Voor
een beter
Nederland

Naar een nieuw sociaal contract

Frank Kalshoven en Silvie Zonderland

Naar een nieuw sociaal contract

Voor een beter Nederland

Frank Kalshoven en Silvie Zonderland

De ArgumentenFabriek

www.argumentenfabriek.nl

augustus 2017

Inhoud
Frank Kalshoven
Silvie Zonderland

Vormgeving
Leonie Lous

In opdracht van
De Innovatietafel met financiering van ministeries

Drukwerk
Wilco Printing & Binding

MIX
Papier van verantwoorde herkomst
FSC® C004472

Wat staat waar in dit boek?

Introductie		Hoofdstuk 1 Grootste uitdagingen		Hoofdstuk 2 Nieuw basiscontract	
Inleiding: Van een oud naar een nieuw sociaal contract	6	Wat zijn de grootste uitdagingen?	14	Hoe ziet het basiscontract eruit?	48
		1.1 Inleiding	15	2.1 Hoe denken we na over een nieuw contract?	49
		1.2 Hoe ziet het huidige contract eruit?	15	2.2 Welke vormen van marktfalen onderscheiden we?	52
		1.3 Met welke trends houden we rekening?	23	2.3 Hoe ziet het basiscontract eruit?	57
		1.4 Wat zijn de grootste uitdagingen met het huidige contract?	34	2.4 Hoe geschikt is het basiscontract voor Nederland?	81
		1.5 Aan welke eisen moet een nieuw contract (dus) voldoen?	42		

Hoofdstuk 3
Aanvullende keuzes

Wat zijn de belangrijkste aanvullende keuzes? 92

3.1 Inleiding 93

3.2 Via welke route verrijken we het basiscontract? 100

3.3 Welke pluspakketten onderscheiden we? 109

3.4 In hoeverre voldoen de sociale contracten aan de kwalitatieve eisen die we stellen? 118

Hoofdstuk 4
Geleerde lessen

Welke lessen leren we en welke stappen kan Nederland zetten? 122

4.1 Inleiding 123

4.2 Welke lessen leren we? 124

4.3 Welke aanbevelingen voor veranderingen van het sociaal contract vloeien hieruit voort? 129

Tot besluit

Appendix 140

Lijst afbeeldingen 144

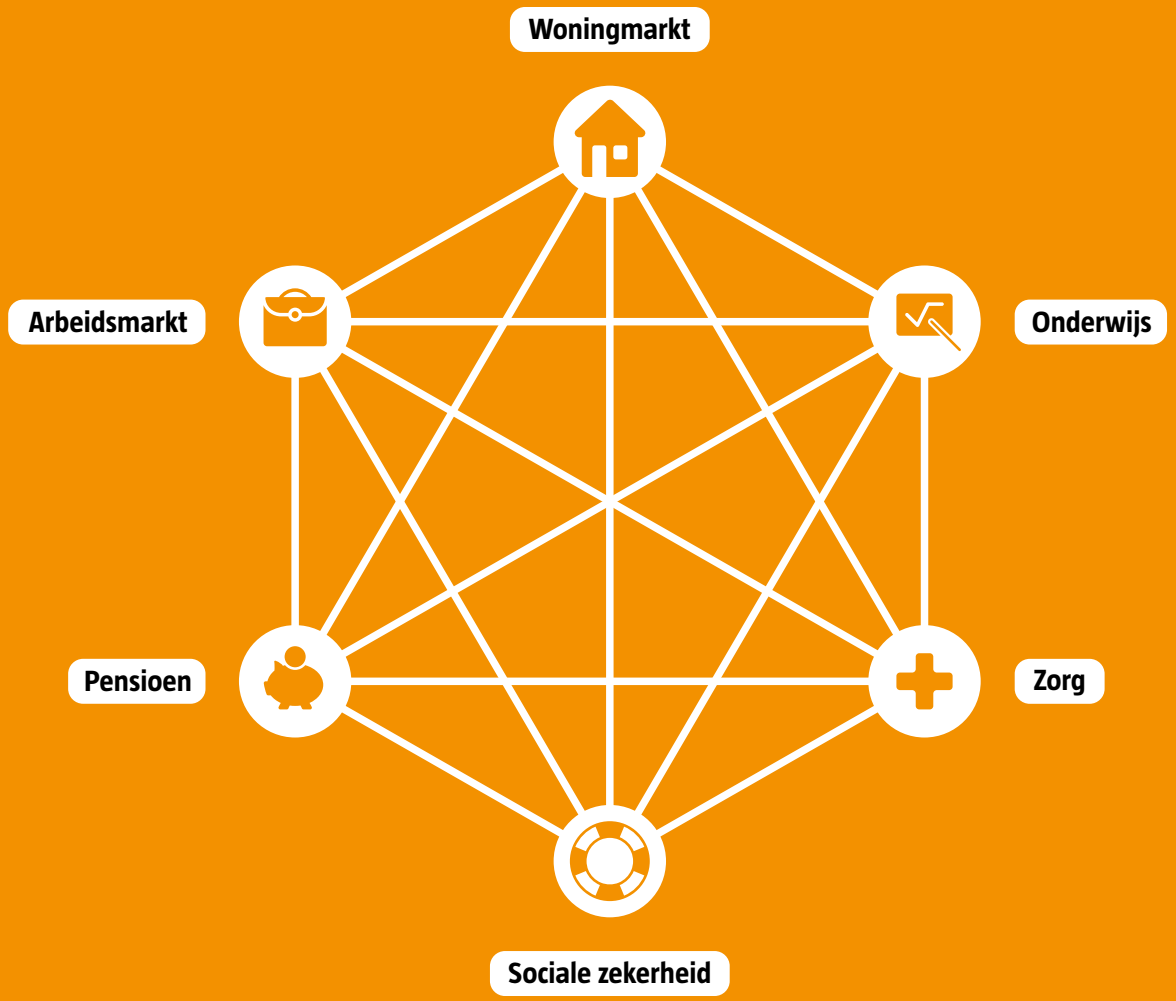
Bronnenlijst 146

Literatuurlijst 147

Over de auteurs 148

Over deze reeks 150

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



Afbeelding 0.1

Inleiding: Van een oud naar een nieuw sociaal contract

Kan het beter? Dat is de vraag die in deze studie centraal staat. Kan wat beter? Het sociaal contract van Nederland.

Wat is dat, een sociaal contract? Het sociaal contract bevat alle geboden en verboden die van toepassing zijn in de samenleving – in ons geval Nederland in de vroeg-21ste eeuw. Het contract beschrijft de vrijheden en de gebondenheid van alle inwoners. Wat moet en wat mag. Het contract sluiten ze niet echt – in de zin dat mensen op 18-jarige leeftijd een handtekening moeten zetten onder een papiertje. Het sociaal contract is een abstractie, een denkwijze, die helpt de wereld beter te begrijpen en die zijn oorsprong vindt in het werk van verlichtingsfilosofen. In de vorige eeuw werd dit denken krachtig uitgewerkt door John Rawls, in *A Theory of Justice* (1971). De centrale gedachte is dat mensen in de samenleving met elkaar een impliciet contract sluiten teneinde samen een beter leven te kunnen leiden.

In deze studie houden we ons in hoofdzaak bezig met de sociaal-economische hoofdstukken uit het sociaal contract. De vrijheden en beperkingen die samenhangen met onderwijs, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, en met wonen, zorg en pensioen. Deze zes onderwerpen hebben we in de voorloper van dit boek ‘lange systemen’ genoemd. We noemen de systemen ‘lang’ omdat gebeurtenissen die zich in deze systemen voordoen letterlijk ver-strekkende gevolgen hebben in een mensenleven. Ze staan getekend in **afbeelding 0.1**.

De volledige versie van het sociaal contract is omvangrijker dan de hoofdstukken die we hier behandelen. Dat we in deze studie niet expliciet aandacht besteden aan culturele normen en instituties is allerminst bedoeld om afbreuk te doen aan dit deel van het contract. We weten: ook die zijn van groot belang voor de uitkomsten. De nadruk die we leggen op de sociaal-economische hoofdstukken van het sociaal contract heeft daarom vooral een pragmatische reden.

In de eerdere studie, *Zó werken lange systemen* (Kalshoven en Zonderland, 2016), stond de vraag centraal hoe deze lange systemen in Nederland werken. Hoe ze in elkaar zitten, wat de

onderlinge relaties tussen elk van de systemen zijn, en hoe het gebruik ervan door de contractanten kan worden verklaard. De zes systemen bevatten, in wisselende intensiteit, de nodige geboden. Zo zijn alle Nederlanders verplicht verzekerd tegen ziektekosten en tegen de kosten van langdurige zorg. Zo geldt er (nagenoeg) een verplichting voor werknemers om te sparen voor een tweedepijlerpensioen. En er staat in het sociaal contract een leerplicht (tot zestien jaar) en een kwalificatieplicht (van zestien tot achttien jaar). Enzovoort. In dat boek hebben we het sociaal contract van Nederland beschreven zoals het (nu) is.

De hoofdconclusie van deze eerdere studie is dat de zes lange systemen beter op elkaar kunnen aansluiten. De hoofdstukken van het sociaal contract worden via politieke besluitvorming in de loop der tijd los van elkaar herschreven – onder druk van nieuwe omstandigheden, zoals toenemende heterogeniteit, of veranderende maatschappelijke en politieke voorkeuren – en hierbij is weinig oog voor de consistentie van het contract als geheel. Maatschappelijke debatten en politieke besluitvorming zijn al moeilijk genoeg binnen elk van de lange systemen.

Hoe voorstelbaar daarom ook, wie na dat hoofdstuksgewijs herschrijven vervolgens naar het contract als geheel kijkt, ziet een bonte lappendeken. Die ziet, bijvoorbeeld, bewegingen op de arbeidsmarkt (de opmars van de zzp'er) die schuren met de inrichting van het systeem pensioen, dat juist ontworpen is op langdurige stabiele arbeidsrelaties. En die ziet fiscale regels voor de aftrek van hypotheekrente die huiseigenaren aanzetten tot het aflossen van de hypotheek, juist op een moment in het leven dat er kosten worden gemaakt voor opgroeiende kinderen. De huizenkoper annex werknemer anno 2017 heeft later in het leven een afgelost huis én een goed pensioeninkomen, en is daarom gedurende de fase dat er kosten worden gemaakt voor opgroeiende kinderen nodeloos krap bij kas. Die ziet, laatste voorbeeld, leerlingen uitstromen uit het onderwijssysteem met onvoldoende menselijk kapitaal om op de arbeidsmarkt in hun eigen inkomen te kunnen voorzien.

De beschrijving van het sociaal contract zoals het is, suggereert sterk dat er ruimte is voor verbetering. En dat is daarom het hoofdonderwerp van dit boek: hoe kan het contract beter? De nadruk ligt hierbij op de aansluiting tussen systemen, op het contract als geheel, en minder op de afzonderlijke hoofdstukken hierin.

Beter voor wie? Beter voor mensen in Nederland. Echte mensen. Het contract in Nederland wordt niet afgesloten tussen rationele, calculerende economische subjecten, maar tussen feilbare mensen

van vlees en bloed. We maken in deze studie, naast de welvaartseconomie, gebruik van inzichten uit de gedragswetenschap. Bijvoorbeeld dat mensen de neiging hebben beslissingen over lastige keuzes uit te stellen, en dat ze veelal moeite hebben met het op waarde schatten van langetermijngevolgen van hun gedrag.

Het doel van dit boek is een bijdrage te leveren aan het debat over een (nog) betere inrichting van Nederland. Internationaal vergeleken staat Nederland hoog in allerlei lijstjes, variërend van de productiviteit per gewerkt uur en het inkomen per hoofd van de bevolking tot verwachte levensduur (in goede gezondheid) en de duur en kwaliteit van het onderwijs. Niettemin is er volop ruimte voor verbetering, voor een betere inrichting van en afstemming tussen de lange systemen. Dit geldt al voor het Nederland van nu.

De wens tot verbetering van het sociaal contract krijgt een extra impuls door een blik op de omgeving waarin het sociaal contract de komende decennia moet functioneren. Kernwoorden hierbij – zoals verderop in dit boek wordt toegelicht – meer dynamiek, meer onzekerheid, meer heterogeniteit, en dat tegen de achtergrond van een maar mondjesmaat groeiende en ouder wordende bevolking. Nadenken over een beter sociaal contract helpt beleidsmakers, bestuurders en beslissers, geïnteresseerde burgers en professionals betere besluiten te nemen over de inrichting van Nederland voor de 21ste eeuw.

Naast nadenken en maatschappelijk debat zal het verbeteren van het sociaal contract in Nederland ook vereisen dat we gaan experimenteren en leren van de resultaten hiervan. Een middenmoter kan zich verbeteren door successen uit andere landen te kopiëren. Topland Nederland zal ook moeten innoveren om vooruit te komen. Maar nu zijn we al bijna aanbeland bij de aanbevelingen, terwijl we nog echt van start moeten gaan.

Het plan voor het boek ziet er zo uit. In **hoofdstuk 1** komen we tot een probleemanalyse. We kijken, meer in detail, naar de opbrengsten van het eerste boek, schetsen de omgeving waarin het contract de komende decennia zijn waarde moet bewijzen, benoemen de grootste problemen met het huidige contract en komen zo tot een lijst eisen waaraan een nieuw te schrijven contract moet voldoen.

In **hoofdstuk 2** bouwen we, vanaf de grond af, een nieuw basiscontract voor Nederland. Hiertoe denken we eerst het bestaande sociaal contract weg, sporen op wat er misloopt in een wereld zonder contract en corrigeren dit vervolgens met een verzameling nieuwe afspraken. We gaan op zoek naar een set basisafspraken

waarover in het Nederland van de 21ste eeuw een grote mate van consensus bestaat, een mate van minimaal ingrijpen door het collectief dat op weinig weerstand zal stuiten. Er zullen allicht mensen zijn die collectief verdergaande afspraken willen maken (meer plichten, meer sturing), maar niet of nauwelijks mensen die een sociaal contract willen dat soberder is. We gaan, aan het slot van hoofdstuk 2, na in hoeverre dit basiscontract voldoet aan de eisen die we stellen aan een nieuw sociaal contract.

In **hoofdstuk 3** ontwikkelen we, in aanvulling op het basiscontract, een aantal pluspakketten, waartussen Nederland zou kunnen kiezen. We doen dit aan de hand van drie vragen. Willen we in Nederland een sociaal contract met weinig of met veel inkomensherverdeling? Willen we in Nederland de contractanten ten opzichte van het basiscontract extra kansen bieden op scholing, werk, arbeidsinkomen, (gezonde) levensjaren, en inkomensstabiliteit? En willen we die extra kansen bieden via een beïnvloedingsfilosofie die verleidt, stuurt, of dwingt? Aan de hand van de antwoorden op deze vragen komen we tot acht verschillende sociale contracten, combinaties van basiscontracten en pluspakketten. Deze contracten bespreken we vervolgens ook aan de hand van de aan een nieuw contract te stellen eisen. De contracten verschillen in de mate waarin ze aan de afzonderlijke eisen kunnen voldoen: er valt, kortom, iets te kiezen.

Hoofdstuk 4, tot slot, bestaat uit twee onderdelen. Eerst gaan we na welke lessen we kunnen trekken uit deze denkoefening. Vervolgens doen we een aantal beleidsaanbevelingen, gericht op de kortere termijn. Er is volop ruimte om het sociaal contract van Nederland te verbeteren, en het beter toe te snijden op de uitdagingen van vandaag en morgen.

Hoe is dit boek tot stand gekomen?

Rond de Innovatietafel scharen zich partijen die wonen, zorg en pensioen beter op elkaar willen aansluiten. Partijen aan de Innovatietafel waren opdrachtgever en financier van het eerste boek, *Zó werken lange systemen*. Voor deze vervolgstudie trad de Innovatietafel ook op als opdrachtgever. Diverse ministeries (BZK, SZW, VWS, OCW) traden op als financier.

De Argumentenfabriek heeft voor dit project een denktank samengesteld die, naast experts van genoemde ministeries bestond uit deskundigen van de ministeries Economische Zaken (EZ) en Financiën, het Centraal Planbureau (CPB), De Nederlandsche Bank (DNB), Achmea en PGGM. De denktank is tussen november 2016 en augustus 2017 zo'n vijftien keer in wisselende samenstelling bijeengekomen om – op persoonlijke titel – na te denken over een nieuw sociaal contract. De auteurs nemen de inhoud van het boek voor hun rekening.

Aan de denktank namen deel:

Bart Boon, *Achmea*
Roy van Egmond, *VWS*
Niels Kortleve, *PGGM*
Sander Methorst, *BZK*
Mark Mink, *DNB*
Ted Reininga, *OCW*
Harry ter Rele, *CPB*
Jochem van der Veen, *SZW*
Rogier Tesson, *Financiën*
Christiaan Thissen, *EZ*

De tussentijdse resultaten zijn besproken en becommentarieerd tijdens twee bijeenkomsten met bestuurders die deelnemen aan de Innovatietafel. De concept-resultaten zijn van commentaar voorzien door een aantal experts:

Bas Jacobs, *Erasmus Universiteit*
Casper van Ewijk, *Netspar/Tilburg University*
Kim Putters, *Sociaal Cultureel Planbureau*

De auteurs willen alle mensen die hebben meegeholpen bij het maken van deze studie hartelijk danken voor hun scherpte, inzet en toewijding.

Hoe past deze publicatie in de reeks Lange systemen?
In 2015 gaf de Innovatietafel opdracht voor een studie naar de samenhang tussen de lange systemen in Nederland. De Argumentenfabriek stelde een denktank samen met deskundigen van leden van de Innovatietafel, verschillende ministeries en de Universiteit Leiden/Netspar. Het denkwerk heeft geleid tot het boek *Zó werken lange systemen* (2016).

Na het verschijnen van dit boek bleek er een brede behoefte te bestaan om het denken over lange systemen voort te zetten. Dit heeft geresulteerd in drie vervolgprojecten, waarvan *Naar een nieuw sociaal contract'*er een is. Hieronder een overzicht van de andere projecten in deze reeks.

Innoveren binnen lange systemen
Wat kunnen we binnen het huidige sociaal contract al doen om de knelpunten tussen lange systemen te verlichten? Dit project neemt de bestaande lange systemen als startpunt, en bekijkt de rol van uitvoerende organisaties hierbinnen, zoals: zorgverzekeraars, pensioenfondsen, banken, corporaties, maar ook onderwijsinstellingen, uitvoerders van sociale zekerheid, en arbeidsmarktintermediairs. Het boek geeft een overzicht van de beste ideeën volgens een groep van 70 deskundigen uit alle sectoren van de Nederlandse samenleving.

Resultaat: vijftien innovatieve ideeën die op korte termijn kunnen worden uitgevoerd. Zoals: een 'Funda' voor zorg- en ouderenwoningen of één persoonlijk overzicht van alle mogelijkheden en financieringsbronnen om je bij te scholen op de arbeidsmarkt. De ideeën uit dit boek zijn de smeerolie voor het bestaande sociaal contract van Nederland. Deze studie verscheen in de zomer van 2017.

Zó leven sociale huurders in lange systemen
Hoe werken de lange systemen uit in de praktijk van mensenlevens? En welke kansen voor verbetering liggen hier? In het project Sociale huurders en lange systemen beantwoorden we deze vragen. De Argumentenfabriek interviewde sociale huurders over (de uitwerking van het gebruik van lange systemen in) hun leven en maakte hier Levenskaarten van. De abstracties uit het boek *Zó werken lange systemen* worden in dit kwalitatieve onderzoek concreet. Naast de Levenskaarten verzamelde het team ideeën waarmee woningcorporaties het leven van huurders kunnen verbeteren. Dit project is mogelijk gemaakt door De Vernieuwde Stad. Het boek over sociale huurders verschijnt in september 2017.

Naast dit kwalitatieve onderzoek is bij De Argumentenfabriek een kwantitatief onderzoek gestart waarvan de resultaten eind 2017 worden verwacht.

1

Wat zijn de grootste uitdagingen?

1.1 Inleiding 15
1.2 Hoe ziet het huidige contract eruit? 15
1.3 Met welke trends houden we rekening? 23
1.4 Wat zijn de grootste uitdagingen met het huidige contract 34
1.5 Aan welke eisen moet een nieuw contract (dus) voldoen? 42

1.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is om te komen tot een beknopte lijst eisen die moeten worden gesteld aan het sociaal contract voor Nederland in de komende decennia. De alternatieven die we formuleren in de volgende hoofdstukken zijn alleen zinvol als ze, op verschillende manieren, tegemoetkomen aan deze eisen. Anders geformuleerd: alternatieven die hiertoe niet in staat zijn, vallen af.

Hoe sporen we deze eisen op? We zetten hiertoe in dit hoofdstuk drie denkstappen. Ten eerste, in paragraaf 1.2, beschrijven we het sociaal contract zoals het nu is, teruggrijpend op *Zó werken lange systemen* (2016). Ten tweede, in paragraaf 1.3, inventariseren we de (hoofd)trends waarmee Nederland naar verwachting te maken krijgt in de komende decennia. Een sociaal contract, immers, moet werken in een bepaalde context. Het doel van het inventariseren van de trends is het schetsen van deze context. In paragraaf 1.4 zetten we de derde denkstap en identificeren we de belangrijkste uitdagingen met het huidige sociaal contract. Uit de beschrijving van het huidige contract, uit de trends en uit de lijst uitdagingen destilleren we eisen die we moeten stellen aan een nieuw centraal contract. Deze eisen zijn het antwoord op de vraag: wat vinden we belangrijk (als het om ons sociaal contract gaat, in Nederland in de 21ste eeuw)? De eisen staan centraal in de concluderende paragraaf 1.5.

1.2 Hoe ziet het huidige contract eruit?

Het huidige sociaal contract bestaat uit zes hoofdstukken die – deels – los van elkaar zijn geschreven en daarom onderling schuren. Voor de volledige beschrijving van het contract verwijzen we naar *Zó werken lange systemen* (2016). We concentreren ons in deze paragraaf op de elementen uit het sociaal contract die noodzakelijk zijn om de huidige studie goed te kunnen volgen.

Elk van de zes systemen kan worden beschreven aan de hand van vier basisvragen. **Ten eerste:** wie doen (verplicht) aan dit systeem mee? Ofwel: wie zijn de deelnemers? **Ten tweede:** wat wordt er geregeld? Ofwel: wat is de inhoud van het systeem?

Ten derde: wat kost het? Ofwel: wie betaalt wat? **Ten slotte:** hoe is het systeem georganiseerd? Ofwel: wie doet wat?

Bij de beschrijving van de systemen op deze manier blijkt dat de zes 'hoofdsystemen' veelal bestaan uit subsystemen. Binnen de zorg bijvoorbeeld, moet elk van de bovenstaande vragen worden beantwoord voor het subsysteem 'curatieve zorg', voor het subsysteem 'langdurige zorg en ondersteuning' én voor het subsysteem 'publieke gezondheid'.

De beschrijving van de zes systemen (met hun subsystemen) noemen we 'de systeemkaart van Nederland', of, in andere woorden, de beschrijving van het huidige sociaal contract.

Doelen

Bekeken vanuit de welvaartseconomie dient het sociaal contract verschillende doelen: het vergroten van menselijk kapitaal (onder meer door onderwijs), het faciliteren van het gebruik ervan (onder meer op de arbeidsmarkt), het verzekeren tegen risico's, het herverdelen van inkomen, vermogen en kosten, en het uitsmeren van consumptiemogelijkheden in de tijd. Er bestaat vaak, maar niet altijd, een logische redenering (in tegenstelling tot een historische) die onderbouwt waarom een (sub)systeem deel is gaan uitmaken van het sociaal contract. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2006) vatte de doelen van het sociaal contract op een andere manier (en allitererend) samen in het kwartet: verzorgen, verzekeren, verheffen, verbinden.

De verplichte deelname aan de basisverzekering tegen ziektekosten kan als voorbeeld dienen voor het soort overwegingen dat een rol speelt bij de inrichting van het sociaal contract. Een vrije markt in de zorg is problematisch, omdat er op zo'n vrije markt allerlei vormen van marktfalen optreden. Op een vrije markt zou een groot deel van de bevolking bijvoorbeeld kampen met een kennis- en informatieachterstand op de zorgprofessionals waardoor men niet goed in staat zou zijn zelf adequaat zorg in te kopen. De verzekeringsplicht voor inwoners en de acceptatieplicht voor verzekeraars garanderen dat verzekeraars het inkopen van zorgdiensten op zich nemen. Het sociaal contract 'werkt' in dit opzicht. Het corrigeert marktfalen zodat alle Nederlanders beter af zijn.

De verplichte verzekering tegen ziektekosten levert tegelijkertijd een bijdrage aan het 'uitsmeren' van consumptiemogelijkheden in de tijd. In plaats van een kostenpost van zeg 25 duizend euro in jaar x als gevolg van een noodzakelijk bezoek aan het ziekenhuis of 75 duizend euro in jaar y als gevolg van een verpleeghuisopname,

betaalt de burger maandelijks of jaarlijks premie (afgezien van het eigen risico in de curatieve zorg of een eigen bijdrage in de langdurige zorg).

Ook de derde functie – herverdelen tussen individuen – zit ingebakken in het zorghoofdstuk van het sociaal contract. De huidige zorgverzekering herverdeelt zowel aan de inkomstenkant van het zorgsysteem (wie een hoger inkomen heeft, betaalt meer dan wie een laag inkomen heeft) én aan de kostenkant (degenen die de meeste zorg gebruiken zijn niet per definitie de mensen die de meeste premie betalen).

De verzekering tegen zorgkosten draagt bij aan (het repareren en zo in stand houden van) de gezondheid omdat de *cure*, indien mogelijk, gezondheidsproblemen oplost en omdat de *care* de naasten van mensen met een langdurige zorgbehoefte ontlast. Dit stelt mensen in staat (beter) te functioneren, onder meer in hun werk.

Net als de verplichte verzekering tegen ziektekosten kunnen de andere systemen en subsystemen worden bekeken vanuit deze perspectieven. Wordt er iets verzekerd, en zo ja wat? Wordt er iets uitgesmeerd in de tijd, bijvoorbeeld inkomen of kosten? En wordt er, met de inrichting van dit systeem iets gedaan aan herverdeling, en wie levert dan in en wie krijgt er juist iets bij? Gebeurt er iets met het menselijk kapitaal? En met het gebruik hiervan op de arbeidsmarkt?

Zonder dit in detail voor elk van de systemen te doen, willen we wel iets zeggen over het sociaal contract als geheel.

Verzekeren. Het huidige contract zit vol verzekeringen. Inkomensverlies door diverse oorzaken is verzekerd binnen systeem sociale zekerheid; systeem pensioen verzekert de kans dat we meer levensjaren hebben dan spaargeld (het ‘langlevenrisico’); systeem zorg is op hoofdlijnen een verzekeringssysteem. Bij twee andere systemen is het verzekeringselement moeilijker aan te wijzen. Maar op de woningmarkt kan de sociale huursector (ook) worden gezien als een collectieve verzekering tegen woonruimtegebrek. En funderend onderwijs kan worden gezien als een verzekering tegen de kans dat iemand te weinig menselijk kapitaal (of smaller: vaardigheden) opbouwt en zichzelf daarmee een goede kans op inkomen uit arbeid ontneemt.

Uitsmeren. Verzekeringen smeren, zoals boven geïllustreerd aan de hand van de ziektekostenverzekering, altijd iets uit in de tijd. Dit geldt voor ziektekosten net zo goed als voor inkomen uit de WW. Maar voor het contract als geheel zijn wonen (voor huis-eigenaren) en pensioen ingrijpender. Via deze twee systemen

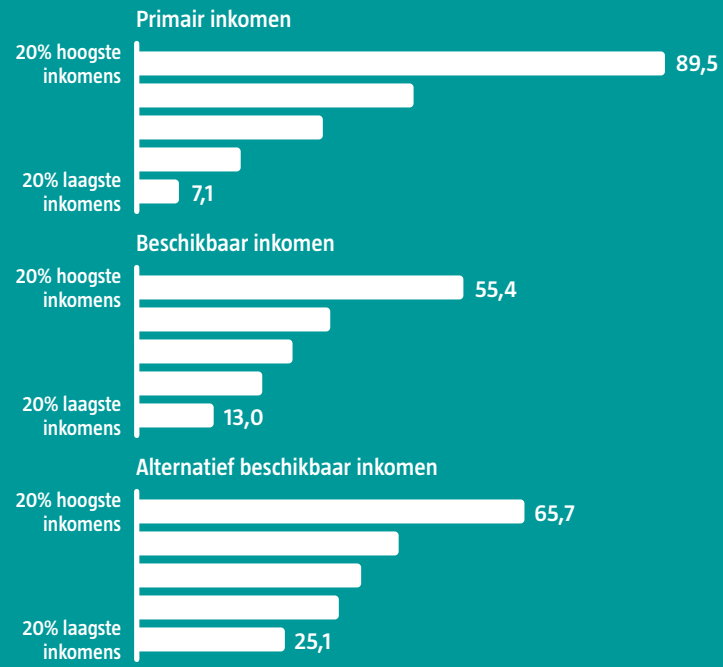
bouwen contractanten gedurende hun werkzame leven financieel kapitaal op, dat ze (deels) gebruiken voor consumptie nadat ze de arbeidsmarkt hebben verlaten. Ook de verzekering tegen langdurige ziektekosten kan zo worden gezien: mensen betalen hun hele leven premie, en gebruiken deze vorm van zorg veelal in de laatste fase van hun leven.

Herverdelen. Alle zes systemen herverdelen – bedoeld of onbedoeld – inkomen (of kosten), naast de herverdeling die is georganiseerd binnen het belastingstelsel in enge zin. Net als het belastingstelsel herverdelen veel systemen geld van mensen met een hoog inkomen naar mensen met een laag inkomen, maar hierop zijn uitzonderingen. Het tweedepijlerpensioen bijvoorbeeld, herverdeelt van arm naar rijk, en ook voor systeem onderwijs geldt dat meer publiek geld wordt besteed aan mensen met (later een) hoog inkomen dan aan mensen met (later een) laag inkomen.

De herverdeling binnen het huidige sociaal contract is geïllustreerd in **afbeelding 1.1**. Het Centraal Bureau voor de Statistiek verdeelt hiertoe alle Nederlandse huishoudens over vijf groepen van gelijke grootte. Het primair inkomen (in 2012) – feitelijk de arbeidskosten die werkgevers betalen voor hun werknemers – is zeer ongelijk verdeeld tussen de huishoudensgroepen.

Hoe wordt inkomen herverdeeld?

Ongelijkheid tussen inkomens neemt af door herverdeling



Afbeelding 1.1 Huishoudensinkomens in 2012 (x 1000 euro) [1]

De rijkste 20 procent verdient in dat jaar 89,5 duizend euro; de armste 20 procent 7,1 duizend. Een factor 13 verschil.

Vervolgens gaat de overheid belastingen en premies heffen; een deel van de opbrengst wordt aan (een deel van de) burgers teruggeven in de vorm van (uitkerings)inkomen. De verdeling van dit 'beschikbare inkomen' is aanmerkelijk rechter dan het primaire inkomen. Het jaarinkomen van de rijkste 20 procent huishoudens daalt naar 55,4 duizend inkomen; de armste 20 procent ziet het inkomen oplopen naar 13 duizend. Blijft over: een factor 4 tot 5 verschil.

Vervolgens gaat de overheid het restant besteden, deels aan (semi)publieke goederen, zoals defensie, infectiebestrijding en snelwegen, maar voor een ander deel aan diensten die volledig toerekenbaar zijn aan huishoudens en individuen, zoals onderwijs en zorg. Het 'alternatief beschikbaar inkomen' dat zo ontstaat is andermaal rechter. De rijksten krijgen 65,7 duizend, de armsten 25,1. Het verschil is teruggebracht tot een factor 2,5.

Menselijk kapitaal

Hoe kunnen lange systemen bekeken worden vanuit het perspectief van een mens, een individu? Hoe verloopt een mensenleven, gegeven het sociaal contract? Aan deze vraag is in *Zó werken Lange systemen* (2016) het tweede hoofdstuk gewijd. In dit hoofdstuk staat (de opbouw, het onderhoud, en de afschrijvingen op) menselijk kapitaal centraal, ook (maar niet alleen) in relatie tot arbeidsdeelname en -inkomen.

Vanuit het sociaal contract bezien kan een mensenleven worden begrepen als een samenspel tussen drie elementen. Ten eerste: keuzes die mensen maken in het 'vrije gebied', zowel ten aanzien van hun privéleven (partnerkeuze bijvoorbeeld, kinderen) als inzake kwesties die horen bij de lange systemen (huis kopen of huren bijvoorbeeld, arbeidsdeelname). Ten tweede: risico's die al dan niet optreden gedurende het leven (op echtscheiding bijvoorbeeld, ziekte, of werkloosheid). En ten derde: verschillen in menselijk kapitaal die vroeg in het leven ontstaan. Dit laatste vraagt om meer toelichting, ook omdat hierin allicht een aangrijpingspunt ligt voor het anders inrichten van het sociaal contract.

Om het verloop van een mensenleven te verklaren is de verwekking het logische startpunt. Biologische ouders geven het genenpakket mee dat een leven lang invloed uitoefent op het gedrag van mensen. Hier vlak achteraan volgt: het milieu waarin iemand wordt geboren. De genetische verschillen en de verschillen in het milieu

waarin baby's worden geboren noemen we 'startkapitaalongelijkheid'. Sommigen worden geboren met veel, anderen met weinig menselijk startkapitaal.

In de eerste grofweg twintig levensjaren investeren ouders, verzorgers, familie, vrienden én de samenleving veel tijd, aandacht en geld in de ontwikkeling van kinderen. Waarin investeren ze dat? In het menselijk kapitaal van mensen.

We hebben een breed model ontwikkeld van menselijk kapitaal. In dit model, getekend in **afbeelding 1.2**, zijn vier deelsoorten menselijk kapitaal onderscheiden. Het gaat in dit model zowel om fysiek kapitaal (gezondheid maar ook schoonheid), sociaal kapitaal (wie ken ik?), mentaal kapitaal (welke trekken in mijn karakter voeren de boventoon?) en capacitair kapitaal (over welke kennis en vaardigheden beschik ik?).

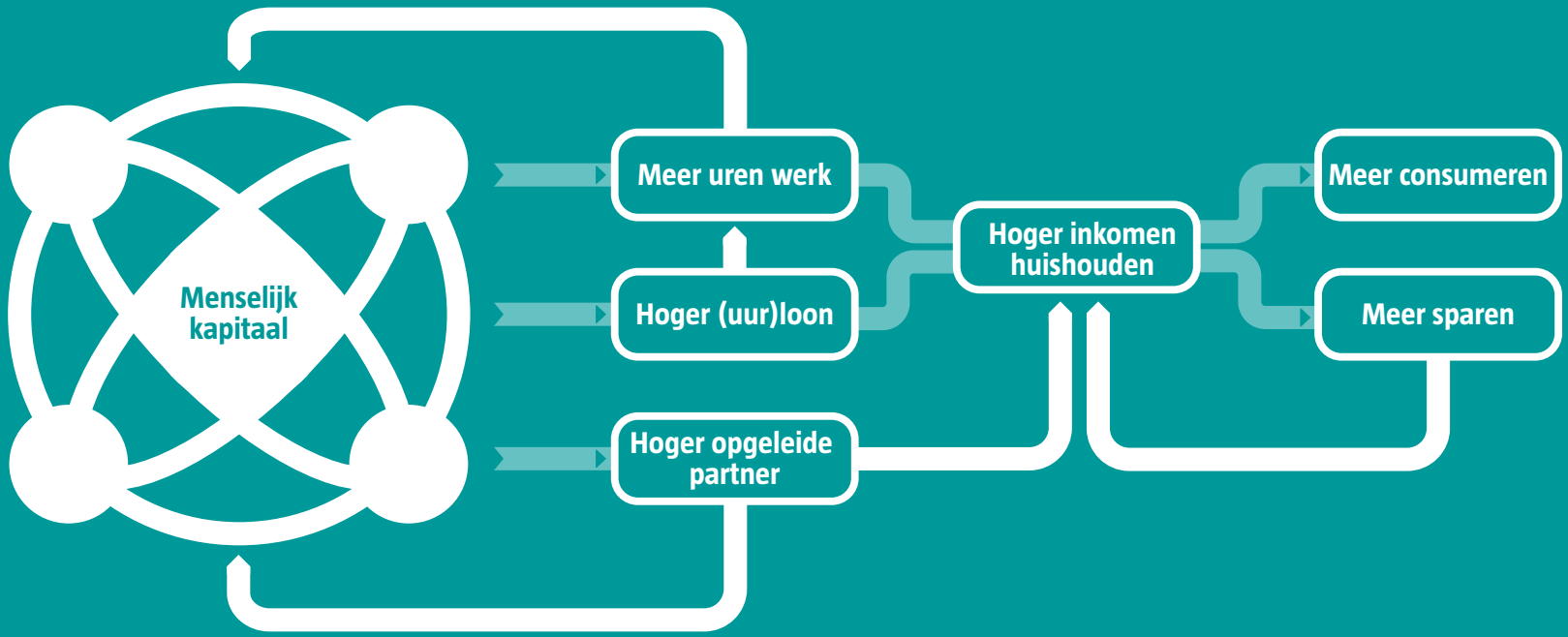
Het bijzondere karakter van menselijk kapitaal is dat de verschillende deelsoorten de neiging hebben zichzelf en elkaar te versterken. Zoals James Heckman, pionier op dit onderwerp, kernachtig samenvat: '*Skill Begets Skill*'. Kennis (capacitair kapitaal) bouwt voort op eerder verworven kennis en wakkert de nieuwsgierigheid aan (mentaal kapitaal). Een breed en diep netwerk (sociaal kapitaal) maakt het makkelijker hulp te krijgen bij vragen over kennis en vaardigden (capacitair kapitaal). Een slechte gezondheid – psychische problemen bijvoorbeeld – maakt het lastiger om te leren (capacitair capitaal). Doorzettingsvermogen (persoonlijk kapitaal) maakt het makkelijker taai door te bouwen aan een sterk sociaal netwerk (sociaal kapitaal). En zo voort en zo verder.

Aan het einde van de leertijd, als mensen de arbeidsmarkt op komen, zijn er binnen één generatie grote verschillen in menselijk kapitaal. Deze kunnen worden benaderd door – maar vallen niet geheel samen met – verschillen in het hoogst genoten initieel onderwijs.

De verschillen in menselijk kapitaal denderen door in een mensenleven, en worden gedurende dat mensenleven ook verder versterkt.

De effecten zijn direct zichtbaar op de arbeidsmarkt waar hoger opgeleiden zowel een hogere arbeidsdeelname hebben als een hogere uurbeloning. Er zijn daarom tussen mensen met verschillende opleidingsniveaus grote verschillen in 'levensinkomens' uit arbeid. Deze verschillen in primair inkomen gemeten over hele mensenlevens zijn overigens wel kleiner dan verschillen gemeten in elk jaar, zoals hiervoor geïllustreerd in **afbeelding 1.1**.

Via welke mechanismes worden verschillen in menselijk kapitaal versterkt?



Afbeelding 1.2

En de verschillen denderen door in allerlei andere facetten van het leven. Hoger opgeleiden hebben een hogere levensverwachting dan lager opgeleiden, mogen ook meer levensjaren in goede gezondheid verwachten. Hoogopgeleiden eten gezonder en roken minder tabak. Hoger opgeleiden gebruiken minder sociale zekerheid dan lager opgeleiden. Hoger opgeleiden hebben – over de band van het hogere inkomen – vaker een koophuis dan lager opgeleiden en bouwen vaker en voor grotere bedragen tweedepijlerpensioen op. Hoger opgeleiden, tenslotte, trouwen vaak met andere hoger opgeleiden, en krijgen dan kinderen met naar verwachting meer menselijk startkapitaal dan de lager opgeleiden, die ook de neiging hebben elkaar als partner te kiezen.

En het mechanisme '*skill Begets Skill*' blijft gedurende de volwassenheid doorwerken. Hoogopgeleiden leren meer van hun werk dan lager opgeleiden. Ze nemen vaker dan lager opgeleiden deel aan post-initieel onderwijs. Van hun sociale omgeving en hun partner gaat een sterkere stimulans uit om nieuwe kennis te verwerven en 'bij te blijven'.

Hiermee is niet gezegd dat wie veel menselijk kapitaal verwerft altijd een succesvol leven leidt. Er zijn immers ook nog de eigen keuzes, en de risico's die zich al dan niet kunnen voordoen. Maar wie veel menselijk kapitaal heeft verworven vroeg in het leven heeft een aanmerkelijk grotere kans op een succesvol leven dan wie dat niet heeft gedaan, om welke reden dan ook.

Dit perspectief voegt een dimensie toe aan het 'herverdelen', een van de functies van lange systemen zoals hierboven beschreven. Het sociaal contract herverdeelt (op ruime schaal) inkomen en kosten en corrigeert hiermee ongelijke uitkomsten die een gevolg zijn van verschillen in menselijk kapitaal. Die verschillen in menselijk kapitaal zijn een indicator van verschillen in de kansen op een goed leven.

Vooruit

In deze paragraaf hebben we de basisbegrippen en noties geïntroduceerd die noodzakelijk zijn om de redenering in deze studie te kunnen volgen. Bij lange systemen gaat het om gebeurtenissen met grote impact op een mensenleven, gebeurtenissen met verstrekkende gevolgen. We kunnen de lange systemen samen, beschreven in de 'systeemkaart van Nederland', beschouwen als de sociaal-economische hoofdstukken in het huidige sociaal contract. De systemen hebben verschillende functies – menselijk kapitaal opbouwen, helpen dit te verzilveren, verzekeren, uitsmeren van

inkomen en kosten, en herverdelen. Primaire inkomensverschillen (uit arbeid) ontstaan door verschillen in menselijk kapitaal, breed begrepen als een samenspel van fysiek kapitaal, mentaal kapitaal, sociaal kapitaal en capacitair kapitaal. Samen met eigen keuzes en risico's bepaalt het menselijk kapitaal het verloop van het leven in allerlei facetten, tot ver buiten de economische sfeer. Waar verschillen in menselijk kapitaal een indicator zijn van de kansongelijkheid, mikt het huidige sociaal contract primair op uitkomstengelijkheid.

Nee, dit is niet het hele verhaal. Lees daartoe: *Zó werken lange systemen* (2016). Maar we hebben nu een basis waarop we in deze studie verder kunnen bouwen.

1.3 Met welke trends houden we rekening?

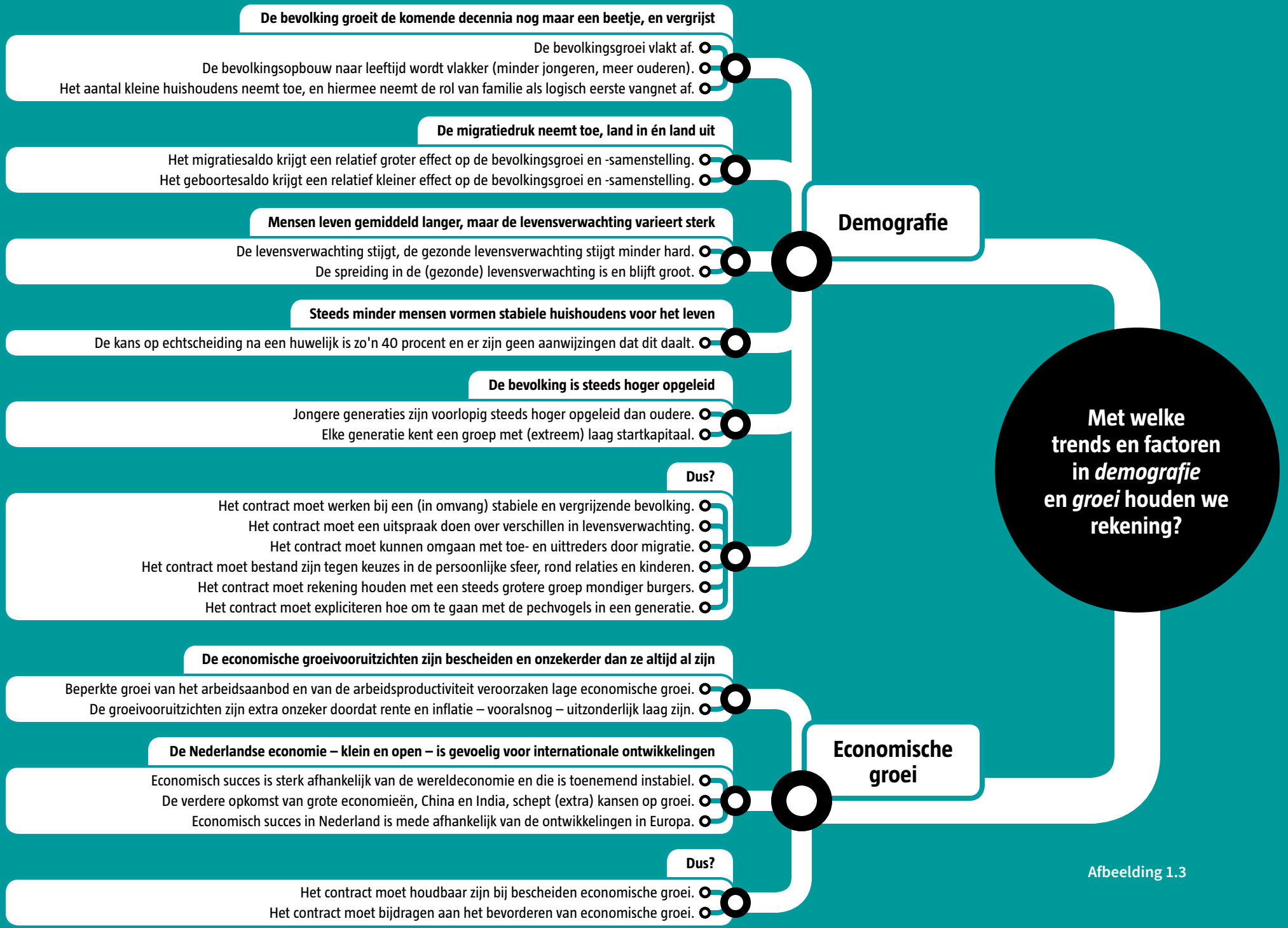
Nu we weten hoe het huidige sociaal contract eruitziet, kunnen we beginnen met nadenken over een beter sociaal contract. Hoe doen we dat? Door, in het vervolg van dit hoofdstuk, te formuleren aan welke eisen een nieuw sociaal contract moet voldoen. Het sociaal contract moet rekening houden met de context waarin het gebruikt wordt. Hiertoe kijken we in deze paragraaf naar de belangrijkste trends voor de komende jaren. Het sociaal contract moet bovendien de belangrijkste problemen oplossen die samenhangen met het huidige contract. Die problemen bespreken we in paragraaf 1.4. Uit beide analyses leiden we eisen af waaraan een nieuw te formuleren sociaal contract moet voldoen. Wat vinden we belangrijk? Deze eisen staan centraal in de slotparagraaf, 1.5.

Om overzicht te krijgen van de context waarbinnen het contract moet werken hebben we geïnventariseerd met welke trends en factoren Nederland de komende decennia te maken heeft. Het gaat hier om exogene trends en factoren, dat wil zeggen ontwikkelingen die plaatsvinden buiten de lange systemen. Op deze manier schetsen we de (sociaal-economische) context waarin een sociaal contract de komende decennia moet werken.

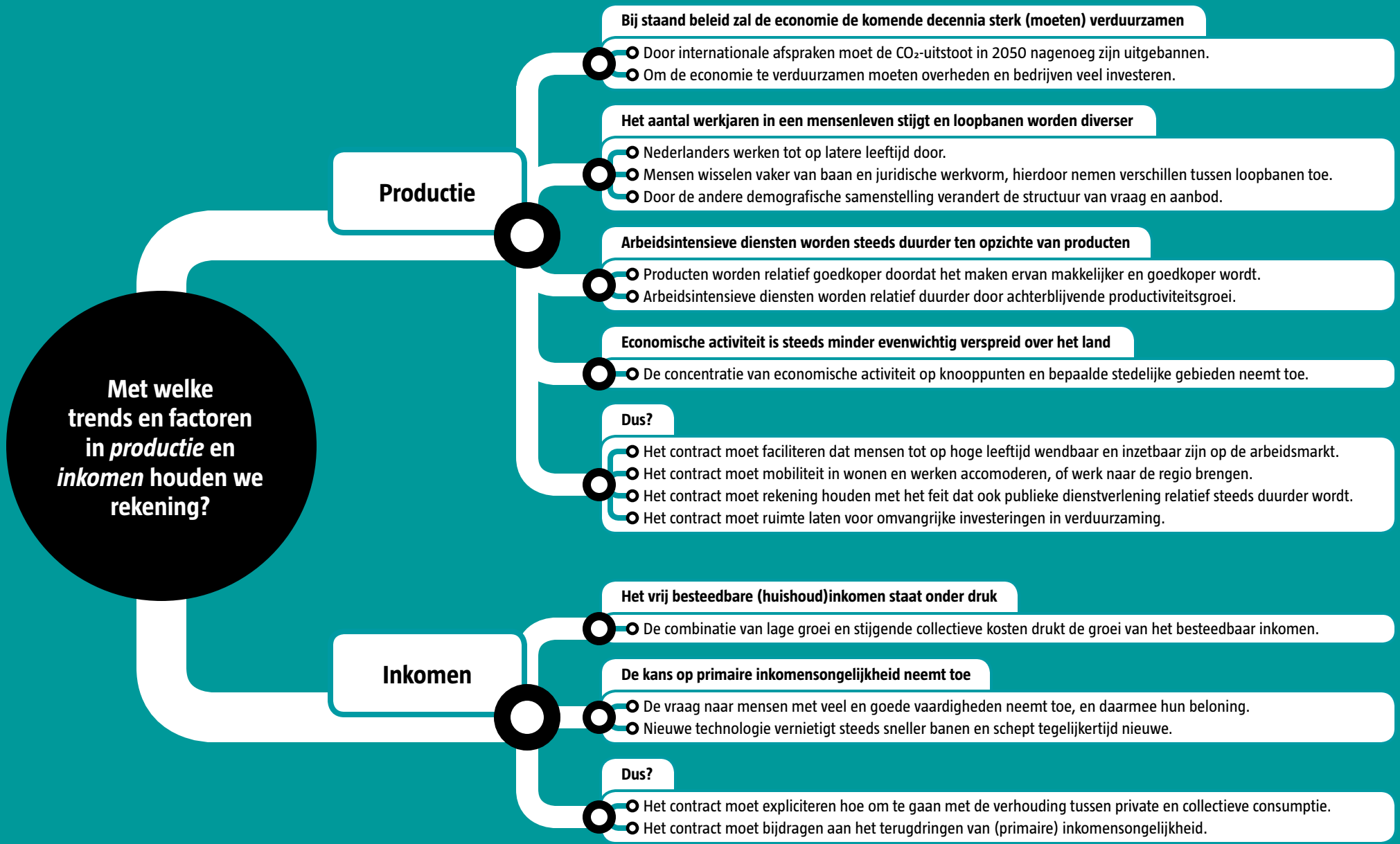
De trends en ontwikkelingen laten zich indelen in zes categorieën: demografie, economische groei, productie, inkomen, maatschappij, en technologie. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste trends en wat ze betekenen voor de eisen die we moeten stellen aan een nieuw contract. Het overzicht van trends en factoren staat in **afbeelding 1.3**.

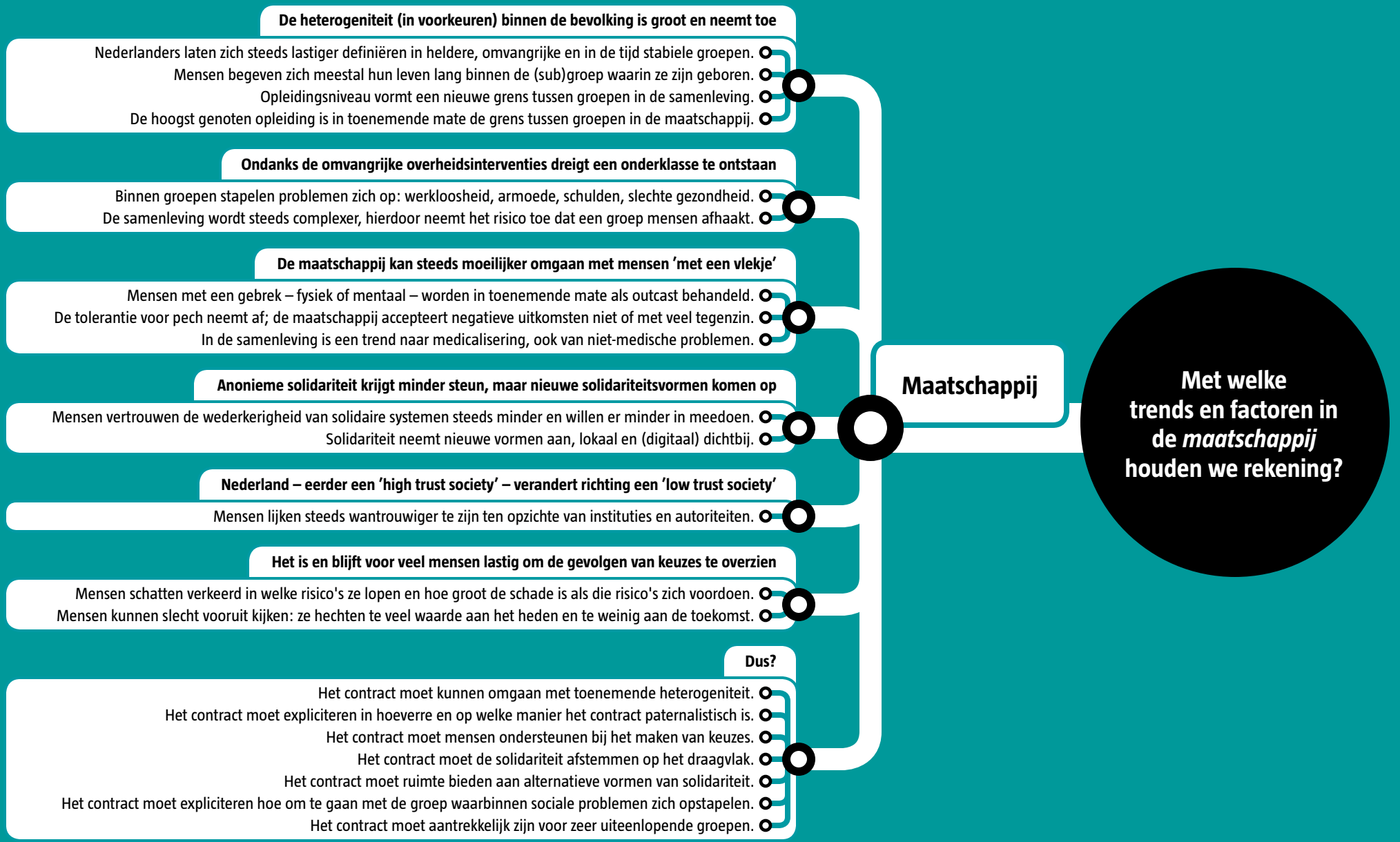
Wat betekenen de ontwikkelingen in de ***demografie*** voor het sociaal contract?

Nederland kickt af van de stormachtige, ten eerste groei van de



Afbeelding 1.3


Met welke trends en factoren in *productie* en *inkomen* houden we rekening?
Productie
Bij staand beleid zal de economie de komende decennia sterk (moeten) verduurzamen
Door internationale afspraken moet de CO_2-uitstoot in 2050 nagenoeg zijn uitgebannen.
Om de economie te verduurzamen moeten overheden en bedrijven veel investeren.
Het aantal werkjaren in een mensenleven stijgt en loopbanen worden diverser
Nederlanders werken tot op latere leeftijd door.
Mensen wisselen vaker van baan en juridische werkvorm, hierdoor nemen verschillen tussen loopbanen toe.
Door de andere demografische samenstelling verandert de structuur van vraag en aanbod.
Arbeidsintensieve diensten worden steeds duurder ten opzichte van producten
Producten worden relatief goedkoper doordat het maken ervan makkelijker en goedkoper wordt.
Arbeidsintensieve diensten worden relatief duurder door achterblijvende productiviteitsgroei.
Economische activiteit is steeds minder evenwichtig verspreid over het land
De concentratie van economische activiteit op knooppunten en bepaalde stedelijke gebieden neemt toe.
Dus?
Het contract moet faciliteren dat mensen tot op hoge leeftijd wendbaar en inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt.
Het contract moet mobiliteit in wonen en werken accomoderen, of werk naar de regio brengen.
Het contract moet rekening houden met het feit dat ook publieke dienstverlening relatief steeds duurder wordt.
Het contract moet ruimte laten voor omvangrijke investeringen in verduurzaming.
Inkomen
Het vrij besteedbare (huishoud)inkomen staat onder druk
De combinatie van lage groei en stijgende collectieve kosten drukt de groei van het besteedbaar inkomen.
De kans op primaire inkomensongelijkheid neemt toe
De vraag naar mensen met veel en goede vaardigheden neemt toe, en daarmee hun beloning.
Nieuwe technologie vernietigt steeds sneller banen en schept tegelijkertijd nieuwe.
Dus?
Het contract moet expliciteren hoe om te gaan met de verhouding tussen private en collectieve consumptie.
Het contract moet bijdragen aan het terugdringen van (primaire) inkomensongelijkheid.


Met welke trends en factoren in de *maatschappij* houden we rekening?
Maatschappij
De heterogeniteit (in voorkeuren) binnen de bevolking is groot en neemt toe
Nederlanders laten zich steeds lastiger definiëren in heldere, omvangrijke en in de tijd stabiele groepen.
Mensen begeven zich meestal hun leven lang binnen de (sub)groep waarin ze zijn geboren.
Opleidingsniveau vormt een nieuwe grens tussen groepen in de samenleving.
De hoogst genoten opleiding is in toenemende mate de grens tussen groepen in de maatschappij.
Ondanks de omvangrijke overheidsinterventies dreigt een onderklasse te ontstaan
Binnen groepen stapelen problemen zich op: werkloosheid, armoede, schulden, slechte gezondheid.
De samenleving wordt steeds complexer, hierdoor neemt het risico toe dat een groep mensen afhaakt.
De maatschappij kan steeds moeilijker omgaan met mensen 'met een vlekje'
Mensen met een gebrek – fysiek of mentaal – worden in toenemende mate als outcast behandeld.
De tolerantie voor pech neemt af; de maatschappij accepteert negatieve uitkomsten niet of met veel tegenzin.
In de samenleving is een trend naar medicalisering, ook van niet-medische problemen.
Anonieme solidariteit krijgt minder steun, maar nieuwe solidariteitsvormen komen op
Mensen vertrouwen de wederkerigheid van solidaire systemen steeds minder en willen er minder in meedoen.
Solidariteit neemt nieuwe vormen aan, lokaal en (digitaal) dichtbij.
Nederland – eerder een 'high trust society' – verandert richting een 'low trust society'
Mensen lijken steeds wantrouwiger te zijn ten opzichte van instituties en autoriteiten.
Het is en blijft voor veel mensen lastig om de gevolgen van keuzes te overzien
Mensen schatten verkeerd in welke risico's ze lopen en hoe groot de schade is als die risico's zich voordoen.
Mensen kunnen slecht vooruit kijken: ze hechten te veel waarde aan het heden en te weinig aan de toekomst.
Dus?
Het contract moet kunnen omgaan met toenemende heterogeniteit.
Het contract moet expliciteren in hoeverre en op welke manier het contract paternalistisch is.
Het contract moet mensen ondersteunen bij het maken van keuzes.
Het contract moet de solidariteit afstemmen op het draagvlak.
Het contract moet ruimte bieden aan alternatieve vormen van solidariteit.
Het contract moet expliciteren hoe om te gaan met de groep waarbinnen sociale problemen zich opstapelen.
Het contract moet aantrekkelijk zijn voor zeer uiteenlopende groepen.

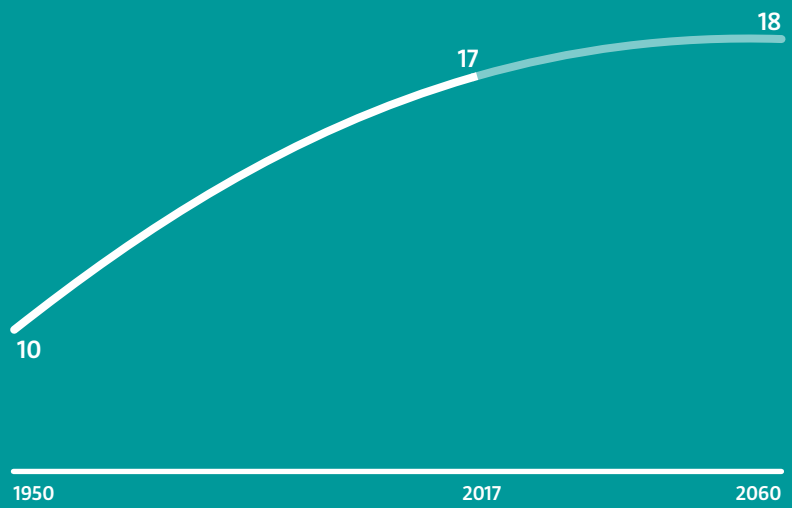
Met welke trends en factoren rond *technologie* houden we rekening?
Technologie
De toekomstige ontwikkeling van technologieën kan trends radicaal veranderen
Bescheiden productiviteitsgroei kan omslaan in hoge productiviteitsgroei, zoals door robotisering.
Gestage toename van de (gezonde) levensduur kan sprongsgewijs worden, zoals door DNA-technologie.
Vervoer kan radicaal veranderen, zoals door zelfsturende voertuigen.
Productie kan radicaal veranderen, zoals door 3D-printtechnieken.
Zorg kan radicaal veranderen, door de voorspelbaarheid van individuele aandoeningen.
Dus?
Het contract moet bij voorkeur robuust zijn, ook in geval van sprongsgewijze ontwikkelingen.

bevolking in de periode na de Tweede Wereldoorlog. Groeide de bevolking van 10 miljoen tot 17 miljoen mensen in de naoorlogse periode, voor de komende decennia moeten we rekening houden met zeer beperkte groei van het inwonersaantal (zie **afbeelding 1.4**). Dus we moeten een contract gaan maken dat werkt óók als de bevolking nog maar mondjesmaat groeit. Bevolkingsgroei wordt de komende jaren minder afhankelijk van het geboortesaldo en meer van het migratiesaldo. Het contract moet kunnen omgaan met hiermee gepaard gaande uitstappers en instappers.

Een nieuw contract moet daarnaast bestand zijn tegen een verdere stijging van de levensverwachting, ook als een kleiner deel hiervan jaren 'in goede gezondheid' betreft. De spreiding in (verwachte) levensjaren (in goede gezondheid) blijft naar verwachting groot.

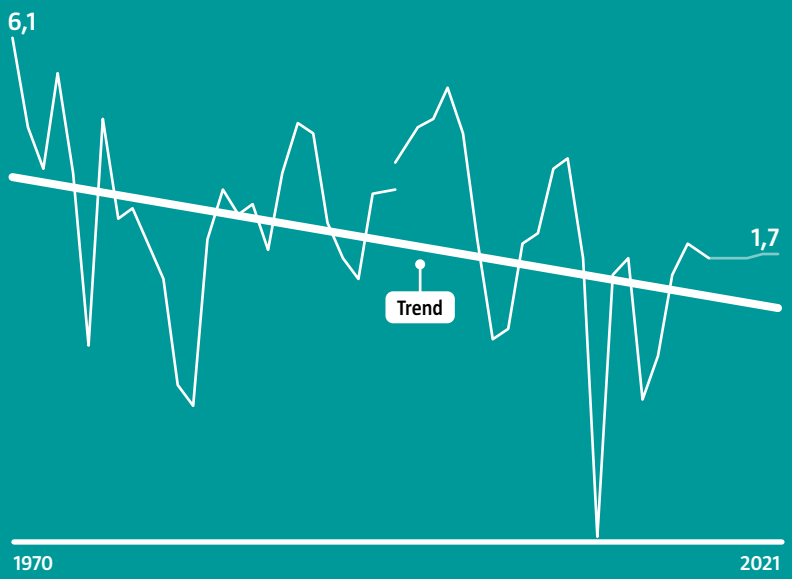
Huishoudvorming en -beëindiging is voor het sociaal contract relevant omdat het huishouden een belangrijke economische eenheid is. De belangrijkste factor in dit verband is het percentage echtscheidingen, omdat de rolverdeling binnen het huwelijk veelal negatieve gevolgen heeft voor de economische zelfstandigheid van vrouwen. Na een echtscheiding kunnen mannen veel vaker dan vrouwen door arbeid in het eigen inkomen voorzien.

De bevolkingsgroei vlakt af



Afbeelding 1.4 Bevolkingsomvang Nederland (x 1 miljoen) [2]

De economische groei op lange termijn neemt af



Afbeelding 1.5 Verandering van het nationaal inkomen in procenten ten opzichte van het voorgaande jaar [3]

Het sociaal contract moet om kunnen gaan met een hoog echtscheidingspercentage.

Opeenvolgende generaties zijn in Nederland steeds hoger opgeleid – en mondiger – , maar elke generatie heeft een contingent pechvogels. Zij worden geboren met (extreem) weinig menselijk startkapitaal, mentaal, fysiek en/of sociaal. Het sociaal contract moet expliciteren hoe met deze groep wordt omgegaan.

Wat betekenen ontwikkelingen op het gebied van ***economische groei*** voor het sociaal contract?

Het sociaal contract moet houdbaar zijn, ook als de economische groei de komende decennia lager is dan gehoopt of verwacht, en, bij voorkeur, bijdragen aan het aanjagen ervan. Zowel omdat de arbeidsproductiviteit langzaam groeit als omdat de aanwas van het arbeidsaanbod krimpt, is de economische groei naar verwachting de komende decennia bescheiden. De trend van de afgelopen decennia, afnemende groei, wordt hiermee doorgezet (afbeelding 1.5). Deze verwachting moet het uitgangspunt zijn bij het nadenken over een nieuw contract. Hier komt bij dat deze vooruitzichten – altijd onzeker – nu zijn omgeven met extra onzekerheidsmarges. De belangrijkste reden hiervoor zijn de internationale ontwikkelingen, zowel buiten als binnen Europa.

Als kleine open economie is Nederland hiervoor gevoeliger dan andere landen.

Wat betekenen ontwikkelingen in onze ***productie*** voor het sociaal contract?

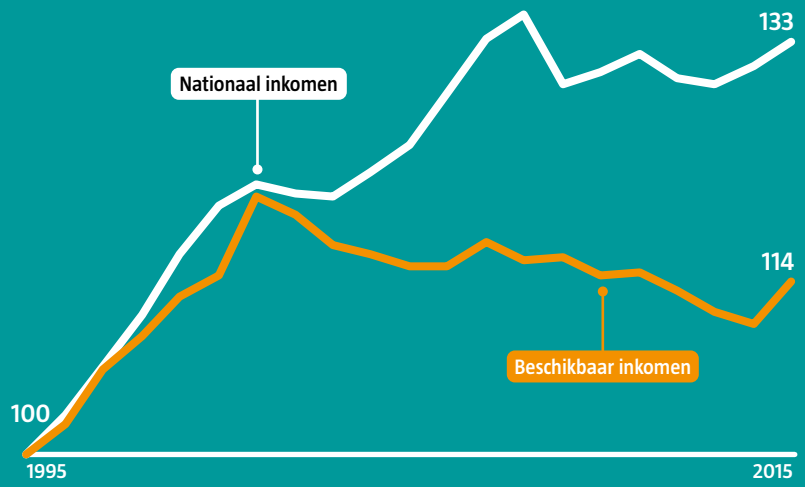
De uitstoot van CO_2 bij de productie moet in 2050 nagenoeg zijn uitgebannen, luidt de internationale afspraak. Dit vraagt omvangrijke investeringen van overheden en bedrijven in het aanpassen van energie- en productieprocessen. Voor het sociaal contract betekent dit vooral dat dit (financiële) ruimte moet laten om dit ook te kunnen doen.

De inrichting van de arbeidsmarkt is onderdeel van het sociaal contract, en dus niet exogeen maar endogeen. Maar los van de inrichting van het sociaal contract moet de verwachting zijn dat mensen – samenhangend met de stijgende levensverwachting – tot op steeds latere leeftijd zullen doorwerken. De trend, ingezet rond de eeuwwisseling (als gevolg overigens van een beleidswijziging), wordt hiermee doorgezet. Zie **afbeelding 1.6**. Dit betekent voor het contract dat het behulpzaam moet zijn in het faciliteren van doorwerken tot op hogere leeftijd: mensen zullen over voldoende menselijk kapitaal moeten beschikken om tot op hogere leeftijd inzetbaar te zijn in productieprocessen. Dit impliceert ook dat het

Mensen gaan op steeds latere leeftijd met pensioen

Afbeelding 1.6 Gemiddelde pensioenleeftijd in jaren [4]

Het beschikbaar inkomen van huishoudens blijft achter bij het nationaal inkomen



Afbeelding 1.7 Index 1995 = 100, volumecijfers [5]

steeds belangrijker wordt dat productieprocessen aansluiten bij een gemiddeld steeds oudere beroepsbevolking.

Arbeidsintensieve producten en diensten zullen steeds duurder worden ten opzichte van kapitaal- en technologie-intensieve producten en diensten. Deze zogeheten 'ziekte van Baumol' impliceert dat – al het overige gelijk – (semi)publieke dienstverlening relatief steeds duurder wordt. Met één belastingeuro kunnen we in de toekomst minder publieke dienstverlening kopen. Het sociaal contract moet hiermee rekening houden.

Wat betekenen ontwikkelingen in ons ***inkomen*** voor het sociaal contract?

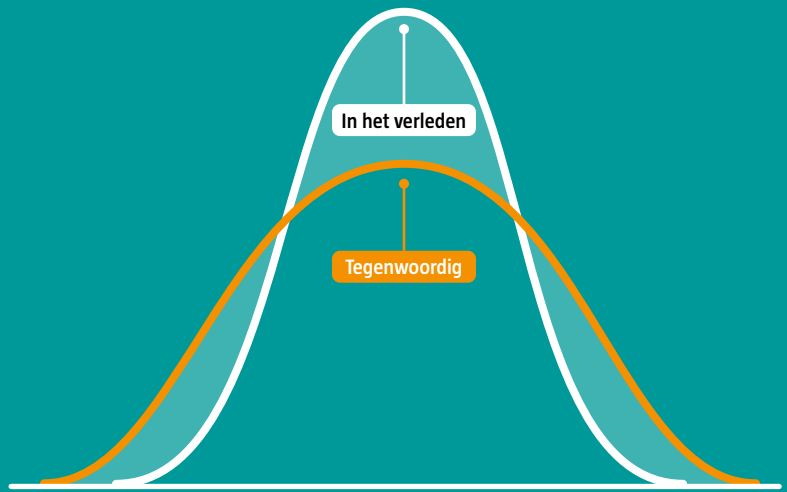
Bij een bescheiden economische groei (zie boven), het relatief duurder worden van (publieke) dienstverlening (idem), in combinatie met de aanzienlijke kosten van de energietransitie (idem) moet de verwachting zijn dat het vrij beschikbare inkomen van individuen en huishoudens in de toekomst verder onder druk komt te staan. Deze trend is al enige jaren zichtbaar, zie **afbeelding 1.7**. Bij het nadenken over een nieuw contract moeten we ons daarom rekenschap geven van de verdeling van bestedingsmogelijkheden tussen huishoudens en het collectief.

Hier komt bij dat als gevolg van het stijgende rendement op onderwijs – de vraag naar hoger opgeleiden stijgt (nog) sneller dan het aanbod – de primaire inkomensverdeling naar verwachting eerder schever wordt dan rechter, en dat er dus, om een gelijke verdeling van beschikbare inkomens te krijgen, steeds meer herverdeling nodig zou zijn. Het contract draagt er dus idealiter aan bij dat de primaire inkomensverdeling vlakker wordt (want dan is minder herverdeling van primaire inkomens nodig).

Wat betekenen ontwikkelingen in de ***maatschappij*** voor het sociaal contract?

Toenemende heterogeniteit is vermoedelijk de belangrijkste trend om rekening mee te houden bij het nadenken over een nieuw sociaal contract. Waar Nederland een paar decennia geleden een stromenland was – met brede rivieren die traag door oneindig laagland gaan – zijn de stromen steeds meer vertakt. Er is toenemende veelvuldigheid in arbeidsrelaties, samenlevingsvormen, leefstijlen, culturele oriëntatie en politieke voorkeuren, om een paar voorbeelden te noemen. We leven in toenemende mate in een maatschappij-met-dikke-staarten. Waren verschijnselen vroeger vaker normaal verdeeld met een hoge concentratie rond het gemiddelde en dunne staartjes, daar is het nu rustiger in het centrum terwijl de

De heterogeniteit in de maatschappij neemt toe



Afbeelding 1.8

staarten veel dikker zijn. Deze gedachte is visueel weergegeven in **afbeelding 1.8**. Een nieuw contract moet daarom kunnen omgaan met veelvormigheid op allerlei gebied, inclusief de heterogene voorkeuren van contractanten.

De samenleving wordt weliswaar heterogener, opleidingsniveau is steeds nadrukkelijker het nieuwe stromenland. Hoog-, midden- en laagopgeleid zijn van elkaar te onderscheiden in baankans, arbeidsdeelname, opleiding, gezondheid et cetera. Mensen klonteren ook steeds meer samen langs deze grenzen, bijvoorbeeld waar het gaat om gezinsvorming en woonplaats. Het contract zal aantrekkelijk moeten zijn voor al deze groepen.

Per definitie is er binnen een samenleving altijd een groep het slechtste af. De waarneming echter, is dat de groep die in Nederland slecht af is iets groter en vooral problematischer wordt – omdat de maatschappij complexer is dan vroeger – en dat de problemen waarmee deze mensen te kampen hebben groter en veelvuldiger worden. Het sociaal contract moet expliciteren hoe het collectief wil omgaan met deze groep. Een constatering hierbij is dat het huidige contract niet goed in staat lijkt om de cumulerende problemen bij deze groep op te lossen. Hier komt bij dat de maatschappij steeds meer moeite heeft met de omgang met 'mensen met een vlekje'. De tolerantie voor pech neemt af.

Mede als gevolg van de toenemende heterogeniteit neemt het enthousiasme van mensen voor 'anonieme solidariteit' af. Solidariteit in kleinere kring wint juist enigszins aan betekenis, denk bijvoorbeeld aan het ontstaan van 'broodfondsen' van zelfstandigen als alternatief voor werknemersverzekeringen. Een sociaal contract zal de gevraagde (afgedwongen) solidariteit in overeenstemming moeten brengen met het draagvlak, en ruimte moeten bieden aan solidariteit-in-eigen-kring. In het verlengde hiervan – maar breder in z'n betekenis – is dat Nederland lijkt te transformeren van een 'hoog vertrouwen'- naar een 'laag vertrouwen'-maatschappij. Bij meer mensen erodeert het vertrouwen in voorheen onwankelbare instituties.

Als het vertrouwen afneemt, en de heterogeniteit neemt toe, kunnen we een nieuw contract dan bouwen op verstandige individuele keuzes van mensen? Niet zonder meer, want de mens is zeer feilbaar bij het maken van keuzes, vooral belangrijke. Dit is eerder een factor (het is zo en zal zo blijven) dan een trend (er is een toename in feilbaarheid). Het contract zal mensen daarom moeten helpen bij het maken van keuzes.

Wat betekenen ontwikkelingen in de ***technologie*** voor het sociaal contract?

Technologie verandert trends radicaal – in potentie. Bij de analyse van trends wordt veelal uitgegaan van een gestage voortzetting van een bestaande ontwikkeling. Maar vooral technologische ontwikkelingen kunnen ook een andere vorm hebben: niet-lineaire, sprongsgewijze ontwikkeling. Als dit zich voordoet kan het speelveld waarbinnen het sociaal contract zich moet bewijzen radicaal wijzigen. Denk aan robotisering binnen de productie (waardoor de arbeidsproductiviteit sprongsgewijs stijgt). Of denk aan de zorg die radicaal verandert als individuele aandoeningen (door DNA-onderzoek) beter voorspelbaar worden.

Hoe gaan we hiermee om? De lijst mogelijke sprongsgewijze ontwikkelingen is groot. In plaats van deze veranderingen individueel te behandelen, hebben we ervoor gekozen er een algemenere les uit te trekken voor een nieuw te schrijven sociaal contract: het contract moet houdbaar zijn, óók als zich radicale technologische veranderingen voordoen.

We hebben nu een beeld van de belangrijkste (exogene) trends waarmee we rekening moeten houden bij het nadenken over een nieuw sociaal contract. In de volgende paragraaf kijken we naar het bestaande contract zelf: wat zijn de grootste problemen die we daarin zien?

1.4 Wat zijn de grootste uitdagingen met het huidige contract?

Is in de vorige paragraaf geschetst in welke – onzekere – toekomst het nieuwe sociaal contract zich moet bewijzen, in deze paragraaf schetsen we de belangrijkste problemen met het huidige sociaal contract. Een nieuw sociaal contract lost deze problemen in een ideaal geval op. Net als aan de inventarisatie van de trends verbinden we aan de analyse van de belangrijkste problemen daarom conclusies in de vorm van eisen waaraan een nieuw contract moet voldoen.

Bij het nadenken over de grootste uitdagingen hieronder hebben we ons beperkt tot de grote, contractomvattende vraagstukken, dat wil zeggen: vraagstukken die zich voordoen in de interactie tussen de lange systemen. In *Zó werken lange systemen* (2016) hebben we ruim driehonderd manieren geïdentificeerd waarop lange systemen elkaar beïnvloeden. Dit detailniveau leent zich uitstekend voor het nadenken over beter afstemmen van het huidige sociaal contract, en ook voor het nadenken over product- en diensteninnovatie op de verbindingslijnen tussen de systemen.

Dit laatste is het hoofdonderwerp van Fransman en Gehem (2017, *Innoveren tussen lange systemen*).

Binnen elk van de zes hoofdstukken van het contract kunnen daarnaast specifieke uitdagingen worden aangewezen, maar ook die blijven hier (grotendeels) buiten beschouwing.

De grote, contractomvattende uitdagingen met het huidige contract zijn meer in detail uitgewerkt in *Zó werken lange systemen* (2016) maar kunnen worden ingedeeld in vier grote vraagstukken. Het gaat om vraagstukken rond menselijk kapitaal, rond financieel kapitaal, rond dwang c.q. vrijheid en vraagstukken die herverdeling betreffen. De vraagstukken staan samengevat in **afbeelding 1.9**. We lichten ze hieronder toe.

Menselijk kapitaal

Menselijk kapitaal is een stuwende factor in het leven van ieder mens en in het huidige sociaal contract komt dit, naast zorguitgaven en preventiebeleid ten behoeve van het fysieke menselijk kapitaal, vooral tot uitdrukking in (de publieke investeringen in) het initieel onderwijs. In de periodes die hieraan voorafgaan en achteraankomen is er – binnen het sociaal contract – veel minder aandacht voor.

Meer in het bijzonder, zijn er met (de uitkomsten) van het huidige sociaal contract vier majeure uitdagingen.

Ten eerste investeren we via het contract te weinig in het repareren van menselijk startkapitaalongelijkheid. We ontzeggen onszelf hiermee de kans om problemen voor het betrokken kind en de samenleving (later in het leven) op te lossen wanneer de kans op succes en het rendement het hoogst zijn.

Ten tweede onderkent het huidige sociaal contract onvoldoende dat het investeringen in menselijk kapitaal tegelijkertijd stimuleert én afremt. Door belastingheffing op de vruchten van arbeid daalt het nettorendement op investeringen in scholing. En het bestaan van sociale zekerheid gaat (vanuit dit perspectief) gepaard met 'moreel gevaar', de neiging namelijk om onvoldoende menselijk kapitaal op te bouwen.

Ten derde investeren Nederlanders gedurende hun – steeds langer wordende – loopbaan te weinig in menselijk kapitaal om hun hele leven inzetbaar te zijn op de arbeidsmarkt. Investeringen in post-initieel onderwijs zijn weliswaar in internationaal perspectief relatief hoog, maar zijn geconcentreerd bij relatief jonge mensen die al relatief hoog zijn opgeleid. Lager opgeleiden, flexwerkers, zzp'ers en werkenden in het MKB investeren duidelijk minder in scholing.

Het sociaal contract bevat voor die groepen te weinig stimulansen voor leren tijdens het werkzame leven. Veel mensen doen bovendien met hun eet- en beweeggedrag afbreuk aan hun fysieke menselijk kapitaal, al dan niet verleid door hun omgeving.

Uitvallers uit het arbeidsproces weten hun inkomen grotendeels verzekerd, maar de instituties zijn niet ingericht op (bij)investeren in menselijk kapitaal, ook niet als dit het beroep op deze inkomensverzekeringen of -voorzieningen op lange termijn zou verminderen.

Bij deze vraagstukken gaat het dus om de afstemming tussen onderwijs (of breder: leren), zorg, arbeidsmarkt, sociale zekerheid en belastingheffing.

Financieel kapitaal

Het opbouwen van financieel vermogen door huishoudens wordt in het huidige contract sterk gestimuleerd. Via de renteaftrek van de hypotheek worden mensen gestimuleerd met geleend geld te investeren in de eigen woning. Daarbij is de renteaftrek gekoppeld aan de verplichting om af te lossen. Deelname aan tweedepijlerpensioen wordt gesubsidieerd en is in veel gevallen verplicht. Deze aanpak is succesvol – in de zin dat veel Nederlandse huishoudens vermogen opbouwen in de eigen woning én verplicht veel sparen voor het kapitaalgedekte pensioen – maar leidt mede door dit succes tot uitdagingen.

Ten eerste hebben huishoudens door de combinatie van gesubsidieerd lenen en gesubsidieerd en verplicht sparen ‘lange balansen’ met hoge LTV-ratio’s, en met lage vrije buffers, zoals spaargeld, om klappen op te kunnen vangen. Dit maakt huishoudens vatbaar voor macro-economische schokken, zoals in de crisis sinds 2008 is geïllustreerd.

Ten tweede zijn de bestanddelen van het financiële vermogen van huishoudens onvoldoende op elkaar afgestemd en onvoldoende uitwisselbaar. Een huurder bouwt dezelfde pensioenrechten op als een huiseigenaar, bijvoorbeeld, terwijl hun vermogenspositie op latere leeftijd (voorspelbaar) verschilt.

Ten derde is het financiële vermogen van huishoudens ‘beklemd’. Het vermogen zit vast in een pensioenfonds of de eigen woning en het is lastig (tot onmogelijk) dit liquide te maken.

Naast een ‘lange balans’ met vooral vaste bestanddelen leidt het gelijktijdig subsidiëren van woningkoop en het afdwingen van gesubsidieerde pensioenopbouw ook tot een verstoorde spreiding van consumptiemogelijkheden over het leven. Vooral jonge gezinnen lijden door de combinatie van pensioenplicht en aflossingsplicht van

hun hypotheek aan een gebrek aan koopkracht, terwijl ze later in het leven ruimer kunnen besteden. De 'voorzorg voor de oude dag' die het sociaal contract afdwingt is voor grote groepen doorgeschoten.

Ten vierde worden in het huidige contract de substitutiemogelijkheden tussen menselijk en financieel kapitaal nog onvoldoende benut. De feitelijke pensioneringsleeftijd is de afgelopen jaren sterk gestegen, en een op de drie mensen maakt inmiddels gebruikt van een vorm van keuzepensioen. Maar de standaardoptie, is nog altijd: volledig met pensioen gaan op de pensioneringsdatum.

Bij deze vraagstukken gaat het dus om de afstemming tussen de systemen arbeidsmarkt, pensioen en wonen.

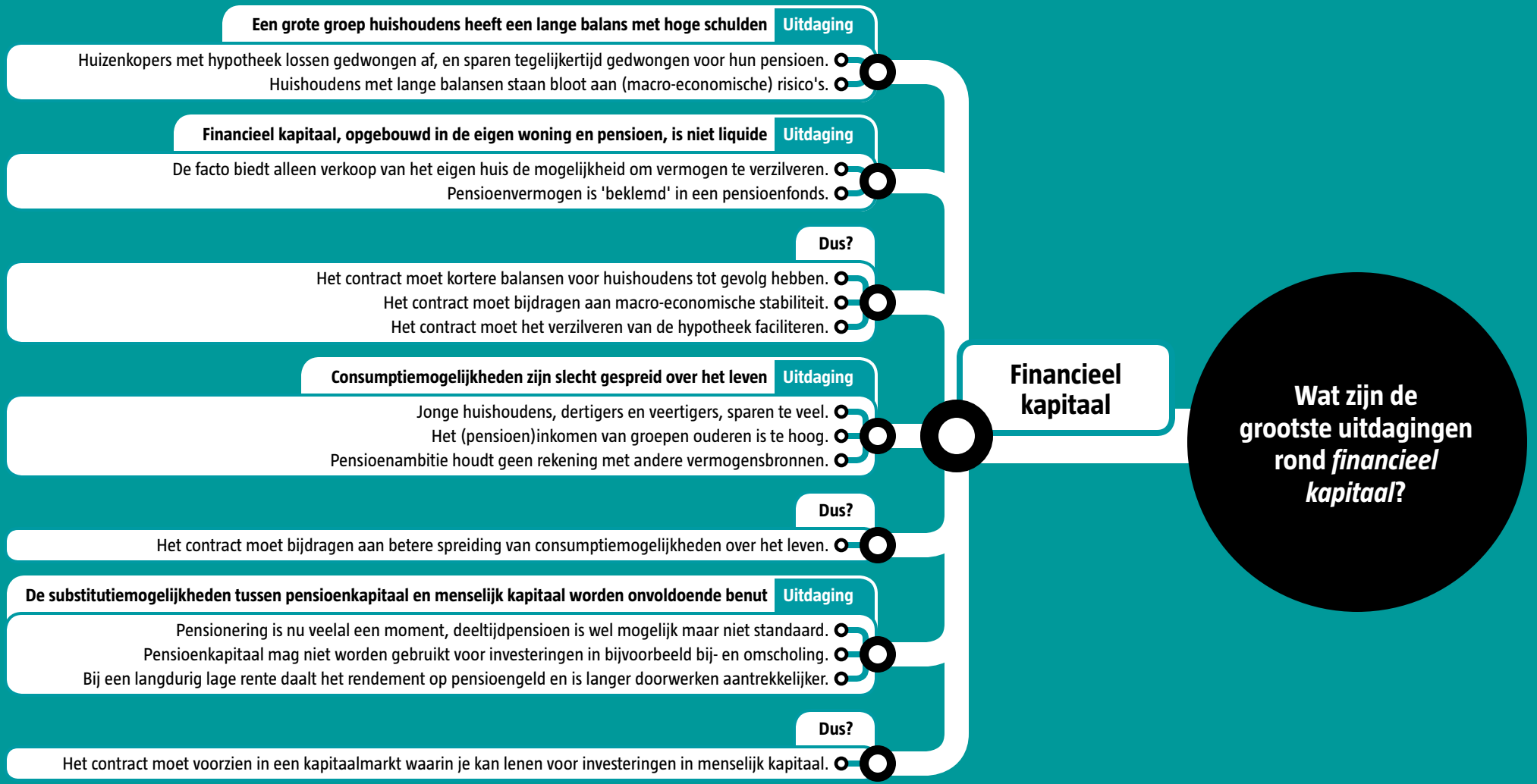
Dwang en vrijheid

Het huidige sociaal contract is omvangrijk in de zin dat het een groot deel van de bestedingen van huishoudens omvat, en het is bovendien dwingend, in de zin dat er binnen het contract weinig mogelijkheden bestaan om afwijkende keuzes te maken. Waar afwijkende keuzes wél mogelijk zijn, ontstaan problemen, vooral door het absolute karakter ervan.

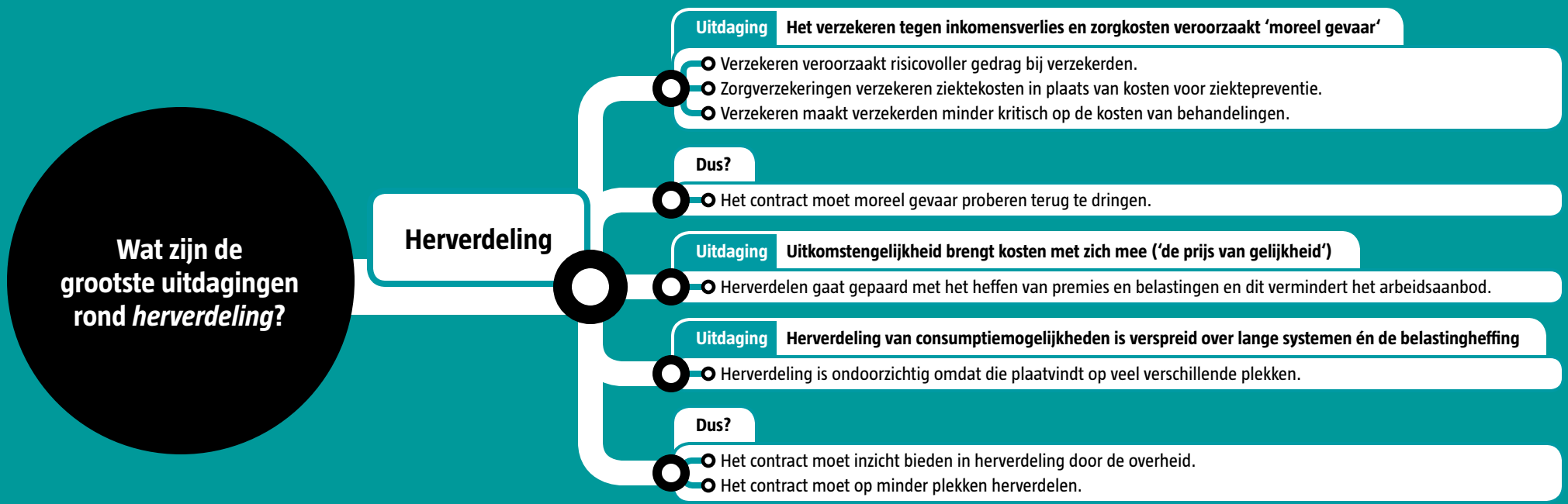
Het sterkst komen deze problemen tot uitdrukking bij werknemers en zelfstandigen. Aan de ene kant staan werknemers, van wie de meesten verplicht zijn om via vaste regels pensioen op te bouwen. Het resultaat is dat de helft van de werknemers aanzienlijk meer pensioen opbouwt dan zij zelf zouden willen. En een kwart juist te weinig. Hiertegenover staan zelfstandigen. Het sociaal contract laat hen volledig vrij. Daardoor dekken zij zich weinig in tegen inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid en sparen zij weinig voor aanvullend pensioen. Waar werknemers gedwongen deelnemen aan werknemersverzekeringen en (de meeste) ook aan pensioensparen, beiden op een hoog niveau, zakt een deel van de zzp'ers dus terug naar niets (of waar van toepassing: bijstand). Dit verschil is niet gradueel maar dichotoom.

In delen van het sociaal contract wordt wel rekening gehouden met eigen voorkeuren. Denk aan de curatieve zorg waarin mensen al dan niet een 'aanvullend pakket' kunnen kopen en, binnen grenzen, hun eigen risico kunnen verhogen. Of aan 'persoonsgebonden budgetten' waarmee mensen zelf de langdurige zorg kunnen inkopen die ze nodig hebben én het plezierigst vinden. In andere delen van het contract ontbreken zulk soort mogelijkheden veelal.

Dwang en vrijheid schuren dus het sterkst (maar niet alleen daar) in de verhouding tussen arbeidsmarkt (aan de ene kant) en pensioen en sociale zekerheid aan de andere kant.



Afbeelding 1.9


Wat zijn de grootste uitdagingen rond *herverdeling*?
Herverdeling
Uitdaging
Het verzekeren tegen inkomensverlies en zorgkosten veroorzaakt 'moreel gevaar'
Verzekeren veroorzaakt risicovoller gedrag bij verzekerden.
Zorgverzekeringen verzekeren ziektekosten in plaats van kosten voor ziektepreventie.
Verzekeren maakt verzekerden minder kritisch op de kosten van behandelingen.
Dus?
Het contract moet moreel gevaar proberen terug te dringen.
Uitdaging
Uitkomstengelijkheid brengt kosten met zich mee ('de prijs van gelijkheid')
Herverdelen gaat gepaard met het heffen van premies en belastingen en dit vermindert het arbeidsaanbod.
Uitdaging
Herverdeling van consumptiemogelijkheden is verspreid over lange systemen én de belastingheffing
Herverdeling is ondoorzichtig omdat die plaatvindt op veel verschillende plekken.
Dus?
Het contract moet inzicht bieden in herverdeling door de overheid.
Het contract moet op minder plekken herverdelen.

Wat zijn de grootste uitdagingen rond *menselijk kapitaal*?
Menselijk kapitaal
Systeem onderwijs repareert startkapitaalongelijkheid te weinig
Uitdaging
Bij de start van het onderwijs kunnen achterstanden al te groot zijn om nog in te kunnen halen.
Dus?
Het contract moet jonge kinderen (die dat kunnen gebruiken) vroeger laten leren.
Mensen investeren onvoldoende in hun eigen menselijk kapitaal om duurzaam inzetbaar te blijven
Uitdaging
Een aantal mensen is niet 'economisch zelfstandig' door een (opgelopen) gebrek aan menselijk kapitaal.
Hoogopgeleiden leren gedurende het leven en werken veel bij; laagopgeleiden veel minder.
De sociale zekerheid biedt onvoldoende prikkels voor bijscholing.
Een groot aantal mensen doet met zijn gedrag afbreuk aan de eigen gezondheid, het fysieke kapitaal.
Het huidige sociale contract ontmoedigt investeren in onderwijs.
Belasting op arbeid vermindert het nettorendement op scholing.
Sociale zekerheid vergroot het nettorendement op niet-scholen.
Dus?
Het contract moet iets doen aan gebrek aan menselijk kapitaal bij volwassenen.
Het contract moet lageropgeleiden prikkelen om te investeren in hun menselijk kapitaal.
Het contract moet werkgevers stimuleren om te investeren in het menselijk kapitaal van werknemers.
Het contract moet het nettorendement op scholing vergroten.
Het contract moet bijscholing stimuleren.
Het contract beschermt inkomens maar investeert onvoldoende in veerkracht
Uitdaging
Lange systemen bieden weinig ondersteuning bij het (opnieuw) verwerven van economische zelfstandigheid.
Mensen die (langdurig) niet werken schaden hun toekomstige verdienvermogen.
Dus?
Het contract moet expliciteren in welke mate uitkomstengelijkheid gewenst is.

Wat zijn de grootste uitdagingen rond *vrijheid en dwang*?
Vrijheid en dwang
Uitdaging
Collectieve regelingen sluiten onvoldoende aan bij individuele voorkeuren
Het sociale contract is dwingend en omvangrijk en laat weinig ruimte voor eigen keuzes.
De systemen pakken heel verschillend uit voor verschillende bevolkingsgroepen, dit verkleint het draagvlak.
Dus?
Het contract moet beter om kunnen gaan met individuele voorkeuren.
Uitdaging
Arbeidsmarktcontracten hebben onbedoelde gevolgen op andere systemen
Zzp'ers zijn niet (verplicht) pensioen op te bouwen en niet verplicht verzekerd bij arbeidsongeschiktheid.
Dus?
Het contract moet een keuze maken tussen differentiëren of uniformeren van verplichtstelling.

Herverdeling

Het sociaal contract is sterk gericht op het creëren van gelijke consumptiemogelijkheden, en is hierin ook succesvol. De inkomensverdeling in Nederland is (vergeleken met veel andere landen) recht en in de tijd stabiel. Toch zijn er op dit vlak ten minste drie grote uitdagingen.

Ten eerste is de 'herverdelingsmachine' nagenoeg onbegrijpelijk. Herverdeling vindt plaats in alle zes systemen én in de belastingheffing, en deze complexiteit veroorzaakt ondoorzichtigheid, onwetendheid en onbegrip bij de contractpartijen. Het draagvlak onder herverdeling staat hierdoor onder druk. De prikkels die de herverdelingsmachine beoogt te geven zijn vaak beperkt inzichtelijk en voelbaar voor de burger.

Ten tweede veroorzaakt herverdeling moreel gevaar – mensen gedragen zich roekelozer, minder zuinig en minder kritisch ten opzichte van hun eigen handelen als herverdeling de nadelige gevolgen dempt. De wens om uitkomsten gelijk te maken leidt dus tot extra vraag naar herverdeling. Dit dilemma wordt in het huidige contract onvoldoende onderkend en bestreden.

Ten derde is herverdeling niet gratis. De 'prijs van gelijkheid' – het gelijker verdelen van de koek – wordt, vanaf een zeker punt, ook betaald door een afname van de omvang van de koek. Er is, anders gezegd, een afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomen.

Het thema herverdeling is dus onderwerp van elk van de zes lange systemen en de belastingheffing.

1.5 Aan welke eisen moet een nieuw contract (dus) voldoen?

In dit hoofdstuk hebben we het huidige sociaal contract geïntroduceerd (in paragraaf 1.2) en nagedacht over de eisen die we moeten stellen aan een herziene versie hiervan voor de komende decennia. We hebben gekeken naar de wereld waarin dit contract zich moet bewijzen. We hebben dit gedaan door (in paragraaf 1.3) te kijken naar exogene ontwikkelingen, trends waarvan we denken dat die de komende decennia van belang zullen zijn. En we hebben geanalyseerd wat op hoofdlijnen de problemen zijn met het huidige contract, door (in paragraaf 1.4) op zoek te gaan naar de contractomvattende uitdagingen.

Deze onderdelen van de analyse kunnen we nu samenvoegen door zo scherp mogelijk samen te vatten wat we hiervan geleerd hebben. We doen dit in de vorm van een lijst eisen die we stellen aan het nieuwe sociaal contract. De vraag is daarom: aan welke eisen moet een nieuw contract in elk geval voldoen?

Wat is belangrijk? Welke waarden moet een nieuw sociaal contract expliciteren?

Uit de trends en de huidige problemen kunnen voor een toekomstig sociaal contract zeven eisen worden afgeleid. We hebben hiertoe de eisen die uit deze deelanalyses komen eerst samengevoegd en vervolgens opnieuw gecategoriseerd. Het overzicht staat in **afbeelding 1.10**.

Een nieuw sociaal contract moet helder zijn, mensen sterker maken en dus versterken, zorgzaam zijn, rechtvaardig, loyaal, plooibaar en tenslotte houdbaar. We lichten ze hieronder kort toe.

Het sociaal contract moet **helder** zijn, zodat mensen begrijpen wat het inhoudt, zowel voor zichzelf als voor anderen. Een troebel contract ondermijnt het draagvlak en bevoordeelt mensen met veel menselijk kapitaal. Helderheid draagt er verder aan bij dat alle mensen het contract actief gebruiken.

Het sociaal contract moet eraan bijdragen dat mensen weerbaar zijn en hen dus **versterken** zodat ze zich in leven en werk kunnen aanpassen aan nieuwe omstandigheden, al dan niet door risico's zelf te kunnen opvangen, of door deze te kunnen delen met anderen.

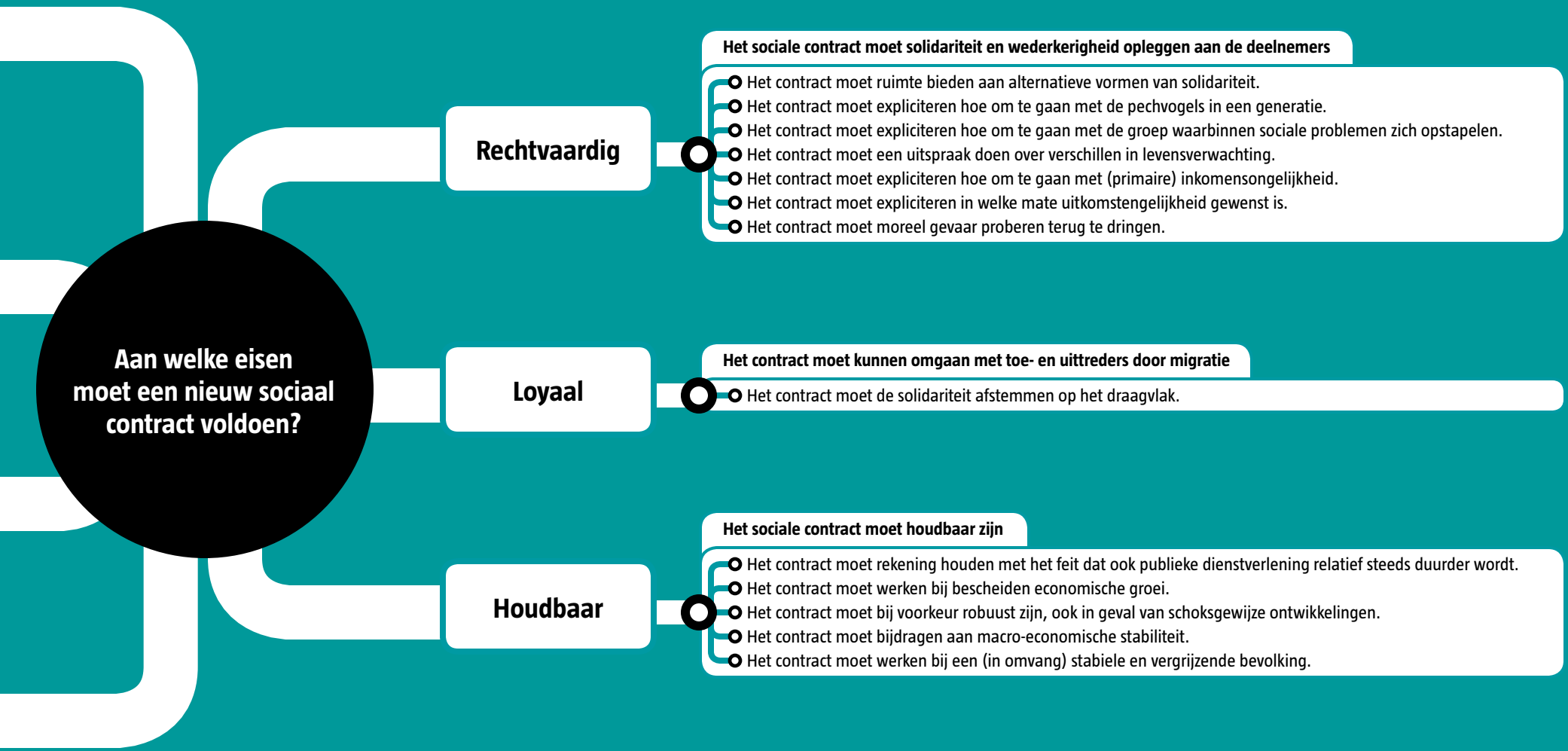
Het sociaal contract moet **zorgzaam** zijn voor alle contractanten, dat wil zeggen dat zij, waar nodig, tegen zichzelf in bescherming worden genomen. Mensen, weten we uit de gedragseconomie, handelen soms in tegen hun eigen (langetermijn)belang. Een sociaal contract heeft ook ten doel onszelf aan de mast te binden, opdat we niet bezwijken voor de lokroep van de sirenen.

Het sociaal contract moet uitdrukking geven aan de in Nederland breed levende ideeën over **rechtvaardigheid**.

Het sociaal contract moet **loyaliteit** expliciteren. Contractanten die samen een sociaal contract afsluiten moeten loyaal zijn aan de groep. Binnen de groep worden afspraken gemaakt over rechten en plichten. Dit impliceert ook dat met mensen die zich terugtrekken uit de groep of er nieuw bijkomen aparte afspraken moeten worden gemaakt.

Het sociaal contract moet voldoen aan de eis van **plooibaarheid**, en de contractanten waar dat mogelijk is de gelegenheid bieden afwijkende keuzes te maken om beter in te kunnen spelen op hun specifieke omstandigheden. De toenemende heterogeniteit vereist meer maatwerk.

Afbeelding 1.10


Aan welke eisen moet een nieuw sociaal contract voldoen?
Rechtvaardig
Het sociale contract moet solidariteit en wederkerigheid opleggen aan de deelnemers
Het contract moet ruimte bieden aan alternatieve vormen van solidariteit.
Het contract moet expliciteren hoe om te gaan met de pechvogels in een generatie.
Het contract moet expliciteren hoe om te gaan met de groep waarbinnen sociale problemen zich opstapelen.
Het contract moet een uitspraak doen over verschillen in levensverwachting.
Het contract moet expliciteren hoe om te gaan met (primaire) inkomensongelijkheid.
Het contract moet expliciteren in welke mate uitkomstengelijkheid gewenst is.
Het contract moet moreel gevaar proberen terug te dringen.
Loyaal
Het contract moet kunnen omgaan met toe- en uittreders door migratie
Het contract moet de solidariteit afstemmen op het draagvlak.
Houdbaar
Het sociale contract moet houdbaar zijn
Het contract moet rekening houden met het feit dat ook publieke dienstverlening relatief steeds duurder wordt.
Het contract moet werken bij bescheiden economische groei.
Het contract moet bij voorkeur robuust zijn, ook in geval van schoksgewijze ontwikkelingen.
Het contract moet bijdragen aan macro-economische stabiliteit.
Het contract moet werken bij een (in omvang) stabiele en vergrijzende bevolking.

Het sociaal contract moet **houdbaar** zijn, dat wil zeggen ook standhouden als de omstandigheden veranderen en betaalbaar zijn.

Wat is de status van deze eisen? Deze zes eisen zijn niet absoluut, kunnen dat niet zijn, al was het maar omdat er tussen deze eisen afruilen denkbaar zijn. Een voorbeeld is dat (meer) rechtvaardigheid van het contract kan botsen met de (meer) houdbaarheid. Maar ook kan bijvoorbeeld plooibaarheid (aanpasbaarheid aan individuele voorkeuren) in strijd komen met de zorgzaamheid (op grond waarvan individuele keuzes juist kunnen worden ingeperkt). De eisen kunnen niet absoluut zijn.

De eisen kunnen, ten tweede, niet absoluut zijn omdat ze, op een concreter niveau, op verschillende manieren kunnen worden ingevuld.

Maar de eisen zijn desondanks richtinggevend omdat uit de analyse blijkt dát een nieuw sociaal contract deze eisen concreet zal moeten invullen. We kunnen, bijvoorbeeld, de eis van rechtvaardigheid op verschillende manieren invullen, maar een contract dat door de deelnemers als onrechtvaardig wordt gezien zal geen standhouden. We kunnen een contract verzinnen waarin niets wordt gedaan om de weerbaarheid van contractanten te bevorderen, maar zo'n contract zal in een dynamische (economische) omgeving geen standhouden en dus niet houdbaar zijn. We kunnen de eis van plooibaarheid proberen te negeren, maar dat zal hard botsen in een heterogene samenleving waarin één maat niemand past. Enzovoort.

In het volgende hoofdstukken, waarin we nadenken over mogelijke nieuwe sociaal contracten, zullen we ons daarom rekenschap moeten geven van de zeven eisen die hier zijn afgeleid.

2

Hoe ziet het nieuwe basiscontract eruit?

2.1 Inleiding 49
2.2 Welke vormen van marktfalen onderscheiden we? 52
2.3 Hoe ziet het basiscontract eruit? 57
2.4 Hoe geschikt is het basiscontract voor Nederland? 81

2.1 Hoe denken we na over een nieuw contract?

Kunnen we lange systemen anders inrichten met (voor de mensen in Nederland) een beter resultaat? Deze overkoepelende vraag staat vanaf dit hoofdstuk centraal. Het is een vraag met meerdere lagen of deelaspecten die we in deze inleiding eerst zullen benoemen.

Wat betekent 'anders inrichten'? De huidige inrichting van elk van de zes systemen is beschreven aan de hand van een aantal 'knoppen' die in een bepaalde stand staan. Met het 'anders inrichten' van een systeem bedoelen we dat bestaande knoppen in een andere stand worden gezet, of dat nieuwe knoppen worden toegevoegd. Door lange systemen 'anders in te richten' veranderen we de systeemkaart van Nederland. Anders inrichten geeft de mogelijkheid om de systemen beter op elkaar te laten aansluiten.

Wie richt anders in? De actor in dit hoofdstuk is de overheid die de mogelijkheid heeft om wetten en regels te veranderen, namens de deelnemers aan het sociaal contract. Voor het veranderen van regels is uiteraard maatschappelijk en politiek draagvlak nodig, bijvoorbeeld van sociale partners. Het organiseren hiervan laten we, net als het aspect van de uitvoeringskracht, in deze studie buiten beschouwing, hoe belangrijk het voor daadwerkelijke veranderingen ook is. Implementatie vereist aparte studie.

Wat betekent 'beter resultaat'? De uitkomsten van de lange systemen moeten worden beoordeeld aan de hand van een samengestelde uitkomstmaat. We noemen dit 'welvaart' in ruime zin. De welvaartsmaat moet recht doen aan de brede betekenis van welvaart voor mensen. Inkomen speelt hierin uiteraard een rol, maar bijvoorbeeld ook vrije tijd, gezondheid, en levensverwachting.

Wat betekent 'voor Nederland'? We richten ons in onze analyse op mensen in Nederland. Zij vormen het collectief dat samen een nieuw contract afsluit. Hierbij zijn twee veronderstellingen belangrijk. Ten eerste hebben we geprobeerd over dit contract na te denken vanachter Rawls 'sluier van onwetendheid'. Dit betekent dat niemand van tevoren weet, bij het afsluiten van het contract, welke positie hij inneemt binnen het collectief wanneer het contract eenmaal in werking is getreden. De contractanten weten niet of

ze worden geboren met veel of weinig startkapitaal, of ze gezond zullen zijn, ziek of zelfs gehandicapt, goed zullen kunnen leren of juist niet, of ze pech of juist geluk zullen hebben met relaties, enzovoort. Deze veronderstelling helpt om, bij het nadenken over een nieuw contract, recht te doen aan ieders positie.

De tweede veronderstelling is dat er, gegeven de sluier van onwetendheid, binnen het collectief in Nederland een basis van overeenstemming bestaat over wat 'fair' is in het brede sociaal-economische domein. Nadenken over een basiscontract voor, zeg, het Amerika van de 21ste eeuw zou andere uitkomsten geven dan nadenken over het Nederland van de nabije toekomst, juist omdat er daar andere opvattingen heersen over wat 'fair' is dan hier.

In Nederland, veronderstellen we meer in het bijzonder, bestaat in ruime mate overeenstemming over het compenseren van contractanten voor verschillen tussen mensen in uitgangssituatie en kansongelijkheid. Er is maatschappelijk minder consensus over het compenseren van verschillen in inzet en de gevolgen van eigen keuzes. Dit gebrek aan consensus vinden we bijvoorbeeld terug in studies over de zorg, als verzekerden wordt gevraagd wat, volgens hen zelf, deel zou moeten uitmaken van het basispakket. De meningen over het verzekeren van de gevolgen van een ongezonde leefstijl lopen dan nogal uiteen. Deze noties hebben we mee genomen bij het nadenken over het basiscontract en de pluspakketten, in de wetenschap dat er ook andere waarderingen bestaan (zie Jacobs, 2008).

Deze twee veronderstellingen hebben ons geholpen bij het nadenken over het nieuwe contract maar zijn tegelijkertijd de achilleshiel. Wie het denkwerk in dit hoofdstuk uitsluitend beoordeelt vanuit het perspectief van zijn eigen huidige positie zal het er grondig mee oneens zijn. En wie wezenlijk andere opvattingen heeft over wat 'fair' is vanachter de sluier van onwetendheid zal hierin redenen vinden om het denkwerk af te wijzen.

We hebben de zoektocht naar alternatieve inrichtingen van lange systemen (met potentieel een beter resultaat) gestructureerd in een aantal denkstappen. In de eerste denkstap zijn we op zoek gegaan naar het 'basiscontract'. Hiertoe denken we eerst het bestaande sociaal contract weg, sporen op wat er misloopt in een wereld zonder contract, en corrigeren dit vervolgens met een verzameling nieuwe afspraken. We gaan op zoek naar een set basisafspraken waarover in het Nederland van de 21ste eeuw een grote mate van consensus zal bestaan, een mate van minimaal ingrijpen door het collectief die op weinig weerstand zal stuiten.

Er zullen allicht mensen zijn die collectief verdergaande afspraken willen maken (meer plichten opleggen, meer sturen), maar niet of nauwelijks mensen die een sociaal contract willen dat soberder is. Dit basiscontract staat centraal in dit hoofdstuk.

In de volgende denkstap hebben we bovenop dit contract 'pluspakketten' samengesteld waarbij voorkeuren nadrukkelijker een rol spelen, bijvoorbeeld een voorkeur om de levensverwachting van mensen gelijker te maken. Deze pluspakketten staan centraal in hoofdstuk 3. Een nieuw sociaal contract kan daarom bestaan uit alleen het basiscontract, óf, uit een combinatie van het basiscontract met een pluspakket.

Wat is het plan voor dit hoofdstuk? Er valt genoeg te kiezen bij de toekomstige inrichting van lange systemen. Het doel van dit hoofdstuk is om de basis hiervoor te leggen, het fundament, waarop die keuzes kunnen worden gebouwd. In de metafoor van het contract gaan we op zoek naar het basiscontract, de kleinst denkbare lijst afspraken die we moeten willen maken, ongeacht onze individuele politieke of maatschappelijke voorkeuren.

We doen dit door opnieuw te beginnen. We denken het huidige contract weg, en bouwen van de grond af aan een nieuw contract op. We komen, anders gezegd, tot het basiscontract door middel van een welvaartseconomische analyse van de systemen. Elementen hiervan vinden we in *Zó werken lange systemen* (2016), en in de samenvatting hiervan in paragraaf 1.2. Om scherp te kunnen nadenken over alternatieven voor de toekomst is het nuttig deze analyse uit te breiden en op scherp te zetten. De welvaartseconomische analyse van het sociaal contract kent twee denkstappen.

Stap 1: Stel dat er geen contract is. Welke grote problemen ontstaan hierdoor?

Stap 2: Op welke wijze kunnen de problemen, gesignaleerd in stap 1, efficiënt worden opgelost?

In paragraaf 2.3 zullen we deze stappen doorlopen en zo de basis leggen voor het basiscontract. Vervolgens kunnen we in paragraaf 2.4 nagaan hoe dit basiscontract voldoet aan de eisen zoals die zijn geformuleerd aan het einde van hoofdstuk 1. De eerstvolgende paragraaf van dit hoofdstuk is een voorbereiding op deze analyse. We identificeren hierin de verschillende vormen van marktfalen, als een beknopte inleiding in de welvaartseconomie. Paragraaf 2.2 laat zich dus goed overslaan, afhankelijk van de voorkennis van de lezer.

2.2 Welke vormen van marktfalen onderscheiden we?

Wat gaat er mis als de markt ongestoord zijn werk doet? Als consumenten en producenten, werknemers en werkgevers, verzekeringsvragers en -aanbieders, kortom als alle spelers in de economie doen wat hen goeddunkt? De afgelopen pakweg zeventig jaar hebben veel economen zich over deze vraag gebogen en het resultaat van dit denkwerk is samengevat in de overkoepelende term 'marktfalen'. Marktfalen ontstaat als het gedrag van spelers in een economie tot uitkomsten leidt die inefficiënt zijn, dat wil zeggen: tot uitkomsten die, vanuit het perspectief van het collectief, verbeterd kunnen worden.

Marktfalen is er in allerlei soorten en maten. In deze paragraaf identificeren we de belangrijkste hoofdvormen van marktfalen, opdat we die in de volgende paragraaf kunnen toepassen bij het nadenken over het basiscontract. Het basiscontract voor Nederland is niets meer (of minder) dan de set regels die de belangrijkste vormen van marktfalen oplost.

We onderscheiden zeven hoofdvormen. De eerste vijf zijn vormen van marktfalen in hun puurste vorm. Het gaat om gevallen waarin mensen in hun uiteenlopende rollen (van consument, producent, werkende, et cetera) rationeel handelen, en de uitkomst toch voor verbetering vatbaar is. Bij de zesde hoofdvorm gaat het er juist om dat uitkomsten voor verbetering vatbaar zijn omdat mensen **niet** rationeel handelen. Bij de zevende vorm gaat het om het oordeel van mensen over de uitkomsten van het economisch proces. Laten we gaan kijken.

Informatieproblemen

Bij informatieproblemen zijn de transacties die op een vrije markt tot stand komen inefficiënt, ze kunnen ertoe leiden dat sommige transacties niet tot stand komen, of zelfs hele markten niet tot stand komen. Verzekeringen, die bij lange systemen een grote rol spelen, zijn een belangrijke vindplaats van informatieproblemen. Twee vormen van informatieproblemen zijn in het bijzonder relevant: 'averechtse selectie' en 'moreel gevaar'.

Steeds gaat het bij informatieproblemen over informatie die de ene partij wel en de andere partij niet heeft wanneer zij een transactie overwegen of aangaan. Bij averechtse selectie heeft de onwetende partij al gebrek aan informatie op het moment dat hij een transactie aangaat. Mensen met een hoog risico (op diefstal van hun bezit, hoge zorgkosten, inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid, of voortijdig overlijden) kunnen geneigd zijn

eerder een verzekering aan te gaan dan mensen met een laag risico. Als de verzekeringsmaatschappij deze hoge kansen niet kan inschatten (en er dus informatieasymmetrie is tussen de twee partijen), verkoopt de maatschappij zijn polissen tegen een te lage prijs, en gaat (op termijn) failliet. Als de verzekeringspartij zo'n informatieprobleem voorziet, biedt ze de verzekering helemaal niet aan. Er is dan vraag naar verzekeringen maar er is geen markt waarop mensen die verzekering kunnen kopen.

Averechtse selectie kan in dit voorbeeld worden opgelost door het instellen van een verzekeringsplicht. De goede én de slechte risico's worden dan verzekerd. Als voor de hele verzekerde populatie dezelfde verzekeringspremie wordt gevraagd, leidt deze oplossing tot herverdeling. De goede risico's betalen verplicht meer premie dan er kosten zullen zijn; de slechte risico's betalen te weinig premie voor de kosten die ze zullen maken.

'Moreel gevaar' is de tweede vorm van informatieasymmetrie die voor inefficiëntie zorgt. Dit ontstaat nadat het verzekeringscontract is afgesloten. De kern is dat mensen zich anders gedragen, roekelozer zijn, wanneer ze eenmaal verzekerd zijn. Als een verzekeringsmaatschappij contracten kan opzeggen, of kan weigeren te verlengen, is dit probleem overzichtelijk. Maar wanneer dit onmogelijk is – bijvoorbeeld omdat verzekeringen nu juist verplicht zijn opgelegd om averechtse selectie te bestrijden – kan moreel gevaar de verzekeringspremies hoog opstuwen. Moreel gevaar kan worden bestreden door een deel van het risico bij de verzekerde te laten, bijvoorbeeld in de vorm van een eigen risico bij het claimen van schade of 'no-claim-korting' of door de schade maar gedeeltelijk te vergoeden (bijvoorbeeld een werkloosheidsuitkering van 70 procent in plaats van 100 procent van het salaris).

Door informatieproblemen op te lossen kan ingrijpen in vrije verzekeringsmarkten ervoor zorgen dat die überhaupt tot stand komen of efficiënter worden. Dit verhoogt de welvaart van het collectief.

Marktmacht

Vrije markten, waarop veel vragers en aanbieders actief zijn en waar er daarom concurrentie is, kunnen om allerlei redenen minder vrij worden. Aan de aanbod- óf aan de vraagkant ontstaat dan marktmacht, die inefficiëntie veroorzaakt. Aan de aanbodkant neemt dit de vorm aan van een oligopolie (een beperkt aantal aanbieders) of zelfs monopolie (nog maar één aanbieder). De pendant aan de vraagkant heet 'monopsonie'.

Marktmacht stelt de partij in staat zich (monopolie)winsten toe te eigenen ten koste van de wederpartij. Dit kan de vorm aannemen van te hoge prijzen of te slechte kwaliteit (en daarmee overwinsten voor de producent), maar bijvoorbeeld ook de vorm van te hoge lonen (als er een machtige vakbond is die zich namens de werkenden kan opstellen als enige aanbieder van arbeid).

Marktmacht kan worden bestreden door concurrentie af te dwingen en het samenspannen van marktpartijen te bestrijden met anti-kartelwetgeving. In uitzonderlijke gevallen, als er maar één aanbieder kan zijn, kan ook de overheid de rol van (welwillende) monopolist op zich nemen. Deze oplossingen leiden tot efficiëntere uitkomsten, en dit verhoogt de welvaart.

Externaliteiten

Externaliteiten zijn effecten van productie of consumptie op anderen dan degenen die betrokken zijn bij een transactie. Er bestaan positieve en negatieve externe effecten. Een voorbeeld van een negatief extern effect is de uitstoot van CO_2 bij de productie van, zeg, elektriciteit. Bij een vrijemarkttransactie houden energieproducenten en -consumenten geen rekening met het effect dat CO_2-uitstoot heeft op anderen (opwarming van de aarde). Dit leidt tot een overproductie en -consumptie van (in dit voorbeeld) elektriciteit, omdat de kosten gedeeltelijk op anderen kunnen worden afgewenteld. Zo'n negatief extern effect kan worden tegengegaan met bijvoorbeeld een heffing op CO_2-uitstoot, een quotum, of door het creëren van een markt voor CO_2-rechten. Deze oplossingen hebben met elkaar gemeen dat ze proberen de externaliteiten deel te laten uitmaken van de kosten, en dus de afwegingen, van producenten en consumenten. De korte formulering hiervoor is: de oplossingen proberen de externaliteiten te internaliseren.

Het samaritanendilemma is een bijzonder geval van een extern effect, dat bij het nadenken over een sociaal contract goed van pas komt. De verwijzing is naar het Bijbelse verhaal van de barmhartige Samaritaan. Het dilemma is dit: als mensen barmhartig zijn, en andere mensen helpen, kunnen de mensen die geholpen worden op deze hulp gaan anticiperen. Waarom, bijvoorbeeld, zou ik mijn oudedagszorgkosten verzekeren, als er tegen die tijd toch wel voor mij gezorgd wordt, door mijn familie bijvoorbeeld? Degene die hierop speculeert gaat dus geen (verzekerings)transactie aan en veroorzaakt zo schade bij de Samaritanen, de familieleden in dit geval, die in het uitblijven van de transactie niet zijn gekend.

De Samaritaan staat vervolgens voor het dilemma: is het echt wel in hun belang om mensen met problemen te gaan helpen?

Er zijn ook markttransacties die juist een positief effect sorteren op partijen die niet bij de transactie zijn betrokken. Hier nemen we dus positieve externe effecten waar. Een voorbeeld hiervan, om in dezelfde milieusfeer te blijven, is isolatiemateriaal gemaakt van hennep. Dat is duurder dan conventionele producten als glas- en steenwol, maar is, door specifieke eigenschappen van de betrokken plant, per saldo CO_2-positief. Positieve externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd door bijvoorbeeld overheidssubsidie. Het collectief (dat meeprofiteert van de CO_2-afvang) betaalt zo mee aan hennep-isolatie.

Door het internaliseren van externe effecten verbeteren de afwegingen die gemaakt worden in de economie. Waar producenten en consumenten eerst geen rekening hielden met het effect van hun handelen op anderen, doen ze dat na internalisering door de hogere of lagere prijs wel. Hierdoor wordt de economie efficiënter, vanuit een maatschappelijk perspectief wordt er niet meer te veel of te weinig geproduceerd en geconsumeerd, en hierdoor neemt de welvaart toe.

Transactiekosten

Aan transacties zijn nagenoeg altijd kosten verbonden. Denk voor een plastisch voorbeeld aan het passeren van de koopakte bij de (ver)koop van een huis. De kosten van de notaris zijn zichtbare transactiekosten (die ook moeten worden afgerekend in geld). Het selecteren van een beste notaris, en de tijd die het kost om erheen te rijden, zijn voorbeelden van minder zichtbare transactiekosten.

Als transactiekosten te hoog zijn kan het zijn dat transacties niet tot stand komen. Dit speelt bijvoorbeeld een rol bij zzp'ers die zich niet (privaat) verzekeren tegen de gevolgen van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid. Het is zo moeilijk een goede verzekering te onderscheiden van een slechte, de kosten om dit echt uit te zoeken zijn zo hoog, dat de transactie helemaal niet tot stand komt.

Verlagen van transactiekosten (het besparen dus van geld, tijd en moeite) kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door standaardisatie (een modelcontract), het limiteren van de keuzemogelijkheden (er zijn drie smaken, kies een van de drie), algemeen verbindend verklaren van afspraken gemaakt door vertegenwoordigers, en, als ultiem middel, het aanwijzen van één partij met wie de transactie moet worden gesloten. Verplichte deelname aan het sectorpensioenfonds is van dit laatste een voorbeeld.

Het verlagen van transactiekosten kan leiden tot meer efficiëntie en verhoogt zo de welvaart.

Publieke goederen

Voor veiligheid op straat, straatverlichting en defensie geldt: het gebruik ervan door de een gaat niet ten koste van het gebruik van de ander (het gebruik is niet-rivaliserend) én het gebruik is evenmin uitsluitbaar. We kunnen niet verordonneren: voor lezers van dit boek werkt defensie niet. Dit soort zaken noemen we publieke goederen.

In een volledige vrije markt is het voor private partijen niet winstgevend om dergelijke goederen en diensten te produceren. Zij kunnen gebruikers namelijk niet dwingen om mee te betalen, omdat ze hen niet kunnen uitsluiten van het gebruik. Een overheid kan dit wel, door belasting te heffen. Zonder overheidsingrijpen worden publieke goederen dus niet geproduceerd. De bulk van de publieke goederen betreft zaken buiten het domein van het sociaal contract. Maar als we binnen dit domein iets op het spoor komen met het karakter van een publiek goed, moeten we ons realiseren dat de overheid dan de aangewezen partij is om dit goed voor allen te produceren. Dit verhoogt de welvaart.

Internaliteiten

Bij de eerste vijf vormen van marktfalen die we hier onderscheiden is de uitkomst van marktwerking inefficiënt terwijl ieder mens rationeel handelt. Samen vormen ze een apart (en rijkgevuld) domein van marktfalens. Bij internaliteiten stappen we een ander domein binnen: het domein van de feilbare mens. In de praktijk van het (economisch) handelen heeft de feilbare mens slecht overzicht over de (lange termijn) consequenties van zijn eigen handelingen en maakt hij (consequent en systematisch) denk- en rekenfouten. Voorbeelden zijn uitstelgedrag, de waardering in het heden van kosten en baten die ver weg liggen in de tijd, het nemen van besluiten in situaties waarin onzekerheid of risico een rol spelen en besluitvorming onder druk.

Paternalisme is de verzamelnaam voor de groep oplossingen voor internaliteiten. Hieronder valt bijvoorbeeld ‘opvoeding’ (eet volgens de Schijf van Vijf (de vernieuwde uiteraard), gebruik een huishoudboekje van het Nibud), het geven van ‘duwtjes’ in de richting van het verstandige besluit (mensen in de kantine eerst langs de saladebar laten lopen, en het moeilijk maar niet onmogelijk maken een kroket te ‘scoren’), tot het botweg opleggen van het ‘verstandige’ besluit.

Mensen die soms de neiging hebben voor henzelf onverstandige besluiten te nemen worden door paternalisme tegen zichzelf in bescherming genomen. Voor hen zijn – vaak op lange termijn – de uitkomsten beter dan wanneer ze hun eigen besluiten zouden hebben genomen. Dit verhoogt de welvaart.

Rechtvaardigheidsoverwegingen

De markt is niet moreel of immoreel, maar amoreel. De uitkomsten van een vrije markt kunnen door mensen ervaren worden als 'onrechtvaardig'. Door solidair te zijn – door herverdeling van inkomen bijvoorbeeld, of het samen delen van risico's – zijn niet alleen de onrechtvaardig behandelden beter af, maar ook degenen die zich solidair tonen. Dit verhoogt de welvaart van het collectief. Zoals in de inleiding bij dit hoofdstuk is geëxpliciteerd, zijn we er in onze analyse vanuit gegaan dat in Nederland brede consensus bestaat over het willen compenseren van verschillen die het gevolg zijn van uitgangssituatie en kansongelijkheid. Er is maatschappelijk minder consensus over het compenseren van verschillen in inzet en de gevolgen van eigen keuzes.

Nu we zicht hebben op het type problemen dat zich zoal kan voordoen, kunnen we dit toepassen op de domeinen die (nu) in het sociaal contract staan. Stel dat er helemaal geen sociaal contract was, welke vormen van marktfalen zouden we dan waarnemen binnen elk van de zes domeinen? En zijn er evidente manieren om dit marktfalen op te lossen? Dat is wat we in de volgende paragraaf gaan doen.

2.3 Hoe ziet het basiscontract eruit?

Welke vormen van marktfalen zijn van belang bij het nadenken over het sociaal contract in Nederland in de 21ste eeuw? Dat is de eerste vraag die in deze paragraaf moet worden beantwoord. De tweede is: en zijn er dan oplossingen voor dit marktfalen die passen bij het Nederland van de 21ste eeuw? De manieren om marktfalen op te lossen vormen samen het hoofdbestanddeel van het basiscontract. Dit hoofdbestanddeel moet worden gecomplementeerd met afspraken over belastingheffing. Naast het sociaal contract bestaan er immers zuivere publieke goederen (van straatverlichting tot defensie) die de overheid moet (laten) produceren en moet bekostigen uit belastingheffing.

Bij het identificeren van vormen van marktfalen zijn we 'streng' geweest. Dat wil zeggen: bij twijfel over het bestaan van een effect of als de impact als gering werd gezien zijn de mogelijke vormen

van marktfalen niet opgenomen. We zijn ook kritisch geweest op de onderbouwing op basis van rechtvaardigheidsoverwegingen. Geen van de interventies is gebaseerd op basis van rechtsvaardigheidsargumenten alleen; anders gezegd: rechtvaardigheid is alleen als 'steunbewijs' voor interventies gebruikt.

In deze paragraaf lopen we de zes hoofdstukken van het sociaal contract een voor een langs om te kijken naar marktfalen en oplossingen. We sluiten af met belastingen.

Onderwijs

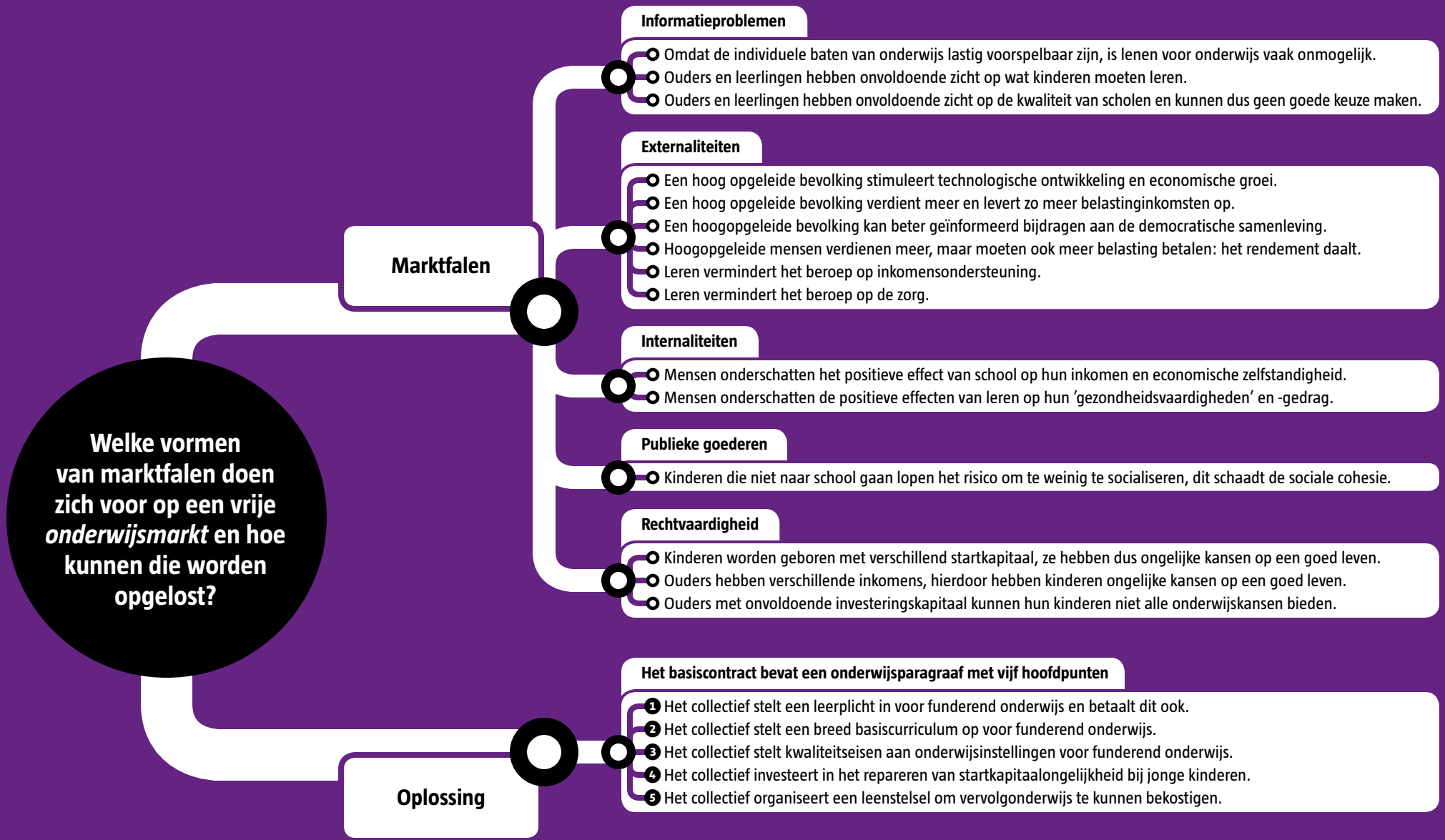
Stel, dat is hier de vraag, dat er geen 'systeem onderwijs' zou bestaan, dat het eenieder vrij zou staan zichzelf en zijn nageslacht dingen te leren, en hiervoor diensten in te kopen, maar dat de overheid hierin verder geen enkele rol zou spelen, zou er dan iets verkeerd gaan? Zou er dan marktfalen optreden? Of kan onderwijs vanuit welvaartsoogpunt net zo goed worden overgelaten aan de individuele keuzes van ouders en kinderen?

Het marktfalen bij onderwijs is breed en diep, en staat samengevat in **afbeelding 2.1**. De grootste gemene deler is: op een vrije onderwijsmarkt zouden mensen veel minder in onderwijs investeren dan vanuit welvaartsoogpunt wenselijk is.

In het hart hiervan liggen de externe effecten die gepaard gaan met investeringen in onderwijs. Op de eerste plaats heeft leren een **positief extern effect** op het (nationaal) inkomen, omdat via onderwijs een beter opgeleide beroepsbevolking bijdraagt aan de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe technologie. En omdat goed opgeleide mensen samen productiever zijn. Een goede timmerman is altijd productief, maar omringd door andere goede vaklieden is hij extra productief. Dit leidt tot een hogere productiviteit per gewerkt uur waarvan allen profiteren. Op een vrije onderwijsmarkt nemen mensen dit positieve effect op de productiviteit niet mee in hun scholingsbeslissingen. Daarom zouden ze minder in scholing investeren dan uit oogpunt van de welvaart wenselijk is.

Aan onderwijs zijn meer positieve externe effecten verbonden, maar deze veronderstellen dat er al andere systemen bestaan, en er een belastingheffende overheid is. Onderwijsinvesteringen verbeteren de gezondheidsvaardigheden en daarmee de gezondheid, verlagen het risico op inactiviteit en verhogen de inkomsten voor de schatkist.

Op een vrije onderwijsmarkt zou weinig worden geïnvesteerd in kinderen met weinig menselijk startkapitaal, waardoor talent voor het collectief verloren gaat. Dit weegt zwaarder naarmate er ook



Afbeelding 2.1

andere systemen bestaan, zoals sociale zekerheid. Het repareren van startkapitaalongelijkheid is daarom efficiënt.

Onderwijs kampt ook met **internaliteiten**. Mensen zijn kortzichtig en onderschatten het positieve effect van investeringen in onderwijs op hun eigen welvaart gedurende hun leven. Het gaat hierbij niet alleen om inkomen, maar ook bijvoorbeeld om gezondheid en levensverwachting.

Onderwijs als 'dienst' is een gewoon goed, waarvan het gebruik uitsluitbaar en rivaliserend is. Maar de vruchten van onderwijs hebben deels het karakter van een **publiek goed**. Socialisatie van jonge kinderen door onderwijs draagt bij aan sociale samenhang en burgerschap. Samenhang tussen de leden van een collectief is niet-rivaliserend en niet-uitsluitbaar.

Bij onderwijs spelen overwegingen van **rechtvaardigheid** ook een rol. De kern hiervan is dat bij vrije keuze over onderwijsinvesteringen ongelijke kansen ontstaan voor kinderen met weinig menselijk startkapitaal en kinderen van ouders met een laag inkomen. Het repareren van startkapitaalongelijkheid is dus tegelijkertijd efficiënt en rechtvaardig.

Een mogelijke (deel)oplossing voor het vraagstuk van ongelijke kansen zou zijn dat mensen geld konden lenen om in zichzelf te investeren. En wel tegen een rentevoet die ook de positieve externe effecten van onderwijs reflecteert. Deze kapitaalmarkt is er nu niet, alleen voor zeer specifieke (beroeps)opleidingen. Op een vrije kapitaalmarkt zullen (ouders van) kinderen moeilijk aan de benodigde investeringen kunnen komen. Maar toegang bieden tot de kapitaalmarkt is voor vervolgonderwijs van jongvolwassenen een goede oplossing.

Onderwijs, moet de conclusie zijn, is een vat vol marktfalen, en daarom zal het basiscontract een paragraaf over onderwijs bevatten met hierin tenminste deze afspraken:

1. Er zal een leerplicht zijn (tot zekere leeftijd of zeker niveau) en tot dat niveau zal het onderwijs ook publiek worden bekostigd.
2. De overheid stelt een breed basiscurriculum samen voor het funderend onderwijs.
3. De overheid stelt kwaliteitseisen aan onderwijsinstellingen voor het funderend onderwijs.
4. De overheid biedt voor jonge kinderen (vanaf bijvoorbeeld 2,5 jaar) met gering startkapitaal publiek bekostigde educatieve programma's aan, voorafgaand aan en tijdens het funderend onderwijs.

Zo worden mensen tegen zichzelf in bescherming genomen (internaliteiten worden bestreden) en kunnen alle deelnemers aan het contract profiteren van de positieve externe effecten van onderwijs. Deze leerplicht en publieke bekostiging dragen bij aan het bestrijden van ongelijke kansen, en garanderen de productie van het publieke goed. Om alle contractanten ook toegang te geven tot vervolgonderwijs voegen we nog een afspraak toe aan het sociaal contract.

❺ Voor vervolgonderwijs na afloop van de leerplicht zal een leenstelsel zijn, om mensen in staat te stellen nadere investeringen in onderwijs te financieren.

Wat opvalt in deze analyse van onderwijs is dat het huidige systeem op hoofdlijnen is ingericht conform de geschetste lijnen. Het welvaartseconomische fundament van systeem onderwijs is stevig. De belangrijkste concretiseringsvraag is eigenlijk waar het optimale niveau ligt van de leerplicht en het funderend onderwijs. Gezien de trends, benoemd in hoofdstuk 1, lijkt het huidige niveau van de 'startkwalificatie' laag.

Een eerste belangrijk verschil met de huidige inrichting van systeem onderwijs is dat al in het basiscontract de financiering van leren tijdens de loopbaan wordt geregeld.

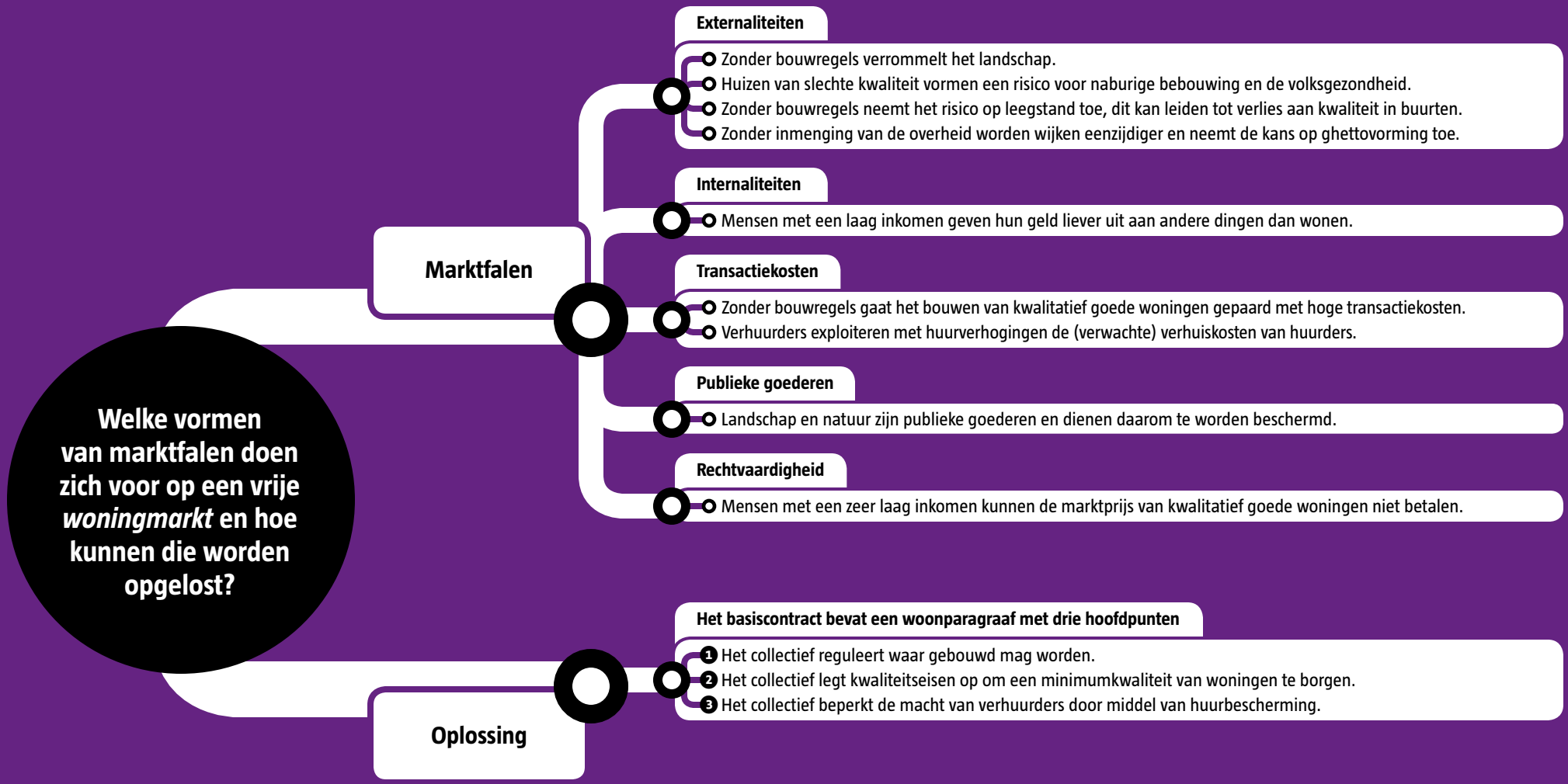
Een tweede verschil is dat de kwalificatieplicht in het basiscontract meer gewicht krijgt dan nu het geval is. Het geldt in de sociale zekerheid, zullen we straks zien, als een eis. Wie niet gekwalificeerd is en toch een beroep doet op sociale zekerheid, moet zich in principe verplicht opscholen tot het kwalificatieniveau.

Het derde verschil is dat in het basiscontract meer nadruk komt te liggen op (vroege) scholingsprogramma's voor kinderen met weinig startkapitaal.

Wonen

Is er bij wonen ook een grote overeenkomst tussen de huidige inrichting en de uitkomsten van de analyse? Nee. Stel dat er geen 'systeem wonen' zou bestaan, dat het eenieder vrij zou staan huizen te bouwen op eigen grond, huizen te kopen en te verkopen, huizen te verhuren en te huren, zonder beperkingen of eisen aan prijs, aantal of kwaliteit? Gaat er dan iets mis?

Het duidelijk aanwijsbare marktfalen op een vrije woningmarkt, samengevat in **afbeelding 2.2**, is geconcentreerd aan de aanbodkant van de markt. Lukraak bouwen door de een kan het landschap en de natuur verpesten voor vele anderen. Een slechte kwaliteit



Afbeelding 2.2

van woningen kan een gevaar zijn voor naburige panden, en een gevaar vormen voor de volksgezondheid. Dit zijn evidente negatieve **externe effecten**. Landschap en natuur zijn daarnaast ook **publieke goederen**.

Een vrije huurmarkt is vatbaar voor problemen tussen verhuurder en huurder. De **transactiekosten** van verhuizen ('verhuizen kost bedstro') zijn hoog. Als aan de inhoud van huurcontracten geen beperkingen worden opgelegd zijn huurders voor (de prijs van) hun woning overgeleverd aan de grillen van de verhuurder.

Overwegingen van **rechtvaardigheid** liggen in het verlengde van de mogelijke internaliteit bij wonen. Bij rechtvaardigheid gaat het om het punt dat mensen onvoldoende inkomen kunnen hebben om een geschikte woning te vinden.

Deze vorm van marktfalen laat dan twee mogelijkheden open: aan mensen met onvoldoende inkomen een huis ter beschikking stellen (met bijvoorbeeld korting op de huur en/of een huursubsidie) of hen extra inkomen ter beschikking stellen dat ze, desgewenst, kunnen gebruiken om hun woonconsumptie te bekostigen. Bij de **internaliteit** gaat het er dan om dat mensen hun inkomen onverstandig besteden, in strijd met hun eigen belang.

Als dit het geval is, kunnen mensen beter worden ondersteund in natura (een huis ter beschikking stellen) dan met geld, dat immers ook kan worden besteed aan drugs, een wereldreis of alcohol.

We hebben ervoor gekozen (en dat lichten we hieronder toe) om in het woonhoofdstuk van het basiscontract alleen het marktfalen aan de aanbodkant van de woningmarkt op te lossen. Het gaat hierbij om drie hoofdregels:

1. Het collectief reguleert waar gebouwd mag worden.
2. Het collectief legt kwaliteitseisen op om een minimumkwaliteit van woningen te borgen.
3. Het collectief beperkt de macht van verhuurders door middel van huurbescherming.

Hiermee blijven twee vormen van marktfalen vooralsnog onopgelost: het rechtvaardigheidspunt (onvoldoende inkomen) en de internaliteit (onverstandige besteding van inkomen). Deze twee problemen lossen we elders in het contract op. Het inkomensprobleem lossen we op via de belastingen. De internaliteit bij sociale zekerheid. Daar zullen we ze ook nader toelichten.

Dit basiscontract op de woningmarkt leidt tot een woningmarkt met (nagenoeg) marktconforme koop- en huurprijzen waarbij mensen met een laag inkomen weliswaar inkomensondersteuning krijgen, maar die is niet gebonden aan de koop- of huurprijs van hun woning. Stijgende woningprijzen op populaire locaties zullen mensen met relatief lage inkomens aanzetten tot verhuizen naar minder populaire en dus goedkopere plekken. Er is huurdersbescherming, bijvoorbeeld waar het gaat om redelijkheid van opzegtermijn. Om de transactiekosten te beperken zou deze bescherming de vorm kunnen hebben van een of meer standaardhuurcontracten.

Een van de gevolgen hiervan zou kunnen zijn dat buurten (naar inkomen) minder gemengd worden, en dat homogene buurten ontstaan, niet alleen van relatief rijke maar ook van relatief arme bewoners. Dit zou onrechtvaardig gevonden kunnen worden, en ook inefficiënt kunnen blijken als er een negatief extern effect is van een opeenstapeling van problemen in specifieke buurten. In dat geval moet gezocht worden naar een (doeltreffend én efficiënt) instrument om het mengen van buurten naar inkomen te bevorderen. We hebben ervoor gekozen dit buiten het basiscontract te laten, zowel omdat er steeds meer twijfel is over de effectiviteit van het mengen van buurten als omdat, als dit al nuttig zou worden gevonden, een evidente interventie niet voorhanden is. Het basiscontract rond wonen wijkt hiermee sterk af van de huidige inrichting van het systeem. In het huidige systeem wordt veel budget besteed aan vraagstimulering en (woonuitgavengebonden) inkomensondersteuning, in casu hypotheekrenteaftrek en huurtoeslag. Woningen worden bovendien onder de marktprijs verhuurd door corporaties. Ook is de huurmarkt strikt gereguleerd. Deze elementen van het huidige contract zijn niet stevig gefundeerd op welvaartseconomische gronden.

Zorg

Welke vormen van marktfalen treden op als de zorg niet is gereguleerd? Kan de zorg worden overgelaten aan de individuele vraag van consumenten en het individuele aanbod van zorgverleners? Of gaat er dan iets mis?

Op een vrije markt voor verzekeringen tegen zorgkosten zou een (groot) deel van de bevolking onverzekerd zijn. Dit heeft meerdere oorzaken, zoals **averechtse selectie** (indien vooral slechte risico's zich willen verzekeren en verzekeraars hun premies hier onvoldoende op kunnen aanpassen), **internaliteiten** (als mensen de omvang van gezondheidsrisico's verkeerd inschatten), en

externaliteiten (als mensen erop speculeren dat het collectief ziekte niet onbehandeld zal laten, en zich als Barmhartige Samaritaan zal opstellen, ook al heeft iemand geen premies betaald). Verder zal een deel van de bevolking, vooral lagere inkomens, zijn geld simpelweg liever uitgeven aan andere zaken dan aan het verkleinen van het risico op hoge zorgkosten. Problemen rond moreel gevaar zijn overzichtelijk van omvang: in een vrije markt kunnen verzekeraars polissen van mensen die teveel claimen immers opzeggen. Alle geïdentificeerde vormen van marktfalen in de zorg staan samengevat in **afbeelding 2.3**.

Door deze vormen van marktfalen zou een deel van de bevolking niet verzekerd zijn. Dit onverzekerde deel van de populatie zou aangewezen zijn op een 'vrije' zorgmarkt, waar per behandeling moet worden afgerekend. Hierbij doen zich drie problemen voor. Ten eerste is zorg, vooral de cure, voor de consument een moeilijk te begrijpen dienst: de aanbieder heeft een **informatievoorsprong**, die ook kan worden gebruikt om onnodige behandelingen te adviseren. Een partij tussen patiënt en behandelaar in, zoals een zorgverzekeraar of de overheid, kan daar tot op zekere hoogte op toezien. Het tweede probleem betreft het spaargedrag. Mensen zouden, afhankelijk van hun risico-aversie, teveel of juist te weinig sparen om grote zorgkosten in de toekomst te betalen. Nog los van het niveau ervan, is sparen voor zaken met een kleine kans en hoge kosten sowieso inferieur aan verzekeren. Het derde probleem, in het verlengde hiervan, is dat mensen, op het moment dat er zich een groot medisch probleem voordoet, over onvoldoende geld beschikken om de juiste zorg (zeg een hartoperatie) te kunnen betalen. Een kapitaalmarkt voor zorgkosten, die dit zou kunnen oplossen, is problematisch. Mensen met (een lage kans op) herstel van hun verdienvermogen zouden er niet kunnen lenen, net zomin als gepensioneerden. In zo'n situatie zou het samaritanenprobleem weer opspelen: we gaan mensen toch geen hartoperatie onthouden omdat ze er geen geld voor kunnen lenen? Kortom: zo'n vrije zorgmarkt waarop per behandeling moet worden afgerekend is een vat vol marktfalen.

Ongezondheid veroorzaakt negatieve **externe effecten**, zowel bij huisgenoten (op wie, vooral in het geval van de care, een zorgberoep wordt gedaan), bij werkgevers en collega's (verzuim), als bij de schatkist (minder belastinginkomsten vanwege een achterblijvende arbeidsproductiviteit en -participatie). In geval van besmettelijke ziekten zijn er ook gezondheidsrisico's voor alle contractanten. Op een vrije zorgmarkt wordt, als gevolg van deze negatieve externe

Afbeelding 2.3

effecten, te weinig zorg 'geconsumeerd'. Het collectief heeft belang bij gezonde contractanten, ofwel door mensen gezond te houden, ofwel door ze de juiste te zorg te laten consumeren.

Een vrije zorgmarkt zou **onrechtvaardig** worden gevonden. Juist 'slechte' risico's – mensen met weinig startkapitaal, een slechte gezondheid, gezondheidspech onderweg of een laag inkomen – zouden het zich niet kunnen permitteren zich tegen ziektekosten te verzekeren of voldoende zorg te kopen. De onrechtvaardigheid geldt in nog sterkere mate voor mensen die als 'onverzekerbaar risico' zijn geboren, lichamelijk en/of geestelijk beperkt.

Het basiscontract zal daarom een hoofdstuk over zorg bevatten, waarvan de kern is dat alle contractanten deelnemen aan een basisverzekering. Meer in het bijzonder:

❶ Het collectief verplicht alle mensen zich te verzekeren tegen zorgkosten; er geldt een verzekeringsplicht voor een basispakket van zorg. Deze verzekering kan op verschillende manieren worden uitgevoerd, zowel via een 'nationaal zorgsysteem' als via private verzekeraars. Als het systeem met uitsluitend private verzekeraars wordt uitgevoerd, moet er een acceptatieplicht gelden en een verbod op premiedifferentiatie (inclusief een zelfbedruipend mechanisme om verzekeraars met veel slechte risico's te compenseren). Het bestaan van deze verzekering impliceert dat binnen de zorg rekening moet worden gehouden met moreel gevaar.

❷ Het collectief stelt het basispakket vast, en wel zo klein mogelijk; het is ingericht op basis van de verzekeringsgedachte dat vooral kleine kansen met een grote schade verzekerd moeten zijn. Daarnaast is kosteneffectiviteit leidend.

❸ Het collectief prikkelt zorgverleners en patiënten om de baten én kosten van verschillende (be)handelingsopties in ogenschouw te nemen. Dit met als doel om grenzen te stellen aan (de kosten van) zorggebruik. Dat behandelingen zijn opgenomen in het pakket wil niet zeggen dat ze in alle gevallen kunnen of moeten worden toegepast. Soms draagt minder of niet behandelen méér bij aan de behoeftes van de patiënt, of is de ene behandeling duidelijk (kosten)effectiever dan de andere. Het collectief zorgt dat behandelaars en patiënten daar rekening mee moeten houden.

❹ Het collectief beschermt en bevordert de gezondheid van de contractanten. Hier heeft het collectief sowieso belang bij. Maar als het collectief zorgkosten (deels) onder een verzekering heeft gebracht, krijgt het collectief extra belang bij het vermijden van

zorgkosten en het bestrijden van moreel gevaar. Het collectief moet zich – preventief én kosteneffectief – inzetten voor de gezondheid van de contractanten.

5. Het collectief stelt kwaliteitseisen aan zorgaanbieders. Dit is zowel nodig vanwege informatieproblemen als vanwege internaliteiten.
6. Het collectief zorgt voor informatie die de kwaliteit van zorg en de kwaliteit van leven beter dan nu inzichtelijk maakt.

De inrichting is in lijn met de huidige hoofdinrichting van de zorg en het preventiebeleid. Maar er zijn belangrijke verschillen.
Ten eerste is de omvang van het verplichte verzekeringspakket kleiner dan het huidige. Dit is het gevolg van de eisen die aan het pakket worden gesteld: kleine en planbare zorguitgaven vallen buiten het pakket – denk aan kraamzorg of aan gehoorapparaten voor ouderen. Strikte toepassing van kosteneffectiviteit dunt het pakket verder uit.

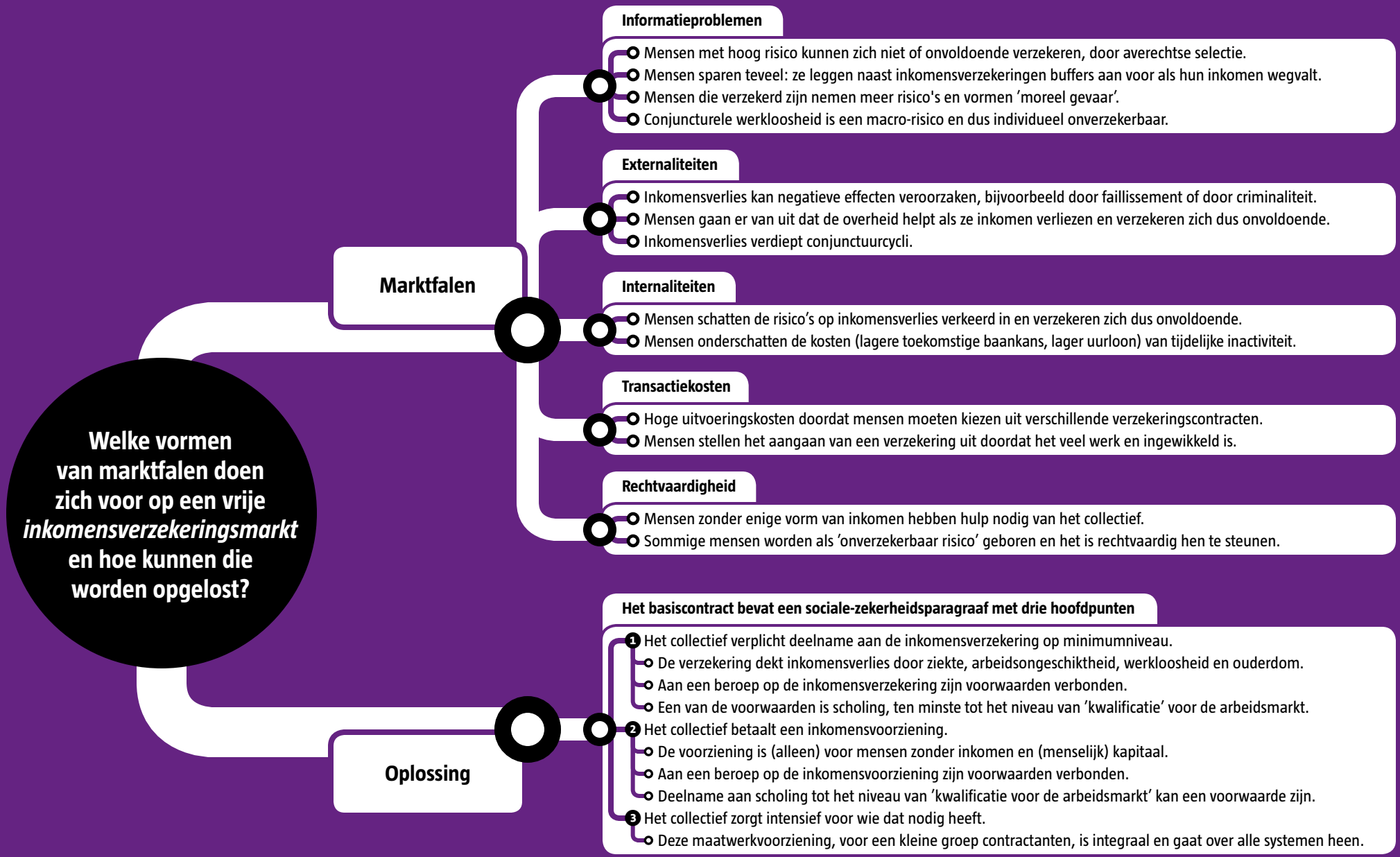
Het tweede verschil is dat behandelaars en patiënten beter worden geprikkeld om een afweging te maken tussen kosten en baten. Een belangrijk gevolg hiervan zal zijn dat vaker gekozen zal worden om minder of soms zelfs in het geheel niet te behandelen.

Het derde verschil betreft herverdeling. Een verplichte verzekering impliceert herverdeling van mensen met weinig zorgkosten naar mensen met veel zorgkosten. ‘Gezond’ is dus solidair met ‘ziek’. Maar anders dan in de huidige zorg is er in het basiscontract geen extra herverdeling door inkomensafhankelijke premies, zoals die nu door werkgevers worden afgedragen. ‘Rijk’ is solidair met ‘arm’ via de belastingen, maar niet (daar bovenop) via de zorgpremies.

Sociale zekerheid

Als we het verzekeren van inkomensrisico’s overlaten aan de vrije keuze van vragers en aanbieders, ontstaan er dan vormen van marktfalen?

De problemen bij sociale zekerheid zijn deels vergelijkbaar met de zorg. Alle geïdentificeerde vormen van marktfalen staan samengevat in **afbeelding 2.4**. Onderverzekering van een (groot) deel van de bevolking is de kern van het probleem. Averechtse selectie kan bij inkomensverzekeringen een rol spelen. Slechte risico’s zouden het lastig hebben hun inkomen te verzekeren; goede risico’s zouden het allicht niet willen tegen de prijs die op de vrije markt tot stand komt. Als er op een vrije verzekeringsmarkt toch inkomensverzekeringen worden afgesloten moeten die een oplossing verzinnen voor



Afbeelding 2.4

het vraagstuk van moreel gevaar, de gedragsverandering die het gevolg is van zich verzekerd weten. In het geval van inkomensverlies bij (conjuncturele) werkloosheid komt hierbij dat verzekeren lastig is omdat de risico's op (conjuncturele) werkloosheid met elkaar gecorreleerd zijn.

Naast deze informatieproblemen spelen bij inkomensverzekeringen ook internaliteiten een rol. Hoe groot is mijn inkomensrisico? En hoe groot is in het geval van inkomensverlies mijn schade? Mensen zijn niet erg goed in het inschatten hiervan, waardoor ze de neiging hebben hun inkomen niet of te beperkt te verzekeren. Amos Tversky en Daniël Kahneman legden in de jaren zeventig de fundering voor het onderzoek naar de feilbare mens (bijvoorbeeld Kahneman 2011, *Thinking, fast and slow*). Dergelijke feilbaarheden kunnen voor een deel van de zzp'ers verklaren waarom zij zich niet verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid.

Inkomensverlies treft niet alleen de betrokkene, maar kan ook negatieve externe effecten hebben. Zowel in omvang en impact beperkte schade (zoals schade bij een schuldeiser) als macro-economische: in een neergaande conjunctuur verdiept conjuncturele werkloosheid en de hierdoor veroorzaakte inkomensdaling de crisis door vraaguitval.

Bij private inkomensverzekeringen kunnen de transactiekosten hoog zijn. Dit geldt zowel bij het afsluiten van een verzekering (uit onderling moeilijk te vergelijken polissen is het lastig kiezen; en vergelijkbare polissen komen vaak niet tegemoet aan de specifieke behoefte), als bij het claimen van schade (waarbij tussen verzekeraar en verzekerde strijd kan ontstaan over bijvoorbeeld dekking en schadeomvang).

Bij private inkomensverzekering speelt ook het samaritanendilemma een rol, en rechtvaardigheidsoverwegingen. Als uit rechtvaardigheidsoverwegingen een ultiem vangnet wordt geboden – niet als verzekering maar als voorziening – en barmhartigheid zo wordt geïnstitutionaliseerd, krijgt het systeem te lijden van 'uitvreters' . Ook wie niet verzekerd is, krijgt (minimale) inkomensondersteuning. Moreel gevaar is hierbij evident een groot probleem.

Het basiscontract zal daarom een hoofdstuk kennen over sociale zekerheid. Hierin staan drie afspraken.

❶ Het collectief verplicht deelname van alle contractanten met arbeidsinkomen aan een inkomensverzekering op minimumniveau. Er geldt dus een verzekeringsplicht. Voor de goede orde: dit is ongeacht de juridische vorm waarin

mensen werken. De verzekering dekt (tijdelijk een deel van het) inkomensverlies door (kortdurende) ziekte, (langduriger) arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom. Omdat het bestaan van deze verzekering moreel gevaar veroorzaakt, zijn in de polis voorwaarden verbonden aan een beroep op de inkomensverzekering. Deze voorwaarden zijn gericht op het wegnemen van de oorzaak van de verzekeringsclaim, voor zover mogelijk. Zieken moeten eraan werken weer gezond te worden; arbeidsongeschikten moeten eraan werken weer arbeidsgeschikt te worden of leren om te gaan met hun beperkingen op de werkvloer; werklozen moeten werk zoeken. Wie op grond van ouderdom een beroep doet op de verzekering, heeft geen verplichtingen (jonger worden, immers, is onmogelijk). Voor arbeidsongeschikten en werklozen hoort bij de polisvoorwaarden dat mensen bereid moeten zijn tot (om)scholing, ten minste tot het niveau van 'kwalificatie' voor de arbeidsmarkt.

❷ Daarnaast regelt het collectief een inkomensvoorziening, vooral uit overwegingen van rechtvaardigheid. Deze wordt door het collectief betaalt uit de algemene middelen, en niet uit premies. De voorziening dekt geen inkomensverlies, maar een inkomensgebrek. De voorziening is (daarom alleen) voor mensen zonder inkomen en vermogen. Ook voor deze voorziening geldt dat moreel gevaar op de loer ligt en dat er daarom eisen worden gesteld aan wie een beroep doet op de voorziening. Deelname aan scholing tot het niveau van 'kwalificatie voor de arbeidsmarkt' is zo'n voorwaarde.

De inkomensvoorziening in het basiscontract legt een bodem in de inkomens van de contractanten. Het is echter geen basisinkomen, want alleen mensen zonder inkomen en vermogen kunnen er aanspraak op maken. Het is geen verzekering (waar mensen premie voor betalen) maar een voorziening (betaald uit belastinginkomsten) en dus een expliciete vorm van solidariteit. Om moreel gevaar te bestrijden moet toegang tot deze voorziening strikt zijn bewaakt en eisen de contractanten van de gebruikers een tegenprestatie.

Omdat de inkomensvoorziening een bodem legt, moet het collectief deelname aan inkomensverzekeringen tegen inkomensverlies als gevolg van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid afdwingen. Het gaat daarbij om het verzekeren van het inkomen tenminste op het niveau van de inkomensvoorziening.

Zowel voor de inkomensverzekering als voor de inkomensvoorziening geldt dat het collectief de schadelast op lange termijn wil minimaliseren, en daarom niet alleen eisen stelt aan het gedrag van wie er een beroep op doet maar ook bereid is tot investeringen in hun menselijk kapitaal.

De derde regeling (die we onder sociale zekerheid scharen, maar ook elders had kunnen worden geïntroduceerd) heeft een ander karakter.

❸ Het collectief zorgt intensief voor wie dat nodig heeft. Deze maatwerkvoorziening, voor een kleine groep contractanten, is integraal en gaat, indien nodig, over alle systemen heen.

In verschillende hoofdstukken van het sociaal contract komen we vraagstukken tegen die terug te voeren zijn op een niet of nauwelijks herstelbaar gebrek aan menselijk kapitaal. In de zorg: onder meer mensen die geboren zijn met een probleem met hun fysieke of mentale kapitaal. Bij het wonen, waar we constateerden dat een kleine groep contractanten beter af is bij 'wonen in natura'. In het onderwijs bestaat deze groep uiteraard ook. Straks zullen we zien dat – ook zonder algeheel minimumloon op de arbeidsmarkt – er een groep zal zijn die op de arbeidsmarkt weinig kans maakt. Veelal betreft het dezelfde groep mensen die op meerdere domeinen in de problemen komt. Daarom is ook inkomensondersteuning geboden. De maatwerkvoorziening richt zich op deze (relatief kleine) groep contractanten. Niet de systemen staan centraal, maar zij als individu. De inhoud van de voorziening is daarom flexibel. Die kan zich beperken tot het verstrekken van de inkomensvoorziening (zonder de hieraan gewoonlijk verbonden eisen), maar zich ook uitstrekken tot het vergoeden van niet verzekerde zorgkosten, het regelen (en betalen) van huisvesting, dagbesteding of beschut werk, et cetera.

De maatwerkvoorziening moet eraan bijdragen dat deze groep pechvogels door het collectief zeer goed wordt geholpen. Dat we over dit contract nadenken vanachter de sluier van onwetendheid doet zich op dit punt goed voelen. De kans bestaat immers voor elk van de contractanten, dat we zelf tot de groep pechvogels behoren.

Dit hoofdstuk van het basiscontract wijkt af van de huidige inrichting van de sociale zekerheid. **Ten eerste** doordat (net als bij de zorg) alle deelnemers hun inkomen verplicht verzekeren tegen inkomensverlies bij ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid

en ouderdom. Bij een uniforme premie zijn – net als bij de cure – de goede risico's solidair met de slechte risico's. De verzekeringsplicht geldt een bedrag dat is afgestemd op de basisinkomensvoorziening. **De tweede** majeure wijziging is de integrale voorziening voor mensen met onherstelbare schade aan hun menselijk kapitaal. **Het derde** majeure verschil is dat inkomensgebrek door ouderdom onder de inkomensvoorziening valt. De huidige AOW vervalt. We komen hier bij de bespreking van systeem pensioen op terug.

Arbeidsmarkt

Wat gaat er mis – als er iets mis gaat – op een volledig vrije arbeidsmarkt waarin mensen hun arbeid aanbieden aan organisaties of individuen die voor de arbeidsuren willen betalen?

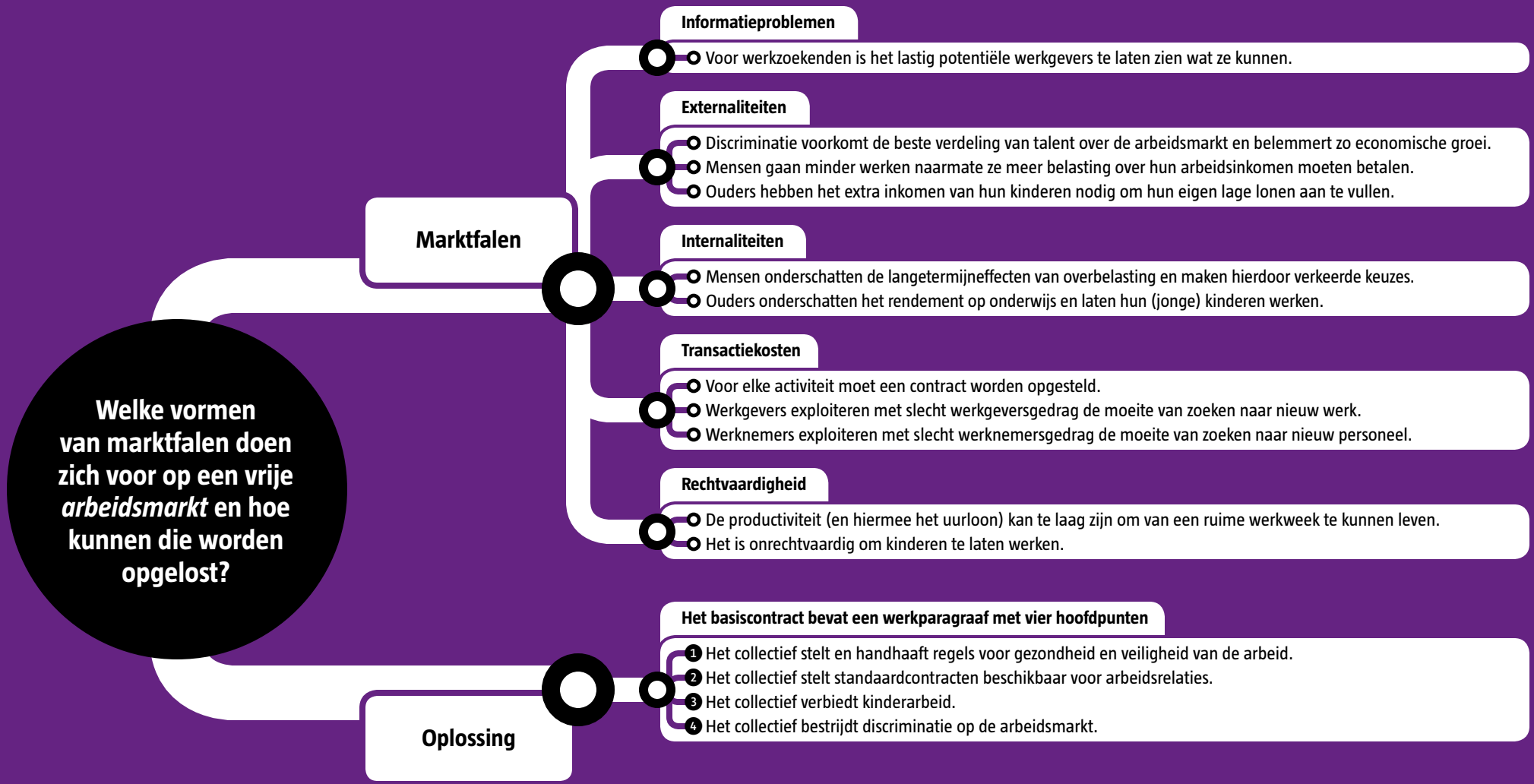
Op de arbeidsmarkt spelen verschillende vormen van marktfalen een rol. Ze staan samengevat in **afbeelding 2.5**. Op een volledig vrije arbeidsmarkt kunnen de **transactiekosten** hoog zijn. Voor iedere werkende moet in principe een (volledig) contract worden gemaakt, en deze transactiekosten kunnen op zichzelf gewenste markttransacties belemmeren. Van deze hoge transactiekosten kunnen zowel werkgevers als werknemers misbruik maken.

Discriminatie op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld op huidskleur en geslacht) kan voor individuele werkgevers aantrekkelijk zijn, maar schaadt de optimale verdeling van talent over de arbeidsmarkt en daarmee het niveau van het nationaal inkomen. Dit is een negatief **extern effect**, en wordt als **onrechtvaardig** beschouwd.

Op de arbeidsmarkt spelen ook **internaliteiten** een rol: mensen kunnen hun eigen belang op langere termijn schaden door langdurige overbelasting. Wanneer ouders het lange termijn rendement op onderwijs onderschatten laten ze hun kinderen te vroeg van school gaan en werken.

Tenslotte speelt **rechtvaardigheid** een rol op de arbeidsmarkt. Uurlonen kunnen op een vrije markt zo laag worden dat mensen, al werken ze overvolle werkweken, toch onvoldoende inkomen verwerven om een minimaal bestaan te handhaven. Dit lage loon geldt vooral mensen die beschikken over weinig menselijk kapitaal en daarom een kleine bijdrage leveren aan de waarde van de productie.

Het minimale contract bevat daarom ook een hoofdstuk over de arbeidsmarkt. Het lage uurloon repareren we niet op de arbeidsmarkt (met een minimumloon) maar via de belastingen.



Afbeelding 2.5

❶ Het collectief stelt en handhaaft regels voor gezondheid en veiligheid van de arbeid. Zo worden mensen tegen zichzelf en tegen onwenselijk werkgeversgedrag beschermd.
❷ Het collectief stelt standaardcontracten beschikbaar voor arbeidsrelaties. Zo worden hoge transactiekosten vermeden.
❸ Het collectief verbiedt kinderarbeid. Omdat voor kinderen in het basiscontract al een leerplicht geldt, is dit automatisch geregeld.
❹ Het collectief bestrijdt discriminatie op de arbeidsmarkt. Het collectief zal ook discriminatie elders willen bestrijden; deze beperking staat hier slechts omdat die is gekoppeld aan een expliciet extern effect.

Het basiscontract op de arbeidsmarkt wijkt dus sterk af van de huidige inrichting. Vergeleken met nu gaat het om een omvattende deregulering, waarvan de kern is dat op de arbeidsmarkt lonen tot stand komen die veel lager kunnen zijn dan nu het geval is. Het is in het belang van de contractpartijen dat wie dat kan, actief is op de arbeidsmarkt en zelfstandig een inkomen verdient. Via de belastingen worden mensen die zo een (te) laag inkomen verdienen gecompenseerd. Omdat in het basiscontract een inkomensverzekering en -voorziening zijn ingebouwd, bestaat het risico dat de werking van de onderkant van de arbeidsmarkt toch nog wordt gefrustreerd. Daarom zijn de (polis)voorwaarden die horen bij deze verzekering en voorziening van groot belang. De contractanten willen dat werken of leren de standaardactiviteiten zijn, en dat contractanten slechts tijdelijk gebruik maken van de inkomensregelingen.

Pensioen

Als het collectief niets zou afdwingen over sparen voor inkomen voor de oude dag, welke vormen van marktfalen zouden zich dan voordoen?

In de kern gaat het bij pensioen om **internaliteiten**, **informatieproblemen** en **transactiekosten**. Het marktfalen staat samengevat in **afbeelding 2.6**. De meeste mensen zouden te weinig sparen (en een enkeling juist te veel). Mensen zouden hun spaargeld slecht beleggen tegen hoge kosten. En als de beoogde pensioneringsdatum daar was, zouden mensen te weinig vermogen hebben vergaard om van te leven.

Hier komt bij het ‘risico op een lang leven’. Dat klinkt gek – het is toch fijn om lang te leven? – maar voor pensioeninkomen is het een risico: wie voldoende spaart voor de gemiddelde levensverwachting

en ouder wordt dan het gemiddelde, komt geld tekort. Dit risico is er in twee smaken, namelijk het micro-langlevenrisico, namelijk dat een individu langer leeft dan gemiddeld, en het macro-langlevenrisico, dat een grote groep mensen (een leeftijdscohort) gemiddeld langer leeft dan verwacht. Het micro-langlevenrisico kan gedeeld worden binnen een generatie, het macro-langlevenrisico alleen tussen generaties.

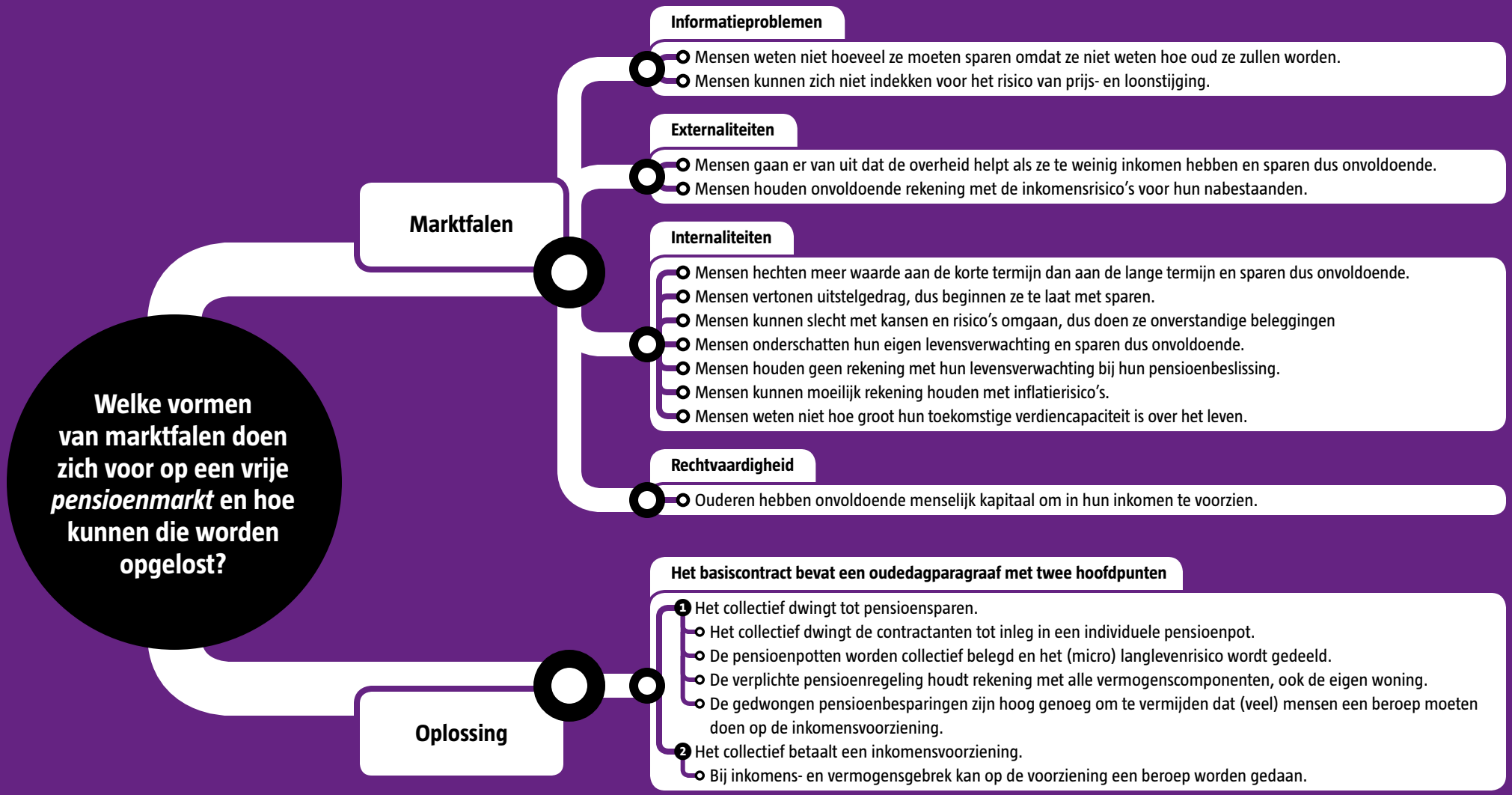
Mensen zouden, bij het nadenken over pensioen, bovendien kunnen anticiperen op het samaritanendilemma van de samenleving: er zal toch wel voor mij gezorgd worden, later, ook al heb ik zelf onvoldoende gespaard? Dit ligt in het verlengde van het rechtvaardigheidspunt rond pensioen: het is onrechtvaardig dat ouderen, die niet meer kunnen werken, in armoede moeten leven.

Het basiscontract bevat daarom een hoofdstuk pensioen dat afdwingt dat contractanten voldoende sparen voor later. Dit kan op meerdere manieren. Er is een variant denkbaar met AOW (dus: een leeftijdsspecifieke inkomensvoorziening) en daarbovenop verplichte deelname aan een (uniform) pensioencontract waarin vanuit het arbeidsinkomen wordt gespaard. Wij kiezen voor het basiscontract een andere variant, vooral omdat die minder (verplichtend) herverdeelt. Deze variant bestaat uit twee onderdelen:

❶ Het collectief verplicht pensioensparen. De hoofdregel in het basiscontract is dat mensen zelf sparen voor hun pensioen. Zij doen dit op individuele pensioenrekeningen via een uniforme pensioenpolis. De pensioenpotten worden collectief belegd en het (micro-)langlevenrisico wordt gedeeld. In de polis wordt rekening gehouden met eventuele andere vermogenscomponenten, zoals de eigen woning. De op deze manier afgedwongen pensioenbesparingen van werkenden zijn hoog genoeg om te vermijden dat (veel) mensen een beroep moeten doen op de inkomensvoorziening. Maar deze mogelijkheid is er wel.

Het collectief betaalt een inkomensvoorziening. In het basiscontract (zie hierboven bij sociale zekerheid) is al voorzien in een inkomensvoorziening voor mensen met onvoldoende inkomen of vermogen om van te kunnen leven. Mensen kunnen hierop een beroep doen ongeacht hun leeftijd. Vanaf een zekere leeftijd zijn mensen die gebruik maken van de inkomensvoorziening vrijgesteld van verplichtingen.

In de kern gaat het er in het basiscontract dus om dat alle deelnemers tegen zichzelf in bescherming worden genomen en gedwongen worden voor zichzelf te sparen. Door collectief te



Afbeelding 2.6

Afbeelding 2.7

beleggen en het micro-langlevenrisico te delen worden evidente vormen van marktfalen opgelost. De collectieve ambitie is op dit punt tegelijkertijd stevig en bescheiden: stevig in de zin dat het collectief wil vermijden dat ouderen een beroep moeten doen op de inkomensvoorziening; bescheiden als het gaat om de door het collectief afgedwongen pensioenambitie.

Deze minimumafspraken wijken sterk af van het huidige systeem pensioen. De AOW verdwijnt; eigen pensioenbesparingen zijn de regel. Het is in zekere zin 'de omkering van het pensioensysteem'. De inkomensvoorziening, nu de basis van het systeem, is in het basiscontract de kop, en vice versa.

Dit pensioensysteem kan op verschillende manieren worden georganiseerd. Eén nationaal pensioenfonds behoort tot de mogelijkheden, maar we kunnen ook denken aan een organisatie analoog aan de huidige zorgverzekeringen: een vijftal grote uitvoerders.

Het is goed hier expliciet te benoemen dat er geen welvaartseconomische gronden zijn om pensioencontracten van mensen te laten variëren met de juridische vorm waarin ze werk verrichten. Net als een uniforme basisverzekering in de zorg ligt het voor de hand ook voor pensioen een uniform basispensioencontract te formuleren.

Belastingen

Belastingheffing is voor het sociaal contract als geheel en voor afzonderlijke hoofdstukken ook specifiek van groot belang. Het schetsen van een heel belastingstelsel valt buiten het bestek van deze studie, maar we moeten wel enkele contouren schetsen van zowel de budgettaire als de instrumentele functie van belastingheffing. Deze staan samengevat in **afbeelding 2.7**.

Belastingheffing is in het basiscontract noodzakelijk voor de productie van (andere) publieke goederen, zoals politie en justitie, defensie en infrastructuur. Ook voor de bekostiging van het basiscontract zijn belastinginkomsten nodig. Het gaat hierbij specifiek om de bekostiging van onderwijs, de basisinkomensvoorziening, en de maatwerkvoorziening voor pechvogels over alle systemen heen.

Bij de bespreking van de afzonderlijke systemen hierboven hebben we de inkomensverdeling en de 'betaalbaarheid' van diverse goederen en diensten laten rusten. Contractanten ontvangen en betalen zoveel mogelijk marktprijzen, zoals op de arbeidsmarkt en bij het wonen. Op deze manier ontstaan in allerlei domeinen betere prijzen en ontstaat een efficiëntere allocatie van middelen. Waar een verzekering of financiering door het collectief wordt opgelegd (de verzekering tegen ziektekosten,

inkomensverzekeringen en het leenstelsel voor vervolgonderwijs) geldt risicosolidariteit. Goede risico's zijn solidair met slechte risico's. Maar deze solidariteit wordt niet verder 'aangekleed' met (verborgen) inkomenssolidariteit. De premie voor de ziektekostenverzekering, bijvoorbeeld, is voor iedereen hetzelfde en niet inkomensafhankelijk. Idem voor de inkomensverzekering. En ook bij pensioen zit herverdeling niet langer ingebakken.

Zo'n inrichting is zonder meer niet uitvoerbaar en zou ook strijdig zijn met de (in Nederland heersende) opvattingen over rechtvaardigheid. Het belastingstelsel moet dit corrigeren.

Hoe? Dit kan op verschillende manieren. Zonder dit in detail uit te werken kunnen wel een paar algemene opmerkingen worden gemaakt.

Ten eerste, de opgelegde belastingplicht kan per saldo negatief worden. Dat is nu trouwens ook al het geval, door de combinatie van belastingen en toeslagen. Consistent met de logica die ten grondslag ligt aan het basiscontract is het belangrijk dat de manier waarop de belastingen negatief worden niet consumptiespecifiek is. Geen 'huurtoeslag', 'zorgtoeslag' et cetera. Het gaat juist (en alleen) om inkomensondersteuning aan de groep mensen met de laagste inkomens.

Ten tweede, de belastingen zullen moeten worden geheven op verschillende grondslagen, zoals vermogen, arbeid, consumptie en/of winst. In het basiscontract is het vanuit welvaartstheoretisch oogpunt van belang dat dit met zo min mogelijk economische verstoring gebeurt en dat er zo min mogelijk arbitragemogelijkheden zijn. Ten opzichte van het huidige belastingstelsel wijkt met name de behandeling van financieel vermogen af. Huishoudens kunnen in het basiscontract, net als nu, verschillende vormen van vermogen opbouwen: spaargeld, geld in bakstenen, geld in de individuele pensioenpot, geld in de eigen onderneming. Het is bij het belasten van dit vermogen belangrijk dat dit zoveel mogelijk op dezelfde manier gebeurt. In termen van het huidige belastingstelsel: al het vermogen moet naar box 3.

Ten derde, omdat het basiscontract is gebouwd op de logica van de welvaartseconomie, ligt het in de rede dat deze logica ook breder wordt toegepast in het belastingstelsel. Het stelsel wordt gebruikt, bijvoorbeeld, om negatieve externe effecten van een (hogere) prijs te voorzien, en gedrag van contractanten met positieve externe effecten juist te stimuleren. Een voorbeeld hiervan is het belasten van goederen die een negatief effect op de gezondheid hebben – tabak bijvoorbeeld, en alcohol. Een voorbeeld van goederen

waarvan de consumptie juist positieve externe effecten heeft is onderwijs.

Deze manier van denken passen we ook toe op het arbeidsinkomen. In het huidige belastingstelsel is de belasting op arbeid (ook internationaal vergeleken) relatief hoog. De contractanten hebben er juist belang bij dat mensen investeren in menselijk kapitaal, en participeren op de arbeidsmarkt om de investeringen hierin te laten renderen. Hoge belastingheffing op arbeid ligt dus niet in de rede.

2.4 Hoe geschikt is het basiscontract voor Nederland?

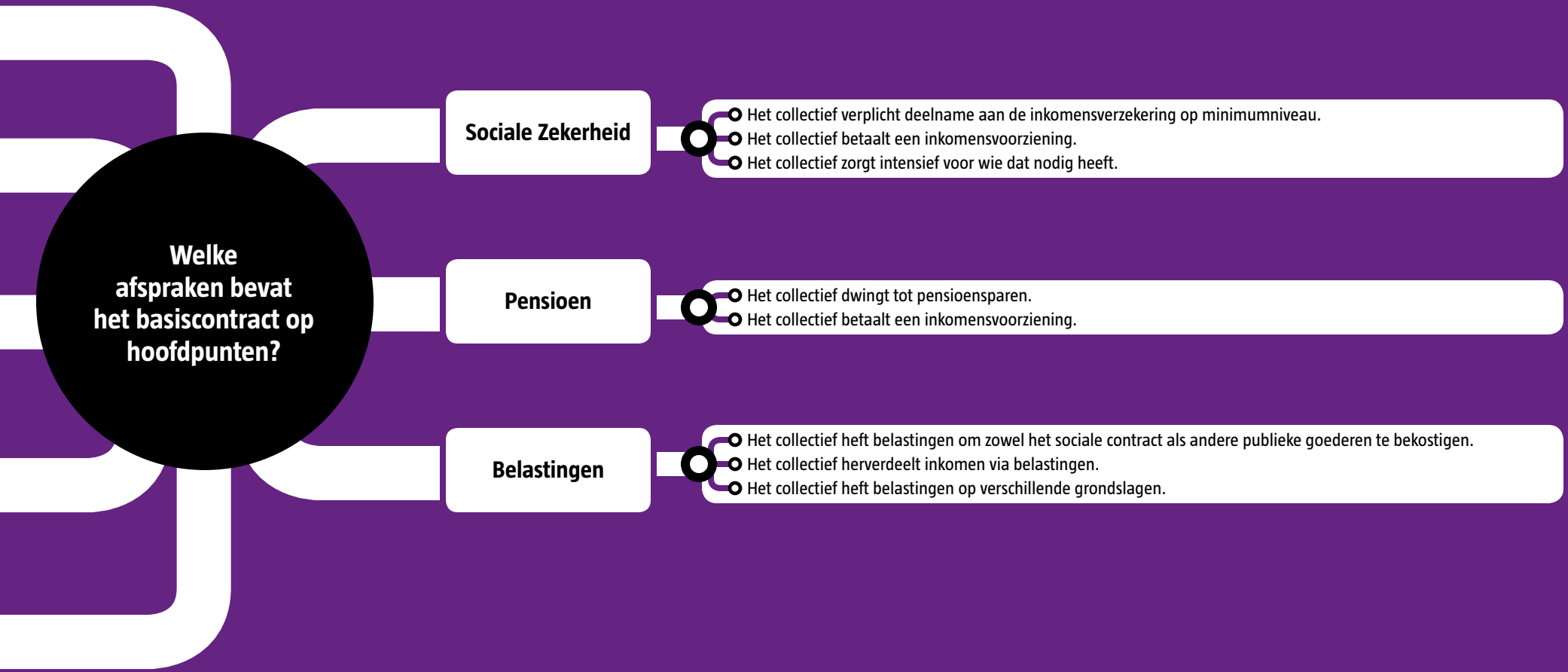
Op basis van de analyse van de omgeving waarin het sociaal contract zijn waarde moet bewijzen en een inventarisatie van de problemen met het huidige sociaal contract, hebben we aan het slot van hoofdstuk 1 geïnventariseerd aan welke eisen een nieuw contract zou moeten voldoen. Deze eisen staan samengevat in **afbeelding 1.10**. In deze paragraaf leggen we het basiscontract langs deze meetlat. Hoe geschikt is het basiscontract voor Nederland in de 21ste eeuw? De hoofdlijnen van het basiscontract in zijn geheel staan in **afbeelding 2.8**.

Is het basiscontract helder?

Het basiscontract is ondubbelzinnig helder. Het antwoord op de vraag hoe we in Nederland het sociaal contract hebben ingericht is in simpele bewoordingen te geven. De 'deal' is deze:

- In het begin van je leven ga je op kosten van het collectief (verplicht) naar school, naar het funderend onderwijs.
- Als je pech had geboren te worden met weinig startkapitaal probeert het collectief al op jonge leeftijd je ontwikkelachterstand weg te poetsen.
- Na het funderend onderwijs kun je werken en/of leren. Voor het doorleren kun je lenen. Voor het werken krijg je betaald wat je tijd op de arbeidsmarkt waard is.
- We hebben basisvoorzieningen voor ons allemaal georganiseerd en hieraan moet je meedoen: inkomensbescherming, ziektekostenverzekering, pensioen. Bij deze voorzieningen zijn we allemaal gedwongen solidair.
- Voor al het andere dat je koopt, betaal je in principe de marktprijs.
- Een uitzondering hierop is dat we proberen via de belastingen goede prijzen tot stand te brengen, waarbij rekening is gehouden

Afbeelding 2.8


Welke afspraken bevat het basiscontract op hoofdpunten?
Sociale Zekerheid
Het collectief verplicht deelname aan de inkomensverzekering op minimumniveau.
Het collectief betaalt een inkomensvoorziening.
Het collectief zorgt intensief voor wie dat nodig heeft.
Pensioen
Het collectief dwingt tot pensioensparen.
Het collectief betaalt een inkomensvoorziening.
Belastingen
Het collectief heft belastingen om zowel het sociale contract als andere publieke goederen te bekostigen.
Het collectief herverdeelt inkomen via belastingen.
Het collectief heft belastingen op verschillende grondslagen.

met marktfalen, bijvoorbeeld het effect van productie en consumptie op anderen.

- Als je zeer serieuze pech hebt in je leven zullen we als collectief goed voor je zorgen.
- Via de belastingen (en alleen via de belastingen) herverdelen we van mensen met veel naar mensen met weinig inkomen.

De boodschap is dus helder, al is die ook wat harder dan we thans in Nederland gewend zijn. Hierop komen we terug bij de eis van rechtvaardigheid.

De 'deal' is niet alleen helder, het collectief informeert burgers ook goed. In het basiscontract is een apart hoofdstuk opgenomen over 'informatie'. De gedachte is dat het een taak is van het collectief om de inhoud van het contract voor individuele deelnemers inzichtelijk te maken. Wat zijn je plichten? Wat zijn je (opgebouwde) rechten? We noemen dit een 'burgerpolis'.

Is het contract plooibaar?

Het sociaal contract, is de tweede eis, moet de deelnemers vrijheden laten zodat het plooibaar is naar de eigen voorkeuren en (wisselende) omstandigheden. Het basiscontract komt hieraan tegemoet. Juist omdat het alleen evident marktfalen corrigeert op een zo zuinig mogelijke wijze is bovenop het contract allerlei individuele variatie mogelijk. Aanvullend kan er verzekerd worden, geleend en gespaard, of juist niet, afhankelijk van de individuele voorkeuren en omstandigheden. De basis is geregeld en alleen de basis, daarbovenop is allerlei variatie mogelijk.

Mensen kunnen verschillende zienswijzen hebben op hoe die ruimte bovenop het basiscontract moet worden gebruikt. Moet het collectief hier niets voor regelen, of sterker paternalistisch zijn? En als dat het geval is: hoe dan? Hierop komen we terug in het volgende hoofdstuk als we nadenken over pluspakketten.

Hiermee is ook geëxpliciteerd hoe in het basiscontract wordt omgegaan tussen private en collectieve consumptie. Het contract beperkt de collectieve consumptie tot het minimum dat uit welvaartseconomisch oogpunt wenselijk is.

Is het contract zorgzaam?

Het contract, zo luidt de derde eis, moet mensen tegen zichzelf in bescherming nemen. Het basiscontract neemt mensen expliciet in bescherming, en wel op twee manieren. Voor de hele populatie geldt dat voor elk van de systemen is nagegaan waar zich internaliteiten voordoen, waar de feilbaarheid van de mens pregnant de

kop opsteekt. Internaliteiten zijn in veel gevallen (mede) een reden waarom het contract deelname afdwingt aan collectieve regelingen. Het is wel zorgzaamheid tot op zekere hoogte, de hoogte namelijk die collectief wenselijk is.

Het contract is ook zorgzaam voor de specifieke groep mensen met on- of zeer moeilijk herstelbare schade aan hun menselijk kapitaal. Voor hen, kan zelfs worden volgehouden, wordt in het basiscontract beter gezorgd dan in het huidige, omdat zij op maat worden bediend, dwars door alle systemen heen. Waar 'multiprobleemgevallen' zijn, zijn in het basiscontract ook 'multioplossingen' voorhanden.

Maakt het contract mensen sterker?

De vierde eis die we hebben gesteld aan een nieuw sociaal contract is dat het mensen weerbaar maakt, ze versterkt, zodat ze zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. In het contract is hier zeker meer aandacht voor dan in het huidige contract.

Het funderend onderwijs kan vroeg beginnen om startkapitaalongelijkheid zo goed mogelijk te bestrijden. Bovendien zijn er voor kinderen met weinig startkapitaal gerichte bijspijkerprogramma's. Mensen kunnen zich gedurende hun hele leven bijscholen omdat de toegang tot het leenstelsel een leven lang openstaat. Wie een beroep moet doen op de inkomensverzekering of-voorziening kan geduwd worden in de richting van extra training en scholing. Het collectief investeert ook op latere leeftijd mee in de uitbouw van menselijk kapitaal.

Omdat het contract niet voorziet in een minimumloon wordt duidelijk hoe verschillende vaardigheden op de arbeidsmarkt worden gewaardeerd. Het rendement op het verwerven van extra kennis en vaardigheden wordt inzichtelijk. (Ook) wie een laag uurloon verdient, heeft toegang tot extra onderwijs om dat uurloon te verhogen.

In het basiscontract is hiernaast aandacht voor (kosteneffectieve) preventie van gezondheidsproblemen, bijvoorbeeld door voor de gezondheid schadelijke consumptiegoederen te belasten. De weerbaarheid geldt dus ook het 'fysieke kapitaal'.

Is het contract rechtvaardig?

Het sociaal contract, zo luidt eis vijf, moet solidariteit en wederkerigheid opleggen aan de deelnemers. Voor de contractanten geldt dat allerlei in Nederland breed gedeelde opvattingen over rechtvaardigheid zijn meegenomen in het opstellen van het basiscontract.

Het biedt meer dan het huidige contract kansgelijkheid via onderwijs, is zorgzamer jegens een kleine groep pechvogels, maar is wat het overige betreft juist onverschilliger als het gaat om ongelijke uitkomsten.

Het basiscontract is rechtvaardiger dan geen contract, maar afhankelijk van iemands ethische overtuigingen kan er behoefte bestaan aan zwaarder rechtvaardigheidsgeschut. Dit kan de kant opgaan van: ik wil nog nadrukkelijker kansgelijkheid bevorderen. Maar ook de kant: ik wil meer grip op die ongelijke uitkomsten. Hier komen we in het volgende hoofdstuk uitgebreid op terug. Het is een van de overwegingen voor de bouw van pluspakketten, bovenop het basiscontract.

Is het sociaal contract loyaal?

Het sociaal contract, eis zes, moet loyaliteit expliciteren. Contractanten die samen een sociaal contract afsluiten moeten loyaal zijn aan de groep. Binnen de groep worden afspraken gemaakt over rechten en plichten. Dit impliceert ook dat met mensen die zich terugtrekken uit de groep of er nieuw bijkomen aparte afspraken moeten worden gemaakt. In dit hoofdstuk zijn we hierop niet nader ingegaan. Maar het denken in termen van een sociaal contract maakt in elk geval helder dát er voor emi- en immigranten andere regels kunnen gelden. Ook als het basiscontract onverkort geldt voor immigranten in Nederland, kan bijvoorbeeld de toegang tot pluspakketten enkele jaren na immigratie worden verleend.

Is het basiscontract houdbaar?

De laatste eis heeft betrekking op de houdbaarheid van het basiscontract. Het contract is om ten minste drie redenen beter houdbaar dan het huidige.

Ten eerste is het contract beter bestand tegen conjuncturele bewegingen en technologische schokken dan het huidige omdat mensen weerbaarder zijn en prijsaanpassingen op de arbeidsmarkt makkelijker mogelijk zijn (en niet alleen volumeaanpassingen). Oftewel: meer loonaanpassing en minder ontslagen. De arbeidsmarkt zal sneller naar het evenwichtsniveau bewegen.

Ten tweede zijn de balansen van huishoudens kleiner en gezonder (geen subsidie meer op het aangaan van schulden voor woningen, een kleiner afgedwongen pensioenvermogen), zodat de impact van balanskwesties kleiner is dan nu.

Ten derde is de omvang van het contract kleiner dan het huidige, zodat er (als de lage economische groei doorzet) relatief meer ruimte overblijft voor groei van besteedbare inkomens.

Dus?

In dit hoofdstuk hebben we het bestaande sociaal contract weggedacht, en zijn op zoek gegaan naar het marktfalen dat we in een Nederland zonder lange systemen kunnen waarnemen. Door dit marktfalen krachtig maar zo kaal mogelijk te corrigeren hebben we een basiscontract geformuleerd. Het collectief, is de gedachte, is met dit basiscontract beter af, welvarender, dan zonder. In het volgende hoofdstuk zullen we, bovenop dit basiscontract, pluspakketten formuleren, waarmee variatie ontstaat die recht doet aan verschillende politieke voorkeuren.

Eerst kijken we, op een algemener niveau, naar de resultaten van de denkoefening in dit hoofdstuk. We maken zes opmerkingen. Wat valt op?

De eerste opmerking moet zijn: lang leve het sociaal contract! De analyse van een wereld zonder sociaal contract maakt duidelijk dat het collectief evident beter af is door gezamenlijk afspraken te maken over wat moet en wat mag, over rechten en plichten.

Ten tweede: het basiscontract lijkt in sommige hoofdstukken in de kern sterk op het huidige contract. Dit geldt voor onderwijs, en, althans in de basisinrichting, voor zorg. Wonen, arbeidsmarkt en pensioen echter, zijn radicaal anders. Sociale zekerheid is in het basiscontract via de maatwerkvoorziening beschermender jegens een groep pechvogels dan het huidige contract.

Ten derde: standaardcontracten spelen in het basiscontract een grote rol. In de zorg, de sociale zekerheid en het pensioen kent het basiscontract een uniforme (verzekerings)polis die aan alle contractanten wordt opgelegd. Dit is in feite de huidige inrichting van systeem zorg, waar iedereen verplicht een basispolis moet afsluiten. Ook op de arbeidsmarkt en het wonen (huurcontracten) maakt het basiscontract gebruik van het idee van (goed uitgedachte) standaardcontracten.

Ten vierde: het basiscontract heeft de vorm van hard paternalisme. Maar juist door standaardcontracten verplichtend op te leggen faciliteert het basiscontract heterogeniteit. De standaardcontracten vormen de (harde en verplichtende) basispolis voor alle contractanten; hier bovenop kunnen mensen desgewenst aanvullende regelingen treffen, passend bij hun omstandigheden of voorkeuren. Dit heeft iets paradoxaals: om heterogeniteit te faciliteren, is uniformeren de oplossing.

Ten vijfde: het basiscontract laat ruimte voor verschillende niveaus van inkomensherverdeling via de belastingheffing. Dat er in dit basiscontract inkomen moet worden herverdeeld is zonneklaar; de mate waarin is flexibel. De mate van gekozen inkomensherverdeling gaat uiteraard gepaard met de klassieke afruil tussen inkomensgelijkheid en inkomensniveau. We komen hierop terug in het volgende hoofdstuk.

Ten zesde: het basiscontract is consistenter dan het huidige contract. De afzonderlijke systemen (en de belastingheffing) zijn op elkaar afgestemd. Juist omdat slechte afstemming in het huidige contract zo'n groot probleem is, staan we hier, tot slot, uitgebreider bij stil.

Bij het formuleren van het basiscontract zijn we op drie plekken op echte afstemmingsproblemen gestuit.

De eerste breinbreker betrof de manier waarop de afzonderlijke systemen zouden omgaan met de positie van mensen met serieuze en langdurige problemen, een on- of zeer moeilijk herstelbaar gebrek aan menselijk kapitaal. In eerste instantie probeerden we die problemen binnen elk van de systemen op te lossen. Bijvoorbeeld: toch een plukje 'speciale huurwoningen' aanwijzen voor deze groep? Toch iets specifieks doen in systeem sociale zekerheid? In systeem zorg? Et cetera. Elk van de systemen op zichzelf werd hier complexer van, met geen ander doel dan die relatief kleine groep contractanten te beschermen. Bovendien: juist de 'silobenadering' veroorzaakt in de uitvoering van het huidige contract zoveel afstemmingproblemen, omdat veel problemen uit diverse domeinen samenkomen bij een kleine groep gebruikers. We hebben dit probleem opgelost door de groep contractanten in twee groepen te splitsen. Voor de bulk van de Nederlanders gelden de standaardcontracten; maar voor een kleine groep is maatwerk het uitgangspunt. Dit heeft als voordeel dat deze groep beter kan worden bediend én dat we het sociaal contract simpel kunnen houden.

De tweede afstemmingsbreinbreker is het samenspel tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Het afstemmingsprobleem begint bij de introductie van een inkomensvoorziening, vooral maar niet uitsluitend op basis van overwegingen van rechtvaardigheid. Zo'n voorziening legt een minimale bodem in het inkomen, en deze bodem verstoort zowel de sociale zekerheid (waarom premie betalen voor een inkomensverzekering als er een voorziening is?) als de arbeidsmarkt (waarom werken voor geld als er een inkomensvoorziening is?). Om dit vraagstuk te verkleinen binnen het basiscontract zijn twee dingen nodig. De verplichte inkomensverzekering

(ten minste op het inkomensniveau van de voorziening) garandeert dat mensen hun inkomenszekerheid niet afwentelen op de andere leden van het collectief. En de polisvoorwaarden van de voorziening zijn ondubbelzinnig ingericht op (bij)leren en het vinden van nieuw werk. Mensen voor wie (leren en) werken onmogelijk is of blijkt, stromen door naar de (systeemoverstijgende) hulpvoorziening.

De derde afstemmingsvraag betrof sociale zekerheid en pensioen, of misschien beter, de verhouding tussen de volksverzekering AOW en arbeidsgerelateerd pensioen. We kozen er dus voor de band tussen betalen en genieten stevig aan te halen door het arbeidsgerelateerd pensioen als basis te nemen, maar dit heeft consequenties voor de basisinkomensvoorziening die dan de rol als vangnet moet overnemen.

Op grond van deze oefening met het basiscontract hebben we de hypothese geformuleerd dat veel van de afstemmingsmoeilijkheden tussen systemen in het huidige contract een gevolg zijn van het, binnen elk systeem afzonderlijk, steeds verder verfijnen van regels ten behoeve van specifieke groepen of doelen, én domweg, van de omvang van systemen.

Het is daarom leerzaam het basiscontract nog eens te leggen langs de lijst met grote uitdagingen met het huidige contract, zoals geformuleerd in hoofdstuk 1. We hebben de belangrijkste, systeemoverstijgende vraagstukken met het huidige contract daar samengevat onder vier noemers: problemen rond financieel kapitaal, problemen rond menselijk kapitaal, vraagstukken rond herverdeling en tenslotte, vraagstukken rond dwang en vrijheid. We typeren kort op welke wijze het basiscontract omgaat met deze kernproblemen.

Financieel kapitaal

Rond financieel kapitaal formuleerden we vier vraagstukken:

- Een grote groep huishoudens heeft een lange balans met hoge schulden;
- Financieel kapitaal, opgebouwd in de eigen woning en pensioen, is niet liquide;
- Consumptiemogelijkheden zijn slecht gespreid over het leven;
- De substitutiemogelijkheden tussen financieel kapitaal en menselijk kapitaal worden onvoldoende benut.

Via het basiscontract worden deze vier thema's geadresseerd. Balansen van huishoudens worden korter omdat er geen hypotheekrenteaftrek meer bestaat; anderzijds kan het pensioenvermogen juist toenemen omdat een groter deel van het

pensioeninkomen kapitaalgedekt is. Hierbij moet wel worden bedacht dat de (basis)pensioenambitie beperkter is.

Wat per saldo het effect is op huishoudbalansen is afhankelijk van de gekozen parameters.

De pensioenpolis is, anders dan nu, afgestemd op andere vermogensbestanddelen, waardoor de spreiding van consumptiemogelijkheden over het leven kan verbeteren. Omdat gedwongen besparingen afnemen, neemt de ruimte voor vrije besparingen (die wel liquide zijn) toe. Het pensioenkapitaal blijft, met het oog op het verzekeren van het micro-langlevenrisico, wel illiquide.

In het basiscontract hebben mensen altijd toegang tot de kapitaalmarkt voor investeringen in hun menselijk kapitaal, zodat inkomen uit werk een geloofwaardig substituut is voor pensioeninkomen.

Het basiscontract adresseert zo de vier grote uitdagingen met het sociaal contract op het thema financieel kapitaal.

Menselijk kapitaal

- Systeem onderwijs repareert startkapitaalongelijkheid te weinig;
- Mensen investeren onvoldoende in hun eigen menselijk kapitaal om duurzaam inzetbaar te blijven;
- Het huidige sociaal contract ontmoedigt investeren in onderwijs;
- Het contract beschermt inkomens maar investeert onvoldoende in veerkracht.

In het basiscontract worden deze vier thema's opgepakt. Het voorziet in vroege en voorschoolse educatie die wordt doorgezet in het funderend onderwijs. Het expliciete doel is het repareren van startkapitaalongelijkheid.

De toegang tot investeringsgeld in onderwijs voor volwassenen is in het basiscontract geregeld, inclusief de fiscale stimulering hiervan. Om mensen te stimuleren hiervan daadwerkelijk gebruik te maken zullen aanvullende maatregelen moeten worden genomen, maar middels het basiscontract is de financiering in elk geval georganiseerd.

Belasting op arbeidsinkomen gaat omlaag in het basiscontract, zodat het nettorendement op menselijk kapitaal stijgt.

Via het basiscontract investeert het collectief in menselijk kapitaal van contractanten die een beroep doen op de inkomensverzekering of de inkomensvoorziening. De polisvoorwaarden voorzien immers in scholingskansen. Het basiscontract is uitdrukkelijk ingericht op leren en werken voor inkomen teneinde mensen weerbaar te maken op de arbeidsmarkt.

Het niveau van collectieve inkomensbescherming (voor de bulk van de contractanten, uitgezonderd de groep pechvogels) gaat omlaag. Ook via deze weg stimuleert het contract actieve participatie op de arbeidsmarkt.

Het basiscontract pakt de grote problemen rond menselijk kapitaal binnen het huidige contract dus stevig aan.

Herverdeling

- Het verzekeren tegen inkomensverlies en zorgkosten veroorzaakt 'moreel gevaar';
- Uitkomstengelijkheid door herverdeling brengt kosten met zich mee ('de prijs van gelijkheid');
- Herverdeling van consumptiemogelijkheden is verspreid over lange systemen én de belastingheffing.

Hoe gaat het basiscontract hiermee om? De herverdeling is weggehaald uit de lange systemen en ondergebracht in de belastingen. De mate van herverdeling via de 'progressieknop' in de belastingen kan vrijelijk worden gekozen, maar in de basis kan het contract met minder inkomensherverdeling toe. De prijs van gelijkheid varieert mee met de stand van de progressieknop.

Het basiscontract stelt het collectief dus in staat de mate van inkomensherverdeling te kiezen. Deze herverdeling is helder en transparant.

Dwang/keuzevrijheid

- Collectieve regelingen sluiten onvoldoende aan bij individuele voorkeuren;
- Arbeidscontracten hebben onbedoelde gevolgen op andere systemen.

Ook hier helpt het basiscontract de grote uitdagingen te bestrijden. Het basiscontract combineert hard paternalisme voor allen als het gaat om de basisniveaus met ruimte voor individuele contractanten om aanvullende keuzes te maken die passen bij de eigen voorkeuren en omstandigheden. In het basiscontract is de tweedeling op de arbeidsmarkt (werknemers versus zzp'ers) opgelost, en hiermee ook het schuren van systeem arbeidsmarkt met de systemen pensioen en sociale zekerheid.

3

Wat zijn de belangrijkste aanvullende keuzes?

3.1 Inleiding 93
3.2 Via welke route verrijken we het basiscontract? 100
3.3 Welke pluspakketten onderscheiden we? 109
3.4 In hoeverre voldoen de sociaal contracten aan de kwalitatieve eisen die we stellen? 118

3.1 Inleiding

Door het basiscontract hebben we de welvaart van alle contractanten naar een hoger plan gebracht, vergeleken althans met de toestand waarin er geen sociaal contract bestaat. Het marktfalen dat in de contractloze toestand aan onze welvaart – in brede zin – knabbelde is gecorrigeerd tegen zo laag mogelijke kosten. We zijn, als contractanten, beter af mét dan zonder basiscontract. Aan de andere kant hebben we ook niet meer gedaan dan nodig is; het basiscontract is beperkter en soberder dan het huidige contract.

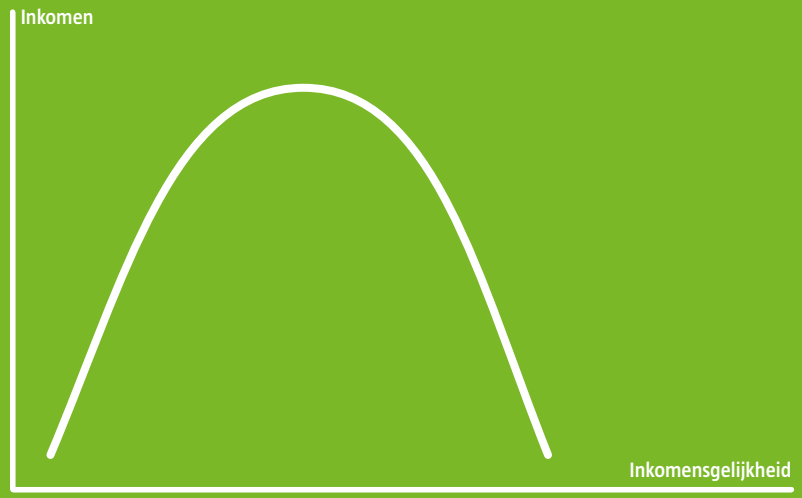
We zijn niet alleen beter af, het basiscontract voldoet ook in vele opzichten aan de eisen die we aan een nieuw contract hebben gesteld. Aangezien deze eisen zijn afgeleid uit de problemen met het huidige contract, én uit de omgeving waarin het contract de komende tijd zijn werk moet doen, dringt de vraag zich op: Zijn we klaar? Is het basiscontract afdoende voor Nederland in de 21ste eeuw? Kunnen we, bij wijze van spreken, morgen het huidige contract verscheuren, en het basiscontract laten ingaan?

In beperkt welvaartseconomische zin is het antwoord: ja, we zijn klaar. Omdat het marktfalen is gecorrigeerd (waar dat tegen lagere kosten mogelijk is dan de kosten van het marktfalen), zijn de uitkomsten van het sociaal-economische proces nu op hoofdlijnen efficiënt, terwijl we tegelijkertijd een zekere mate van rechtvaardigheid en inkomensgelijkheid hebben ingebouwd.

Maar hier valt wel meer over te zeggen. Dit hoofdstuk gaat erover dat we in Nederland met het basiscontract niet klaar zijn, niet klaar hoeven zijn, en dat er nog wel het een en ander te kiezen valt, bovenop het basiscontract.

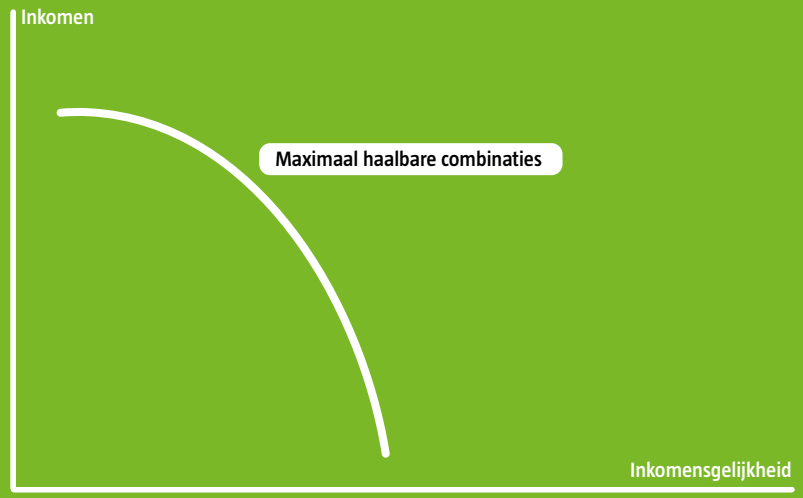
We kunnen dit illustreren aan de hand van een grafisch model. In paneel A van **afbeelding 3.1** is een lijn getekend met een bergachtige vorm. Deze berg staat op een assenstelsel van inkomen en inkomensgelijkheid. We doen even net of dit de enige twee dimensies zijn die ertoe doen, en komen hier verderop op terug. De gedachte achter de berg is intuïtief goed te begrijpen: in het stuk bergop gaat toenemende inkomensgelijkheid tussen de contractanten hand in hand met een toenemend inkomen; na

Welke combinaties van inkomen en inkomensgelijkheid zijn maximaal haalbaar?



Afbeelding 3.1 Paneel A

Uit welke combinaties van inkomen en inkomensongelijkheid is het moeilijk kiezen?



Paneel B

Welke combinaties van inkomen en inkomensongelijkheid prefereren we?

Paneel C

het omslagpunt, in het stuk bergaf, neemt de gelijkheid steeds verder toe, maar dit gaat nu ten koste van het inkomen. De contractanten moeten hier gaan betalen voor extra gelijkheid. De berg vertegenwoordigt dus de combinaties van inkomen en inkomensgelijkheid die maximaal mogelijk zijn in een samenleving op een bepaald moment, gegeven de stand van de techniek, de samenstelling van de bevolking (in leeftijd en beroepskwaliteit), de infrastructuur en dat soort dingen meer. De samenleving kan geen punt kiezen buiten de bergrug; dat is met de huidige stand van de techniek, beroepsbevolking et cetera onmogelijk.

Welk punt op deze bergrug van mogelijkheden kiezen de contractanten? Het stuk bergop kan worden uitgesloten als logische keuze; we gaan als contractanten sowieso door met het vergroten van de inkomensgelijkheid als dat tegelijkertijd de omvang het inkomen doet toenemen. Als het plaatje de stand zou weergeven van pakweg Nederland in 1925, dan zou je je de plek van het toenmalige sociaal contract kunnen voorstellen op dat opgaande stuk van de bergrug.

Het relevante stuk van de berg in de 21ste eeuw, waar een moeilijkere keuze te maken valt, is vanaf de top bergaf. Op de top hebben we, klimmend vanaf de linkerkant, steeds meer

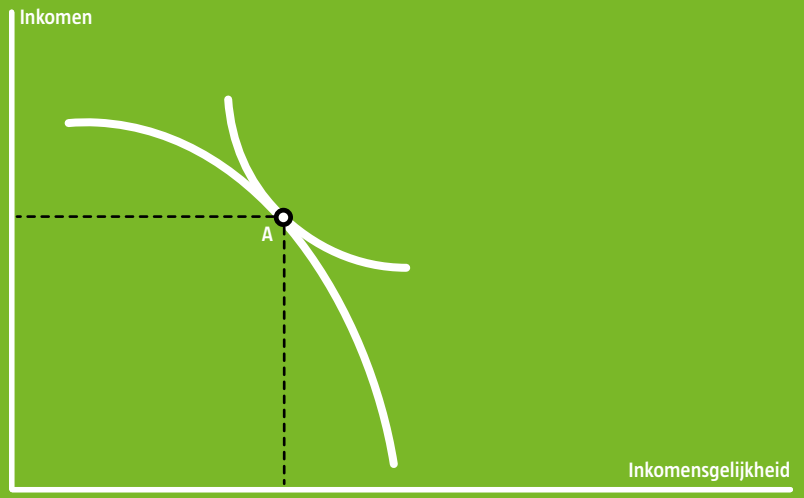
inkomensgelijkheid toegevoegd die tegelijkertijd het inkomen deed groeien; op de top hebben we dit samengaan maximaal uitgebuit; vanaf dat punt is het kiezen. In paneel B van **afbeelding 3.1** zoomen we hierop in.

Wat kiezen we? Dat hangt af van de voorkeuren van de contractanten ten aanzien van de combinaties van gelijkheid en doelmatigheid. Laten we dit eerst even tekenen. In paneel C van **afbeelding 3.1** zijn de voorkeuren getekend van het collectief ten aanzien van combinaties van inkomen en inkomensgelijkheid. Aan alle combinaties van inkomen en inkomensgelijkheid op deze lijn beleeft het collectief evenveel plezier of nut. De vorm is convex omdat het collectief aan beide elementen waarde toekent, maar dat nadrukkelijker doet wanneer een van de elementen (inkomen of inkomensgelijkheid) schaarser is.

Welk punt kiezen we dan? Het punt waarop onze voorkeuren de bergrug precies raken. Daar realiseren we als collectief met bepaalde voorkeuren de best denkbare combinatie van inkomen en inkomensgelijkheid. Dit zien we in paneel D. We kiezen het sociaal contract dat gerepresenteerd wordt door punt A.

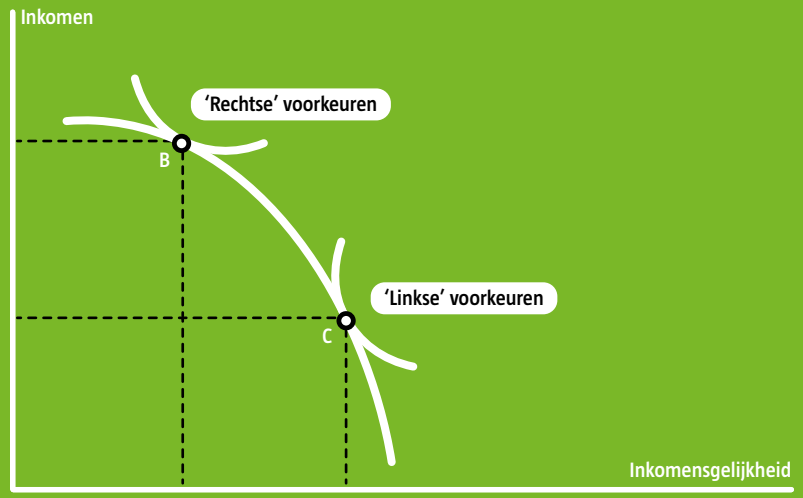
Aan de hand van dit grafische model kunnen we een aantal aanvullende observaties doen die helpen bij het bepalen van waar

Welke combinaties van inkomen en inkomensongelijkheid kiezen we?



Afbeelding 3.1 Paneel D

Hoe kunnen voorkeuren verschillen?



Afbeelding 3.2

we staan, en richting kunnen geven aan het nadenken over pluspakketten bovenop het basiscontract.

Ten eerste: de voorkeuren van (groepen) mensen die samen een sociaal contract sluiten kunnen verschillen. In afbeelding 3.2 is niet één voorkeurenlijn getekend maar twee. Er is een groep met 'linkse' voorkeuren de leden van de groep zijn bereid om meer inkomen in te leveren voor het kopen van gelijkheid); zij komen uit in punt C. En er is een groep met 'rechtse' voorkeuren (die minder bereid zijn inkomen in te leveren voor het kopen van inkomensgelijkheid); zij komen uit in punt B. De 'linkse' groep zal in het basiscontract de belastingen willen gebruiken om veel inkomen te herverdelen (ten koste van de omvang van dat inkomen); de 'rechtse' groep zal de herverdeling via de belastingen juist willen beperken ten gunste van de omvang van het inkomen.

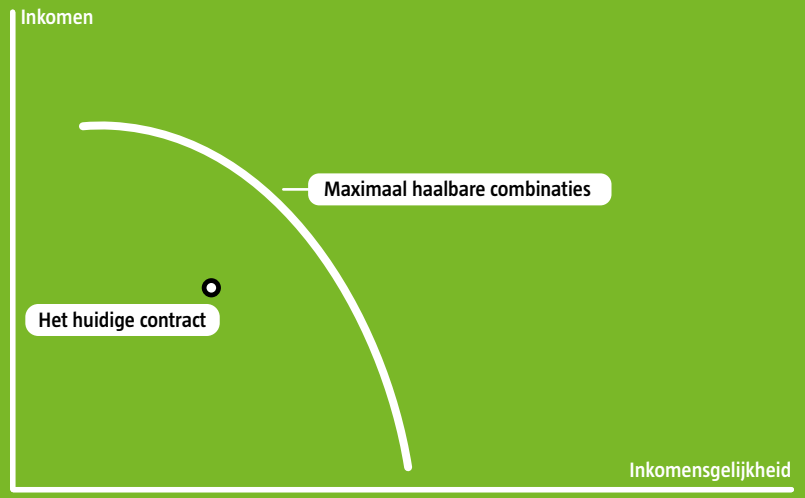
Ten tweede: waar bevindt Nederland zich nu? Het huidige contract, is de sterke suggestie die voortkomt uit *Zó werken lange systemen* (2016), ligt niet op de kam, maar ergens binnen de contour. Omdat de aansluiting tussen de lange systemen zo gebrekkig is, halen we niet een maximale combinatie van inkomen en inkomensgelijkheid. We hebben nu dus een contract gesloten dat mogelijkheden open laat voor pure winst, hetzij in termen van

inkomen, hetzij in termen van inkomensgelijkheid. We hebben dit getekend in **afbeelding 3.3**.

Ten derde: hoe kunnen we, in termen van deze analyse, kijken naar het basiscontract? Het basiscontract, zou de suggestie zijn, bevat combinaties van inkomen en inkomensgelijkheid die efficienter zijn dan het huidige contract. De bergrug van het basiscontract ligt hoger dan de positie van het huidige contract. In de uitwerking ervan in het vorige hoofdstuk heeft efficiëntie de boventoon gevoerd. Het ging bij het opstellen van het basiscontract immers steeds om het corrigeren van marktfalen. Door het basiscontract schuift de uitkomst dus vooral naar boven: de efficiëntie vertaalt zich primair in een hoger inkomen. Maar we krijgen niet meer inkomensgelijkheid. Sterker: als het basiscontract zuinig is met herverdelen van inkomen, als de 'progressieknop' in een zuinige stand wordt gezet, neemt de inkomensgelijkheid ten opzichte van het huidige contract af.

Het basiscontract laat ruimte voor de invulling op basis van verschillende politieke voorkeuren. In het basiscontract wordt de mate van herverdeling bepaald door de stand van de knoppen in het belastingsysteem. Het verhogen van de mate van herverdeling via de belastingen laat zich interpreteren als het bergaf schuiven

Welke combinaties van inkomen en inkomensongelijkheid zijn haalbaar met het huidige contract?



Afbeelding 3.3

Welke ruimte biedt introductie van het basiscontract?

Afbeelding 3.4

van het contract. We kopen dan simpelweg meer (beschikbare) inkomensgelijkheid en offeren hiervoor een stuk inkomen op. De koek wordt kleiner, maar wel gelijker verdeeld. We hebben dit getekend in afbeelding 3.4.

Dit grafische model helpt ons om scherper te kijken naar wat er te kiezen valt, gegeven het basiscontract. **Ten eerste** kan er dus gekozen worden voor verschillende niveaus van inkomensherverdeling, waarbij een gelijkere inkomensverdeling ten koste gaat van de omvang van dat inkomen.

Ten tweede zou een pluspakket ertoe kunnen leiden dat het collectief een punt kiest binnen de contour. De contour betreft immers slechts twee dimensies die voor het collectief van belang zijn. Als het collectief besluit dat er van belastinggeld, zeg, voetbalstadions en cultuurtempels moeten worden gebouwd, kiest het een punt binnen de contour. We leveren een beetje inkomen en/of inkomensgelijkheid in, maar krijgen er stadions en tempels voor terug. De welvaartwinst voor sommigen (zij die houden van voetbal en cultuur) gaat ten koste van een relatief groter welvaartsverlies voor anderen.

Ten derde – een droomscenario – zou een pluspakket ertoe kunnen leiden dat het collectief uitkomt op een punt buiten de contour. Dat lijkt onmogelijk: de contour schetst immers de maximaal haalbare combinaties van inkomen en inkomensgelijkheid? Toch is het mogelijk, namelijk als het collectief stuit op een (extra) afspraak die in de praktijk welvaartsverhogend blijkt. Neem als voorbeeld de bevordering van gezonde leefstijl. Op dit terrein zijn tal van mogelijke beleidsmaatregelen waarvan de kosteneffectiviteit nog niet onomstotelijk bewezen is, maar die wel 'plausibel kosteneffectief' zijn. Als het collectief zo'n maatregel neemt, kiest het dus initieel voor een punt binnen de contour: het collectief is bereid inkomen en/of inkomensgelijkheid in te leveren om hiermee de kosten van de maatregel te dragen.

Als de plausibele maatregel uiteindelijk meer kost dan oplevert blijft het collectief binnen de contour; maar indien de maatregel kosteneffectief blijkt – de gezondere beroepsbevolking verdient meer inkomen en/of maakt minder zorgkosten – valt de maatregel buiten de contour.

Zo'n maatregel moet dan terstond worden opgenomen in het basiscontract. De curve van 'maximaal haalbare combinaties van inkomen en inkomensgelijkheid' schuift dan in z'n geheel naar buiten. Het denkgebied voor pluspakketten ligt daarom in het gearceerde gedeelte in **afbeelding 3.5**.

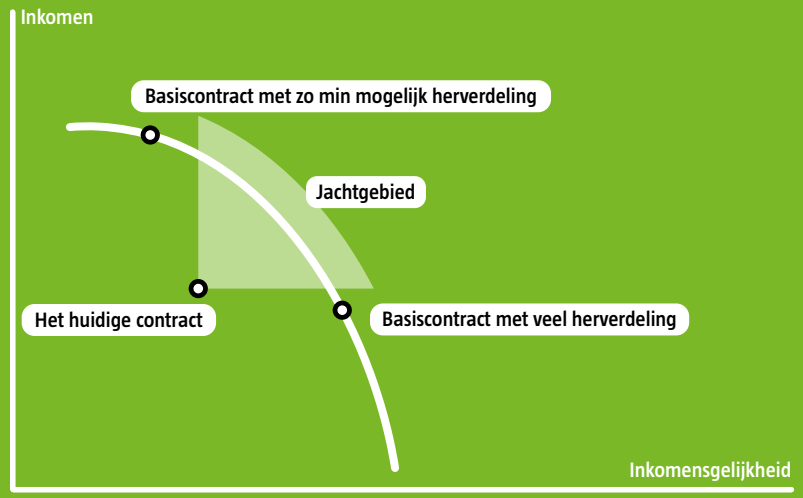
Hoe kunnen we helder nadenken over het jachtgebied? Hiertoe moeten we ons grafische model, met dank voor bewezen diensten, eerst weer loslaten. De belangrijkste reden hiervoor is dat het model maar twee dimensies kent. Inkomen en inkomensgelijkheid mogen we in Nederland belangrijk vinden, er zijn wel meer vormen van welvaart en rechtvaardigheid die in de Nederlandse context een rol spelen. Welke dan? En hoe? Daar gaan we in het vervolg van dit hoofdstuk naar kijken.

We kennen het jachtgebied, maar hoe gaan we jagen? Dat kan op verschillende manieren. Wij hebben ervoor gekozen dit te doen door pluspakketten te ontwikkelen. Hoe we dit doen, leggen we uit in de volgende paragraaf. Vervolgens, in paragraaf 3.3, maken we de pluspakketten zelf. We reflecteren in paragraaf 3.4 op de pluspakketten vanuit het perspectief van de eisen die we stellen aan een nieuw sociaal contract.

3.2 Op welke manier verrijken we het basiscontract?

Het basiscontract kan op veel verschillende manieren worden aangevuld met pluspakketten. Een klassieke manier is twee

Waar ligt het interessante jachtgebied voor de pluspakketten?



Afbeelding 3.5

(los van elkaar staande) keuze-assen te kiezen en zo vier keuzescenario's te schetsen. Ook kan een (aantal) enkelvoudige doelstelling(en) worden gekozen, en een keuzepakket worden gebouwd waarmee deze doelstelling(en) zo goed mogelijk wordt (worden) bereikt. Wij kozen, na het nodige uitproberen, voor een andere aanpak.

In de keuzepakketten die we gaan ontwikkelen gaat het om verschillende combinaties van gekozen doelen en ingezette middelen. Bij de doelen gaat het om (specifieke vormen van) rechtvaardigheid. Bij de middelen gaat het om de gekozen beïnvloedingsfilosofie. We lichten beide hieronder eerst toe, en combineren ze vervolgens tot pluspakketten.

Beïnvloedingsfilosofie

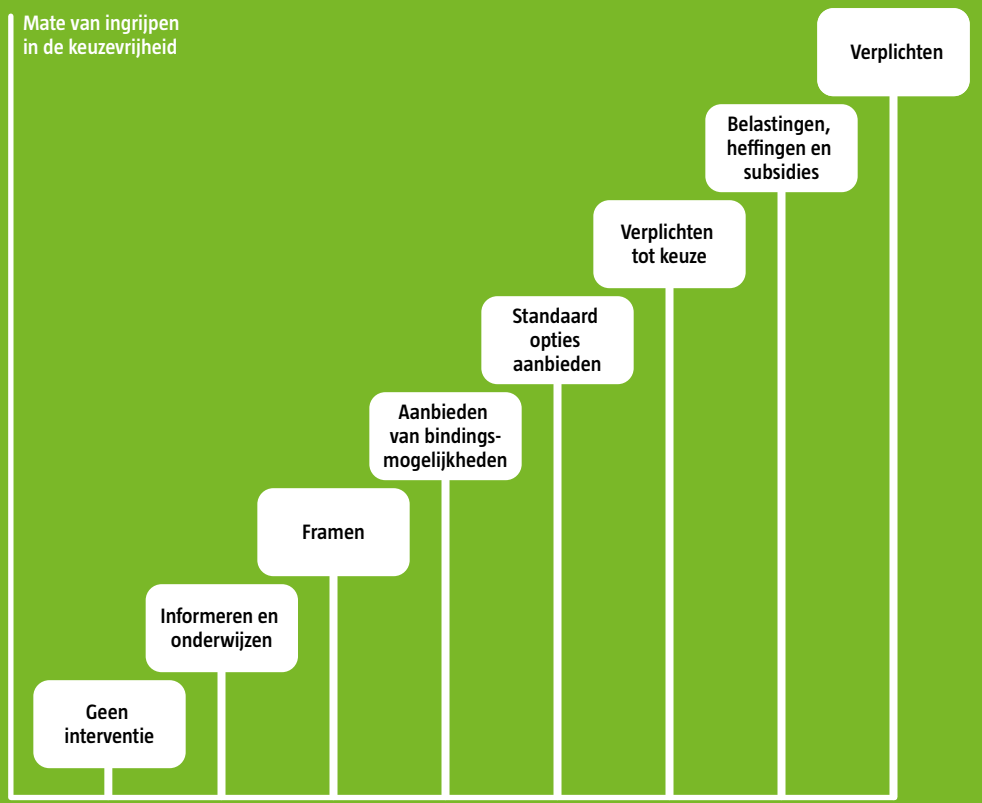
In het huidige sociaal contract gebruikt het collectief veelal hard paternalisme als manier om doelen te bereiken. Het contract gebruikt veel dwang. Er geldt een onderwijsplicht (tot op zekere leeftijd); er is een plicht tot deelname aan ziektekostenverzekeringen; er geldt voor een groot deel van de werknemers (in praktische zin) een plicht tot deelname aan tweedepijlerpensioenregelingen; en er is (voor werknemers) een plicht om deel te nemen aan inkomensverzekeringen.

Ook in het basiscontract maken we gebruik van hard paternalisme. Ten opzichte van het huidige contract zijn er twee belangrijke verschillen. Eén: de plichten worden opgelegd aan alle vergelijkbare contractanten in gelijke mate (het onderscheid, bijvoorbeeld, tussen werknemers en zzp'ers verdwijnt). En de omvang van de verplichtingen is kleiner dan in het huidige contract. De inkomensverzekering is kleiner; het verzekerde pakket in de zorg is kleiner; de pensioenverplichtingen zijn kleiner; de arbitragemogelijkheden rond vermogensvorming verdwijnen. Het basiscontract is hard paternalistisch jegens allen waar dat evident marktfalen corrigeert.

Bij het bouwen van pluspakketten kan deze lijn desgewenst worden voortgezet: het collectief kan wenselijk geacht gedrag dwingend opleggen middels ge- en verboden, of sterk bevorderen via het sturen van prijzen.

Vooral door de ontwikkeling van de gedragseconomie weten we dat er ook andere manieren zijn waarop we wenselijk geacht gedrag kunnen beïnvloeden. In een poging dit gedachtegoed samen te vatten introduceren Nijboer en Boon (2012) een 'schaal van paternalisme'. Op deze schaal lezen we af hoe beperkend een instrument is ten aanzien van de vrijheid van mensen om hun eigen (goede én slechte) keuzes te maken. We gebruiken deze schaal om

Schaal van paternalisme



Afbeelding 3.6

vier niveaus van paternalisme te onderscheiden. We gebruiken deze niveaus verderop bij de samenstelling van keuzepakketten. Zie ook **afbeelding 3.6**.

Het eerste niveau is: **informeren**. Het collectief verstrekt individuen informatie over de inhoud van het contract. Wat staat erin en wat zijn (op individueel niveau) de rechten en plichten die hieruit voortvloeien? Dit is de soort informatie die we hebben opgenomen in de burgerpolis die hoort bij het basiscontract.

Het tweede niveau van interveniëren in de keuzes van contractanten noemen we **verleiden**. De kern van de zaak hierbij is dat het collectief mensen verleid tot het maken van geïnformeerde keuzes, zonder de keuzes financieel te belonen of bestraffen (dat is sturen, waarover straks meer) of op te leggen (dat is dwang, waarover straks meer). De vormen van verleiden die we hieronder identificeren gebruiken we in de volgende paragraaf in het pluspakket met de naam 'verleidingspakket'.

Het verleiden kent uit een aantal vormen. De eerste is een uitbreiding op het informeren. Het collectief kan mensen informeren over de verschillende keuzes die ze kunnen maken (rond scholing, pensioen, werken bijvoorbeeld) en de voor- en nadelen van de keuzes naar voren brengen.

De tweede vorm van verleiden is het aanbieden van scholing of cursussen rond belangrijke keuzes. Zo kan het begrip van het belang van keuzes en de gevolgen van die keuzes toenemen waardoor mensen beter geïnformeerd kunnen kiezen. Het verleiden kan ook verder gaan, en zich met de inhoud van de keuzes gaan bemoeien. Het collectief wil dat niet alleen dat mensen keuzes maken, maar wil mensen ook verleiden 'goede keuzes' te maken. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van 'framing'. Het collectief plaatst de vrije keuze in een bepaald perspectief met als doel mensen te verleiden de 'goede keuze' te maken. 'De meeste mensen leggen een spaarpot aan zodat ze in geval van inkomensverlies zes maanden door kunnen leven op hetzelfde consumptieniveau.' 'Steeds meer mensen gaan op de fiets naar hun werk, dat is gezond.' Bij deze verdergaande vorm van verleiden past ook het aanbieden van bindingsmogelijkheden. Mensen mogen meedoen aan bijvoorbeeld een pensioenregeling (het hoeft niet), en als ze meedoen leggen ze zichzelf vast op bijvoorbeeld een minimale inleg per jaar, of een inleg gedurende en minimaal aantal jaren. Het collectief biedt mensen zo de mogelijkheid zichzelf aan de mast te binden tegen de loktroep van de sirenen. In ons 'verleidingspakket' in de volgende paragraaf nemen we aan dat het basiscontract de norm is. Via verleiding probeert

het collectief mensen ertoe te beweging aanvullende keuzes te maken, maar als ze dat niet willen, neemt het collectief dat voor kennisgeving aan.

Na informeren en verleiden is het derde niveau van interveni-eren in de keuzevrijheid van contractanten het **sturen**. Dit sturen bestaat uit twee componenten. Ten eerste stuurt het collectief met financiële middelen, verdergaand dan in het basiscontract. Het basiscontract voorziet al in bijvoorbeeld het belasten (door middel van accijns) van consumptiegoederen met een negatief effect op de gezondheid, bijvoorbeeld alcohol en tabak. Bovendien stimuleert het basiscontract via subsidies de productie en consumptie van goederen met positieve externe effecten. In het basiscontract doet het collectief dit voor zover dat efficiënt is. In het 'sturingspakket' gaat het collectief hier verder in, omwille van het bevorderen van gewenste keuzes.

Ten tweede stuurt het collectief door middel van het veranderen van de standaard. Is in het verleidingspakket het basiscontract de standaard, in het sturingspakket dat we straks ontwikkelen zijn de aanvullende pakketten juist de standaard. Mensen kunnen er actief voor kiezen hieraan niet mee te doen. Ze hebben dus, in goed Nederlands, een 'opt out'.

Het laatste niveau van interveniëren, de meest ingrijpende vorm, is **dwingen**. In het dwangpakket zegt het collectief tegen de contractanten: je moet, net als in het basiscontract, verplicht meedoen met aanvullende regeling x, y of z. Of: dit gedrag is domweg verboden. Het biedt het voordeel dat de door het collectief gewenst geachte uitkomst wordt bereikt en het probleem van informatieasymmetrie wordt omzeild (zie hoofdstuk 2). Het nadeel is echter dat geen ruimte wordt geboden voor individuele voorkeuren. Dit nadeel gaat zwaarder wegen als de individuele voorkeuren erg uit elkaar lopen.

Er is dus nogal wat variatie mogelijk in de manier waarop het collectief kan proberen gestelde doelen te bereiken, waarbij er heel wat meer keuze is dan hard paternalisme. We gebruiken deze manieren om keuzes te beïnvloeden dus straks in verschillende pluspakketten. Maar voor we dit kunnen doen moeten we de vraag stellen: verleiden, sturen of dwingen inzake wat?

Doelen

Welke doelen zouden de contractanten willen bereiken, bovenop het basiscontract? Het basiscontract zelf, is goed om ons te herin-neren, stelt het collectief al in staat om verschillende niveaus van

(besteedbare) inkomensgelijkheid te bereiken. De belastingheffing is sowieso progressief, en door toevoeging van extra progressie kan de inkomensherverdeling desgewenst verder worden opgevoerd. Meer progressie gaat, conform de redenering in paragraaf 3.1, wel ten koste van de omvang van het te verdelen inkomen.

Voor de pluspakketten kunnen we ons daarom richten op aanvullende keuzes rond gelijkheid. Een van de verschillen binnen het Nederlandse politieke landschap is de manier waarop wordt aangekeken tegen ongelijkheid tussen mensen, naast de mate van gelijkheid in de inkomensverdeling. Het onderwerp staat ook nadrukkelijk op de politieke en beleidsagenda, getuige bijvoorbeeld publicaties van het Sociaal Cultureel Planbureau en de Onderwijsinspectie. Het spectrum kan worden gesplitst in partijen die als doel vooral gelijke kansen nastreven (en ongelijke uitkomsten minder belangrijk vinden); en partijen die vooral gelijke uitkomsten nastreven. Hierbij kan een beroep worden gedaan op gelijke kansen als middel om dit te bewerkstelligen, maar is het ook een optie om achteraf te 'repareren'.

Welke uitkomsten en kansen in het bijzonder? Bij het nadenken over dit type doelen blijkt al snel dat de begrippen uitkomsten- en kansgelijkheid nadere uitdieping verdienen voor ze betekenisvol kunnen worden toegepast. Vooral de hoeveelheid uitkomstmaten is groot en divers. Alleen al rond bijvoorbeeld inkomen kan worden gedacht aan gelijkheid van primaire inkomens (en secundaire, tertiaire en quartaire), zowel per jaar als per mensenleven, nationaal en internationaal, en al deze varianten ook nog zowel op het niveau van individuen als huishoudens. Daarnaast kan gedacht worden aan de gelijkheid van (allerlei soorten) inkomens binnen organisaties, zoals de verhouding tussen het hoogste en laagste inkomen (of het laagste en hoogste uurloon). En dit zijn dan alleen nog uitkomstmaten rond inkomen. Het is evident dat niet alle verschillen in uitkomsten (en mutatis mutandis kansen) tegelijkertijd kunnen worden teruggedrongen. Het is zaak een aantal voor het collectief betekenisvolle maten te selecteren.

Welke kiezen we en waarom? We kiezen in de pluspakketten voor het nastreven van vijf typen gelijkheid. Vier ervan hebben betrekking op gelijkheid tussen de contractanten. Het gaat hierbij om de gelijkheid van menselijk kapitaal, de gelijkheid van (primaire) inkomens, een gelijke arbeidsdeelname, en een gelijk aantal (gezonde) levensjaren. Voor elk van deze vormen van gelijkheid geldt dat het erom gaat de onderkant van de verdeling op te tillen, niet om de bovenkant van de verdeling te

verlagen. De vijfde vorm heeft een afwijkend karakter en gaat over gelijkheid binnen een mensenleven, de gelijkheid namelijk van consumptiemogelijkheden.

Voor de eerste vier doelen geldt dat het collectief deze doelen nastrevenswaardig kan vinden, ook als dat betekent dat het afgesloten contract hiermee binnen de bergcontour uitkomt, zoals getekend in paragraaf 3.1. De gedachte is dan bijvoorbeeld: we vinden arbeidsdeelname belangrijk voor contractanten, zelfs als dit ten koste gaat van inkomen en/of inkomensgelijkheid. Of: we vinden ontwikkeling van menselijk kapitaal zinvol, zelfs als dat voor het collectief inkomensverlagend blijkt te zijn. Maar de geïdentificeerde vormen van kansgelijkheid hebben met elkaar gemeen dat ook de kans bestaat dat ze rendabel blijken in 'enge zin', en dus de contour van maximale mogelijkheden naar buiten duwen.

We lichten de gelijkheidsvormen hieronder toe.

Menselijk kapitaal

In het basiscontract investeert het collectief al stevig in funderend onderwijs. En voor vervolgonderwijs regelt het collectief de financiering. Aanvullend hierop kan het collectief ernaar streven dat contractanten meer kans krijgen te investeren in menselijk kapitaal. Dit kan als doel op zich. Maar meer investeren dan nu in het basiscontract is opgenomen zou niet alleen welvaartsverhogend kunnen zijn maar ook rendabel in de zin dat de investering inkomensverhogend is. Hier zijn ten minste twee groepen redenen voor. De eerste is dat deze investeringen kunnen renderen op de arbeidsmarkt en daarmee kunnen resulteren in een hoger (te verdelen nationaal) inkomen. De tweede is dat door deze investeringen kosten kunnen worden vermeden, zowel in de sociale zekerheid als in de zorg. Een gelijkere verdeling van menselijk kapitaal onder de contractanten, meer in het bijzonder het 'optillen van de onderkant', is daarom voor het collectief een betekenisvolle vorm van gelijkheid. Op zichzelf, en als lonkend perspectief.

Arbeidsdeelname

Het basiscontract voorziet in een nagenoeg vrije arbeidsmarkt, waardoor ook mensen met relatief weinig menselijk kapitaal toegang krijgen tot werk, zij het tegen uurlonen die lager kunnen zijn dan het huidige minimumloon. Door onderwijs, en via de polisvoorwaarden van zowel de inkomensverzekering als de inkomensvoorziening, spant het collectief zich in om mensen ook daadwerkelijk te laten meedoen op de arbeidsmarkt.

Het collectief kan hierin ook ambitieuzer zijn. Het kan de kans op daadwerkelijke arbeidsdeelname willen vergroten – zodat mensen die dat willen ook (altijd) kunnen werken. Waarom zou het collectief zich hiermee willen bemoeien? Ten eerste om zichzelf: deelname aan de arbeidsmarkt is een van de factoren die het welzijn van mensen bepaalt. Maar dit doel zou daarnaast ook rendabel kunnen blijken te zijn. Hier zijn tenminste drie groepen redenen voor. **De eerste** is dat het collectief de kosten draagt van de publieke goederen en het sociaal contract en een grotere arbeidsdeelname vergroot het draagvlak onder de bekostiging.

Ten tweede: zorgzaamheid jegens de contractanten. Deelname aan de arbeidsmarkt vergroot niet alleen het persoonlijke geluk, het voorkomt ook dat mensen later in het leven onvoldoende werkervaring en menselijk kapitaal hebben om zelfstandig in hun inkomen te kunnen voorzien. **Ten derde:** om kosten te vermijden. Arbeidsdeelname nu vermindert de kans dat contractanten een beroep moeten doen op de inkomensverzekering en -voorziening later. Dit telt vergeleken met het huidige sociaal contract extra zwaar omdat in het basiscontract alleen via het eigen arbeidsinkomen voor pensioen wordt gespaard.

Een hogere deelname aan de onderkant van de arbeidsmarkt is daarom voor het collectief een betekenisvolle vorm van gelijkheid.

Gelijkheid van (primaire) inkomens

Om gelijkheid van beschikbare inkomens tussen contractanten te vergroten hoeft het collectief alleen aan de herverdelingsknop in het basiscontract te draaien – maar dan is er een afruil tussen gelijkheid en doelmatigheid. Het is voor het collectief aantrekkelijker dat de primaire inkomens gelijker worden, de inkomens uit arbeid. Dat kan een doel op zichzelf zijn: mensen de kans bieden (meer) via eigen arbeid in hun (eigen) inkomen te laten voorzien. Maar het leidt mogelijkerwijs ook tot een punt buiten de contour. Naarmate de primaire inkomens rechter zijn verdeeld, hoeft, om een gegeven niveau van beschikbare inkomensgelijkheid te bereiken, minder herverdeeld te worden met alle verstorende arbeidsmarkteffecten van dien. Naast het bevorderen van arbeidsdeelname, kan het collectief dus ook als doel hebben dat contractanten een grotere kans hebben om een hoger uurloon te gaan verdienen en/of meer uren te gaan werken. Het collectief wint hiermee.

Gelijkheid van (gezonde) levensjaren

Zowel via preventie als door de uniforme zorgverzekering draagt het collectief in het basiscontract bij aan de gezondheid van de contractanten. Maar net als in het huidige contract kunnen de (gezonde) levensjaren (systematisch) scheef zijn verdeeld tussen de contractanten. Omdat de contractanten het micro-langleven-risico delen in het pensioen, impliceert dit ook herverdeling van pensioengeld van mensen met een korte levensverwachting naar mensen met een lange levensverwachting. Het collectief kan daarom als doel stellen dat de spreiding van levensjaren (in goede gezondheid) kleiner wordt, en vooral mensen met een korte levensverwachting (in goede gezondheid) de kans willen bieden op meer (gezonde) levensjaren.

Naast overwegingen van rechtvaardigheid (die wat kosten mag, en ons binnen de contour brengt), kan het collectief extra interventies ook verdedigen langs de lijnen van zorgzaamheid jegens de contractanten, want internaliteiten spelen hier een grote rol. Ook kan het collectief erop wijzen dat een goede gezondheid van de contractanten mogelijkerwijs kosten kan besparen in de zorg, de sociale zekerheid en het onderwijs. Het collectief heeft hierbij een belang.

Gelijkheid van consumptiemogelijkheden over het leven

Het basiscontract voorziet in verplichte deelname aan een inkomensverzekering en verplichte deelname aan een uniforme pensioenpolis. Het effect hiervan is dat mensen zichzelf verzekeren respectievelijk voldoende sparen om zelf in een minimuminkomen te voorzien, in geval van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom. Het collectief kan mensen de kans willen geven deze inkomensbeschermingsniveaus te verhogen, vooral als de overweging is dat mensen hierover zelf onverstandige besluiten nemen (internaliteiten). Het punt hierbij is niet zozeer dat het collectief mensen meer inkomen wil geven maar hen wil helpen om het inkomen dat zij *zelf vergaren* zo goed mogelijk over hun leven uit te smeren.

Deze vorm van gelijkheid laat zich lastig vatten in ons tweedimensionale assenstelsel. Een betere verdeling van consumptiemogelijkheden over het leven kan hun welvaart verhogen, maar doet in principe niets voor de afruil tussen inkomen en inkomensgelijkheid.

Het is als gezegd niet moeilijk om meer gelijkheidsmaten te identificeren dan deze vijf. Tijdens het nadenken over dit vraagstuk formuleerden we de hypothese dat juist de stapeling van uiteenlopende uitkomstmaten bijdraagt aan de complexiteit van het

huidige sociaal contract. Het identificeren van een beperkt aantal (voor mensen en het collectief relevante) gelijkheidsmaten draagt bij aan de helderheid.

Pakketten

Het collectief kan de leden kansen bieden op – breed gedefinieerd – een beter leven door de vijf gelijkheidsmaten om te zetten in concreet beleid. En het kan hierbij langs de 'schaal van paternalisme' variëren in de manier waarop het dit gedrag overlaat aan de contractanten zelf of dit gedrag probeert te beïnvloeden.

Hoe? We doen dit in de volgende paragraaf.

3.3 Welke pluspakketten onderscheiden we?

In de vorige paragraaf hebben we, naast informeren, drie beïnvloedingsfilosofieën onderscheiden: verleiden, sturen, en dwingen. En we hebben vijf gelijkheidskansen geïdentificeerd die voor het collectief van belang zouden kunnen zijn: gelijkere kans op het verwerven van menselijk kapitaal, gelijkere kansen op arbeidsdeelname, gelijkere kans op het verwerven van primair inkomen, gelijkere kans op een gelijker aantal (gezonde) levensjaren, en, tenslotte, voor de contractanten zelf, een grotere kans op een gelijkere verdeling over hun leven van consumptiemogelijkheden. Uit de eerste paragraaf hebben we de notie overgehouden dat, hiernaast, het collectief kan kiezen tussen minimale herverdeling van inkomen (ten gunste van de totale omvang van dat inkomen) en een grotere mate van inkomensherverdeling (ten koste van de totale omvang van het inkomen). Hoe combineren we deze keuzemogelijkheden?

Het collectief moet bij het nadenken over een nieuw sociaal contract in feite drie besluiten nemen:

Eén: wil het collectief een (basis)contract met relatief weinig of relatief veel herverdeling van beschikbaar inkomen? Ofwel: veel of weinig progressie in de belastingheffing?

Twee: wil het collectief mensen bovenop het basiscontract extra kansen bieden? We beperken de keuze hier omwille van de begrijpelijkheid tot 'ja' of 'nee' zeggen tegen het bieden van de vijf gedefinieerde kansen. Als het antwoord op deze vraag ontkennend is (extra kansen niet nodig), vallen we terug op het basiscontract. Als het antwoord 'ja' is, wil het collectief dus het hele kansenpakket aanbieden.

Deze combinaties van deze eerste twee keuzes staan samengevat in **afbeelding 3.7**, hierna.

De derde vraag die het collectief moet beantwoorden is: Welke mate van beïnvloeding door het collectief op de keuzes van de contracten vindt het collectief wenselijk als het gaat om de kansenpakketten? Willen we de contractanten alleen verleiden tot het pakket van kansen? Willen we ze ook sturen? Of willen we ze zelfs dwingen? Deze vraag is alleen relevant als het collectief op vraag twee al heeft geantwoord: ja, wij willen extra kansen bieden. Het geheel aan keuzes kan nu schematisch worden samengevat als in afbeelding 3.8.

Het basiscontract met weinig progressie (sociaal contract 1) is beschreven in hoofdstuk 2, en de variatie hierop met veel progressie (sociaal contract 2) is beschreven in paragraaf 3.1. Voor contract 2 geldt (ten opzichte van 1) dat de beschikbare inkomens gelijker zijn verdeeld tussen de contractanten ten koste van de omvang van het totaal te verdelen inkomen.

In het vervolg van deze paragraaf richten we ons op de andere varianten van een nieuw te sluiten sociaal contract, de varianten met een kanspakket.

Welke combinaties van (extra) kansen en inkomensherverdeling kan Nederland kiezen?

		Inkomensherverdeling	
		Klein	Groot
Kanspakket	Nee	Basiscontract	Basiscontract met extra herverdeling
	Ja	Kanspakket	Kanspakket met extra herverdeling

Afbeelding 3.7

Welke nieuwe sociale contracten kan Nederland sluiten?

		Weinig progressie	Veel progressie	
Basiscontract	Zonder kanspakket	❶	❷	Basiscontract (met weinig ❶ of veel progressie ❷)
	Met kanspakket	❸	4	Kanspakket Verleiding (met weinig ❸ of veel progressie 4)
		❺	6	Kanspakket Sturing (met weinig ❺ of veel progressie 6)
		7	❽	Kanspakket Dwang (met weinig 7 of veel progressie ❽)

Afbeelding 3.8

Afspraken

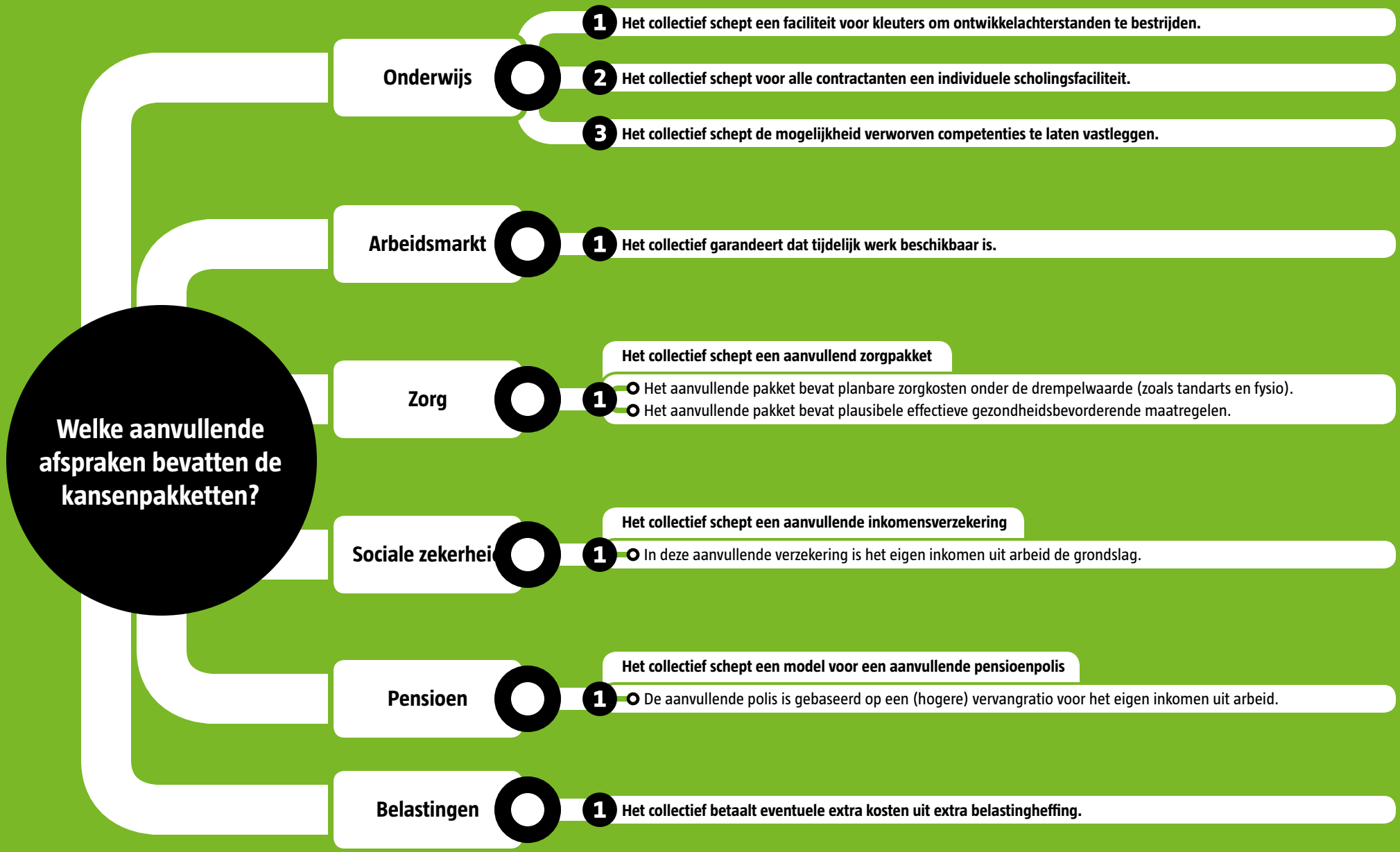
De eerste vraag die we over de kanspakketten moeten stellen is: met welke afspraken operationaliseert het collectief de vijf vormen van kansgelijkheid? De kans dus, op het verwerven van meer menselijk kapitaal, de kans op voortdurende participatie op de arbeidsmarkt, de kans op het verwerven van meer primair inkomen, de kans op het verwerven van meer gezonde levensjaren, en de kans, ten slotte, op het beter spreiden van inkomen over het hele leven.

Hoe biedt het collectief deze kansen aan de deelnemers? We hebben hiertoe gezocht naar de kleinst mogelijke set aanvullende afspraken boven het basiscontract. Deze lijst afspraken staat samengevat in **afbeelding 3.9**.

De lijst bevat afspraken die in vier groepen kunnen worden ingedeeld. **De eerste** groep betreft (onderwijs)maatregelen gericht op het versterken van het menselijk kapitaal om mensen beter in staat te stellen via arbeid in hun eigen inkomen te voorzien. Het gaat in het bijzonder om het scheppen van een faciliteit om mensen te de kans te bieden een leven lang (formeel) te leren; en tenslotte om mensen de mogelijkheid te bieden vaardigheden die informeel zijn geleerd (bijvoorbeeld door werken) om te zetten in een erkend certificaat. Deze groep maatregelen draagt bij aan het bieden van de kans voor contractanten om een grotere hoeveelheid menselijk kapitaal te verwerven, en hiermee ook een hogere kans op arbeidsdeelname en het verwerven van (meer) primair inkomen.

De tweede groep bestaat in feite uit één maatregel: het collectief biedt mensen die willen werken altijd de mogelijkheid om te werken. In **afbeelding 3.9** plaatsen we de maatregel bij arbeidsmarkt (want dat is het primaire aangrijpingspunt), maar het gaat in feite om een maatregel op het lijnstuk tussen arbeidsmarkt en sociale zekerheid in. De gedachte is dat het collectief, door op te treden als 'terugval-werkgever', mensen kansen biedt op arbeidsdeelname, het verwerven van een primair inkomen en, tegelijkertijd voorkomt dat mensen door inactiviteit sterk moeten afschrijven op hun menselijk kapitaal. In praktische zin kan de faciliteit worden ingericht als mogelijkheid voor mensen die een beroep moeten doen op de inkomensverzekering of -voorziening. Om allerlei verdringingseffecten te beperken zal de faciliteit tijdelijk moeten zijn, en bijvoorbeeld in deeltijd. Ook de beloning zal bescheiden moeten zijn.

De derde groep maatregelen bestaat uit aanvullende verzekeringen in de zorg, de sociaal zekerheid en het pensioen. De vorm is steeds: bovenop de minimumverzekeringen uit het basispakket kan



Afbeelding 3.9

het collectief aanvullende (standaard)pakketten maken. Rond inkomen en pensioen gaat het dan om pakketten die zijn toegesneden op het inkomen van de contractanten, en dus veelal een hogere vervangingsratio bieden voor wegvallend inkomen uit arbeid. Deze aanvullende polissen dragen dus bij aan het uitsmeren van consumptiemogelijkheden over het leven. In de zorg draait de aanvullende polis om het wegnemen van de drempel (uit het basiscontract) van kleine behandelingen. De aanvullende zorgpolis moet vooral bijdragen aan een gelijkere verdeling van (gezonde) levensjaren.

De vierde groep maatregelen betreft aanvullend preventiebeleid, en moet eveneens bijdragen aan een gelijkere verdeling van (gezonde) levensjaren. Het gaat om een actieve zoektocht naar nieuwe kosteneffectieve preventiemaatregelen, hetgeen dus veel verder reikt dan de (nu reeds bewezen kosteneffectieve) preventiemaatregelen uit het basiscontract. Het mogelijke arsenaal aan preventiemaatregelen is immers schier onuitputtelijk, waardoor nog niet alles een onomstotelijk bewijs van de kosteneffectiviteit ervan kan hebben. Kansrijke preventieve interventies kunnen zich aandienen op het niveau van een (deel)populatie, zoals een wijk, maar ook op het niveau van het individu. In het laatste geval kan het worden ondergebracht in een vrijwillige aanvullende zorgverzekering (en is dus sprake van concrete overlap met de derde groep maatregelen). Anders is bekostiging vanuit algemene middelen gepaster.

De vier groepen maatregelen dragen bij aan het bieden van de gelijkere kansen op de vijf terreinen die we hiertoe in de vorige paragraaf als betekenisvol hebben aangemerkt. De lijst maatregelen is uiteraard niet uitputtend.

Voor de contractanten bieden de maatregelen uit de kanspakketten dus de volgende mogelijkheden:

- Ik spaar op de individuele scholingsfaciliteit.
- Ik formaliseer wat ik informeel heb geleerd.
- Ik neem deel aan recht op werk.
- Ik neem deel aan nieuwe preventiemaatregelen.
- Ik verzeker mij voor het aanvullende pakket zorg.
- Ik neem deel aan aanvullend pensioensparen.
- Ik verzeker mijn inkomensverlies extra.

Voor deze laatste drie geldt dat deze mogelijkheden ook bestaan zonder kanspakketten, namelijk als private verzekeringen (met als uitzonderling inkomensverlies door werkloosheid). Het verschil is dat door middel van de kanspakketten het collectief hierin ingrijpt.

Deze maatregelen zijn in elk van de drie pakketten gelijk; de kanspakketten verschillen in sturingsfilosofie. In het **Verleidingspakket** informeert het collectief mensen actief over de kansen die er liggen, en probeert de contractanten ertoe te verleiden deze kansen te grijpen. Het gebruikt hiertoe het instrumentarium dat we beschreven in de vorige paragraaf. Als mensen niet geïnformeerd willen worden, of, eenmaal geïnformeerd, de geboden kansen niet willen pakken, berust het collectief hierin. Verleiding mislukt? Dan geldt voor deze contractanten simpelweg het basiscontract.

In het **Sturingspakket** informeert het collectief de mensen ook actief, put ook rijkelijk uit het verleidingsareaal, maar gaat twee stappen verder. Het collectief gebruikt subsidies en belastingen om het pakken van kansen voor de contractanten financieel aantrekkelijker te maken. En het stelt zich op het standpunt: wie niet actief kiest, doet niet mee aan het basiscontract maar juist aan het kansencontract. Het paternalisme is harder.

In het **Dwangpakket** legt het collectief deelname aan het kansenpakket simpelweg op. Uiteraard houdt het collectief zich hierbij aan de informatieplicht tegenover de contractanten, maar het verleidingsarsenaal hoeft niet te worden aangesproken. Dit Dwangpakket klinkt allicht cru, maar in feite lijkt dit het sterkst op het huidige sociaal contract. De aanvullende polissen (hier gepresenteerd als kansen) leggen we nu in Nederland zonder pardon op aan veel (maar niet alle) contractanten.

Illustreren

Om de verschillen tussen de pakketten te illustreren werken we drie voorbeelden uit in meer detail: de vroegschool, het recht op werk, en de aanvullende zorgpolis.

Vroegschool

Om de kansen voor mensen te vergroten bouwt het collectief een vroegschool voor alle kinderen vanaf 2,5 jaar. In het basiscontract is al voorzien in extra onderwijsprogramma's voor kinderen met een ontwikkelachterstand, gespecialiseerd in het wegwerken van startkapitaalongelijkheid. Deze maatregel breidt de groep deelnemers uit tot alle jonge kinderen.

In het Verleidingspakket informeert het collectief ouders en verzorgers van alle kinderen actief over de voordelen van deelname aan de vroegschool, zowel voor het kind als voor de betrokken (werkende) ouders. Het collectief 'framet' deelname als de logische

keuze en regelt het contract met de ouders zo dat, als een kind eenmaal deelneemt, uitvallen uit de vroegschool eigenlijk geen optie meer is (committering).

Als ouders niet willen dat hun kind deelneemt, berust het collectief erin dat het kind niet deelneemt en hij pas met vier jaar naar school gaat.

In het Sturingspakket onderneemt het collectief ook alle verleidingspogingen, maar voegt hieraan toe dat naar de vroegschool gaan voor alle kinderen de basisoptie is. Niet naar de vroegschool gaan kan alleen als ouders actief kiezen tegen deelname van hun kinderen. Het collectief maakt deelname bovendien aantrekkelijker door de vroegschool (geheel of gedeeltelijk) te subsidiëren.

Het Dwangpakket betekent in deze casus dat de leerplicht wordt verlaagd. Kinderen moeten vanaf zekere leeftijd simpelweg naar school, op kosten, dat wel, van het collectief.

Recht op werk

Om de kans op arbeidsdeelname te vergroten introduceert het collectief een recht op werk. Laat dit zo zijn vormgegeven dat wie een beroep moet doen op de verplichte inkomensverzekering uit het basiscontract, het recht krijgt om een half jaar lang twintig uur per week te werken.

In het Verleidingspakket informeert het collectief mensen over deze kans, en verleidt hen tot deelname door informatie te geven over het belang van het behoud van een werkritme, het blijven gebruiken van kennis en vaardigheden, en het signaal dat deelnemers door hun inspanning afgeven aan toekomstige werkgevers. Het staat mensen vrij niet mee te doen. Het collectief kan, als dat nuttig wordt gevonden, de verleidingskunsten selectief toepassen, namelijk door zich te richten op mensen met een relatief zwakke positie op de arbeidsmarkt.

In het Sturingspakket zet het collectief deelname aan ‘recht op werk’ als standaard, en biedt mensen die hier actief voor kiezen de mogelijkheid zich te onttrekken aan deelname. Om deelname aantrekkelijker te maken, verhoogt het collectief de uitkering voor de gewerkte uren, bijvoorbeeld met 25 procent.

In het Dwangpakket wordt het recht op werk de facto een werkplicht. Deelname wordt onderdeel van de polisvoorwaarden van de inkomensverzekering. Wie een beroep doet op de verzekering, krijgt bijvoorbeeld na drie maanden een oproep voor werk.

Zorgpolis

De aanvullende zorgpolis dekt kleine zorgkosten die in het basiscontract door de mensen zelf moeten worden betaald en preventieve interventies gericht op het individu, waarvan de kosteneffectiviteit misschien nog niet wetenschappelijk evident is (als dat wel het geval is maken ze al deel uit van het basispakket), maar wel plausibel. Met de aanvullende zorgpolis wil het collectief de mensen de kans bieden op meer (gezonde) levensjaren. Om overconsumptie te vermijden ligt het voor de hand dat deze polis (kleine) eigen betalingen kent, bijvoorbeeld per behandeling.

In het Verleidingspakket zal het collectief mensen informeren, gratis cursussen aanbieden over gezond gedrag, gebruik maken van 'frames' en mensen die eenmaal een aanvullende zorgpolis hebben aangeschaft proberen vast te houden. Het ligt in de rede dat het collectief zijn verleidingskunsten selectief toepast op contractanten met een lage (gezonde) levensverwachting. Toch geldt: wie de zorgpolis niet aanschaft, valt terug op het basiscontract.

In het Sturingspakket subsidieert het collectief de aanvullende zorgpolis vanuit de schatkist, en geldt de regel: wie niet actief weigert, is aanvullend verzekerd. Selectiviteit is nu lastiger te organiseren. Bij een tussenvorm – wel subsidiëren, maar de *default* niet veranderen – is selectiviteit makkelijker.

In het Dwangpakket zijn alle mensen aanvullend verzekerd. In feite is nu de zorgpolis uit het basispakket vergroot. Extra belastingmiddelen zijn niet nodig: alle contractanten betalen een hogere nominale zorgpremie en zijn gedekt voor alle zorgkosten.

Progressie

De kanspakketten Verleiding, Sturing en Dwang zijn er elk in twee smaken. Ze kunnen worden toegepast in een sociaal contract met zo weinig mogelijk inkomensherverdeling of in een contract met meer progressie (**afbeelding 3.8** hiervoor). Wat is het verschil?

De pakketten, is de hoofdlijn, verschillen niet, maar de aantrekkelijkheid van hun toepassing verandert op onderdelen wel naarmate via de belastingheffing meer inkomensgelijkheid wordt afgedwongen. Dit geldt in het bijzonder voor de maatregelen die bijdragen aan de opbouw van menselijk kapitaal, de arbeidsdeelname en de primaire inkomens. Meer progressie betekent simpelweg dat het voor contractanten onaantrekkelijker wordt de geboden kansen op deze onderdelen te grijpen. De effectiviteit van het Verleidingspakket en het Sturingspakket komen onder

druk te staan door meer progressie. Als het collectief het bieden én pakken van kansen door de contractanten belangrijk vindt, zal vaker moeten worden geput uit het Dwangpakket.

Omgekeerd geldt: Als het collectief kiest voor weinig progressie via de belastingen, zal het Dwangpakket, de ultieme inperking van de keuzevrijheid van de contractdeelnemers, veelal overbodig zijn. Verleiden en sturen zijn dan afdoende. Het is onder zo'n contract immers zeer lucratief om te investeren in menselijk kapitaal, te participeren op de arbeidsmarkt en (laagbelast) loon te verdienen. In de **afbeelding 3.8** zijn de sociale contracten die om deze redenen minder voor de hand liggen lichtgroen gekleurd.

3.4 In hoeverre voldoen de sociale contracten aan de kwalitatieve eisen die we stellen?

Aan de hand van een analyse van de omstandigheden waarin het sociaal contract in Nederland de komende decennia moet werken en een analyse van de problemen met het huidige sociaal contract, hebben we in hoofdstuk 1 een lijst eisen opgesteld waaraan een nieuw te sluiten sociaal contract zou moeten voldoen. Het sociaal contract moet helder zijn; mensen versterken en weerbaar maken; zorgzaam zijn tegenover de contractanten zelf; rechtvaardig zijn jegens allen; loyaliteit betonen aan de groep contractanten; zich kunnen voegen naar individuele omstandigheden en voorkeuren en dus plooibaar zijn; en het contract moet tenslotte houdbaar zijn.

We hebben het basiscontract in hoofdstuk 2 langs deze meetlat gelegd en vastgesteld dat het tot op zekere hoogte voldoet aan deze kwalitatieve eisen. Nu we in dit hoofdstuk verschillende sociale contracten hebben gespecificeerd kunnen we ze onderling vergelijken langs deze meetlat.

De **helderheid** is in alle sociale contracten groot, veel groter ook dan in het huidige contract. Welk contract ook gekozen wordt, de burgerpolis zorgt voor iedere contractant voor inzicht en overzicht in de eigen rechten, plichten, vrijheidsgraden en beperkingen. Het contract is expliciet.

De contracten verschillen in de mate waarin ze mensen weerbaar maken, **versterken** tegenover het Nederland waarin ze leren, werken en wonen. Het basiscontract is al versterkender dan het huidige contract, en de kanspakketten hebben expliciet tot doel deze functie nog sterker te vervullen, desnoods voorbij de grenzen van wat strikt genomen efficiënt is. Naarmate de kanspakketten worden gecombineerd met meer progressie in de belastingheffing, zwakt deze functie van de kanspakketten af.

De **zorgzaamheid** jegens de contractanten kent in het basiscontract een lager niveau, maar wel een uniforme dekking. Het basiscontract is, in tegenstelling tot het huidige contract, in gelijke mate zorgzaam tegenover allen omdat het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen irrelevant wordt. In de kanspakketten stijgt het niveau van zorgzaamheid, met extra aandacht voor menselijk kapitaal en werk, aanvullend preventiebeleid en aanvullende polissen voor zorg, inkomenszekerheid en pensioen. Naarmate het paternalisme in de kanspakketten harder wordt, stijgt het niveau van zorgzaamheid. Dit gaat dan wel ten koste van de plooibaarheid.

Het basiscontract is ten opzichte van de pechvogels onder de contractanten zorgzamer dan het huidige contract. Voor hen is er de maatwerkvoorziening die, over alle systemen heen, hulp en ondersteuning biedt waar dat geboden is. De kanspakketten veranderen hieraan niets.

Het sociaal contract moet **rechtvaardig** zijn, solidair en wederkerig. De solidariteit in het basiscontract heeft twee vormen: goede risico's in allerlei verzekeringen zijn verplicht solidair met slechte risico's. En de belastingheffing is progressief, waardoor mensen met weinig verdienmogelijkheden toch voldoende inkomen hebben om de marktprijzen te betalen voor wonen, verzekeringen enzovoort.

De wederkerigheid bestaat eruit dat het collectief, ook in het basiscontact stuurt op werken voor loon. Niet alleen is de arbeidsmarkt erop ingericht om ook mensen met weinig verdiencapaciteit werk te geven, de inkomensverzekering en -voorziening zijn ook expliciet ingericht op scholing en werk(hervatting). De kanspakketten bieden contractanten, in oplopende mate van dwingendheid, extra kansen om via leren en werken in een eigen inkomen te voorzien.

De **loyaliteit** is in het basiscontract expliciet geregeld. Het contract geldt voor Nederlandse ingezetenen. We hebben dit hierboven niet expliciet uitgewerkt. Maar het is denkbaar nieuwe contractanten in eerste aanleg uit te sluiten van kanspakketten.

De **plooibaarheid** heeft in het basiscontract een vrije vorm: mensen kunnen zich, desgewenst, extra verzekeren, extra sparen, extra leren of extra werken, kopen of huren, afgestemd op hun eigen ideeën hierover. Op de markt is van alles te koop. In de kanscontracten neemt de plooibaarheid af, vooral als die harder paternalistisch worden. Plooibaarheid en zorgzaamheid moeten tegenover elkaar worden uitgeruild.

De **houdbaarheid** van de nieuwe sociale contracten is beter dan die van het huidige contract. In het basiscontract komt dit vooral omdat het contract per saldo kleiner is dan het huidige,

en het dus beter betaalbaar is, terwijl het toch jegens allen zorgzaam is. In de kanspakketten ligt nog weer meer nadruk op het aanjagen van leren en werken. Als dit rendabel blijkt in enge zin schuift de mogelijkhedencurve uit **afbeelding 3.5** naar rechts en verstevigen de kanspakketten het draagvlak onder het contract; blijken de kanspakketten weliswaar wenselijk maar toch onrendabel, dan doen de kanspakketten afbreuk aan de houdbaarheid van het contract. Meer progressie verlaagt de houdbaarheid, omdat het afbreuk doet aan de (inspanningen) rond weerbaarheid.

Besluit

In dit hoofdstuk hebben we verkend op welke manier we een nieuw sociaal contract kunnen sluiten dat verder gaat dan het basiscontract. Waar het basiscontract een stevig fundament legt, kan met de kanspakketten vrijelijk worden gevarieerd, afhankelijk van de politiek-maatschappelijke voorkeuren van de contractschrijvers. We hebben het denken over de opbouw gestructureerd langs drie lijnen. Veel of weinig inkomensherverdeling via de belastingen? Wel of niet extra kansen bieden bovenop het basiscontract? Welke mate van vrijheid respectievelijk dwang is passend bij het beïnvloeden van gedrag van contractanten? Op basis van de antwoorden op deze vragen ontstaan verschillende sociale contracten.

Deze denkoefening laat niet alleen zien dat er dus volop variatiemogelijkheden zijn, maar ook dat bij het kiezen tussen deze variaties een afweging moet worden gemaakt tussen doelen. Waar het ene sociaal contract plooibaarder is, is het andere zorgzamer, bijvoorbeeld. En waar het ene contract gelijkere (besteedbare) inkomens oplevert, is het andere versterkender. Dit type afwegingen – dat neerkomt op het antwoord op de vraag: ‘wat vinden we belangrijker?’ – staat in het hart van de maatschappelijk en politieke besluitvorming.

In het volgende hoofdstuk kijken we terug op de in deze studie geleerde lessen en besluiten we het boek met aanbevelingen aan Nederland.

4

Welke lessen leren we en welke stappen kan Nederland zetten?

4.1 Inleiding 123

4.2 Welke lessen leren we? 124

4.3 Welke aanbevelingen voor veranderingen van het sociaal contract vloeien hieruit voort? 129

4.1 Inleiding

We hebben, in het eerste hoofdstuk, de omgeving geanalyseerd, de hoofdproblemen in het sociaal contract benoemd, en op basis van beide exercities een lijst opgesteld aan welke eisen een nieuw te sluiten sociaal contract zou moeten voldoen. In hoofdstuk 2 hebben we het huidige sociaal contract weggedacht en hebben we een nieuw basiscontract gebouwd, geholpen door een welvaartseconomische analyse. De gedachte hierbij was: gegeven de Nederlandse context, en de breed gedeelde opvattingen over wat 'fair' is, zullen er nauwelijks mensen zijn die bezwaar zullen maken tegen de in dit contract voorgestelde ingrepen in de vrije werking van markten. En als die mensen er toch zijn, beschikken we in elk geval over een stevige welvaartseconomische analyse die goede argumenten oplevert om dit basiscontract te verdedigen.

De welvaart van mensen in Nederland is groter mét basiscontract dan zonder collectief ingrijpen in de vrije werking van markten. Dit vormt een fundamentele onderbouwing van nut en noodzaak van collectief handelen.

Het basiscontract verschaft een (hard paternalistische) basis waarop gevarieerd kan worden. Veel meer dan bij het basiscontract, spelen politiek-maatschappelijk voorkeuren een rol bij de waardering van de kanspakketten. Dat deze voorkeuren een rol spelen in de eindafweging wil uiteraard niet zeggen dat er niet op een systematische manier over kan worden nagedacht. Dit was onze opdracht in hoofdstuk 3.

In het derde hoofdstuk hebben we kanspakketten gemaakt, afspraken bovenop het basiscontract, vormgegeven als antwoord op drie vragen.

- Vraag 1: Wil het collectief weinig of veel herverdeling van inkomen via de belastingen?
- Vraag 2: Wil het collectief al dan niet extra kansen bieden aan de contractanten?
- Vraag 3: Als het collectief extra kansen wil bieden, op welke wijze wil het dan het gedrag van de contractanten beïnvloeden? Door middel van verleiding, sturing of dwang?

In dit slothoofdstuk kijken we terug op de geleerde lessen. We doen dat op twee (abstractie)niveaus. In paragraaf 4.3 vertalen we de lessen naar zo concreet mogelijke aanbevelingen aan Nederland. Eerst reflecteren we op het verrichte denkwerk op een abstracter niveau.

4.2 Welke lessen leren we?

Aan deze studie hebben we, los van voor- en nabereiding, een half jaar intensief gewerkt. Gedurende het denkproces leerden we een aantal lessen, zowel over het denkproces zelf als over ons sociaal contract. We vatten de geleerde lessen hieronder puntsgewijs samen.

Les 1: Denken in termen van een sociaal contract tussen burgers heeft meerwaarde boven overheidsdenken

De overheid moet zus, of de overheid moet zo. We zijn in (beleids) discussies in Nederland sterk gewend geraakt aan het denken in termen van markten (waar zich problemen voordoen) en een overheid als oplossende partij, soms met en vaak ook zonder oog voor overheidsfalen. In deze studie hebben we de overheid op de achtergrond geplaatst en het sociaal contract als model gebruikt. We hebben dat als nuttig ervaren en wel omdat:

- Zo denken benadrukt dat het sociaal contract een verzameling afspraken is tussen alle betrokkenen in Nederland. We zitten samen in de schuit.
- Zo denken benadrukt dat alle betrokkenen rechten kunnen of moeten krijgen maar ook plichten aangaan.
- Zo denken benadrukt dat het recht voor de één vaak een plicht is voor de ander.
- Zo denken helder maakt dat er een groep contractanten is; het geeft mensen van buiten de groep (die lid willen worden) en vertrekkers (die de groep willen verlaten) een eigen positie.
- Zo denken meer nadruk legt op mensen en minder op systemen.

Het nut van de manier van denken wordt nog sterker als gedurende het denkwerk de ‘sluier van onwetendheid’ van John Rawls in het achterhoofd gehouden wordt. Dat betekent: denk na over een sociaal contract zonder van tevoren je eigen positie te kennen.

Les 2: Denken in termen van markt- en overheidsfalen heeft meerwaarde

Nagaan wat verkeerd gaat op een vrije markt en die problemen tegen aanvaardbare kosten proberen collectief op te lossen is een stevig beginpunt voor het nadenken over collectieve afspraken. Zo'n analyse leidt zelden tot het laatste woord, maar het zou wel vaker het eerste moeten zijn. De welvaartsanalyse is goed ingeburgerd bij (Haagse) beleidsmakers, maar verdient consequentere toepassing. Dit kan helpen voorkomen dat een mondige groep een probleem weet te promoveren tot een maatschappelijk probleem dat om overheidsingrijpen (of budget) vraagt.

Les 3: Denken in termen van een nieuw basiscontract heeft meerwaarde

Deze les ligt in het verlengde van les 2. Uit onze analyse in hoofdstuk 2 blijkt dat er zowel lange systemen zijn die nu al, grosso modo, langs welvaartseconomische lijnen zijn opgebouwd en kunnen worden begrepen. Maar ook dat er systemen zijn waarin de logica zoek is. Dat is een waardevol inzicht.

Opnieuw beginnen (met denken over een basiscontract) helpt ook omdat het abstraheert van de ontstaansgeschiedenis van systemen. Dat de huidige inrichting van systemen historisch goed verklaarbaar is, wil uiteraard niet zeggen dat die inrichting ook logisch in elkaar steekt. In het verlengde hiervan helpt denken in termen van een nieuw basiscontract om los te komen van gevestigde belangen.

De werkwijze benadrukt dat ook afspraken die ooit verstandig en vooruitstrevend waren over de houdbaarheidsdatum kunnen zijn. Oude afspraken die niet meer werken moeten we willen opruimen.

Een basiscontract kan dienen als een referentiepunt voor verdere studie en debat. Zijn er aanvullende maatregelen denkbaar die de afruilgrens tussen inkomen en inkomensgelijkheid doen opschuiven? Moet het basiscontract dus worden uitgebreid? En als aanvullende maatregelen dat niet doen, waarom zijn die per saldo dan toch aantrekkelijk voor het collectief?

Les 4: Problemen tussen systemen in het huidige contract zijn (mede) het gevolg van de omvang, de stapeling en de ondoorzichtigheid ervan

Het huidige sociaal contract is omvangrijk (zowel in de mate van dwingendheid van de voorschriften, als in de hoeveelheid ermee

gemoeide euro's) en onoverzichtelijk (zowel in termen van rechten en plichten voor het individu als in de manier waarop kosten, inkomen en vermogen worden herverdeeld). Het basiscontract is nog steeds dwingend, maar beperkter in omvang; is wél helder over rechten en plichten en transparant over herverdeling. Toevoeging van kanspakketten compliceert enigszins, maar niet veel. Wat hierbij tijdens het denken is opgevallen is dat de afstemming tussen de systemen in het basiscontract (al dan niet met kanspakketten), ofschoon niet moeiteloos, wel veel eenvoudiger is. De huidige afstemmingsproblemen tussen systemen zijn dus mede het gevolg van de omvang ervan, de stapeling en de ondoorzichtigheid. Het spreekwoord 'snoeien doet bloeien' lijkt hier van toepassing.

We zouden er daarom goed aan doen in Nederland voor de 21ste eeuw te werken aan een nieuw sociaal contract dat eenvoudiger, transparanter en bescheidener is.

Les 5: We moeten kiezen welke vormen van gelijkheid we het belangrijkst vinden

In het verlengde van les 4: we zijn door deze studie nadrukkelijk met onze neus op het feit gedrukt dat lange systemen tjokvol gelijkheidsidealen zitten, en dat al deze idealen zo goed en kwaad als het gaat zijn geoperationaliseerd en zijn omgezet in afspraken. Het tegelijkertijd nastreven van, zeg eens, honderd gelijkheidscriteria compliceert het maken van heldere afspraken enorm. We zouden er daarom goed aan doen in Nederland de vraag te beantwoorden: welke vormen van gelijkheid vinden we in het bijzonder van belang? We hebben, anders gezegd, een hiërarchie nodig. De belangrijkste vormen van gelijkheid zouden we dan moeten nastreven, andere verschillen accepteren. In hoofdstuk 3 van deze studie hebben wij er vijf uitgekozen waarvan wij denken dat die het meest van invloed zijn op de mate waarin mensen een economie als eerlijk ervaren, zowel individueel als bezien vanuit het collectief. Hiermee hebben we deze discussie niet willen sluiten – integendeel – maar willen laten zien dat het kan. Andere selecties zijn uiteraard mogelijk, maar een selectie maken draagt wel bij aan begrijpelijk beleid.

Les 6: We kunnen meer doen met gedragswetenschappelijke kennis

Het huidige sociaal contract stoelt op dwang en prijsprikkels. In het basiscontract maken we – op een lager ambitieniveau – óók gebruik van dwang, in combinatie met informeren. Maar in de kanspakketten in hoofdstuk 3 hebben we gewerkt met

uiteenlopende beïnvloedingstactieken, variërend van verleiden tot sturen en dwang. Dit is een rijk arsenaal dat meer ruimte biedt aan maatwerk en individuele keuzes dan het standaardrepertoire. Het is de moeite waard dit vruchtbare maar deels onontgonnen terrein in gebruik te nemen.

Les 7: Beperkte standaardcontracten zijn een middel om heterogeniteit te faciliteren

Bij het opstellen van het basiscontract en de kanspakketten hebben we veelvuldig gebruik gemaakt van standaardcontracten en standaardpolissen om marktfalen op te lossen. Standaardcontracten zijn een probaat middel om (financiële en niet-financiële) transactiekosten terug te dringen, en alleen daarom al interessant. Zo kunnen ze worden gebruikt in bijvoorbeeld de woningmarkt. Als standaardcontracten, zoals polissen, een bescheiden omvang hebben, zijn ze ook een manier om heterogeniteit te faciliteren en tegelijkertijd de basis op orde te hebben, bijvoorbeeld in pensioen, sociale zekerheid en zorg. En standaardcontracten kunnen ook helpen de wensen (en grenzen) van het collectief tot uitdrukking te brengen. Een beperkt boeket standaardcontracten op de arbeidsmarkt kan deze tegelijkertijd doorzichtiger en eenvoudiger maken. Zo kunnen we voorkomen dat werkenden contractuele afspraken maken die hun belangen schaden. Bijvoorbeeld omdat zij contracten niet goed kunnen doorgronden.

Les 8: In een nieuw sociaal contract ligt meer nadruk op werken

Alle contractanten profiteren, zowel in het huidige sociaal contract als in de sociale contracten die in deze studie zijn ontwikkeld, van de zaken die het collectief regelt. Iedere contractant plukt, ten eerste, de vruchten van de productie van publieke goederen, van straatverlichting en defensie tot openbaar bestuur en politie en justitie. Iedere contractant profiteert, ten tweede, van de risicosolidariteit in verzekeringen tegen zorgkosten, tegen inkomensverlies en van de risicosolidariteit in pensioenregelingen. Ieder van de contractanten profiteert, ten derde, van de inkomenssolidariteit die vorm krijgt in het belastingstelsel. En ieder lid van de contractgemeenschap profiteert, ten vierde, van publieke uitgaven aan onderwijs, aan de inkomensvoorziening en aan de brede maatwerkvoorziening voor pechvogels met onherstelbare schade aan hun menselijk kapitaal.

Als gezegd (les 1 hierboven) benadrukt het denken in termen van een sociaal contract de idee dat er in de gezamenlijkheid van de contractpartners rechten én plichten zijn. En dat rechten niet kosteloos zijn, maar altijd moeten worden betaald. Een nieuw sociaal contract – hoe dit verder ook precies wordt vormgegeven – herstelt daarom de band tussen dit genieten van de vruchten van de collectieve afspraken en het bijdragen aan de kosten hiervan. Contractanten moeten, indien dit enigszins mogelijk is, een bijdrage leveren aan de collectieve kas. Dit impliceert dat de hoofdregel is: contractanten werken, leveren een bijdrage aan de productie van goederen en diensten.

In het huidige contract ligt veel nadruk op herverdeling van, in brede zin, consumptiemogelijkheden. Dit is afgedwongen solidariteit. Er zijn betalers en er zijn ontvangers. De betalers worden door het collectief gedwongen hun financiële bijdrage te leveren, maar omgekeerd stellen we maar in beperkte mate eisen aan de ontvangers. Anders gezegd: het huidige contract is asymmetrisch. Deze asymmetrie, zagen we in hoofdstuk 1, is een van de factoren om rekening mee te houden bij het nadenken van een nieuw contract. Asymmetrie is als een kruik: hij gaat te water tot-ie barst.

Les 9: In een nieuw contract ligt meer nadruk op (duurzame) inzetbaarheid

Analoog aan de redenering in les 8, zal in een nieuw sociaal contract ook meer nadruk moeten liggen op leren en gezondheid, of breder, op menselijk kapitaal. Het is voor alle contractanten van belang dat mensen hun arbeid duurzaam kunnen inzetten in de productie-processen in de economie, en zo een arbeidsinkomen te verdienen. Een economie met meer menselijk kapitaal, plukt hiervan de vruchten in termen van productiviteits- en inkomensgroei. Maar ook breder bekeken heeft het collectief belang bij mondige, zich emanciperende en goed geïnformeerde burgers.

Investeren in mensen bespaart hiernaast contractkosten. Wie ophoudt inzetbaar te zijn immers, komt linksom of rechtsom, ten minste gedeeltelijk ten laste van de andere contractanten. Ofwel in de vorm van een hogere premie voor de inkomensverzekering (er is tenslotte risicosolidariteit), ofwel in de vorm van hogere belastingen (er is immers een inkomensvoorziening) en mogelijk ook in de vorm van een hogere zorgpremie (risicosolidariteit). Het op peil houden van het menselijk kapitaal zodat mensen door hun eigen arbeid in hun eigen inkomen kunnen voorzien (en een bijdrage kunnen leveren aan de collectieve kas) is een collectief belang.

4.3 Welke aanbevelingen voor veranderingen van het sociaal contract vloeien hieruit voort?

Nederland hoort, internationaal vergeleken, tot de wereldtop. Neem een lijstje, en Nederland staat ergens in de bovenste regionen: inkomen per hoofd van de bevolking, arbeidsproductiviteit per gewerkt uur, aantal jaren (gezonde) levensverwachting, geluk van de inwoners, aantal gevolgde scholingsjaren, persoonlijke vrijheden, gelijkheid van de inkomensverdeling. Noem een maatstaf, en Nederland scoort goed.

Onze analyse laat zien dat er desondanks volop ruimte is voor verbetering. Het gaat hierbij dus niet om veranderingen van 'slecht' naar 'matig', maar om het type 'goed' naar 'uitstekend'. Dit wil niet zeggen dat de potentie voor welvaartsverbetering klein is. Met het sociaal contract in Nederland is een bedrag gemoeid van honderden miljarden euro's. Substantiële verbeteringen in het contract hebben dus grote gevolgen, waarbij ook ruimte ontstaat om eventuele 'verliezers' van een verandering te compenseren.

We doen hieronder tien aanbevelingen, die stevig zijn in de richting van de gewenste veranderingen en meer ruimte laten (voor voorkeuren) in de uitwerkingen.

Aanbeveling 1: Werk toe naar één basisarrangement voor alle werkenden

Nederland kent nu vele vormen van heterogeniteit in regelingen die wel historisch verklaarbaar zijn maar niet behulpzaam. Nederland zou moeten toewerken naar uniformering van deelcontracten, zowel waar het gaat om de deelnemers (wie doen er mee?) als waar het gaat om de inhoud van regelingen zelf (wat is er verzekerd of geregeld?). De zorgverzekering kan hierbij als voorbeeld dienen. Twee onderwerpen zouden hierbij met voorrang moeten worden aangepakt.

Pensioen: werk toe naar één uniforme (basis)pensioenpolis voor alle werkenden. Hiervoor geldt dus uniformering op de twee genoemde dimensies. Ten eerste: de deelnemers. Alle werkenden, dus ook zelfstandigen, zouden in gelijke mate verplicht aan de pensioenpolis moeten deelnemen. Ten tweede: de polissen zelf. Het doel zou moeten zijn: alle Nederlanders zijn goed voorbereid op hun oude dag. Een belangrijk middel daartoe: één Nederlandse (basis)pensioenpolis voor alle werkenden. Bovenop deze basis kunnen individuen bijsparen of zich bijverzekeren en kan ook ruimte zijn voor variatie per sector.

Sociale zekerheid: werk toe naar één uniforme inkomensverzekering. Ook hiervoor geldt uniformering op beide dimensies. Dus: laat alle werkenden in gelijke mate verplicht verzekerd zijn tegen inkomensverlies. En: maak geen onderscheid naar de oorzaak van het inkomensverlies. Het doel zou moeten zijn: alle werkenden spreiden hun inkomen op een manier die past bij hun omstandigheden en voorkeuren. Een belangrijk middel daartoe: één Nederlandse inkomens(verlies)verzekering voor alle werkenden.

Voor beide onderwerpen geldt: maak de totale loonkosten inzichtelijk voor werkenden door een einde te maken aan het onderscheid tussen 'werknemerspremies' en 'werkgeverspremies'. Een werkgever of opdrachtgever betaalt de beloning voor geleverde arbeid (de bruto arbeidskosten); werknemers of opdrachtnemers betalen premies voor hun pensioen en inkomensverzekering. Niet alleen lijkt er op basis van de aard van de verzekerde risico's geen reden (meer) te zijn voor dit onderscheid, ook komen de facto, als gevolg van evenwichtsmechanismen in de economie, alle premies uiteindelijk toch ten laste van de werkenden.

Voor beide onderwerpen geldt dat (ook) de vervangingsratio van deze basispolissen onderwerp moet zijn van politieke besluitvorming. Indien gewenst kan in beide gevallen ook een kanspakket worden ontworpen (met een hogere vervangingsratio), maar deelname hieraan zou niet moeten worden verplicht. Dit kan, onder meer, door middel van een 'opt out'.

Aanbeveling 2: Maak een integrale maatwerkvoorziening voor pechvogels

Nederland compliceert nu alle lange systemen door in elk systeem afzonderlijk maatregelen te treffen voor pechvogels, de contractanten met on- of zeer moeilijk herstelbare schade aan hun menselijk kapitaal. Deze schade kan zich al bij de geboorte openbaren, maar ook ontstaan gedurende het leven. Voorbeelden van dit type problemen vinden we bij zogeheten 'multiprobleemgezinnen', gehandicapten (fysiek en mentaal), verslaafden, mensen met een extreem laag IQ, et cetera. Deze pechvogels moeten nu tegelijkertijd een beroep doen op verschillende systemen, elk met hun eigen logica, met alle complicaties van dien, zowel voor betrokkenen als voor de uitvoeringsinstanties.

De aanbeveling is om niet langer de systemen, maar de betreffende mensen centraal te stellen, en hen dus maatwerk te bieden. Dit maatwerk geldt in de volle breedte van het sociaal contract, dus maatwerk inzake onderwijs, (oudedags)inkomen, werk, zorg,

en wonen. Het abstract geformuleerde criterium voor de deelname aan de maatwerkvoorziening is ‘mensen met onherstelbare of zeer moeilijk herstelbare schade aan hun menselijk kapitaal’. Dit is een fundamentele verandering van de manier waarop we omgaan met de zwaksten in de samenleving. Gelijke rechten op voorzieningen maken plaats voor een juiste behandeling van het individuele geval. Deze fundamentele verandering vereist uiteraard een even fundamenteel debat. De hoofdgedachte dient uiteraard nader uitgewerkt en geoperationaliseerd te worden. Hierbij moeten we het beoogde doel helder voor ogen houden: om als collectief, beter dan nu lukt, te zorgen voor het welbevinden van de kleine groep mensen met serieuze pech in hun leven.

Aanbeveling 3: Richt de bijstand in op werkhervatting

De maatwerkvoorziening (aanbeveling 2) maakt het mogelijk de inkomensvoorziening bijstand te transformeren tot een voorziening ingericht op leren en werken. Tegenover het recht op inkomensondersteuning staat dan de plicht tot leren en werken. (Gaan) werken is het doel; inkomensondersteuning een middel. Het recht op de inkomensvoorziening zou dan moeten worden beperkt tot bijvoorbeeld twee jaar. Binnen deze periode is ofwel resultaat geboekt en werk gevonden; en als dit niet is gelukt is maatwerk passender.

In combinatie met aanbeveling 2 ontstaat zo een drietrapsraket:

- De basisinkomensverzekering geldt voor alle werkenden, en is via de polisvoorwaarden ingericht op werkhervatting.
- De inkomensvoorziening is voor een beperkte duur, komt voor rekening van de collectieve kas, en is óók ingericht op werkhervatting.
- De maatwerkvoorziening ten laste van de collectieve kas, ingericht op maatwerk voor pechvogels. Deze is niet ingericht op werkhervatting (dat is niet het doel), maar (hulp bij) werken kan wel deel uitmaken van de aangeboden diensten.

Aanbeveling 4: Investeer in (het behoud van) menselijk kapitaal

Een vitale, wendbare en weerbare beroepsbevolking is niet alleen een voorwaarde voor economisch succes in de 21ste eeuw, maar draagt ook bij aan de houdbaarheid van het sociaal contract. Uit voorzorg investeren in de beroepsbevolking is daarom ten principale een aantrekkelijker route dan als collectief de nazorg betalen.

Hierbij zijn twee terreinen bij voorrang relevant. De gezondheid van mensen, in het bijzonder preventie van gezondheidsproblemen. Het onderwijs: in het bijzonder het leren door volwassenen tijdens de loopbaan.

Voor beide onderwerpen geldt dat er nu in de praktijk al het nodige gebeurt. Vooral werkgevers investeren al in training en scholing van werknemers, maar vooral in mensen die al hoog zijn opgeleid, en nog relatief jong zijn. Preventiebeleid strekt zich uit van het beprijzen van voor de gezondheid schadelijke goederen (tabak, alcohol) tot vaccinatieprogramma's, bevolkingsonderzoek en gezondheidsprogramma's voor bepaalde groepen met een hoog risico op gezondheidsproblemen.

Met name bij de laatste vorm van preventie lijkt veel te winnen, maar is nog te weinig (wetenschappelijke) evidentie over de werking en kosteneffectiviteit van (mogelijke) interventies.

De aanbeveling is daarom om op beide terreinen maatregelen te nemen waarvan de kosteneffectiviteit ten minste plausibel is, waarbij op voorhand goed is nagedacht over de evaluatie van de maatregelen. Deze onderwerpen vormen het hart van wat we in hoofdstuk 3 het 'jachtgebied' hebben genoemd. In potentie is hier veel winst te boeken voor het sociaal contract, we weten alleen nog niet precies hoe dat moet. Bij onderwijs kan hierbij worden gedacht aan de invoering van een systeem van individuele scholingsrekeningen met gerichte prikkels om van het beschikbare budget ook daadwerkelijk gebruik te maken. Bovendien kan het hebben van een startkwalificatie gaan gelden als voorwaarde voor het verkrijgen van inkomensondersteuning. Bij het preventiebeleid kan worden gedacht aan een programma waarbinnen kansrijke preventieve toepassingen in de praktijk worden getest. Hier zijn veel voorbeelden van, die, ieder voor zich, klein en gericht zijn. Bijvoorbeeld: zogeheten 'Kanjertrainingen' die kinderen helpen met de opbouw van sociale vaardigheden, cognitieve gedragstherapie voor werknemers met een grote kans op depressie en hiermee samenhangend langdurig ziekteverzuim, of 'RealFit' ter bestrijding van obesitas bij kinderen.

Aanbeveling 5: Faciliteer meer variatie op de arbeidsmarkt

In de vorige paragraaf is aangegeven dat Nederland er goed aan zou doen een grotere nadruk te leggen op werken (voor eigen inkomen én ter bekostiging van het sociaal contract) dan nu het geval is. Een aantal van de andere aanbevelingen sorteert hierop ook voor. Op de arbeidsmarkt zelf valt hiertoe ook werk te doen.

De aanbeveling is dat de overheid (in goed overleg met partijen op de arbeidsmarkt) een grotere set standaardarbeidscontracten maakt, waarbinnen meer variatiemogelijkheden qua rechten en plichten is aangebracht dan nu. Partijen op de arbeidsmarkt mogen in individuele gevallen en onder strikte voorwaarden van de standaarden afwijken, maar de gedachte moet zijn dat de bulk van de arbeidsrelaties door het boeket wordt afgedekt.

We benoemen hieronder eerst een aantal belangrijke variabelen om mee te variëren en geven aansluitend enkele voorbeelden van combinaties.

Er moet kunnen worden gevarieerd met looptijd. Het zou mogelijk moeten zijn contracten te sluiten voor bijvoorbeeld vijf of zeven jaar, óók aansluitend op een jaarcontract.

De contracten kunnen variëren met de 'spaarcomponent' (wat we nu ontslagvergoeding noemen). Het zou mogelijk moeten zijn een contract te sluiten mét spaarcomponent (werknemer krijgt na beëindiging van het contract de spaarsom mee, analoog aan het vakantiegeld). Maar ook om contracten te sluiten zonder sparen, bijvoorbeeld als hiertegenover een hoger uurloon staat.

In alle contracten zou standaard aandacht moeten zijn voor leren en ontwikkelen. Het is denkbaar dat in alle contracten wordt opgenomen dat x procent van de loonsom maandelijks op een individuele scholingsrekening moet worden gestort.

De contracten kunnen ook variëren naar risico, waarbij risico (op al dan niet kunnen werken, tijdelijkheid, et cetera) een faire prijs krijgt.

Er zouden ook contracten moeten zijn met uurlonen lager dan het huidige minimumloon om zo mensen met een lage productiviteit toegang tot de arbeidsmarkt te geven.

Het boeket arbeidscontracten op de arbeidsmarkt zou moeten worden opgebouwd als combinaties van deze (en allicht nog andere) elementen. We geven vier voorbeelden van standaardcontracten die nu niet bestaan, maar die de werking van de arbeidsmarkt zouden verbeteren.

Voorbeeld 1: Denk aan iemand die net van school komt en aan de slag wil in een beroep dat ambachtelijkheid en ervaring vereist om een vakman te worden. Denk aan een werkgever met ervaren (maar wat duurdere) werkenden die zo'n jongere graag in dienst wil nemen. Wat zou kunnen passen is een arbeidscontract van vijf jaar, met een grote scholingscomponent, maar zonder spaarcomponent. Ontbinding van de overeenkomst na 1 jaar moet mogelijk zijn.

Voorbeeld 2: Denk aan een volwassene met weinig menselijk kapitaal die een te kleine bijdrage levert aan de productie om het minimumloon te rechtvaardigen. Een werkgever met een eenvoudig uitvoerbaar productieproces wil het wel met hem proberen. Sta dan een contract toe waarin de werkgever bij aanvang maar een deel van het minimum(uur)loon betaalt, en koppel hieraan voorwaarden. Bijvoorbeeld: dat het loon in drie jaar moet worden opgetrokken naar het minimumloon; en dat werkgever en werknemer afspraken maken over scholing of training (om die loonstijging ook te kunnen rechtvaardigen).

Voorbeeld 3: Een alleenstaande academicus met jonge kinderen en een koophuis. Hij krijgt een baan in de zakelijke dienstverlening. Dan ligt het in de rede een langduriger verbintenis aan te gaan, bijvoorbeeld van zeven jaar of voor onbepaalde tijd, mét opleidingsbudget én spaarcomponent.

Voorbeeld 4: Iemand die losse 'klussen' doet. Conform aanbeveling 1 heeft ook deze persoon een pensioenpolis en een inkomensverzekering (en betaalt de bijbehorende premies). Zo iemand kan prima werken op een (veelvoud aan) contracten(en) waarin alleen iets is afgesproken over aantal uren en tarief; of waarin een afspraak is gemaakt over de prijs voor een op te leveren resultaat. Scholingsafspraken, spaarcomponent, duur van de overeenkomst zijn allemaal overbodig.

En zo voort en zo verder.

Voor de goede orde: de aanbeveling is dus niet om de arbeidsmarkt volledig te dereguleren. De aanbeveling is om de contracten op de arbeidsmarkt opnieuw te reguleren, op zo'n manier dat meer recht wordt gedaan aan de variëteit in omstandigheden van werkenden en organisaties.

Door de variëteit qua rechten en plichten te vergroten, verdwijnt het huidige strikte onderscheid qua rechten en plichten tussen werknemers en zelfstandigen. Nederlanders zijn werkenden, en zij werken op basis van een van de standaardcontracten. Het boeket hoeft uiteraard niet statisch te zijn.

Aanbeveling 6: Beperk de omvang van de zorgsector

De huidige zorgverzekeringen zijn veelomvattend en mede daarom kostbaar. De aanbeveling is om de zorgconsumptie te rationaliseren door ten minste twee maatregelen.

Ten eerste: ga door met de rationalisatie van het verzekerde pakket tot zorgdiensten met een kleine kans en grote impact. Dit impliceert dat een groter deel van de zorg reguliere consumptie

wordt. Kraamzorg en gehoorapparaten voor ouderen zijn voorbeelden van pakketonderdelen die beter tot de reguliere consumptie kunnen worden gerekend.

Ten tweede, en kwantitatief belangrijker: prikkel zorgverleners en patiënten om de baten én kosten van verschillende (be)handelingsopties in ogenschouw te nemen. Professionele vakkennis hoort net zo thuis in de zorg als medische ethiek én economie. Deze maatregel heeft als doel dat vaker gekozen zal worden om minder of soms zelfs in het geheel niet te behandelen.

Ten derde past het in de lijn van deze studie om de risicosolidariteit in de zorgverzekering te handhaven, maar de gewenste inkomenssolidariteit elders te realiseren (namelijk in het belastingstelsel).

Aanbeveling 7: Bouw de vraagstimulering in de woningmarkt af

Het collectief maakt hoge kosten voor vraagstimulering in de woningmarkt, zowel via de hypotheekrenteaftrek, de Nationale Hypotheekgarantie, de huurtoeslag als via huurprijsregulering. De baten hiervan zijn onduidelijk. De aanbeveling is om deze vraagstimulering af te bouwen. Voor de hypotheekrenteaftrek is hierin al (gedeeltelijk) voorzien. Het doel zou moeten zijn om een goed werkende woningmarkt te realiseren, waarin de prijzen de marktwaarde vertegenwoordigen.

Hiertoe kan de aftrek van de hypotheekrente (sneller) worden beperkt tot het tariefsniveau in box 3, waarna de eigen woning onderdeel moet worden van box 3. Woningvermogen is een normaal onderdeel van het vermogen van huishoudens. Als het maken van hypotheekschulden niet langer wordt gesubsidieerd zal het voor mensen ook aantrekkelijker worden hun schulden af te bouwen. In samenhang met pensioen, kan na het afbouwen van de vraagstimulering ook gekeken worden naar het samenspel tussen de hoogte van hypotheekschulden, inkomensniveaus en aflossingsverplichtingen.

De huurtoeslag kan worden beperkt in ruil voor generiekere belastingmaatregelen die inkomens aan de onderkant van de inkomensverdeling ondersteunen, los van hun woonomstandigheden. Corporaties moeten zich omvormen tot reguliere verhuurbedrijven die woningen in principe tegen marktprijzen verhuren (via standaardverhuurcontracten). De door hen af te dragen vennootschapsbelasting draagt bij aan de bekostiging van de inkomensherverdeling.

Aanbeveling 8: Hervorm de belastingen

Het belastingstelsel in Nederland is toe aan groot onderhoud. Vanuit het perspectief van het sociaal contract zijn hierbij drie dingen van bijzonder belang.

Eén: hervorming van het belastingstelsel zou moeten leiden tot een meer gelijke behandeling van verschillende vormen van kapitaal. Spaargeld en aandelen, (netto) vermogen opgebouwd in een eigen huis, pensioenvermogen, studie- en andere schulden, en geld op een eventuele individuele scholingsrekening – het zijn voor burgers allemaal vormen van vermogen die een meer gelijke behandeling vragen. Anders gesteld: bouw de arbitragemogelijkheden tussen verschillende vermogensvormen af. Het doel moet zijn: alle vormen van kapitaal worden gelijk behandeld. Dit kan technisch op veel verschillende manieren en vraagt uitwerking.

Twee: verlaag belastingen op arbeid ten koste van andere grondslagen. Het sociaal contract heeft baat bij werkenden; het belastingstelsel moet dit ondersteunen. Het is hierbij ook van belang dat de arbitragemogelijkheden verdwijnen tussen verschillende juridische vormen waarin arbeid wordt verricht. Als alle werkenden (in principe) volgens standaardarbeidscontracten werken (aanbeveling 5), is het niet nodig hen fiscaal anders te behandelen.

Drie: Bouw consumptiespecifieke toeslagen af – voor huur en zorg voorop – in ruil voor generiekere inkomensherverdeling. Volgt dezelfde redeneerlijn rond inkomensafhankelijke regelingen en specifieke aftrekposten.

Aanbeveling 9: Experimenteer, evalueer en pas aan

Juist omdat Nederland, internationaal vergeleken, op veel terreinen al zo succesvol is, vereist verdere verbetering het opdoen van nieuwe kennis over wat wél en wat niet werkt. In hoofdstuk 3 hebben we het interessante ‘jachtgebied’ geïdentificeerd: maatregelen die in potentie ook in enge zin rendabel zijn voor het collectief, zonder dat dit nu al wetenschappelijk evident is. De aanbeveling is om dit soort ideeën en maatregelen enthousiast en grondig uit te proberen en te testen. Bij gebleken effectiviteit kunnen zij onderdeel worden van het sociaal contract en anders worden weggezet in de toonkamer van afgeschoten leuke ideeën.

De aanbeveling ‘evalueer en pas aan’ is ook breder toebaar, namelijk op het hele sociaal contract. Als de omstandigheden wijzigen, of de voorkeuren van Nederlanders veranderen, of als blijkt dat bestaand beleid om een andere reden niet meer werkt,

pas het dan aan. Deze studie is hiervan een illustratie. Het sociaal contract is een levend contract.

Aanbeveling 10: Investeer in de informatievoorziening: bouw aan een burgerpolis

De overheid moet de burger gaan informeren, op een individueel niveau, over de inhoud van het (bestaande) sociaal contract. Welke plichten heb ik? Welke rechten? Het Pensioenregister en MijnOverheid.nl kunnen hierbij dienen als inspiratiebronnen en bouwstenen. De burger moet, via zijn DigiD, toegang krijgen tot zijn persoonlijke informatie. De burgerpolis kan, in een volgende ontwikkelingsfase, worden gebruikt om individuele burgers te helpen bij het nemen van complexe beslissingen, zoals over pensioen, investeringen in menselijk kapitaal, en de aanschaf van een woning, kortom, de burger helpen bij zijn financiële planning.

Tot besluit

De lijst aanbevelingen schept ruimte. In de eerste plaats door het schrappen van collectieve afspraken die we in Nederland vermoedelijk niet meer zouden invoeren als ze niet al hadden bestaan. Op de tweede plaats door de systemen waaruit het sociaal contract is opgebouwd beter op elkaar te laten aansluiten. Op de derde plaats door veel meer nadruk te leggen op menselijk kapitaal en werken.

Tot besluit stellen we vier vragen. **Ten eerste**: wat willen we doen met deze ruimte? En **ten tweede:** hoe komen we van A naar B? **Ten derde**: hoe kunnen we in Nederland het debat over deze onderwerpen vooruithelpen? **Ten vierde**: wie moet wat doen?

De ruimte die ontstaat door het sociaal contract aan te passen langs de lijnen van de aanbevelingen, kan op verschillende manieren worden gebruikt. Besluitvormers staan hierbij voor twee hoofdkeuzes. Ten eerste: geven we de contractanten de beschikkingsmacht over de middelen? Of besteden we die via het collectief? Het ligt in de lijn van deze studie om bij deze verdelingsvraag vooral de contractanten met extra middelen te bedenken (zie ook **afbeelding 1.7**). Extra bestedingen vanuit het collectief moeten zijn geconcentreerd in het ‘jachtgebied’ waar nieuwe maatregelen niet alleen bijdragen aan welvaart in ruime zin maar mogelijkerwijs ook bijdragen aan een betere afruil tussen inkomen en inkomensgelijkheid. Dat is tegelijkertijd de tweede vraag voor besluitvormers: wat willen ze aan met de inkomensgelijkheid? Het ligt niet in de lijn van deze studie om hierbij te pleiten voor méér inkomensongelijkheid. Dat is het punt niet. Het punt is juist dat door het sluiten van een

beter sociaal contract inefficiënt overheidsbeleid wordt afgebroken, waardoor ruimte ontstaat die opnieuw kan worden benut. Dit kan zowel door de contractanten in gelijke mate te laten profiteren, als door de inkomensgelijkheid juist te vergroten.

Als dit perspectief wenkend is, hoe komen we dan van A naar B? Dit is een belangrijke vraag die zich in kort bestek niet uitputtend laat beantwoorden. We hebben hier wel een paar observaties bij. Grote veranderingen kosten veel tijd, en hierbij kunnen verschillende fases worden onderscheiden. Het begint met agendering, gevolgd door debat, veelal inclusief belangenstrijd, dan volgt beleidsvoorbereiding en concretisering, en na weer een ronde debat en belangenstrijd volgt dan de besluitvorming. Vervolgens volgt de implementatie en, weer later, de evaluatie. In het geval van de verhoging van de AOW-leeftijd duurde deze cyclus grofweg 20 jaar. We bevinden ons nu naar onze waarneming pas in de agenderingsfase. Dit geldt niet voor de afzonderlijke onderwerpen (er is debat over het belastingstelsel, de woningmarkt, het onderwijs et cetera), maar wel met het expliciteren van de samenhang ertussen, met het denken in termen van een sociaal contract.

Als deze waarneming klopt, zijn voor de komende periode in elk geval twee dingen van belang.

Het eerste is 'onderzoeksprogrammering'. Wetenschappers, beleidsonderzoekers, onderzoeksinstituten en bedrijven zouden de komende jaren nader (kwalitatief en kwantitatief) onderzoek moeten doen onder de noemer van het sociaal contract.

Ten tweede: tijdens de verbouwing is de winkel gewoon open. Het is daarom belangrijk dat in de dagelijkse beleidspraktijk, juist bij grote onderwerpen, gekeken wordt naar de samenhang tussen de systemen, en naar het contract als geheel. In *Zó werken lange systemen* (2016)hebben we dit de 'systementoets' genoemd naar analogie van de uitvoeringstoets. Het idee: bij een (enigszins ingrijpend) beleidsvoorstel moet de vraag worden beantwoord: hoe beïnvloedt dit voorstel andere systemen? En kan dat beter? Zo'n 'systementoets' is een manier om in de praktijk direct met het sociaal contract aan het werk te gaan.

Wie kan welke bijdrage leveren om Nederland een beter sociaal contract te bezorgen c.q. voor Nederland betere uitkomsten te krijgen van het huidige contract? We noemen vijf concrete dingen.

Eén: Alle bestuurders, strategen en beleidsmakers in elk van de zes systemen (en de belastingen) moeten zich bewust worden van de effecten van hun regels, instituties en gedragingen op de andere systemen. Die bewustwording moet consequenties hebben voor

het gedrag, de strategie van organisaties en de gekozen samenwerkingspartners. We zijn geen zorgbestuurder, pensioenuitvoerder, arbeidsmarktstrateeg, uitkeringenverstrekker, onderwijsdienstverlener of woonbestuurder – nee, we zijn uitvoerder, denker en bestuurder van een onderdeel van één en hetzelfde sociaal contract. Dit is eerst en vooral een mentaliteitskwestie, zowel in Den Haag als in het land.

Twee: Als hoeders van het sociaal contract moeten we, ook binnen het huidige contract, op zoek gaan naar manieren om elkaar, over de domeinen heen, te helpen. Zorgbestuurders (liever dus: bestuurders van het zorgdomein binnen het sociaal contract) moeten uitkeringsverstrekkers (liever dus: bestuurders van het domein inkomenszekerheid binnen het sociaal contract) opzoeken, en vragen: lijd je schade door dingen die ik doe, en hoe zouden we dat kunnen terugdringen? En: heb je gemak van dingen die ik doe, en hoe kan ik daar meer van doen? De wedervragen zijn gelijkluidend. En dit geldt, mutatis mutandis, voor alle domeinbestuurders. Een voorbeeld van zulk behulpzaam gedrag is het project dat de Innovatietafel heeft geïnitieerd om te kijken of er nieuwe producten en diensten kunnen worden bedacht om domeinen beter op elkaar te laten aansluiten (Fransman en Gehem 2017). Soms is hierbij een beetje hulp nodig van de wetgever (zie appendix A). Behulpzaamheid over de domeinen heen beperkt zich uiteraard niet tot innovatie.

Drie: Als hoofdaannemer van het sociaal contract is het aan de overheid om het sociaal contract steeds aan te passen aan nieuwe omstandigheden en toe te snijden op de veranderende opvattingen van de contractanten. En binnen elk van de domeinen wordt hieraan ook volop aandacht gegeven. Maar ook hier geldt: kijk in de beleidspraktijk van alle dag vaker over de schutting en help elkaar. Hoe kan het onderwijsdomein meer waarde leveren aan arbeidsmarkt en sociale zekerheid? Hoe kan domein wonen behulpzamer zijn aan onderwijs en pensioen. Dit vereist, met dat lelijke woord, ‘integraal beleid’ maken.

Vier: Om het integrale denken over het sociaal contract te bevorderen zouden overheden (Rijk en gemeenten) er goed aan doen een breed, meerjarig onderzoeksprogramma op te zetten, kwalitatief én kwantitatief. Dit programma zou naast het verzamelen van meer inzicht en het nadenken over het transitieproces ook als doel moeten hebben het maatschappelijk debat te voeden met relevante feiten, analyses en gevolgtrekkingen. De contractanten immers, beslissen uiteindelijk via ons politieke systeem, over de aanpassingen in het sociaal contract.

Appendix: Extra ideeën voor een beter contract vanuit Innoveren binnen lange systemen

Deels voorafgaand en deels gelijktijdig met het 'macro-project' dat in deze studie centraal staat, is door De Argumentenfabriek ook een 'meso-project' uitgevoerd. Dit project, *Innoveren binnen Lange Systemen*, had als centrale vraag: "Welke innovaties kunnen wij binnen de bestaande lange systemen binnen twee jaar realiseren om de uitkomsten van de lange systemen te verbeteren?"
Het eindresultaat van het meso-project bestaat uit 15 kansrijke ideeën waarvan er negen nader zullen worden uitgewerkt door partijen betrokken bij de Innovatietafel.

Het meso-project beschouwde de huidige inrichting van de lange systemen dus primair als een vaststaand gegeven. Echter, systemen bevatten ook geboden en verboden van een technische aard die potentieel wenselijke innovaties onrechtmatig, en daarom onmogelijk maken. Dat zou de creativiteit en de scope van het project onnodig hebben beperkt. Innovaties die kleine wetswijzigingen rond systemen vereisen, wilden we daarom toestaan binnen het meso-project. Een wetswijziging is als 'klein' aangemerkt als die niet leidt tot herverdeling tussen groepen in de samenleving en niet leidt tot een merkbaar begrotingsbeslag bij de overheid.

Tijdens het project zijn ook ideeën geopperd die wel een grote wetswijziging vereisen of herverdeling impliceren. Deze vielen daarom af voor het meso-project. Om die ideeën niet verloren te laten gaan is met de deelnemers van het meso-project afgesproken om de ideeën door te leiden naar het macro-project. De exacte werkwijze van het macro-project is echter gedurende het project ingevuld. Het macro-project koos daarbij voor een werkwijze waarbij langs de lijnen van fundamentele principes de opties voor een geheel nieuwe opzet van het sociale contract in kaart zijn gebracht. Het uitgangspunt voor deze fase was niet meer om direct al in kaart te brengen welke geleidelijke herzieningen mogelijk zijn, maar het in kaart brengen van mogelijkheden tot een geheel nieuwe opbouw. Het eindplaatje werd geschetst. Hoe een overgang te realiseren naar nieuwe systemen vanuit de huidige situatie kan in een volgende fase plaatsvinden.

De meer concrete en kleinere macro ideeën uit het meso-project konden daarom niet direct gebruikt worden, omdat ze uitgaan van een wijziging in een systeem waarbij de andere systemen min of meer constant blijven. Daarom zijn ze niet verder uitgewerkt in deze fase. Ze sluiten wel veelal goed aan bij de aanbevelingen die het resultaat zijn van het macro-project en die in hoofdstuk 4 van dit boek zijn opgenomen. Ze vormen daarmee mogelijkerwijs een volgende stap in het vervolg op het macro-project. Om een indruk te geven zijn een aantal ideeën hieronder toegelicht. De volledige lijst van ideeën is beschikbaar bij De Argumentenfabriek.

De ideeën uit het meso-project die kleine wetswijzigingen vergen zijn opgenomen in het Boek *Innoveren binnen Lange Systemen*, dat te downloaden is op de website van De Argumentenfabriek. De benodigde wetswijzigingen zijn nog niet op detailniveau uitgewerkt, dat vormt onderdeel van de nadere uitwerking van de geselecteerde ideeën.

Maak een opt-out regeling voor pensioen voor mensen die vanuit werknemerschap zzp'er worden

Het aantal zzp'ers zonder of met een te kleine pensioenvoorziening is hoog en groeiend. Daarnaast is een individuele pensioenvoorziening ook iets duurder dan een collectieve wat de drempel om individueel een verzekering af te sluiten verhoogt. In potentie kan dat leiden tot een verhoogd beroep op sociale zekerheid en toeslagen in de toekomst na pensionering. Deze aanpassing kan het aantal zzp'ers met geen of een te kleine pensioenvoorziening verminderen.

Het idee is dat werknemers die zzp'er worden, deelnemer blijven in het fonds bij vertrek. Alleen een actieve handeling van de zzp'er (de opt-out) maakt dat zij het fonds echt verlaten. Dit is een vorm van nudging die tot betere resultaten leidt dan een opt-in. Wie daadwerkelijk kiest voor een opt-out wordt daarna ook niet meer toegelaten tot het fonds (tenzij de persoon weer werknemer wordt). Het belang van de eenmalige keuze wordt daarmee onderstreept. De verzekeringscomponenten van de pensioenregeling zorgen ook voor een lager beroep op sociale zekerheid bij life events zoals arbeidsongeschiktheid of vroegtijdig overlijden.

Stel verhuurders vrij van de verhuurderheffing voor zover ze investeren in levensloopbestendige woningen

Met name in de binnensteden, in de verouderde gestapelde bouw, is het levensloopbestendig maken van woningen relatief

kostbaar. Het niet of te laat aanpassen van de woning leidt veelal tot een hogere behoefte aan zorg met de daarbij gepaard gaande kosten. Het omvormen van de verhuurderheffing tot een sturend beleidsinstrument kan deze kosten verlagen.

Het idee is om verhuurders gedeeltelijk te compenseren middels een lagere afdracht van de verhuurderheffing voor het aanpassen van bestaande woningen. Door te werken met normbedragen per aanpassingssoort en per woning kunnen de uitvoeringskosten beperkt blijven.

De overheid keert de overwaarde van het huis uit om langdurige zorg te betalen en verrekent dit met de erfenis

Veel ouderen beschikken over vermogen dat draagkracht oplevert om zelf de eigen langdurige zorg te betalen, echter dit vermogen is veelal illiquide omdat het vast zit in de eigen woning. Een eigen bijdrage met als grondslag het vermogen in de eigen woning leidt tot 'liquidatiedwang'. Huishoudens worden gedwongen tot het aangaan van een lening, wat niet altijd mogelijk is, of worden gedwongen tot verhuizen, wat om vele redenen onwenselijk is. Het geheel ontzien van het eigen vermogen maakt de grondslag voor financiering van de langdurige zorg veel smaller, waardoor elders de premies of belastingen moeten worden verhoogd en het ontzien van de eigen woning kan daarom ook worden opgevat als een subsidie op de erfenis. Jongeren betalen dan via hun bijdrage aan de zorg de erfenis van andere jongeren.

Het idee is dat de overheid de eigen bijdrage aan de langdurige zorg voorfinanciert met als grondslag een deel van de overwaarde van de eigen woning. Bij overlijden wordt het voorgefinancierde bedrag verrekend met de erfenis. De grondslag voor de eigen bijdragen in de langdurige zorg wordt zo verbreed. De verrekening wordt gemaximeerd op een deel van de daadwerkelijke gerealiseerde overwaarde zodat nabestaanden niet worden belast met negatieve erfenissen.

Maak het mogelijk dat deelnemers hun pensioenpremie flexibel kunnen bepalen en een deel van de premie kunnen aanwenden om de hypotheek af te lossen

Huishoudens die deelnemen in een pensioenregeling en een eigen woning hebben sparen in Nederland vaak meer dan nodig is. De vervangingsratio's bij pensionering komen dan zeer hoog uit, in veel gevallen zelfs boven de honderd procent. Tegelijkertijd leidt de hoge gedwongen spaardruk tot een zware last op

het besteedbaar inkomen in het kruispunt van het leven, als huishoudens ook de lasten van opgroeiende kinderen moeten dragen. Huishoudens worden daardoor ook illiquide, waardoor ze moeilijker buffers kunnen opbouwen voor tegenslagen of life events als werkloosheid en echtscheiding. Dat heeft ook effecten op de consumentenbestedingen, die sterk cyclisch zijn gebleken bij een crisis.

Het idee is om pensioendeelnemers in staat te stellen een deel van hun pensioenpremie in te zetten om de hypotheek geleidelijk af te lossen. Dat kan netto, waarbij eerst belasting wordt afgedragen, of bruto, waarbij wordt afgerekend bij de verkoop van het huis. Om te voorkomen dat het vermogen wordt 'verjubeld' kan ook worden gekozen voor het Zwitserse systeem, waarbij bij verkoop van het huis de opbrengst wordt teruggestort in het pensioenfonds.

Lijst afbeeldingen

Inleiding

Afbeelding 0.1 Welke thema's zijn van belang bij het nadenken over lange systemen?

Hoofdstuk 1

Afbeelding 1.1 Opbouw huishoudensinkomens
Afbeelding 1.2 Uit welke elementen bestaat menselijk kapitaal en hoe versterken die elkaar?
Afbeelding 1.3 Met welke trends en factoren houden we rekening bij het nadenken over de inrichting van lange systemen in Nederland?
Afbeelding 1.4 Toename bevolkingsgroei
Afbeelding 1.5 Afnemende economische groei
Afbeelding 1.6 Gemiddelde pensioneringsleeftijd
Afbeelding 1.7 Beschikbaar inkomen huishoudens ten opzichte van het nationaal inkomen
Afbeelding 1.8 Toenemende heterogeniteit
Afbeelding 1.9 Wat zijn de grootste uitdagingen voor Nederland rond het sociaal contract?
Afbeelding 1.10 Aan welke eisen moet een nieuw sociaal contract voldoen?

Hoofdstuk 2

Afbeelding 2.1 Welke vormen van marktfalen doen zich voor in het systeem onderwijs en hoe kunnen die worden opgelost?
Afbeelding 2.2 Welke vormen van marktfalen doen zich voor in het systeem wonen en hoe kunnen die worden opgelost?
Afbeelding 2.3 Welke vormen van marktfalen doen zich voor in het systeem zorg en hoe kunnen die worden opgelost?
Afbeelding 2.4 Welke vormen van marktfalen doen zich voor in het systeem sociale zekerheid en hoe kunnen die worden opgelost?
Afbeelding 2.5 Welke vormen van marktfalen doen zich voor in het systeem arbeidsmarkt en hoe kunnen die worden opgelost?
Afbeelding 2.6 Welke vormen van marktfalen doen zich voor in het systeem pensioen en hoe kunnen die worden opgelost?
Afbeelding 2.7 Welke vormen van marktfalen doen zich voor in bij belastingen en hoe kunnen die worden opgelost?
Afbeelding 2.8 Welke afspraken bevat het basiscontract?

Hoofdstuk 3

Afbeelding 3.1 A Welke combinaties van inkomen en inkomensgelijkheid zijn maximaal haalbaar?
Afbeelding 3.1 B Uit welke combinaties van inkomen en inkomensgelijkheid is het moeilijk kiezen?
Afbeelding 3.1 C Welke combinaties van inkomen en inkomensgelijkheid prefereren we?
Afbeelding 3.1 D Welke combinaties van inkomen en inkomensgelijkheid kiezen we?
Afbeelding 3.2 Hoe kunnen voorkeuren verschillen?
Afbeelding 3.3 Welke combinaties van inkomen en inkomensgelijkheid zijn haalbaar met het huidige contract?
Afbeelding 3.4 Welke ruimte biedt introductie van het basiscontract?
Afbeelding 3.5 Waar ligt het interessante jachtgebied voor ‘pluspakketten’?
Afbeelding 3.6 Schaal van paternalisme (nog maken)
Afbeelding 3.7 Welke combinaties van (extra) kansen en inkomensherverdeling kan Nederland kiezen?
Afbeelding 3.8 Welke nieuwe sociale contracten kan Nederland sluiten?
Afbeelding 3.9 Welke aanvullende afspraken bevatten de kansenpakketten?

Bronnenlijst

Hoofdstuk 2

1. CBS, 2015
2. CBS, 2016
3. CPB, 2016
4. CBS, 2016
5. DNB, 2017

Literatuurlijst

- Fransman, Robin en Maarten Gehem (2017), *Innoveren binnen lange systemen*, De Argumentenfabriek
- Jacobs, Bas (2008), *De prijs van gelijkheid*, Prometheus
- Kahneman, Daniel (2011), *Thinking fast and slow*, Farrar, Straus and Giroux
- Kalshoven, Frank en Silvie Zonderland (2016), *Zó werken lange systemen*, De Argumentenfabriek
- Nijboer, Henk en Bart Boon (2012), *Pension contract design and free choice: Theory and practice*, Netspar Panel Paper 27
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press
- WRR (2006), *De verzorgingsstaat herwogen; over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam University Press

Over de auteurs

Frank Kalshoven is een van de oprichters van De Argumentenfabriek. Hij heeft een veelgelezen wekelijkse column in de Volkskrant, '*Het Spel & De Knikkers*'. In 2014 publiceerde hij zijn boek *GROEILAND. Helder denken over economische bloei in Nederland*. In 2016 publiceerde hij samen met Silvie Zonderland *Zó werken lange systemen*, het eerste boek in de reeks Lange systemen.
Mail: frank@argumentenfabriek.nl

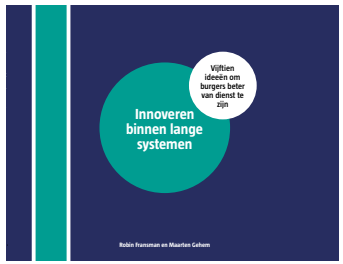
Silvie Zonderland is een ervaren kaartenmaker van De Argumentenfabriek. Ze heeft meegewerkt aan projecten op onder andere de gebieden zorg, wonen, onderwijs en sociale zekerheid. In 2016 publiceerde ze samen met Frank Kalshoven *Zó werken lange systemen*, het eerste boek in de reeks Lange systemen.
Mail: silvie@argumentenfabriek.nl

Overzicht projecten in de reeks Lange systemen

Zó werken lange systemen

Langs welke lijnen is Nederland ingericht, en hoe werkt dat?
Voor alle beleidsmakers en strategen die over de schutting van hun domein willen en durven kijken. In het land en in Den Haag. Dit boek gaat over de manieren waarop lange systemen elkaar beïnvloeden. En de manier waarop de systemen het leven van mensen sturen. Lange systemen beïnvloeden elkaar sterk en zijn slecht op elkaar afgestemd. Dat is de hoofdboodschap van dit boek. Het is feitelijk en analytisch, gericht op de huidige inrichting van onderwijs, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, wonen, zorg en pensioen. Het goede nieuws is dat er volop kansen zijn om Nederland beter in te richten. Het boek is een open uitnodiging aan de lezer om hierover mee te denken.

Voor meer informatie
www.langesystemen.nl
Of 020 – 412 4001



Innoveren binnen lange systemen

Hoe kunnen we binnen het huidige sociale contract lange systemen beter op elkaar laten aansluiten?
Dit boek neemt de bestaande lange systemen als startpunt en bekijkt de rol van uitvoerende organisaties hierbinnen, zoals: zorgverzekeraars, pensioenfondsen, banken, corporaties, maar ook onderwijsinstellingen, uitvoerders van sociale zekerheid, en arbeidsmarktintermediairs. Resultaat: vijftien innovatieve ideeën die op korte termijn kunnen worden uitgevoerd. Zoals: een ‘Funda’ voor zorg- en ouderenwoningen of één persoonlijk overzicht van alle mogelijkheden en financieringsbronnen om je bij te scholen op de arbeidsmarkt. De ideeën uit dit boek zijn de smeerolie voor het bestaande sociaal contract van Nederland.

Voor meer informatie
www.langesystemen.nl
Of 020 – 412 4001

Zó leven sociale huurders in lange systemen

Hoe werken de lange systemen uit in de praktijk van mensenlevens?
En welke kansen voor verbetering liggen hier? *Sociale huurders en lange systemen* geeft op basis van interviews met sociale huurders inzicht in de manier waarop lange systemen uitwerken in hun levens. De abstracties uit het boek *Zó werken lange systemen* worden in dit kwalitatieve onderzoek concreet. Bekijk in hoe lange systemen een rol spelen in het leven van sociale huurders en lees ideeën waarmee woningcorporaties het leven van huurders kunnen verbeteren.

Voor meer informatie
www.langesystemen.nl
Of 020 – 412 4001

Hoe kan een nieuw sociaal contract eruit zien?

Inzicht in het sociaal contract van Nederland en hoe het beter kan

Naar een nieuw sociaal contract

Kan het beter? Dat is de vraag die in deze studie centraal staat. Kan wat beter? Het sociaal contract van Nederland. Dit boek richt zich voornamelijk op de sociaal-economische hoofdstukken uit het sociaal contract. De vrijheden en beperkingen die samenhangen met onderwijs, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, wonen, zorg en pensioen. De nadruk ligt hierbij op de aansluiting tussen systemen, op het contract als geheel, en minder op de afzonderlijke hoofdstukken hierin. Hoe kan een nieuw sociaal contract eruit zien? Wat moet er minimaal in staan en welke 'kanspakketten' zijn mogelijk?

De ArgumentenFabriek