5. Slotbeschouwing

5.1 Probleemstelling en uitgangspunten

Dit rapport verkent de sociaal-economische gevolgen van veranderende arbeidspatronen. Het microperspectief vormt het vertrekpunt; het gaat om het arbeidspatroon van het individu, dat – binnen de context van het huishouden – kan worden gezien als het resultaat van een afruil tussen enerzijds betaald werk en anderzijds andere vormen van tijdsbesteding gedurende de levensloop. Een arbeidspatroon wordt aldus gevormd door de wisselingen in arbeidsduur, werktijden en contractvormen die gedurende het leven plaatsvinden. In een dynamisch perspectief gaat het om de overgangen tussen verschillende posities: onderwijs en scholing (regulier onderwijs, arbeidsmarktgerelateerde scholing, opfrisverlof etc.), werken (in deeltijd dan wel voltijd; in loondienst of als ondernemer), zorgperiodes (voor kinderen en verwanten) en (diverse vormen van) pensionering. Bij een grotere pluriformiteit in de arbeidslevensloop is het niet meer louter een kwestie van of-of, maar veel meer een kwestie van en-en: gelijktijdig kan men meer dan één positie innemen: werken én scholing, werken én verzorgen, deeltijdwerknemer én deeltijdondernemer. Dit betekent een wezenlijke breuk met de traditionele benadering waarin de arbeidslevensloop met eenduidige posities en eenduidige volgorden (vaak ook nog seksegebonden) het ijkpunt vormde.

Als vertrekpunt voor de probleemstelling neemt de CSED de constatering dat persoonlijke voorkeuren ten opzichte van arbeidsdeelname wisselen tijdens de levensloop en in hoge mate samenhangen met de specifieke omstandigheden, in het bijzonder de gezinsfase. In essentie gaat het dan om de vraag hoe die wisselende voorkeuren beter kunnen worden gerealiseerd, rekening houdend met de mogelijkheden van arbeidsorganisaties en de doelstellingen van het sociaal-economische beleid. In aansluiting daarop is de vraag in hoeverre de huidige instituties en regelgeving voldoende zijn toegesneden op de veranderende arbeidspatronen.
Voor het beleid is het verder van belang om padafhankelijkheden te verminderen: het voorkomen dat keuzes van nu, keuzes voor de toekomst afsluiten. Dat geldt voor een onderbreking van de arbeidsloopbaan, maar net zo goed voor het afbreken van een studie. Vanuit de gedachte van economische zelfstandigheid van burgers in de beroepsgeschikte leeftijd en de wens van een hogere arbeidsparticipatie is er een duidelijke voorkeur de band met de arbeidsmarkt zoveel mogelijk in stand te houden. Voorzover mensen zich (tij-

delijk) buiten de arbeidsmarkt bevinden, moeten er stimulansen zijn om weer snel in het arbeidsproces terug te keren. Ook een vergroting van de mogelijkheden om te blijven investeren in het menselijk kapitaal is in dit verband belangrijk.

In dit rapport werkt de CSED deze probleemstelling uit aan de hand van de volgende vragen:
- Wat zijn de belangrijkste achtergronden van de veranderende arbeidspatronen?
- Welke knelpunten doen zich thans voor bij het kiezen van de gewenste arbeidspatronen binnen de randvoorwaarden van de sociaal-economische doelstellingen?
- Welke beleidsrichtingen dienen zich aan om de geconstateerde knelpunten op te lossen?

In deze slotbeschouwing komt de eerste vraag in paragraaf 5.2 aan de orde. De tweede en derde vraag staan centraal in de paragrafen 5.3 tot en met 5.5. De slotparagraaf (par. 5.6) bevat enkele afsluitende opmerkingen.

5.2 Relevante ontwikkelingen

In hoofdstuk 2 van dit rapport zijn relevante ontwikkelingen voor de arbeidspatronen geschetst. Dit is gebeurd tegen de achtergrond van een voortgaande materiële welvaartstoename en een viertal megatrends: internationalisering van de economie, informatisering van de samenleving, verschuivingen in de leeftijdsopbouw en etnische samenstelling van de bevolking, en individualisering, waardoor mensen in toenemende mate zelf vorm willen geven aan hun leven.

Grotere pluriformiteit in de arbeidslevensloop
Deze megatrends werken op diverse manieren door in de wereld van de arbeid. Zo verandert de samenstelling van de beroepsbevolking de komende jaren door ontgroening en vergrijzing, het toenemende aandeel van allochtonen en de voortgaande groei van de arbeidsdeelname van vrouwen.

Voor de arbeidspatronen zijn in het bijzonder verschuivingen in het arbeidsmarktgedrag van vrouwen met jonge kinderen interessant. Het aanvankelijke, traditionele patroon – arbeidsdeelname tot aan het huwelijk en/of eerste kind, daarna geen betaalde arbeid meer – lijkt nog slechts voor een beperkte groep op te gaan. Veel beter zichtbaar is een tweede patroon: arbeidsdeelname tot aan de geboorte van het eerste kind en terugkeer op de arbeidsmarkt – overwegend in deeltijdwerk – als de gezinsomstandigheden dit mogelijk maken. In toenemende mate is echter ook het patroon van de ononderbroken arbeidsdeelname waarneembaar; bij de hoger opgeleide vrouwen die na

1950 zijn geboren is dit zelfs het dominante beeld geworden. Het krijgen van een kind betekent meestal wel een kortere arbeidsduur.

Nu het patroon van de onafgebroken arbeidsdeelname bij vrouwen met jonge kinderen steeds meer aan gewicht wint, krijgt ook de keerzijde hiervan toenemende aandacht. Als de kinderen jong zijn, is er sprake van een zorgpiek, waardoor in veel gezinnen een chronisch gevoel van overbelasting heerst. De combinatie van betaalde arbeid/zorg/scholing/vrije tijd leidt tot 'combinatiestress'. Dit verschijnsel wordt versterkt doordat velen de druk ervaren dat op ieder van die terreinen maximaal gepresteerd moet worden. Naast de zorgpiek kennen veel jonge gezinnen ook een gezins- of kinderdal: bij het krijgen van kinderen neemt het gezinsinkomen af doordat de meeste vrouwen minder uren gaan werken, terwijl gelijktijdig de gezinsuitgaven fors toenemen.

Arbeidspatronen veranderen ook door de toenemende kennisintensiteit van de economie. Dit stelt hogere eisen aan de actieve bevolking, waardoor onderwijs en scholing sterker over de levensloopbaan moeten worden gespreid (een leven lang leren). In het arbeidspatroon moet hier dus ruimte voor worden gecreëerd.
Een grotere pluriformiteit in de arbeidslevensloop is verder te verwachten als gevolg van minder uniforme uittredingspatronen. Doordat de VUT-regelingen plaats maken voor flexibele pensioenregelingen, ontstaan er grotere mogelijkheden om de arbeidsloopbaan volgens de eigen voorkeur af te bouwen.

De verhouding werkgever-werknemer verandert
Was de arbeidsmarkt in de jaren zeventig en tachtig in hoge mate een vraagmarkt met een relatief sterke positie van werkgevers, onder invloed van de economische hoogconjunctuur zijn de schaarsteverhoudingen de afgelopen jaren in het voordeel van werknemers veranderd. Door de afvlakkende groei van de beroepsbevolking zal de positie van werknemers de komende jaren waarschijnlijk relatief sterk blijven. Hierdoor zijn werknemers in de positie gekomen om hogere eisen aan het werk te stellen. Die eisen zijn niet alleen materieel. In toenemende mate willen mensen een baan die interessant, gevarieerd en uitdagend is. Een grotere zelfstandigheid en autonomie, maar ook meer ruimte voor ondernemingszin met bijbehorende beloningsvormen passen bij het groeiende deel van de beroepsbevolking dat hoog is opgeleid. Tegelijkertijd mag niet uit het oog worden verloren dat een aanzienlijk deel van de werkenden minder aspiraties heeft en werk primair als een noodzaak ziet om in het levensonderhoud te voorzien.

De verschuiving in schaarsteverhoudingen en daarmee in machtsverhoudingen in segmenten van de arbeidsmarkt heeft groepen van werknemers ook

in de positie gebracht een grotere keuzevrijheid in de arbeidsvoorwaarden af te dwingen. Dit proces is in volle gang en manifesteert zich in zowel het groeiende gewicht van, als een grotere variëteit in secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden. De opkomst van raam-CAO's, CAO's à la carte en dergelijke hangt hier nauw mee samen. Dat de relatie werk-privé een steeds belangrijkere plaats in de arbeidsvoorwaarden gaat innemen, is volledig in lijn met de hiervoor beschreven ontwikkelingen.

De beeldvorming is vaak onjuist
In de beeldvorming worden nieuwe ontwikkelingen al snel gegeneraliseerd en als een nieuwe trend gepresenteerd. De koplopers worden als het ware geïdentificeerd en vervolgens wordt verondersteld dat het peloton de koplopers volgt. Het is echter lang niet zeker dat ontwikkelingen die in delen van de arbeidsmarkt of bij bepaalde categorieën arbeidsdeelnemers plaatsvinden structureel van karakter zijn en een brede verspreiding krijgen. Enige voorzichtigheid is derhalve geboden, als de empirische basis nog broos is. Voorkomen moet worden dat op basis van een verkeerde diagnose tot vergaande beleidswijzigingen wordt overgegaan.

Dat een aantal populaire opvattingen over arbeidspatronen met de nodige voorzichtigheid moet worden bezien, is in paragraaf 2.4 geïllustreerd aan de hand van een zevental 'mythes'.

Een aantal van de mythes heeft betrekking op baankenmerken. Zo geven de statistieken aan dat er (vooralsnog?) geen grond is voor de stellingen dat de 'vaste baan' aan het verdwijnen is. Het aandeel van flexibele banen vertoont zelfs weer een lichte daling. Wat wel verandert, is het karakter van functies; de grotere economische dynamiek verandert de inhoud van veel functies steeds sneller. Het toenemende beroep op de multi-inzetbaarheid en functionele flexibiliteit van werknemers is hiervan het pendant. Uiteraard werkt dit ook door in de kennis en vaardigheden die van werkenden gevraagd worden. Ondanks alle dynamiek op de arbeidsmarkt zijn ook (min of meer) vaste werktijdpatronen (de spreekwoordelijke baan van 9-tot-5) nog steeds heel dominant aanwezig. Wel kunnen steeds meer werknemers zelf hun begin- en eindtijd bepalen.
Verder is *job hoppen* zeker geen algemeen verschijnsel. Gemiddeld blijft het aantal dienstjaren van werknemers bij dezelfde werkgever namelijk al jaren stabiel.
De arbeidsmobiliteit (in termen van baan-baanmobiliteit) neemt de afgelopen jaren weliswaar flink toe, maar bij nadere beschouwing moet dit effect toch vooral worden toegeschreven aan de gunstige economische conjunctuur van de afgelopen jaren.
Ook de veronderstelling dat de kwaliteit van de arbeid flink is toegenomen, blijkt maar ten dele waar. Tegenover een daling van eentonig en gevaarlijk

werk staat een toename van het werktempo. Op vele andere kwaliteitsaspecten is geen duidelijke tendens waarneembaar.

Op macroniveau noemt paragraaf 2.4 twee mythes. Ten eerste behoeft het beeld dat lager geschoolde arbeid sterk in omvang afneemt, bijstelling. Cijfers van de afgelopen jaren bevestigen dit beeld namelijk niet. Ten tweede lijkt er een omslag plaats te vinden in de lengte van het arbeidzame leven (de gemiddelde life-time arbeidsduur). Was de tendens er tot voor kort een van een afname, sinds enige tijd lijkt hierin een kentering te zijn gekomen. Vooral de groei van de arbeidsdeelname van vrouwen is hier debet aan. Verder combineren steeds meer jongeren onderwijs met een baan; sinds enige jaren neemt ook de arbeidsparticipatie van 55-plussers weer toe, al blijft het niveau laag.

5.3 Knelpunten en beleid: algemeen

Tegen de achtergrond van veranderende arbeidspatronen beschrijft hoofdstuk 3 van dit rapport knelpunten op een drietal terreinen: de arbeidsmarkt, onderwijs en scholing, en regelingen voor sociale bescherming.

Zowel bij de aanpak van knelpunten op het gebied van onderwijs en scholing als op het gebied van sociale bescherming staat de vraag naar de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende actoren centraal. Overheidsverantwoordelijkheid komt in beeld in gevallen waarin sprake is van een maatschappelijk belang; ook kan er dan een verantwoordelijkheid op het niveau van de arbeidsorganisatie of de bedrijfstak liggen. Daarnaast zijn er natuurlijk ook verantwoordelijkheden voor het individu. Voor het beleid is de kwestie van de individuele keuzevrijheid en de individuele verantwoordelijkheid van betekenis: wanneer moeten individuen zelf verantwoordelijkheid dragen voor de gevolgen van hun keuzen ten aanzien van arbeidspatronen en wanneer is er ook een rol weggelegd voor de overheid of andere actoren, zoals de sociale partners?

De meer specifieke vraagstukken op de terreinen van onderwijs en scholing en sociale bescherming moeten in het bredere kader van de sociaal-economische doelstellingen worden geplaatst. Dat gebeurt in paragraaf 5.3.1. De voorliggende problematiek kan daarnaast ook niet los worden gezien van de relatie werkgever-werknemer. Paragraaf 5.3.2 gaat hier op in.

5.3.1 Veranderende arbeidspatronen en het sociaal-economisch beleid

Optimale arbeidsparticipatie door adequate prikkels
Een belangrijke vraag is hoe een grotere keuzevrijheid en een hogere arbeidsparticipatie zich tot elkaar verhouden. Het beleid van overheid en sociale partners moet erop gericht zijn de individuele baten en lasten van arbeidsdeelname in lijn te brengen met de maatschappelijke baten en lasten. Dit impliceert dat bij de verschillende afwegingsmomenten gedurende de arbeidslevensloop steeds sprake moet zijn van een adequate incentivestructuur. Iedere keuze krijgt zo een reële prijs. Zo kunnen de positieve maatschappelijke effecten van een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen met jonge kinderen via specifieke beleidsmaatregelen worden geïnternaliseerd, bijvoorbeeld door een verbetering in de kinderopvang te bewerkstelligen. De rol van de overheid kan daarbij vooral faciliterend zijn. Uitgangspunt blijft dat de ouders een eigen verantwoordelijkheid hebben bij het dragen van de kosten van kinderopvang; het krijgen van kinderen is immers het uitvloeisel van een individuele keuze. Er is ook een verantwoordelijkheid voor werkgevers en het georganiseerde bedrijfsleven. In een krapper wordende arbeidsmarkt hebben werkgevers er zelfs alle belang bij dat zij hun arbeidsorganisaties mede aanpassen aan de wensen van werknemers. In institutionele zin hebben de sociale partners instrumenten (CAO-afspraken) om de behoeftes van arbeidsorganisaties en werknemers af te stemmen (in casu regelingen voor kinderopvang).

Wat het totaaleffect van een betere incentivestructuur op het arbeidsvolume (in termen van het gewerkte aantal uren) zal zijn, is op voorhand moeilijk in te schatten. Een groeiend gebruik van vormen van tijdelijke (gedeeltelijke) werkonderbreking en een afvlakkende groei van de potentiële beroepsbevolking drukken in eerste instantie het feitelijke arbeidsaanbod. Daar staat tegenover dat een grotere keuzevrijheid op de langere termijn kan leiden tot terugdringing van inactiviteit door arbeidsongeschiktheid (minder stress en burn-out door een grotere variëteit in arbeidspatronen) alsook een geringere arbeidsuitval door verouderde kennis en vaardigheden.
Wat het saldo-effect ook moge zijn, bij een adequate incentivestructuur maken individuen afwegingen op basis van reële prijzen, zodat vanuit welvaartstheoretisch perspectief kan worden gesproken van een *optimale arbeidsparticipatie*.

Het probleem van de verkeerde prikkels speelt op verschillende terreinen. Ondanks het streven naar een stijging van de arbeidsdeelname kan het voor inactieven financieel onaantrekkelijk zijn om snel een baan te aanvaarden. Op de lagere inkomensniveaus speelt het probleem van de armoedeval: een groei van het inkomen leidt tegelijkertijd tot lagere overheidssubsidies, zoals

huursubsidie. Mede hierdoor hebben uitkeringsregelingen als de WAO, WW en de bijstand veelal een aan- en vastzuigende werking, het sanctiebeleid ten spijt. Voor werkgevers zijn reïntegratietrajecten voor arbeidsgehandicapten bewerkelijk en duur.

Ook voor huishoudens in de gezinsfase is deelname aan het arbeidsproces door beide ouders vaak niet erg aantrekkelijk. Tekorten aan kinderopvang en tekorten of geringe transparantie op de markt voor persoonlijke dienstverlening zijn substantiële belemmeringen voor arbeidsdeelname voor met name vrouwen. Verder wordt herintreding bemoeilijkt doordat de relevante kennis en beroepsvaardigheden van het tijdelijk uitgetreden individu zijn verouderd.
Bij werkende ouderen is een proces gaande waarbij VUT-regelingen worden omgebouwd naar prepensioenregelingen op actuariele basis, waardoor een betere kosten-batenafweging inzake het moment van uittreding mogelijk wordt. Ook krijgt de employability van deze categorie geleidelijk aan meer aandacht. De arbeidsmobiliteit van oudere werknemers blijft echter beperkt; de baanvindkansen van werkzoekende ouderen zijn gering door de gepercipieerde korte terugverdientijd van inwerk- en opleidingskosten, alsook de gepercipieerde hogere gezondheidsrisico's. Verder is er voor het zelfstandig ondernemerschap – eventueel in combinatie met een deeltijdbaan – in de laatste fase van de arbeidsloopbaan nog weinig aandacht.

Veranderende arbeidspatronen en de arbeidsproductiviteit
Naast een hogere arbeidsparticipatie is een sterkere groei van de arbeidsproductiviteit de tweede pijler voor een bevredigende economische groei in de toekomst. Het overheidsbeleid kan de groei van de arbeidsproductiviteit op verschillende manieren bevorderen. Het verbeteren en op peil houden van menselijke kennis en vaardigheden is daarbij een cruciale randvoorwaarde, zo bevestigen recente OESO-studies. Dit kan direct door te investeren in menselijke kennis op verschillende niveaus: in het reguliere onderwijs en via uiteenlopende vormen van scholing in brede zin. Een leven lang leren is hierbij de verzamelterm. Een adequaat niveau van kennis en vaardigheden is ook noodzakelijk voor de verspreiding van nieuwe technologieën en de ontwikkeling en verspreiding van innovaties, beide ook sleutelfactoren voor een evenwichtige economische groei.

In het kader van de veranderende arbeidspatronen gaat het er vooral om onderwijs en scholing enerzijds en de arbeidsmarktbehoeften en -wensen anderzijds beter op elkaar te laten aansluiten, zowel aan het begin van de arbeidsloopbaan als in de periode daarna. Individuen dragen hierbij zelf een verantwoordelijkheid, maar dat geldt ook voor de werkgevers, die immers alle belang hebben bij een goede personeelsvoorziening. De overheid heeft – als hoeder van het algemeen belang – de verantwoordelijkheid om de juiste

randvoorwaarden te creëren en zorg te dragen voor passende instituties. Bij de onderdelen over onderwijs en scholing in dit rapport speelt deze problematiek een prominente rol.

Veranderende arbeidspatronen bieden kansen en bedreigingen voor het verloop van de arbeidsproductiviteit. Kansen dienen zich aan als het lukt om combinaties van en overgangen tussen leren en andere activiteiten te versoepelen, waardoor 'regelmatig onderhoud' van kennis en vaardigheden gedurende de arbeidsloopbaan een normaal patroon wordt. Het behoeft geen betoog dat hiermee de life-time productiviteit van de beroepsbevolking kan worden vergroot en de overgang naar een hoogproductieve kenniseconomie kan worden bevorderd. Er zijn echter ook bedreigingen. In de hectiek van de alledaagse bedrijfsvoering is de druk van de kortetermijnbelangen veelal dominant, hetgeen ten koste kan gaan van een langetermijnbeleid. Ad-hocbeleid is dan het gevolg. Een voorbeeld zijn de knelpunten in de personeelsvoorziening, waardoor de ruimte voor verlof beperkt wordt en de werkstress hoog kan oplopen, met alle risico's van arbeidsuitval door ziekte of arbeidsongeschiktheid van dien. In mkb-bedrijven is de vervangingsproblematiek vaak pregnanter en moeilijker op te lossen dan in grote arbeidsorganisaties.

Veranderende arbeidspatronen en de inkomensontwikkeling
In paragraaf 4.2.4 wordt geconstateerd dat mensen die kinderen krijgen er na de gezinsvorming in inkomen vaak sterk op achteruitgaan bij gelijktijdig hogere gezinslasten (het gezins- of kinderdal) om vervolgens weer een flinke stijging van het besteedbaar inkomen te ondergaan als het gezin na verloop van tijd kleiner wordt en de partner weer (meer) gaat werken of de oudere kinderen zelf inkomsten krijgen.
Sinds het eind van de jaren zeventig is de inkomensgroei van kinderloze paren substantieel groter geweest dan de inkomensgroei van gezinnen. Tegen deze achtergrond wordt wel gepleit voor maatregelen om desgewenst het beschikbaar inkomen over de levensloop iets af te vlakken, bijvoorbeeld door de hoge financiele lasten van het opvoeden van kinderen over een langere fase uit te smeren.

De centrale vraag is hier waar de individuele verantwoordelijkheid ophoudt en de overheid in beeld komt. Vanuit de overheid vinden diverse overdrachten in de richting van gezinnen plaats via de fiscus, kinderbijslag en tegemoetkomingen. Eventuele uitbreiding van het instrumentarium om het levensloopinkomen beter te spreiden, moet in een bredere context worden gezien. Naarmate er bijvoorbeeld meer spaarsystemen tot stand komen (zie verder par. 5.5), zijn er ook modaliteiten denkbaar voor een gelijkmatiger inkomensspreiding over de levensloop (kredietfaciliteiten), die tevens recht doen aan een grotere mate van eigen verantwoordelijkheid.

5.3.2 Veranderende arbeidspatronen en de uitdagingen voor werkgevers

De veranderende arbeidspatronen en de gesignaleerde knelpunten hebben hun weerslag op de arbeidsorganisaties. Met het verschuiven van de krachtsverhoudingen op de arbeidsmarkt ten gunste van arbeidsaanbieders is het in het belang van arbeidsorganisaties om zich hieraan aan te passen. Door de toenemende flexibiliteit dienen zich kansen aan om categorieën werknemers met uiteenlopende arbeidswensen in de arbeidsorganisatie in te passen. Werkgevers kunnen personeelstekorten voorkomen door inventief en innovatief *human resource management*.

Paragraaf 4.2.3 formuleert een aantal uitdagingen voor arbeidsorganisaties. Een krappe arbeidsmarkt noodzaakt werkgevers een aantrekkelijk werkklimaat te bieden. Het gaat daarbij om uiteenlopende aspecten: de kwaliteit van de werkplek en werkomgeving, carrièremogelijkheden (ook voor deeltijdwerkers en herintreders) en arbeidsvoorwaarden op maat (materieel en immaterieel). De toenemende flexibiliteit van arbeidsorganisaties biedt kansen om rekening te houden met specifieke omstandigheden van (potentiële) arbeidskrachten, bijvoorbeeld door arbeidstijden aan te passen of door vormen van telewerken toe te passen. De mogelijkheden van meer maatwerk bij de inrichting van het werk bieden arbeidsorganisaties ook kansen om de potenties van de stille reserves beter te benutten. Hier moet nog een flinke slag worden gemaakt, aangezien – hoe begrijpelijk ook – kortetermijnoplossingen in het wervings- en aannamebeleid van werkgevers met specifieke personeelsknelpunten (intensievere werving, betere arbeidsvoorwaarden) nog sterk domineren. Enkele recente convenanten gericht op de arbeidsinschakeling van allochtone groepen laten zien dat de mogelijkheden nog lang niet uitgeput zijn. Creativiteit en doortastendheid lonen, zo blijkt. Voor kleinere bedrijven kunnen ook onderlinge vormen van samenwerking (bijvoorbeeld op het terrein van personeel en organisatie) alsook inspanningen van brancheorganisaties soelaas bieden.

Wanneer verlofregelingen op grotere schaal gemeengoed worden, vormt wel de vervanging van het verlofnemende personeel een belangrijk aandachtspunt. In een krappe arbeidsmarktsituatie kan dit een serieuze bottleneck voor de continuïteit van de ondernemingsactiviteiten vormen; dit geldt in het bijzonder voor kleinere bedrijven. Dit is een extra aansporing om de overgang van inactiviteit naar betaald werken te vergemakkelijken, zodat de arbeidsmobiliteit toeneemt en mensen die zich (tijdelijk) buiten de arbeidsmarkt bevinden, worden gestimuleerd (weer) betaalde arbeid te gaan verrichten.
Indien zich in een sector of bedrijf serieuze arbeidstekorten voordoen kan verder een beroep op werknemers(organisaties) worden gedaan om een lan-

gere werkweek mogelijk te maken. In een aantal CAO's is werktijdverlenging op vrijwillige basis nu al mogelijk.

5.4 Knelpunten en beleid: onderwijs en scholing

Herbezinning op de rol en positie van onderwijs en scholing
Vanuit het individu en de (arbeids)levensloop bezien concentreren diverse knelpunten zich rondom onderwijs en scholing. Gedurende de arbeidslevensloop spelen tekortkomingen op dit beleidsterrein met name aan het begin van de carrière (ontbreken van startkwalificaties), na tijdelijke terugtrekking van de arbeidsmarkt (bemoeilijkt herintreding op het 'oude' niveau) en gedurende het laatste deel van de arbeidsloopbaan (door onvoldoende onderhoud van kennis en vaardigheden). Hierdoor vermindert bijvoorbeeld het carrièreperspectief van herintreders (veelal vrouwen) en wordt de mogelijkheid van carrièrewisselingen bemoeilijkt. Kortom, de arbeidsmobiliteit wordt gedrukt met een negatief effect op de life-time arbeidsproductiviteit van de werkzame bevolking als gevolg.

Tegen de achtergrond van de afvlakkende groei van de potentiële beroepsbevolking en het streven naar een open, hoogproductieve kenniseconomie (met als belangrijke kenmerken een snel veranderende inhoud van functies en hogere kwaliteitseisen aan zowel werknemers als werkgevers) moet de conclusie dan ook zijn dat de veranderende arbeidspatronen noodzaken tot een herbezinning op de rol en positie van onderwijs en scholing gedurende de arbeidslevensloop. Een centrale beleidsopgave hierbij is om mensen in de verschillende fasen van hun arbeidslevensloop te motiveren (ook) zelf in hun eigen kennis en vaardigheden te investeren. Dit vereist dat de strikte volgtijdelijkheid van leren, werken en rusten, die nog steeds aan veel instituties ten grondslag ligt, wordt doorbroken. Het leven lang leren kan dan beter in de praktijk worden verankerd. Dat is natuurlijk niet alleen een verantwoordelijkheid van het individu in zijn positie van student, werknemer, zelfstandige of niet-werkende. Afhankelijk van de situatie is hier ook een verantwoordelijkheid voor werkgevers, sociale partners en de overheid.
Een andere beleidsopgave is het aanpassingsvermogen van het onderwijs- en scholingsaanbod te verbeteren, waardoor de pluriformiteit van de kennisvraag beter kan worden geaccommodeerd.

Aanzetten voor meer individuele keuzevrijheid en vraagsturing
Op grond van de paragrafen 3.3 en 4.3 kan worden geconstateerd dat er een ontwikkeling is naar meer individuele keuzevrijheid en vraagsturing. Aanzetten hiertoe zijn op alle niveaus waarneembaar.
- *Voortijdige schoolverlaters zonder startkwalificatie.* Op het laagste niveau zijn interessante voorstellen gedaan door de MDW-werkgroep *Voortijdig schoolverlaten*. Het gaat hierbij vooral om de suggestie om gratis scholingsvou-

chers ter beschikking te stellen aan voortijdige schoolverlaters ter bekostiging van (aanvullende) kwalificaties. Deze suggestie kan worden aangevuld met een (financiële) diplomeringsbonus.

- Bij de *scholing van werkenden*, grotendeels gefinancierd uit de O&O fondsen, tekent zich een verbreding af van een functiegericht en op de eigen onderneming geënt scholingsbeleid naar een meer algemeen employabilitybeleid dat de arbeidsorganisatie overstijgt. Daarnaast is er meer en meer sprake van een beleid dat gebaseerd is op het bieden van individueel maatwerk aan de werknemer. Voorbeelden van het laatste zijn de gedachtevorming over scholings- en ontwikkelingsplannen (POP) en de toekenning van persoonlijke opleidingsbudgetten in de vorm van een persoonlijke ontwikkelingsrekening (POR). Voor het employabilitybeleid is het van groot belang dat deze beweging doorzet. Met behulp van de POR kan in dit verband mogelijk een dubbelslag worden gemaakt. Allereerst bevordert de POR de employability van werknemers, ten tweede kan de POR helpen de sectorgrenzen van de O&O fondsen te doorbreken door de financiering van de POR (voor een deel) via deze fondsen te laten lopen. In aanvulling hierop kan, gezien de externe effecten van een breder bereik van de O&O fondsen, een overheidsrol worden overwogen.
- Voor *oudere werknemers* vormen de POP en de POR instrumenten die werkgevers en leidinggevenden dwingen om na te denken over de laatste fase van de arbeidsloopbaan. Wellicht maakt de invoering van dit type instrumenten discussies over andere maatregelen om scholingsinspanningen van oudere werknemers te stimuleren – zoals een wettelijk recht op educatief verlof (zoals in Zweden) of een extra fiscale scholingsaftrek – minder noodzakelijk.
  Verder is een omslag nodig in het denken bij werkgevers over scholing van oudere werknemers. Ten onrechte bestaat de indruk dat een investering in scholing voor deze categorie minder zou renderen dan scholing voor jongere collega's.
- Voor *werklozen* zijn opleidingstrajecten binnen bedrijven waarschijnlijk het meest effectieve arbeidsmarktinstrument. Om scholingsinspanningen te stimuleren zou ook voor hen die reeds over een startkwalificatie beschikken een systematiek als bij de voortijdige schoolverlaters kunnen worden overwogen. Verder kan voor die werklozen, die alleen kans op een baan hebben als zij gerichte scholing volgen, worden overwogen om – al dan niet als een deel van hun uitkering – in de vorm van scholingsvouchers uit te keren.
- Bij andere *tijdelijke inactieven* zoals loopbaanonderbrekers is het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het individu zelf om zijn of haar menselijk kapitaal gedurende deze periode van inactiviteit te onderhouden, zodat een mogelijke terugkeer naar een betaalde baan zo soepel mogelijk kan verlopen. Verder zal het bedrijfsleven in tijden van arbeidsmarktschaarste een sterke prikkel hebben om tijdelijk inactieven met aan-

trekkelijke scholingsarrangementen naar de arbeidsmarkt te lokken.
De overheid kan faciliterend optreden, bijvoorbeeld door de in dit rapport besproken spaarsystemen mogelijk te maken.
Mogelijkheden om weer toegang te krijgen tot informele scholingsvormen zijn terugkomdagen en stages voor loopbaanonderbrekers.
- Scholing als reïntegratieinstrument voor *arbeidsgehandicapten* is alleen effectief als er sprake is van maatwerk. De beleidsopties liggen hier dan ook bij een intensivering van de REA-instrumenten die dit maatwerk mogelijk maken. Dit zijn een 'pakket op maat' als werkgeversvoorziening en een persoonsgebonden budget als werknemersvoorziening, aangezien de betrokkene dan zelf kan kiezen voor een plaatsings- of herplaatsingsbudget in combinatie met een scholingstraject. Van beide mogelijkheden wordt momenteel maar beperkt gebruik gemaakt.

Fundamentele wijzigingen in het hoger onderwijs
In het voorgaande werden beloftevolle beleidsrichtingen geschetst die deels al deel uitmaken van de beleidsvorming. Ook in het hoger onderwijs worden interessante initiatieven ontplooid om knelpunten op te lossen. Zo zijn er in de hbo-sector bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden met werkgeversorganisaties met als doel de kloof tussen studeren en werken te verkleinen.

Incrementeel beleid zal in het hoger onderwijs waarschijnlijk niet volstaan om deze sector goed uit te rusten voor de uitdagingen van komende jaren. Heel nadrukkelijk is aan de orde hoe het hoger onderwijs beter kan inspelen op de toenemende pluriformiteit van de onderwijsvragers. Meer vraagsturing moet hier het leidend beginsel zijn.
Zeker nu het hoger onderwijs door budgettaire problemen onder druk komt te staan, is ook in toenemende mate de vraag actueel of een grotere private bijdrage van onderwijsontvangers soelaas kan bieden, vooral waar het onderwijs sterk aansluit op arbeidsmarktbehoeften.

In het Nederlandse hoger onderwijs (hbo, wo) loopt op dit moment circa 80 procent van de directe kosten via de overheid. Er zijn diverse redenen voor publieke financiering. Marktfalen (de positieve externe (of spillover) effecten van hoger onderwijs) en inkomenspolitieke overwegingen zijn de belangrijkste. Om deze reden zal publieke financiering zeker niet moeten verdwijnen, maar zij zal specifieker en daardoor effectiever moeten worden. Door meer private financiering mogelijk te maken, worden de individuele baten van hoger onderwijs sterker toegerekend aan de onderwijsontvanger. Dit is plausibel, aangezien afgestudeerden in het hoger onderwijs daar in het algemeen van profiteren door betere carrièremogelijkheden, hogere inkomens en immateriële baten (maatschappelijke status, interessantere banen etc.).
Om deze reden zou de overheidsbijdrage in de mastersfase geringer kunnen zijn dan in de bachelorsfase.

Private financiering hoeft overigens niet alleen via individuen te lopen. Ook werkgevers komen hierbij steeds meer in beeld. Bij een sterkere verankering van een leven lang leren, zullen ook werkgevers vormen van hoger onderwijs voor hun hoogopgeleide werknemers bij hbo- en universitaire opleidingen willen inkopen.

Een grotere private bijdrage van studenten is mogelijk door (naar hoogte te differentiëren) collegegelden te verhogen. Vraagsturing kan worden versterkt door (een deel van) de resterende overheidsbijdrage via vouchers vorm te geven. Met een voucher kan de student zelf de afstemming van onderwijs, werken en andere activiteiten in zijn of haar levensloop bepalen. Bovendien stimuleert een vouchersysteem concurrentie tussen onderwijsinstellingen en zou het daarmee de doelmatigheid van de onderwijsmarkt ten goede kunnen komen. Een ander voordeel van een vouchermodel is dat het kan worden verbreed naar andere doelgroepen (zie hierboven). Onderwijsvouchers hebben echter ook een aantal haken en ogen. Deze hebben betrekking op de condities die nodig zijn om een onderwijsmarkt waarin de vraag met vouchers wordt betaald te laten functioneren. Om ervaring met vouchers in het onderwijs op te doen, zijn onlangs experimenten op verschillende niveaus – waaronder binnen het hbo – gestart. Meer vraagsturing betekent overigens niet dat de overheid helemaal niet meer moet sturen. Overheidssturing blijft nodig in die delen van het hoger onderwijs waar maatschappelijk nuttige opleidingen anders zouden verdwijnen. Daarnaast zou het instrument van de differentiatie in de hoogte van de collegegelden intensiever kunnen worden benut om de maatschappelijke wenselijkheid van bepaalde opleidingen tot uitdrukking te brengen.

Noodzakelijke randvoorwaarde bij een grotere private financiering van het hoger onderwijs is de toegankelijkheid. De toegankelijkheid moet ook voor studenten uit de lagere inkomensklassen worden gewaarborgd. In Australië is ervaring opgedaan met de hier besproken systematiek. Uit die ervaring komt naar voren dat toegankelijkheid van het hoger onderwijs kan worden gegarandeerd door een stelsel van studieleningen te introduceren met een langlopende inkomensafhankelijke terugbetalingstermijn.
Uitgangspunt voor de Nederlandse situatie zou een combinatie van een gift en een lening kunnen zijn, zodat studenten zelf een groter deel van onderwijsinvestering dragen. Hierdoor hoeft een kleiner deel van de onderwijsuitgaven uit de algemene middelen te worden gefinancierd.
Uiteraard is bij een verschuiving naar meer vraagsturing goede monitoring noodzakelijk op aspecten als toegankelijkheid, kwaliteit en variëteit. Bij ongewenste effecten moet bijsturing vanuit de overheid mogelijk zijn. Een interessante modaliteit om publieke en private financiering te combineren is een systeem van ‘equity participation’. In dit systeem financiert de overheid een deel van de opleidingskosten in ruil voor een aandeel in het toekomstige

inkomen van het individu. Deze verkoopt als het ware een deel van zijn menselijk kapitaal aan de overheid waarmee hij of zij kan investeren in onderwijs. In ruil voor dit aandeel verlangt de overheid dividendbetalingen die afhankelijk zijn van het 'rendement'. Dit betekent uiteraard wel dat op het moment van terugbetaling de marginale lastendruk van betrokkene oploopt.

5.5 Knelpunten en beleid: regelingen voor sociale bescherming

Aanpassingen door veranderende arbeidspatronen
Bij de inrichting en vormgeving van het wettelijke stelsel van sociale zekerheid is destijds in grote mate uitgegaan van een standaardwerknemer, te weten een (buitenshuis werkende) alleenverdiener. Tevens is daarbij uitgegaan van een standaardlevensloop voor mannen (met een ononderbroken voltijds arbeidsdeelname gedurende de beroepsgeschikte leeftijd) en een standaardlevensloop voor vrouwen (met gedurende de beroepsgeschikte leeftijd een korte periode van betaalde arbeid, gevolgd door een lange periode van onbetaalde zorgarbeid). In de afgelopen decennia hebben veranderende arbeidspatronen en de zogeheten nieuwe risico's geleid tot diverse aanpassingen in de wettelijke sociale zekerheidsregelingen. Daarnaast zijn diverse wettelijke en arbeidsvoorwaardelijke regelingen op het terrein van arbeid en zorg tot stand gebracht, die inspelen op de behoefte bij werkenden aan variatie in arbeidspatronen gedurende de levensloop. Naast voorzieningen op het gebied aan kinderopvang gaat het daarbij in toenemende mate om regelingen die werkenden in staat stellen de tijd besteed aan betaalde arbeid aan te passen aan hun voorkeuren tijdens de verschillende levensfasen. Voor arbeidspensioenregelingen, die van oudsher ook uitgingen van de hierboven aangeduide standaardwerknemer, geldt dat veel van deze regelingen in de loop der jaren aanpassingen hebben ondergaan met het oog op ontwikkelingen in arbeidspatronen.

Knelpunten op diverse deelterreinen
Vanuit het perspectief van veranderende levenslopen waarbij in toenemende mate sprake is van transities op de arbeidsmarkt en het combineren van posities dan wel activiteiten (zoals arbeid, zorg, scholing), is in paragraaf 3.4 een aantal knelpunten op het terrein van sociale zekerheid, arbeid en zorg, en arbeidspensioenen in kaart gebracht. Deze hebben te maken met keuzes die individuen gedurende hun beroepsgeschikte leven maken. Het begrip 'keuze' behoeft overigens wel relativering, aangezien in veel gevallen geen sprake is van een volledig vrije keuze.

Keuzes die leiden tot kortere of langere onderbrekingen van de loopbaan, kunnen ongunstig uitwerken voor de socialezekerheidspositie van betrokkene en hebben ook consequenties voor het arbeidspensioen. Voor bepaalde

vormen van verlof en voor loopbaanonderbreking als bedoeld in de Wet financiering loopbaanonderbreking (onbetaald verlof voor een periode van maximaal 18 maanden) zijn nadelige gevolgen in de sfeer van de sociale zekerheid inmiddels in zekere zin ondervangen, maar daarbij is geen sprake van een sluitende regeling. Voor andere vormen van verlof en loopbaanonderbreking is hier niet in voorzien.
Verder beperken knelpunten in de sfeer van de kinderopvang de keuzevrijheid van individuen ten aanzien van de combinatie van arbeid en zorg, waardoor zij zich gedwongen zien te stoppen met het verrichten van betaalde arbeid. Voorzover zij later herintreden, is dit veelal in een functie van een lager niveau dan voorheen.

In de huidige maatschappelijke en politieke discussie speelt vooral de vraag of de bestaande wettelijke en arbeidsvoorwaardelijke regelingen voor verlof en loopbaanonderbreking toereikend zijn. Meer in het algemeen is een aandachtspunt of met het grotendeels verdwijnen van kostwinnersbepalingen in de sociale zekerheid, de inkomensbescherming van personen die thans de zorg voor kinderen hebben (en van bijvoorbeeld mantelzorgers) toereikend is.

Ook voor werknemers met een flexibele arbeidsrelatie geldt dat zij te maken hebben met – veelal kortere – onderbrekingen van de loopbaan. In het bijzonder de referte-eisen van de WW kunnen een knelpunt zijn. Ook de toegankelijkheid van pensioenregelingen is voor deze groep een aandachtspunt.

Een aandachtspunt vormen verder nog resterende prikkels in sociale regelingen gericht op vervroegde uittreding.

Specifieke knelpunten oplossen met gericht beleid
Voorzover thans sprake is van specifieke knelpunten, is het gewenst hiervoor via gericht beleid oplossingen te zoeken. Van de in paragraaf 4.3 geïnventariseerde beleidsopties spreekt een versterking van het opbouwelement in de WW aan, als mogelijkheid om meer rekening te houden met het arbeidspatroon van personen die vanwege onderbreking van de loopbaan niet aan de referte-eisen voldoen en van werknemers met een flexibele arbeidsrelatie. Daarnaast is het gewenst nog bestaande belemmeringen in de sociale verzekeringen voor het opnemen van onbetaald verlof en voor andere vormen van loopbaanonderbreking zoveel mogelijk weg te nemen.
Dat knelpunten op het gebied van de kinderopvang moeten worden opgelost, behoeft eigenlijk geen betoog. Het stemt dan ook positief dat dit vraagstuk thans hoog op de politieke agenda staat.

De incentivestructuur van vervroegde uittredingsregelingen kan verder worden verbeterd. Flexibele en prepensioenregelingen dienen de gevolgen van vervroegde uittreding zoveel mogelijk op actuarieel zuivere wijze tot uitdrukking te brengen. In de werknemersverzekeringen kunnen rechten en plichten van oudere werknemers meer in balans worden gebracht, onder meer door middel van herinvoering van de sollicitatieplicht voor personen van 57½ jaar en ouder.

Wat knelpunten in arbeidspensioenregelingen betreft, kan worden vastgesteld dat sociale partners reeds geruime tijd doende zijn een moderniseringsslag te maken en dat de eerste effecten hiervan inmiddels zichtbaar zijn. Zo is in toenemende mate sprake van een vergroting van individuele keuzemogelijkheden. Verschillende pensioenfondsen hebben de franchise verlaagd en verder is sprake van een relatieve toename van het aandeel actieve deelnemers met een middelloonregeling en van een afname van het aandeel actieve deelnemers met een zuivere eindloonregeling. Deze trend verdient ondersteuning, aangezien een middelloonregeling beter past bij een gevarieerde arbeidslevensloop. Daarnaast is sprake van een afname van het aandeel werknemers voor wie een toetredingsleeftijd geldt. Een verdere vergroting van met name de toegankelijkheid van pensioenregelingen blijft niettemin wenselijk.

Meer principiële aandachtspunten
Gelet op de voor arbeidspatronen relevant te achten tendens van een toenemende keuzevrijheid op het terrein van arbeidsvoorwaarden en de meer algemene trend tot individualisering, is verder een belangrijk aandachtspunt dat de huidige wettelijke socialezekerheidsarrangementen geen ruimte laten voor individuele keuzes. Het is daarbij de vraag in hoeverre dit mogelijk is binnen regelingen die vanwege de aard van het risico een hoog solidariteitsniveau kennen. Een andere vraag is of de huidige collectieve, uniforme en op solidariteit gebaseerde regelingen nog voldoende recht doen aan het veranderende karakter van sociale risico's die niet steeds volledig buiten de invloedssfeer van betrokkenen liggen, maar in toenemende mate ook elementen kunnen bevatten waarover personen op individueel niveau keuzes kunnen maken. Het punt daarbij is of bestaande collectieve regelingen een voldoende mate van verantwoordelijkheid bij het individu leggen ten aanzien van risico's die door deze regelingen worden gedekt en waarvan het intreden en de duur mede het gevolg kunnen zijn van eigen keuzes of gedrag. Een ander aspect is dat personen die in gezinsverband leven, ook mogelijkheden hebben om risico's van inkomensderving binnen het huishouden op te vangen.

De verder toenemende variëteit aan arbeidspatronen en de daarmee samenhangende knelpunten in de sfeer van de sociale bescherming vragen om een

verdere toesnijding van het beleid op deze ontwikkelingen. Vanuit het perspectief van veranderende levenslopen en daarmee samenhangende transities op de arbeidsmarkt zou de inzet daarbij moeten zijn het wegnemen of verminderen van knelpunten die belemmeren dat individuen een eigen invulling kunnen geven aan hun arbeidslevensloop. In de kern gaat het hierbij evenals bij het beleidsterrein van onderwijs en scholing om het faciliteren van transities, met het oog op een optimale arbeidsparticipatie gedurende de beroepsgeschikte leeftijd. Diverse onderling samenhangende noties spelen daarbij een rol, zoals keuzevrijheid, individuele verantwoordelijkheid en combineerbaarheid van arbeid en privé (waaronder zorg). Dergelijke thema's vormen ook onderdeel van een bredere sociaal-politieke discussie over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen individu, collectiviteit en overheid.

Doordenking verantwoordelijkheidsverdeling op de beleidsagenda
Bij een verdere doordenking van de verantwoordelijkheidsverdeling rijst de vraag in hoeverre er, gezien de toenemende keuzevrijheid op het terrein van arbeidsvoorwaarden, de individualiseringstrend en het veranderende karakter van sociale risico's, verschuivingen wenselijk zijn van publieke arrangementen met een grote mate van risicosolidariteit naar arrangementen met meer individuele keuzevrijheid en individuele verantwoordelijkheid. Deze vraag kan niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. De mate waarin een dergelijke verschuiving kan plaatsvinden zal per risico moeten worden bezien.

Zo leent het *werkloosheidsrisico*, dat vanwege zijn specifieke kenmerken algemeen als onverzekerbaar op de particuliere verzekeringsmarkt wordt beschouwd, zich hier slechts in beperkte mate voor. Het werkloosheidsrisico is immers voor een belangrijk deel afhankelijk van de economische ontwikkeling. Verder spelen ook factoren als scholingsgraad van de werknemer, leeftijd en beroep een rol. Niettemin kunnen individuele afwegingen van invloed zijn op met name de duur van de werkloosheid, bijvoorbeeld waar het gaat om afwegingen van de werknemer/werkloze omtrent de aanvaardbaarheid van een nieuw dienstverband of een zelfstandige beroepsuitoefening. Ook de lengte van de werkloosheidsuitkering kan hierbij een rol spelen. Op macroniveau blijkt de relatieve uitkeringshoogte ('replacement rate') een belangrijke determinant te zijn van de evenwichtswerkloosheid.

Het risico van *ziekte en arbeidsongeschiktheid* is in sterkere mate van individuele aard. Het hangt samen met aan het individu verbonden medische factoren, zij het dat diverse andere factoren kunnen bijdragen aan het ontstaan alsmede het voortduren van arbeidsongeschiktheid. Daarbij kan het onder meer gaan om factoren die verband houden met de arbeidssituatie, met de werking van de gezondheidszorg en om mogelijkheden voor reïntegratie.

Ook de opstelling en medewerking van het individu ten aanzien van de aanpak van het ziekteverzuim kan gewicht in de schaal leggen. Voor personen met restcapaciteiten zou een zekere mate van verschuiving naar arrangementen met meer individuele keuzevrijheid en individuele verantwoordelijkheid werkhervatting kunnen stimuleren.

Voor de zogeheten nieuwe risico's op het terrein van *arbeid en zorg*, waar keuzeaspecten in sterkere mate een rol spelen, lijken hier de meeste mogelijkheden te liggen. Dit neemt niet weg dat ook voor dergelijke risico's een bepaalde mate van collectieve dekking uit maatschappelijk oogpunt gewenst kan zijn. Daarbij dient bedacht te worden dat keuze-elementen niet steeds in even sterke mate aan de orde behoeven te zijn (bijvoorbeeld bij verlof ingeval van 'calamiteiten').

Behalve de afweging tussen collectieve en individuele verantwoordelijkheid is de vraag aan de orde wat de optimale collectiviteit is om bepaalde risico's te verevenen en voorzieningen te treffen in het kader van sociale bescherming. Daarbij valt te constateren dat steeds meer regelingen worden getroffen op het niveau van het georganiseerde bedrijfsleven. Wat de inkomensbescherming betreft, gaat het dan vooral om aanvullingen ten opzichte van publieke regelingen. Verantwoordelijkheid op mesoniveau kan – afhankelijk van de aard van het risico – op zichzelf bijdragen aan een goede balans tussen (risico)solidariteit en efficiëntie en maakt het beter mogelijk om de behoeften van arbeidsorganisaties en werknemers op elkaar af te stemmen. Vanzelfsprekend dient de overheid verantwoordelijk te blijven voor een voldoende mate van inkomenssolidariteit.

Geïntegreerde spaarsystemen
Bovenstaande analyse leidt tot de conclusie dat er duidelijke voordelen zijn verbonden aan geïntegreerde spaarsystemen zoals het in paragraaf 4.4.3 geschetste model voor een 'gemengde verzekering'. Dit model gaat uit van drie pijlers met een per pijler afnemende mate van collectiviteit en solidariteit en toenemende mate van keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid. De eerste pijler biedt een basisdekking bij inkomensderving met een maximale solidariteit. In de tweede pijler gaat het om (verplichte) individuele opbouw van rechten, op CAO- of bedrijfstakniveau georganiseerd. Volledig individuele spaar- en verzekeringsvormen zitten in de derde pijler. De verhouding tussen de pijlers hangt samen met de mate waarin risico's individueel beïnvloedbaar zijn. De in de tweede pijler opgebouwde aanspraken kunnen onder bepaalde condities worden aangewend voor scholing, zorg en andere vormen van verlof, maar ook – in aanvulling op de eerste pijler – bij werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensionering. Het voordeel van een geïntegreerde benadering is dat meer samenhang tussen arrangementen kan worden gerealiseerd; zo kunnen pensioenbesparingen dan mede worden aange-

wend voor verlof of scholing. Individuele keuzemogelijkheden tussen werken, zorgen, scholing en vrije tijd worden vergroot. Via een kredietfaciliteit zou een gelijkmatiger inkomensspreiding over de levensloop mogelijk worden. Tegelijkertijd biedt een dergelijk systeem – conform het uitgangspunt van dit rapport – een forse prikkel tot arbeidsparticipatie. Het langdurig interen op het tegoed drukt immers het toekomstige inkomen, met name het pensioen.

De vormgeving van een dergelijk model behoeft wel nadere doordenking. Zo zou bij een regeling die voor meerdere doelen kan worden ingezet, voorkomen moeten worden dat werknemers die relatief vaak werkloos zijn of die te maken krijgen met ziekte en arbeidsongeschiktheid, minder of geen middelen overhouden voor bijvoorbeeld scholing. Het blijvend investeren in menselijk kapitaal dient juist te worden bevorderd. Meer in het algemeen zullen zich problemen voordoen bij diegenen die te weinig rechten kunnen opbouwen (veelal lage inkomensgroepen). Een negatief saldo aan het eind van het werkzame leven zou kunnen worden kwijtgescholden, maar dat schept weer een probleem op het vlak van *moral hazard*. De mogelijkheid tot 'rood staan' zou daarom beperkt kunnen worden tot de periode van het kinderdal. Verder is de vraag in hoeverre binnen de collectiviteit in de tweede pijler sprake zou moeten zijn van risicosolidariteit, zoals bij arbeidspensioenen. Een en ander vereist nadere uitwerking en regelgeving ten aanzien van de opbouw en aanwending van de aanspraken. Niettemin biedt de hier geschetste benadering op wat langere termijn goede mogelijkheden om te komen tot sociale arrangementen die meer afgestemd zijn op een gevarieerde levensloop en bijdragen tot een optimale arbeidsparticipatie.

5.6 Tot slot

De persoonlijke keuzes in de arbeidslevensloop vinden in een maatschappelijke context plaats. Het sociaal-economisch beleid geeft mede sturing aan die keuzes. De incentivestructuur zou gericht moeten zijn op een optimale arbeidsparticipatie van individuen gedurende de beroepsgeschikte leeftijd. Dit betekent dat individuen, uitgaande van het beginsel van economische zelfstandigheid, keuzes kunnen maken ten aanzien van de intensiteit van hun arbeidsdeelname in de verschillende levensfasen. Dit impliceert onder meer dat mensen die (tijdelijk) gas terugnemen op de arbeidsmarkt, volop de kans moeten krijgen op een later moment weer volwaardig te kunnen participeren. Keuzes van nu mogen keuzes voor de toekomst immers niet afsluiten.

In dit rapport zijn op diverse beleidsterreinen beleidsopties beschreven om overgangen binnen de arbeidsmarkt en tussen de arbeidsmarkt en aanpalende segmenten te faciliteren, waardoor individuele keuzemogelijkheden wor-

den vergroot. Zowel bij onderwijs en scholing als bij sociale bescherming zijn beloftevolle beleidsaanzetten waarneembaar, die dezelfde richting uit wijzen: sterkere persoongebonden rechten en verantwoordelijkheden. Deels vertaalt zich dat in concreet beleid (verlofsparen, persoonlijke ontwikkelingsrekeningen), deels betreft het experimenten (scholingsvouchers). Er doen zich daarbij interessante mogelijkheden voor om via geïntegreerde spaarsystemen aanpalende beleidsterreinen te integreren. Keuzevrijheid wordt zo gekoppeld aan een grotere individuele verantwoordelijkheid.

Dit type beleidsvernieuwingen verdient steun en verdere uitwerking. Incrementeel beleid zal op de langere termijn waarschijnlijk niet kunnen volstaan. Er is een nieuwe doordenking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen individu, georganiseerd bedrijfsleven en overheid nodig. Voor de komende jaren vormt dit een belangrijke beleidsopgave op sociaal-economisch terrein.