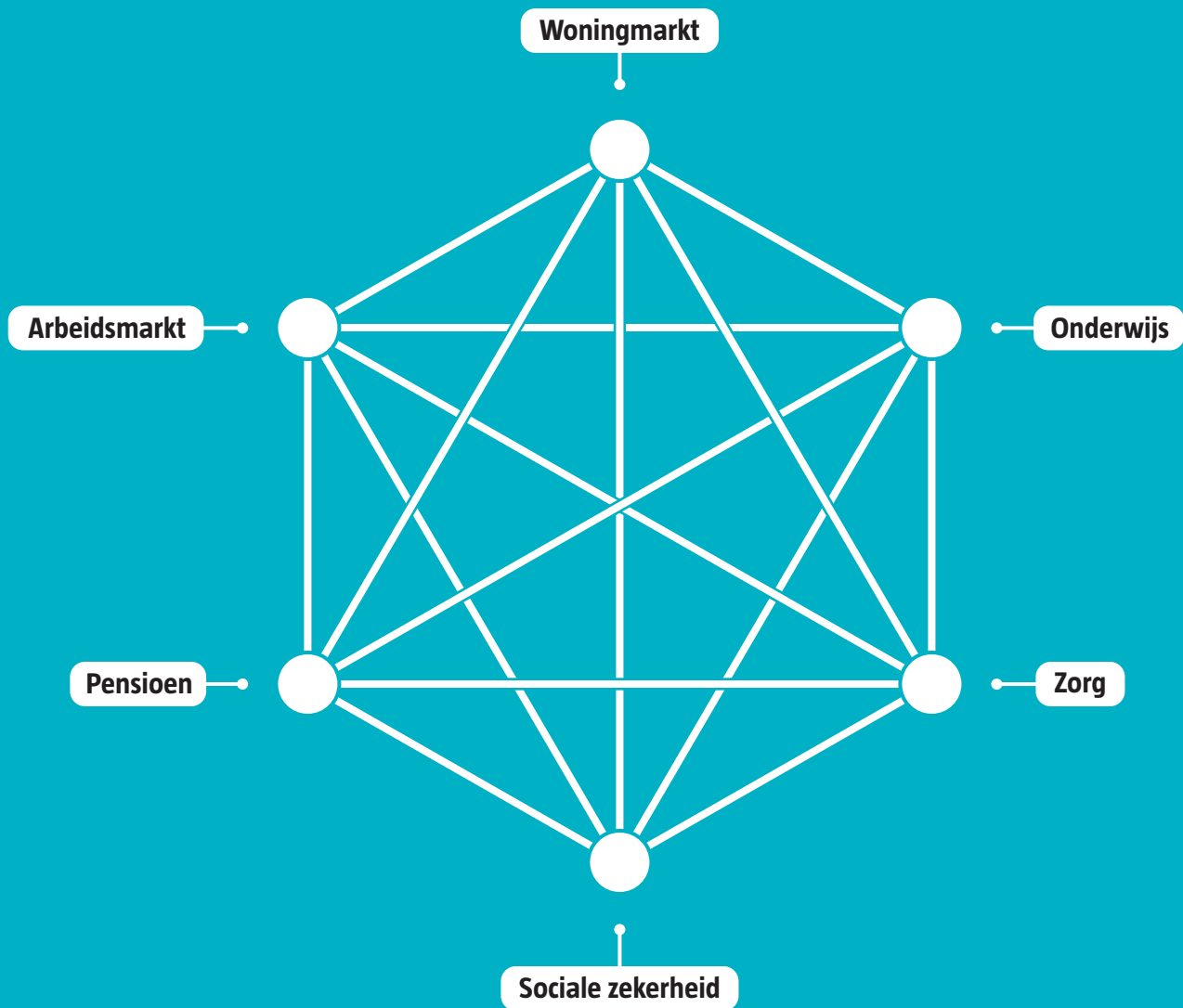


Zó werken lange systemen

Helder denken
over de samenhang
tussen pensioen, zorg,
wonen, onderwijs,
sociale zekerheid en
arbeidsmarkt

Frank Kalshoven en Silvie Zonderland

Welke thema's zijn van belang bij het nadenken over lange systemen?



Afbeelding 0.1

Lange systemen en waarom die belangrijk zijn

Voorbeeld 1. Wie anno 2016 een huis koopt, en een hypothecaire lening aangaat, spreekt met zijn geldverstrekker af: in 2046 doe ik de laatste betaling. In de tussentijd betaal ik maandelijks rente en aflossingen. De afspraken worden bezegeld bij de notaris. Het kopen van een huis is – expliciet – een handeling met gevolgen die zich ver in de tijd uitstrekken, letterlijk ver-strekkend zijn.

Ver-strekkend, dat is een centraal begrip in deze studie. Keuzes die mensen op een bepaald moment in hun leven maken, of omstandigheden die zich voordoen, hebben vaak verstrekkende gevolgen voor de rest van hun leven, en voor de maatschappij. Anderzijds heeft de manier waarop we de samenleving hebben ingericht óók verstrekkende gevolgen voor de keuzes die mensen maken.

Voorbeeld 2. De generatie geboren in 1976 sterft gemiddeld, afgaande op de levensverwachting volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek, in 2050. Maar de kinderen uit dit cohort die hun initiële opleiding afsloten met een hbo- of wo-diploma, de hoogopgeleiden van hun generatie, mogen verwachten tot 2053 te leven. Hun resterende levensverwachting is nu 37,7 jaar. Hun

generatiegenoten met het laagste schooldiploma sterven 5,5 jaar eerder. Dit is een andere soort verstrekkendheid: waar de huizenkoper expliciet bij de notaris een afspraak maakt voor een lange termijn, is het effect van scholingsjaren op de levensverwachting een statistisch gegeven. Dit effect is uiteraard niet mono-causaal, maar daarover later meer.

Voorbeeld 3. De hoogopgeleide moeder, want meestal zijn het in zo'n geval de moeders, die in 2001 besluit 'zolang ze nog zo klein zijn' voltijds voor haar twee kinderen te zorgen, komt er bij terugkeer op de arbeidsmarkt in 2016, als ook de jongste naar het voortgezet onderwijs gaat, achter dat haar arbeidsmarktkansen zo niet verkeken zijn, dan toch sterk zijn geslonken. Haar inzetbaarheid op de arbeidsmarkt lijdt onder haar opvoedingsbesluit. De investering in haar initiële opleiding – in euro's van vandaag een slordige 150 duizend euro aan publieke middelen – gaat veel minder renderen dan die van haar studiegenote die actief bleef op de arbeidsmarkt.

Deze drie voorbeelden laten het speelveld zien van deze studie naar 'lange systemen'. We onderzoeken hierin de verstrekkende gevolgen van keuzes en omstandigheden voor het leven van mensen.

Wat bedoelen we met een ‘systeem’? In deze studie verstaan we onder een systeem het geheel aan wetten, regels, prikkels en maatschappelijke conventies waarbinnen individuen keuzes (moeten) maken. In Nederland anno 2016 is veel in meer of mindere mate gereguleerd, met bijvoorbeeld leerplicht, met verplichte pensioenregelingen en met een verplichte verzekering tegen ziektekosten. Wetten en regels geven daarnaast soms stevige prikkels of duwtjes, zoals de fiscale voordelen van het eigen huis en pensioensparen, waardoor individuen worden gestimuleerd financieel kapitaal op te bouwen. Maatschappelijke conventies zijn lastiger vast te spijkeren, maar denk bijvoorbeeld aan de culturele Nederlandse conventie: ‘vrouwen werken in deeltijd’. Of aan: de feitelijke uittreedleeftijd uit het arbeidsproces, het pensioneringsmoment dus. In andere, vergelijkbare landen gelden andere conventies. Nederland is wereldkampioen deeltijdwerken, en was tot voor kort een land waarin mensen zeer vroeg pensioneerden.

We noemen systemen ‘lang’ als keuzes of gebeurtenissen op een bepaald moment in de tijd tot in lengte van jaren gevolgen hebben voor een mensenleven.

Over welke systemen gaat het? We onderscheiden er zes: onderwijs, sociale zekerheid, arbeidsmarkt, de woningmarkt, zorg en pensioen. Ze zijn getekend in afbeelding 0.1. We zien hier twee

driehoeken die samen een zeshoek vormen. Elk hoekpunt staat voor een systeem.

De eerste driehoek heeft als hoekpunten onderwijs, arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Dit kan, bij wijze van introductie, de ‘ontwikkel- en verdiendriehoek’ genoemd worden. Onderwijs legt de basis voor het verdienen van een (arbeids)inkomen, en dat inkomen is (deels) verzekerd tegen een aantal risico’s, zoals werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Tellen we de verdiensten gedurende het leven op, dan komen we tot het ‘levensinkomen’ van een mens uit arbeid.

Keuzes of omstandigheden (vroeg) in het leven hebben verstrekkende gevolgen voor de ontwikkel- en verdiendriehoek van ieder mens. Het effect van (initiële) scholing op uurloos en arbeidsmarktkansen is groot. Langdurige werkloosheid vermindert op lange termijn de kansen op goed werk en een goed inkomen. Als er, door technologische ontwikkeling bijvoorbeeld, geen vraag meer is naar wat iemand in het onderwijs heeft geleerd, moet op deze kennis en kunde worden afgeschreven en keldert de verdien capaciteit.

De tweede driehoek heeft als hoekpunten de lange systemen pensioen, zorg en de woningmarkt. Noem deze bij wijze van introductie de ‘spaar- en bestedingsdriehoek’. Het levensinkomen uit de verdiendriehoek wordt deels gespaard voor de oude dag (pensioen).

Onder een systeem verstaan we het geheel aan wetten, regels, prikkels en maatschappelijke conventies waarbinnen individuen keuzes maken

Wonen is deels consumptie, maar voor kopers is het eigen huis ook een vorm van sparen. Het pensioenvermogen en de eigen woning vormen het grootste deel van het vermogen van de Nederlandse huishoudens. Pensioenpremies en wettelijk verplichte zorgkosten nemen een stevige hap uit het levensinkomen, terwijl de gezondheid van de mens zelf, een belangrijke voorwaarde is om te kunnen werken.

Ook hier geldt: keuzes en omstandigheden hebben verstrekende gevolgen. Mensen die in 2007 een huis kochten, bijvoorbeeld, staan er financieel slechter voor dan degenen die in pakweg 1990 het huis ernaast kochten.

Deze voorbeelden geven aan dat de keuzes en omstandigheden rond deze zes hoekpunten grote invloed uitoefenen op het verloop van een mensenleven. In het eerste hoofdstuk zullen we dit uitdiepen vanuit het perspectief van Nederland als geheel, het macro-perspectief. In het tweede hoofdstuk kijken we vanuit het perspectief van het individu.

De systemen samen kunnen worden beschouwd als het ‘sociale contract’ van Nederland. Met deze term wordt bedoeld het geheel van afspraken dat mensen in Nederland met elkaar hebben gemaakt over wederzijdse rechten en plichten. Wij gebruiken ‘sociaal contract’ als analytische kapstok. In de (beleids)praktijk van alledag is dit contract voortdurend onderwerp van debat, waarin vragen aan de orde komen over de gewenste rol van de overheid – als bestrijder van marktfalen en organisator van rechtvaardigheid door herverdeling van inkomen en vermogen – tegenover de rol en verantwoordelijkheden van individuen en huishoudens. Het is de arena waarin politieke idealen, belangen, opvattingen en kennis samenkomen en, bijna op dagbasis, leiden tot politieke besluitvorming over aanpassingen van het sociale contract. Het proces waarin het sociale contract tot stand komt of gewijzigd wordt is, hoe boeiend ook, geen onderdeel van deze studie. Wij nemen het resultaat als gegeven en noemen dat het bestaande contract. In het derde hoofdstuk komen we hierop

terug, om aan te geven dat er, naast het huidige contract, alternatieve sociale contracten denkbaar zijn.

Wat is het doel van deze studie en waarom is dat doel interessant? En voor wie is dit boek bedoeld? Het doel van dit boek is het in kaart brengen van de samenhang tussen de systemen vanuit macro- en microperspectief. Dat is interessant op basis van een gefundeerd vermoeden. Kortweg luidt dit: er is welvaartswinst te boeken door de zes systemen beter op elkaar af te stemmen. Andersom geformuleerd: Nederland (en de inwoners van Nederland) laten kansen liggen op een beter leven, en deze kansen ontstaan doordat de kop niet weet wat de staart doet. Drie voorbeelden illustreren de mogelijke winst die te halen is door systemen beter op elkaar te laten aansluiten.

Voorbeeld 1. Wonen en pensioen. De huizenkoper uit de eerste alinea is min of meer verplicht zijn hypotheek volledig af te lossen in dertig jaar. Niet echt verplicht, maar aflossing van de schuld is een voorwaarde voor hypotheekrenteaftrek. Tegelijkertijd is de huizenkoper, als hij in loondienst werkt, verplicht een pensioen op te bouwen dat optelt tot 70 procent van het gemiddeld verdiende loon in zijn loopbaan. Soms niet echt verplicht, maar dit is voor negen op de tien mensen in loondienst de realiteit. Het gevolg van deze combinatie van regels in twee systemen (pensioen en wonen) is dat deze Nederlander gedurende zijn werkzame leven

veel spaart. Tijdens de periode met hoge lasten, bijvoorbeeld door de komst van kinderen, spaart hij allicht meer dan hij zou willen; als hij met een afbetaald huis van zijn pensioen gaat genieten is hij zeer vermogend. Het zou kunnen zijn dat deze huizenkoper als gevolg van de regels in de twee systemen overspaart gedurende zijn werkzame leven; en als hij dat niet doet, wat dan te denken van zijn dubbelganger die niet kocht maar een huis huurde? Twee systemen, twee op zichzelf genomen logische sets regels, en een gezamenlijke uitkomst die beter kan.

Voorbeeld 2. Arbeid en onderwijs. Sinds begin deze eeuw is de uittredleeftijd uit het arbeidsproces ruim drie jaar gestegen tot 64 jaar. De pensioenleeftijd stijgt naar verwachting de komende jaren verder, al is het maar omdat de AOW-leeftijd opschuift naar 67 jaar en daarna gekoppeld wordt aan de levensverwachting. Mensen moeten dus langer kunnen vertrouwen op hun menselijk kapitaal om in hun (arbeids)inkomen te voorzien. Tegelijkertijd verouderen kennis en vaardigheden steeds sneller. De inactiviteit onder 55-plussers neemt weliswaar af, maar is nog altijd veel hoger dan die van 55-minners. Het publieke onderwijs richt zich intussen nagenoeg exclusief op jongeren. Voor onderwijs verderop in het leven is niets geregeld. Bij-, op-, om- en nascholing is een marktaangelegenheid, zowel wat betreft het aanbod als de vraag. In de praktijk wordt vooral (door werkgevers) geld gestoken in de scholing van mensen

Juist in de groepen die de minste initiële scholing hebben genoten investeert niemand

die relatief jong zijn, al hoog zijn opgeleid, en een vast arbeidscontract hebben. Juist in de groepen die de minste initiële scholing hebben genoten investeert niemand, waardoor zij meer moeite hebben om op hogere leeftijd te blijven werken. Twee systemen, twee op zichzelf logische systemen, en een uitkomst die beter lijkt te kunnen.

Voorbeeld 3. Zorg en sociale zekerheid (en opleidingsniveau).

De zorg is ingericht op het 'beter maken' van mensen (de cure) en op 'goed verzorgen' (de care) en een klein beetje op het voorkomen dat mensen ziek worden (preventie). Het systeem wordt vooral betaald door mensen met een hoge opleiding en een hoog inkomen, terwijl vooral lager opgeleiden er gebruik van maken. De sociale zekerheid is ingericht op inkomensbescherming en, in minder mate op het aan het werk helpen van mensen. In 2015 worden 1,7

miljoen uitkeringsjaren uitbetaald, los van uitkeringen wegens ouderdom (AOW) en nabestaandenregelingen (ANW). Ook voor de sociale zekerheid geldt: de lusten en lasten zijn scheef verdeeld naar opleidingsniveau. De grootverbruikers van zorg en sociale zekerheid overlappen voor een groot deel, en deze overlap hangt weer samen met (gebrek aan) onderwijs. De overlap in doelgroep van zorg en sociale zekerheid is geen onderwerp van gesprek. Laten we een kans liggen?

Deze drie – tamelijk willekeurig gekozen – voorbeelden laten zien dat er een gerechtvaardigd vermoeden is dat er winst valt te boeken door de lange systemen in Nederland beter op elkaar te laten aansluiten, nog afgezien van de vraag hoe dat dan precies zou moeten. Ze illustreren ook dat het hierbij niet om klein bier gaat. In een recente studie schat Netspar (2016) dat alleen al bij een betere aansluiting tussen wonen en pensioen zo'n 3 tot 5 procent van het nationaal inkomen aan welvaartswinst te boeken valt. Als er rond lange systemen winst te halen valt, gaat het al snel om flinke impact op Nederlanders en om groot geld. Hiermee is de vraag beantwoord: waarom is dit interessant?

Voor wie? Uiteindelijk is dit interessant voor alle Nederlanders. Maar op de korte termijn is de doelgroep beperkter. In eerste aanleg is dit onderwerp relevant voor bestuurders en beleidsmakers (op

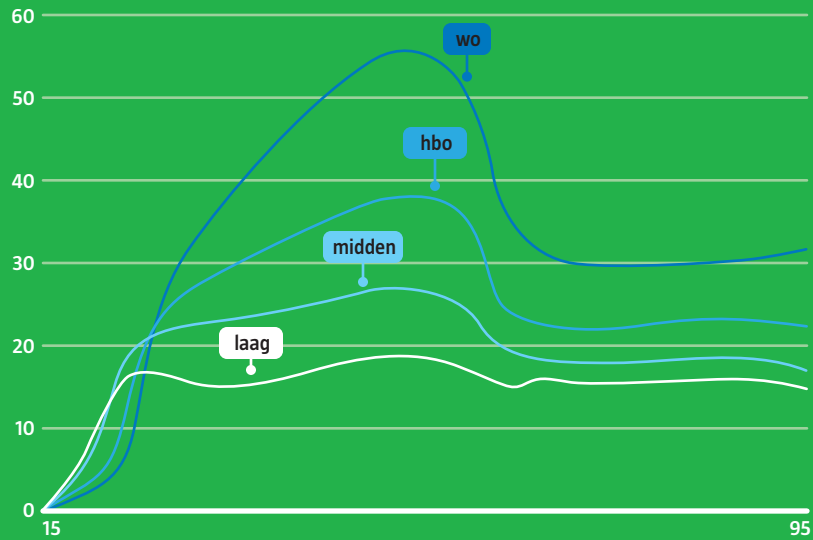
welke plek ook in Nederland) die over hun eigen schutting willen kijken, en zich afvragen of de oplossingen die ze bedenken binnen hun systeem ook bijdragen aan andere – of hier juist schade veroorzaken. En voor de aanbieders van diensten, publiek, privaat en anderszins, die zich strategisch willen oriënteren en voorsorteren op nieuwe, betere dienstverlening.

Waarom deze beperking? Omdat we, met de drie genoemde voorbeelden, ver op de zaken vooruit zijn gelopen. Alsof we alvast aan de verbouwing zijn begonnen zonder deugdelijke bouwtekeningen. In dit boek beginnen we juist bij het begin, gaan we op zoek naar de analytische structuur die ons in staat stelt scherp over de samenhang tussen de systemen na te denken. Op macro- en microniveau. We gaan ook op zoek naar hoe de samenhang tussen de systemen nu in elkaar zit, de vijftien lijnstukken die de zes hoekpunten verbinden uit afbeelding 0.1. We gaan in dit boek vooral op zoek naar (visuele) modellen en feiten om zo, in de toekomst, alternatieven te kunnen ontwikkelen voor de aansluitingen tussen de lange systemen.

Hoofdstuk 1 (over het macro-perspectief) en hoofdstuk 2 (micro-perspectief) zijn nagenoeg zelfstandige bouwstenen waarop hoofdstuk 3 (het toekomstperspectief) verder bouwt. Deze eerste twee hoofdstukken kunnen dan ook goed los of in omgekeerde volgorde worden gelezen.

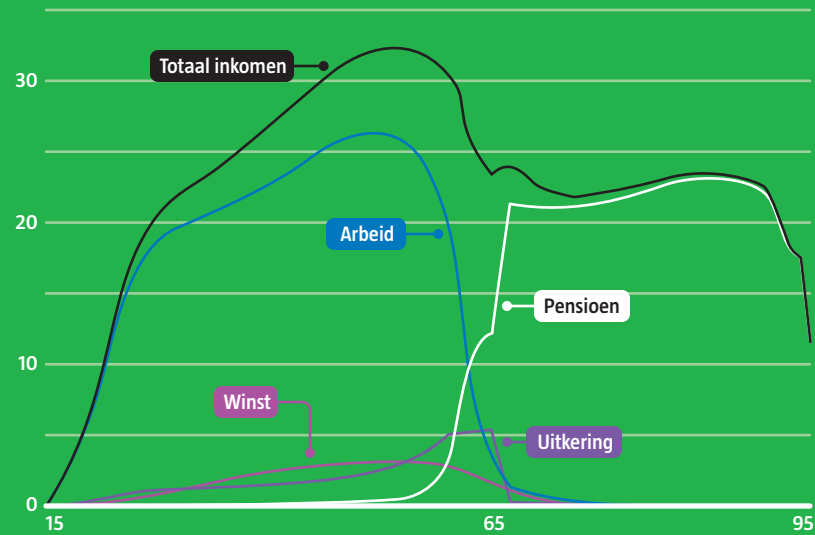
Dit onderwerp is relevant voor beleidsmakers die zich afvragen of de oplossingen die ze bedenken binnen hun systeem ook bijdragen aan andere – of hier juist schade veroorzaken

Het levensinkomen hangt samen met opleidingsniveau



Afbeelding 2.10 Gemiddeld jaarinkomen naar opleidingsniveau (x 1.000 euro) 26

De vier bronnen van inkomen spelen op verschillende momenten in het leven een rol



Afbeelding 2.11 Opbouw gemiddelde inkomen naar bron (x 1.000 euro) 26

De vier elementen van menselijk kapitaal kunnen betekenisvol worden getypeerd als ‘kapitalen’ van het individu

jonge kinderen, anders dan veel nieuwelingen in het dierenrijk, over onvoldoende vaardigheden beschikken om te kunnen overleven. De private kosten van kinderen variëren met het inkomen van de ouders en het aantal kinderen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) berekent dat één kind gemiddeld 17 procent van het besteedbaar inkomen van de ouders kost; twee kinderen 26 procent en drie kinderen 33 procent. Er zijn dus schaalvoordelen.

De publieke investeringen in initieel onderwijs worden door het CBS getoond als de ‘kosten per diploma’. Hierbij wordt berekend wat de gemiddelde kosten zouden zijn als iemand in één jaar de hele onderwijskolom zou doorlopen. In 2013 ging het hierbij om een bedrag dat uiteenloopt van 122 duizend euro (de kosten van een eindexamen van het middelbaar beroepsonderwijs op niveau 2) tot 162 duizend euro voor een master-diploma van de universiteit.

Menselijk kapitaal

Waarin worden deze private en publieke euro's geïnvesteerd? En de tijd en moeite van ouders, verzorgers, familie en vrienden? Vanuit het perspectief in deze studie: in menselijk kapitaal in brede zin. In de eerste pakweg twintig jaar van het mensenleven wordt, bovenop het startkapitaal, geïnvesteerd in kennis, kunde en vaardigheden, in het volgroeien van een gezond volwassen lichaam, in het vormen van een persoonlijkheid, en in netwerken en het vermogen deze op te bouwen en te onderhouden.

De vier elementen van menselijk kapitaal kunnen betekenisvol worden getypeerd als ‘kapitalen’ van het individu: als voorraden die kunnen toe- of afnemen, waarin geïnvesteerd kan worden (met geld, tijd en moeite), en waarop afgeschreven moet worden, bijvoorbeeld als het kapitaal niet wordt onderhouden. Menselijk kapitaal bestaat uit fysiek kapitaal (gezondheid in brede zin), sociaal kapitaal (netwerken), mentaal kapitaal (persoonlijkheid) en capacitair kapitaal (opgebouwde kennis, kunde en vaardigheden die onder meer kunnen worden gebruikt bij werken). Deze brede benadering van menselijk kapitaal sluit aan (maar wijkt op onderdelen af) van die van het Sociaal Cultureel Planbureau (2014). De vier elementen vormen samen het menselijk kapitaal waarop een mens is aangewezen voor zijn leven en werk in de tweede en derde levensfase. Het menselijk kapitaal is getekend in afbeelding 2.4.

Inhoud

Frank Kalshoven
Silvie Zonderland

Vormgeving

Leonie Lous
Willem van den Goorbergh
Monique Willemse

In opdracht van

Achmea
Amvest
CZ
Espria
PGGM
Rabobank
Stadgenoot

Drukwerk

Wilco Printing & Binding



ISBN 978-90-823293-4-6

NUR 600

Uitgeverij: De Argumentenfabriek

www.argumentenfabriek.nl

Deze uitgave is een initiatief van:



In samenwerking met:

