgelegenheid en reïntegratie.

4. Zal de vorming van het nieuwe Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen een doelmatiger en doeltreffender uitvoering met zich mee brengen?

De samenvoeging van de bestaande uvi's kan – op langere termijn – zeker schaalvoordelen met zich mee brengen, met name bij de claimbeoordeling en de uitkeringsverstrekking. Op korte termijn zal het aanzienlijke reorganisatieproces echter veel voeten in de aarde hebben en zal het uitvoeringsproces voorlopig alleen maar worden bemoeilijkt. Daarentegen moet worden afgewacht of de publieke uitvoeringsmonopolist maximaal zal bijdragen aan de beheersing van het uitkeringsvolume. Het UWV zal weliswaar gaan functioneren in een beleidsomgeving, waarin juist deze doelstelling voorop staat. De organisatie zal daar dan ook wel op ingericht worden. Maar het gebrek aan intrinsieke financiële prikkels zal een maximaal doeltreffend beleid in ieder geval sterk bemoeilijken.

5. Hoe moet de opdrachtgeving worden georganiseerd?

Het opdrachtgeverschap voor de reïntegratie van zieke en arbeidsgehandicapte werknemers komt bij marktpartijen te liggen. Het beste kan dit –in ieder geval wat betreft arbeidsongeschiktheid- op het niveau van het individuele bedrijf plaatsvinden, vanwege de incentive-structuur die voortvloeit uit Wulbz en Pemba. De commissie-Donner trekt deze lijn (deels) door, via het verlengen van de Wulbz-periode. Er zal ook meer aandacht moeten komen voor de rol van de cliënt zelf in het reïntegratieproces. Met het oog op de vraagsturing kan het belang van het persoonsgebonden reïntegratiebudget worden vergroot. Daarbij moet wel sprake zijn van een goed evenwicht tussen rechten en plichten.

3. Inspelen op vergrijzing

Gevolgen

Nederland vergrijst, evenals overigens alle andere OESO-landen, zij het in wisselende mate. In de komende tientallen jaren zal het aandeel van de ouderen in de Nederlandse bevolking sterk toenemen. Hierbij speelt de ‘baby boom’ van na de tweede wereldoorlog een belangrijke rol. Verder is de vergrijzing een gevolg van de sterke daling van het aantal geboorten sinds het midden van de jaren zestig (‘baby bust’) en de toename van de gemiddelde levensverwachting. De volgende cijfers — ontleend aan de middenvariant van de meest recente bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek — zijn veelzeggend. De Nederlandse bevolking zal niet veel meer groeien en in 2020 uitkomen op ruim 17 miljoen inwoners. Dat aantal blijft ongeveer gelijk tot 2050. Aan het eind van de twintigste eeuw maakten 15–64 jarigen — dat is de (potentiële) beroepsbevolking — 68 procent van de totale bevolking uit. Tot 2010 neemt hun aandeel nog verder toe. Daarna zet een daling in; tegen het jaar 2040 hoort ongeveer 60 procent van de bevolking tot deze groep. Binnen de beroepsbevolking valt de eerstkomende twintig jaar een scherpe verschuiving naar oudere leeftijdscategorieën waar te nemen.

Het aantal 65-plussers neemt gestaag toe en zal in 2040 ongeveer tweemaal zo groot zijn als in 1998. Uitgedrukt als aandeel van de 15–64 jarigen wordt gesproken van de ‘grijze druk’. In 1998 staan tegenover elke honderd 15–64 jarigen nog ongeveer twintig 65-plussers. In 2040 zijn er 39 ouderen per honderd potentieel economisch actieven. Het jaar 2040 betekent een keerpunt. Hierna is het piek-effect van de baby boom achter de rug en zal de grijze druk licht dalen. Maar de vergrijzing van de bevolking is een structureel verschijnsel.

De vergrijzing heeft in tal van opzichten grote maatschappelijke consequenties, niet in de laatste plaats financiële consequenties. Volgens de meest recente CPB-ramingen zullen de collectieve uitgaven voor AOW, zorg en arbeidsongeschiktheid bij ongewijzigd beleid in 2040 circa 9% van het bbp hoger zijn dan nu het geval is, goeddeels als gevolg van de vergrijzing (CPB 2000). Daar staat tegenover dat de gepensioneerden in 2040 ook ongeveer 5% van het bbp meer belasting zullen betalen dan nu het geval is. Dit is mede het gevolg van de fiscale behandeling van pensioenen, waarbij de belastingheffing wordt uitgesteld tot het pensioen feitelijk wordt ontvangen. Per saldo resulteert niettemin nog steeds een aanzienlijke stijging van de budgettaire lasten. Deze lasten komen goeddeels te drukken op een krimpende beroepsbevolking.

Gedurende de jaren '90 groeide het besef dat de vergrijzing aanzienlijke gevolgen zal hebben voor het stelsel van sociale zekerheid. Naar aanleiding daarvan is er een maatschappelijk en

wetenschappelijk debat op gang gekomen over de wijze waarop ingespeeld dient te worden op de vergrijzingsproblematiek. Hieronder worden het ingezette beleid en enkele alternatieven nader belicht.

Arbeidsdeelname ouderen

Een grotere arbeidsdeelname kan de financieringsgrondslag van vergrijzingsgevoelige regelingen verbreden. Mede daarom vormt een verdere verhoging van de participatiegraad één van de belangrijkste doelstellingen van het overheidsbeleid. In het bijzonder zal de arbeidsdeelname van oudere werknemers moeten toenemen. Deze is op dit moment erg laag, hoewel de laatste jaren juist weer een stijging is opgetreden. De arbeidsdeelname in de leeftijdscategorie 55-64 jaar bedraagt thans circa 33% in Nederland. Op zichzelf is de lage arbeidsparticipatie van ouderen een internationaal verschijnsel. Het niveau in Nederland is echter lager dan in de meeste andere landen. Zo bedraagt de arbeidsparticipatie van de leeftijdscategorie 55-65 jaar in de EU gemiddeld 36%, en in de VS en Japan ongeveer 50%. Dat plaatst Nederland en enkele andere Europese landen in een kwetsbare positie in relatie tot de vergrijzing. Immers, komt hierin geen verandering, dan zou — gegeven de veroudering van de beroepsgeschikte bevolking — de totale arbeidsparticipatie niet toenemen maar gaan dalen. Aan de lage arbeidsdeelname van ouderen liggen diverse oorzaken ten grondslag. Duidelijk is evenwel dat de aantrekkelijkheid van de diverse uitredingsroutes (VUT, WAO, WW) een zeer belangrijke rol heeft gespeeld (Lindeboom 1998). Met name de VUT (vervroegde uitredingsregeling) is de afgelopen jaren een geliefde uitredingsroute geworden.

Verschillende maatregelen zijn noodzakelijk (SER 1999). Voor wat betreft de socialezekerheidsregelingen dient (onnodig) vervroegde uitreding minder aantrekkelijk te worden, zowel voor werkgevers als voor werknemers. Oudere WAO-ers en WW-ers moeten op dezelfde wijze worden behandeld als jongeren. Daarbij past bijvoorbeeld herinvoering van de sollicitatieplicht voor 571/2-jarigen. Flexibele pensioenregelingen moeten een sterkere prikkel bevatten om langer door te werken (onder meer door de opbouw van een hoger pensioen). Voorts is een versterking van het leeftijdsbewust – en op termijn leeftijdsafhankelijk – personeelsbeleid wenselijk. Door een vergroting van de employability, waarbij scholing een zeer belangrijke rol speelt, en, waar nodig, aanpassing van de arbeidsomstandigheden, kunnen oudere werknemers gemotiveerd, mobiel en inzetbaar blijven. Het langer doorwerken blijft een individuele keuze, maar die keuze moet wel mogelijk en aantrekkelijk worden gemaakt.

Ook op Europees niveau is dit onderwerp op de beleidsagenda geplaatst. De Europese Commissie is voornemens de arbeidsdeelname van ouderen in de werkgelegenheidsrichtsnoeren te verwerken.

Beleidsopties AOW

Er van uitgaande dat voor ingrepen in de hoogte van de AOW-uitkering zeer weinig maatschappelijk draagvlak is, resteren er enkele andere beleidsopties.

In de eerste plaats kan worden overwogen om de groep 65-plussers geleidelijk mee te laten betalen aan de kosten van de AOW. Nu geldt voor deze groep een premievrijstelling, waardoor het belasting- en premietarief in de eerste schijf voor hen bijna 18%-punt lager is dan voor 65-minners. Deze vrijstelling is gebaseerd op de verzekeringsgedachte. Dat snijdt echter geen hout, want bij de AOW is geen sprake van een relatie tussen de (hoogte van de)

uitkering en de te betalen premie. Bij de financiering is sprake van inkomenssolidariteit, zodat de AOW veeleer het karakter van een basisvoorziening heeft. Premieheffing bij 65-plussers treft overigens alleen de inkomens boven de AOW-uitkering, vanwege de netto-netto koppeling van de AOW aan het minimumloon. Met name de aanvullende pensioenen worden getroffen. Daar staat tegenover dat de opbouw van de aanvullende pensioenen sterk fiscaal gefacilieerd wordt.³ Al met al vergroot premieheffing bij 65-plussers het financieringsdraagvlak van de AOW en versterkt de intergenerationele solidariteit. De lasten op toekomstig werkenden hoeven minder te stijgen, waardoor de druk op de arbeidskosten afneemt, met positieve effecten op de werkgelegenheid. Fiscalisering van de AOW-premie (financiering uit de algemene middelen) heeft materieel ongeveer hetzelfde effect als invoering van een premieplicht voor 65-plussers. Voor zover de door het kabinet geïntroduceerde premiemaximering leidt tot een fiscalisering van de AOW, zullen 65-plussers dus eveneens meer gaan bijdragen. Een verdere fiscalisering draagt bij aan de houdbaarheid van de AOW.

In de tweede plaats kan in dit verband worden gedacht aan het geleidelijk verhogen van de AOW-leeftijd. Diverse landen hebben de pensioenleeftijd al verhoogd met het oog op de vergrijzing. Een veelal betere gezondheid van ouderen en een stijgende levensverwachting vormen goede argumenten hiervoor. Wel geldt als bezwaar tegen deze optie dat de financiële effecten gering zullen zijn, zolang de arbeidsparticipatie van oudere werknemers nog zo laag is. Verhoging van de AOW-leeftijd zou dan immers voor velen een langere duur van VUT, WAO of WW-uitkering betekenen. Op langere termijn kan deze optie wel meer vruchten afwerpen. Denkbaar is ook om de AOW-leeftijd variabel te maken, waarbij keuzevrijheid wordt geboden. Degenen die kiezen voor een latere ingangsdatum zouden een wat hogere uitkering kunnen krijgen (Diamond 2001). Deze optie past goed bij een grotere variëteit in arbeidslevensloop.

Sparen en investeren

De stijgende uitgaven voor AOW-uitkeringen kunnen ook (voor een deel) worden opgevangen door fondsvorming. Begin 1998 is hiertoe het AOW Spaarfonds ingesteld. Het Spaarfonds vormt een afzonderlijk begrotingsfonds. Het fonds heeft een vordering op de staat en belegt in staatsleningen. Het kabinet beschouwt het als een voordeel dat bij het Spaarfonds sprake is van een herkenbare reservering van middelen voor de AOW. De reële betekenis van dit fonds is echter erg gering. Het gaat in wezen om een vestzak-broekzak transactie op de begroting. Voor aflossing van de schuld aan het fonds zullen extra bezuinigingen of belastingverzwaring nodig zijn. Over deze opties beschikt de overheid ook zonder over te gaan tot vorming van het Spaarfonds. Bezwaarlijk is voorts dat fondsvorming op de begroting leidt tot rigiditeit: een goede allocatie van middelen over alternatieve toepassingen wordt belemmerd. Het AOW Spaarfonds moet worden beschouwd als een politiek aantrekkelijke vormgeving van vermindering van de overheidsschuld. Dat laatste is op zichzelf een logische en verstandige manier om in te spelen op de vergrijzing. Sparen in

³ Op grond van de omkeerregel zijn de premies aftrekbaar en worden de pensioenuitkeringen belast. De heffing geschiedt echter doorgaans tegen een veel lager tarief dan de aftrek. Bovendien is er het voordeel van het belastinguitstel. De kosten hiervan voor de schatkist bedragen jaarlijks ongeveer 12 miljard gulden (Besseling en Bovenberg 1998).

de vorm van vermindering van de overheidsschuld scheidt, via lagere rentelasten, ruimte op de begroting om toekomstige vergrijzingslasten op te vangen. Daartoe is de komende tijd een structureel begrotingsoverschot gewenst. Overigens is sparen vanzelfsprekend niet het enige instrument om de vergrijzingslasten op te vangen. Evenzeer van belang is het investeren in de sociaal-economische structuur en in de dynamiek van de (kennis)economie.

Een verdergaand alternatief voor het AOW Spaarfonds is om een 'echt' fonds in te stellen met een brede spreiding van beleggingen. Met andere woorden: introductie van kapitaaldekking bij de AOW. Dit sluit aan bij het Europese debat over de wenselijkheid van meer funding van nationale pensioenstelsels. Voor Nederland (evenals voor het Verenigd Koninkrijk) ligt deze beleids optie niet voor de hand, omdat reeds een groot deel van het totale pensioen wordt gefinancierd op basis van kapitaaldekking en dat deel zal de komende jaren naar verwachting toenemen. De institutionele besparingen liggen in ons land nu al op een zeer hoog niveau. Een zekere mix van omslag- en kapitaaldekkingsfinanciering geeft een betere risicospreiding dan uitsluitend kapitaaldekking.

Aanvullende pensioenen

De kapitaalgedekte aanvullende pensioenen zijn in beginsel veel minder gevoelig voor demografische veranderingen dan de via omslagpremies gefinancierde AOW. Bij omslagfinanciering moeten jongere generaties bereid blijven de jaarlijks stijgende premies voor hun rekening te nemen. Kapitaaldekking geeft gepensioneerden in andere vorm een claim op het nationaal inkomen, omdat zij (respectievelijk het pensioenfonds) hun vermogenstitels (aandelen, obligaties, spaartegoeden) te gelde kunnen maken en besteden. Ook daarbij bestaan echter risico's. Wanneer gepensioneerden hun besparingen massaal willen omzetten in consumptie kan, gegeven de productiecapaciteit, overbesteding optreden. Dit kan resulteren in inflatie, die de reële waarde van kapitaalgedekte aanspraken zou aantasten.

Overigens bevatten de meeste pensioenregelingen ook omslagelementen. Actieve deelnemers betalen niet alleen premie voor de opbouw van hun eigen pensioen, maar ook voor de indexering van de uitkering van reeds gepensioneerden. Bij eindloonregelingen worden loonsverhogingen op latere leeftijd tevens berekend over alle reeds verstreken dienstjaren. Daardoor is een inhaalpremie noodzakelijk: de zogeheten 'backservice'. Deze backservice wordt doorgaans omgeslagen over de premiebetalers, waarbij voor jongeren en ouderen meestal dezelfde premie wordt gehanteerd. Een vergrijzend deelnemersbestand leidt door deze oorzaken bij een onveranderde opbouw van rechten tot hogere pensioenpremies.

Ook bij de aanvullende pensioenen wordt de noodzaak van kostenbeheersing steeds meer onderkend. In dit kader heeft het kabinet eerder voorgesteld geleidelijk over te stappen van het thans gangbare eindloonstelsel naar een middelloonstelsel. Omdat dit gemiddelde loon doorgaans lager is dan het loon aan het eind van de carrière, kwam dit voorstel neer op versobering van de pensioenuitkering. Bovendien vermindert het omslagelement in de financiering, doordat promotieverhogingen niet langer doorwerken in de pensioenopbouw over de achterliggende jaren. Een middelloonstelsel is daardoor, aldus het kabinet, beter bestand tegen de vergrijzing. Daarbij valt op te merken dat de ontwikkeling van de pensioengrondslag en de franchise en met name de mate van indexatie van groter belang zijn voor de kostenontwikkeling.

Veel voordelen heeft de door Jansweijer (1998) bepleitte invoering van een middelloonregeling met een lagere franchise en een voorwaardelijke indexering. Door de laatstgenoemde

aanpassing is sprake van een evenwichtiger verdeling van de risico's over werkgevers en deelnemers. Doordat een deel van het risico bij de deelnemers is gelegd wordt de houdbaarheid van het stelsel vergroot. De verlaging van de franchise die mogelijk wordt bij overgang naar een middelloonstelsel betekent dat met name tweeverdieners in staat worden gesteld hun pensioenhiat voor een belangrijk deel op te vullen. Een middelloonstelsel sluit bovendien beter aan bij variaties in arbeidslevenslopen. Het eindloon is in die benadering immers maar een momentopname. Degenen die tegen het eind van hun arbeidsleven een stapje terug willen doen, maar nog wel willen blijven werken, ondervinden minder nadeel daarvan bij een middelloonstelsel. De keuze van het type pensioenregeling blijft overigens de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers.

Een verdergaand alternatief is de beschikbare-premieregeling. Vanwege het individuele karakter zijn de kosten van dit stelsel veel minder gevoelig voor de vergrijzing. Daar staan echter nadelen tegenover. Het risico van tegenvallende beleggingsopbrengsten en van een stijging van de inflatie ligt in dit stelsel volledig bij de (gewezen) werknemer. Het uiteindelijke pensioenresultaat kan daardoor sterk tegenvallen. Bij een eindloon- of middelloonstelsel kunnen deze risico's worden opgevangen door jonge cohorten premiebetalers: er is solidariteit tussen generaties. Bij een beschikbare-premieregeling is geen enkele sprake van solidariteit, binnen noch tussen generaties.

4. Modernisering

Individualisering

Wellicht de belangrijkste maatschappelijke trend van de afgelopen decennia is de individualisering en de toegenomen nadruk op eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid. Het streven naar economische zelfstandigheid komt tot uitdrukking in de sterk toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen. Het kostwinnersgezin is niet langer het dominante huishoudentype en inmiddels zijn er bijna tweemaal zoveel alleenstaanden als alleenverdieners. Tweeverdieners zijn nu de norm.

Op enkele punten is het stelsel van sociale zekerheid in de afgelopen jaren aangepast aan deze trend. Werknemersverzekeringen waren naar hun aard altijd al geïndividualiseerd, maar de afgelopen decennia is onder meer ook de AOW, de belangrijkste volksverzekering, vergaand verzelfstandigd. Dat geldt niet voor de bijstand, waar sprake is van een partnerinkomenstoets.

Individualisering brengt ook de behoefte aan keuzevrijheid ten aanzien van socialezekerheidsregelingen met zich mee (Koning 2000). Keuzevrijheid is voor werknemers vooral toegenomen ten aanzien van pensioenregelingen. De sociale verzekeringen en voorzieningen kennen echter nauwelijks keuzemogelijkheden.

Omdat te verwachten valt dat de trend naar economische zelfstandigheid en individualisering zal doorzetten, is het nuttig te kijken op wat voor manier het sociale zekerheidsstelsel hierop kan anticiperen. Daarbij is het overigens belangrijk te bezien wat de achterliggende oorzaak is van de behoefte aan keuzevrijheid binnen sociale regelingen. Als die voortkomt uit de wens van werknemers om tot op zekere hoogte zelf te kunnen bepalen hoe een bepaalde mate van inkomensbescherming vorm krijgt of hoe groot de inkomensbescherming moet zijn, dan moet geprobeerd worden aan die wens tegemoet te komen. Maar als de roep op om keuzevrijheid voortkomt uit risicoselectie, waarbij de goede

risico's uiteraard degenen zullen zijn die geneigd zijn te kiezen voor een lager niveau van inkomensbescherming, dan ligt het anders. Dan is de roep om keuzevrijheid in feite een streven naar vermindering van risicosolidariteit, en vergt om die reden een andere afweging.

Verder tegemoetkomen aan de trend van individualisering kan op een aantal manieren. De meest fundamentele benadering is een volledige individualisering van rechten, ook in de bijstand. De hoogte van de bijstand hangt dan niet langer af van de samenstelling van het huishouden, en de verschillende bijstandsnormen voor alleenstaanden en gezinnen komen te vervallen. Dit zou een belangrijke breuk met het principe van de huidige bijstand betekenen, namelijk het principe dat de bijstand een vergoeding is voor de noodzakelijke kosten van levensonderhoud als andere inkomstenbronnen ontbreken. Een essentiële vraag is verder wat de hoogte van de geïndividualiseerde bijstand zou moeten zijn. Bij de huidige norm voor alleenstaande (70 procent van het sociaal minimum) zouden gezinnen in de bijstand erop vooruit gaan en stijgen de kosten van de bijstand fors. Bovendien kan het dan voorkomen dat een tweepersoonshuishouden in de bijstand een hoger inkomen heeft dan een kostwinnersgezin op minimum niveau, als een van beide partners niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Bij een lagere norm dan 70% gaan alleenstaanden, over het algemeen de meest kwetsbare groep in de bijstand, er op achteruit.

Als minder vergaand alternatief zou kunnen worden overwogen om de partnerinkomenstoets af te zwakken door middel van ruimere vrijlatingsbepalingen.

Om te komen tot vergaande individualisering van het sociale zekerheidsstelsel stellen sommigen als alternatief een geïndividualiseerd basisinkomen voor. Kernmerk van een basisinkomen is dat aan het recht op een 'uitkering' geen voorwaarden worden verbonden. Daarmee wordt het individu ontslagen van de eigen verantwoordelijkheid om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Naar mijn oordeel is het basisinkomen, afhankelijk van de hoogte ervan, ofwel een onhaalbare en economisch schadelijke illusie, ofwel betekent het een onaanvaardbare verlaging van het sociaal minimum. Een laag basisinkomen kan weliswaar worden aangevuld door bestaande sociale regelingen in stand te houden voor mensen die niet hoeven te werken of daartoe niet in staat zijn, maar daarmee vervalt de beoogde vereenvoudiging van het stelsel. Een hoog basisinkomen, bijvoorbeeld ter hoogte van het huidige sociaal minimum voor alleenstaanden, leidt tot een enorme kostenstijging en tot een zeer schadelijke stijging van de belastingdruk. Bovendien kan een basisinkomen dat de volledige kosten van levensonderhoud dekt leiden tot een vermindering van het arbeidsaanbod met alle negatieve economische gevolgen van dien.

Flexibilisering van de arbeidsmarkt

Individualisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt worden vaak in één adem genoemd. Toch is trend naar flexibilisering op de arbeidsmarkt minder eenduidig dan de maatschappelijke trend naar individualisering. Arbeidsrelaties zijn vooral het laatste decennium sterk van karakter veranderd. Het aantal deeltijdbanen is bijna verdubbeld, zodat bijna één op de drie banen nu in deeltijd wordt uitgevoerd. Het is echter de vraag of dit een overtuigend bewijs is van de toegenomen flexibiliteit op de arbeidsmarkt. De meeste deeltijdbanen worden door vrouwen vervuld en kunnen dus net zo goed gezien worden als een uiting van het streven naar economische zelfstandigheid. Zelfontplooiing en kwaliteit van

leven zijn belangrijker geworden en werken in deeltijd is voor sommigen een manier om dat vorm te geven.

Meer dan 800 duizend werknemers hebben op dit moment een contract met een flexibele werkweek of met een duur korter dan een jaar. De sterke opkomst van dergelijke flexibele contracten lijkt een betere maatstaf voor de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Onder druk van de krapte op de arbeidsmarkt zwakt de toename van het aantal flexibele arbeidscontracten echter duidelijk af. Werkgevers maken de laatste tijd steeds meer gebruik van vaste contracten. De noodzakelijke flexibiliteit realiseren ze door deze vaste werknemers binnen de organisatie op een flexibele manier in te zetten (functionele flexibiliteit). Een aantal trends in het bedrijfsleven en bij non-profit organisaties wijst in de richting van een flexibelere inzet van werknemers naar tijd, plaats en inhoud van de functie. Door toenemende concurrentie en resultaatverplichtingen, een verschuiving richting kleinschaligheid en het belang van snelle innovatie zullen werknemers in staat moeten zijn om mee te komen in een werkomgeving waarin technologisch en organisatorische veranderingen elkaar sneller opvolgen. Employability van werknemers wordt steeds belangrijker. Hiermee wordt aangegeven dat werknemers hun kennis en kunde op peil moesten houden om zo flexibeler en bredere inzetbaar te zijn.

De toegenomen diversiteit aan arbeidsrelaties en de verwachte trend naar meer arbeidsmarktdynamiek stelt andere eisen aan het stelsel van sociale zekerheid en maken institutionele aanpassingen gewenst, waarbij de gedachten in eerste instantie uitgaan naar de werkloosheidsverzekering.

Gedacht kan worden aan het introduceren van opbouw elementen in de WW. Werknemers bouwen in dat geval uitkeringsrechten op waarvan ze bij werkloosheid gebruik kunnen maken. Bij de bestaande referte eisen wordt gedurende een bepaalde periode een vaststaand recht op WW opgebouwd, terwijl bij de opbouw WW gedurende de gehele werkzame periode rechten worden opgebouwd. Wel doet zich bij een opbouw WW – afhankelijk van de vormgeving - het probleem van moral hazard voor.

Een verdergaande optie is de door sommigen genoemde Spaar-WW (Den Butter en Kock 2000). Werknemers sparen hun verplichte WW premies in een individueel spaarfonds waaruit werkloosheidsuitkeringen op individuele basis worden betaald. Als aan het eind van het werkzame leven een positief saldo overblijft, kan hierover, in de vorm van een additioneel pensioen of uitkering aan nabestaanden, worden beschikt. Een dergelijke opzet van (een deel van) de WW sluit goed aan bij de individualisering en het streven naar eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid voor werknemers. Hier komt bij dat de werkloze een direct financieel belang krijgt bij het beperken van zijn uitkeringsuitgaven, hetgeen een sterke activerende werking heeft. Het grote voordeel is dat dit niet gebeurt door duur een hoogte van de uitkering te beperken, want die kunnen in principe onveranderd blijven. Doordat werknemers een positief saldo op hun spaarrekening kunnen gebruiken voor aanvullend pensioen ontstaat een sterke prikkel voor oudere werknemers om te blijven werken. Uiteraard is een mengsysteem denkbaar. Een minimumuitkering kan volgens de bestaande verzekeringssystematiek van de WW collectief geregeld blijven en daarbovenop kan een deel van de uitkering via spaarrekeningen opgebouwd worden.

Het idee van de Spaar-WW is echter geen panacee. Het vermindert het moral hazard probleem in een deel van de sociale zekerheid maar de prijs die daarvoor wordt betaald is een vermindering van de risicosolidariteit tussen werknemers met een laag en een hoog werkloosheidsrisico. De verzekeringsgedachte en de risicosolidariteit blijven echter in die zin

bestaan, dat een negatief saldo aan het eind van het werkzame leven wordt kwijtgescholden. Bovendien is er uiteraard nog de bijstand voor werknemers die onvoldoende middelen in hun spaarfonds hebben opgebouwd op het moment dat ze werkloos worden. Om die redenen is het ook van belang dat de stortingen op de individuele spaarrekening verplicht zijn.

Variatie in levensloop

Beide eerder genoemde trends (individualisering en flexibilisering) komen in feite tezamen waar het gaat om de levensloopbenadering. Deze benadering gaat er van uit dat mensen in de 21e eeuw een meer flexibele en een meer individueel bepaalde levensloop zullen kiezen. Dat wil zeggen, het 'standaardpatroon' van achtereenvolgens leren, werken en rusten is niet meer de norm. Er is sprake van uiteenlopende en afwisselende combinaties van activiteiten. Zorgtaken, onderwijs en scholing, reïntegratie-activiteiten, sabbaticals e.d. leiden tot variaties in arbeidsduur en loopbaanonderbreking. Dat heeft zeker ook consequenties voor het stelsel van sociale zekerheid.

Het thema arbeid en zorg staat al langer op de beleidsagenda. In dit verband wordt wel gesproken van zogeheten nieuwe sociale risico's. Sommigen pleiten zelfs voor een nieuwe volksverzekering die een minimumuitkering betaalt bij inkomensverlies door ouderschapsverlof, zorgverlof of calamiteitenverlof⁴. De vraag is echter of in dit verband wel van risico's moet worden gesproken. Het gaat in feite om de consequenties van welbewuste keuzes.

Inmiddels zijn er voor diverse vormen van verlof wettelijke regelingen getroffen. Het gaat daarbij om ouderschapsverlof, financiering loopbaanonderbreking voor zorg en educatie en recentelijk verlofsparen. Voorts kunnen werknemers sinds kort desgewenst hun arbeidsduur verlengen of verkorten. Ook in cao's worden steeds meer afspraken over zorgverlof gemaakt. Voor zover gebruik wordt gemaakt van wettelijke vormen van zorgverlof zijn de socialezekerheidsrechten in het algemeen goed geregeld. Wel kunnen er problemen optreden voor degenen die vrijwillig een als tijdelijk bedoeld stapje terug doen, maar vervolgens werkloos of arbeidsongeschikt raken. Dat is het gevolg van de eindloonsystematiek in deze regelingen. Een systeem waarbij rechten worden opgebouwd heeft dit probleem niet (zie vorige paragraaf).

Lastiger is het probleem met betrekking tot (post-initiële) scholing. Het permanent investeren in human capital (levenslang leren) is cruciaal voor de houdbaarheid van de verzorgingsstaat in een kenniseconomie. Thans ontbreken de prikkels en de mogelijkheden daartoe veelal. Aantrekkelijke, fiscaal gefacilieerde, (vervroegde) pensioenregelingen ontmoedigen juist het blijvend investeren in human capital (Bovenberg 2001). Hier doet zich het probleem voor dat de huidige arrangementen ten aanzien van sociale zekerheid, scholing en pensioenen, gescheiden zijn. Bovenberg suggereert in dit verband om de fiscaal gefacilieerde pensioenbesparingen ook in te zetten voor onderwijs en scholing.

Meer in het algemeen zou gedacht kunnen worden aan individuele (fiscaal gefacilieerde) spaarvoorzieningen die voor meerdere doeleinden inzetbaar zijn. Orszag en Snower (1997) hebben zelfs voorgesteld om de gehele verzorgingsstaat langs deze lijnen te herzien. Zij pleiten voor verplichte individuele spaarvoorzieningen voor pensioen, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en scholing. De overheid zou minimumbijdragen en voorschriften ten aanzien van de opname moeten vaststellen. Een dergelijk systeem biedt een goede

⁴ De Emancipatieraad en recentelijk de FNV hebben hiervoor gepleit.

incentivestructuur en biedt keuzemogelijkheden ten aanzien van het gebruik van de desbetreffende voorzieningen (zie hiervoor over de Spaar-WW). Ook hier is de keerzijde dat tegenover de keuzevrijheid een afnemende risicosolidariteit staat. Traditionele collectieve uniforme regelingen met een maximale risicosolidariteit doen daarentegen minder recht aan het veranderende karakter van sociale risico's, waarvan het intreden en de duur veelal mede het gevolg kan zijn van eigen keuzes en gedrag.

Bovenstaande pleit op zichzelf voor een herbezinning op de verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale zekerheid. In dit verband zou gedacht kunnen worden aan meer geïntegreerde arrangementen met een opbouw langs dezelfde lijnen als het pensioenstelsel in Nederland. Dat wil zeggen een stelsel bestaande uit drie pijlers, met een bij hogere pijlers afnemende mate van solidariteit en toenemende mate van keuzevrijheid (Leijnse et al 2001)⁵. De eerste pijler biedt een generieke minimumdekking met maximale solidariteit. Financiering geschiedt op omslagbasis. In de tweede pijler gaat het om spaarvormen die op cao-niveau (of bedrijfstakniveau) kunnen worden georganiseerd, maar met individuele rekeningen. De stortingen moeten bij voorkeur verplicht zijn om free-rider gedrag te voorkomen. De individuele besparingen kunnen worden aangewend bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, zorgverlof, onderwijs en scholing, en pensioen. Inzet van dergelijke spaarfondsen voor onderwijs en scholing maakt meer vraagsturing in het onderwijs en daarmee betere aansluiting op de arbeidsmarkt mogelijk. Organisatie op cao-niveau maakt het mogelijk om solidariteitselementen in te brengen en kan efficiencyvoordelen bieden. Volledig individuele spaar-en verzekeringsvormen zitten in de derde pijler. Daar is de solidariteit geheel afwezig.

Een dergelijk model laat nog vele vragen onbeantwoord, zoals: wat moet de verhouding tussen de verschillende pijlers zijn? Wat moet er worden geregeld voor degenen die te weinig (hebben) kunnen sparen? Is de prikkel om spaartegoeden aan te wenden voor scholing voldoende groot? Veel zal afhangen van eventuele nadere keuzes en vormgeving. Hoe dan ook, de benadering biedt wellicht mogelijkheden om te komen tot sociale arrangementen die meer afgestemd zijn op een gevarieerde levensloop, met een optimalisering van de arbeidsparticipatie en blijvende aandacht voor het op peil houden van verdien capaciteit.

5. Internationalisering

Effecten

De voortschrijdende internationalisering en meer in het bijzonder de Europese economische integratie is van groot belang voor de toekomst van de sociale zekerheid. Dit proces schept zowel kansen als bedreigingen voor de sociale stelsels. Economische integratie schept meer behoefte aan een goed ontwikkeld stelsel van sociale zekerheid, onder andere omdat als gevolg van het integratieproces de arbeidsmobiliteit doorgaans toeneemt. Voor zover de internationalisering gepaard gaat met een hogere economische groei ontstaat ook een breder draagvlak om verbeteringen van de sociale bescherming te financieren. De feitelijke ontwikkelingen in de Europese Unie (EU) bieden voor deze hypothese enige steun. Er blijkt de laatste 20 jaar in de lidstaten een convergentie van uitgaven aan sociale bescherming te hebben plaatsgevonden naar een hoger gemeenschappelijk niveau. Ook voor wat betreft de uitkeringshoogte – gemeten met de replacement rate – is sprake van convergentie (Cornelisse en Goudswaard 2001). Toch overheerst meestal beduchtheid voor mogelijke

⁵ Dit model vertoont ook belangrijke overeenkomsten met voorstellen van Lindbeck (1994).

negatieve invloeden van voortgaande economische integratie op de bestaande sociale zekerheid. De volgende argumenten doen opgeld.

Ten eerste kunnen verschillen in sociale zekerheid ongewenste invloed hebben op migratiestromen. Migratie op basis van verschillen in uitkeringsniveau's werkt verstrend. In dat geval wordt gesproken van 'sociale-zekerheidstoerisme'. Vrij personenverkeer maakt het dus moeilijker om een relatief hoog beschermingsniveau te handhaven. Dit levert een standaardargument op voor coördinatie van inkomenshervedelingsbeleid in een gemeenschappelijke markt (Wildasin 1991).

In Europa zijn voorsnog weinig tekenen van sociale-zekerheidstoerisme te bespeuren. Dat heeft te maken met sociale en culturele verschillen en met het feit dat — anders dan over het algemeen wordt gedacht — het personenverkeer in de Unie nog niet volledig vrij is. Toch is het in de toekomst zeker niet ondenkbaar dat toenemende migratiestromen de stelsels van sociale zekerheid meer onder druk gaan zetten, bijvoorbeeld wanneer uitbreiding van de Europese Unie plaatsvindt en wanneer eventueel de vestigingsregels voor migranten zonder werk zouden worden versoepeld.

Een tweede veelgehoord argument zegt dat economische integratie leidt tot meer beleidsconcurrentie. Landen met een laag niveau van sociale bescherming en dus ook geringere sociale lasten en (loon)kosten hebben een comparatief voordeel ten opzichte van dure landen. Dit kostenvoordeel van goedkope landen weegt zwaarder in een gemeenschappelijke en transparante markt met één munt. Het gevaar bestaat dat landen hun concurrentiepositie ten opzichte van elkaar trachten te verbeteren door de sociale bescherming te verminderen. Er wordt dan wel gesproken van 'sociale dumping'. Hier leidt beleidsconcurrentie wel tot sociale convergentie, maar dan op een steeds lager niveau. De al aangestipte feitelijke ontwikkelingen duiden daar echter niet op. Bovendien wordt het spel van beleidsconcurrentie niet alleen gespeeld via de band van de arbeidskosten. Zo kan een doelmatig stelsel van sociale zekerheid juist bijdragen aan de concurrentiekracht van een economie. Beleidsconcurrentie kan een welkome prikkel geven om het stelsel meer doelmatig te maken, bijvoorbeeld door de inkomensondersteuning meer te richten op diegenen die haar echt nodig hebben. Niettemin kan beleidsconcurrentie ook negatief uitwerken op beschermingsniveaus.

De rol van "Brussel"

Naarmate de economische en monetaire integratie van de lidstaten voortschrijdt neemt de belangstelling voor de sociale dimensie van de Europese Unie toe. Goede sociale bescherming versterkt niet alleen de concurrentiekracht van de Unie op de wereldmarkt en de interne samenhang, maar is ook van belang voor de maatschappelijke aanvaarding van de voortgaande economische integratie van de lidstaten. Krachtens artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft de Gemeenschap tot taak een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming te waarborgen. Op grond van deze bepaling wordt ook op Europees niveau sociaal beleid gevoerd. Zo is belangrijke regelgeving tot stand gebracht op terreinen als gelijke behandeling, normen voor de arbeidsomstandigheden en gezondheid en veiligheid op het werk. Desondanks blijft de reikwijdte van het Europees sociaal beleid beperkt. Immers, de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten voor hun nationale stelsel van sociale zekerheid, in het bijzonder de inkomensoverdrachten, blijft volledig in tact.

Degenen die geloven in negatieve gevolgen van het proces van economische integratie voor de sociale zekerheid zijn geneigd aan te dringen op harmonisatie van nationale sociale stelsels

via bindende Europese regelgeving. Sommigen hebben in dit verband gepleit voor invoering van minimumnormen voor de sociale uitkeringen⁶. Hierbij komen echter vele vragen op. Armere lidstaten kunnen zich uitkeringen op het eurogemiddelde moeilijk veroorloven. Moet bindende regulering van uitkeringsniveaus daarom gepaard gaan met financiële overdrachten van rijkere naar armere lidstaten? En dient de hoogte van de minimumuitkeringen inderdaad te zijn afgestemd op een Europees gemiddelde? Moeten de laagste uitkeringen luiden in euro's (een absoluut minimum) of een bepaald percentage zijn van de gemiddeld verdiende lonen (een relatief minimum)? Gelet op de grote verscheidenheid van de stelsels in de lidstaten zal het bijzonder lastig zijn om geharmoniseerde normen op te leggen onder handhaving van de nationale systemen. Een zinvolle harmonisatie zou immers betrekking moeten hebben op tal van aspecten van het stelsel van sociale zekerheid. Zo'n harmonisatie is al snel strijdig met het algemeen beleden subsidiariteitsbeginsel. Ook zijn de economische verschillen tussen de lidstaten nog te groot.

Geforceerde harmonisatie van sociale stelsels lijkt gelet op het bovenstaande niet gewenst en bovendien weinig realistisch. Lidstaten claimen beleidsruimte voor specifiek nationale keuzen inzake het stelsel van sociale zekerheid. Wel lijkt verdere convergentie van de bestaande stelsels van sociale zekerheid een logische ontwikkeling te zijn, zowel om economische als politieke redenen. Daar komt bij dat de lidstaten kampen met gemeenschappelijke problemen en uitdagingen op dit terrein.

Dat alles pleit voor versterking van de sociale dimensie van de Europese Unie door middel van open beleidscoördinatie in de vorm van onderlinge afstemming van regels, het leren van elkaars succesvolle strategieën ('bench marking'), en een meer gemeenschappelijke oriëntatie. Deze benadering wordt gehanteerd bij de werkgelegenheidsrichtsnoeren. Aan de hand van negentien richtsnoeren stellen lidstaten nationale actieplannen op die jaarlijks worden getoetst door de Europese Raad. In lijn hiermee zouden ook sociale richtsnoeren kunnen worden opgesteld, die betrekking zouden kunnen hebben op activeringsbeleid, armoedebestrijding, het beter afstemmen van sociale stelsels op afwisselende arbeids-, zorg- en scholingspatronen, en de belemmeringen die sociale stelsels nog kunnen opwerpen voor de arbeidsmobiliteit in de EU. Met name de verschillen in pensioenstelsels vormen nog een belangrijke belemmering voor de mobiliteit van werknemers (SER 2001). De moderne Europese verzorgingsstaat moet op oude en nieuwe risico's en behoeften op een activerende en preventieve wijze inspelen. Inkomensoverdrachten moeten in samenhang worden gezien met investeringen in activering en scholing. Daartoe kunnen gemeenschappelijke strategieën worden ontwikkeld. Van groot belang is verder een betere afstemming van pensioenstelsels. De vergrijzingsbestendigheid van de pensioenstelsels loopt nogal uiteen en laat voor sommige lidstaten sterk te wensen over. Daardoor kan de in het Stabiliteitspact vastgelegde budgettaire stabiliteit ernstig in gevaar worden gebracht, met mogelijke nadelige economische en sociale consequenties voor alle lidstaten. Afspraken over versteviging van het financieringsdraagvlak van pensioenstelsels (eerste en tweede pijler) zijn om deze reden dringend noodzakelijk. Op de recente Europese top in Stockholm zijn daartoe de fundamenten gelegd.

⁶ Zo heeft de internationale arbeidsorganisatie ILO in Verdrag 102 normen vastgesteld op grond waarvan inkomensdervingsuitkeringen, afhankelijk van de aard van het risico, ten minste 40 tot 50% van het laatstgenoten loon bedragen.

6. Samenvatting en conclusies

In dit paper worden diverse opties besproken die kunnen bijdragen aan een houdbaar stelsel van sociale zekerheid in de 21^e eeuw. Houdbaarheid heeft daarbij niet alleen betrekking op de financierbaarheid, maar ook op de aansluiting van het stelsel op relevante maatschappelijke en economische trends. Solidariteit en doelmatigheid blijven daarbij kernbegrippen, maar zullen deels wel een andere invulling krijgen.

In de eerste plaats zal nog meer nadruk moeten komen liggen op de activerende werking van het sociale stelsel. De gedachte van sociale zekerheid als productieve factor is een belangrijk concept, dat het traditionele dilemma tussen 'equity' en 'efficiency' kan doen vervagen. De Nederlandse praktijk wijst uit dat vormen van marktwerking in de sociale zekerheid de incentive-structuur kunnen verbeteren en aldus bijdragen aan activering. Daar staat tegenover dat hierdoor problemen optreden op het vlak van de risicoselectie. Alleen al om die reden blijft overheidsbemoeienis noodzakelijk. Van preventie en reïntegratie zal nog veel meer werk moeten worden gemaakt. Dat vereist een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, een integrale gevalshandeling en evenwicht tussen rechten en plichten. De rol van de cliënt in het preventie- en reïntegratieproces zou moeten worden versterkt, onder meer via persoonsgebonden budgetten. De problematiek van de armoedeval zal moeilijk kunnen worden opgelost met alleen generiek beleid. Specifiek beleid blijft nodig, bijvoorbeeld door invoering van een inkomensafhankelijke heffingskorting voor de laagste inkomensgroepen.

De vergrijzing van de bevolking heeft grote consequenties voor het sociale stelsel. De kosten van de sociale zekerheid kunnen daardoor bij handhaving van de huidige arrangementen met zo'n 9%-punt bbp oplopen. Bovendien drukken die kosten op een krimpende beroepsbevolking. De vergrijzing schept zeker een houdbaarheidsprobleem, maar het probleem is beheersbaar met een evenwichtige mix van maatregelen. Van groot belang is dat de arbeidsdeelname in het algemeen en van oudere werknemers in het bijzonder, toeneemt. Dat vereist onder meer een grotere inzetbaarheid van oudere werknemers en socialezekerheidsregelingen die het vervroegd uitreden niet aantrekkelijk maken, maar juist langer doorwerken bevorderen. Het financieringsdraagvlak van de AOW kan onder andere worden vergroot door 65-plussers zelf naar draagkracht een bijdrage te laten leveren (intergenerationele solidariteit), bijvoorbeeld via fiscalisering van de premies. Ook kan eventueel op termijn de AOW-leeftijd geleidelijk worden verhoogd. Het (goeddeels) wegwerken van de overheidsschuld moet ruimte op de begroting scheppen om stijgende vergrijzingslasten op te vangen. Ook investeringen in de sociaal-economische structuur en in de kenniseconomie versterken overigens het draagvlak. Voor wat betreft de pensioenen zou gestreefd moeten worden naar middelloonregelingen met een voorwaardelijke indexering, maar met een lagere franchise. Dat vergroot de houdbaarheid en sluit beter aan bij variaties in arbeidspatronen.

Een modern en houdbaar stelsel van sociale zekerheid zal beter moeten aansluiten bij trends als individualisering, flexibilisering op de arbeidsmarkt en variaties in de levensloop. Ook is cruciaal dat sociale arrangementen moeten uitnodigen om zo veel en zo lang mogelijk te investeren in human capital via vooral onderwijs en scholing. De samenleving van de 21^e eeuw is een kennissamenleving. Aangenomen kan worden dat er in zekere mate een relatieve verschuiving zal plaatsvinden van collectieve arrangementen met een maximale risicosolidariteit naar meer eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid. Van belang daarbij is dat bij de zogeheten nieuwe risico's (met name op het terrein van arbeid en zorg) niet zo zeer sprake is van risico's in de traditionele zin, maar veelal deels van welbewuste keuzes. Al met al zou gedacht kunnen worden aan een nieuwe opzet van de sociale zekerheid langs meerdere

pijlers, zoals thans bij de pensioenen. De eerste pijler biedt een generieke minimumdekking voor verschillende risico's, met maximale solidariteit. Daarbovenop zouden – op cao-niveau gecoördineerd – individuele spaarrekeningen geïntroduceerd kunnen worden die voor meerdere doelen aangewend kunnen worden: traditionele sociale risico's als werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom, maar ook onderwijs en scholing, en zorgverlof. Aan een dergelijke benadering kleven nog veel haken en ogen. Maar grote voordelen zijn dat verschillende arrangementen op doelmatige wijze geïntegreerd kunnen worden, dat betere afstemming plaatsvindt op variaties in (arbeids-)levensloop en dat het sociale stelsel beter kan aansluiten op de kenniseconomie.

Een laatste belangrijke ontwikkeling die in het paper wordt besproken is de internationalisering en meer in het bijzonder de Europese integratie. De Europese integratie biedt kansen voor een grotere houdbaarheid en stabiliteit van de stelsels van sociale zekerheid. Daar staan bedreigingen uit hoofde van (schadelijke) beleidsconcurrentie en mogelijk toenemende migratiestromen tegenover. Sommigen pleiten daarom voor een harmonisatie van de sociale stelsels in Europa. Dit is echter niet realistisch en bovendien niet wenselijk. De bedreigingen die van de internationalisering en de Europese integratie uitgaan op de nationale stelsels van sociale zekerheid lijken in de praktijk niet van groot gewicht. Een modern en activerend stelsel vormt bovendien ook een "asset" in de strijd van de beleidsconcurrentie. Vergaande Europese inmenging op het terrein van de sociale zekerheid is ook in de toekomst niet wenselijk. Wel is het nuttig dat de lidstaten hun beleid op een aantal punten, waaronder de pensioenfinanciering, verder afstemmen. Op terreinen als armoedebestrijding en de afstemming van de sociale stelsels op afwisselende arbeids-, zorg- en scholingspatronen zou een meer gemeenschappelijke strategie kunnen worden ontwikkeld. Aldus kan de sociale dimensie van de Europese integratie worden versterkt.

Referenties

- Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid (commissie Donner), *Werk maken van arbeidsgeschiktheid*, Den Haag, 2001.
- A.B. Atkinson, 'The welfare state and economic performance', *National Tax Journal*, 1995, pp.170-199.
- P.J. Besseling en A.L. Bovenberg, *Fiscale behandeling van pensioenbesparingen in discussie*, Werkdocument 100, Den Haag: Centraal Planbureau, 1998.
- L. Bovenberg, 'Een belaste levensloop', *ESB*, 23-2-2001, p.171.
- F.A.G. den Butter en U. Kock, 'Meer arbeidsparticipatie met individuele spaarfondsen?', *Openbare Uitgaven*, 2000, pp.200-212.
- K. Caminada en K.P. Goudswaard, 'International trends in income inequality and social policy', *International Tax and Public Finance* 8, nr. 3, 2001, pp. 395-415.
- P. Cornelisse en K.P. Goudswaard, *On the convergence of social protection systems in the European Union*, Department of Economics Research Memorandum 2001.02, Leiden, 2001; to be published in *International Social Security Review*, 2002.
- CPB, *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis 2000.
- P. Diamond, 'Social security reform with a focus on the Netherlands', *De Economist*, 2001, pp.1-12.
- K.P. Goudswaard, C.A. de Kam en C.G.M. Sterks, *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Alphen a/d Rijn: Samsom/Kluwer, 2000.
- R.M.A. Jansweijer, 'Pensioensystemen vergeleken: wie draagt welke risico's', *WRR Werkdocument* 102, Den Haag, 1998.
- P.W.C. Koning, 'Arbeid en sociale zekerheid: participatie en differentiatie', in: *Trends, dilemma's en beleid*, Den Haag: CPB en SCP, 2000.
- F. Leijnse, S.H. Baljé en P.A.J. Oomens, *Economie van de 21^e eeuw. Het nieuwe werken*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, 2001.
- A. Lindbeck, 'Overshooting, reform and retreat of the welfare state', *De Economist*, 1994, pp.1-19.
- M. Lindeboom, *Microeconomic Analysis of the Retirement Decision: the Netherlands*, OECD Working Papers no.207, Paris: OECD, 1998
- F.M. van Oers, R.A. de Mooy, J.J. Graafland en J. Boone, *An Earned Income Tax Credit in the Netherlands: simulations with the MIMIC model*, Research Memorandum no.150, Den Haag: Centraal Planbureau, 1999.
- J.M. Orszag en D.J. Snower, *Expanding the welfare system: a proposal for reform*, CEPR Discussion Paper no.1674, London, 1997.
- SER, *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, Advies 99/18, Den Haag, 1999.
- SER, *Arbeidsmobiliteit in de EU*, Advies 01/04, Den Haag, 2001.
- C. Teulings, R. van der Veen en W. Trommel, *Dilemma's van sociale zekerheid - Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, Den Haag: VUGA, 1997.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Generatiebewust beleid*, rapport 55, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999.
- D.E. Wildasin, 'Income redistribution in a common labor market', *The American Economic Review* 81, 1991, nr. 4, p.757-774.

Research Memorandum Department of Economics

Research Memoranda

- are available from Department of Economics homepage at : <http://ruljis.leidenuniv.nl/group/jfof/www/public1.htm>
- can be ordered at Leiden University, Department of Economics, P.O. Box 9521, 2300 RA Leiden, The Netherlands
Phone ++71 527 7756; E-mail: economie@law.leidenuniv.nl

- 2002.03 Kees Goudswaard
Houdbare solidariteit in de 21e eeuw.
- 2002.02 Ben van Velthoven
Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000; deel 1: tijdreeksanalyse.
- 2002.01 Ben van Velthoven
Civiele en administratieve rechtspleging in Nederland 1951-2000; deel 1: tijdreeksdata.
- 2001.03 Koen Caminada and Kees Goudswaard
International Trends in Income Inequality and Social Policy.
- 2001.02 Peter Cornelisse and Kees Goudswaard
On the Convergence of Social Protection Systems in the European Union.
- 2001.01 Ben van Velthoven
De rechtsbijstandsubsidie onderzocht. En hoe nu verder?
- 2000.01 Koen Caminada
Pensioenopbouw via de derde pijler. Ontwikkeling, omvang en verdeling van premies lijfrenten volgens de Inkomensstatistiek.
- 1999.03 Koen Caminada and Kees Goudswaard
Social Policy and Income Distribution. An Empirical Analysis for the Netherlands.
- 1999.02 Koen Caminada
Aftrekpost eigen woning: wie profiteert in welke mate? Ontwikkeling, omvang en verdeling van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling fiscale huurwaarde.
- 1999.01 Ben van Velthoven and Peter van Wijck
Legal cost insurance under risk-neutrality.
- 1998.02 Koen Caminada and Kees Goudswaard
Inkomensherverdeling door sociale zekerheid: de verdeling van uitkeringen en premieheffing in 1990 en 1995.
- 1998.01 Cees van Beers
Biased Estimates of Economic Integration Effects in the Trade Flow Equation.
- 1997.04 Koen Caminada and Kees Goudswaard
Distributional effects of a flat tax: an empirical analysis for the Netherlands.
- 1997.03 Ernst Verwaal
Compliance costs of intra-community business transactions. Magnitude, determinants and policy implications.
- 1997.02 Julia Lane, Jules Theeuwes and David Stevens
High and low earnings jobs: the fortunes of employers and workers.
- 1997.01 Marcel Kerkhofs and Maarten Lindeboom
Age related health dynamics and changes in labour and market status.
- 1996.07 Henk Vording
The case for equivalent taxation of social security benefits in Europe.
- 1996.06 Kees Goudswaard and Henk Vording
Is harmonisation of income transfer policies in the European Union feasible?
- 1996.05 Cees van Beers and Jeroen C.J.M. van den Bergh
The impact of environmental policy on trade flows: an empirical analysis.
- 1996.04 P.W. van Wijck en B.C.J. van Velthoven
Een economische analyse van het Amerikaanse en het continentale systeem van proceskostentoe rekening.
- 1996.03 Arjan Heyma
Retirement and choice constraints: a dynamic programming approach.
- 1996.02 B.C.J. van Velthoven en P.W. van Wijck
De economie van civiele geschillen; rechtsbijstand versus no cure no pay.

- 1996.01 Jan Kees Winters
Unemployment in many-to-one matching models.
- 1995.05 Maarten Lindeboom and Marcel Kerkhofs
Time patterns of work and sickness absence. Unobserved effects in a multi-state duration model.
- 1995.04 Koen Caminada en Kees Goudswaard
De endogene ontwikkeling van de belastingdruk: een macro-analyse voor de periode 1960-1994.
- 1995.03 Henk Vording and Kees Goudswaard
Legal indexation of social security benefits: an international comparison of systems and their effects.
- 1995.02 Cees van Beers and Guido Biessen
Trade potential and structure of foreign trade: the case of Hungary and Poland.
- 1995.01 Isolde Woittiez and Jules Theeuwes
Well-being and labour market status.
- 1994.10 K.P. Goudswaard
Naar een beheersing van de Antilliaanse overheidsschuld.
- 1994.09 Kees P. Goudswaard, Philip R. de Jong and Victor Halberstadt
The realpolitik of social assistance: The Dutch experience in international comparison.
- 1994.08 Ben van Velthoven
De economie van misdaad en straf, een overzicht en evaluatie van de literatuur.
- 1994.07 Jules Theeuwes en Ben van Velthoven
De ontwikkeling van de criminaliteit in Nederland, 1950-1990: een economische analyse.
- 1994.06 Gerard J. van den Berg and Maarten Lindeboom
Durations in panel data subject to attrition: a note on estimation in the case of a stock sample.
- 1994.05 Marcel Kerkhofs and Maarten Lindeboom
Subjective health measures and state dependent reporting errors.
- 1994.04 Gerard J. van den Berg and Maarten Lindeboom
Attrition in panel data and the estimation of dynamic labor market models.
- 1994.03 Wim Groot
Wage and productivity effects of enterprise-related training.
- 1994.02 Wim Groot
Type specific returns to enterprise-related training.
- 1994.01 Marcel Kerkhofs
A Quadratic model of home production decisions.