

Hoofdstuk 3

Naar een ontspannen arbeidsmarkt: basisinkomen en levensloopbeleid

Loek Groot

3.1 Inleiding

In deze bijdrage wordt de ontspannen arbeidsmarkt gezien vanuit conceptueel perspectief (par. 3.2) en aan de hand van twee beleidsrapporten (par. 3.3). In de daaropvolgende paragraaf (par. 3.4) wordt het basisinkomen besproken in het licht van de ontspannen arbeidsmarkt en het levensloopbeleid en wordt het vormgegeven als eerste pijler in een driepijlermodel van sociale zekerheid.

3.2 De ontspannen arbeidsmarkt en levensloop in conceptueel perspectief

Hoewel iedereen weet wat wordt bedoeld met een arbeidsmarkt die ruim of krap is, flexibel of rigide, dynamisch of statisch, is het veel minder duidelijk wat we moeten denken van een arbeidsmarkt die ontspannen is of waar het er ontspannen aan toegaat. Wat is het tegendeel van een ontspannen arbeidsmarkt? Zijn we al op weg naar een ontspannen arbeidsmarkt? Kun je dat op enigerlei wijze meten?¹ Wat moet er allemaal veranderen en wat wil men bereiken met een ontspannen arbeidsmarkt? Vereist de ontspannen arbeidsmarkt ook dat de bevoorrechte positie van betaalde arbeid wordt losgelaten? Wat wordt verstaan onder arbeid op maat, ‘*lifetime flexibility*’, economische zelfstandigheid, keuzevrijheid, het combineren van arbeid en zorg, duurzaam participeren en duurzaam niet-participeren, tijdsautonomie, en andere termen die met een ontspannen arbeidsmarkt in verband kunnen worden gebracht?

Hoewel de ontspannen arbeidsmarkt denkbaar is in vele soorten en maten, gaat het in essentie om de mate waarin naar keuze de mix van betaalde arbeid, onbetaalde arbeid en vrije tijd kan worden afgestemd op specifieke omstandigheden en wensen, die op hun beurt veelal samenhangen met de levensfase waarin men zich bevindt en de overeengekomen taakverdeling in het huishouden waartoe men behoort. De mate waarin mensen die keuzevrijheid krijgen hangt in het huidige stelsel in grote mate af van de toegang tot de sociale zekerheid en het gevoerde levensloopbeleid.

Eerst zal nader worden gedefinieerd wat een ontspannen arbeidsmarkt niet is, om zo te komen tot een kale definitie van wat het zou kunnen zijn. Vervolgens zal worden betoogd dat het type ontspannen arbeidsmarkt dat de voorkeur krijgt, sterk afhangt van welke constituerende waarde van de ontspannen arbeidsmarkt, keuzevrijheid

1. Goodin (2001) en Van der Veen & Groot (2006) meten de mate van post-productivisme in OECD-landen. In Van der Veen & Groot (2006) worden de verkiezingsprogramma's van de Tweede Kamerverkiezing 2006 beoordeeld naar de mate waarin ze een ontspannen arbeidsmarkt belemmeren dan wel bevorderen. In het eerste deel van deze bijdrage zijn dan ook veel inzichten verwoord die tot stand zijn gekomen door de samenwerking met Robert van der Veen.

of economische zelfstandigheid, men het zwaarst wil laten wegen. In paragraaf 3.3 wordt de historische context van de discussie over de ontspannen arbeidsmarkt en in het verlengde daarvan, het te voeren levensloopbeleid, belicht aan de hand van twee beleidsrapporten. Deze discussie mondde begin deze eeuw uit in het voorstel van levensloopparen, maar heeft met de inmiddels ter ziele gegane levenslooprekening een valse start gehad. In paragraaf 3.4 worden een aantal argumenten gegeven waarom het basisinkomen als eerste pijler in een driepijlermodel de idealen van de ontspannen arbeidsmarkt en een moderne levensloop kan realiseren.

Het voorvoegsel 'ontspannen' bij ontspannen arbeidsmarkt wekt wellicht de suggestie van de 'vrijtijdssamenleving'. In de vrijtijdssamenleving, wat men zich daar ook bij voor mag stellen, is weliswaar sprake van een ontspannen arbeidsmarkt, maar ze vallen niet samen. Een eenvoudig tegenvoorbeeld laat dat zien. De Scandinavische landen, Zweden voorop, worden vaak als voorbeeld genoemd als men het heeft over de ontspannen arbeidsmarkt. Dat zijn echter niet bepaald de eerste landen waaraan men denkt als 'vrijtijdssamenlevingen'. De volledige werkweek is daar niet korter dan in andere westerse landen. De arbeidsparticipatie (in personen gerekend) is daar, internationaal gezien, uitzonderlijk hoog. Een fijnmazig netwerk van actieve arbeidsmarktprogramma's zorgt ervoor dat mensen die een werkloosheidsuitkering ontvangen zo snel mogelijk terugkeren tot de reguliere arbeidsmarkt. Niettemin is daar wel sprake van een ontspannen arbeidsmarkt. Arbeid en zorg kunnen gemakkelijk met elkaar worden gecombineerd en er zijn allerlei regelingen en voorzieningen waardoor het arbeidsleven van Sven en Tove een minder rechtlijnig verloop kent dan dat van Jan en Marie. Zweden voerde het ouderschapsverlof van maar liefst 64 weken al in 1974 in, met een salariscompensatie tot 90%. In Noorwegen kunnen ouders sinds 1993 kiezen tussen 42 weken volledig betaald ouderschapsverlof of 52 weken met een vergoeding van 80%. Een deel daarvan is exclusief bestemd voor de man onder de conditie 'use it or lose it'.

De onverenigbaarheid van een ontspannen arbeidsmarkt met de rechtlijnige levensloop wijst erop dat een ontspannen arbeidsmarkt ook strijdig is met wat bekendstaat als het kostwinnersmodel. In het zuivere kostwinnersmodel werkt de man, vanaf het moment van schoolverlaten tot aan zijn pensioen, voltijds, en de vrouw, als partner van de kostwinner, draagt primair de verantwoordelijkheid voor de zorg voor kinderen en het huishouden, en voor zover zij inkomen uit arbeid verwerft is dit een bijverdienste, aanvullend op het hoofdkomen. Nog in de jaren vijftig van de vorige eeuw volgde voor een vrouw in overheidsdienst op het moment van trouwen automatisch ontslag, als het ware een preventieve maatregel ter voorkoming van fricties bij het combineren van arbeid en zorg. Bij een moderne arbeidsmarkt is de kleinste eenheid een taakcombineerder, liefst met variatie M/V en over de levensloop. Dit vereist de omvorming van de standaard taakverdeling tussen de (maat)man en de (huis)vrouw tot een meer geschakeerd patroon. Het is daarom niet overdreven te stellen dat de roep om een ontspannen arbeidsmarkt voor een groot deel zijn inspiratie vond in het willen vervangen van het kostwinnersmodel. Zo heeft de Commissie Toekomstscenario's Herverdeling Onbetaalde Arbeid in haar rapport *Onbetaalde zorg gelijk verdeeld* (1995) mogelijke scenario's voor de verdeling van (on)betaalde arbeid opgesteld, waarvan later door het Paarse kabinet in de nota *Naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg* (1999) het combinatiescenario werd gekozen als uitgangspunt voor het beleid. Niet arbeid óf zorg, zoals in het traditionele

kostwinnersmodel het geval is, maar het kunnen combineren van arbeid én zorg werd de leidraad.

Juist door het ontbreken van voorzieningen om arbeid en zorg te combineren, met name een chronisch tekort aan adequate kinderopvang en slechts rudimentaire verloffaciliteiten, heeft de toegenomen arbeidsparticipatie van de vrouw zich voornamelijk geconcentreerd in parttimewerk (het combineren van zorg en arbeid door het zogenaamde 'doe-het-zelf in deeltijd', zie Schippers en Plantenga 2001). Het kostwinnersmodel werd dan ook geleidelijk vervangen door het anderhalfverdienersmodel als dominant huishoudentype. Hiermee wordt echter de doelstelling van een gelijke verdeling van zorgtaken, zoals beoogd door het combinatiescenario, niet gerealiseerd: de man blijft overwegend kostwinner en de vrouw kan in het gunstigste geval, als kinderopvang al beschikbaar en betaalbaar is, in deeltijd werken door een deel van de zorgtaken uit te besteden. Voorts blijkt een groot deel van de huishoudens met jonge kinderen er financieel niet wijzer van te worden als de vrouw, met name de laaggeschoolden onder hen, betaalde arbeid gaat verrichten. Daar komt nog bij dat de mate van economische zelfstandigheid die met een kleine deeltijd baan wordt gerealiseerd uiterst kwetsbaar is. De 'twee keer driekwart baan', het huishouden met twee grote deeltijd banen, is nog steeds een zeldzame combinatie, terwijl verwacht zou mogen worden dat onder het combinatiescenario dit type huishouden tamelijk frequent zou moeten voorkomen, zeker in gezinnen met jonge kinderen. Kortom, het kostwinnersmodel is, wellicht door het ontbreken van levensloopbeleid en onvoldoende voorzieningen die het combineren van arbeid en zorg vergemakkelijken, in rap tempo geëvolueerd in het anderhalfverdienersmodel, wat terecht de benaming 'het gematigde kostwinnersmodel' heeft gekregen, zonder zorgzelfstandigheid van de man, en een beperkte, kwetsbare economische zelfstandigheid van de in deeltijd werkende vrouw.

Om de gewenste combinatie van gemiddelde arbeidstijd, arbeidsparticipatie en verdeling van zorgarbeid te realiseren zijn allerlei voorzieningen (kinderopvang), regelingen (verloffaciliteiten, Wet aanpassing arbeidsduur) en prikkels (subsidies, belastingkortingen e.d.) nodig. Deze instrumenten moeten ertoe leiden dat ieder de balans kan vinden in tijd voor studie, zorg, arbeid, bezinning, vorming en ontspanning, met op macroniveau het gewenste niveau van arbeidsparticipatie. In termen van duurzaam participeren en duurzaam niet-participeren betekent dit dat het arbeidspatroon van de werkenden, zoals in het kostwinnersmodel, niet zodanig mag zijn dat zij alle zorgverantwoordelijkheid ontlopen en daardoor mogelijk ook hun zorgzelfstandigheid verliezen. Omgekeerd geldt dat voor degenen die hun loopbaan onderbreken of op een laag pitje zetten de aansluiting met de arbeidsmarkt moet worden gehandhaafd. Het gaat om een goede mix van zorgzelfstandigheid, economische zelfstandigheid en keuzevrijheid.

Het is dan ook niet toevallig dat onder de noemer van een ontspannen arbeidsmarkt totaal verschillende soorten arbeidsbestel kunnen worden geschaard. 'Arbeid op maat', een andere term voor een ontspannen arbeidsmarkt, wil zeggen dat burgers zelfstandig kunnen beslissen over de gewenste combinatie van betaalde arbeid, onbetaalde arbeid en vrije tijd. De ontspannen arbeidsmarkt probeert in de eerste plaats te bewerkstelligen dat mensen in het arbeidzame leven een redelijke mate van keuzevrijheid hebben in het mixen en afwisselen van betaalde arbeid, onbetaalde arbeid en vrije tijd over de levensloop. Het gaat echter niet louter alleen om keuzevrijheid in het combineren van arbeid, zorg en vrije tijd, maar om het com-

bineren met behoud van zorg- en economische zelfstandigheid. Veelzeggend in dit verband is de titel *Kansen op combineren: arbeid, zorg en economische zelfstandigheid* (Ministerie van SZW 1997). In deze trits wijst 'kansen op combineren' op de keuzevrijheid, en 'arbeid, zorg en economische zelfstandigheid' duidt op het zodanig combineren van arbeid en zorg dat de economische zelfstandigheid gewaarborgd is. De zorgzelfstandigheid is hier stiefmoederlijk bedeed, zoals ook betaalde arbeid in overheidspublicaties doorgaans een bevoorrechte rol krijgt boven onbetaalde arbeid. Tekenend voor de bevoorrechte plaats van betaalde boven onbetaalde arbeid, en in het verlengde hiervan van economische zelfstandigheid boven zorgzelfstandigheid, is dat beleidsmakers vaak oproepen tot verhoging van de arbeidsparticipatie, verlenging van de werkweek of verhoging van de pensioenleeftijd, maar zelden erkennen dat de participatie en inzet aan onbetaalde arbeid moet stijgen. Hoewel de officiële doelstelling van het overheidsbeleid in deze nota is dat iedere burger de beschikking moet krijgen over 'passende mogelijkheden om in eigen levensonderhoud te voorzien en zijn/haar zorgverantwoordelijkheid te vervullen' bestaat de spanning toch vooral tussen enerzijds het bevorderen van de economische zelfstandigheid en anderzijds het bieden van keuzevrijheid. Ook zonder zorgzelfstandigheid is de afweging tussen beide een moeilijke. Ligt de nadruk vooral op keuzevrijheid, dan is bevordering van de economische zelfstandigheid hooguit medebepalend tot hoever men kan gaan in de uitbouw van de ontspannen arbeidsmarkt voor zover het bieden van meer keuzevrijheid ten koste kan gaan van economische zelfstandigheid.

3.3 Arbeidsparticipatie en de ontspannen arbeidsmarkt

Werk, werk, werk, en nog eens werk. Iedereen, gezond van lijf en leden, aan het werk, dat is kort samengevat het doel van het sociaal-economisch beleid in de afgelopen jaren. Het gaat hierbij bijna uitsluitend om meer mensen in te schakelen in betaalde arbeid. Dat blijkt ook uit titels van recente rapporten van gezaghebbende instanties: *Activerend arbeidsmarktbeleid* (WRR 1987), *Een werkend perspectief* (WRR 1990), *Niemand aan de kant* (PvdA 1992), *Nederland moet weer aan de slag* (VVD 1994), *Werken aan zekerheid* (SER 1997), en *Van verdelen naar verdienen* (WRR 1997). Hierboven is beargumenteerd dat in de vormgeving van de ontspannen arbeidsmarkt zowel keuzevrijheid als economische zelfstandigheid een rol spelen, naast de meestal stiefmoederlijk bedeelde rol voor zorgzelfstandigheid.

Aan de hand van bespreking van twee rapporten wil ik laten zien dat het beleidsdenken over de ontspannen arbeidsmarkt vooral tussen deze twee polen plaatsvindt. In het WRR-rapport *Doorgroei van arbeidsparticipatie* (2000) ligt het accent vooral op bevordering van de economische zelfstandigheid van kwetsbare groepen. In het SZW-rapport *Anders denken over zekerheid* (2002), waarin het individu via levenslooprekeningen in de tweede pijler in een driepijlermodel in staat wordt gesteld meer verantwoordelijkheid te nemen in zowel de opbouw als het gebruik van socialezekerheidsvoorzieningen over de levensloop, krijgt keuzevrijheid een prominente rol en vormt economische zelfstandigheid de randvoorwaarde.

3.3.1 Doorgroei van arbeidsparticipatie

‘In onze recente geschiedenis is er een korte periode geweest dat voor sommigen een “vrijtijdssamenleving” een aantrekkelijk ideaal leek, maar daar zijn we inmiddels van teruggekomen’, zo signaleert het WRR-rapport *Doorgroei van arbeidsparticipatie* (WRR 2000, p. 259). In plaats van die vrijtijdssamenleving bepleit de WRR, zoals de titel aangeeft, een doorgroei naar een ‘vrijwel volledige arbeidsparticipatie’. De uitdrukking ‘vrijwel volledige arbeidsparticipatie’ laat twee interpretaties toe, conform het onderscheid tussen de arbeidsparticipatie gerekend in voltijdsequivalenten en in personen. Wordt de arbeidstijd over de levensduur gemaximaliseerd, voor zover dat wenselijk is onder moderne omstandigheden, dan is maximalisatie van het arbeidsvolume in voltijdsequivalenten de doelstelling. Bij de andere interpretatie is het doel niet zo veel mogelijk mensen zo lang en zo hard mogelijk te laten werken, zeg 40 uur per week, 45 jaar lang, maar om de toegang tot betaalde arbeid voor zo veel mogelijk mensen te bevorderen. In die interpretatie is de arbeidsparticipatie van personen van groter belang. De tweede interpretatie past beter dan de eerste bij het streven naar een ontspannen arbeidsmarkt. Maar zelfs de tweede interpretatie laat nog een keuze tussen nadruk op vergroting van de keuzevrijheid en nadruk op economische zelfstandigheid.

Verhoging van de arbeidsparticipatie gerekend in personen vereist met name het stimuleren van het arbeidsaanbod en mogelijk ook het wegnemen van belemmeringen voor die groepen waar de deelname aan betaalde arbeid gering is. Het betreft hier voornamelijk ouderen, vrouwen en laaggeschoolden. Geheel in lijn met de aanbevelingen van het WRR-rapport voerde het Kabinet-Balkenende-II beleid om de arbeidsparticipatie onder ouderen te verhogen door omzetting van de VUT-regelingen in flexibele pensionering, afschaffing van de sollicitatievrijstelling voor oudere werklozen en meer nadruk op scholing, ook op latere leeftijd. De aandacht die opeenvolgende kabinetten besteedden aan de problemen die een hogere arbeidsparticipatie in de weg staan, zoals de armoedeval, de wetgeving gericht op een snelle re-integratie van uitkeringsgerechtigden en de inschakeling van niet-uitkeringsgerechtigden middels premies in het arbeidsproces, kunnen worden gezien in het licht van dit WRR-rapport.²

Niettemin kon de WRR volhouden dat zijn pleidooi voor een hogere, en uiteindelijk in 2020 vrijwel volledige, arbeidsparticipatie in overeenstemming is met een ontspannen arbeidsmarkt. Immers, de Raad erkende dat het in een moderne arbeidsmarkt mogelijk moet zijn om tijdelijk, mits daar goede redenen voor zijn, uit het arbeidsleven te stappen of de arbeidsduur sterk te verminderen. Het gaat dan om bijvoorbeeld de zorg voor jonge kinderen of omscholing naar een nieuwe loopbaan. In alle andere gevallen, dus bij ontstentenis van goede redenen om niet te participeren, is het zowel haalbaar en wenselijk dat iedereen die aan het werk kan, dit ook doet. Het advies van de WRR aan de regering om zo’n beleid te voeren is ge-

2. In dezelfde geest had het tweede Paarse kabinet in de Miljoenennota 2001 een extra heffingskorting voorgesteld om afhankelijke partners te stimuleren betaald werk te gaan verrichten en een hogere arbeidskorting voor oudere werknemers als zij blijven werken. Daarnaast kregen mensen die langer dan een jaar een uitkering hadden of een gesubsidieerde baan een fiscaal voordeel van 2723 euro (6000 gulden), verdeeld over 3 jaar, als ze een betaalde baan aanvaardden. Deze maatregel gold ook voor vrouwen die herintraden. Ouderen kregen een hogere arbeidskorting, die opliep naar leeftijd, als ze langer bleven werken.

stoeld op een drietal argumenten: het draagvlak-, externe effecten-, en zingevingsargument.

Het draagvlakargument wordt sterk gekleurd door de komende vergrijzing. De betaalbaarheid van de AOW en allerlei zorgvoorzieningen voor een steeds groter wordende groep ouderen vereist een solide draagvlak van de welvaartstaat. Aangezien het draagvlak wordt gevormd door het aantal werkenden, de gemiddelde arbeidsduur en de arbeidsproductiviteit, waarbij de laatste zich grotendeels autonoom ontwikkelt en dus veel minder dan de eerste twee beïnvloedbaar is door overheidsbeleid, is het wenselijk dat het aantal werkenden toeneemt en de arbeidsduur niet te sterk afneemt. De WRR is geen voorstander van gericht beleid om de werktijd te bekorten. De ervaring leert dat verdere productiviteitsgroei deels neerslaat in kortere werktijden, en zowel de gemiddelde als de formele arbeidstijd in Nederland is internationaal gezien al aan de lage kant. Voeg daarbij dat de toename van het aantal werkenden vooral moet komen door een hogere arbeidsparticipatie onder parttime werkende vrouwen en oudere werknemers, hetgeen ook een drukkend effect zal hebben op de gemiddelde arbeidstijd.

Volgens het externe effectenargument ten faveure van volledige arbeidsparticipatie heeft betaalde arbeid een belangrijke socialisatiefunctie en bevordert het de maatschappelijke cohesie en solidariteit, omdat het de situatie voorkomt van 'een waardesysteem van hardwerkende verdieners naast een waardesysteem van een groep die zijn productieve jaren als "leisure class" doorbrengt' (p. 262).

Het zingevingsargument kan sterker naar voren worden gebracht naarmate aanneemelijk kan worden gemaakt dat naast de instrumentele betekenis van arbeid (het verwerven van een inkomen) de intrinsieke, kwalitatieve aspecten steeds belangrijker worden. De kwaliteit van de arbeid komt tot uiting in bijvoorbeeld de mate van autonomie, het loopbaanperspectief, de scholingsmogelijkheden en flexibele werktijden.

De WRR adviseerde de overheid voorzieningen in het leven te roepen die bevorderlijk en faciliterend zijn voor het verhogen van de kwaliteit van de arbeid, omdat deze op haar beurt weer bevorderlijk is voor de arbeidsparticipatie: 'Als de kwaliteit van arbeid dus structureel blijft stijgen, kan dit helpen de publieke zaak te verlichten om mensen tot arbeidsdeelname te stimuleren (...). Zulke voorzieningen (ter verhoging van de kwaliteit van arbeid) kunnen helpen te voorkomen dat de toenemende productiviteit en de toenemende welvaart te sterk worden geconsumeerd in een of andere vorm van arbeidstijdvermindering' (p. 263-264). De WRR koos er dus naast verhoging van de arbeidsparticipatie in personen, door een grotere inschakeling van vrouwen, ouderen en laaggeschoolden, doelbewust voor ook de arbeidsparticipatie in voltijdsequivalenten te verhogen, door een hogere arbeidsinzet onder de werkenden. Het rapport wekte dan ook sterk de indruk dat de ontspannen arbeidsmarkt alleen werd omarmd voor zover deze bevorderlijk was voor de arbeidsparticipatie, maar niet als wenselijkheid op zichzelf, die eventueel ten koste zou kunnen gaan van de arbeidsparticipatie.³

3. Zie bijvoorbeeld het volgende citaat (WRR 2000, p. 266): 'degenen die ervoor kiezen tijdelijk niet te participeren, in het bijzonder vrouwen met jonge kinderen, (...) dreigen te gemakkelijk in de fuik terecht te komen dat keuzes voor de korte termijn het moeilijk maken later weer in het arbeidsproces in te treden. Overheidsbeleid gericht op het scheppen van de mogelijkheden werk en zorg te combineren, kan helpen deze fuik te vermijden.' Dezelfde overweging lag ten grondslag aan de wens van het kabinet Balkenende-II de sollicitatieplicht voor bijstandsmoeders met jonge kinderen weer in te voeren.

3.3.2 Anders denken over zekerheid

In de discussie over de ontspannen arbeidsmarkt mag het SZW-rapport *Anders denken over zekerheid* (2002) niet ontbreken, met name omdat het levensloopperspectief daarin een belangrijke rol had. Hoewel in het voorwoord door de minister en staatssecretaris het bieden van keuzevrijheid en piekdalverevening als doelstelling werd aangemerkt,⁴ is in het rapport bevordering van economische zelfstandigheid minstens zo belangrijk als doelstelling van de nieuwe sociale zekerheid, getuige de slotpassage in de samenvatting (p. 8): 'Ten opzichte van de huidige situatie zou de sociale bescherming van traditionele risico's als arbeidsongeschiktheid en werkloosheid voor een deel van de eerste naar de tweede pijler kunnen gaan. Nieuwe behoeften als tijd voor zorg en tijd voor scholing zouden zowel in de eerste als in de tweede pijler een plek moeten krijgen. Op deze wijze ondersteunt het sociale stelsel het behoud van en het investeren in individuele economische zelfstandigheid door mannen en vrouwen.' Het gaat dus niet alleen om het bieden van meer keuzevrijheid (deels ter bevordering van het nemen van zorgverantwoordelijkheid), maar ook om de verenigbaarheid van meer keuzevrijheid met het bevorderen van economische zelfstandigheid.

Het vertrekpunt is dat het huidige sociale stelsel niet meer van deze tijd is. Het is reactief en het biedt weinig keuzevrijheid omdat het werkt met standaardpakketten, waar niets te kiezen valt (p. 9). Een reactief stelsel werkt goed als de risico's waarvoor sociale bescherming moet worden geboden externe risico's zijn die mensen overkomen, zoals onvrijwillige werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ouderdom. De sociale zekerheid biedt (reactief) inkomenscompensatie voor het optreden van dit soort risico's. Het gevolg hiervan is dat in veel gevallen onwenselijk gedrag resulteert. Iemand die het niet meer kan bolwerken moet van lieverlee naar de status van arbeidsongeschiktheid toewerken in plaats van proactief dit risico vermijden. De stap van loondienst naar zelfstandig ondernemerschap gaat gepaard met een groot verlies aan socialezekerheidsrechten. Hetzelfde geldt voor een tijdelijke overgang van betaalde arbeid naar zorgarbeid (p. 14). De diagnose is dat het belang van zelfgekozen risico's (*manufactured risks*) toeneemt, met name waar het het combineren van arbeid en zorg betreft. Ook bij de gevallen die gewoonlijk worden ondergebracht onder externe risico's wordt 'miskend dat burgers wel degelijk invloed hebben op de mate waarin ze een beroep moeten doen op bijvoorbeeld een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering; soms door de activiteiten die ze ondernemen wanneer ze werkloos of arbeidsongeschikt zijn, vaker door de manier waarop ze hun loopbaan inrichten en al dan niet tijdig de bakens verzetten'

4. 'Levensloopbeleid is een van de drie prioriteiten van het beleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor deze kabinetsperiode. Mannen en vrouwen willen steeds meer zelf kunnen bepalen hoe zij in verschillende levensfasen hun tijd willen verdelen over werken, leren, zorgen en andere activiteiten. Mensen willen de ruimte hebben om "in het spitsuur van hun leven" meer tijd en energie te hebben voor gezin en zorgtaken, voor maatschappelijke activiteiten en voor mantelzorg, voor eigen ontwikkeling en ontspanning. Burgers willen zelf een (financiële) afweging kunnen maken tussen minder werken tijdens de gezinsfase en langer werken als de kinderen het huis uit zijn. Op deze ontwikkeling van een veranderde individuele levensloop van mannen en vrouwen zijn de structuren van de samenleving nog onvoldoende meegegaan. Het kabinet wil mannen en vrouwen meer keuzevrijheid bieden in de loop van hun leven. Die keuzevrijheid is nodig. Het in juli 2002 gesloten Strategisch Akkoord bevat de politieke keuzes op het gebied van het levensloopbeleid en markeert daarmee een breed gewenste omslag in het overheidsbeleid' (Voorwoord De Geus en Liang Phoa, SZW 2002, p. 5).

(p. 14). Verzekeringstechnisch treedt bij een beïnvloedbaar risico het probleem van *moral hazard* op en de remedie hiervoor is het introduceren van een eigen risico in de dekking (p. 19). Door dit eigen risico wordt proactief handelen, het voorkomen dat een bepaald risico zich voordoet, gestimuleerd. Het nieuwe stelsel moet dus niet alleen dergelijke wenselijke overgangen mogelijk maken, maar tegelijkertijd de mensen meer verantwoordelijk maken voor (de fasering van) hun eigen levensloop: 'Wanneer we onze levensloop als een project beschouwen, waarin we afhankelijk van de omstandigheden en onze voorkeur in een wisselende intensiteit betaald werk verrichten, dan zou een nieuw sociaal stelsel de gelegenheid moeten bieden aan burgers om hun eigen project vorm te geven. Belemmeringen voor zo'n moderne levensloop moeten worden weggenomen en investeringen in de levensloop moeten worden aangemoedigd. Uitgangspunt is een samenleving waarin mannen en vrouwen beschikken over voldoende economische zekerheden om vorm te kunnen geven aan verantwoordelijkheden voor zorg, maar ook voor hun eigen toekomst. Daartoe is een herijking van individuele en collectieve verantwoordelijkheden noodzakelijk' (p. 10). In deze passage komen alle ingrediënten – keuzevrijheid, economische zelfstandigheid, zorgverantwoordelijkheid en het levensloopsperspectief – samen, met als doel deze met elkaar in balans te brengen in een nieuw stelsel van sociale zekerheid.

De oriëntatie op nauw omschreven externe, traditionele, risico's betekent voornamelijk passieve solidariteit, maar geen actieve solidariteit, waarbij het stelsel mensen helpt bij het plegen van investeringen die de kans op het voordoen van bepaalde risico's verminderen (het zogenaamde proactief risico's voorkomen). Door middel van een driepijlermodel wordt getracht de contouren van een nieuw stelsel te schetsen dat zowel in voldoende mate proactief gedrag stimuleert als voldoende keuzevrijheid biedt. De eerste pijler biedt sociale bescherming op minimumniveau of inkomen gerelateerd aan arbeidsverleden met beperkte duur voor externe risico's en enkele zelfgekozen risico's met hoog maatschappelijk nut en wordt collectief gefinancierd (omslagstelsel door belasting- en premieheffing). De derde pijler bevat puur individuele, niet-verplichte regelingen, zoals lijfrentepolissen en levensverzekeringen. In de tweede pijler is de keuzevrijheid en de proactiviteit ondergebracht, gebaseerd op de volgende overweging. Burgers moeten meer de regisseur kunnen zijn van hun eigen loopbaan. Dit kan door burgers meer zeggenschap te geven over de aanwending van hun opgebouwde premies, waardoor ze ook meer geconfronteerd worden met de consequenties van bepaalde keuzen. Hieraan kan worden bijgedragen door onderdelen van het huidige omslagstelsel te vervangen door de opbouw van individuele aanspraken. De stelling is dat (1) hoe meer burgers zelf invloed kunnen uitoefenen op het risico dat ze lopen (en de duur daarvan), (2) hoe meer mogelijkheden er zijn voor keuzevrijheid en (3) hoe minder er sprake is van maatschappelijk nut, hoe minder reden er is voor collectieve risicodekking en hoe meer risicodekking via een omslagstelsel kan worden vervangen door de opbouw van individuele aanspraken.

Omdat wordt gesteld dat veel traditionele risico's veel minder extern zijn dan gewoonlijk wordt aangenomen, tezamen met de wens zelfgekozen risico's zonder hoog maatschappelijk nut in het stelsel te incorporeren, leidt dit *grosso modo* tot een afkalving van de eerste, collectieve pijler met maximale risicosolidariteit, ten gunste van de uitbouw van de tweede pijler, vormgegeven door de opbouw van

individuele aanspraken, met geringe risicosolidariteit. Dit blijkt overduidelijk uit het gepresenteerde toekomstbeeld van de Denktank, waarbij voor een tiental risico's⁵ wordt aangegeven hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke verzekering (eerste pijler), levensloopteekeningen en sectorale (spaar)verzekeringen (tweede pijler) en private verzekering/zelf betalen (derde pijler) dient te verschuiven. Alleen bij het ouderdomsrisico blijft de verdeling ongewijzigd, waarschijnlijk omdat voor dat risico het driepijlermodel al volledig gerealiseerd is. Bij de overige risico's daalt de publieke financiering gemiddeld met ruim 6%-punten van 30,5 naar 24%. De afbouw van publiek gefinancierde sociale bescherming vindt met name (20%-punten) plaats bij de traditionele risico's ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Daar staat tegenover dat ook de derde pijler, het zelf financieren, aan belang inboet: over de 10 risico's daalt het aandeel gemiddeld met bijna 15%-punten, van 52% naar 38,5%. Dit komt natuurlijk omdat nieuwe risico's, zoals zorg voor kinderen en verwanten, in het nieuwe stelsel wel, en in het oude stelsel niet of nauwelijks waren gedekt. Het gevolg van de versmalling van zowel de eerste als de derde pijler is een aanzienlijke verbreding van de tweede pijler: sociale bescherming gefinancierd door middel van individuele levensloopteekeningen en spaarverzekeringen⁶ stijgt spectaculair met 21%-punten, van 16,5% naar 37,5%.

De essentie van de nieuwe organisatie van sociale zekerheid kan worden samengevat als meer keuzevrijheid, maar verantwoordelijkheidsgevoelig, levensloop-georiënteerd en met behoud van economische zelfstandigheid. Keuzevrijheid houdt in dit verband in dat mensen zelf bepalen hoe werken, zorgen, leren en recreëren worden gecombineerd in verschillende levensfasen. Het instrument bij uitstek om de tweede pijler vorm te geven zijn individuele levensloopteekeningen. In feite worden mensen door een deel van hun salaris op hun levensloopteekening te storten mede-beheerder van hun eigen (toekomstige) sociale zekerheid. Zij kunnen, afhankelijk van de vormgeving, zelf bepalen hoeveel ze sparen en waarvoor de opgebouwde kredieten worden aangewend (variërend van een sabbatical ter voorkoming van burn-out tot een hogere (pre)pensioenuitkering). Naast de mogelijkheid tot piekdalverevening (het overhevelen van middelen om zodoende de beschikking te krijgen over meer tijd en geld tijdens 'het spitsuur van het leven' (zie ook Cuyvers et al. 2001) is deze vergroting van de keuzevrijheid in de sociale zekerheid tegelijkertijd bedoeld om de arbeidsparticipatie te bevorderen: 'Er bestaat een forse prikkel om aan de arbeidsmarkt verbonden te blijven; het langdurig interen op het spaartegoed drukt immers het toekomstige inkomen en met name het (pre)pensioen. Om dezelfde reden wordt de arbeidsparticipatie van ouderen gestimuleerd; in het algemeen wordt proactief gedrag sterker gestimuleerd' (p. 22-23). Ook hier zien we dus weer dat het denken over de ontspannen arbeidsmarkt sterk in het teken staat van het streven om deze te combineren met verhoging van de arbeidsparticipatie. Dezelfde gedachte — dat moet worden voorkomen dat zij die reeds betaalde arbeid verrichten de arbeidsmarkt verlaten omdat zij zorg en arbeid moeilijk met elkaar kunnen

5. Te weten, ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, overlijden werkende partner, scheiding, zorg voor verwanten, zorg voor kinderen, ouderdom, scholing/loopbaan, wisseling van inkomensbron en rust/reflectie/relaties.

6. Het rapport is niet erg duidelijk over de vormgeving van spaarverzekeringen als mengvorm van sparen en verzekeren. Deels gaat het om het geleidelijk vervangen van verplichte verzekeringen door individuele 'fiscaal gefaciliteerde spaarvormen' (SZW 2002, p. 21), deels om een uiteindelijk geïntegreerde combinatie van sparen en verzekering, waarbij 'de verzekering slechts uitkeert als de burger ook bereid is spaartegoed aan te wenden' (SZW 2002, p. 25).

combineren, of dat zij die de arbeidsmarkt zouden kunnen betreden worden weerhouden door onvoldoende mogelijkheden om arbeid en zorgtaken met elkaar te combineren – is aanwezig in het Voorwoord van Minister de Geus en Staatssecretaris Rutte in het ESB-dossier *Levensloopbeleid: hype of noodzaak?* (6 februari 2004: D1): ‘Het is belangrijk dat iedereen zo lang mogelijk voor arbeid “inzetbaar” blijft. Meer mensen aan het werk en langer blijven werken: dat kan alleen als vrouwen en mannen voldoende mogelijkheden hebben om arbeid met andere activiteiten te combineren. Zeker in de gezinsfase van het leven, zorgt goed beleid ervoor dat mensen volwaardig deel kunnen nemen aan het arbeidsproces. Het Nederlandse kabinet vindt dat de overheid hierin een rol heeft. Arbeid en zorgbeleid heeft een positief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Bij het ontbreken van combinatiefaciliteiten zouden velen van hen de arbeidsmarkt verlaten of hun arbeidsaanbod reduceren. Levensloopbeleid kan ook een bijdrage leveren aan het op peil houden van kwalificaties en vaardigheden. Zo wordt het vanzelfsprekender om langer door te werken.’

De voornaamste doelstelling van het levensloopbeleid, het bevorderen van een evenwichtige balans tussen zorg, arbeid en vrije tijd over de levensloop, krijgt blijkens dit citaat een nevenschikkende rol ten opzichte van de doelstelling om de arbeidsparticipatie te verhogen.

3.4 Het basisinkomen als pijler van een ontspannen arbeidsmarkt en levensloopbeleid

Met een basisinkomen ter hoogte van het bestaansminimum genieten burgers autonomie ten aanzien van de keuze tussen betaalde en onbetaalde arbeid en vrije tijd. Men hoeft echter niet per se het basisinkomen, of een variant daarop, zoals het participatie-inkomen (Atkinson 1996; 2015), te omarmen, als men voorstander is van een meer ontspannen arbeids- en socialezekerheidsbestel. Het betreft hier vooral een kwestie van gradatie en het leggen van accenten (wie, wanneer, hoe vaak, onder welke voorwaarden wordt toegelaten tot de ontspannen arbeidsmarkt?). Niettemin, de autonomie of reële keuzevrijheid in de keuze van de mix van (betaalde of onbetaalde) arbeid en vrije tijd wordt bevorderd naarmate, ongeacht hoe deze keuze uitvalt, men zich meer verzekerd weet van een minimaal inkomen en deze keuze kan maken onder niet al te strenge voorwaarden. In de woorden van Goodin (2001) vereist autonomie dat voldaan is aan *income adequacy*, *temporal adequacy* en *minimal conditionality*. Een volledig basisinkomen is een extreme variant,⁷ waarbij de nadruk ligt op keuzevrijheid boven economische zelfstandigheid en biedt daarmee een goed contrast met voorstellen waarbij bevordering van economische zelfstandigheid voorrang krijgt.

7. Veel minder extreem is wat Goodin et al. (1999, p. 227) definieert als *combined resource autonomy*: hieraan is voldaan wanneer het netto-inkomen boven de armoedegrens ligt, terwijl het aantal gewerkte uren per week per persoon minder is dan 40. In Nederland blijkt 95% van de bevolking aan beide criteria te voldoen, in Duitsland 85% en in de VS nog geen 70%. Voorts blijkt dat wanneer niet het netto-inkomen, maar het individuele brutoarbeidsinkomen wordt genomen, het percentage dat voldoet aan *combined resource autonomy* op een veel lager niveau ligt, minder dan 40% voor alle drie de landen. Autonomie wordt dus in belangrijke mate gerealiseerd door inkomensoverdrachten binnen huishoudens en, via belastingen en uitkeringen, tussen huishoudens. Anders gesteld, zonder die inkomensoverdrachten zou een veel groter percentage gedwongen zijn betaalde arbeid te verrichten.

De recentelijk toegenomen aandacht voor het basisinkomen kan deels worden verklaard uit de toegenomen inkomensongelijkheid, de hoge werkloosheid sinds het uitbreken van de financiële crisis, de flexibilisering van de arbeidsrelaties en de opkomst van de zzp'er, en de dreiging die van de robotisering uitgaat op de werkgelegenheid en de inkomensverdeling. Ik laat al deze factoren grotendeels buiten beschouwing en wil laten zien dat het basisinkomen als eerste pijler in een driepijlermodel de mogelijkheid biedt om een modern levensloopbeleid gestalte te geven en het ideaal van een ontspannen arbeidsmarkt te realiseren. Het zal blijken dat juist vanwege het onvoorwaardelijke karakter van het basisinkomen een aantal problemen van het in het rapport *Anders denken over zekerheid* geschetste reguliere driepijlermodel worden weggenomen.

Met een basisinkomen wordt de solidariteit van het sociale stelsel geheel in de eerste pijler ondergebracht. Door de financiering uit de algemene middelen werkt een basisinkomen sterk herverdelend: hogere inkomens zullen meer (extra) belastingen afdragen dan zij in de vorm van het basisinkomen ontvangen, terwijl de lagere inkomens netto-ontvangers zijn. Dit is van belang omdat met de omzetting van het oude stelsel naar het driepijlermodel een deel van de solidariteit van het oude stelsel verloren gaat. Immers, de sociale premies in het oude stelsel, die gezien kunnen worden als solidariteitsheffingen ten gunste van degenen bij wie bepaalde risico's zich voordoen, worden deels vervangen door individuele spaarrekeningen in de tweede pijler, waarbij de solidariteit per definitie veel minder is.

Omdat de solidariteit al in de eerste pijler is ingebouwd kan de tweede pijler, dat de bovenminimale sociale zekerheid omvat, worden geïndividualiseerd en geprivatiseerd middels individuele spaarregelingen, zonder solidariteitscomponent, eventueel aangevuld met sectorale werknemersverzekeringen. Tevens wordt de mate waarin de tweede pijler verantwoordelijkheidsgevoelig en proactief gedrag stimuleert bevorderd als het bovenminimale deel uit de eigen levensloop spaarmiddelen moet worden bekostigd. Privatisering van levensloopregelingen biedt de beste mogelijkheid voor marktconcurrentie in dergelijke producten in plaats van gedwongen winkelnering bij een door de sociale partners uitverkoren financiële instelling. Ook de overdraagbaarheid van spaarsaldi bij arbeidsverkeer tussen sectoren wordt hierdoor vergemakkelijkt. Bij sectorgewijze regelingen is er het probleem van overdraagbaarheid van saldi bij intersectoraal arbeidsverkeer en het gevaar van afwenteling als meerdere collectiviteiten verantwoordelijk zijn voor de uitkering (bijvoorbeeld de financiering van de werkloosheidsuitkering als vijf jaar is gewerkt in sector A en twee jaar in sector B). Bij het driepijlermodel is er voorts het probleem dat de tweede pijler duidelijk van alle regelingen die zijn opgenomen in de eerste pijler afgeschermd moet worden.

De materiële basisvoorwaarden voor reële keuzevrijheid wordt middels het basisinkomen in de eerste pijler gewaarborgd. Door het onvoorwaardelijke karakter van het basisinkomen is iedereen vrij, 'no questions asked', verlof te nemen, ook als in de tweede pijler nog onvoldoende krediet is opgebouwd. Dit betekent dat de specifieke sturing vanuit de sociale zekerheid naar de arbeidsmarkt toe kan worden ondergebracht in de tweede pijler. Vanwege de keuzevrijheid die met het basisinkomen wordt gerealiseerd, is het dan beter verdedigbaar dat deelname aan regelingen in de tweede pijler verplicht wordt gesteld (van belang voor het voorkomen van *adverse selection* en het beperken van transactiekosten) en dat aan het verzilveren

van opgebouwde rechten bepaalde voorwaarden worden verbonden. Zo is het denkbaar dat verlof alleen uit de tweede pijler wordt gefinancierd als aan specifieke voorwaarden wordt voldaan (het volgen van een opleiding, het verzorgen van jonge kinderen, het verrichten van vrijwilligerswerk gedurende het verlof) of dat de werkgever bepaalde voorwaarden kan stellen (de duur en intensiteit van het verlof, de terugkeer). Op die manier kan de aanwending van het verlofsparen worden beperkt tot bepaalde maatschappelijk nuttige doelen. De verlofrechten die in de tweede pijler worden opgebouwd kunnen dan alleen worden aangewend voor nauw omschreven en goed verifieerbare risico's (aanwezigheid jonge kinderen, ouderdom, volgen van scholing, etc.), dan wel voor specifieke doelen (scholing, vrijwilligerswerk, mantelzorg). Naast verplichte deelname en geoormerkte doelen wordt het verlofsparen niet, of slechts in beperkte mate, fiscaal gefaciliteerd. Immers, hoe meer het verlofsparen fiscaal wordt gefinancierd, hoe meer de tweede pijler in feite collectief wordt gefinancierd en het karakter krijgt van een eerstestap-lervoorziening.⁸

De eerste pijler in het driepijlermodel blijft kampen met het probleem dat hij weliswaar in theorie voornamelijk bescherming biedt voor externe risico's, terwijl dit in feite in meer of mindere mate zelfgekozen risico's zijn. Om een voorbeeld te geven, ouders die door combinatiestress in de arbeidsongeschiktheidsverzekering belandden (Bovenberg (2003) sprak in dit verband over de 'WAO als een nieuwe kostwinnersfaciliteit') werden in financiële zin bevoordeeld ten opzichte van ouders (voornamelijk huisvrouwen) die gekozen hadden voor voltijds onbezoldigd ouderschap. Voor zover arbeidsongeschiktheid als extern risico in de eerste pijler wordt gehandhaafd blijft deze problematiek bestaan. Met een basisinkomen als eerste pijler wordt deze onrechtvaardigheid rechtgetrokken: beiden ontvangen het basisinkomen en de ouder met combinatiestress moet het aanvullende deel uit de eigen levenslooptrekening financieren.

In het driepijlermodel blijft de bijstand, met vermogenstoets, als vangnet bestaan. Deze vermogenstoets kan bij spaarregelingen in de tweede pijler zeer onrechtvaardig uitpakken. Bij twee identieke werknemers die beiden werkloos worden, waarbij de ene in het verleden een groot tegoed heeft gespaard in de tweede pijler en de ander niets, zou de eerste geen aanspraak maken op bijstand en de tweede wel. Daarbij hanteert de bijstand een inkomenstoets, wat zich slecht verdraagt met uitkeringen uit private spaarregelingen of spaarverzekeringen. Dit vereist dat de bijstandswet moet worden aangepast, zodat het wel geoorloofd is dat aanzienlijke spaarvermogens en inkomen uit andere bronnen naast de bijstand bestaan, zonder dat dit leidt tot korting op de bijstand. Bij een basisinkomen spelen deze problemen uiteraard niet.

Het driepijlermodel biedt weliswaar een oplossing voor het financieren van een substantieel ouderschapsverlof uit de opgebouwde spaartegoeden en eventueel het benutten van kredietfaciliteiten, maar de *opportunity costs* blijven hoog: het arbeids-

8. Zie ook Bovenberg 2003: 'Een ander nadeel van grote fiscale faciliteiten voor levenslooptrekeningen is dat deze faciliteiten gepaard gaan met minder keuzevrijheid en meer administratieve complexiteit en dus hogere uitvoeringskosten. Naarmate de fiscale bonus groter wordt, zal de overheid de faciliteiten namelijk meer willen beperken tot een beperkt aantal goede doelen. Dit komt de keuzevrijheid niet ten goede en resulteert in verkokerde en complexe regelingen. In feite komt men bij aanzienlijke fiscale faciliteiten dicht bij collectieve financiering van een beperkt aantal verlofdoelen.'

inkomen daalt naar rato van de urenvermindering en het spaardeel wordt geconsumeerd. Onder het basisinkomen-driepijlermodel zijn de *opportunity costs* van ouderschapsverlof veel lager: het basisinkomen loopt door, alleen het deel van het nettoloon van het inkomen dat wegvalt door een lagere arbeidsinzet is in het geding. Stel dat het totale besteedbare inkomen voor iemand met een fulltimebaan voor een derde uit het basisinkomen bestaat en voor twee derde uit netto-arbeidsinkomen. Zelfs bij halvering van de werktijd resteert twee derde van het oude inkomen, wat betekent dat de reallocatie van arbeidstijd naar zorgtijd wordt gestimuleerd. Het voorbeeld laat ook zien dat met een basisinkomen de noodzaak allerlei nieuwe risico's en behoeften op te nemen binnen de individuele spaarregelingen in de tweede pijler veel minder is, omdat het basisinkomen deels de basis vormt voor de financiering van het verlof. Volgens dezelfde redenering wordt het werken in deeltijd bevorderd. Ook het gezinsdal tijdens het spitsuur van het leven (zie Cuyvers et al. 2001, p. 27) wordt minder diep, want de inkomensklem (als een van beiden niet werkt of beiden parttime werken) wordt minder knellend.

De tweede pijler in *Anders denken over zekerheid* omvat de individuele spaarrekening ofwel levenslooptrekening en daarnaast een spaarverzekering. De tweede pijler is vooral van belang voor de inkomensbescherming tijdens verlof ten gevolge van het optreden van de nieuwe risico's. Bij het dekken van deze nieuwe risico's doet zich volgens Bovenberg (2003, p. 13) het volgende probleem voor: 'De nieuwe risico's rondom de combinatie van arbeid en zorg zijn echter slecht verzekerbaar, mede omdat deze risico's goed beïnvloedbaar en voorzienbaar zijn. Bovendien is de te verzekeren gebeurtenis, namelijk een ziek kind of een zorgbehoevende ouder, vaak moeilijk te controleren. Of verlof daadwerkelijk is opgenomen is ook soms nauwelijks te verifiëren.' Voor zover de verificatie van bepaalde nieuwe risico's inderdaad praktisch onuitvoerbaar is (bijvoorbeeld zorg voor zieke verwanten: hoe ziek moeten ze zijn, tot in welke graad vormen ze nog familie) of het optreden van bepaalde risico's goed manipuleerbaar is en dus slecht verzekerbaar, kunnen dergelijke risico's niet worden opgenomen in het spaarverzekeringsdeel van de tweede pijler. Wil de tweede pijler niettemin deze risico's dekken, dan moet het via de levenslooptrekening. Maar dat impliceert dat dergelijke voorzieningen niet fiscaal gefaciliteerd kunnen worden, want substantiële fiscale subsidies, bijvoorbeeld voor de lagere inkomens, brengt onvermijdelijk veel controle op het gebruik van verlof-rechten met zich mee, wat op zijn beurt de keuzevrijheid aantast, terwijl deze in het driepijlermodel juist in de tweede pijler is ondergebracht. Kortom, de solidariteit in het reguliere driepijlermodel is beperkt tot de eerste pijler. Als de (boven)minimale arrangementen van het oude stelsel naar de eerste pijler worden overgeheveld, dan zal de mate van solidariteit verminderen. Het basisinkomen-driepijlermodel biedt in ieder geval de garantie dat oude en nieuwe risico's worden gedekt door het basisinkomen in de eerste pijler. De tweede pijler kan dan worden gereserveerd voor de dekking van het bovenminimale deel van risico's, zoals ziekte of werkloosheid middels individuele levenslooptrekeningen, zonder solidariteitscomponent. De overgang van het huidige stelsel naar het basisinkomen-driepijlermodel komt dan neer op het overhevelen van het bovenminimale deel naar de tweede pijler, met als compensatie voor dit verlies in solidariteit de invoering van het basisinkomen als eerste pijler.

In het driepijlermodel worden tien oude en nieuwe risico's ondergebracht (van ziekte en werkloosheid tot scheiding, zorg voor kinderen en tijd voor rust). Voor

elk van deze risico's geldt een andere verantwoordelijkheidsverdeling: 'Allereerst moet worden bepaald hoe voor ieder risico een evenwichtige verdeling (van verzekering en sparen) over de drie pijlers eruitziet. Welk deel van het inkomensrisico wordt verzekerd via de eerste pijler, welk deel via de tweede pijler en voor welk deel van het inkomensrisico zijn burgers volledig individueel verantwoordelijk? Onderdeel daarvan is de vraag in welke mate binnen de tweede pijler spaarverzekeringen de (huidige) omslagverzekeringen gaan vervangen' (p. 26). Bijvoorbeeld, de dekking van het werkloosheidsrisico wordt in het driepijlermodel voor 40% verzorgd door de eerste pijler en voor 30% door de tweede pijler, tegenover 60% publieke verzekering in het huidige stelsel (p. 34). Probleem hierbij is dat deze percentages, zelfs indien juist gekozen, gelden voor de gemiddelde werknemer, terwijl op individuele basis de ene werknemer werkloos wordt buiten eigen schuld (extern risico, idealiter gedekt door de eerste pijler), terwijl het bij de ander in hoge mate verwijtbaar is (*manufactured risk*, idealiter gedekt door de tweede pijler). Bij een basisinkomen-driepijlermodel hoeft geen onderscheid te worden gemaakt tussen de verschillende risico's en de bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling: ontvangst van het basisinkomen is onvoorwaardelijk en de bovenminimale dekking voor welk risico dan ook zal gefinancierd moeten worden uit de tweede of derde pijler. Er is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling: de overheid is verantwoordelijk voor de via het omslagstelsel gefinancierde BI, de individuele werknemer voor de opbouw van de levenslooptekening en desgewenst sociale partners voor het aanbieden van sectorale spaarverzekeringen.

Het driepijlermodel moet een aantal lastige keuzen maken: is deelname aan de tweede pijler vrijwillig of verplicht, wordt het wel of niet fiscaal gesubsidieerd, is er (geen) kredietfaciliteit, zijn er restricties in het opnemen van de tegoeden, is het wel of niet geïntegreerd met pensioenbesparingen en, wellicht het meest belangrijk, welk deel van de oude risico's wordt overgeheveld van de eerste naar de tweede pijler (zie Groot & Breedveld 2004, p. 296-301 voor de verschillende mogelijkheden om de tweede pijler vorm te geven). Vergroting van de keuzevrijheid vraagt om vrijwillige, gesubsidieerde deelname, met een kredietfaciliteit, zonder restricties en geïntegreerd, terwijl bevordering van economische zelfstandigheid en verhoging van de arbeidsparticipatie tegengestelde keuzen vragen. Omdat de basisvoorwaarden voor keuzevrijheid al grotendeels door het basisinkomen is gerealiseerd, ligt het bij een basisinkomen-driepijlermodel voor de hand te kiezen voor verplichte deelname, zonder subsidie, zonder krediet, met restricties in het opnemen van tegoeden en zonder integratie met pensioenbesparingen. Als het basisinkomen vooral de keuzevrijheid en solidariteit waarborgt, moet de bevordering van de arbeidsparticipatie in de tweede pijler vorm krijgen.

Het basisinkomen als eerste pijler is niet in strijd met de gedachte dat bij de facilitering van de moderne levensloop niet het kostwinnerschap, maar het ouderschap ondersteuning verdient. Het is niet meer dan logisch dat alle kostwinnerfaciliteiten bij een basisinkomenstelsel worden afgeschaft, want de partner van de kostwinner ontvangt ook een basisinkomen. Dat het basisinkomen vanuit feministische hoek soms wordt bekritiseerd als *hush money* of als huisvrouwenloon toont in ieder geval aan dat het goed ouderschap beter mogelijk maakt.

3.5 Conclusie

Beleidsmakers en wetenschappers zijn al lange tijd op zoek naar nieuwe vormen van sociale zekerheid in reactie op langetermijntrends, zoals individualisering, flexibilisering en emancipatie en de toegenomen aandacht voor nieuwe risico's en het levensloop perspectief. In deze bijdrage is deze discussie gevolgd vanuit het perspectief van de ontspannen arbeidsmarkt, met in het verlengde daarvan het levensloopbeleid. Deze discussie mondde uit in het voorstel van een driepijlermodel, dat – wellicht door de mislukking van de levensloopregeling – tot nog toe geen navolging heeft gekregen. Niettemin bevat het driepijlermodel interessante mogelijkheden om keuzevrijheid en de eigen regie over de levensloop te bevorderen. Een basisinkomen als eerste pijler kan met name de keuzes in de vormgeving van de tweede pijler vergemakkelijken: is deelname aan de levensloopteekeningen in de tweede pijler verplicht, wordt het fiscaal gefaciliteerd, is er een kredietfaciliteit, zijn er restricties aan opname van de tegoeden, wordt het geïntegreerd met de pensioenbesparingen en welk deel van de dekking van de oude risico's wordt overgeheveld naar de tweede pijler? Hier staan uiteraard de bekende nadelen van een basisinkomen tegenover: naast het parasitismebezwaar betreft dit vooral de hogere belastingtarieven en de daling in het arbeidsaanbod (zie de simulaties van het CPB 2006; 2015). Wat deze bijdrage laat zien is dat het basisinkomen als eerste pijler in een driepijlermodel de mogelijkheid biedt om een modern levensloopbeleid gestalte te geven en het ideaal van een ontspannen arbeidsmarkt te realiseren.