

Toekomst arbeidsmarkt en pensioen

Een verkenning voor de
langere termijn

*Klaas Bangma, Lambrecht van Eekelen, Casper van Ewijk,
Kees Kamminga, Ian Koetsier, Niels Kortleve,
Timo Lambregts, Emmie Lewin, René Sterk, Esther
Valentijn-Breedveld, Ton Wilthagen, Alice Zulkarnain*

OCCASIONAL PAPERS zijn onderdeel van de **Industry Paper Series**, worden niet beoordeeld door de Netspar Editorial Board ('**non-refereed**'), maar worden onder verantwoordelijkheid van de auteurs uitgebracht. De Occasional Papers zijn zeer actueel of functioneren als achtergrond paper bij andere Netspar publicaties.

Colofon

Netspar Occasional Paper 01, juni 2021

Affiliaties

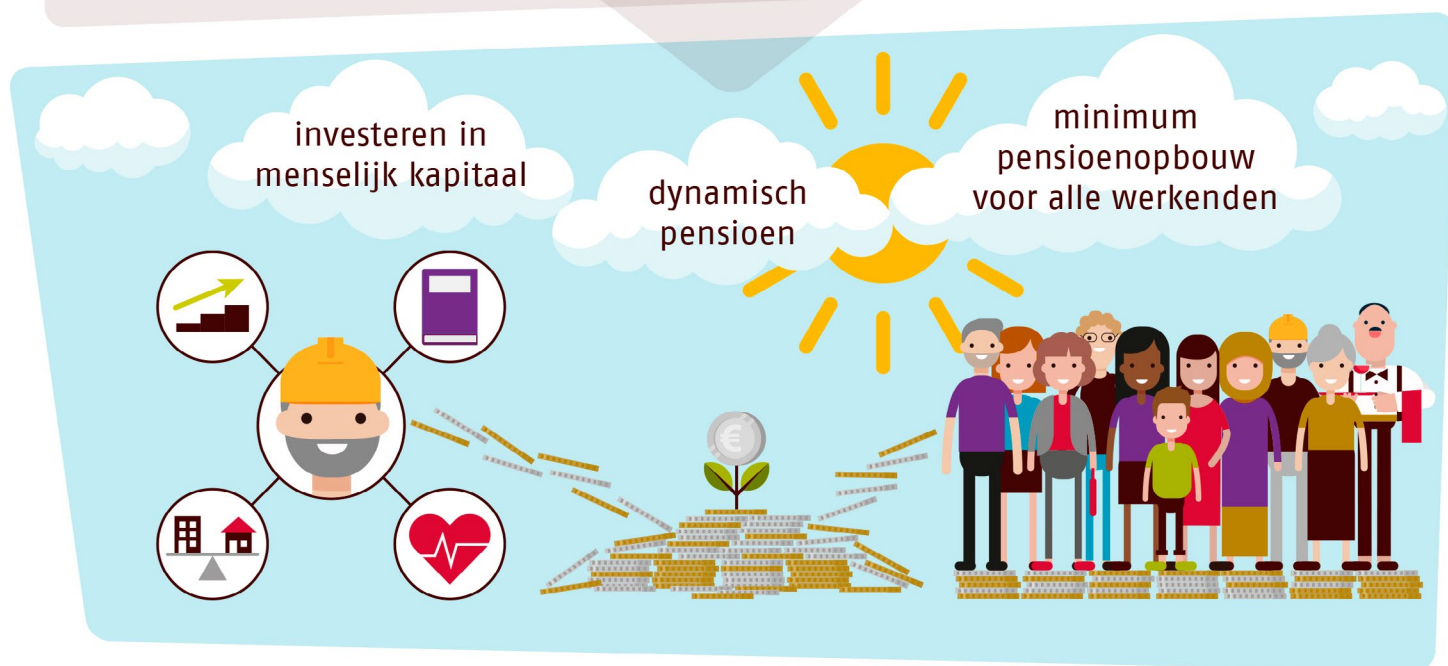
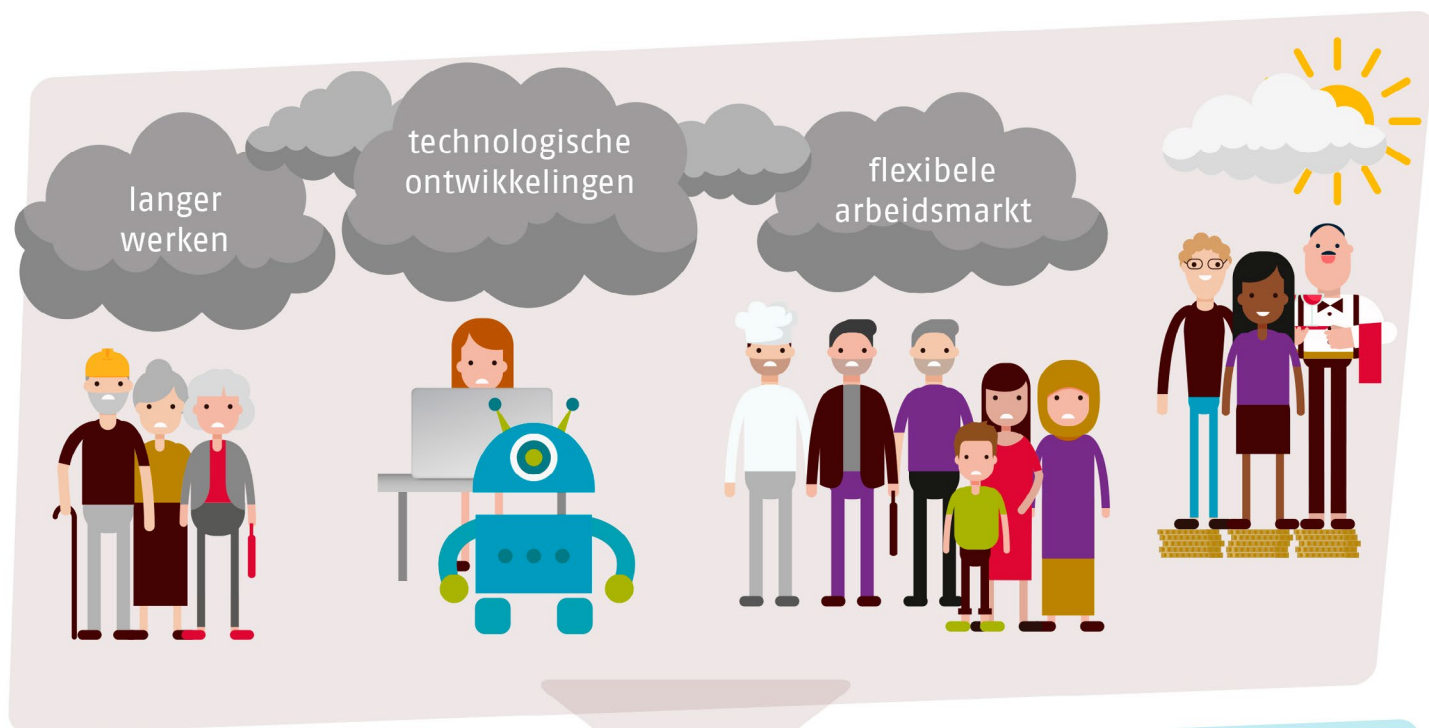
Klaas Bangma (STAR, FNV), Lambrecht van Eekelen (SVB), Casper van Ewijk (Netspar, UvA), Kees Kamminga (Aegon), Ian Koetsier (Ministerie EZK), Niels Kortleve (PGGM, voorzitter), Timo Lambregts (EUR), Emmie Lewin (PF PostNL), René Sterk (DNB), Esther Valentijn-Breedveld (PGB Pensioendiensten), Ton Wilthagen (TiU), Alice Zulkarnain (CPB, IZA)

Dankwoord

Met dank aan Didier Fouarge, Ferry Koster en Cok Vrooman voor hun waardevolle inbreng, en aan Marike Knoef (Netspar), Mathijs van Zaal (SZW) en Willibrord Kruijsen (SZW) voor het kritisch meelezen. De auteurs bedanken ook de deelnemers van de StAR (werkgroep pensioenen) aan de bijeenkomst op 4 februari 2021 en deelnemers van de bijeenkomst bij het Ministerie van SZW op 16 februari 2021.

Met dank aan Instituut Gak voor stimulering van dit onderzoek.

Netspar Occasional Papers zijn een uitgave van Netspar, op persoonlijke titel geschreven door de auteurs, en vertegenwoordigen niet noodzakelijkerwijs de visie van de werkgever(s). Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s).



INHOUD

<i>Samenvatting en beleidsopties</i>	6
<i>Veranderende omgeving: kansen maar ook risico's</i>	6
<i>Een leven lang leren en werken</i>	7
<i>Obstakels bij pensioenopbouw</i>	7
<i>Risicogroepen</i>	8
<i>Dynamisch pensioen: scharnier tussen menselijk en financieel kapitaal</i>	9
<i>Maatschappelijk Aanvaardbaar Minimaal Aanvullend Pensioen (MAP)</i>	11
<i>Versterken pensioenopbouw: inclusiviteit in lengte en breedte</i>	12
<i>Oplossingsrichtingen</i>	13
<i>Inclusiviteit in de lengte: duurzame inzetbaarheid</i>	13
<i>Inclusiviteit in de breedte: voldoende pensioenopbouw voor alle werkenden</i>	14
1 Inleiding	18
1.1 <i>Deze studie</i>	19
1.2 <i>Trends</i>	19
1.3 <i>Obstakels en risicogroepen</i>	20
1.4 <i>Pensioen: financieel en menselijk kapitaal</i>	21
1.5 <i>Wat is een adequaat pensioen?</i>	22
1.6 <i>Oplossingsrichtingen</i>	23
1.7 <i>Reikwijdte van de studie</i>	24
2 Veranderende arbeidsmarkt	25
2.1 <i>Demografie</i>	25
2.1.1 <i>Gemiddeld langer gezond, maar verschilt per individu</i>	26
2.1.2 <i>Meer mensen met migratieachtergrond</i>	27
2.1.3 <i>Gevolgen voor de arbeidsmarkt</i>	28
2.2 <i>Technologie</i>	29
2.2.1 <i>Verschuiving van taken binnen functies en de taakstructuur</i>	30
2.2.2 <i>Automatiseerbaarheid van taken</i>	30
2.2.3 <i>Winnaars en verliezers van technologische vooruitgang</i>	32
2.2.4 <i>Nieuwe organisatie van werk</i>	33
2.2.5 <i>Duurzame inzetbaarheid</i>	33
2.3 <i>Maatschappij en cultuur</i>	34
2.3.1 <i>Zelfredzaamheid en flexibilisering van arbeid</i>	34
2.3.2 <i>Vertrouwen in instituties</i>	37
2.3.3 <i>Kloof in opleidingsniveau</i>	38

3	<i>Obstakels in het bereiken van een adequaat pensioen</i>	40
3.1	<i>Obstakels bij menselijk kapitaal</i>	40
3.1.1	<i>Verschillen in ontwikkelen</i>	41
3.1.2	<i>Financiering van ontwikkelen</i>	41
3.1.3	<i>Toegang in brede zin</i>	42
3.1.4	<i>Gezond werk</i>	43
3.1.5	<i>Fricties op de arbeidsmarkt</i>	44
3.2	<i>Obstakels in pensioenopbouw</i>	44
3.2.1	<i>Werkenden die buiten bestaande pensioenregelingen vallen</i>	46
3.2.2	<i>Wel een regeling maar inadequate opbouw</i>	48
3.2.3	<i>Wel een regeling maar geen passende verdeling van premie en pensioen over de levensloop</i>	49
3.2.4	<i>Verkeerde financiële planning</i>	49
4	<i>Wie lopen risico om deze obstakels te ervaren tijdens hun levensloop?</i>	52
4.1	<i>Lageropgeleiden in de flexibele schil</i>	52
4.2	<i>Vrouwen met kinderen die niet of weinig uren werken</i>	53
4.3	<i>Mensen met een migratieachtergrond</i>	55
4.4	<i>Werkenden die herhaalbare taken uitvoeren</i>	56
4.5	<i>Werkenden met zware beroepen</i>	58
5	<i>Oplossingsrichtingen menselijk kapitaal</i>	61
5.1	<i>Financiering van ontwikkelen van menselijk kapitaal</i>	62
5.2	<i>Helpen ontwikkelen</i>	66
5.3	<i>Gezonder werken voor duurzame inzetbaarheid</i>	69
6	<i>Oplossingsrichtingen pensioen</i>	74
6.1	<i>Verbreden van pensioenopbouw naar alle werkenden</i>	75
6.1.1	<i>Stimuleren van Individuele besparingen</i>	77
6.1.2	<i>Gedifferentieerde aanpak om dekking van tweede pijler te versterken</i>	77
6.1.3	<i>Algemene pensioenplicht tot minimaal MAP-norm</i>	78
6.1.4	<i>Een aparte verplichte pensioenregeling voor alle werkenden</i>	79
6.2	<i>Maatschappelijk aanvaardbaar minimum voor het aanvullend pensioen (MAP)</i>	80
6.3	<i>Dynamisch pensioen</i>	80
6.3.1	<i>Niet-financieel Defined Contribution (NDC) pensioen nader toegelicht</i>	82
	<i>Literatuur</i>	87

Samenvatting en beleidsopties¹

Deze studie bespreekt de betekenis van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor toekomstige pensioenen en pensioeninstituties in Nederland. We vatten pensioen hierbij breed op: het gaat zowel om het financiële kapitaal – de pensioenopbouw – als het menselijke kapitaal. Het menselijke kapitaal is het verdienvermogen uit arbeid. Dat mensen tot aan hun pensioen succesvol kunnen deelnemen aan het arbeidsproces is een (noodzakelijke) voorwaarde om pensioen op te bouwen. Onderhoud van menselijk kapitaal wordt belangrijker naarmate we in de toekomst langer leven en dus ook langer actief (moeten) blijven op een dynamische arbeidsmarkt.

Veranderende omgeving: kansen maar ook risico's

Technologische ontwikkelingen hebben een grote impact op de arbeidsmarkt. Robotisering, nieuwe platforms, gig-economie en onlinewerken bieden nieuwe kansen, maar brengen ook nieuwe risico's met zich mee. Technische ontwikkelingen kunnen de inhoud van het werk verrijken en nieuwe kansen en werk bieden voor velen. Maar het kan ook sommige werkenden in problemen brengen. Bepaald soort werk kan verdwijnen en nieuw werk vraagt om andere competenties. Opvallend is dat technologie naast fysieke taken ook cognitieve taken steeds meer overneemt. Dit raakt met name de middengroepen en de werkenden in de dienstensector.

Veel veranderingen kunnen we opvangen door verschuivingen in werkzaamheden binnen bestaande functies. Maar soms zullen ook functies en banen vervallen. Bij hun zoektocht naar ander werk kunnen de getroffen werkenden anderen verdringen die minder flexibel zijn, zoals oudere werkenden en kwetsbare groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Technologische ontwikkelingen veranderen niet alleen de inhoud van veel werk, maar ook de organisatie. Er ontstaan bijvoorbeeld allerlei vormen van platformeconomie, zoals in de reisbranche, de horeca, de detailhandel en het onderwijs. Maar ook zorg thuis, en denk aan de vele zelfstandigen in de creatieve en culturele sector en in de dienstensector. Dit heeft ook gevolgen voor de arbeidsrelaties: het wordt voor werkenden eenvoudiger om direct contact te leggen met de opdrachtgever. Naast

1 Kort voor het aanbieden van dit rapport is ook het ontwerpadvies/nieuw Sociaal Akkoord van de SER gepubliceerd, met als titel 'Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving'. Dit SER advies richt zich vooral op het probleem van flexwerk en ZZP op kortere termijn. Ons rapport richt zich op de betekenis voor veranderingen op de arbeidsmarkt voor pensioen over een langere tijdshorizon. In aansluiting bij eerdere SER adviezen wordt opnieuw het belang van scholing en een leven lang ontwikkelen benadrukt, zoals wij dat ook in ons rapport doen.

de gebruikelijke werkgever/werknemer-relatie, neemt ook de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in belang toe. Het is dan niet langer altijd vanzelfsprekend dat iedereen een werkgever heeft die het pensioen regelt. Een groeiende groep dreigt buiten regelingen te vallen. Dit geeft weliswaar voor sommigen – zoals zzp'ers – meer mogelijkheden voor de gewenste eigen regie, maar het is bekend dat de meesten niet uit zichzelf tot voldoende pensioenopbouw komen.

Ook de maatschappij staat niet stil, maar hier is de ontwikkeling minder eenduidig. Enerzijds is er een trend naar meer eigen regie, maar anderzijds is er juist ook behoefte aan bescherming en ondersteuning, zeker ook bij complexe keuzes als die rond pensioenen.

Een leven lang leren en werken

De dynamiek op de arbeidsmarkt vraagt om een werkende populatie met voldoende aanpassingsvermogen. Tegelijkertijd hebben we te maken met een vergrijzende bevolking met steeds meer oudere werkenden en een kleinere instroom van jonge generaties. Dit maakt het bijhouden van kennis en vaardigheden extra belangrijk. Zeker ook als mensen met de stijgende levensverwachting ook steeds later met pensioen gaan. In het bekende boek *'100 Year Life'* schetsen Gratton en Scott (2017) een toekomst van een leven lang werken waarin we ook vaker van carrière moeten durven wisselen.

Obstakels bij pensioenopbouw

Bij de opbouw van pensioen gaat het zowel om het menselijk kapitaal als het financieel kapitaal. Bij menselijk kapitaal gaat het om het verdienvermogen uit arbeid over de arbeidslevensloop. Het hebben van werk en inkomen is een eerste vereiste om uiteindelijk voldoende pensioenvermogen op te bouwen, het financieel kapitaal. Duurzame inzetbaarheid vereist voortdurend investeren in menselijk kapitaal, gezondheid, kennis en kunde om zich als werkende steeds aan te kunnen passen aan de veranderende omstandigheden op de arbeidsmarkt. Veel mensen beschikken niet over de middelen (geld, tijd) om voldoende aan hun skills, kennis en kansen op de arbeidsmarkt te werken (hun 'menselijk kapitaal') of onderschatten de noodzaak daartoe. Werkgevers kunnen een belangrijke rol spelen bij het investeren in de arbeidsmarktperspectieven en duurzame inzetbaarheid van hun werknemers. Maar met de toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt hebben werkgevers hier maar een beperkt belang bij en hun belang bij investeren in opdrachtnemers is nog beperkter. Er is sprake van een marktfalen: de baten van de investeringen in menselijk kapitaal vallen pas verder in de toekomst wanneer die werkenden waarschijnlijk

al weer ergens anders werken. Dit 'free-rider'-probleem vraagt om coördinatie tussen werkgevers. Uiteindelijk is het immers in het belang van alle werkgevers samen dat er een goed ontwikkelde beroepsbevolking is. Vanwege dit coördinatieprobleem ligt er een belangrijke rol voor sociale partners met een vangnet door de overheid voor werkenden die buiten deze regelingen vallen.

Bij het financiële kapitaal, de pensioenopbouw, zitten de obstakels vooral bij groepen zoals de zzp'ers en werknemers waarvoor de werkgever geen (of alleen een zeer magere) pensioenregeling afsluit (de zogenoemde 'witte vlekken'). Zonder verplichte regeling slagen de meeste mensen er niet in om voldoende voor het pensioen te sparen. Naast materiële beperkingen (te weinig inkomen) ontbreekt het vaak aan voldoende financieel inzicht en zijn er ook belangrijke psychologische obstakels zoals uitstelgedrag en onderschatting van de toekomst. In de afgelopen jaren is een aantal maatregelen genomen om de pensioenopbouw voor flexwerkers en uitzendkrachten te verbeteren. Het probleem van de zzp'ers en witte vlekken is echter hardnekkig. In nieuwe sectoren als ICT en media zien we dat werkgevers minder geneigd zijn om pensioenregelingen aan te bieden. We moeten ermee rekening houden dat terugkeer naar de oude situatie waarin vooral werkgevers pensioenen regelen niet vanzelfsprekend is. We zullen andere oplossingen moeten zoeken om ervoor te zorgen dat alle werkenden voldoende aanvullend pensioen opbouwen.

Risicogroepen

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt kunnen deze obstakels verder vergroten, vooral voor bepaalde groepen. Dit rapport identificeert vijf risicogroepen die in het bijzonder bedreigd worden door de nieuwe technologieën, de stijgende pensioenleeftijd en de veranderende arbeidsrelaties:

1. Lageropgeleiden in de flexibele schil

Lageropgeleiden die werken in de flexibele schil vallen vaak buiten de bestaande regelingen voor scholing en

pensioenopbouw. Ook ontbreekt het hen aan de middelen en kennis om zelf in hun toekomst te investeren en voor voldoende pensioenopbouw te zorgen.

2. Vrouwen met kinderen die niet of minder werken

Vrouwen die vanwege de zorg voor hun kinderen – tijdelijk – minder of niet werken, krijgen vaak daarna voor langere tijd een zwakkere arbeidsmarktpositie. Deze



'kinderdip' is tegenwoordig weliswaar kleiner dan voorheen (Dillingh e.a. 2018) maar kan nog steeds voor langere tijd tot verlies aan inkomen leiden en daardoor ook lagere pensioenopbouw.

3. *Mensen met migratieachtergrond*

Mensen met een migratieachtergrond staan vaak op achterstand op de arbeidsmarkt door taalachterstand, lagere opleiding, onderwaardering van buitenlandse opleidingen en discriminatie.

4. *Routinematig werk*

Werkenden die vooral herhaalbare taken verrichten, kunnen hun werk verliezen wanneer technologie hun werkzaamheden overneemt. Hierbij gaat het ook steeds meer om cognitieve taken. Dat vormt een bedreiging voor middengroepen en werkenden in de dienstensector.

5. *Zware beroepen*

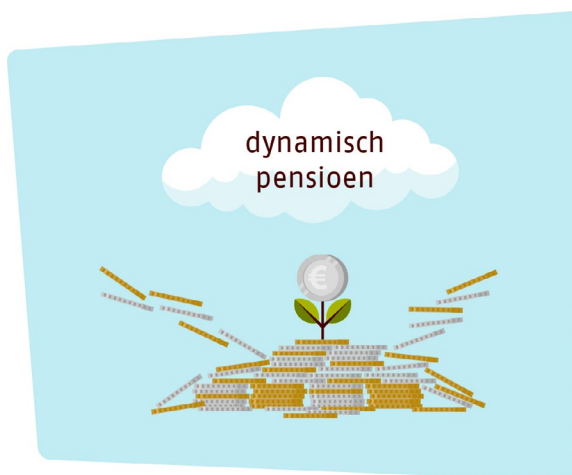
De laatste risicogroep is de bekende groep van de zware beroepen die nu al vaak moeite hebben om tot de pensioenleeftijd door te werken. Dit probleem neemt toe wanneer met de stijgende levensverwachting in de toekomst ook de pensioenleeftijd verder gaat opschuiven.

In veel gevallen zitten mensen in verschillende risicogroepen tegelijk, waardoor de risico's extra geaccentueerd worden. Figuur 1 geeft een overzicht van de risicogroepen en van de ontwikkelingen en obstakels in het menselijk kapitaal en financieel kapitaal waar zij mee te maken hebben, met verwijzingen naar de paragrafen in het rapport waar de punten worden uitgewerkt.

Dynamisch pensioen: scharnier tussen menselijk en financieel kapitaal

Om de problemen voor de geïdentificeerde risicogroepen op te lossen schetst deze studie een aantal oplossingsrichtingen.

Hierbij kijken we zowel naar het menselijk kapitaal als het financieel kapitaal. Beide kunnen we niet los van elkaar zien. Menselijk kapitaal verschaft het inkomen dat nodig is om pensioen op te bouwen. Financieel kapitaal zorgt ervoor dat mensen voldoende vermogen opbouwen om later pensioen te krijgen. Daarnaast versterkt dit ook het menselijk kapitaal door zekerheid



Figuur 1 Overzicht van risicogroepen en hun belangrijkste obstakels (met verwijzingen naar de betreffende paragrafen in dit rapport).

	Risicogroep	Obstakels in menselijk kapitaal	Obstakels in pensioenopbouw	Trends	Risico
1	Lageropgeleiden in de flexibele schil (4.1).	Financiering (3.1.2) weinig mogelijkheden, geen informeel leren, negatieve leerervaringen en voordelen onduidelijk (3.1.3), slechtere gezondheid en geen A0-pensioen (3.1.4) en vaker buiten de arbeidsmarkt (3.1.5).	Buiten bestaande pensioenregelingen vallen (3.2.1), bij flexibele contracten inadequaat pensioen (3.2.2). Als je niet of te weinig pensioen opbouwt, is het lastig zelf een financiële planning te maken (3.2.4).	Technologische trends (platformeconomie, nieuwe arbeidsrelaties) leiden tot hardnekkige witte vlekken in deelname aan pensioenregelingen (2.2). Hardnekkige kloof tussen lager- en hogeropgeleiden (2.2).	Door lagere opleiding minder kansen op arbeidsmarkt en weinig ontwikkelingsmogelijkheden in hun werk. Cumulatie van risico's over de levensloop. Vaak geen verzekering bij arbeidsongeschiktheid.
2	Vrouwen met kinderen die niet of weinig uren werken (4.2)	Weinig regelmogelijkheden (3.1.3), combinatie van arbeid en zorg (3.1.4) en vaker buiten de arbeidsmarkt (3.1.5). Bij uitzendkrachten en zzp'ers komen daarbij: geen informeel leren (3.1.3) en geen A0-pensioen (3.1.4).	Gezinnen met jonge kinderen hebben weinig financiële ruimte om vermogen op te bouwen (3.2.3).	Participatie vrouwen stijgt maar nog steeds vooral anderhalfverdienermodel waarbij de vrouw minder werkt (2.2).	Inkomensachteruitgang bij echtscheiding en overlijden partner. Bevorderen economische zelfstandigheid van vrouwen en gelijker verdelen van zorgtaken gaat langzaam, met name bij lageropgeleiden.
3	Mensen met een migratie-achtergrond (4.3)	Taalachterstand, onderwaardering buitenlandse opleidingen, lager advies voor middelbare school (4.3) leiden tot lager opleidingsniveau en minder kansen om menselijk kapitaal op te bouwen (3.1.1). Bovendien vaker buiten arbeidsmarkt (3.1.5). Bij uitzendkrachten en zzp'ers komen daarbij: geen informeel leren (3.1.3) en geen A0-pensioen (3.1.4).	Lagere aanvullend pensioen door lager inkomen. Mogelijk onvolledige AOW (4.3).	Demografische trend met groeiend aandeel mensen met een migratie-achtergrond. Bereiken komende jaren AOW-leeftijd (2.1).	Gemiddeld minder kansen op arbeidsmarkt.
4	Mensen die alleen herhaalbare taken uitvoeren (4.4)	Sectorale oriëntatie belemmert omscholing naar andere sectoren (3.1.2). Voordelen onduidelijk (3.1.3). Bij ouderen weinig terugverdiëntijd (3.1.3). Bij werkloosheid lastig om baan te vinden (3.1.5).	Gedwongen baanwisseling, lagere pensioenopbouw, risico van eerdere uitval op arbeidsmarkt.	Technologische trends maken het mogelijk om steeds meer taken te automatiseren, naast fysieke taken ook steeds meer cognitieve taken (2.2).	Baanverlies door automatisering taken, minder kansen op arbeidsmarkt.
5	Mensen met zware beroepen (4.5)	Sectorale oriëntatie belemmert omscholing naar andere sectoren (3.1.2), voordelen onduidelijk (3.1.3). Bij ouderen weinig terugverdiëntijd (3.1.3) en vaker gezondheidsproblemen die moeilijk maken om fysiek of mentaal zwaar werk te doen of een opleiding te volgen (3.1.4).	Risico van lage vervangingsratio en eerder uitvallen op arbeidsmarkt, meer beroep op A0-pensioen.	Enerzijds nieuwe technologie die fysiek zwaar werk kan ondersteunen, anderzijds vervanging door robots (2.2).	Lichamelijke problemen of stress waardoor niet meer in staat om beroep uit te oefenen. Met name zzp'ers zonder A0-verzekering en pensioen lopen grote risico's.

op lange termijn te verschaffen en werken aantrekkelijker te maken. Efficiënte organisatie van pensioenen draagt bij aan de mobiliteit op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door pensioenbreuken en andere verstorende effecten te voorkomen. Bij een dynamische arbeidsmarkt past een 'dynamisch pensioen'.

Meer direct kan een dynamisch pensioen de deelnemer ondersteunen bij het onderhouden van het menselijk kapitaal, bijvoorbeeld door – binnen grenzen – verlof voor zorg of studie mogelijk te maken of een zekere uitruil tussen pensioenopbouw en investeringen in menselijk kapitaal. Het dynamisch pensioen vormt zo een essentieel scharnierpunt tussen menselijk en financieel kapitaal.

Ten slotte kan dynamisch pensioen door beter maatwerk – ook weer binnen grenzen – rekening houden met de specifieke situatie van de werkende. Dit moet wel plaatsvinden binnen randvoorwaarden om de gewenste solidariteit van het stelsel te behouden en verkeerde individuele keuzes te voorkomen. Dat betekent dat keuzes niet ten koste mogen gaan van het Maatschappelijke Aanvaardbare Minimumpensioen (MAP, zie volgende paragraaf). Zo is het voor een zzp'er belangrijk om rekening te houden met de wisselende behoefte aan kas en ruimte die nodig zijn voor investeringen in de eigen zaak. Voor jonge huishoudens die een eigen woning aanschaffen kan – als zij voldoen aan de MAP-norm – een zekere uitruil met pensioenvermogen helpen om op korte termijn de totale financieringslast te verkleinen, bijvoorbeeld via uitruil tussen hypotheekaflossing en pensioenpremie. Uitruil tussen pensioen en de eigen woning kan onder voorwaarden ook helpen om 'oversparen' voor bepaalde groepen te voorkomen. Uit onderzoek van Knoef e.a. (2017) blijkt dat bijna een kwart van de huishoudens op een vervangingsratio uitkomt van hoger dan 100 procent wanneer ook rekening wordt gehouden met inkomens uit eigen vermogen en de eigen woning, naast het eigenlijke pensioen.

Er zijn grenzen aan de ruimte voor maatwerk binnen de aanvullende pensioenen. We moeten voorkomen dat maatwerk ertoe leidt dat mensen te weinig pensioen opbouwen of tot verkeerde keuzes worden verleid. Het ligt daarom voor de hand om het maatwerk in ieder geval te beperken tot het deel van het pensioen boven de hieronder te introduceren ondergrens voor het pensioen, het MAP. Ook kunnen uitvoeringskosten grenzen stellen aan de ruimte voor maatwerk. In een collectief stelsel is het onvermijdelijk dat het pensioen vooral gericht is op de grootste gemene deler.

Maatschappelijk Aanvaardbaar Minimaal Aanvullend Pensioen (MAP)

Belangrijk is dat alle werkenden voldoende aan het arbeidsinkomen gerelateerd pensioen opbouwen. In dit rapport introduceren wij hier een nieuwe norm voor, het *Maatschappelijk Aanvaardbaar Minimaal Aanvullend Pensioen* of, korter,

het Maatschappelijk Aanvaardbaar Minimumpensioen (MAP). Wij noemen dit “aanvullend” omdat dit pensioen de AOW aanvult en inkomensterugval beperkt voor iedereen met arbeidsinkomen. Deze norm geldt voor alle werkenden, dus inclusief zzp'ers, werknemers in de flexibele schil en andere werkenden met een tekortschietende pensioenregeling, de witte vlekken. De hoogte van dit minimum vergt een maatschappelijke afweging. Deze ondergrens moet ervoor zorgen dat alle werkenden niet teveel in inkomen terugvallen na pensionering. Bovendien zorgt het voor een zeker weerstandsvermogen om tegenvallers op te vangen, bijvoorbeeld om de periode tot de AOW-leeftijd te overbruggen wanneer men onverhoopt gedwongen wordt eerder te stoppen met werken.



Ter indicatie kan men denken aan bijvoorbeeld de helft van de huidige opbouw in de tweede pijler. Samen met de AOW komt de modale werkende dan uit op een bruto pensioen van 55 à 60 procent van het eerder verdiende loon. Voor lagere inkomens – voor wie vooral de AOW telt – ligt dit percentage hoger. Hogere inkomens komen wat lager uit, maar zij ambiëren meestal een minder hoog pensioen en hebben gemiddeld meer woning- en overig vermogen (Knoef e.a. 2017).

Versterken pensioenopbouw: inclusiviteit in lengte en breedte

De geconstateerde obstakels en risicogroepen vragen om versterking van de deelname aan pensioenregelingen gericht op inclusiviteit in de ‘lengte’ en de ‘breedte’. In de lengte in de zin dat bij een stijgende pensioenleeftijd mensen steeds langer actief moeten blijven op de arbeidsmarkt. En in de breedte om ervoor te zorgen dat ieder kan participeren op de arbeidsmarkt en voldoende pensioen kan opbouwen. Dus waar inclusiviteit in de lengte betrekking heeft op duurzame inzetbaarheid, heeft inclusiviteit in de breedte betrekking op de participatie op de arbeidsmarkt en aan de deelname aan pensioenregelingen. Het hebben van werk is immers een eerste voorwaarde voor pensioenopbouw maar er is ook een oplossing nodig voor werkenden – zzp'ers en witte vlekken onder werknemers – die nu buiten de verplichte regelingen vallen.

Oplossingsrichtingen

Op basis van de analyse van trends, obstakels en geïdentificeerde risicogroepen onderscheiden we in dit rapport de volgende oplossingsrichtingen, ingedeeld langs twee dimensies: inclusiviteit in lengte en breedte enerzijds en maatregelen gericht op menselijk kapitaal en financieel kapitaal anderzijds.

Inclusiviteit in de lengte: duurzame inzetbaarheid

Voor investeringen in menselijk kapitaal ligt een belangrijke verantwoordelijkheid bij werkgevers, sociale partners en – uiteindelijk – de werkenden zelf. Er zijn echter veel obstakels waardoor extra maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat ook alle werkenden voldoende in hun ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid investeren. Hierbij onderscheiden we drie richtingen:

- *Stimuleren en faciliteren.* Alle werkenden hebben toegang nodig tot de minimaal benodigde ontwikkelmogelijkheden om mee te kunnen blijven doen op een dynamische arbeidsmarkt. Bij de meeste werknemers ligt hier een belangrijke taak voor werk- en opdrachtgevers en sociale partners. Voor anderen kunnen beroepsverenigingen en sociale netwerken een rol spelen. De overheid kan voorzien in een vangnet om te bewerkstelligen dat alle werkenden voldoende investeren in hun duurzame inzetbaarheid, bijvoorbeeld door scholing en omscholing te faciliteren.
Ook het financieel kapitaal kan hierbij belangrijke ondersteuning bieden. Een dynamisch pensioen kan scholing en ontwikkeling faciliteren of overbelasting voorkomen door meer ruimte te bieden voor de combinatie van werk en zorg. Zo kan een dynamisch pensioen een belangrijk scharnierpunt vormen tussen financieel en menselijk kapitaal.
- *Inzicht.* De passende investering in menselijk kapitaal is per individu verschillend. Daarom is persoonlijke ondersteuning voor alle werkenden nodig om inzicht te krijgen in hun ontwikkelmogelijkheden. Loopbaanbegeleiding en skills-paspoorten kunnen hierbij een rol spelen.
- *Gezonder werken.* Blijvende aandacht voor de werkomstandigheden en preventie is essentieel om voortijdige uitval uit het arbeidsproces te voorkomen.

Meer specifiek kan worden gedacht aan de volgende **maatregelen**:

1. *Periodieke APK voor levensloopadvies.* Alle werkenden kunnen periodiek – bijvoorbeeld eens per tien jaar – gratis advies krijgen over hun toekomstige arbeids-carrière en hun pensioenopbouw. Hiermee bestaan al goede ervaringen binnen beperkte groepen. Voorstel is deze uit te breiden naar alle werkenden.

2. *Open leercultuur.* Werk- en opdrachtgevers kunnen bijdragen met een open leercultuur en gericht HR-beleid om ontwikkeling te stimuleren. Sociale partners, beroepsverenigingen en andere sociale netwerken hebben hier een belangrijke taak: voor coördinatie te zorgen om 'free-rider'-problemen te voorkomen.
3. *Arbeidscontractneutrale basis* voor investeringen in menselijk kapitaal.² Dit kan via verplichting voor zowel werkgevers als opdrachtgevers om bij te dragen aan een individuele ontwikkelrekening gericht op duurzame inzetbaarheid.
4. *Investeren in goede arbeidsomstandigheden* en preventie is een belangrijke taak voor werkgevers en opdrachtgevers. Sociale partners en andere werkgerelateerde netwerken kunnen zorgen voor coördinatie om free-rider-problemen te voorkomen, zo nodig ondersteund door verplichtstelling en wetgeving vanuit de overheid. Omdat deze maatregelen pas op termijn effect hebben, kan men overwegen voor de huidige oudere werkenden vroegpensioenering tijdelijk toegankelijker te maken, zodat mensen eerder kunnen stoppen wanneer hun gezondheid doorwerken niet meer toelaat. Ook een flexibele AOW kan bijdragen om de periode tot de AOW-leeftijd te overbruggen.
5. *Dynamisch pensioen* kan – boven de MAP-norm – bijdragen aan duurzame inzetbaarheid door scholing en ontwikkeling te faciliteren en overbelasting door zorgtaken tegen te gaan door meer ruimte te bieden voor het combineren van werk en zorg.



Inclusiviteit in de breedte: voldoende pensioenopbouw voor alle werkenden

Ook voor het financieel kapitaal onderscheiden we vier richtingen:

- *Inzicht in de financiële situatie en het belang van pensioen.* Nog meer dan bij menselijk kapitaal ontbreekt het werkenden vaak aan kennis en inzicht om de individuele financiële situatie en de benodigde pensioenopbouw te kunnen beoordelen. Hiervoor is deskundig advies onontbeerlijk. Ook is een periodieke

² Zie ook de aanbeveling van de Commissie Regulering van Werk (2020).

levensloop-APK een belangrijk instrument om alle werkenden in staat te stellen een dergelijk advies in te winnen.

- *Stimuleren/verplichten van pensioenopbouw.* Door o.a. psychologische belemmeringen sparen mensen in het algemeen uit zichzelf te weinig voor pensioen. Daarom is sturing met een meer of minder dwingend karakter nodig voor alle werkenden, dus werknemers en zzp'ers, om ten minste een zeker aanvullend pensioen op te bouwen. De meest verregaande vorm van dwang is een algemene pensioenplicht. Ook is het mogelijk om een aparte verplichte pensioenregeling voor alle werkenden te introduceren naast de huidige aanvullende pensioenen. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een 'Niet-financieel Defined Contribution'-pensioen (NDC) zoals Zweden heeft ingevoerd, een pensioen gerelateerd aan het arbeidsinkomen maar dan gefinancierd op omslagbasis. Invoering van NDC heeft ook als voordeel dat het welvaarts vaste uitkeringen kan bieden en zo pensioenen minder afhankelijk maakt van de financiële markten. Een minder vergaande vorm van dwang is 'auto-enrollment' waarbij alle werkenden – zoals in het VK – automatisch gaan deelnemen aan een pensioenregeling. Door de mogelijkheid van 'opting out' kunnen mensen kiezen voor een andere regeling of gedeeltelijk of zelfs geheel van een regeling afzien.
- *Zorgen voor een voldoende pensioenopbouw.* Voor het pensioen dat mensen ten minste zouden moeten opbouwen, introduceren wij een nieuwe norm, het Maatschappelijk Aanvaardbaar Minimale Aanvullende Pensioen (MAP). Deze grens geldt voor alle werkenden, dus inclusief zzp'ers en werkenden in de flexibele schil, en alle werknemers die nu een tekortschietende pensioenregeling hebben (witte vlekken).
- *Dynamisch pensioen.* Daarnaast stelt de veranderende omgeving ook nieuwe eisen aan de pensioenen zelf. De langere en meer gevarieerde arbeidscarrières vragen – binnen randvoorwaarden zoals MAP – om een meer flexibel, dynamisch pensioen met meer ruimte voor maatwerk. Dat is bijvoorbeeld om investeringen in menselijk kapitaal te faciliteren (in tijd of geld) en – meer algemeen – uitruil met andere vormen van vermogensopbouw (inclusief woning/hypotheek) mogelijk te maken.

In concreto komen wij uit op de volgende mogelijke **maatregelen** ter versterking van de pensioenopbouw:

1. *Verbreden van pensioenopbouw naar alle werkenden* door verder te gaan met het bestrijden van witte vlekken onder werknemers. Hiermee kunnen we al op korte termijn de deelname aan pensioenregelingen onder werknemers vergroten. De



Stichting van de Arbeid heeft in haar 'aanvalsplan' diverse suggesties gedaan, vooral gericht op bewustwording en stimulering van deelname en het bieden van de mogelijkheid voor vrijwillige aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds (Stichting van de Arbeid 2020). Recent zijn ook al een aantal maatregelen genomen, bijvoorbeeld om de pensioenopbouw van uitzendkrachten te versterken. Het onderzoeken van verdergaande maatregelen om ervoor te zorgen dat alle werkenden tenminste een pensioen tot MAP opbouwen, vraagt meer tijd. Voor zzp'ers lijkt de huidige experimenteerruimte te weinig soelaas te bieden om te komen tot een betere pensioenopbouw voor hen.³ De meest verregaande maatregel is een algemene pensioenplicht ter hoogte van MAP. Op termijn zou ook invoering van een aparte verplichte pensioenregeling voor alle werkenden een alternatief kunnen vormen, bijvoorbeeld in de vorm van een 'Niet-financieel Defined Contribution' (NDC)-pensioen of een vergelijkbare regeling. Zulk NDC-pensioen kan een basis bieden voor alle werkenden naast de huidige aanvullende pensioenen in de tweede pijler, zoals wordt voorgesteld in het nieuwe vijfpijlermodel van de Wereldbank (zie figuur 14, paragraaf 6.3.1). Dit vergt echter ingrijpende aanpassingen van het pensioenstelsel en vraagt nog om zorgvuldige afweging voor eventuele invoering. Ook zijn er vele mogelijkheden om een dergelijk NDC-pensioen vorm te geven, zowel wat betreft uitvoering (overheid, sociale partners) en invulling. Een minder vergaande vorm van verplichting is een systeem van 'auto-enrollment' waarbij alle werkenden automatisch gaan deelnemen aan een pensioenregeling met de mogelijkheid van 'opting out'.

3 De huidige zzp-pilots die SZW mogelijk wil maken lijken vanwege te beperkte experimenteerruimte vooralsnog niet succesvol te worden.

2. *Alle werkenden bouwen pensioen op tot ten minste het Maatschappelijk Aanvaardbaar Minimum Aanvullend pensioen (MAP)*. Dit vraagt om onderzoek en een maatschappelijk debat over de gewenste norm hiervan.
3. Dynamisch pensioen om pensioenen – voor het deel boven het minimum (MAP) – beter aan te laten sluiten bij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de heterogene behoeften van deelnemers, bijvoorbeeld in de vorm van:
 - *Premievakantie*: de mogelijkheid ('joker') gedurende een beperkte periode om geen of minder premie te betalen, bijvoorbeeld maximaal vier jaar, om een periode van financiële krapte te overbruggen, om ruimte te maken voor bijvoorbeeld heroriëntatie in de arbeidscarrière en carrièrewisselingen of om extra lasten voor zorg op te kunnen vangen. Dit zou een stap verder kunnen gaan door het mogelijk te maken om pensioenvermogen in te zetten voor tijdelijke inkomensvoorziening gedurende een – afgebakende – periode van scholing of heroriëntatie.⁴
 - *Uitruil van vermogens(opbouw) tussen pensioen en eigen woning* om te voorkomen dat (jonge) huishoudens onnodig krap zitten. Ook kan dit voor sommige groepen 'oversparen' voorkomen. Een voorbeeld biedt het Zwitserse model waarbij men de premie en/of een deel van het pensioenkapitaal kan inzetten voor investering in de eigen woning. Bij verkoop van de woning stort men de waarde weer terug in het pensioen.
 - *Groter bedrag ineens bij pensionering*: de mogelijkheid om een ruimer bedrag aan pensioenvermogen ineens op te nemen bij pensionering, bijvoorbeeld 20 procent (in plaats van 10 procent zoals nu is beoogd), in lijn met wat internationaal gebruikelijk is en wat de Mercer-ranglijst als standaard hanteert.
 - *Laag/hoog-optie in pensioenopbouw* om de financieringslasten te verlichten voor jongere huishoudens met hoge lasten voor kinderen en (eigen) woning.
 - *Contractinnovatie* om bestaande regelingen aantrekkelijker te maken voor zelfstandigen. Een voor de hand liggende maatregel op korte termijn is om de ruimte voor experimenten verder te vergroten om zo tot werkelijke passende regelingen te komen.

Ieder van deze opties wordt uitgewerkt in hoofdstuk 6 van dit rapport.

4 Dit zou men als een 'heroriëntatiepensioen' kunnen beschouwen.

1. Inleiding

De Nederlandse arbeidsmarkt verandert in rap tempo. Het aandeel mensen in Nederland dat een tijdelijk contract heeft of als zelfstandige werkt, steeg van 23% van het totaal aantal werkenden in 2000 naar 34% in 2017 (OECD 2019a). Daarnaast openen nieuwe technologieën, platformen, de gig-economie en robotisering ook mogelijkheden voor innovatie en economische groei. Oude activiteiten verdwijnen en er komen nieuwe voor in de plaats. De inhoud van het werk verandert en nieuwe manieren van werken en samenwerken ontstaan. Externe gebeurtenissen zoals de coronapandemie, die een flinke verschuiving naar onlinewerk heeft gegeven, versterken dit. Echter, met de nieuwe mogelijkheden ontstaan ook nieuwe risico's. De corona-uitbraak heeft de kwetsbaarheden op de arbeidsmarkt pijnlijk blootgelegd; de groeiende groep van zzp'ers en flexwerkers wordt hard geraakt door de schok van de pandemie.

Maar niet alleen de technologie brengt de arbeidsmarkt in beweging. Ook zijn wij snel op weg naar een samenleving waar oud worden eerder regel is dan uitzondering. Een lang en gezond leven is prachtig nieuws, maar vraagt ons wel na te denken over hoe we de hele arbeidslevensloop actief blijven met mogelijk meerdere opeenvolgende carrières (Gratton & Scott 2017). Tegelijkertijd staat de maatschappij niet stil en zoeken we naar een nieuwe balans tussen thuis en werk, tussen eigen regie en bescherming, tussen individu en collectiviteit en van vrijheid, privacy en controle. Al deze veranderingen leiden ertoe dat de huidige pensioeninstituten verder onder druk komen te staan en sommige werkenden nu en in de toekomst onvoldoende sparen voor hun oude dag.

Voor een goede oude dag is het belangrijk dat mensen adequaat financieel kapitaal opbouwen om na pensionering de levensstandaard te kunnen handhaven. Een eerste voorwaarde om pensioenvermogen te kunnen opbouwen is voldoende inkomen uit arbeid over het werkzame leven: het menselijk kapitaal. Echter, op de lange weg naar het pensioen liggen tal van risico's op de loer zowel bij het menselijk kapitaal (zoals werkloosheid, ziekte, leefstijl) als bij het financieel kapitaal (zoals onvoldoende sparen, tegenvallers in de beleggingen). En er bestaat een nauwe samenhang tussen financieel en menselijk kapitaal. Inkomen uit arbeid is voorwaarde om te kunnen sparen voor de oude dag. Omgekeerd is financieel kapitaal nodig om te investeren in het eigen menselijk kapitaal of inkomensschokken op te vangen. Dit vereist een samenhangende visie op de arbeidslevensloop en de pensioeninstituten.

De veranderende arbeidsmarkt heeft zijn weerslag op het pensioenstelsel. Solidariteit, bescherming van zwakkeren en ontzorgen van deelnemers zijn

kernwaarden van het pensioenstelsel en zullen dat ook blijven. Maar nieuwe werkvormen ontstaan en arbeidsrelaties veranderen en leiden tot verschuivingen in de rolverdeling tussen overheid, sociale partners en het individu. Het draagvlak voor solidariteit is constant hoog, maar wat solidariteit precies is en hoe het wordt vormgegeven ontwikkelt zich in de tijd. Bij een dynamische arbeidsmarkt past een dynamisch pensioenstelsel.

1.1 Deze studie

'Wat betekenen de huidige en toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor de pensioenen en de (pensioen)instituties in Nederland? Welke (nieuwe) obstakels kunnen ontstaan, wat betekent dat voor de risicogroepen en welke mogelijke oplossingsrichtingen zijn er?'

Deze vragen staan centraal in deze studie. Het huidige stelsel van sociale zekerheid in Nederland kent een lange geschiedenis en is vooral in de naoorlogse periode tot volle wasdom gekomen. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt dagen het stelsel nu uit. De opkomst van nieuwe vormen van werken naast de traditionele werkgever-werknemerrelatie roept nieuwe vragen op over de organisatie van onze sociale zekerheid. De Commissie Regulering van Werk (2020) onder leiding van Hans Borstlap heeft de betekenis van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor de sociale zekerheid onderzocht. Een belangrijke aanbeveling betrof het arbeidsvormneutraal maken van de sociale zekerheid. De Commissie richtte zich hierbij vooral op de arbeidsmarkt-instituties en minder op pensioen en zekerheid op de oude dag. In het afgelopen jaar heeft een Netspar-projectgroep van wetenschappers en praktijkdeskundigen zich gebogen over de betekenis van veranderingen op de arbeidsmarkt voor de pensioenen en de pensioeninstituties voor de langere termijn. Deze studie is daar het resultaat van. Hierbij gaat het om het inkomen op de oude dag in brede zin, met bijzondere aandacht voor de rol van menselijk kapitaal bij de opbouw van pensioen. De studie biedt een analyse van de veranderende arbeidsmarkt en van de kwetsbaarheden en risicogroepen die daardoor kunnen ontstaan en schetst een aantal mogelijke oplossingsrichtingen.

1.2 Trends

Uitgangspunt van de analyse zijn de belangrijke ontwikkelingen ('trends') die vaak al gaande zijn en die zich met enige waarschijnlijkheid zullen doorzetten in de toekomst. Voor deze trends kijken we tien tot dertig jaar vooruit. We richten ons op drie aspecten die van belang zijn voor de toekomst van de arbeidsmarkt: demografie, technologie en maatschappij & cultuur.

Met de stijgende levensverwachting wordt de arbeidslevensloop langer. Door de langere arbeidslevensloop moeten we ons menselijk kapitaal langer blijven inzetten. Daarvoor moeten we ons vaker instellen op nieuwe technologieën en is omscholing mogelijk vaker nodig. Tegelijkertijd vergrijst de bevolking en is er maar beperkte instroom van jonge werkenden om nieuwe taken op te pakken. Door technologische ontwikkeling ontstaan nieuwe kansen en mogelijkheden, maar kunnen ook bestaande taken en functies vervallen. Werk wordt minder tijd- en plaatsgebonden, en met de ontwikkeling van platforms en de gig-economie ontstaan nieuwe manieren van werken met nieuwe verhoudingen tussen opdrachtgevers en werkenden. Ook de maatschappij verandert, al is de richting niet eenduidig. Er bestaat een toenemende behoefte aan eigen regie, maar tegelijkertijd zijn mensen beducht om keuzes te maken en hechten zij aan zekerheid en solidariteit. De rol van sociale partners verandert, de representativiteit van vakbonden neemt af en de opvattingen over werk en zekerheid zijn niet altijd meer vanzelfsprekend. Al deze ontwikkelingen zorgen voor problemen in het huidige pensioenstelsel en vragen om aanpassingen zodat beter kan worden aangesloten op de huidige en toekomstige arbeidsmarkt.

1.3 Obstakels en risicogroepen

In het algemeen bieden de ontwikkelingen nieuwe kansen voor velen, maar ze kunnen ook risico's voor bepaalde groepen opleveren of versterken. Om te doorgronden waarom bepaalde groepen extra risico lopen, onderzoeken we welke obstakels zich voor kunnen doen bij zowel het menselijk kapitaal als de opbouw van het financieel kapitaal. Op basis van deze analyse brengen we vervolgens de risicogroepen in kaart die nu en/of in de toekomst inadequate pensioenen kunnen hebben.

Het hebben van werk is een eerste voorwaarde om aanvullend pensioen te kunnen opbouwen. Maar dat is niet voldoende. Een groeiende groep van werkenden valt nu al buiten de bestaande pensioenregelingen of heeft te maken met zeer magere pensioenopbouw. Bekende risicogroepen zijn zzp'ers, werkenden in nieuwe sectoren zoals platforms, lageropgeleiden en mensen die langere tijd niet actief zijn op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld vrouwen met kinderen). Zonder passende maatregelen kan de positie van deze groepen in de toekomst verder verslechteren. Daarnaast kunnen er ook nieuwe risicogroepen ontstaan, bijvoorbeeld als de flexibilisering van de arbeidsmarkt verder doorzet of wanneer bepaald werk door de komst van nieuwe technologie drastisch verandert of verdwijnt. Ook kunnen mensen door slechte financiële keuzes tussen wal en schip vallen, zeker als er meer nadruk wordt gelegd op eigen regie. Ook kan de stijgende levensverwachting en de daarmee stijgende

pensioenleeftijd problemen opleveren bij onvoldoende duurzame inzetbaarheid van mensen, bijvoorbeeld in bepaalde zware beroepen.

1.4 Pensioen: financieel en menselijk kapitaal

Met het stijgen van de levensverwachting en de hierboven beschreven technologische ontwikkeling wordt menselijk kapitaal steeds belangrijker. We vatten menselijk kapitaal in dit rapport op als het verdienvermogen uit arbeid, of, preciezer, de totale waarde van inkomen dat iemand naar verwachting met arbeid over diens werkzame leven verwerft.⁵ Zonder dit verdienvermogen is het niet mogelijk om een adequaat aanvullend pensioen op te bouwen. Het menselijk kapitaal vormt in die zin de basis van het financieel kapitaal. Dit kapitaal vergt permanent onderhoud via ('on the job') scholing, gezond werken en goede carrièreplanning. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid voor de werkende en de werkgever/opdrachtgever, met een vangnet door de overheid voor mensen die buiten de boot dreigen te vallen. Menselijk kapitaal is nodig om voldoende wendbaar te blijven om in te kunnen spelen op nieuwe technologieën en andere veranderende omstandigheden. Het vergroot ook de weerbaarheid om tegenvallers op te vangen, bijvoorbeeld door zo nodig langer door te werken om het pensioen aan te vullen. Het belang van investeringen in menselijk kapitaal wordt nog eens extra benadrukt wanneer door de gedaalde rente pensioen duurder wordt en het sparen voor pensioen minder effectief.

De pensioenopbouw is in Nederland verdeeld over drie pijlers: naast de AOW ('eerste pijler') en het werkgerelateerde aanvullend pensioen ('tweede pijler') gaat het ook om pensioenopbouw uit eigen besparingen ('derde pijler'), de eigen woningen etc. Het belang van ieder van deze pensioenpijlers verschilt sterk per individu en hangt ook af van de positie op de arbeidsmarkt. Voor de laagste inkomens is vooral de AOW van belang. Voor de midden- en hogere inkomens is daarnaast het 'aanvullende' pensioen belangrijk. De meeste werknemers en ook sommige beroepsgroepen nemen deel aan collectieve regelingen via de werkgever of de beroepsvereniging. Zzp'ers vallen hier echter in de regel buiten. Voor hen zijn eigen besparingen en investeringen in onroerend goed vaak de belangrijkste vorm van vermogensvorming. Veel huishoudens bouwen – naast pensioenvermogen – ook een vermogen op via de eigen woning. Niet alle groepen hebben daar echter toegang toe. Zo is het voor

5 Er zijn ook ruimere definities, waarbij het menselijk kapitaal alle dimensies – zoals kennis, competenties maar ook gezondheid – omvat die ten grondslag liggen aan het verdienvermogen. In dit rapport kiezen we voor een specifiekere definitie die beter af te bakenen is en vergelijkbaar is met het financieel kapitaal. Gedurende de levensloop neemt het menselijk kapitaal geleidelijk af en daar komt richting pensioen het financieel kapitaal voor in de plaats.

flexwerkers moeilijker om een hypotheek te krijgen en een eigen huis te kopen. Ook op deze manier kan het werk bepalend zijn voor de opbouw van vermogen voor later.

1.5 Wat is een adequaat pensioen?

Een adequaat pensioen biedt bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting en voorkomt een grote inkomensachteruitgang wanneer gestopt wordt met werken. De Europese Commissie (2018) onderscheidt drie dimensies in het begrip adequaat pensioen:

1. Bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting. Als indicator voor armoede hanteert de Commissie hierbij een besteedbaar huishoudinkomen van minimaal 60% van het mediane besteedbaar huishoudinkomen. Voor sociale uitsluiting is dat iemand in een huishouden woont dat niet kan beschikken over vier van een lijst van negen grotere uitgaven.⁶
2. Pensioenduur: levenslange tijdsduur vanaf pensioenleeftijd tot overlijden.
3. Behoud van levensstandaard bij pensionering. Hiervoor dient de vervangingsratio als indicator, dat is de hoogte van het inkomen met pensioen ten opzichte van het inkomen in de laatste jaren voor het pensioen.

In Nederland is de eerste dimensie – bescherming tegen armoede – dankzij de AOW⁷ in het algemeen geen probleem. Ook de tweede dimensie is in het algemeen goed geregeld want zowel de AOW als de aanvullende pensioenen⁸ bieden een levenslange uitkering en verzekeren zo het individueel langlevensrisico. We richten ons daarom op de derde dimensie, die van het behoud van levensstandaard. Deze dimensie staat voorop bij het aanvullend pensioen (de tweede pijler). Dit sluit aan bij het theoretisch beginsel van ‘consumption smoothing’: evenwichtige spreiding van de consumptie over het leven. Daarnaast kan het aanvullend pensioen een buffer verschaffen om tegenvallers op te vangen, bijvoorbeeld om de periode tot de AOW-leeftijd te overbruggen wanneer men onverhoopt eerder moet stoppen met werken.

Voor het aanvullend pensioen maken we onderscheid tussen wat als een maatschappelijk aanvaardbaar minimum kan worden beschouwd en het voor het individu

6 Gemeten met AROPE-indicator voor 65-plussers (zie <https://www.eapn.eu/what-is-poverty/how-is-poverty-measured/>).

7 De AOW verschaft een vast inkomen aan iedereen boven de AOW-leeftijd. De enige eis is dat de opbouw afhankelijk is van het aantal jaren dat iemand in Nederland heeft gewoond. Voor AOW'ers in Nederland die na een onvoldedige AOW-uitkering onder het sociaal minimum uitkomen, bestaan er aanvullende regelingen

8 Banksparen is de uitzondering, met een maximale uitkeringsperiode van 20 jaar, en lijfrentes kennen een minimale uitkeringsperiode van 20 jaar.

gewenste, optimale niveau. Voor maatschappelijk minimum introduceren we het '*Maatschappelijk Aanvaardbare Minimum Aanvullende Pensioen*' (MAP). Dit minimum moet ervoor zorgen dat werkenden er bij pensionering niet te veel op achteruitgaan en voldoende flexibiliteit behouden om tegenvallers te kunnen opvangen. Men kan dit minimum aanvullen tot het gewenste niveau door het collectieve pensioen in de tweede pijler en de individuele besparingen in de derde pijler.

Hoe hoog het hele pensioeninkomen uiteindelijk moet zijn hangt nauw samen met andere instituties, zoals de voorzieningen voor ouderenzorg en het sociaal kapitaal.⁹ Knoef e.a. (2017) laten zien dat in Nederland dankzij de AOW naar schatting slechts 5% van de laagste inkomensgroep een bruto vervangingsratio van lager dan 70% bereikt. Hoe hoger het inkomen, hoe groter het aandeel huishoudens dat op een bruto vervangingsratio van lager dan 70% uitkomt. Dit lagere getal sluit ook aan bij de behoeften die deelnemers zelf aangeven: mensen met een lager inkomen verlangen in het algemeen een hogere vervangingsratio dan mensen met hogere inkomens. Voor veel mensen met hogere inkomens is inkomensachteruitgang bij pensionering minder een probleem. Voor de laagste inkomens wordt de AOW vaak aangevuld met toeslagen (zoals voor huur en zorg).

1.6 Oplossingsrichtingen

Na de inventarisatie van obstakels en risicogroepen onderzoeken we wat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt betekenen voor de inrichting van de pensioeninstituties. Hoe kunnen mensen in de toekomst een adequaat pensioen opbouwen? We bespreken mogelijke oplossingsrichtingen gericht op inclusiviteit in de breedte (alle werkenden) en lengte (duurzame inzetbaarheid). Deze oplossingsrichtingen kunnen betrekking hebben op zowel het versterken van het menselijk kapitaal als het realiseren van voldoende pensioenopbouw (financieel kapitaal). Daarbij kunnen verschillende actoren een rol spelen: individu, werkgever, overheid, sociale partners en andere sociale verbanden. Ook kunnen verschillende maten van vrijwilligheid worden onderscheiden, van zachte stimulering (bijvoorbeeld met financiële prikkels) tot meer dwingende keuze-architectuur (bijvoorbeeld auto-enrollment), tot en met verplichte regelingen.

9 Zoals de mate waarin men kan terugvallen op kinderen en omgeving. Het sociaal kapitaal is zeker belangrijk maar valt buiten het kader van deze studie.

1.7 Reikwijdte van de studie

Voor de studie is enige afbakening nodig. Zo is naast financieel en menselijk kapitaal ook het sociaal kapitaal belangrijk voor de oude dag. Daarbij gaat het om het sociale netwerk en de mogelijkheid om te blijven participeren in de samenleving. Sociaal kapitaal hangt nauw samen met de directe omgeving van mensen: het gezin, de familie, vrienden en buren. Onze studie richt zich vooral op de opbouw van het financieel en menselijk kapitaal gedurende het werkende leven en laat het sociaal kapitaal buiten beschouwing. Ook de ondersteuning door de overheid via bijvoorbeeld de medische en langdurige zorg en wonen valt buiten het kader van de studie. We beperken ons tot de directe bronnen van inkomen na pensionering en de opbouw van het pensioen gedurende het arbeidzame leven.

Ook voor het menselijk kapitaal is enige afbakening nodig. Het is bekend dat omstandigheden zeer vroeg in het leven (voorschoolse periode) van grote invloed zijn op de arbeidslevensloop en het inkomen in de rest van het leven. Ook de vervolgoeuzes in het onderwijs kunnen beslissend zijn voor levenspad, kansen op de arbeidsmarkt, inkomen en – via de leefstijl – ook de gezondheid en levensverwachting. In deze studie nemen we het onderwijsstelsel als gegeven aan en richten we ons vooral op de werkende fase van de levenscyclus en de risico's die zich daarin voordoen. Daaronder vallen ook belangrijke life-events als scheiding of overlijden van de partner voor de pensioenleeftijd, die van grote invloed kunnen zijn op het inkomen na pensionering.

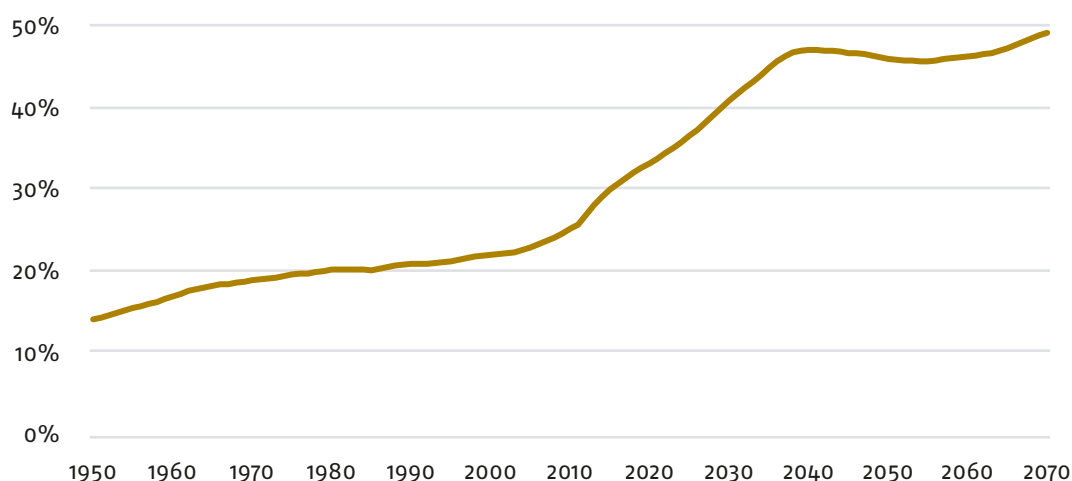
2. Veranderende arbeidsmarkt

Dit hoofdstuk schetst de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor de komende tien tot dertig jaar zoals die worden gedreven door ontwikkelingen in demografie, technologie en maatschappij en cultuur.

2.1 Demografie

Tussen 2010 en 2040 verdubbelt het aantal ouderen (65+) ten opzichte van de werkende bevolking (20–65 jaar). Ook binnen de werkende bevolking stijgt de gemiddelde leeftijd sterk. Met de stijgende AOW-leeftijd neemt het aantal zestigers binnen de werkende bevolking flink toe. Langer doorwerken is nodig om de oudedagsvoorziening betaalbaar te houden. Figuur 2 geeft de ontwikkeling van de 'grijze druk' in Nederland weer tussen 1950 en 2060.¹⁰ De snelle stijging na 2010 heeft vooral te maken met de structureel lagere geboortecijfers per vrouw sinds de jaren '60. Op dit moment gaan in Nederland de geboortecohorten uit de jaren '50 met pensioen. Deze groep kwam vaak nog uit een relatief groot gezin. Vanaf nu nemen de 'kleinere' geboortecohorten (vanaf de jaren '70) hun plaats in. Dit proces gaat door tot circa 2040 wanneer de 'grotere' geboortecohorten van voor 1970 geleidelijk uit de bevolking verdwijnen en de grijze druk stabiliseert op een permanent hoger niveau.

Figuur 2 Grijze druk in Nederland (bevolking 65+ als % van bevolking 20–64 jaar)



Bron: CBS Bevolkingsprognose december 2020

¹⁰ De grijze druk meet het aantal 65-plussers als percentage van de leeftijdsgroep van 20 tot 65 jaar.

Drie factoren bepalen de ontwikkeling van de bevolkingsomvang: het geboortecijfer, de migratie en de levensverwachting. Het huidige geboortecijfer is laag en blijft naar verwachting ook in de toekomst laag. Het aantal kinderen per vrouw ligt tussen de 1,5 en 2. Dat is onvoldoende om de bevolkingsomvang in stand te houden. Immigratie zorgt ervoor dat de bevolking in Nederland de komende periode toch nog per saldo licht groeit. Naast het dalende kindertal en migratie speelt ook de voortgaande stijging in de levensverwachting een belangrijke rol in de bevolkingsomvang. Ieder jaar neemt de levensverwachting gemiddeld met twee maanden toe. In 2070 is de levensverwachting bij geboorte gemiddeld 89,5 jaar terwijl dat nu 82,5 jaar is. Gemiddeld heeft iemand van 65 jaar in 2060 nog 24,5 jaar voor de boeg terwijl dat nu twintig jaar is; een toename van ruim 20% (CBS 2020c).

Er blijven grote verschillen in levensverwachting bestaan, ook in de toekomst. Vrouwen leven gemiddeld drie tot vier jaar langer dan mannen. Opvallend is vooral het verschil in levensverwachting tussen hoog- en laagopgeleiden: mensen met een hbo- of universitaire opleiding leven gemiddeld zes jaar langer dan mensen met alleen basisonderwijs. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met verschillen in leefstijl. De kloof in levensverwachting is persistent en lijkt zich niet vanzelf te dichten (Van Baal e.a., 2016).

2.1.1 Gemiddeld langer gezond, maar verschilt per individu

Voor de toekomst van de arbeidsmarkt is niet alleen de levensverwachting van belang maar vooral de vraag in hoeverre ook het aantal gezonde jaren toeneemt. Recent onderzoek door het RIVM (2019) concludeert dat ook de gezonde levensverwachting in de toekomst verder zal verbeteren, ongeveer in gelijk tempo met de levensverwachting. Dat betekent volgens het RIVM dat ook bij een stijgende AOW-leeftijd het aantal gezonde jaren minimaal gelijk blijft (bij vrouwen) of toeneemt (bij mannen). Het betreft hier gemiddelden; afhankelijk van de persoonlijke gezondheid, leefstijl en omstandigheden kan voor ieder individu iets anders gelden.

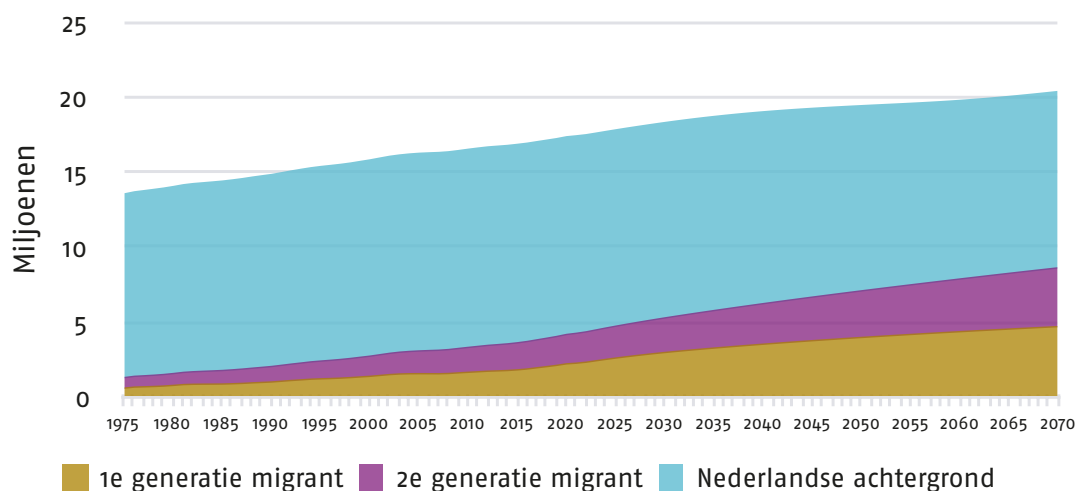
Voor de gezonde levensverwachting bestaan verschillende indicatoren. Het RIVM kijkt vooral naar het aantal jaren in goede gezondheid en het aantal jaren zonder lichamelijke beperkingen (zie ook Beer & Van der Gaag, 2019). Opvallend is dat mensen wel vaker en eerder te maken hebben met chronische ziekten, maar deze leiden niet altijd tot negatieve gezondheidseffecten of tot functiebeperkingen. Het aantal jaren met een goed ervaren gezondheid voor een 65-jarige nam volgens recente CBS-data tussen 1981 en 2019 toe van acht jaar tot twaalf jaar. Ook de verwachting voor het aantal jaren zonder (matige of ernstige) functiebeperkingen vertoont een duidelijk stijgende trend. Met een toename van vier jaar tussen 1991 en 2019 gaat deze gelijk

op met de totale levensverwachting (De Beer & Van der Gaag, 2019). Daarbij gaat het om functiebeperkingen zoals het niet meer goed kunnen bewegen of horen. Omdat een functiebeperking niet altijd een belemmering vormt om te werken of sociaal actief te zijn, is in Europees verband de Global Activity Limitation Indicator (GALI) ontwikkeld. Deze is gebaseerd op enquêtegegevens over de beperkingen die mensen door gezondheidsproblemen ervaren in hun gebruikelijke activiteiten. Voor Nederland vinden Deeg en Nusselder (2020) dat een 65-jarige nog zo'n tien jaar zonder beperkingen in de activiteiten voor de boeg heeft. Tussen 2008 en 2016 is dit met circa één jaar toegenomen, ook ongeveer gelijk met de stijging in levensverwachting. Na 2014 lijkt deze stijging te stagneren, in ieder geval tot 2019. Deeg en Nusselder (2020) benadrukken dat de cijfers over GALI nog te beperkt en onzeker zijn om er conclusies aan te verbinden voor de toekomst. Met deze kanttekening is uit het voorafgaande toch enig optimisme gerechtvaardigd, gezien de duidelijke stijging in aantal jaren zonder functiebeperkingen en de positieve trend in subjectief ervaren gezondheid.

2.1.2 Meer mensen met migratieachtergrond

In figuur 3 is te zien dat de Nederlandse bevolking stijgt door een toename van mensen met een migratieachtergrond. Het aandeel mensen met een migratieachtergrond nam de afgelopen 45 jaar toe van 10% naar 24%. In de bevolkingsprognose van december 2020 verwacht het CBS een verdere toename naar 42% in 2070 (CBS, 2020c). Ongeveer de helft van deze groep is eerstegeneratiemigrant, dit wil zeggen geboren buiten Nederland. De andere helft bestaat uit tweedegeneratiemigranten die in

Figuur 3 Bevolking Nederland naar migratieachtergrond



Bron: CBS open data

Nederland zijn geboren, maar van wie minimaal een van de ouders buiten Nederland is geboren.

2.1.3 *Gevolgen voor de arbeidsmarkt*

Deze demografische ontwikkelingen hebben een aantal gevolgen voor de arbeidsmarkt. Tot vijftien jaar geleden maakten velen nog gebruik van gunstige VUT-regelingen en pre-pensioenregelingen om vervroegd uit te treden. Toen werden echter de fiscale voordelen van deze regelingen afgeschaft. Vanaf 2005 gold voor werkgevers een RVU-heffing over de werkgeversbijdrage van deze regelingen van 26%, in 2011 nog verder verhoogd tot 52%.¹¹ Daarnaast is de AOW-leeftijd sinds 2013 stapsgewijs verhoogd, en is die nu 66 jaar en vier maanden. Als gevolg van al deze wijzigingen, is de gemiddelde uittreedleeftijd volgens CBS gestegen van 60,7 jaar in 2001 naar 65,1 in 2019. In de komende jaren stijgt de AOW-leeftijd verder door, waarbij de stijging van de levensverwachting voor twee derde doorwerkt in de stijging van de AOW-leeftijd (Kamerstukken II 32043, nr. 520).

De belangrijkste gevolgen voor de arbeidsmarkt zijn:

1. Met de stijgende trend in – gezonde – levensverwachting zullen arbeidscarrières steeds langer worden. Door de koppeling van AOW-leeftijd aan de levensverwachting is het ook noodzakelijk om langer te kunnen doorwerken, zeker voor de kwetsbare groepen die nu al moeite hebben om de 65 jaar te halen.
2. Bij een langere arbeidscarrière neemt het belang toe om regelmatig stil te staan bij de vraag of het huidige werk nog wel het juiste is om voor langere tijd vol te houden. Daarnaast leiden technologische ontwikkelingen ertoe dat soms andere vaardigheden of kennis van een werkende wordt gevraagd. Daarvoor is het nog belangrijker geworden dat mensen blijven investeren in hun kennis en capaciteiten.
3. Om langer door te kunnen werken zijn leefstijl en gezondheid belangrijke factoren. Preventie gericht op gezonder werken en gezondere leefstijl is naast de voortschrijdende medische technologie een belangrijk instrument om duurzame inzetbaarheid te verbeteren.
4. De arbeidsomstandigheden zijn van grote invloed op hoe lang iemand door kan werken. Zwaar werk (fysiek of mentaal) maakt het moeilijk om vol te houden tot

¹¹ Als onderdeel van het pensioenakkoord is deze heffing voor vijf jaar versoepeld (Van Kempen e.a., 2020). Van 2021 tot en met 2025 betalen werkgevers geen heffing over regelingen voor vervroegde uittreding (RVU-heffing) tot een bedrag dat netto overeenkomt met de AOW (Wet Bedrag ineens, RVU en verlofsparen van 14 januari 2021. URL: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20210121/publicatie_wet/document3/f=/vlfmei49kmmmb.pdf).

de steeds hoger wordende AOW-leeftijd. Hierbij is het bewust plannen van de loopbaan en het vroegtijdig inzetten op duurzame inzetbaarheid en maatwerk essentieel.

5. Door de stijging van de AOW-leeftijd neemt het aantal 60-plussers in de werkende bevolking sterk toe. Dit betekent dat in verhouding meer ouderen nog actief participeren op de arbeidsmarkt en ook voor werkgevers een steeds belangrijkere groep worden. De ontwikkeling van kennis en vaardigheden komt daardoor ook steeds meer bij oudere groepen werkenden te liggen.
6. De beroepsbevolking zal in de komende decennia minder groeien dan voorheen. Dit maakt het aanpassingsvermogen van de huidige werkenden extra belangrijk om ervoor te zorgen dat vraag en aanbod naar arbeid op elkaar blijven aansluiten. Het zal lastiger worden om schokken en sectorverschuivingen op te vangen met instroom van jongeren. Groei in nieuwe activiteiten kan alleen als de werkgelegenheid bij 'oude' activiteiten krimpt. Dit vereist een flexibele opstelling van werkgevers en werkenden.
7. Aandacht is nodig om te bereiken dat de groeiende groep mensen met een migratieachtergrond gelijkere kansen krijgt op de arbeidsmarkt.

2.2 Technologie

Technologische ontwikkeling heeft grote betekenis voor de arbeidsmarkt. Nieuwe mogelijkheden en kansen ontstaan maar ook kan het een bedreiging vormen voor bestaande activiteiten.

De discussie over de gevolgen van de technologische vooruitgang en de effecten op de arbeidsmarkt is de afgelopen jaren in een stroomversnelling gekomen.^{12 13} Brynjolfsson en McAfee (2014) gebruiken de term 'tweede machinetijdperk' voor de huidige periode waarin slimme machines denkkraft leveren, na het eerste tijdperk waarin het vooral draaide om machines die voor spierkracht zorgen. Dit heeft (vergaande) gevolgen voor de arbeidsmarkt. Frey en Osborne (2013) vinden dat 47% van de Amerikaanse banen door technologische ontwikkeling binnen tien tot twintig jaar gevaar loopt. Bowles (2014) vindt vergelijkbare percentages voor Europa (40%–60%).

Tegenover de bedreiging van bestaande banen staat dat technologie ook tot verrijking van het werk kan leiden: belastende taken worden afgestoten naar geautomatiseerde processen, werk wordt uitdagender en er ontstaat nieuw werk. Vooralsnog

12 Voor een groot deel vindt die discussie plaats in navolging van publicaties van Frey en Osborne (2013), Frey (2019) en Brynjolfsson en McAfee (2014).

13 In Nederland is het debat mede ingegeven door het WRR-rapport "De robot de baas" (WRR, 2015).

gaan de meeste studies (zoals Arntz e.a., 2016 en Rogmans, 2018) ervan uit dat in het algemeen het tweede effect domineert, net zoals dat in het verleden het geval was. Maar dat hoeft niet te gelden voor iedere specifieke sector of activiteit.

2.2.1 Verschuiving van taken binnen functies en de taakstructuur

Technologische ontwikkeling vindt voor een belangrijk deel plaats via verschuivingen in taken binnen bestaande banen. Een functie bestaat uit allerlei verschillende taken, waarvan sommige eenvoudiger te automatiseren zijn dan andere. Technologische verandering hoeft daarom niet altijd gepaard te gaan met het verdwijnen van banen en verschuivingen in de banen- en sectorstructuur in de economie als geheel. Spitz-Oener (2006) vindt dat werkenden automatisering vaak succesvol opvangen door aanpassing van hun takenpakket binnen de bestaande baan.

De verschuivingen in werkzaamheden houden in het algemeen in dat de nadruk meer komt te liggen op taken die complementair zijn aan machines (Autor & Handel, 2013) of op meer complexe taken die automatiseringen niet kunnen overnemen (Acemoglu & Restrepo, 2015).

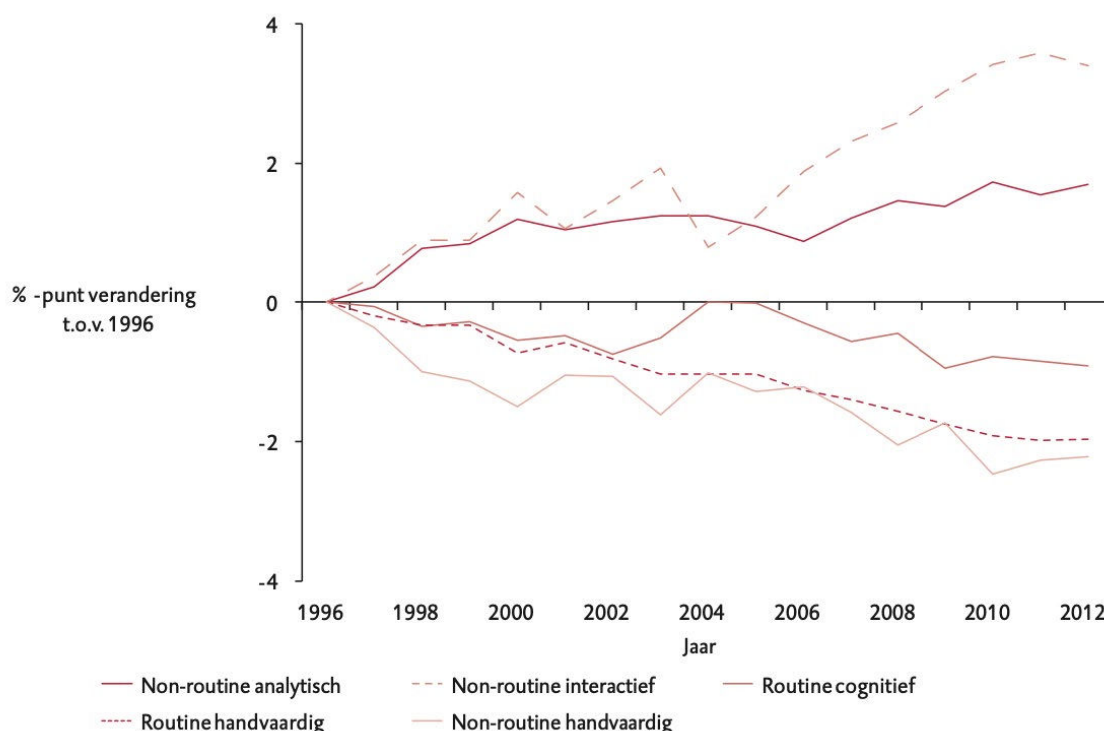
Voor een deel zal technologische ontwikkeling ook gepaard gaan met verschuivingen op het niveau van de arbeidsmarkt waarbij bepaalde functies aan belang toenemen (of ontstaan) en andere verdwijnen. De ene functie is makkelijker vervangbaar door technologie dan de andere (zie hier ook UWV/TNO-onderzoek van Oeij e.a. (2017) en World Economic Forum (2019, p.9). Een belangrijke discussie gaat ook over de balans tussen nieuwe banen en het verdwijnen van banen. Er lijkt in het verleden geen sprake te zijn geweest van een afname van de algehele werkgelegenheid door technologische ontwikkelingen. In de negentiende en twintigste eeuw was de groei van het aantal nieuwe banen groter dan de afname door automatisering (Arntz e.a., 2016). Vooralsnog zijn er geen overtuigende aanwijzingen dat technologisering en robotisering op korte of middellange termijn zullen leiden tot gemiddeld minder banen ten opzichte van de beroepsbevolking (Rogmans, 2018).

2.2.2 Automatiseerbaarheid van taken

De 'automatiseerbaarheid' van werkzaamheden door de huidige technologie loopt sterk uiteen. Globaal blijkt uit onderzoek dat het aandeel routinematig werk¹⁴ afneemt en non-routinematig werk toeneemt. Dit geldt zowel voor de taken binnen een functie als voor de arbeidsmarkt als geheel. Figuur 4 van Den Butter en Mihaylov

14 Het is goed om op te merken dat routinematig werk niet hetzelfde is als laaggeschoold werk. Bijvoorbeeld, het werk van schoonmakers is niet routinematig.

Figuur 4 Verandering in werkgelegenheidsaandeel van routinematige en niet-routinematige taken 1996–2012

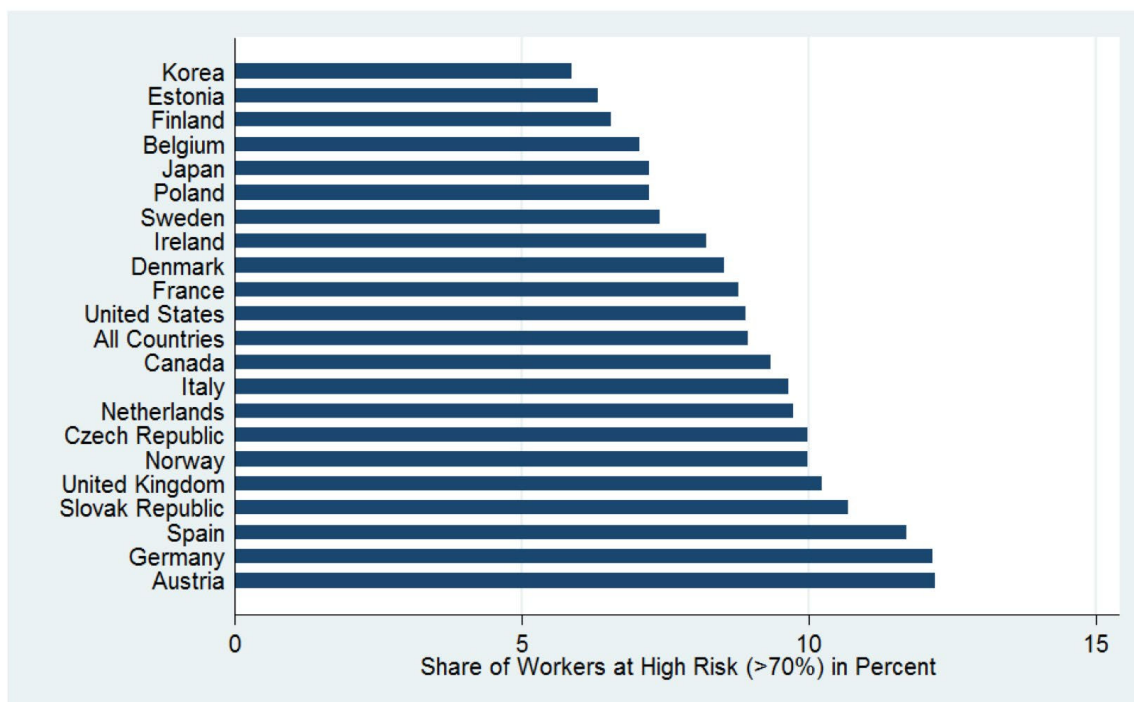


(2013) laat zien dat de werkgelegenheid met name toeneemt in niet-routinematige taken, zowel voor de handmatige als de meer cognitieve werkzaamheden.

Arntz e.a. (2016) en Nedelkoska en Quintini (2018) berekenden op basis van PIAAC-data¹⁵ hoe groot de kans is dat een functie wordt vervangen en concludeerden dat in Nederland rond de tien procent van de werkenden een verhoogd risico loopt. Figuur 5 laat zien dat dit iets meer is dan in andere landen. Uiteraard is dit een momentopname en het is de vraag hoe hoog dit percentage tien jaar later is, gegeven dat een voortschrijdende technologie mogelijk betekent dat meer werkenden vervangbaar zijn geworden. Maar het is ook de vraag of, als een baan automatiseerbaar is, deze daadwerkelijk vervangen zal worden. Dit hangt af van vele factoren. Heald e.a. (2020) kwantificeren de mogelijke gevolgen van automatisering voor de arbeidsmarkt in Europa aan de hand van een aantal scenario's waarin het automatiseringsrisico samenhangt met de snelheid waarmee automatisering wordt uitgerold en met mogelijke institutionele factoren die adoptie van technologie kunnen bespoedigen (concurrentie op loon) of juist vertragen (wetgeving inzake arbeidsbescherming).

15 Het Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC) is een programma dat de vaardigheden van volwassenen analyseert.

Figuur 5 Percentage goed automatiseerbare functies



Bron: PIAAC 2012

Afhankelijk van het gekozen scenario laten zij zien dat tussen de 12,5 miljoen en 106,6 miljoen huidige banen kunnen verdwijnen in Europa tegen 2030.¹⁶ Het is goed om op te merken dat er door nieuwe technologie ook banen ontstaan. Het uiteindelijke effect is dus moeilijk in te schatten.

2.2.3 Winnaars en verliezers van technologische vooruitgang

De inschatting is dat met name banen in het middensegment (bijvoorbeeld administratief werk) onder druk kunnen komen omdat het economisch rendabel is die te "automatiseren" en omdat deze minder menselijke creativiteit en cognitieve vaardigheden vragen. Als mensen in dat segment onvoldoende cognitieve vaardigheden hebben om in aanmerking te komen voor cognitiever intensiever werk, dan dreigt overaanbod in de arbeidsmarkt voor minder cognitief, routinematiger werk met het risico van tweedeling en toenemende verschillen in beloning. Werknemers in niet-routinematige, cognitieve banen zien daarentegen hun productiviteit beloond (World Bank, 2016). Voor Nederland laat Fouarge (2017) zien dat de vraag naar IT-vaardigheden in de afgelopen twintig jaar snel gegroeid is, zo ook de vraag naar

¹⁶ De doorgerekende effecten zijn per land, sector en beroep te visualiseren in een web tool: <https://technequality-project.eu/results/web-tool-automation-impact-employment>

probleemoplossende vaardigheden in combinatie met interpersoonlijke vaardigheden. Een verklaring hiervoor is dat dit vaardigheden zijn die op dit moment niet goed vervangen kunnen worden door technologie en waarin de mens een comparatief voordeel heeft.

2.2.4 Nieuwe organisatie van werk

Technologische ontwikkeling gaat samen met het ontstaan van nieuwe organisatievormen voor het werk. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de groei van werk (in de vorm van opdrachten en klussen) die worden aangeboden via platforms. De omvang hiervan is hier nog relatief klein (0,4% van de beroepsbevolking in 2019) maar zal naar verwachting toenemen (ABU, 2019). ING (2018) verwacht zelfs dat niet alleen uitzendkrachten, maar ook werkenden in kortdurende en oproepcontracten op grote schaal op een zzp-platform terecht kunnen komen. Op zichzelf zegt platformwerk niets over de inhoud van het werk, maar wel over de arbeidsrelatie. Zodra werkgever-schap verandert in opdrachtgeverschap heeft dat gevolgen voor de inrichting van de arbeidsrelatie en de rechten (zoals pensioen, scholing, etc.) waarop werknemers aanspraak kunnen maken.

2.2.5 Duurzame inzetbaarheid

Door technologische ontwikkeling zal ook de fysieke en mentale belasting van het werk veranderen. Dit kan in verschillende richtingen (Levels e.a., 2019). Ten eerste kan technologie ondersteunend werken. In diverse beroepen is technologie van oudsher een middel waarmee de (fysieke) belasting verlaagd kan worden. Daarnaast kan de robotisering de veiligheid van veel taken op het werk vergroten (SER, 2016). Met het verdwijnen van routinematige taken kan het overgebleven werk voor langere tijd uitdagend blijven en ook tot op latere leeftijd uitgevoerd worden. Tegelijkertijd laat onderzoek zien dat technologische ontwikkeling tot mismatches kan leiden. Vooral oudere werknemers geven aan dat hun kennis en vaardigheden slechter aansluiten bij de baan als zij te maken krijgen met nieuwe technologieën (Van Dam & Geuskens, 2019). Vooral jongere werknemers zijn productiever door nieuwe technologie (Preenen e.a., 2020), wat de inzetbaarheid van oudere werknemers mogelijk beperkt.

De belangrijkste gevolgen voor de arbeidsmarkt zijn:

1. Technologie kan een bedreiging zijn voor bestaande banen, maar kan ook tot verrijking van het werk leiden: belastende taken worden afgestoten naar geautomatiseerde processen, werk wordt uitdagender en er ontstaat nieuw werk.

2. De nadruk komt meer te liggen op taken die complementair zijn aan machines of op meer complexe taken die automatiseringen niet kunnen overnemen en vragen om meer cognitieve vaardigheden.
3. Vooral banen in het middensegment (bijvoorbeeld administratief werk) komen onder druk te staan. Als werkenden onvoldoende cognitieve vaardigheden hebben om mee te komen in het hogere deel van de arbeidsmarkt dreigt overaanbod in het lagere delen van de arbeidsmarkt met het risico van tweedeling en toenemende verschillen in beloning.
4. Door platformwerk verandert (de inrichting van) de arbeidsrelatie met gevolgen voor de rechten (zoals pensioen, scholing, etc.) waarop werknemers aanspraak kunnen maken.
5. Technologie maakt langer doorwerken haalbaarder, maar vooral jongere werknemers worden momenteel productiever door die technologie.

2.3 Maatschappij en cultuur

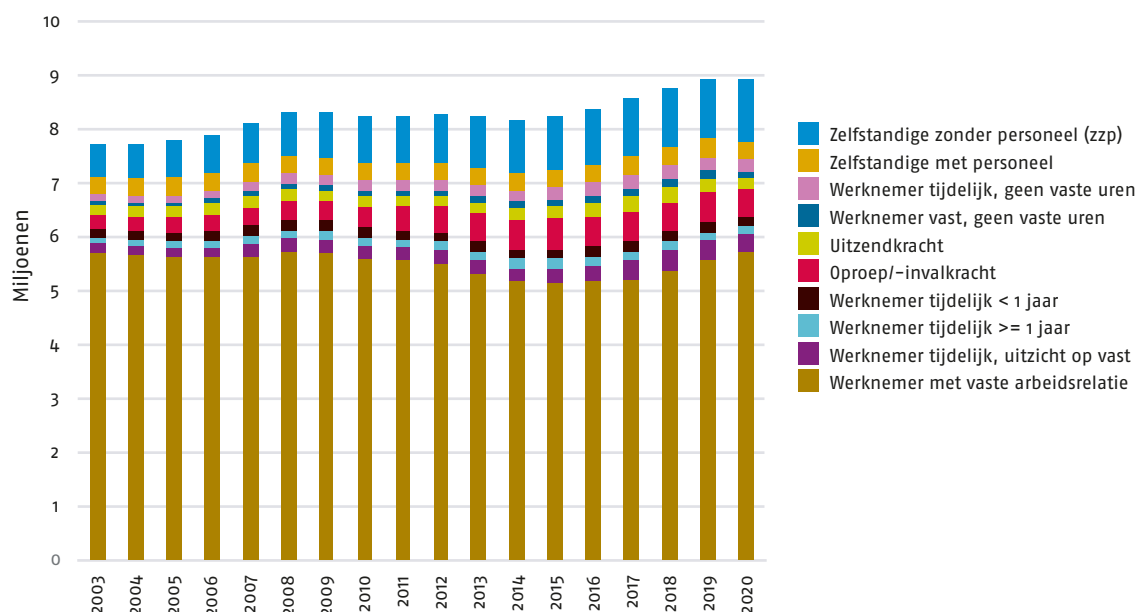
Waar bij demografie en technologie sprake is van veelal zichtbare trends, geldt dat de ontwikkelingen bij maatschappij en cultuur met veel onzekerheden omgeven zijn. Voor de arbeidsmarkt en pensioenen zijn met name de ontwikkelingen op de volgende terreinen van directe betekenis:

- Zelfredzaamheid en flexibilisering van arbeid
- Positie van vrouwen op de arbeidsmarkt
- Vertrouwen in instituties
- Kloof in opleidingsniveau

2.3.1 Zelfredzaamheid en flexibilisering van arbeid

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is steeds meer verantwoordelijkheid over loopbaan, pensioen en zorg bij het individu neergelegd. Dit sloot aan bij de wens van een grotere eigen regie van mensen. Zo zijn de mogelijkheden toegenomen om zelf je tijd in te delen of om als zelfstandige te werken. Ook is er meer vrijheid om te kiezen van welke regelingen je wel of niet gebruikmaakt. Keerzijde is dat ook verantwoordelijkheden worden overgedragen aan het individu voor ingewikkelde keuzes. In de Toeslagenaffaire was te zien dat kleine fouten in het invullen van formulieren grote gevolgen kunnen hebben. De WRR (2017) pleit ervoor om in beleid rekening te houden met het doenvermogen van mensen. Mensen reageren verschillend en niet altijd rationeel. Met betere begeleiding door bijvoorbeeld standaardkeuzes en een persoonlijke benadering kan men hiermee beter rekening houden.

Figuur 6 Werkzame beroepsbevolking naar contractvorm



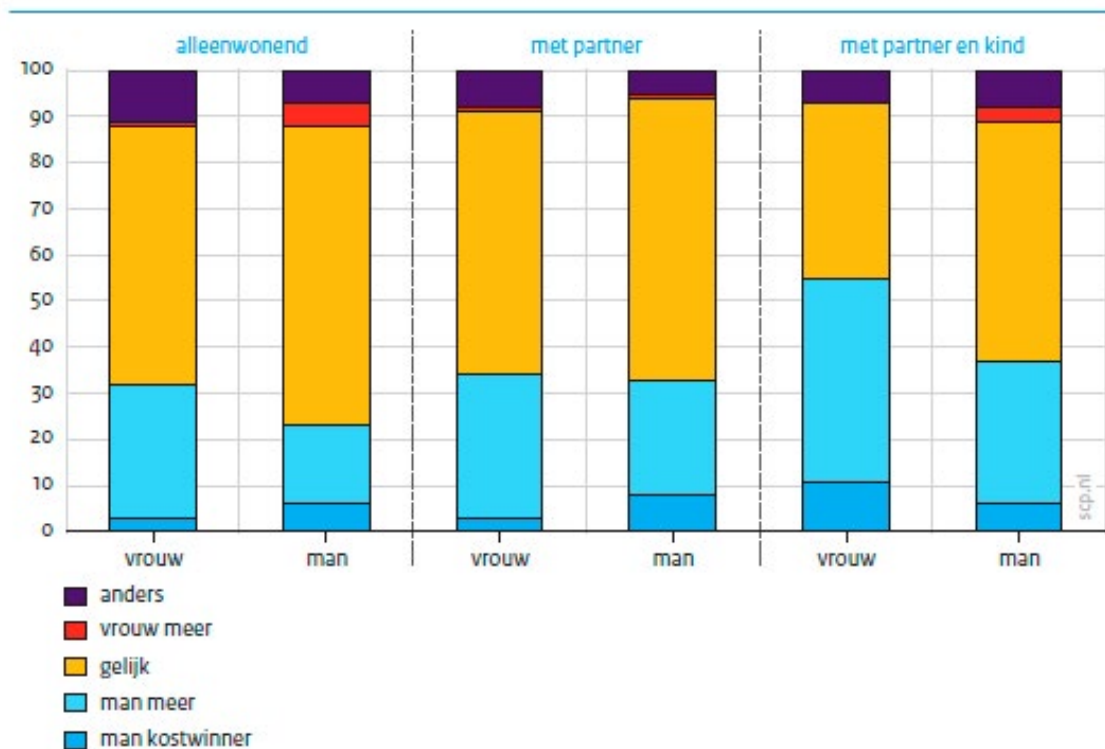
Bron: CBS open data: werkzame beroepsbevolking ; positie in de werkkring

Op de arbeidsmarkt neemt het aantal zzp'ers en werknemers met een flexibel contract¹⁷ toe, terwijl het aantal vaste contracten redelijk stabiel blijft tussen 5,1 miljoen en 5,7 miljoen (zie figuur 6). Sinds 2003 is het aantal werknemers met een flexibel contract verdubbeld van 1,1 naar bijna 2 miljoen in 2018 en daarna gedaald naar ruim 1,7 miljoen. Het aantal zelfstandigen met personeel bleef tussen 2003 en 2020 stabiel op ruim 300.000. Het aantal zzp'ers groeide van 630.000 in 2003 naar 1,1 miljoen in 2020. Het aantal werkenden met een flexibel contract en zzp'ers is in Nederland relatief groot en neemt ook sneller toe dan in het buitenland (Berkhout & Euwals, 2016). De platformeconomie heeft bijgedragen aan deze groei, maar ook de Nederlandse wet- en regelgeving en de kostenverschillen tussen flexibele en vaste contracten.

In vergelijking met andere EU-landen werken vrouwen in Nederland vaker in deeltijd en bestaat er een groot verschil in uurloon tussen mannen en vrouwen. Als gevolg hiervan is ook de kloof in pensioenen tussen mannen en vrouwen groter dan in andere EU-landen (Europese Commissie, 2018). Het lagere uurloon hangt samen met keuzes over opleiding, keuze van werken en afwegingen tussen loopbaan en zorgtaken. In vergelijking met andere Europese landen volgen weinig vrouwen een bèta-opleiding en zijn er in Nederland weinig vrouwelijke managers

17 Onder flexibele contracten vallen tijdelijke contracten, oproepkrachten, uitzendkrachten en contracten zonder vaste uren.

Figuur 7 Positie van vrouwen op de arbeidsmarkt



a Uitgezonderd respondenten die nooit over de taakverdeling hebben nagedacht.

Bron: SCP (EMOP'14/'16)

(McKinsey&Company, 2018). Deze achterstand lijkt in stand te blijven door opvattingen over loopbaan en zorg, taakverdeling van onbetaalde zorg en de voorkeur van vrouwen om te werken in sectoren waarin deeltijdwerk de norm is (McKinsey&Company, 2018).

Volgens enquêteonderzoeken in 2014 en 2016 door het SCP zag 20 tot 40 procent van zowel mannen als vrouwen als ideaal dat de man meer werkt dan de vrouw, terwijl vrijwel niemand als ideaal zag dat de vrouw meer werkt dan de man (Portegijs, 2018), zie ook figuur 7. Onder vrouwen met partner en kind zag zelfs ruim de helft een taakverdeling waarbij een man meer werkt dan een vrouw als ideaal. Veel mannen en vrouwen zien een gelijke verdeling als ideaal. In de praktijk blijken vrouwen minder uren te werken dan mannen, met name als een stel kinderen krijgt. Onder mensen met kinderen¹⁸ vinden significant meer mannen dan vrouwen dat hun inkomen onmisbaar is, terwijl significant meer vrouwen dan mannen het belangrijk vinden dat ze tijd hebben om voor de kinderen te zorgen.

¹⁸ Tussen 25 en 49 jaar.

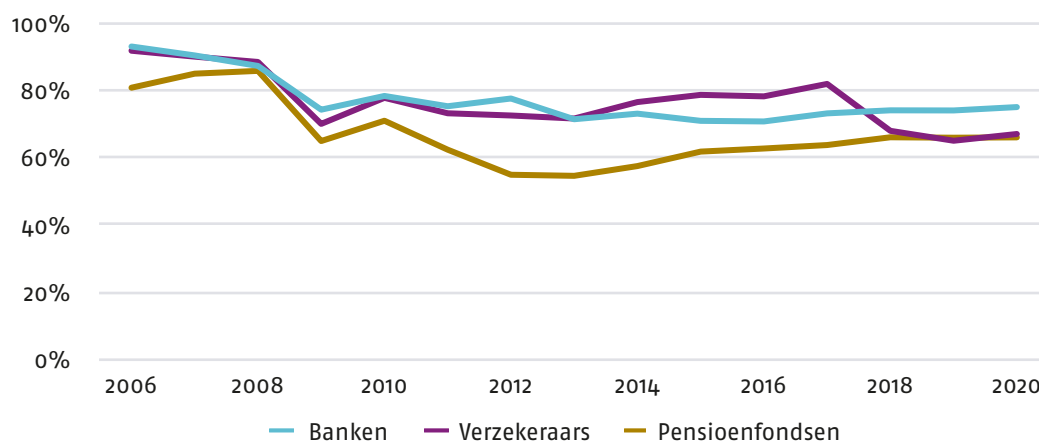
Het is wel de vraag of dit in de toekomst ook zo blijft. Volgens De Beer (2016) werken vanaf 2030 vrouwen evenveel als mannen als de arbeidsparticipatie van vrouwen blijft ontwikkelen volgens de huidige trend. In 2030 heeft de generatie vrouwen met een lagere arbeidsparticipatie dan mannen allemaal de pensioenleeftijd bereikt. De toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen valt samen met toename in deeltijdwerk en afname in voltijdwerk. Het grootste deel van de vrouwen werkt in deeltijd. Ook de opkomst van kinderopvang heeft niet geleid tot een toename van voltijdwerk onder vrouwen. Mannen zijn wel iets vaker in deeltijd gaan werken, maar de verschillen met vrouwen zijn nog erg groot. Het is aannemelijk dat de verschillen in deeltijdwerk tussen mannen en vrouwen niet snel zullen verdwijnen. Hiermee zouden vrouwen in Nederland ook in de toekomst een lager pensioen opbouwen dan mannen.

2.3.2 *Vertrouwen in instituties*

Het vertrouwen in instituties zoals kabinet, Tweede Kamer, rechtspraak, vakbonden en pers is in Nederland hoog (Den Ridder e.a., 2020), ook in vergelijking met andere Europese landen (CBS, 2019a). De kurk waar het vertrouwen op drijft, is de onpartijdige en weinig corrupte overheid. Over de periode sinds 2008 is het vertrouwen van Nederlanders in instituties redelijk stabiel. Tussentijdse fluctuaties lijken samen te hangen met economische groei en de hoogte van de werkloosheid. Het percentage van de Nederlanders dat vertrouwen heeft in het kabinet en de Tweede Kamer schommelt tussen 40 en 60 procent, terwijl het vertrouwen in rechtspraak, vakbonden, pers en grote ondernemingen schommelt tussen 55 en 75 procent. In het coronajaar 2020 zijn wat grotere schommelingen te zien, waarbij in sommige instituties het vertrouwen snel kan stijgen of dalen. Het is de vraag wat er met het vertrouwen in deze instituties gebeurt als de coronapandemie onder controle is.

Het vertrouwen in financiële instellingen blijkt, uit een jaarlijkse enquête van DNB, sinds 2008 redelijk groot maar met een licht dalende tendens. Ruim 60 procent van de Nederlanders vertrouwt erop dat zij van de pensioenfondsen het pensioen zullen ontvangen op het moment dat zij de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Bij verzekeraars verwacht een even grote groep dat deze hun contractuele verplichtingen zullen nakomen. Bij banken is het vertrouwen in het nakomen van contractuele verplichtingen met ruim 70 procent nog iets hoger (zie figuur 8).

De invloed van vakbonden hangt af van de tegenmacht die zij kunnen organiseren in onderhandelingen met werkgevers en overheid, de legitimiteit van de groep die zij vertegenwoordigen en de inkomsten om hun activiteiten te financieren. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is het aandeel van werknemers dat lid is van

Figuur 8 Vertrouwen in financiële instellingen

Bron DNB, 2020

een vakbond gehalveerd. Door een dalend ledenaantal wordt het moeilijker voor vakbonden om een tegenmacht te organiseren en inkomsten te verwerven. Voor de legitimiteit moeten vakbonden voldoende werknemers vertegenwoordigen. In de landbouw, visserij, delfstoffenwinning, industrie, bouwnijverheid en de publieke dienstverlening vertegenwoordigen vakbonden nog een belangrijk deel van de werknemers. In de zakelijke dienstverlening en bij nieuwe sectoren is het percentage vakbondsleden veel lager (De Beer & Berntsen, 2019). Omdat vakbonden in diverse sectoren een belangrijk deel van de werknemers vertegenwoordigen en meepraten in gezamenlijke overleggen tussen werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en overheid, spelen zij nog steeds een belangrijke rol in sociaaleconomisch beleid. Dit bleek ook toen na jaren onderhandelen in 2020 een pensioenakkoord gesloten werd.

2.3.3 Kloof in opleidingsniveau

Lageropgeleiden hebben minder kansen op de arbeidsmarkt, zijn armer en ongezonder en leven korter dan hogeropgeleiden. Doordat lageropgeleiden over een minder gevarieerd netwerk (sociaal kapitaal) beschikken en minder ervaring met taal en kunst (cultureel kapitaal) hebben, vinden zij meestal lastiger een goede baan (Vrooman e.a., 2014). Bovendien hebben zij minder vertrouwen in de overheid en andere instituties.

Hierdoor zijn lageropgeleiden kwetsbaarder voor veranderingen. Door een zwakkere positie op de arbeidsmarkt zal hun werk vaker flexibiliseren. Door een slechtere gezondheid zijn zij minder goed in staat langer door te werken. En door gebrek aan financiële buffers kunnen zij vaak niet voldoende investeren om op veranderingen in

te spelen. Deze verschillen tussen lager en hoger opleidingsniveau zijn betrekkelijk stabiel in de tijd (Van de Werfhorst, 2015).

De belangrijkste gevolgen voor de arbeidsmarkt zijn:

1. Meer zzp'ers en mensen met een flexibel contract en een toegenomen belang van zelfredzaamheid en eigen regie, waar niet alle werkenden goed mee kunnen omgaan.
2. Nederlandse vrouwen werken minder uren, tegen een lager uurtarief (in vergelijking met andere EU-landen).
3. Lageropgeleiden zijn kwetsbaarder voor veranderingen door een zwakkere positie op de arbeidsmarkt en werk dat vaker zal flexibiliseren. Door een slechtere gezondheid zijn zij minder goed in staat langer door te werken.

3. Obstakels in het bereiken van een adequaat pensioen

Dit hoofdstuk beschrijft verschillende obstakels die men gedurende de levensloop kan tegenkomen en die het behalen van een adequaat pensioen bemoeilijken. Hierbij maken we onderscheid tussen obstakels bij het investeren in menselijk kapitaal en de opbouw van pensioenvermogen, het financieel kapitaal.

3.1 Obstakels bij menselijk kapitaal

Het hebben van werk en inkomen is een eerste voorwaarde om pensioen op te bouwen. Bovendien biedt het flexibiliteit om tegenvallers op te vangen. Wanneer men over voldoende menselijk kapitaal beschikt, biedt dit bijvoorbeeld de mogelijkheid om langer door te werken wanneer het opgebouwde pensioen blijkt tegen te vallen. Trends op de arbeidsmarkt (langer leven, toegenomen mobiliteit, veranderende arbeidsrelaties) vergroten het belang van menselijk kapitaal verder. Ten eerste neemt door automatisering het aanbod aan werk met routinematige taken af (zie paragraaf 2.2). Investeren in menselijk kapitaal kan helpen met deze veranderingen om te gaan en waar nodig over te stappen naar werk in een andere sector of naar minder routinematig werk (zie ook SER 2016). Ten tweede schuift de pensioenleeftijd waarop mensen met pensioen gaan op. De regelingen voor vervroegde uittreding zijn gewijzigd en de pensioenleeftijd stijgt tegenwoordig mee met de levensverwachting. Om langer op de arbeidsmarkt actief te kunnen zijn, is voldoende menselijk kapitaal nodig. Voor werkenden in fysiek zware beroepen, die niet altijd in staat zijn langer door te werken (zie ook: Bolhaar e.a., 2017), is menselijk kapitaal bovendien essentieel om werk te vinden dat zij langer vol kunnen houden.

Investeren in menselijk kapitaal is in beginsel de gedeelde verantwoordelijkheid van werk-/opdrachtgever en werkende. In de praktijk zien we echter dat er sprake is van marktfalen. Het systeem schiet tekort, onder andere omdat niet alle werkenden een werkgever hebben (zzp'ers) of omdat werkgevers het belang er niet van inzien omdat werknemers maar kort in dienst zijn (flexwerkers). Met de toenemende mobiliteit kan ook het belang van werkgevers om te investeren in hun personeel afnemen. Hieronder bespreken we deze en andere obstakels. We kijken daarbij specifiek naar de rol die financiering en toegang tot ontwikkeling spelen in deze verschillen. Daarna besteden we aandacht aan het belang van gezond werken voor een duurzame inzetbaarheid. Tot slot bespreken we een aantal andere obstakels op de arbeidsmarkt die een duurzame inzet van menselijk kapitaal kunnen verhinderen.

3.1.1 *Verschillen in ontwikkelen*

Na het afronden van het initieel onderwijs is het van belang om te blijven investeren om het menselijk kapitaal te onderhouden. Zulk leven lang ontwikkelen kan door middel van formeel leren (gericht op het behalen van een diploma), niet-formeel leren (cursus en training) en informeel leren (tijdens het werk). Nederlanders leren relatief veel, zowel formeel als niet-formeel (Maslowski, 2019). Er zijn echter verschillen tussen groepen in de mate waarin zij ontwikkelen. Jongeren en hoogopgeleiden bouwen meer menselijk kapitaal op dan 55+'ers en laagopgeleiden, zowel via formeel als informeel leren. Ook zijn er verschillen in participatie in post-initieel onderwijs naar soort contract: werknemers met uitzicht op een vast contract nemen vaker deel aan trainingen of informeel leren dan werknemers met een tijdelijk contract zonder uitzicht en dan zzp'ers (De Grip e.a., 2018). Dit is problematisch omdat juist deze groepen risico's lopen op de arbeidsmarkt wanneer hun menselijk kapitaal achterblijft. Kennis en vaardigheden van ouderen kunnen meer verouderd zijn, maar zijn wel nodig om langer door te kunnen werken. Tegelijkertijd zijn laagopgeleiden en werkenden zonder vast contract extra kwetsbaar voor automatisering (zie paragraaf 2.2) en andere veranderingen op de arbeidsmarkt. Bovendien neemt het deel van de beroepsbevolking dat 55-plusser is toe door stijging van de AOW-leeftijd en de vergrijzing (zie paragraaf 2.1) en groeit het aandeel van flexwerkers en zzp'ers door flexibilisering van de arbeidsmarkt.

3.1.2 *Financiering van ontwikkelen*

Waarom lukt het juist deze groepen minder goed om hun menselijk kapitaal te onderhouden? Ten eerste hebben niet alle werkenden gelijke toegang tot financiering. Dat is belangrijk, omdat het vooraf lang niet altijd duidelijk is wat training en ontwikkeling op zullen leveren (SER, 2017). Er zijn vooral minder investeringen in de ontwikkeling van oudere werknemers en deeltijders, mogelijk omdat zulke investeringen minder renderen. Ook investeren werkgevers en opdrachtgevers gemiddeld minder in tijdelijke werknemers en flexwerkers (Künn e.a., 2018). Waarschijnlijk ligt de oorzaak hiervan in gebrek aan wederzijds belang: werknemers zonder vast contract vertrekken sneller naar een andere werkgever, waardoor investeringen in deze werknemers voor werkgevers minder renderen (zie ook Berkhout en Euwals, 2016).

Zelfs wanneer werk- en opdrachtgevers de mogelijkheid bieden om te ontwikkelen, is het de vraag in hoeverre dit bijdraagt aan de opbouw van duurzaam menselijk kapitaal. Trainingen zijn namelijk vaak gericht op het ontwikkelen van functiespecifieke vaardigheden. Zo blijkt uit onderzoek dat 41 procent van de cursussen gevolgd wordt omdat deze verplicht zijn voor de uitvoering van het werk (de Grip e.a., 2018).

Laagopgeleiden en ouderen volgen bovendien vaker om deze reden een cursus dan hoogopgeleiden en jongeren (Künn e.a., 2018).

Steun vanuit werkgevers is ook belangrijk, omdat werknemers niet rechtstreeks aanspraak maken op beschikbare financiering vanuit of via opleidings- en ontwikkelings- (O&O) fondsen. Zij kunnen alleen met toestemming van hun werkgever gebruik maken van deze middelen. Ook andere ontwikkelingen op de arbeidsmarkt raken de effectiviteit van deze sectorale O&O-fondsen. Door flexibilisering heeft een groeiende groep zzp'ers geen toegang tot deze fondsen. En de sectorale oriëntatie bemoeilijkt het stimuleren van omscholing naar of juist van andere sectoren. Dit kan tot onnodige frictie op de arbeidsmarkt leiden wanneer door bijvoorbeeld automatisering bepaalde sectoren verdwijnen en andere sectoren groeien.

3.1.3 Toegang in brede zin

Een tweede verklaring is dat het niet iedereen zich even makkelijk kan ontwikkelen. Het is voor werkenden lastig om een goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. En als zij dat hebben, is het nog lang niet altijd duidelijk hoe zij daarop in kunnen spelen (Grijpstra e.a., 2019). Er bestaat in Nederland namelijk vooralsnog geen algemeen geaccepteerde standaard voor relevante vaardigheden. Werkenden hebben hierdoor te weinig inzicht in hun ontwikkelgebieden en werkgevers kunnen hierdoor minder goed werven op niet-gediplomeerde vaardigheden (TNO, 2019). Dit leidt tot een onderwaardering van zulke vaardigheden op de arbeidsmarkt (zie ook WEF, 2019), die ontwikkeling kan ontmoedigen.

Ook heeft niet iedereen dezelfde voorkeuren. Laagopgeleiden hebben vaker negatieve leerervaringen (Fouarge, Schils & De Grip, 2013). Soms hangt dit samen met een gebrek aan zelfvertrouwen in het algemeen, bijvoorbeeld omdat laagopgeleiden op school hebben ervaren niet goed genoeg te zijn (Hazelnet e.a. 2011). De SER (2017) concludeert dan ook dat zulke negatieve ervaringen kunnen leiden tot een lagere motivatie om deel te nemen aan post-initieel onderwijs. Om deze reden is informeel leren op het werk met name voor deze groepen belangrijk. Dit wordt nog eens versterkt doordat laagopgeleiden vaker werkzaam zijn als zzp'ers, als flexwerkers of in de platformeconomie, waar er minder mogelijkheden zijn om op het werk te leren (Grijpstra e.a., 2019). Oudere werknemers hebben bovendien minder behoefte zich te ontwikkelen (Künn e.a., 2018). Voor een deel kan dat een logisch gevolg zijn van de kortere terugverdientijd (zie ook Bolhaar e.a., 2017). Tegelijkertijd is ontwikkeling ook voor deze groep van belang om tot de AOW-leeftijd mee te kunnen komen.

3.1.4 Gezond werk

Een goede gezondheid is voorwaarde om te kunnen werken. Met de stijgende levensverwachting gaan we steeds langer door met werken. Gelukkig zijn we volgens de meeste maatstaven tot op hogere leeftijd gezond (paragraaf 2.1). Tegelijkertijd hebben laagopgeleiden en werkenden op lagere beroepsniveaus een lagere gezonde levensverwachting (Van der Noordt e.a., 2020), terwijl hun beroepen vaak fysiek zwaarder zijn. Deze groepen hebben vaak meer moeite om gezond tot aan de AOW-leeftijd door te werken. In het conceptwet Toekomst pensioen (2020) wordt de RVU-heffing tijdelijk voor vijf jaar versoepeld, door uitkeringen tot aan het netto-AOW-bedrag vrij te stellen van de heffing. Dit maakt het voor werkgevers makkelijker om werknemers vervroegd uit te laten treden. Op langere termijn ligt de oplossing vooral in het versterken van duurzame inzetbaarheid. Dat kan door te investeren in een goed werkklimaat en goede begeleiding van werknemers via het HR-beleid. Ook kan het nodig zijn om op tijd de bakens te verzetten en van werk of taken te veranderen.

Naast fysieke gezondheid lijkt ervaren werkdruk een steeds belangrijker factor in arbeidsverzuim te zijn (WRR, 2020). Deze werkdruk is groter wanneer er sprake is van een gebrek aan waardering, autonomie of goede sociale relaties op het werk of wanneer iemand de eigen talenten niet goed kan inzetten in het werk. Die autonomie is bovendien belangrijk omdat werkenden steeds vaker mantelzorgtaken hebben, waarschijnlijk mede doordat er steeds meer ouderen in Nederland zijn (De Boer, Plaiser & De Kerk, 2019). Met name laagopgeleiden hebben minder regelmogelijkheden om werk met zulke privétaken te combineren (WRR, 2020). Dit heeft ook gevolgen voor de deelname aan leven lang ontwikkelen. Zo belemmert tijdsdruk door bijvoorbeeld de combinatie van werk en de zorg voor kinderen deelname aan levenlangontwikkeltrajecten (Grijpstra e.a., 2019).

In het uiterste geval kan fysieke en mentale ongezondheid leiden tot arbeidsongeschiktheid. Arbeidsongeschiktheid raakt de pensioenopbouw op twee manieren. Ten eerste verdient men geen inkomen meer en ten tweede kan men geen pensioenpremies meer inleggen voor het aanvullend pensioen. Voor werknemers met een pensioenregeling zijn deze risico's goed verzekerd. Bij ziekteverzuim van meer dan twee jaar ontvangen zij via de WIA een percentage van het laatstverdiende loon. Werknemers met een pensioenregeling hebben daarbij ook recht op premievrije pensioenopbouw zolang zij een WIA-uitkering ontvangen. Op deze manier is een deel van de opbouw van toekomstig pensioen gegarandeerd.

Vooralsnog is echter niet iedereen verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid. In het kader van het pensioenakkoord zal er een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers komen, die het inkomensrisico tot aan het pensioen beperkt.

Pensioenregelingen kunnen het pensioenrisico bij arbeidsongeschiktheid dekken. Ook heeft niet iedereen een pensioenregeling. Witte vlekken (i.e. werknemers zonder pensioenregeling) en zzp'ers zonder pensioenregeling zullen bij arbeidsongeschiktheid nog minder inkomen opzij kunnen zetten voor later, voor zover zij dat al doen. Maar ook zzp'ers met een pensioenregeling lopen meer pensioenrisico dan werkenden met een pensioenregeling. Zij kunnen namelijk alleen onder voorwaarden en maximaal drie jaar lang aanspraak maken op premievrije opbouw bij arbeidsongeschiktheid.

3.1.5 *Fricties op de arbeidsmarkt*

Niet iedereen heeft altijd werk. Laagopgeleiden hebben bijvoorbeeld een lagere arbeidsparticipatie dan hoogopgeleiden (Dillingh e.a., 2018). En mensen met een zwakkere arbeidsmarktpositie wisselen vaker van baan en hebben te maken met periodes zonder werk. Daarnaast kunnen mensen hiaten hebben in de carrière rondom bijvoorbeeld de geboorte en zorg voor een kind of zorg voor een ouder familielid. Zulke hiaten komen vaker voor bij vrouwen (e.g. Roeters, 2019). Tijdelijke werkloosheid en periodes buiten de arbeidsmarkt hebben gevolgen voor het verdienvermogen en daarmee de pensioenopbouw, zowel via het tweede- als het derdepijlerpensioen. Dergelijke periodes buiten de arbeidsmarkt zorgen voor een gat in de pensioenopbouw. Wanneer mensen zonder inkomen hun spaargeld moeten aanboren, krimpt ook hun derde pijler.

Periodes buiten de arbeidsmarkt tasten ook het verdienvermogen aan. Mensen die werkloos zijn geweest, gaan er om die reden vaak langdurig op hun inkomen op achteruit. Dit wordt door Adema e.a., (2020) ook wel *scarring* genoemd. Zo'n litteken leidt tot een lager verdienvermogen door onder andere verlies aan menselijk kapitaal en doordat sommige werkgevers een lange periode van inactiviteit op een cv als een teken van lagere productiviteit zien (Spence, 1973; Nunley, 2017). Bovendien vergroot dit de kans dat men een lager loon of een baan van minder goede kwaliteit (fysiek zwaar) en met minder goede rechten (zoals pensioen of scholing) moet accepteren. Dit maakt het lastiger om een pensioengat als gevolg van baanverlies te dichten. Als men niet het gewenste aantal uren kan werken – bijvoorbeeld omdat men een functie niet voltijds kan vervullen – wordt dit probleem versterkt.

3.2 **Obstakels in pensioenopbouw**

Knoef e.a. (2017) laat zien dat Nederlanders gemiddeld over een goed inkomen beschikken na pensionering maar dat de heterogeniteit groot is. Gemiddeld bedraagt het pensioeninkomen ruim 80% van het eerder verdiende inkomen. Hierbij gaat het

om het bruto-inkomen; na belastingen valt de 'vervangingsratio' (= pensioeninkomen ten opzichte van het eerder verdiende inkomen uit arbeid) nog wat gunstiger uit. Veel huishoudens komen echter lager uit, met een vervangingsratio van 60% of minder. Maar ook zijn er huishoudens die op een vervangingsratio van boven de 100% uitkomen; zij beschikken na pensionering over meer inkomen dan zij daarvoor met arbeid verdienden. Inkomen na pensionering wordt hierbij ruim opgevat, met ook het inkomen dat kan worden toegerekend aan de eigen woning en de vrije besparingen. Gemiddeld hebben hogere inkomens wat lagere vervangingsratio's. Dit hoeft niet altijd een probleem te zijn; voor hen volstaat vaak een wat lager inkomen na pensionering. Bij de laagste inkomens kunnen de vervangingsratio's boven de 100% uitkomen wanneer zij eerder in het leven weinig inkomen uit arbeid hadden, bijvoorbeeld omdat ze niet voltijds werkten.

Bij de zzp'ers zijn de verschillen in pensioenopbouw nog groter. Deze groep is zeer divers. Naast de zelf verkozen ondernemers die goed in staat zijn om zelf voor het pensioen te zorgen, is er ook een grote groep van 'gedwongen' zzp'ers die als zelfstandige opereren omdat zij geen baan kunnen vinden. Gemiddeld komen zzp'ers op een lager pensioen uit; de vervangingsratio ligt circa 20 procentpunten lager dan voor werknemers (Knoef e.a., 2017).

Een inadequate pensioenopbouw kan het gevolg zijn van diverse obstakels:

1. Werkenden die niet onder bestaande pensioenregelingen vallen
2. Werkenden die wel een regeling hebben maar met inadequate opbouw
3. Wel een regeling maar niet aansluitend op de benodigde financiële ruimte in levensfasen
4. Verkeerde financiële planning door onvoldoende kennis of psychologische belemmeringen van het individu.

Een pensioen kan om verschillende redenen inadequaats zijn. In de eerste plaats gaat het om de vervangingsratio die van belang is om het bestedingsniveau na pensionering voort te zetten (conform het theoretische beginsel van 'consumption smoothing'). Daarnaast kan pensioen ook in absolute zin tekortschieten. Voldoende aanvullend pensioen is ook belangrijk als buffer voor het opvangen van tegenvallers, bijvoorbeeld om in geval van voortijdige uitval op de arbeidsmarkt de periode tot de AOW te kunnen overbruggen. Ook kan een pensioen inadequaats zijn als het te zeer afwijkt van de voorkeuren van de betreffende deelnemer, zoals bij zzp'ers die een meer flexibele regeling nodig hebben of bij (jonge) gezinnen met een eigen woning die onnodig krap zitten en beter af zouden zijn bij een andere verdeling van de premie over de levensloop.

3.2.1 *Werkenden die buiten bestaande pensioenregelingen vallen*

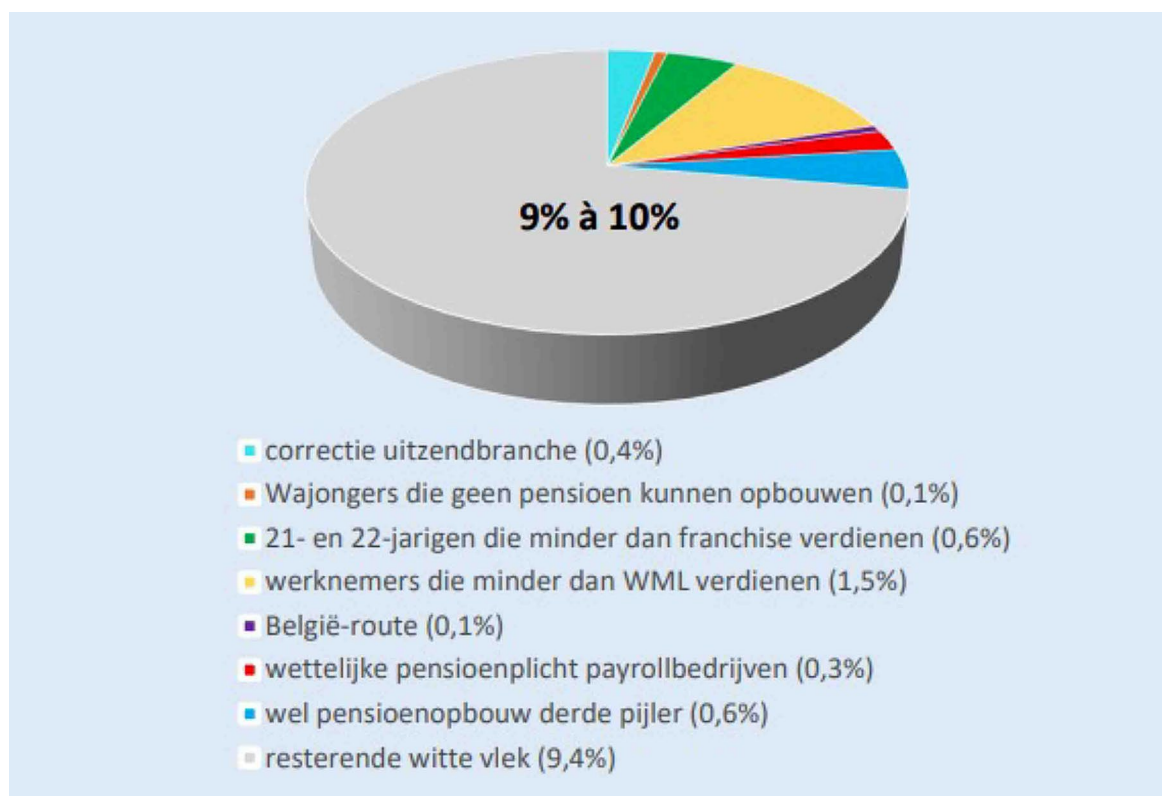
Volgens het pensioenakkoord (2020) moet het voor zzp'ers eenvoudiger worden om deel te nemen aan bestaande regelingen. Hierbij doen zich momenteel diverse obstakels voor.¹⁹ Naast problemen rond het verrekenen van bestaande tekorten in fondsen sluiten bestaande regelingen meestal niet goed aan op de wensen van zzp'ers. Een belangrijk probleem voor zelfstandigen zit in het illiquide karakter van het pensioenvermogen. Wanneer de premie eenmaal is betaald, verliezen deelnemers er de beschikking over. Het is niet mogelijk een eenmaal betaalde premie weer op te nemen of een deel van het pensioenvermogen – tijdelijk – liquide te maken. Dat rijmt slecht met de wisselende kasbehoefte van zzp'ers. Voor deze groep zijn bestaande regelingen daardoor minder geschikt. Dit is een belangrijke verklaring waarom deelname van zzp'ers aan bestaande regelingen zo moeilijk van de grond komt. Daarnaast speelt ook de cultuur een rol: veel zzp'ers hechten aan de vrijheid om zelf te mogen beslissen over hun pensioen (Mastrogiacomio, 2016).

In het buitenland lijken meer flexibele producten meer succes te hebben. Ook kan het helpen om pensioen en arbeidsongeschiktheidsverzekering te combineren. In Nederland wordt in verschillende sectoren door sociale partners, zelfstandigenorganisaties en pensioenuitvoerders nagedacht over experimenten waarin zelfstandigen kunnen meedoen in de tweede pijler. Om deze experimenten te faciliteren wordt in het wetsvoorstel 'Toekomst pensioenen' een experimenteerbepaling voorgesteld (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2020, p. 138). In haar reactie wijst het pensioenfonds PFZW dat die ruimte nu te krap is en zij pleit ervoor deze verder te verruimen.²⁰

Naast de geschiktheid van de regelingen spelen ook fiscale aspecten een rol. Zelfstandigen met winst uit onderneming en directeuren-grootaandeelhouders (dga's) worden anders behandeld dan werknemers. Een deel van die verschillen sluit aan bij het ondernemersrisico en bij wensen om zelfstandig over pensioen te kunnen beslissen en is daarmee juridisch verdedigbaar. De Commissie Regulering en Werk (2020) stelt voor om een tussenweg te zoeken waarin geleidelijk wordt "toegewerkt naar een gelijk spelveld, terwijl tegelijkertijd recht kan worden gedaan aan verschillen tussen categorieën werkenden". Het is echter zeer de vraag of een gelijk spelveld voldoende is. Zelfstandigen stellen zoals geconstateerd andere eisen aan pensioenen dan werknemers en zijn ook minder geneigd om zich bij collectieve regelingen aan te sluiten.

19 De Commissie Regulering van Werk (2020) constateert dat zelfstandigen ook minder vaak verzekerd zijn voor arbeidsongeschiktheid dan werknemers in loondienst.

20 ie reactie van PFZW op de internetconsultatie Wet toekomst pensioenen, 12 februari 2021.

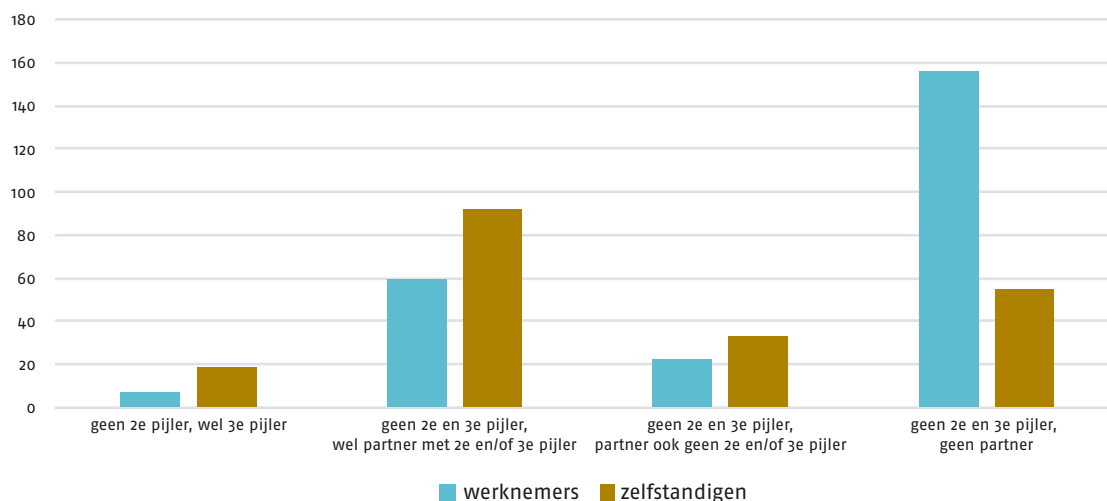
Figuur 9 Witte vlek pensioenen eind 2016 (13%)

Bron: Stichting van de Arbeid (2020)

Naast de zzp'ers is er ook de witte vlek van werknemers in loondienst die buiten pensioenregelingen vallen. Uit onderzoek van de Stichting van de Arbeid (2020) blijkt dat in 2016 bijna 10% van de werknemers niet actief deelnam aan een pensioenregeling via de werkgever.²¹ Voor een klein deel betreft het werknemers met minder dan het wettelijk minimumloon (1,5% van de werknemers) en jongeren die minder dan de franchise (0,6%) verdienen (zie figuur 9). Het grootste deel (9% à 10%) bestaat uit werknemers waarvan de werkgever geen regeling aanbiedt of die niet aan de aangeboden regeling deelnemen.

Onder zzp'ers is de deelname aan pensioenregelingen nog beduidend lager. Van de ruim 900.000 zzp'ers blijkt 90% in 2017 geen premies voor een pensioen (lijfrente) te betalen. Ook heeft deze groep meestal geen arbeidsongeschiktheidsverzekering (81% van de zzp'ers). Soms beschikken zzp'ers wel over een zeker pensioenvermogen uit eerdere dienstbetrekkingen, maar dit is zeer beperkt in vergelijking met werknemers bij een werkgever (zie figuur 10).

21 Uit onderzoek naar de witte vlekken in 2016 door het CBS bleek dat in Nederland 825.000 werknemers geen pensioen in de tweede pijler opbouwen (12,5% van alle werknemers). Zie Stichting van de Arbeid (2020).

Figuur 10 Werknemers en zelfstandigen zonder pensioenaanspraken, 2016 (x 1000)

Bron: CBS open data, eigen berekening

In totaal hebben 245.000 werknemers en bijna 200.000 zelfstandigen nog geen pensioenaanspraken in de tweede pijler opgebouwd. Slechts een klein deel hiervan compenseert dit met pensioenaanspraken in de derde pijler, namelijk zo'n 10.000 werknemers en 20.000 zelfstandigen. Iets vaker hebben zij wel een partner die pensioen opbouwt in de tweede of derde pijler. Hierbij gaat het om 60.000 werknemers en bijna 100.000 zelfstandigen. Maar er zijn ook ruim 20.000 werknemers en ruim 30.000 zelfstandigen waarbij zij zelf en ook hun partner geen enkel tweede- of derdepijlerpensioen opbouwt. Hierbij is alleen gekeken naar pensioenen (lijfrenten) en geen rekening gehouden met ander vermogen zoals spaargeld en/of een eigen woning.

Een andere groep die buiten de bestaande verplichte regelingen valt zijn de uitzendkrachten. Van de 400.000 uitzendkrachten eind 2016 komt de helft niet aan de benodigde wachtperiode van 26 weken (bij hun pensioenfonds StiPP). Het wetsvoorstel Toekomst pensioenen zoekt een oplossing hiervoor door de uitzonderingsbepaling voor de uitzendsector in lijn te brengen met andere sectoren. Dit betekent het terugdringen van de wettelijk toegestane wachttijd voor de uitzendsector van maximaal 26 weken naar maximaal acht gewerkte weken (Consultatiedocument Wet toekomst pensioenen, p. 137).

3.2.2 Wel een regeling maar inadequate opbouw

Een groeiende groep werknemers heeft te maken met inadequate pensioenregelingen. Veelal treft dit groepen die ook al een kwetsbare arbeidsmarktpositie hebben

(flexwerk, uitzendwerk). Maar ook jonge, opkomende sectoren – zoals media en ICT – hebben vaak inadequate pensioenregelingen.²² Met de groei van deze sectoren kan de animo voor collectieve pensioenregelingen verder onder druk komen te staan. Onderzoek door Intermediair en APG (2020) laat zien dat werkenden pensioen nog wel steeds als een belangrijke arbeidsvoorwaarde zien, maar dat de hoogte van de uitkering minder telt dan het al dan niet hebben van een regeling op zich. Dit sluit aan bij internationaal onderzoek. Fitzpatrick (2015) vindt voor onderwijspersoneel in de VS dat werknemers slechts 20 dollarcent netto salaris willen inleveren per dollar waarde aan pensioenopbouw. Ook aan werkgeverszijde lijkt het enthousiasme voor pensioenregelingen af te nemen. Daarbij spelen financiële motieven – versterkt door de boekhoudregels (IFRS) – een rol, maar ook meer structurele factoren zoals de toenemende mobiliteit van werknemers en veranderde voorkeuren van werknemers (zie ook de tekstbox “Waarom bieden werkgevers pensioenregelingen aan”).

3.2.3 Wel een regeling maar geen passende verdeling van premie en pensioen over de levensloop

Gegeven de grote diversiteit van werkenden is het moeilijk om een verplichte regeling te ontwerpen die voor iedereen voldoet. Zo zijn bestaande regelingen voor veel jonge gezinnen weinig aantrekkelijk vanwege de hoge premielast in een ‘dure’ fase van het leven, waarbij zij vaak ook nog investeren in een eigen woning en soms ook studieschuld moeten aflossen. Deze groep zou gebaat zijn bij een andere verdeling van premies, met lagere premies aan het begin en hogere premies in de loop van de arbeidslevensloop (zie ook Ter Rele e.a., 2021).

Ook blijkt er een substantiële groep werknemers te zijn die ‘oversparen’ in de zin dat zij na pensionering meer inkomen hebben dan voor pensionering. Dit gaat wel om meer dan 25% van de werknemers wanneer ook rekening wordt gehouden met het inkomen uit de eigen besparingen en de eigen woning (Knoef e.a., 2017). Deze groep heeft tijdens het werkende leven dus onnodig krap geleefd en daardoor een onnodig verlies in welvaart geleden (Van Ewijk e.a., 2014).

3.2.4 Verkeerde financiële planning

In beginsel zou men het ontbreken van een (verplichte) regeling via de werkgever kunnen opvangen door eigen besparingen. Veel zelfstandigen blijken voldoende opzij te leggen voor hun oude dag, vaak ook door te investeren in de eigen zaak of door

22 Ook de visserij kent een lage deelname aan pensioenregelingen. Voor een overzicht van de witte vlekken per sector, zie Stichting van de Arbeid (2020).

Box: Waarom bieden werkgevers pensioenregelingen aan?

In het algemeen geldt dat werknemers pensioen waarderen en bereid zijn er nettoloon voor in te leveren, maar niet één op één. Per saldo zijn voor werkgevers daarom kosten gemoeid met het aanbieden van een pensioenregeling. De vraag is dan waarom werkgevers bij afwezigheid van verplichtstelling een pensioenregeling aan zouden willen bieden. Gustman e.a. (1993) onderscheiden drie motieven:

- Selectie van werknemers: met een pensioenregeling kunnen 'betere' werknemers gelokt worden, namelijk werknemers met een langetermijnhorizon.
- Binden van werknemers: bij aanwezigheid van pensioenbreuken maakt een goede pensioenregeling het kostbaarder voor werknemers om van baan te wisselen.
- Vergemakkelijken van uittreding: een pensioenregeling maakt het voor werkgevers eenvoudiger om de uittreding van oudere werknemers te reguleren.

Naast deze motieven die in de literatuur zijn te vinden wordt in Nederland ook wel 'goed werkgeverschap' genoemd als reden om een pensioenregeling aan te bieden (Jan Tamerus (2011), *Defined ambition: Een noodzakelijke stap in de evolutie van het pensioencontract*, Proefschrift UvA) Dit argument kan met de groeiende belangstelling voor ESG-doelen aan kracht winnen.

Voor Nederland is door het opheffen van de meeste pensioenbreuken het tweede motief praktisch niet meer van belang. Of de andere motieven voor een individuele werkgever voldoende sterk zijn om tegen de kosten op te wegen wordt steeds meer een vraag. Het meest overtuigende argument lijkt te zijn, het kunnen reguleren van de pensionering van oudere werknemers. Met een vergrijzende beroepsbevolking neemt het belang daarvan toe. Maar met de toenemende mobiliteit boet ook dit argument aan kracht in. Wanneer werknemers vaker van werkgever wisselen vervalt de prikkel voor de individuele werkgever om aan (jongere) werknemers een pensioenregeling te bieden.

Naarmate het belang van individuele werkgevers bij een pensioenregeling afneemt, wordt de behoefte aan coördinatie belangrijker. Dit via door collectieve regelingen op bijvoorbeeld sectoraal niveau, of door een nationale regeling voor verplichte pensioenopbouw door werknemers, of een verplichting voor werkgevers om een pensioenregeling aan te bieden zoals in het VK.

onroerend goed aan te houden (Knoef e.a., 2017). Maar velen slagen daar ook niet in en eindigen met een te laag pensioen.

Ook van werknemers kan men niet verwachten dat zij – bij afwezigheid van een verplichte regeling – tot adequate pensioenbesparingen komen. Hierbij gelden vergelijkbare obstakels als bij menselijk kapitaal. De meeste mensen hebben niet voldoende kennis en de juiste informatie om over een zeer lange tijdshorizon te plannen. Daarnaast is bekend dat er diverse psychologische obstakels zijn zoals kortzichtigheid (myopia), uitstelgedrag en angst om (verkeerde) keuzes te maken. Dit geldt niet alleen voor de spaarbeslissing tijdens het werkende leven, maar ook voor de omzetting van het opgebouwde vermogen in een levenslange uitkering bij pensionering. Hierbij kan overigens ook – net als bij zelfstandigen – het illiquide karakter van de meeste aangeboden pensioenregelingen een rol spelen. Het is wel mogelijk

om een pensioen te kopen maar niet om dit weer terug te draaien als iemand toch op korte termijn geld nodig heeft, bijvoorbeeld voor grote uitgaven of zorgkosten. Bij (internationaal meer gebruikelijke) kapitaalregelingen die een bedrag uitkeren op pensioenleeftijd zien wij ook dat die maar voor een klein deel worden omgezet in pensioenen (Lever e.a., 2018).

4. Wie lopen risico om deze obstakels te ervaren tijdens hun levensloop?

Dit hoofdstuk beschrijft groepen die tijdens hun levensloop meerdere obstakels op menselijk kapitaal of pensioenopbouw tegen kunnen komen, die kunnen leiden tot een inadequate pensioenopbouw. Sommige groepen kunnen gevolgen van enkele obstakels overwinnen en alsnog een adequaat pensioen behalen. Maar de groepen in dit hoofdstuk zijn voorbeelden van risicogroepen die meerdere van deze obstakels tijdens hun levensloop tegenkomen of hier langdurig mee te maken hebben.

4.1 Lageropgeleiden in de flexibele schil

Sinds 2003 is de flexibele schil sterk gegroeid. De stijging in flexibele arbeidscontracten is relatief sterk geconcentreerd bij lagere opleidingsniveaus (Berkhout en Euwals, 2016). Deze groep heeft vaak een beperkte pensioenopbouw. Voor lageropgeleide flexwerkers is de kans groot dat zij meerdere obstakels (zie hoofdstuk 3) gedurende hun levensloop tegenkomen. Ten eerste hebben lageropgeleide werknemers met een flexibel contract een relatief lage kans om dit om te zetten naar een vast contract (CBS, 2017; Mattijssen, 2019). Hierdoor is de kans groot dat zij langdurig in de flexibele schil werken, waardoor zij dus geen (of lager) pensioen in de tweede pijler opbouwen (paragraaf 3.2.1). Door de lage lonen die zij vaak verdienen zullen hun eigen besparingen vaak tekortschieten. Bovendien worden flexibele arbeidsrelaties bij een economische neergang vaak als eerst verbroken, zoals ook tijdens de coronacrisis (Adema e.a., 2020). Deze groep heeft daarom een grotere kans om werkloos te worden en op langdurige periodes van inkomensverlies (Gardeniers & Gringhuis, 2020). Langdurige werkloosheid kan gepaard gaan met verlies van kennis, wat de afstand tot de arbeidsmarkt verder kan vergroten (paragraaf 3.1.5). Deze obstakels maken het voor deze groep lastig om extra te sparen, waardoor zij waarschijnlijk niet in staat zijn om, indien nodig, eerder uit te treden en de periode tot de AOW-leeftijd te overbruggen. Daarnaast kunnen zij vermoedelijk ook geen aanspraak maken op gunstige werkgeversregelingen. Ook zzp'ers lopen risico op een laag loon; zij hebben geen bescherming tegen onderbetaling, hebben een zwakke onderhandelingspositie en worden daardoor vaak onder het wettelijk minimumloon betaald.

Ten aanzien van menselijk kapitaal hebben laagopgeleide flexwerkers en zzp'ers een aantal specifieke barrières om dit te ontwikkelen en in te zetten. Zij hebben vaak minder mogelijkheden om trainingen te volgen en om informeel te leren van collega's (paragraaf 3.1.3). Daarnaast maakt het regelmatig wisselen van werk-/opdrachtgever het moeilijker om bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal op te bouwen. Omdat laagopgeleiden gemiddeld ook een slechtere gezondheid hebben, zijn vooral

oudere laagopgeleiden binnen de flexibele schil extra kwetsbaar en hebben meer kans om arbeidsongeschikt te worden (paragraaf 3.1.5). Zzp'ers zijn bovendien niet verplicht verzekerd voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, waardoor zij hun eigen opgebouwde pensioen eerder aan moeten spreken (paragraaf 3.1.4).

Doordat zij buiten verplichte regelingen vallen, zijn zij aangewezen op private pensioenoplossingen, maar blijken daartoe in de praktijk niet toe in staat. Zo ontbreekt het meestal aan kennis en inzicht om complexe beslissingen te maken over het pensioen op lange termijn (Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, 2013). Bovendien kan er sprake zijn van marktfalen, bijvoorbeeld als gevolg van informatie-asymmetrie rondom langlevensrisico, wat kan leiden tot ongewenste selectie-effecten (Einav, 2010). Veel huishoudens bouwen eigen vermogen op via de woning, maar een hypotheek is voor flexwerkers moeilijker te krijgen. Ook zzp'ers ervaren meer moeilijkheden, waardoor deze vorm van eigen vermogen minder binnen hun bereik ligt.



4.2 Vrouwen met kinderen die niet of weinig uren werken

Vrouwen zijn (relatief) meer gaan werken, maar de stijging is sinds 2010 afgevlakt, waardoor vrouwen nog steeds minder werken dan mannen. Na de geboorte van een kind daalt in Nederland het inkomen bij moeders gemiddeld met 46%, maar bij vaders niet (Adema e.a., 2020). Wel zijn er verschillen naar opleidingsniveau en migratieachtergrond. Figuur 11 laat zien dat de zogenaamde *kinderdip* in de participatie van vrouwen bij hogeropgeleide vrouwen bijna is verdwenen, al werken zij gemiddeld wel minder uren dan voor de geboorte, waardoor hun inkomen wel daalt (Adema e.a. 2019; 2020). Maar bij lageropgeleide vrouwen is er nog wel degelijk sprake van een *kinderdip* (zie figuur 11). Onder vrouwen met een migratieachtergrond lijkt de *kinderdip* ook langzaam te verdwijnen, maar is de participatie in zijn geheel veel lager (Dillingh e.a., 2018).

Door te stoppen met betaald werk of door minder uren te werken om te zorgen voor een kind is de pensioenopbouw lager en kan een gat ontstaan met eerdere verwachtingen (paragraaf 3.1.5). Ook na de eerste jaren blijven moeders minder uren werken. Ondanks een klein herstel wanneer kinderen ouder worden, halen ze niet

Figuur 11 Bruto participatiegraad vrouwen naar opleidingsniveau.

Bron: Dillingh e.a. (2018)

meer het aantal uren van voorheen. De dip lijkt persistent: moeders gaan gemiddeld maar één uur extra werken zodra kinderen op school zitten (Swart e.a., 2019). Internationaal gezien is Nederland kampioen in deeltijdwerk onder vrouwen (Adema e.a., 2019). Ook blijft het verschil in inkomen tussen mannen en vrouwen, ondanks de trend naar meer gendergelijkheid, bestaan. Voor hogeropgeleide vrouwen geldt dat zij minder doorstromen naar managementposities, wat hun loonontwikkeling drukt (Onderwijsraad, 2020).

Moeders die werken ervaren bovendien een hogere druk vanwege de combinatie van werk en zorg (paragraaf 3.1.3), wat een tol eist op de gezondheid. Hierdoor hebben zij een grotere kans op een burn-out, wat ervoor kan zorgen dat zij een periode buiten de arbeidsmarkt staan.

De verschillen in participatie wijzen op een sterke afhankelijkheid van het (pensioen)inkomen van de partner. Dit maakt dat vrouwen erg kwetsbaar zijn bij echtscheiding: zij hebben zelf vaak maar weinig pensioen opgebouwd, terwijl ze maar de helft

van het opgebouwde pensioen van de ex-partner ontvangen. Bovendien vallen zowel bij gescheiden vrouwen als bij jonge weduwen de schaalvoordelen weg van een gezamenlijk huishouden en is het met een beperkt arbeidsverleden moeilijk om in de resterende jaren een goed pensioen op te bouwen.^{23 24}

4.3 Mensen met een migratieachtergrond

Demografische trends geven aan dat het aandeel mensen met een migratieachtergrond toeneemt (zie ook paragraaf 2.1). Mensen met een migratieachtergrond hebben een grote kans om meerdere obstakels tegen te komen die het risico op een lage vervangingsratio vergroten.

Ten eerste hebben diegenen die na hun zestiende in Nederland zijn aangekomen een onvolledige AOW-opbouw.²⁵ Hierdoor kunnen zij onder het bijstandsniveau uitkomen. Voor ouderen onder het bijstandsniveau bestaat de regeling Aanvullende Inkomensondersteuning Ouderen (AIO), maar niet iedereen die hiervoor in aanmerking komt maakt gebruik van deze regeling (Algemene Rekenkamer 2019). CBS bracht in kaart dat 19.600 van de 62.900 ouderen die in 2018 potentieel in aanmerking zouden komen voor de AIO, deze niet had aangevraagd (CBS, 2020a). Door de onvolledige AOW-opbouw, lopen diegenen die een tweedepijlerpensioen opbouwen risico op een te laag vervangingsratio tijdens hun pensioen.

Ten tweede hebben personen met een migratieachtergrond gemiddeld gezien een lager inkomen dan mensen zonder een migratieachtergrond. Voor de eerste generatie spelen de beheersing van de Nederlandse taal en onderwaardering van buitenlandse diploma's een rol. De inkomensverschillen tussen personen zonder migratieachtergrond en personen met een migratieachtergrond blijken echter hardnekkig te zijn (Koot e.a., 2019). Kinderen met een migratieachtergrond hebben bij hetzelfde inkomen van de ouders gemiddeld een lager inkomen dan kinderen zonder migratieachtergrond. Verschillen in opleidingsniveau verklaren een deel, maar niet alles. Want ook in analyses waar gecorrigeerd is voor opleidingsniveau, zijn de inkomens van mensen met een migratieachtergrond lager dan die van mensen zonder migratieachtergrond (Jongen e.a., 2020). Bovendien wijst onderzoek uit dat kinderen met

23 Alleenstaande vrouwen hebben participatiegraden die vergelijkbaar zijn met die van alleenstaande mannen, maar de participatie bij vrouwelijke eenoudergezinnen ligt wel lager dan dat bij mannelijke eenoudergezinnen (Dillingh e.a., 2018). Bovendien maakt het verloren menselijk kapitaal het lastig om een pensioengat volledig te dichten.

24 Dezelfde obstakels kunnen ook gelden voor vaders die de opvoeding van de kinderen op zich nemen.

25 Ook mensen zonder migratieachtergrond die na hun zestiende een periode in het buitenland hebben gewoond, hebben een onvolledige opbouw.

een migratieachtergrond vaker een lager advies krijgen bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs (CBS, 2018). Studies laten ook zien dat het voor mensen met een migratieachtergrond langer duurt totdat zij een baan vinden. Allemaal factoren die bijdragen aan een lagere participatie op de arbeidsmarkt, meer werkloosheid en lagere uurlonen (Jongen e.a., 2020). Verschillende mechanismen spelen hierbij een rol zoals studiekeuze en een beperkter netwerk, maar ook discriminatie (Jongen e.a., 2020). Tot slot zijn mensen met een migratieachtergrond oververtegenwoordigd in flexbanen (CBS, 2018) en stromen zij minder snel door naar een vast contract (CBS, 2019b), waardoor de risico's voor lageropgeleiden in de flexibele schil ook voor hen gelden. Al deze obstakels dragen bij aan een lagere pensioenopbouw en een verhoogd risico op een te lage vervangingsratio.

Bovendien sturen veel migranten geld naar hun familie in het buitenland. Wereldwijd stuurden migranten in 2019 ongeveer \$ 700 miljard naar lage- en middeninkomenslanden (World Bank, 2019, 2020). In Nederland stuurden migranten in 2019 ongeveer € 13 miljard aan salaris en aan persoonlijke overmakingen naar andere landen waarvan € 9 miljard binnen de EU en € 4 miljard buiten de EU. Kosse en Vermeulen (2013) ondervroegen bijna 1700 migranten in Nederland. Hiervan gaf 35% aan in de twaalf voorgaande maanden geld te hebben gestuurd naar familie of vrienden in hun land van herkomst. Hierdoor blijft minder geld over om te sparen voor vermogensopbouw.

Aan de andere kant is de aandacht en het besef over het bestaan van institutioneel racisme waarmee mensen van kleur en met een diverse achtergrond te maken kunnen krijgen gegroeid. Dit zou kunnen betekenen dat de obstakels rondom toegang tot de arbeidsmarkt mogelijk kleiner zouden kunnen worden.

4.4 Werkenden die herhaalbare taken uitvoeren

Paragraaf 2.2 beschreef dat de ontwikkelingen in de technologie in verschillende richtingen kunnen werken en zowel positieve als negatieve gevolgen kunnen hebben voor de arbeidsmarkt. Technologie kan ondersteunend zijn, waarbij het de (fysieke) belasting in sommige banen verlaagt en de veiligheid van veel taken vergroot (SER, 2016). Maar ontwikkelingen in de technologie kunnen er ook voor zorgen dat er minder vraag is naar sommige vaardigheden en meer naar andere. De volgende automatiseringsgolf wordt met name verwacht op het gebied van de kunstmatige intelligentie, die herhaalbare (vaak administratieve) taken zal automatiseren. Mensen met banen waarin zij taken verrichten die vervangbaar zijn door technologie lopen de komende decennia het meeste risico. Deze groep loopt dus risico om een periode buiten de arbeidsmarkt te vallen, wat een pensioengat veroorzaakt. Werkloosheid

Figuur 12 Verschillen in arbeidsinkomen, deelname aan de beroepsbevolking, gewerkte uren, uur, werkloosheid naar migratieachtergrond.

■ = mannen; ■ = vrouwen



Bron: Jongen e.a. 2020

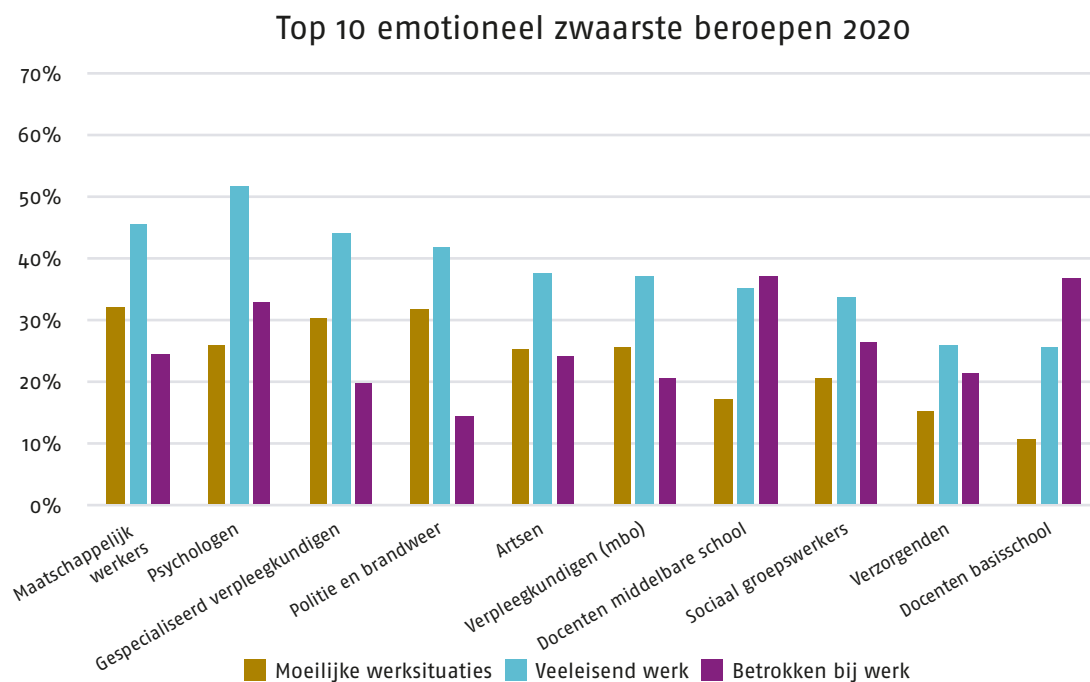
leidt in het algemeen tot inkomensachteruitgang, maar voor deze groep geldt bovendien dat er sprake is van waardeverlies van hun menselijk kapitaal. Hierdoor hebben zij een grotere kans op langdurige werkloosheid met een nog grotere inkomensachteruitgang tot gevolg. Al deze gevolgen beperken vermogens- en pensioenopbouw.

Zoals in paragraaf 2.2 besproken, zorgt technologische verandering er vooral bij oudere werknemers voor dat hun kennis en vaardigheden slechter aansluiten bij hun baan (Van Dam & Geuskens, 2019). Dit terwijl jongere werknemers juist productiever worden door nieuwe technologie (Preenen e.a., 2020), wat de inzetbaarheid van oudere werknemers mogelijk beperkt. Het UWV adviseert om- en bijscholing voor mensen met beroepen waar weinig vraag naar is, zodat men de overstap kan maken naar beroepen met meer vraag. Voor jongere werknemers zal dit makkelijker zijn en is het met name van belang dat zij op tijd nadenken over omscholing. Voor oudere werknemers is de terugverdientijd voor investeringen in menselijk kapitaal korter, waardoor zij minder vaak deelnemen aan mogelijkheden om door te leren. Toch is omscholen een belangrijke manier om ervoor te zorgen dat zij tot aan de AOW-leeftijd door kunnen werken (paragraaf 3.1.1). Toegang tot financiële ondersteuning is echter wel lastig vanwege de sectorale oriëntatie van O&O-programma's, met name voor omscholing naar andere sectoren (paragraaf 3.1.2). Ouderen die niet weerbaar genoeg zijn voor de veranderlijkheid van de arbeidsmarkt lopen het risico om de laatste periode van hun carrière in de WW terecht te komen. Hierdoor stopt hun pensioenopbouw vroegtijdig of kiezen sommigen ervoor om een deel vervroegd op te nemen. Hierdoor lopen zij risico op een inkomensterugval tijdens hun pensioen.

4.5 Werkenden met zware beroepen

De fysiek zwaarste beroepen zijn met name te vinden in sectoren als de bouw, de industrie, de landbouw en de zorg. Bij deze zwaarste beroepen vindt ongeveer de helft van de werkenden dat het fysiek veel kracht kost. Procesoperators en metaalbewerkers vinden hun werk gevaarlijk en automonteurs, machinemonteurs en verpleegkundigen hebben vaak een ongemakkelijke werkhouding. Verpleegkundigen hebben zowel fysiek als emotioneel een zwaar beroep. Emotioneel zware beroepen zitten met name in de begeleiding van patiënten en zorgcliënten, wat emotioneel veeleisend is. Voor docenten van middelbare scholen en basisscholen zit de zwaarte in de betrokkenheid. Voor politie en brandweer zit de zwaarte in emotioneel moeilijke werksituaties. In figuur 13 staat een overzicht van beroepen waar een hoog percentage van de werkenden aangeeft dat de fysieke en/of emotionele belasting zwaar is (CBS, 2020b).

Figuur 13 Zwaarste beroepen naar % met vormen van fysieke en emotionele belasting



Bron: CBS/TNO: Fysieke arbeidsbelasting werknemers; beroep. Psycho-sociale arbeidsbelasting werknemers; beroep)

Mensen met fysiek en mentaal zwaar werk lopen risico om de arbeidsmarkt voortijdig te moeten verlaten. Zij ervaren veel lichamelijke problemen en stress, waardoor zij een verhoogde kans hebben op vroegtijdige uitval door arbeidsongeschiktheid (paragraaf 3.1.4). De kans om arbeidsongeschikt te worden stijgt naar mate men ouder wordt (Van der Noordt e.a, 2020²⁶). Hierdoor is het voor velen niet mogelijk om door te werken tot de AOW-leeftijd (CBS, 2019c). Bij werknemers in loondienst in sectoren waar een goed arbeidsongeschiktheidspensioen geregeld is en de pensioenopbouw doorloopt, heeft arbeidsongeschiktheid geen gevolgen voor het pensioen. Met name zzp'ers in zware beroepen zonder een A0-verzekering en zonder pensioenopbouw lopen hierdoor risico dat hun eigen opgebouwde (pensioen)vermogen tenietgedaan wordt.

Lageropgeleiden zijn oververtegenwoordigd in veel fysiek zware beroepen (Smulders & Van den Boschen, 2017). Een laag opleidingsniveau hangt aan de ene kant samen met een lagere levensverwachting, waardoor vroegere opname van het pensioen een rationele keus kan zijn. Aan de andere kant hangt het samen met een lager inkomen en vermogen, waardoor langer doorwerken financieel wenselijk zou zijn.

Technologische vooruitgang, zoals de ontwikkeling van robots, zouden fysiek zwaar werk kunnen ondersteunen, waardoor dit in de komende jaren mogelijk beter is vol te houden tot de AOW-leeftijd (paragraaf 2.2). Automatisering kan echter ook zorgen voor verdringing en tot inkomensverliezen, die dan het grootst zijn bij ouderen (Bessen e.a., 2019). Omscholing zou het mogelijk maken voor oudere werknemers om de opgedane vakkennis over te brengen op collega's in de vorm van instructeur of inspecteur. Echter is dit de groep die minder vaak deelneemt aan trainingen en bijscholing, omdat zij nog maar weinig tijd hebben om te profiteren van hun investeringen in menselijk kapitaal (paragraaf 3.1.2).

26 <https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/arbeidsongeschiktheid/cijfers-context/oorzaken>

5. Oplossingsrichtingen menselijk kapitaal

Dit hoofdstuk schetst verschillende oplossingsrichtingen voor menselijk kapitaal. Dat is nauw verbonden met (de oplossingsrichtingen voor) financieel kapitaal (zie hoofdstuk 6). Opbouw van pensioenvermogen is alleen mogelijk als mensen werk en inkomen hebben. En omgekeerd kan het financieel kapitaal de ontwikkeling van het menselijk kapitaal ondersteunen. Voldoende pensioenopbouw biedt zekerheid en maakt daarmee werken aantrekkelijker. Een efficiënt pensioenstelsel draagt bij aan een soepel werkende arbeidsmarkt.

Daarnaast kan een goede pensioenregeling bijdragen aan duurzame inzetbaarheid door bijvoorbeeld scholing en loopbaanontwikkeling te faciliteren en ruimte te bieden voor (tijdelijke) combinatie van zorg en werken; zo kunnen overbelasting en voortijdige uitval worden voorkomen. Een flexibele invulling van het pensioen kan zo een belangrijke schakel vormen tussen het menselijk en het financieel kapitaal. Dit '*dynamisch pensioen*' werken wij verder uit bij de oplossingsrichtingen voor het financieel kapitaal.

Uit de risicoanalyse in hoofdstukken 3 en 4 komen drie obstakels voor de opbouw en inzet van menselijk kapitaal naar voren. Ten eerste heeft niet iedereen de middelen om te investeren in menselijk kapitaal. Ten tweede is het niet voor iedereen inzichtelijk hoe zij zich kunnen ontwikkelen in een veranderende arbeidsmarkt. Ten derde is de gezondheid van sommige werkenden kwetsbaarder dan dat van anderen. Deze obstakels raken met name laagopgeleiden en werkenden zonder vast contract (zie hoofdstuk 4). Zij zijn namelijk slechter in staat om hun kennis en vaardigheden te onderhouden of (verder) te ontwikkelen. Daarbij hebben zij door een slechtere gezondheid ook een groter risico om arbeidsongeschikt te raken. Zulke tekorten aan menselijk kapitaal raken de inclusiviteit van pensioenopbouw zowel in de breedte (kan iedereen opbouwen) als in de lengte (tot aan de AOW-leeftijd mee kunnen doen).

Hieronder bespreken welke maatregelen kunnen helpen om obstakels in de ontwikkeling en duurzame inzet van menselijk kapitaal te overkomen. Hierbij onderscheiden we globaal drie richtingen:



- *Stimuleren en faciliteren.* Alle werkenden hebben toegang nodig tot de minimaal benodigde ontwikkelmogelijkheden om mee te kunnen blijven doen op een dynamische arbeidsmarkt. Bij de meeste werknemers ligt hier een belangrijke taak voor werkgevers en sociale partners. Voor anderen kunnen beroepsverenigingen en sociale netwerken een rol spelen. De overheid kan in een vangnet voorzien om te bewerkstelligen dat alle werkenden voldoende investeren in hun duurzame inzetbaarheid. Ook het financieel kapitaal kan hierbij ondersteuning bieden: een dynamisch pensioen kan scholing en ontwikkeling faciliteren of overbelasting voorkomen door meer ruimte te bieden voor de combinatie van werk en zorg. Zo vormt een dynamisch pensioen een belangrijk scharnierpunt tussen financieel en menselijk kapitaal.
- *Inzicht.* Wat een passende investering is in menselijk kapitaal is per individu verschillend. Daarom is persoonlijke ondersteuning voor alle werkenden nodig om inzicht te krijgen in hun ontwikkelmogelijkheden. Loopbaanbegeleiding en skills-paspoorten kunnen hierbij een rol spelen.
- *Gezonder werken.* Blijvende aandacht voor de werkomstandigheden en preventie is essentieel om voortijdige uitval uit het arbeidsproces te voorkomen.

In het onderstaande werken we deze invalshoeken nader uit. Daarbij gaan we puntsgewijs in op tekorten aan financiële middelen, kennis en gezondheid. In de oplossingsrichtingen maken we tevens onderscheid tussen maatregelen die een maatschappelijk minimum aan investeringen in menselijk kapitaal waarborgen, en maatregelen die aanvullingen daarop kunnen bieden; een soort 'eerste', 'tweede' en 'derde' pijler voor menselijk kapitaal. Deze indeling in een algemeen vangnet en meer specifieke aanvullingen is vergelijkbaar met de indeling in een minimum aanvaardbaar en optimaal niveau van het pensioen en kan helpen groepen te bereiken, die nu niet of zeer beperkt deelnemen aan collectieve programma's, zoals zzp'ers en witte vlekken.

5.1 Financiering van ontwikkelen van menselijk kapitaal

De verantwoordelijkheid tot investeren in menselijk kapitaal ligt primair bij werkenden en hun werk- of opdrachtgevers. De overheid probeert deze investeringen te stimuleren met subsidies en fiscale kortingen. In veel sectoren zijn per cao sectorale O&O-fondsen opgericht om de werkgeversbijdragen aan ontwikkeling te faciliteren. Werkgevers dragen een verplichte bijdrage af aan O&O-fondsen en kunnen in ruil daarvoor een vergoeding aanvragen voor een deel van de opleidingskosten van hun personeel. De O&O-fondsen dienen bovendien als kennispunt voor ontwikkeling

binnen de sector en kunnen helpen met het verkrijgen van subsidies voor training en ontwikkeling.

Hoofdstukken 3 en 4 laten zien dat deze aanpak voor met name lageropgeleiden en werkenden zonder vaste aanstelling of met kleine banen niet zorgt voor voldoende investeringen in menselijk kapitaal. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste beschikken met name mensen met lagere inkomens niet altijd over voldoende middelen om te investeren in hun eigen ontwikkeling. Ten tweede kunnen vooral werkenden zonder vast contract rekenen op minder investeringen van hun werk- en opdrachtgevers, omdat de kans groter is dat zij vertrekken waardoor de investeringen niet kunnen worden terugverdiend.

Persoonlijke ontwikkelrekeningen

Men ziet ontwikkelrekeningen in toenemende mate als oplossing om investerings-tekorten in menselijk kapitaal te bestrijden. De SER (2017) heeft hier eerder al voor gepleit en de verkenning van een dergelijk instrument is onderdeel van het regeerakkoord van het huidige kabinet. Ook de VVD (2020) pleit in haar verkiezingsprogramma voor “persoonlijke leerrekeningen”. Dit zijn persoonlijke, arbeidscontractneutrale en publiek-beheerde rekeningen waaraan verschillende partijen kunnen bijdragen. Met deze rekening kan men vervolgens trainingen, cursussen en opleidingen bij goedgekeurde aanbieders betalen.

Het is echter nog niet helemaal duidelijk hoe zulke ontwikkelrekeningen verder uitgewerkt kunnen worden. Twee overwegingen zijn hierbij in het bijzonder van belang. Ten eerste: wie gaat deze rekeningen beheren? O&O- en pensioenfondsen hebben relevante expertise voor het beheer van dergelijke tegoeden maar zijn vooralsnog niet sectoroverstijgend actief. Uitvoerende overheidsinstanties, zoals DUO of het UWV, zijn mogelijk beter toegerust om alle Nederlanders gedurende de gehele loopbaan te ondersteunen in leven lang ontwikkelen. Ten tweede: hoe kan men tegoeden uitgeven? Met de kinderopvangtoeslag in het achterhoofd lijkt het onwenselijk om grote bedragen direct naar burgers over te maken en tegelijkertijd eisen te stellen aan de besteding daarvan. Het ligt dan ook voor de hand dat men geld op een persoonlijke ontwikkelrekening alleen kan besteden bij goedgekeurde onderwijsinstellingen en dat de beheerder van deze rekeningen dat direct aan de onderwijsinstelling overmaakt.

Individuele bijdragen stimuleren

Vervolgens is er de vraag hoe er budget zou kunnen komen op deze rekeningen. Ten eerste kan men proberen individuele bijdragen te stimuleren. Zo kan men het fiscaal

aantrekkelijk maken om individueel vermogen naar zulke rekeningen over te maken. Vanuit een levensloopperspectief kan het tevens waardevol zijn om een deel van het pensioenvermogen opneembaar te maken voor leven lang ontwikkelen. Zo kan men opgebouwd pensioenvermogen inzetten om de toekomstige pensioenopbouw te verbeteren. Dit kan nuttig zijn wanneer iemands menselijk kapitaal niet meer toereikend is om voldoende opbouw te genereren. Omdat de uiteindelijke pensioenopbouw hierbij leidend is, dienen we de pensioenrisico's wel te beperken. Dit kan bijvoorbeeld door de afkoopmogelijkheden een beperkt aantal keren te bieden, door een beperkt deel van het pensioenvermogen opneembaar te maken en het alleen boven de MAP-norm opneembaar te maken (voor meer over de MAP-norm zie hoofdstuk 6).

Het is vooralsnog de vraag op hoeveel animo zo'n regeling kan rekenen. Uit vragenlijstonderzoek naar een vitaliteitsregeling – een voorgestelde opvolgeregeling van de spaarloon- en levensloopregeling – blijkt dat het overgrote deel van de mensen gespaard vermogen liever inzet voor deeltijd- of vroegpensioen dan voor versterking van de arbeidsmarktpositie (Knoef, Adriaens & Nelissen, 2011). Het is onduidelijk of veranderingen op de arbeidsmarkt, zoals de stijging van de pensioenleeftijd en de afschaffing van de levensloopregeling, deze voorkeuren hebben veranderd.

Versterken van bijdragen van werk- en opdrachtgevers

Een belangrijk punt van aandacht bij het stimuleren van individuele investeringen is dat dit het probleem van korte dienstverbanden en opdrachten kan versterken. Werkenden aanmoedigen om meer te investeren in hun eigen ontwikkeling kan werk- en opdrachtgevers juist ontmoedigen die investeringen te doen. Dit kan ertoe leiden dat juist werknemers zonder vast contract geen bijdrage van hun werkgever of opdrachtgever ontvangen. Het uitbreiden van bijdragen van werk- en opdrachtgevers aan de individuele ontwikkelrekening kan dit effect dempen.

Voor werknemers in loondienst verdient het daarom aanbeveling per cao afspraken vast te leggen over de hoogte van werkgeversbijdragen aan persoonlijke ontwikkelrekeningen. Hierbij ligt het voor de hand om (een deel van) de huidige afdrachten aan de O&O-fondsen in de toekomst aan persoonlijke ontwikkelrekeningen af te dragen. Dit heeft bovendien als voordeel dat werkenden zonder tussenkomst van hun werkgever over deze middelen kunnen beschikken. Zij kunnen deze middelen dan zelfstandig inzetten voor het ontwikkelen van bredere competenties of voor een overgang naar een andere sector. Thans bevatten al 27% van de cao's afspraken over individuele leer- en ontwikkelbudgetten.

Een maatschappelijk vangnet

Een deel van de werkenden in de flexibele schil valt echter buiten cao-afspraken. Bovendien zullen met name flexwerkers, werkenden zonder cao en zzp'ers in lagere beroepsgroepen ook bij fiscale stimulering het risico blijven lopen om onvoldoende te investeren in hun eigen ontwikkeling. Een spaarplicht, inkomensheffing of een door de opdrachtgever te betalen verplichte tariefopslag²⁷ kan nodig zijn om deze groepen te helpen voldoende middelen opzij te zetten om mee te blijven komen op de arbeidsmarkt. Dit zou bijvoorbeeld vorm kunnen krijgen door wettelijk verplichte afdrachten aan de individuele leerrekeningen. Een verplichting draagt bovendien bij aan contractneutraliteit²⁸ wanneer deze vergelijkbaar zijn met gangbare afdrachten aan ontwikkeling voor werknemers in loondienst.

In plaats van deze verplichte afdrachten kan men ook overwegen een breed maatschappelijk vangnet op te zetten dat de minimaal benodigde investeringen in menselijk kapitaal voor iedereen kan waarborgen. Een sterk vangnet heeft een aantal voordelen. Nu zijn bijdragen van werkenden en werk- en opdrachtgevers noodzakelijk om te kunnen ontwikkelen. Lagere inkomens en mensen die tijdelijk zonder werk zitten kunnen investeringen in menselijk kapitaal daardoor moeilijker financieren. Wanneer een maatschappelijk vangnet de minimaal noodzakelijke ontwikkeling kan financieren is er bovendien geen reden om bijdragen door werk- en opdrachtgevers te verplichten. Zij kunnen dan extra mogelijkheden tot ontwikkeling bieden, bovenop een maatschappelijk minimum. Bovendien kan een vangnet een bijdrage leveren aan de financiering van omscholing, iets wat nu nog moeizaam tot stand komt. Het minimum zou men kunnen bepalen aan de hand van de relevantie van iemands skills-set, gebaseerd op een algemeen geaccepteerde methodiek van skills-paspoorten. Die methodiek (een gouden standaard van classificaties van skills) is momenteel in Nederland in ontwikkeling²⁹, analoog aan het Belgische Competent-systeem.

Onlangs is al het STAP-budget ingevoerd. Daarmee kunnen 100.000 tot 200.000 mensen per jaar op first-come first-served-basis aanspraak maken op een subsidie van € 1.000 tot €2.000 die het UWV rechtstreeks uitbetaalt aan erkende aanbieders

27 Voor pensioenenafrachten worden experimenten met zulke tariefsopslagen al voorbereid. Pensioenfonds Zorg en Welzijn werkt bijvoorbeeld aan een pilot voor tariefsopslagen voor in de kunst- en cultuursector, waarbij zowel opdrachtgever als zzp'er een procentuele pensioenafdracht doen bovenop iedere factuur.

28 Eerder hebben de WRR (2020) en de Commissie Regulering van Werk (2020) al geadviseerd verschillen tussen arbeidscontracten in fiscale behandeling en verzekeringsplicht te beperken. Het kabinet onderschrijft dit doel in een recente kamerbrief (TK 2020-0000148782).

29 Met betrokkenheid van UWV, SBB, SER, House of Skills Amsterdam, Passport for Work Eindhoven en vele andere partijen.

van opleidingen. Recente voorstellen (bijvoorbeeld SER (2017) en Rijksoverheid (2020)) gaan nog verder en adviseren om ook een publieke bijdrage aan de individuele ontwikkelrekening te doen. Iedere burger ontvangt dan na afronding van de initiële opleiding een publieke bijdrage die omgekeerd afhankelijk is van het initiële opleidingsniveau: hoe hoger het opleidingsniveau, hoe lager de publieke bijdrage. Immers, hoogopgeleiden hebben al relatief meer profijt gehad van de publieke financiering van het initiële onderwijs. Een dergelijke vormgeving van publieke financiering kan daarmee de toegang tot ontwikkeling voor kwetsbare werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt verder vergemakkelijken.

Publieke infrastructuur voor een leven lang ontwikkelen

Waar bovenstaande oplossingsrichtingen zich richten op de vraagzijde, heeft de overheid ook een rol aan de aanbodzijde van de markt voor post-initieel onderwijs. Een goede publieke en private post-initiële infrastructuur is immers van groot belang om zoveel en zo goed mogelijk mensen te kunnen bedienen. Werkgevers maken daar ook gebruik van bij het bieden van scholingsaanbod aan hun werknemers (vanuit de middelen van de O&O-fondsen). Het is dan ook belangrijk om deze infrastructuur te optimaliseren. Het gaat daarbij, aan de publieke kant, vooral om de roc's, maar ook om de hbo's en het wo. Ten aanzien van dit aanbod onderkent men al lang dat er verbeteringen mogelijk zijn ten aanzien van a) de flexibiliteit ervan, in termen van de met de arbeidsmarkt meebewegende inhoud van het aanbod en b) de beprijzing van het aanbod. Als de overheid het onderwijs niet bekostigt kunnen onderwijsinstellingen het eigenlijk niet aanbieden (zie verder: Mulder & Zonderland, 2019).

Ook aanbodsturing, door het verder subsidiëren van ontwikkeling, kan de financiële toegang tot ontwikkeling borgen. Omdat de ontwikkelbehoeften tussen mensen flink uiteenlopen, biedt aanbodsturing de mogelijkheid tot maatwerk dat de ontwikkeling stimuleert voor groepen die nu nog achterblijven. Omdat zulke subsidies bestaande investeringen door werkenden en werk- en opdrachtgevers deels vervangen, zullen deze echter leiden tot een substantiële deadweightloss (Bolhaar e.a. 2017). Ook andere oplossingen, zoals persoonlijke ontwikkelrekeningen, zullen overigens niet zonder substantiële uitvoeringskosten (en risico's) tot stand komen.

5.2 Helpen ontwikkelen

Voldoende financiering is geen garantie voor deelname aan een leven lang ontwikkelen. De mogelijke opbrengsten van een leven lang ontwikkelen in de toekomst zijn immers onzeker en lang niet voor iedereen inzichtelijk (hoofdstuk 3). Ook motivatie speelt een belangrijke rol. Adequate loopbaanbegeleiding kan helpen om een leven

lang ontwikkelen te stimuleren en biedt handvatten om ontwikkeldoelen te behalen. Op dit moment bieden verschillende partijen loopbaanbegeleiding. Werkenden in loondienst kunnen vaak loopbaanbegeleiding ontvangen via de werkgever of financiering hiervoor ontvangen van O&O-fondsen. Bij (dreigende) werkloosheid kunnen het UWV en de vakbonden coaching bieden om te re-integreren op de arbeidsmarkt. Daarnaast is via de leerwerkloketten van het UWV voor iedereen gratis laagdrempelige hulp bij loopbaanvraagstukken beschikbaar. Werkenden in de flexibele schil die geen toegang hebben tot loopbaanbegeleiding via een werkgever kunnen op eigen kosten terecht bij private aanbieders van loopbaancoaching.

Deelname aan loopbaanbegeleiding gaat echter niet altijd vanzelf. Er is momenteel weliswaar grote vraag naar de vergoedingen voor in totaal 72.000 professionele ontwikkel- en scholingsadviezen die in het kader van de coronacrisis voor iedereen aan te vragen zijn via het programma "NL leert door". Het is aannemelijk dat deze vraag in ieder geval deels voortkomt uit de onzekerheid rondom de coronacrisis. Veel grotere werkgevers bieden al langere tijd vergelijkbare loopbaantrajecten aan, waarvan slechts een klein deel van de werknemers gebruik maakt (Sanders e.a., 2019).

Via de individuele ontwikkelrekening

Om deelname aan loopbaanbegeleiding te stimuleren zijn verschillende vormen denkbaar. Wanneer men ontwikkelrekeningen opzet, kunnen beheerders daarvan actief sturen op deelname aan loopbaanbegeleiding. Daarnaast kunnen zij deelnemers op herkenbare momenten, zoals arbeidsjubilea, wijzen op de mogelijkheden om ontwikkeltegoed in te zetten. Daarbij kan men overwegen om de opzet van "NL Leert Door" in 2021 te verduurzamen en te verbinden aan de individuele ontwikkelrekening.

Werkgevers kunnen ontwikkeling verder stimuleren

Ook werkgevers kunnen een leven lang ontwikkelen stimuleren. Pilots laten zien dat werkgevers met bijvoorbeeld vouchers werknemers extra kunnen stimuleren om zich te ontwikkelen (Gerards e.a., 2014). Daarbij is bekend dat HR-beleid in algemene zin een grote invloed heeft op deelname aan ontwikkeling (Künn e.a., 2018). Ook kunnen leerambassadeurs – werknemers die een training krijgen om collega's te stimuleren zich te ontwikkelen en/of die zelf succesvol een leertraject hebben afgelegd – een bijdrage leveren aan het creëren van een leercultuur (Coenen, 2018). Extra aandacht voor training en ontwikkeling verhoogt bovendien de productiviteit van werknemers, zelfs onder degenen die er niet direct gebruik van maken (De Grip, Fouarge & Montizaan, 2015). Zo'n leercultuur stimuleert bovendien dat werknemers van elkaar leren. Met

name lageropgeleiden hebben hier baat bij, omdat zij minder graag leren via een cursus of training en juist liever op het werk zelf, direct van collega's.

Het is daarbij belangrijk dat zowel werkenden als werkgevers vaardigheden op waarde kunnen schatten. Wanneer dit niet lukt en werkgevers met name selecteren op basis van diploma's, dan kan dit investeringen in leven lang ontwikkelen ontmoedigen. Zoals eerder beschreven ontbreekt het op dit moment aan een breed gedragen "skills-paspoort" dat vaardigheden in kaart brengt en waardeert. Tegelijkertijd blijkt uit recente initiatieven zoals "horeca helpt zorg"³⁰ dat brede vaardigheden ook in andere sectoren waardevol kunnen zijn. Zo'n skills-paspoort kan bovendien een instrument bieden aan werkenden om inzicht te krijgen in hun vaardigheden en hen te stimuleren deze verder te ontwikkelen.

Als dat niet volstaat: periodieke levensloop APK

Zelfs wanneer er voldoende middelen zijn om te investeren in menselijk kapitaal is het aannemelijk dat kwetsbare groepen dit minder zullen doen, bijvoorbeeld omdat zij hierin minder initiatief nemen. Hierbij spelen ook psychologische belemmeringen een rol zoals uitstelgedrag en onderwaardering van de toekomst. In de drukte van alledag laten mensen vaak hun kortetermijnbezigheden voorgaan boven investeringen in de verder weg gelegen toekomst (Maslowski, 2019). Versterken van het inzicht en directe advisering kunnen hier helpen om de deelname te stimuleren. Een effectieve maatregel kan een periodieke gratis 'APK' bieden waarin men de stand opmaakt van zowel de loopbaanperspectieven (menselijk kapitaal) als de financiële situatie en de pensioenopbouw in het bijzonder.

Recent heeft de Commissie Regulering van Werk (2020) geadviseerd om deelname aan loopbaanbegeleiding in te bedden in het arbeids- en socialezekerheidsrecht. Op deze manier kan men werknemers verplichten om binnen enkele dagen na de aankondiging van een ontslag te starten met loopbaancoaching. Het ligt voor de hand om zo'n verplichting wederkerig te maken, in de zin dat de werkgever of opdrachtgever dit dient te faciliteren. Momenteel kunnen werkgevers bij ontslag scholingsinspanningen ook (deels) verdisconteren in de aan de werknemer uit te keren transitievergoeding.

Voor werkenden in de groeiende flexibele schil is stimulering van loopbaanbegeleiding lastiger vorm te geven. Uitzendbureaus uitgezonderd is er immers geen plek waar men de stimulering van of controle op deelname aan loopbaanbegeleiding

30 Dat horecapersoneel aanmoedigt om hun vaardigheden tijdens de coronacrisis tijdelijk in de zorg in te zetten.

gemakkelijk kan beleggen. Men kan daarom overwegen een periodiek loopbaan-gesprek, een zogenoemd loopbaan-APK³¹, te verplichten. Men zou een wederkerige investering van werkgever en werknemer, dan wel opdrachtgever en opdrachtnemer, tot een verplicht, constituerend element van een arbeidsverhouding dan wel opdrachtverhouding kunnen maken. Dat betekent dat zo'n verhouding niet rechtsgeldig is als de beide partijen geen afspraken hebben gemaakt over scholing en ontwikkeling, waaraan zij elkaar kunnen houden. Bij een arbeidsovereenkomst dient men afspraken vast te leggen over loon, arbeidstijden, pensioen en dergelijke; scholing zou men dan hieraan kunnen toevoegen. Vergelijkbare verplichtingen voor werkgevers bestaan reeds met betrekking tot re-integratie.

5.3 Gezonder werken voor duurzame inzetbaarheid

Het lukt nog lang niet iedereen om in goede gezondheid tot aan de AOW-leeftijd te blijven werken. Voor een deel komt dit door hoge ervaren werkdruk en zware werkomstandigheden. En omdat partners steeds vaker allebei werken, blijkt het soms lastig werk te combineren met zorgtaken voor kinderen of ouders (hoofdstuk 4). Vrouwen nemen deze taken daarbij vaker op zich dan (hun) mannelijke partners.³² Het is kortom belangrijk de ervaren werkdruk te verminderen. Een vermindering van de werkdruk kan bovendien de bereidheid om tijd te investeren in ontwikkeling vergroten.

Het ligt voor de hand hiertoe bestaande verlofregelingen uit te breiden. Zo biedt een uitbreiding van het verlofsparen³³ de mogelijkheid om tot 100 weken fiscaal gefaciliteerd te sparen voor verlof. Aanvullend kan men overwegen om een deel van het opgebouwde pensioenvermogen opneembaar te maken voor (deeltijd)verlof. Wanneer dit de duurzame inzetbaarheid verhoogt, kan dit immers ook toekomstige pensioenopbouw verbeteren. Ook valt te overwegen om binnen cao's de 80/90/100-regelingen, waarbij men 80% van de uren werkt tegen 90% van het salaris en 100% pensioenopbouw, uit te breiden. Nu gebruikt men deze regelingen alleen voor de financiering van deeltijdpensionering, maar vergelijkbare constructies zou men ook goed kunnen inzetten bij geboorte- of zorgverlof. Ook voor werkgevers kan dit aantrekkelijk zijn wanneer dit kostbaar langdurig ziekteverzuim vermindert. Wanneer deze maatregelen

31 Zie Sanders e.a. (2019) voor aanbevelingen met betrekking tot de vormgeving van zulke adviesgesprekken

32 Nergens in Europa is het verschil in de zorg voor kinderen en grootouders tussen mannen en vrouwen zo ongelijk verdeeld: Nederlandse vrouwen dragen 49 uur per week bij, tegenover de 23 uur van mannen (Eurofound, 2020).

33 https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35555_wet_bedrag_ineens_rvu_en

pas over enige tijd effectief worden, kan men overwegen om voor de huidige oudere werkenden vroegpensionering toegankelijker te maken, om eerder met pensioen te kunnen gaan als doorwerken tot de AOW-leeftijd niet meer gaat.³⁴ Ook een flexibele AOW die men enkele jaren eerder kan opnemen, kan helpen om de periode tot de AOW-leeftijd te overbruggen (Baars e.a., 2019).

De werkdruk voor zzp'ers en werknemers zonder pensioenregeling verdient extra aandacht. Zij kunnen immers geen aanspraak maken op ruimere cao-regelingen, zoals 80/90/100-regelingen of generatiepacten. Wanneer we pensioenvermogen opneembaar maken (via een dynamisch pensioen; zie hoofdstuk 6), dan geldt bovendien dat zij minder vaak en gemiddeld minder hoog pensioenvermogen hebben. En hoewel zzp'ers aanspraak kunnen maken op zwangerschapsverlof, hebben zij geen recht op bijvoorbeeld geboorteverlof of (kortdurend) zorgverlof. Wanneer deze groepen desondanks veel werkdruk ervaren, kan een collectieve aanpak nodig zijn. De WRR (2020) pleit er hiertoe onder andere voor om collectief betaalde arbeidscontract-neutrale regelingen in te voeren voor langdurig verlof. Wanneer deelname hieraan verplicht is voor alle arbeidsvormen, creëert dit gelijke verlofmogelijkheden voor alle werkenden onafhankelijk van iemands contractvorm.

Meer verlof is echter niet per se de belangrijkste oplossing in een land met de hoogste deeltijdfactor van de wereld. De ervaren werkdruk kan ook afnemen door werkenden meer autonomie en regelmogelijkheden te geven met betrekking tot hun werktijden en organisatie van het werk. Laagopgeleiden en werkenden in lagere beroepsgroepen zijn gemiddeld minder flexibel in het indelen van hun werkdag en worden sterker 'geleefd' door technologische toepassingen, zoals automatisering. De SER (2016) en de WRR (2020) pleiten er daarom voor om werknemers hier meer zeggenschap in te geven. Anderzijds worden sommige zware beroepen, zoals in de thuiszorg, juist voornamelijk in deeltijd uitgevoerd. Het is natuurlijk niet optimaal dat men door de zwaarte van het werk minder uren kan werken en minder pensioen opbouwen.

Helpen met langer doorwerken

Zelfs wanneer de werkdruk afneemt, zal een deel van de werkenden moeite hebben om volledig te blijven werken tot aan de pensioenleeftijd. Voor een deel komt dit doordat bepaalde beroepen fysiek zeer zwaar zijn. Robotisering kan in de toekomst mogelijkheden bieden om fysiek zware beroepen te verlichten, maar in hoeverre dat

34 Dit verlaagt ook de kosten van ziekte en arbeidsongeschiktheid als mensen anders op die manier zouden uitvallen.

zal gebeuren is nu nog onduidelijk. Om arbeidsongeschiktheid te voorkomen is het daarom vooralsnog van belang om werkenden met zware beroepen tijdig om te scholen naar lichtere beroepen die gemakkelijker zijn vol te houden. Het verdient daarom de aanbeveling om gebruik van (om)scholingsmogelijkheden binnen zware beroepen te monitoren en waar nodig extra te stimuleren.

Daarbij is er ook ruimte om deeltijdpensioenen beter te benutten (en de mogelijkheid om 80-90-100-regelingen breder uit te rollen). Werkenden kunnen daarmee een gedeeltelijk pensioen ontvangen en gedeeltelijk doorwerken. Zo kunnen zij langzaam eerder stoppen met werken met minder grote gevolgen voor de hoogte van het pensioen na volledige pensionering. Ook biedt een deeltijdpensioen de mogelijkheid om desgewenst langer op deeltijdbasis door te werken. Een probleem is dat deze regelingen voor lageropgeleiden vaak minder ruim en toegankelijk zijn.³⁵ Dit terwijl juist deze groep een grotere kans op arbeidsongeschiktheid en een gemiddeld lagere levensverwachting heeft.

Pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid

Niet alle arbeidsongeschiktheid is te voorkomen. Een arbeidsongeschiktheidsverzekering beschermt tegen een inkomensval bij arbeidsongeschiktheid en een pensioenregeling verzekert dan de terugval in pensioenpremie. Zzp'ers sluiten echter vaak geen pensioenregeling af. Wanneer zzp'ers wel een pensioenregeling hebben, voorziet

Box: Preventie van en omgaan met tekorten in menselijk kapitaal

Er zijn drie vormen van preventie:

1. Zorgen dat mensen gezond blijven.
2. Tijdig voorkomen dat mensen die problemen hebben met hun arbeidsgeschiktheid uitvallen.
3. Mensen die uitgevallen zijn, goed helpen om weer terug te keren in betaald werk, waardoor langdurige en blijvende uitval wordt tegengegaan.

De oplossingsrichtingen richten zich vooral op de eerste twee vormen van preventie.

Oplossingen kunnen zich ook richten op het ex-post omgaan met tekorten in menselijk kapitaal en arbeidsongeschiktheid. Vooral zijn er mogelijkheden om de contractneutraliteit van bestaande vangnetten voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid (nog) beter te borgen. Men kan ook overwegen om deze vangnetten verder te versterken. Een risico hierbij is dat een sterk vangnet afbreuk kan doen aan de individuele prikkels om te investeren in menselijk kapitaal. Het is bijvoorbeeld voorstelbaar dat de bereidheid tot deelname aan een leven lang ontwikkelen geraakt wordt bij een sterke bescherming tegen werkloosheid.

35 Voor lagere inkomens kost een jaar het AOW-gat overbruggen procentueel gezien meer van hun opgebouwde pensioenvermogen. Dat is ook een verklaring waarom vooral hogere inkomens meer gebruik maken van vervroegd pensioen (Willemsen en Kortleve, TPV 2016).

die bovendien in flink minder premievrije pensioenopbouw dan voor werkenden in loondienst (zie hoofdstuk 4). Het verdient dan ook aanbeveling om met de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering ook de mogelijkheden te verkennen om de premievrije opbouw bij arbeidsongeschiktheid meer gelijk te trekken.

Samengevat: enkele kansrijke maatregelen op het gebied van menselijk kapitaal

Het voorgaande kan worden samengevat in de volgende concrete maatregelen voor de versterking van het menselijk kapitaal:

1. *Periodieke APK voor levensloopadvies*: alle werkenden kunnen periodiek – bijvoorbeeld eens per tien jaar – gratis advies krijgen over hun toekomstige arbeids-carrière en hun pensioenopbouw. Hiermee bestaan al goede ervaringen binnen beperkte groepen. Voorstel is deze uit te breiden naar alle werkenden.
2. *Open leercultuur*: werk- en opdrachtgevers kunnen bijdragen met een open leercultuur en gericht HR-beleid om ontwikkeling te stimuleren. Sociale partners, beroepsverenigingen en andere sociale netwerken hebben hier een belangrijke taak om voor coördinatie te zorgen om ‘free-rider’-problemen te voorkomen.
3. *Arbeidscontractneutrale basis* voor investeringen in menselijk kapitaal.³⁶ Dit kan via verplichting voor zowel werkgevers als opdrachtgevers om bij te dragen aan een individuele ontwikkelrekening gericht op duurzame inzetbaarheid.
4. *Investeren in goede arbeidsomstandigheden* en preventie is een belangrijke taak voor werkgevers en opdrachtgevers. Sociale partners en andere werkgerelateerde netwerken kunnen zorgen voor coördinatie om free-rider-problemen te voorkomen, zo nodig ondersteund door verplichtstelling en wetgeving vanuit de overheid. Omdat deze maatregelen pas op termijn effect hebben, kan men overwegen voor de huidige oudere werkenden vroegpensioenering tijdelijk toegankelijker te maken, zodat mensen eerder kunnen stoppen wanneer hun gezondheid doorwerken niet meer toelaat. Ook een flexibele AOW kan bijdragen om de periode tot de AOW-leeftijd te overbruggen.
5. *Dynamisch pensioen* kan – boven de MAP-norm – bijdragen aan duurzame inzetbaarheid door scholing en ontwikkeling te faciliteren en overbelasting door zorgtaken tegen te gaan door meer ruimte te bieden voor het combineren van werk en zorg.

Tot slot willen we nogmaals wijzen op de wisselwerking tussen het financieel kapitaal en het menselijk kapitaal. In het bijzonder kan een *dynamisch pensioen* ruimte

36 Zie ook de aanbeveling van Commissie Regulering van Werk (2020).

bieden voor het investeren in kennis en loopbaanontwikkeling en het combineren van zorgtaken en werk, waardoor overbelasting en onnodige uitval uit het werk wordt voorkomen. Dit werken we in het volgende hoofdstuk nader uit.

6. Oplossingsrichtingen pensioen

Dit hoofdstuk schetst verschillende oplossingsrichtingen voor financieel kapitaal. Dat is nauw verbonden met (de oplossingsrichtingen voor) menselijk kapitaal (zie hoofdstuk 5). Opbouw van pensioenvermogen is alleen mogelijk als mensen werk en inkomen hebben. En omgekeerd kan het financieel kapitaal de ontwikkelingen van het menselijk kapitaal ondersteunen. Voldoende pensioenopbouw biedt zekerheid en maakt daarmee werken aantrekkelijker. Een efficiënt pensioenstelsel draagt bij aan een soepel werkende arbeidsmarkt. Daarnaast kan een goede pensioenregeling bijdragen aan duurzame inzetbaarheid door bijvoorbeeld scholing en loopbaanontwikkeling te faciliteren en ruimte te bieden voor (tijdelijke) combinatie van zorg en werken; zo kan overbelasting en voortijdige uitval worden voorkomen. Een flexibele invulling van het pensioen kan zo een belangrijke scharnier vormen tussen het menselijk en het financieel kapitaal.

De stijgende levensverwachting, langere arbeidscarrières en toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt stellen nieuwe eisen aan pensioenen. De variëteit in arbeidscarrières neemt toe en mensen zoeken naar nieuwe combinaties van werk, thuis en vrije tijd. Bij een dynamische arbeidsmarkt past een dynamisch pensioen dat enerzijds een stabiele basis verschaft en anderzijds ondersteuning biedt aan de wendbaarheid die op de moderne arbeidsmarkt nodig is om langdurig en met plezier actief te blijven.

Naast dit toekomstperspectief moet ook een antwoord worden geboden op het gestegen aantal zzp'ers dat buiten de boot valt bij de aanvullende pensioenen. Hetzelfde geldt voor de groeiende groep van werknemers met te magere pensioenregelingen. Dit alles vraagt om een nieuwe oriëntatie van het pensioenstelsel.

Op basis van de analyses in de voorgaande hoofdstukken komen wij tot drie speerpunten voor de hervorming van de pensioenen:

- *Verbreden van pensioenopbouw naar alle werkenden.*
- *Maatschappelijk aanvaardbaar minimum voor het aanvullend pensioen (MAP).*
Alle werkenden dienen een pensioen op te bouwen tot ten minste een maatschappelijk aanvaardbaar minimumniveau.
- *Dynamisch pensioen.* Langere en meer gevarieerde arbeidscarrières vragen om een dynamisch pensioen dat ondersteuning biedt aan de loopbaanontwikkeling (het menselijk kapitaal) en beter rekening houdt met de individuele situatie van deelnemers.

Naast deze algemene speerpunten besteden we ook aandacht aan enkele specifieke knelpunten en hoe we deze kunnen verhelpen.

6.1 Verbreden van pensioenopbouw naar alle werkenden

Voor het financieel kapitaal onderscheiden we enkele richtingen die kunnen leiden tot een betere pensioenopbouw:

- *Inzicht in de financiële situatie en het belang van pensioen*

Nog meer dan bij menselijk kapitaal ontbreekt het werkenden vaak aan kennis en inzicht om de individuele financiële situatie en de benodigde pensioenopbouw te kunnen beoordelen. Hiervoor is deskundig advies onontbeerlijk. Ook is een periodieke levensloop-APK een belangrijk instrument om alle werkenden in staat te stellen een dergelijk advies in te winnen.

- *Zorgen voor een voldoende pensioenopbouw.* Voor de hoogte van de minimale pensioenopbouw introduceren wij een nieuwe norm, het Maatschappelijk Aanvaardbaar Minimale Aanvullende Pensioen (MAP). Hoe hoog het minimum voor het aanvullend pensioen (MAP) moet zijn, vergt een maatschappelijke afweging. Ter indicatie kan men bijvoorbeeld denken aan de helft van de huidige opbouw in de tweede pijler. Samen met de AOW komt de modale werkende dan uit op een brutopensioen van 55 à 60 procent van het eerder verdiende loon. Voor lagere inkomens – voor wie vooral de AOW telt – ligt dit percentage voor de vervangingsratio hoger. Hogere inkomens komen op een lagere vervangingsratio uit, maar zij ambiëren meestal een minder hoog pensioen en hebben gemiddeld meer woning- en overig vermogen (Knoef e.a., 2017).

- *Stimuleren/verplichten van pensioenopbouw*

Door o.a. psychologische belemmeringen sparen mensen in het algemeen uit zichzelf te weinig voor pensioen. Daarom is sturing met meer of minder dwang nodig voor alle werkenden, dus voor werknemers en zzp'ers om aanvullend pensioen tot ten minste de MAP-norm op te bouwen.

De meest verregaande vorm van dwang is een algemene pensioenplicht. Ook is het mogelijk om een aparte verplichte pensioenregeling voor alle werkenden te introduceren naast de huidige aanvullende pensioenen. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een 'Niet-financieel Defined Contribution'-pensioen (NDC) zoals Zweden heeft ingevoerd met financiering op omslagbasis. Introductie van NDC heeft ook als voordeel dat het welvaartsvaste uitkeringen kan bieden en zo pensioenen minder afhankelijk maakt van de financiële markten. Wat betreft uitvoering en invulling zijn er veel mogelijkheden waarbij de overheid een rol kan spelen, maar ook wordt een zwaarder gewicht gelegd bij sociale partners. Ook is het denkbaar

dat brede collectieven zoals bedrijfstakpensioenfondsen een rol bij de uitvoering spelen.³⁷

Een minder vergaande vorm van dwang is 'auto-enrollment' waarbij alle werknemers – zoals in het VK – automatisch gaan deelnemen aan een pensioenregeling. Door de mogelijkheid van 'opting out' kunnen mensen kiezen voor een andere regeling of gedeeltelijk of geheel van een regeling afzien.

– *Dynamisch pensioen*

Daarnaast stelt de veranderende omgeving ook nieuwe eisen aan de pensioenen zelf. De langere en meer gevarieerde arbeidscarrières vragen – binnen randvoorwaarden zoals MAP – om een meer flexibel, dynamisch pensioen met meer ruimte voor maatwerk. Dat is bijvoorbeeld om investeringen in menselijk kapitaal te faciliteren (in tijd of geld) en – meer algemeen – uitruil met andere vormen van vermogensopbouw mogelijk te maken. Recent CPB-onderzoek (Ter Rele e.a., 2021) laat zien dat aanzienlijke welvaartswinst mogelijk is door de pensioenlasten anders te verdelen over het leven. Dit kan door premies minder aan het begin en meer aan het eind van het werkende leven te heffen. Bij de ruimte voor maatwerk gelden wel belangrijke randvoorwaarden om de solidariteit in het stelsel te bewaken en mensen te blijven beschermen tegen verkeerde keuzes. In ieder geval is het verstandig om de extra ruimte voor het dynamisch pensioen te beperken tot het aanvullend pensioen voor zover dat het MAP overstijgt.

Paragraaf 6.3 gaat uitgebreider in op hoe dynamisch pensioen ingevuld kan worden. Hier bespreken we nu eerst hoe ervoor gezorgd kan worden dat alle werkenden ten minste een pensioen tot het maatschappelijk aanvaardbaar minimum opbouwen. Daarbij besteden we aandacht aan de volgende mogelijkheden, in volgorde van oplopende ingrijpendheid:

- a. Algemene stimulering van vrijwillige individuele pensioenbesparingen.
- b. Gedifferentieerde aanpak om deelname aan de tweede pijler te versterken, bijvoorbeeld door het beter toegankelijk maken van huidige pensioenregelingen voor zelfstandigen of door minimeisen in te voeren voor de opbouw in een door de werkgever aangeboden regeling.

37 Pensioenfondsen en verzekeraars hebben ervaring met het administreren van aanspraken. Zij kunnen ook beter inspelen op de behoeften van hun populatie en de regeling beter daarop laten aansluiten. Ook nu al zijn pensioenregelingen onderling verschillend vanwege verschillen tussen bedrijven, beroepsgroepen en sectoren. Vanwege het omslagelement is een voldoende groot collectief en continuïteit nodig voor de financiering van deze aanspraken.

- c. Algemene verplichting voor werkenden om pensioen op te bouwen in de tweede en derde pijler.
- d. Invoering van een nieuwe verplichte pensioenregeling voor alle werkenden, naast de huidige aanvullende pensioenen in de tweede pijler.

Deze opties werken we hieronder nader uit.

6.1.1 Stimuleren van Individuele besparingen

Vrijwillige pensioenopbouw kan op verschillende manieren worden gestimuleerd, zoals door voorlichting, bevorderen van financiële kennis en fiscale stimulering. In de praktijk blijken deze echter helaas onvoldoende effectief, zeker voor de toch al zwakkere groepen (Alessie e.a., 2011). Zo maken in Nederland maar weinig zzp'ers gebruik van de mogelijkheid voor vrijwillige voortzetting binnen hun (voormalige) pensioenfondsen. We moeten er daarom van uitgaan dat een zekere dwang nodig is, in ieder geval tot een bepaalde minimale hoogte van pensioenbesparingen.

6.1.2 Gedifferentieerde aanpak om dekking van tweede pijler te versterken

Een alternatief is om de witte vlekken in de tweede pijler te bestrijden met gerichte maatregelen. Dit is de route die we thans in Nederland volgen. Enerzijds richt het beleid zich erop dat werkgevers (adequate) pensioenregelingen aanbieden zoals bijvoorbeeld de verplichting voor payrollbedrijven om een pensioenregeling aan te bieden met een wettelijk bepaald minimum en de inperking van de wachtperiode in de uitzendbranche (Pensioenfondsen StiPP). Ook de verlaging van de leeftijd voor werknemers met 'volwassenen-minimumloon' draagt bij aan vermindering van de witte vlek. Het recente 'Aanvalsplan witte vlek' van de Stichting van de Arbeid (2020) noemt diverse verdere acties zoals extra voorlichting voor bewustwording bij werkgevers en werknemers, beter toezicht op naleving van de verplichtstelling, inrichting van een meldpunt en verlaging van toetredingsdrempels bij bestaande regelingen.

Anderzijds is er beleid gericht op werkenden om hun deelname aan regelingen te vergroten. Zo kunnen pensioenfondsen en PPI's experimenteren met regelingen speciaal gericht op zzp'ers. Belangrijk is dat deze regelingen voldoende flexibiliteit bieden om tegemoet te komen aan de wisselingen in inkomen en liquiditeitsbehoefte van zelfstandigen. Vooralsnog lijkt de experimenteerruimte te beperkt voor succesvolle pilots waarvan we kunnen leren.

Een dergelijke gedifferentieerde aanpak heeft als voordeel dat het aansluit bij de huidige instituties en overwegend op vrijwilligheid berust. Het is echter de vraag of dit voldoende is om de onderliggende trends te keren, die in een andere richting wijzen.

6.1.3 Algemene pensioenplicht tot minimaal MAP-norm

Een meer ingrijpende oplossing is invoering van een verplichting voor alle werkenden om ten minste tot het maatschappelijk aanvaardbaar minimum pensioen op te bouwen.³⁸ Hierbij kunnen we een vergelijkbare oplossing zoeken als bij de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen die in 2021 moet worden ingevoerd.³⁹ Daarbij moeten we een aantal keuzes maken over de precieze vormgeving. In de eerste plaats moeten we bepalen of de zelfstandigen daarbij verplicht moeten aansluiten bij (bestaande) collectieve pensioenregelingen in de tweede pijler, of dat er vrije keuze is uit regelingen in de tweede en derde pijler ('shoprecht'). Aansluiting bij bestaande regelingen kan alleen als helder is wat de relevante sector is voor de individuele zzp'ers. Ook sluiten bestaande regelingen niet altijd goed aan op de speciale positie van zelfstandigen. Het alternatief van vrije keuze (shoprecht) biedt meer vrijheid om een geschikte regeling te vinden maar kan tot risicoselectie leiden (marktfalen) en gaat ten koste van solidariteit binnen bestaande collectieve regelingen. Een interessante variant is om een verplichte pensioenbijdrage als onderdeel van de factuur van zzp'ers op te nemen. Op deze manier dragen ook opdrachtgevers bij aan de pensioenopbouw, net zoals de meeste werkgevers dat doen. De zzp'ers dienen deze opslag te bestemmen voor pensioenopbouw, eventueel aangevuld met een eigen bijdrage.

In plaats van een harde verplichting kunnen we ook een zachtere vorm van dwang kiezen, bijvoorbeeld in de vorm van auto-enrollment. Daarbij nemen werkenden automatisch deel aan een pensioenregeling maar hebben zij de mogelijkheid van 'opting out'. Dergelijke systemen van 'nudging' blijken redelijk effectief in bijvoorbeeld het VK en Australië⁴⁰. In het VK geldt het systeem van auto-enrollment voor alle werknemers. De werkgever laat iedere werknemer automatisch deelnemen aan een pensioenregeling met gedurende een maand de optie om naar een andere regeling over te stappen of gedeeltelijk of geheel van een regeling af te zien. De overheid heeft hiervoor het nationale pensioenfonds NEST geïntroduceerd waar werkgevers zich bij kunnen aansluiten, en daarnaast zijn er ook andere aanbieders. Ook zelfstandigen kunnen zich – vrijwillig – bij dit algemene pensioenfonds aansluiten.

38 Een tussenvariant is om werkgevers te verplichten een pensioenregeling aan te bieden aan hun werknemers. In het VK combineert men dat met auto-enrollment voor de werknemers. Zij hebben de optie om af te zien van deelname. Hiermee boekt men goede successen. Het bereikt echter alleen de werknemers en biedt geen oplossing voor werkenden zonder werkgever, zoals zzp'ers.

39 Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen.

40 Ruim 90% van de werknemers blijft deelnemen aan NEST en maakt geen gebruik van de opt-out.

Hoe belangrijk 'nudging' kan zijn is in Nederland ook gebleken bij de invoering van het nettopensioen in Nederland. Uit de evaluatie van deze regeling bleek dat de manier waarop de werkgever dit pensioen aanbood van doorslaggevend belang was voor de deelname (WTW 2020). Binnen Europa bestaat veel belangstelling voor auto-enrollment-systemen. In haar actieplan voor de Capital Markets Union (CMU) heeft de Europese Commissie onderzoek aangekondigd naar best practices binnen de lidstaten (Europese Commissie, 2020). Die realiseert zich dat verplichtstelling niet in alle lidstaten haalbaar is en ziet auto-enrollment als second best.

6.1.4 Een aparte verplichte pensioenregeling voor alle werkenden

De meest verregaande vorm van verplichting is de invoering van een nieuwe, aparte pensioenregeling voor alle werkenden. Zo'n verplichte regeling voor allen heeft als belangrijk voordeel dat men solidariteit en risicodeling tussen generaties kan organiseren zonder gevaar van discontinuïteit in de deelname. Door de hoogte van dit pensioen af te stemmen op (ten minste) het maatschappelijk aanvaardbaar minimum (MAP) zijn alle werkenden in ieder geval verzekerd van een aanvullend pensioen ter hoogte van de MAP-norm.⁴¹ Dit pensioen kan men verder aanvullen tot het gewenste niveau door maatwerk in de tweede en derde pijler. Dit sluit aan bij het model van de Wereldbank (zie figuur 14, paragraaf 6.3.1) en biedt dus ruimte aan een hogere norm voor (verplichtgestelde) pensioenregelingen en individuele pensioenbesparingen.⁴²

Bij de uitvoering hiervan zijn weer verschillende varianten mogelijk. Het kan binnen de tweede pijler met een algemeen pensioenfonds voor alle werkenden, vergelijkbaar met de NEST-regeling in het VK. Een interessant alternatief kan ook de introductie van een 'Niet-financieel Defined Contribution' (NDC) pensioen zijn in de eerste pijler, zoals dat in de jaren '90 in Zweden is ingevoerd. Dit is een pensioen op omslagbasis dat ook als voordeel heeft dat het welvaartsvaste pensioenen kan bieden gekoppeld aan de loonontwikkeling. We bespreken het NDC-pensioen hieronder apart in paragraaf 6.3.1. Eerst besteden we aandacht aan de uitwerking van het dynamisch pensioen.

41 Als pensioenfondsen dit gaan uitvoeren, dan zouden zij, rekening houdend met de samenstelling van hun bestand en de behoeften van deelnemers, kunnen kiezen voor een hoger niveau dan MAP. Nu is de hoogte voor de pensioenopbouw (en de franchise) ook verschillend tussen fondsen en soms zelfs binnen fondsen tussen verschillende deelnemers.

42 Ook nu al hebben pensioenregelingen een verschillende pensioenopbouw (en franchise) om zo goed mogelijk aan te sluiten op de behoeften van hun deelnemers.

6.2 Maatschappelijk aanvaardbaar minimum voor het aanvullend pensioen (MAP)

Een van de problemen die in het huidige pensioenakkoord is blijven liggen, betreft de witte vlekken en de positie van zzp'ers. Gebrekkige pensioenopbouw kan een ongewenste terugval in inkomen geven bij pensionering en het beperkt de capaciteit om tegenvallers op te vangen. Opbouw in de tweede pijler is ook essentieel voor mensen met zware beroepen om zo nodig de periode tot de AOW-leeftijd te kunnen overbruggen indien zij eerder (willen) stoppen. Daarom is het belangrijk dat er een regeling komt voor alle werkenden zodat zij ten minste pensioen opbouwen tot een bepaald minimumniveau. Dit noemen wij het *'Maatschappelijk aanvaardbaar minimum voor het aanvullend pensioen'* (MAP). Dit pensioen verschaft een basis aan allen, die men kan ophogen tot het gewenste niveau door aanvullende opbouw in de tweede en derde pijler.



Voor een volwaardig pensioen houdt men in Nederland vaak een norm van 75% van het eerder verdiende inkomen aan. Voor het maatschappelijk aanvaardbaar minimum zouden we kunnen denken aan de helft of twee derde van de totale opbouw. Dat komt overeen met een opbouw gericht op een vervangingsratio van 40% tot 50%. De meerderheid van de werknemers bereikt dit niveau en hogere inkomens ervaren dit vaak als voldoende (Knoef e.a., 2017). Het is ook vergelijkbaar met de norm die verzekeraars nu hanteren als minimale inleg in pensioenregelingen, namelijk 50% van de maximale fiscale ruimte. Bij een 50-50 verdeling zou een werknemer met een gemiddeld inkomen samen met de AOW uitkomen op een vervangingsratio van rond de 60% (netto). Dit ligt in lijn met de gemiddelde vervangingsratio voor de OECD (OECD, 2019b). De EU-landen komen gemiddeld iets hoger uit, met een vervangingsratio van 64%.

6.3 Dynamisch pensioen

Met de stijgende levensverwachting gaan we steeds langer werken en krijgen we vaker te maken met wisselingen in de carrière. Ook de afstemming tussen werk en thuissituatie wordt belangrijker, zeker als de stijgende trend in arbeidsdeelname van vrouwen doorzet. Beide ontwikkelingen vragen om een meer dynamisch, flexibeler pensioen dat ondersteuning biedt aan loopbaanontwikkeling (menselijk kapitaal) en

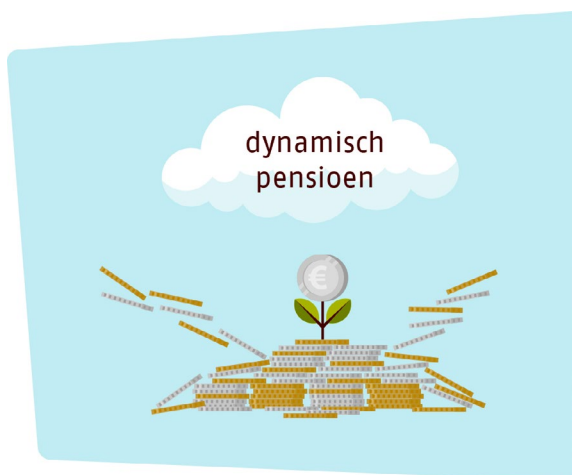
ruimte biedt om in te spelen op de (wisselende) persoonlijke omstandigheden zoals de tijd die nodig is voor zorg.

Met het dynamisch pensioen kunnen we ook tegemoetkomen aan knelpunten voor specifieke groepen. Daarbij gaan we er wel vanuit dat eventuele flexibiliteit alleen mogelijk wordt voor zover men aan de MAP-norm voldoet. Huidige pensioenregelingen kennen een hoog ambitieniveau en een premie die over de levensloop constant is. Dit is adequaat voor veel deelnemers, maar niet voor alle groepen. Jonge gezinnen kunnen gebaat zijn bij een lagere premie aan het begin van de arbeidslevensloop in ruil voor een hogere premie later, wanneer zij meer verdienen en uit de kleine kinderen zijn. Dit is op te lossen door een andere verdeling van de premie over het leven mogelijk te maken, bijvoorbeeld in de vorm een laag/hog-optie voor de premie. Ook uitruil tussen pensioenopbouw en investeren in de eigen woning kan hier helpen om een oplossing te bieden.

Uitruil tussen eigen woning en pensioensparen draagt ook bij aan de oplossing voor het probleem van 'oversparen' waardoor sommige deelnemers op een vervangingsratio boven de 100% uitkomen. Dat ligt meer voor de hand dan bijvoorbeeld een algemene verlaging van de pensioenambitie, ook voor mensen zonder woningvermogen. Dat zou immers nadelig zijn voor huishoudens die daardoor op een te laag pensioen uitkomen.

Een goed voorbeeld voor uitruil tussen pensioenopbouw en investeren in de eigen woning biedt de regeling zoals men die in Zwitserland toepast (Brounen e.a., 2019). In dat systeem hoeft men minder aan pensioen in te leggen bij vermogensopbouw via de eigen woning, maar bij verkoop van de woning moet men het vrijgekomen bedrag weer terugstorten in het pensioenvermogen. Op die manier houdt men vast aan de ambitie voor totaal op te bouwen vermogen voor de oude dag.

De winst van verbetering in maatwerk moeten we afwegen tegen de extra uitvoeringskosten die dit met zich meebrengt (bijvoorbeeld voor de controle of men werkelijk investeert in de eigen woning) en het risico dat meer flexibiliteit bij anderen weer tot te lage pensioenopbouw leidt. Het alleen toestaan van dynamisering boven de MAP-norm zou dit moeten voorkomen. Hetzelfde geldt bij andere vormen van flexibilisering in



pensioenen, bijvoorbeeld de mogelijkheid om middelen te steken in de eigen onderneming of in een opleiding.

6.3.1 Niet-financieel Defined Contribution (NDC) pensioen nader toegelicht

In voorgaande (zie 6.1) noemden we het NDC-pensioen als (de meest verregaande) mogelijkheid om een pensioenregeling te ontwerpen die ervoor zorgt dat alle werkenden ten minste een aanvullend pensioen opbouwen tot het maatschappelijk minimum MAP. Kenmerken van het NDC zijn:

- De hoogte is arbeidsgerelateerd, dus gebaseerd op inkomen en “diensttijd” (net als het huidige tweedepijlerpensioen);
- De financiering is op omslagbasis (net als de AOW);
- De doelgroep is alle werkenden;
- Het pensioen is waardevast of welvaartsvast (gerelateerd aan de loon- of prijs-inflatie (en niet aan behaalde rendementen);
- Er is sprake van risicodeling tussen generaties.

Net als in de tweede pijler leggen deelnemers jaarlijks premie in en bouwen daarmee pensioen op dat na het bereiken van de pensioenleeftijd wordt uitgekeerd. Een belangrijk verschil is dat in NDC de inleg jaarlijks wordt geïndexeerd met een intern rendement dat gelijk is aan de inflatie of de loongroei. Op die manier kan een waardevast of welvaartsvast pensioen geboden worden. Door een deel van de premie in de tweede pijler te verschuiven naar NDC kunnen de inkomens van gepensioneerden minder gevoelig worden gemaakt voor de risico's van financiële markten. Ook kan NDC bijdragen aan betere risicodeling door schokken te verdelen over meer generaties. Invoering van NDC vergt echter een ingrijpende hervorming van het Nederlandse pensioenstelsel en is niet realistisch op korte termijn. Voor de langere termijn is dit mogelijk wel een interessante optie om nader te verkennen.

Naast een mogelijke rol voor de overheid – zoals gebruikelijk in het buitenland – kunnen de huidige pensioenuitvoerders (verzekeraars en pensioenfondsen) mogelijk NDC ook uitvoeren, eventueel met een apart APF voor zzp'ers. De huidige uitvoerders hebben immers ervaring met het organiseren van solidariteit en het administreren van op salaris/diensttijd gebaseerde pensioenaanspraken. Verder kunnen zij rekening houden met de behoeften van hun deelnemersbestand bij het bepalen van de hoogte van NDC en de aanvullende pensioenopbouw via kapitaaldekking. Dat verdient verder onderzoek. De denklijn is langs een drielagenmodel:

1. Bij bestaande vormen van verplichtstelling voor alle werkenden minimaal tot MAP via een pensioenfonds (bedrijfstak of beroepsgroep).

2. Indien momenteel geen verplichtstelling, dan een (nieuwe) verplichting voor de werkgever om pensioen aan te bieden (minimaal ter hoogte van MAP). Dat kan via pensioenfondsen (BPF, OPF over beroepsfonds), verzekeraars, APF'en of PPI's.
3. Indien geen bestaande vorm van verplichtstelling (1) en verplichting voor werkgever (2), dan een (individuele) verplichting om pensioen op te bouwen tot minimaal de MAP-norm. Dat kan via pensioenfondsen, verzekeraars, APF'en en PPI's. Daarbij moet er – conform NEST in het Verenigd Koninkrijk – wel een default zijn als het individu zelf geen uitvoerder kiest.

Zweden heeft het NDC-pensioen in de jaren '90 van de vorige eeuw ingevoerd en het heeft sindsdien navolging gekregen in diverse andere landen. Ook de Wereldbank heeft het NDC-pensioen omarmd in haar nieuwe 'vijfpijler'-model van het pensioenstelsel dat in 2005 in de plaats is gekomen van het klassieke driepijlermodel. In het vijfpijlermodel zorgt pijler 0 voor armoedebestrijding (in Nederland de AOW) en pijler 1 voor het NDC-pensioen, beide op omslagbasis. De tweede en derde pijler blijven hetzelfde, en pijler 4 omvat (informele) inkomenssteun via bijvoorbeeld zorg en huisvesting. Figuur 14 vat de drie- en vijfpijlermodellen samen.

Invoering van een NDC-pensioen zou in Nederland mogelijk zijn door vanaf een bepaald moment te starten met premie-inleg in het NDC-pensioen. De jongere generaties betalen dan zelf voor de opbouw van hun NDC-pensioen dat zij later ontvangen. Op die manier kan omslagfinanciering geleidelijk worden ingevoerd zonder

Figuur 14 Twee Wereldbank-modellen voor het pensioenstelsel

	Driepijler model Wereld Bank (1994)	Vijfpijler model Wereld Bank (2005)
Omslag	1e pijler: overheid basispensioen	0e pijler: overheid minimum voorziening armoedebestrijding 1e pijler: overheid verplichte aanvullende pensioenen opbouw naar inkomen in verleden (NDC)
Kapitaaldekking	2e pijler: privaat collectief (quasi-)verplichte aanvullende pensioenen opbouw naar inkomen uit het verleden 3e pijler: individueel vrijwillige besparingen: individueel maatwerk (sparen)	2e pijler: privaat collectief aanvullende pensioenen (DC) 3e pijler: individueel vrijwillige besparingen individueel maatwerk (sparen)
Overig		4e pijler: informele inkomensondersteuning: toegang tot zorg, wonen, e.d.

onbedoelde inkomensherverdeling tussen generaties (Ter Rele e.a., 2020). Afhankelijk van de ambitie (en de rente⁴³) kan de premie in de tweede pijler dan dalen. Gedurende de opbouwfase van het NDC-stelsel overtreffen de premies de uitkeringen en bouwt men een aanzienlijk vermogen op. Dit kan extra politieke risico's met zich meebrengen.

We moeten de voordelen van NDC goed afwegen tegen die van kapitaaldekking. Het is belangrijk om niet het kind met het badwater weg te gooien en een stevige basis van kapitaaldekking te behouden. De belangrijkste voordelen van kapitaaldekking zijn:

- a. Opgebouwd pensioenvermogen biedt een financiële buffer tegen vergrijzing.
- b. Mogelijkheid om te profiteren van de risicopremies op financiële markten.
- c. Risicospreiding door wereldwijd te beleggen.⁴⁴
- d. Heldere eigendomsrechten en minder politiek risico.⁴⁵

De recente Netspar/CPB Policy Brief (Ciurila e.a., 2020) adviseert daarom geen overhaast besluit te nemen en op z'n minst te wachten tot meer bekend is over de ervaringen met het nieuwe pensioencontract in de tweede pijler. Een belangrijke factor zal zijn in hoeverre het nieuwe pensioencontract met regelmatige aanpassingen aan risico's maatschappelijk geaccepteerd zal gaan worden.

Samengevat: mogelijke maatregelen op het gebied van pensioen (financieel kapitaal)

1. *Verbreden van pensioenopbouw naar alle werkenden* door verder te gaan met het bestrijden van witte vlekken onder werknemers. Hiermee kunnen we al op korte termijn de deelname aan pensioenregelingen onder werknemers vergroten. De Stichting van de Arbeid heeft in haar 'aanvalsplan' diverse suggesties gedaan, vooral gericht op bewustwording en stimulering van deelname en het bieden van de mogelijkheid van vrijwillige aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds (Stichting van de Arbeid 2020). Recent zijn ook al een aantal maatregelen genomen, bijvoorbeeld het versterken van de pensioenopbouw van uitzendkrachten en het verbod op tussentijdse afkoop in combinatie met automatische

⁴³ Een lagere rente (en rendement) maakt pensioenopbouw duurder en leidt bij een gelijkblijvende pensioenambitie tot een hogere premie.

⁴⁴ Ook een lagere gevoeligheid voor het (nationale) inkomen van werkenden en daarmee voor werkloosheid en crises.

⁴⁵ Palmer en Könberg (2019) wijzen erop dat het politieke risico ook onder NDC beperkt is doordat het een transparant en 'rule-based' systeem is, met individuele rekeningen waarop premies en uitkeringen worden bijgehouden.

waardeoverdracht van kleine pensioenen. Verdere maatregelen – dan de huidige experimenteerruimte – voor zzp'ers zijn ook wenselijk om op kortere termijn al eerste stappen te kunnen nemen voor betere pensioenopbouw.⁴⁶

2. *Alle werkenden bouwen pensioen op tot ten minste het Maatschappelijk Aanvaardbaar Minimum Aanvullend pensioen.* Dit kunnen we op verschillende manieren realiseren. De meest verregaande vorm is een algemene pensioenplicht of – op termijn – invoering van een aparte verplichte pensioenregeling voor alle werkenden, bijvoorbeeld in de vorm van een 'Niet-financieel Defined Contribution' (NDC) pensioen of een vergelijkbare regeling. Dit vergt echter ingrijpende aanpassingen van het pensioenstelsel en ook zorgvuldige afweging voor eventuele invoering. Afwegingen daarbij zijn dat de hoogte van NDC zeker niet per se een-op-een gekoppeld hoeft te zijn aan de MAP-norm en de vormgeving van de uitvoering. De overheid zou dit kunnen uitvoeren, maar ook pensioenfondsen en sociale partners zouden dit kunnen doen.⁴⁷
Een minder vergaande vorm van verplichting is een systeem van 'auto-enrollment', waarbij alle werkenden automatisch gaan deelnemen aan een pensioenregeling met de mogelijkheid van 'opting out'.
3. *Dynamisch pensioen* om pensioenen – voor het deel boven het minimum (MAP) – beter aan te laten sluiten bij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de heterogene behoeften van deelnemers, bijvoorbeeld in de vorm van:
 - *Premievakantie:* de mogelijkheid ('joker') gedurende een beperkte periode geen of minder premie te betalen, bijvoorbeeld maximaal vier jaar, om een periode van financiële krapte te overbruggen, en om ruimte te maken voor bijvoorbeeld heroriëntatie in de arbeidscarrière en carrièrewisselingen of om extra lasten voor zorg op te kunnen vangen.
 - *Uitruil van vermogens(opbouw) tussen pensioen en eigen woning* om te voorkomen dat (jonge) huishoudens onnodig krap zitten. Ook kan dit voor sommige groepen 'oversparen' voorkomen. Een voorbeeld biedt het Zwitserse model waarbij men de premie en/of een deel van het pensioenkapitaal kan inzetten

⁴⁶ De huidige zzp-pilots die SZW mogelijk wil maken, lijken vanwege te beperkte experimenteerruimte vooralsnog niet succesvol te worden.

⁴⁷ Sociale partners kunnen rekening houden met de behoeften van hun deelnemers door het aanvullende pensioen daar beter op aan te laten sluiten via specifieke invulling van regelingen.

voor investering in de eigen woning. Bij verkoop van de woning stort men de waarde weer terug in het pensioen.

- *Groter bedrag ineens bij pensionering*: mogelijkheid om een ruimer bedrag aan pensioenvermogen ineens op te nemen bij pensionering, bijvoorbeeld 20% (in plaats van 10% zoals nu is beoogd), in lijn met wat internationaal gebruikelijk is en in de Mercer-ranglijst als standaard wordt gehanteerd.
- *Laag/hoog-optie in pensioenopbouw* om de financieringslasten te verlichten voor jongere huishoudens met hoge lasten voor kinderen en (eigen) woning.
- *Contractinnovatie* om bestaande regelingen aantrekkelijker te maken voor zelfstandigen. Een voor de hand liggende maatregel op korte termijn is de ruimte voor experimenten verder te vergroten om zo tot werkelijk passende regelingen te komen.

Literatuur

- ABU (2019). *Stelling: 'Platformwerk legt een bom onder cao's en daarmee onder de goede arbeidsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers'*. Artikel 30 september 2019 verschenen in blad Uitzendwerk, september 2019. URL: <https://www.abu.nl/kennisbank/platformwerk/stelling-platformwerk-legt-een-bom-onder-caos/>
- Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2015). The Race Between Man and Machine: Implications of Technology for Growth, Factor Shares and Employment. *American Economic Review*, 108(6): 1488–1542. URL: <https://ide.mit.edu/sites/default/files/publications/aer.20160696.pdf>
- Adema, Y., Folmer, K., Rabaté, S., Visser, D. & Vlekke, M. (2019). *Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen*, CPB Notitie. Den Haag: CPB. URL: https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-notitie-economische-zelfstandigheid-vrouwen_fin2.pdf
- Adema, Y., Berge, W. van den & Zulkarnain, A. (2020). *Langdurige effecten van de coronacrisis voor de arbeidsmarkt*, CPB coronapublicatie. Den Haag: CPB. URL: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Coronapublicatie-Langdurige-effecten-van-de-coronacrisis-voor-de-arbeidsmarkt.pdf>
- Alessie, R., Rooij, M. van & Lusardi, A. (2011). Financial literacy and retirement preparation in the Netherlands. *Journal of Pension Economics and Finance*, 10(4): 527–545.
- Algemene Rekenkamer (2019). *Ouderdomsregelingen ontleed*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. URL: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/11/13/ouderdomsregelingen-ontleed>
- Arntz, M., Gregory, T & Zierahn, U. (2016). The Risk . Automation for Jobs in OECD Countries. A comparative analysis. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*. No.189. Paris: OEDC Publishing. URL: <https://futuroexponencial.com/wp-content/uploads/2018/02/OECD.pdf>
- Autor, D.H & Handel, M.J. (2013). Putting Tasks to the Test: Human Capital, Job Tasks, And Wages. *Journal of Labor Economics*, 31(2):S59–S96.
- Baal, P. van, Peters, F., Mackenbach, J. & Nusselder, W. (2016) Forecasting differences in life expectancy by education. *Population Studies*, 70(2): 201–216
- Baars, J., Dillingh, R., Driessen C., Knoef, M., Muns, S., Tielen, M., van der Meer, H., van Soest, A. & van Vuuren, D. (2019). *Flexibel met Pensioen*, Netspar Occasional 02/2019. Tilburg: Netspar. URL: <https://www.netspar.nl/publicatie/flexibel-met-pensioen/>
- Beer, J., de & Gaag, N. van der (2019), In goede gezondheid genieten van je AOW. *Demos*. 35(2):1–4. URL: <https://nidi.nl/demos/in-goede-gezondheid-genieten-van-je-aow/>
- Beer, P.T. de, (2016). *De arbeidsmarkt in 2040. Ingrijpende veranderingen, maar ook veel continuïteit*, AIAS Working Paper 162. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam,. <https://dare.uva.nl/search?identifier=83114ff0-d94a-4921-8983-801ae8e0b453>
- Beer, P. T. de & Berntsen, L. E. (2019). Vakbondslidmaatschap onder druk in Nederland, maar niet in België. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 35(3): 255–274. https://pure.uva.nl/ws/files/50570775/Tijdschrift_voor_Arbeidsvraagstukken_2019_3.pdf
- Bessen, J., Goos, M., Salomons, A. & Berge, W. van den (2019). *What happens to workers at firms that automate?* CPB Discussion Paper. Den Haag: CPB: <https://www.cpb.nl/automatic-reaction-wat-gebeurt-er-met-werknemers-als-hun-bedrijf-automatiseert>
- Berkhout, E. & Euwals, R (2016). *Zelfstandigen en hun alternatieven voor sociale zekerheid*. CPB Achtergronddocument 31 oktober 2016. Den Haag: CPB. URL: <https://www.cpb.nl/publicatie/zelfstandigen-en-hun-alternatieven-voor-sociale-zekerheid>

- Bolhaar, J., Dillingh, R. & Vuuren, D. van (2017). *Langer doorwerken: Keuzes voor nu en later. Stimuleer vooruitkijken: huidige werkenden niet altijd goed voorbereid*. CPB Policy Brief, No. 2017/10. Den Haag: CPB. URL: <https://www.cpb.nl/publicatie/langer-doorwerken-keuzes-voor-nu-en-later>
- Boer, A. de, Plaisier, I. & Klerk, M. de (2019). *Werk en mantelzorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. URL: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/02/13/werk-en-mantelzorg>
- Bowles, J. (2014). *The computerisation of European jobs*. Bruegel. URL: <https://www.bruegel.org/2014/07/the-computerisation-of-european-jobs/>
- Brounen, D., Kortleve, N. & Ponds, E. (2019). *Woning en pensioen als financieel Lego*, Netspar Brief Editie 17. Tilburg: Netspar. URL: <https://www.netspar.nl/publicatie/netspar-brief-17-woning-en-pensioen-als-financieel-lego/>
- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a time of Brilliant Technologies*. New York: W.W. Norton & Company inc.
- Butter, F.A.G. den, & Mihaylov, E.S. (2013). Veranderende vaardigheden op de Nederlandse arbeidsmarkt. *Economisch Statistische Berichten*, 98(4670): 618-621. URL: <https://esb.nu/esb/20011882/veranderende-vaardigheden-op-de-nederlandse-arbeidsmarkt>
- CBS (2017). *Hoogopgeleide flexwerker stroomt vaker door naar vast*. Den Haag/Heerlen: CBS. URL: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/22/hoogopgeleide-flexwerker-stroomt-vaker-door-naar-vast>
- CBS (2018). *Personen met migratieachtergrond werken vaker flex*. Den Haag/Heerlen: CBS. URL: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/47/personen-met-migratieachtergrond-werken-vaker-flex>
- CBS (2019a). *Nederland langs de Europese meetlat*. Den Haag/Heerlen: CBS. URL: <https://longreads.cbs.nl/europese-meetlat-2019/vertrouwen/>
- CBS (2019b). *Ruim helpt flexwerkers na jaar nog in flexibele schil*. Den Haag/Heerlen: URL: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/43/ruim-helpt-flexwerkers-na-jaar-nog-in-flexibele-schil>
- CBS (2019c). *Helpt 65-jarigen werkt tot pensionering*. Den Haag/Heerlen: URL: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/47/helpt-65-jarigen-werkt-tot-pensionering>
- CBS (2020a). *Recht en gebruik AIO, 2017 en 2018*. Maatwerk. Den Haag/Heerlen: URL: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/51/recht-en-gebruik-aio-2017-en-2018>
- CBS (2020b). *Psychisch belastend werk naar beroep*. Den Haag/Heerlen: URL: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2020/psychisch-belastend-werk-naar-beroep>
- CBS (2020c). *Bevolkingsprognose 2020-2070: bevolking groeit langzamer door corona*. Den Haag/Heerlen: CBS. URL: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2020/bevolkingsprognose-2020-2070->
- Ciurila, N., Elbourne, A., Ewijk, C. van, Kingma, D., Luginbuhl, R., Meijdam, L., Smid, B. & Teulings, R. (2020). *Lage rente en de toekomst van pensioenen*, Netspar brief 20. Tilburg: Netspar. URL: <https://www.cpb.nl/en/node/160298>
- Commissie Regulering van Werk (2020). *In welk land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk. URL: <https://www.reguleringvanwerk.nl/documenten/publicaties/2020/01/23/eindrapport-commissie-regulering-van-werk>
- Coenen, I. (2018). Vakbondswerk maken van scholing en ontwikkeling, *Zeggenschap* 2018/3: 40-42.
- Dam, L. van & Geuskens, G. (2019). *Technologie en duurzame inzet*. Leiden: TNO. URL: <https://www.monitorarbeid.tno.nl/nl-nl/publicaties/technologie-en-duurzame-inzetbaarheid/>
- Deeg, D. & Nusselder, W. (2020). *Is langer leven ook gezonder leven?* *Demos*, 36(1) 4-7. URL: <https://nidi.nl/demos/is-langer-leven-ook-gezonder-leven/>

- Dillingh, R., Ebregt, J., Folmer, K., Jongen, E., Scheer, B. & Zweerink, J. (2018). *Arbeidsparticipatie*. CPB Notitie. Den Haag: CPB. URL: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-20dec2018-Arbeidsparticipatie.pdf>
- DNB (2020). *Publiek vertrouwen in financiële sector blijft op peil ondanks coronazorgen*. DNBulletin, 09 2020. Amsterdam: DNB. URL: <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/dnbulletin-2020/publiek-vertrouwen-in-financiele-sector-blijft-op-peil-ondanks-coronazorgen/>
- Einav, L., Finkelstein, A. & P. Schrimpf, P. (2010). *Optimal Mandates and the Welfare Cost of Asymmetric Information: Evidence From the U.K. Annuity Market*, *Econometrica*, 78(3): 1031–1092. URL: <https://doi.org/10.3982/ECTA7245>.
- Eurofound (2020). *Living, working and Covid-19*. COVID-19 series, Publications Office of the European Union, Luxembourg. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19>
- Ewijk, C., Lever, M., Bonenkamp, J. & Mehlkopf, R. (2014). *Pensioen in discussie. Risicodeling moeilijker/keuze binnen grenzen*, Netspar brief 1. Tilburg: Netspar. URL: <https://www.netspar.nl/publicatie/pensioen-discussie-risicodeling-moeilijker-keuze-binnen-grenzen/>
- European Commission (2018). *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU. Volume I*. Brussel: EC. URL: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19417&langId=en>
- Fitzpatrick, M.D. (2015). *How Much Are Public School Teachers Willing to Pay for Their Retirement Benefits?* *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(4): 165–88.
- Fouarge, D.J.A.G. (2017). *Veranderingen in werk en vaardigheden*. Maastricht: Maastricht University. URL: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/en/publications/veranderingen-in-werk-en-vaardigheden>
- Fouarge, D., Schils, T., & Grip, A. de (2013). *Why do low-educated workers invest less in further training?* *Applied Economics*, 45(18): 2587–2601.
- Frey, C.B. & Osborne, M.A. (2013). *The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?* *Technological forecasting and social change*. 14C:254–280.
- Frey, C.B. (2019). *The Technology Trap: Capital, Labor, and Power in the Age of Automation*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Gardeniers, M. & Gringhuis, G. (2020). *Hoe vergaat het flexwerkers die geen werk meer hebben? Een onderzoek naar loopbaantrajecten van werknemers die de flexibele schil verlaten zonder werk*. CBS. Statistische Trends. URL: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2020/08/hoe-vergaat-het-flexwerkers-die-geen-werk-meer-hebben->
- Gerards, Grip, de & Witlox (2014). *"Employability-miles" and worker employability awareness*. *Applied Economics*. 46: 952–965.
- Gratton, L & Scott, A. (2017). *The 100-year life. Living and Working in an Age of Longevity*. New York: Bloomsbury Business.
- Grip, A. de, Fouarge, D., Montizaan, R (2015). *Goede inzetbaarheid oudere medewerkers vereist beter HR-beleid*. Netspar Brief, No. 4. URL: <https://www.netspar.nl/publicatie/goede-inzetbaarheid-oudere-medewerkers-vereist-beter-hr-beleid-2/>
- Grip, A. de, Belfi, B., Fouarge, D., Künn, A., Peeters, T., & Poulissen, D. (2018). *Levenslang leren en competentieontwikkeling*. Beleidsrapport. ROA Reports, No. 008. Maastricht: Maastricht University <https://doi.org/10.26481/umarep.2018008>
- Grijpstra, D., Bolle, H. & Driessen, T. (2019). *Belemmeringen leven lang ontwikkelen*. Den Haag: Panteia. URL: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/panteia_c12300_eindrapport_belemmeringen_levenlang_ontwikkelen_def_002.pdf

- Gustman, A.L., Mitchell, O.S. & Steinmeier, T.L. (1993). *The Role of Pensions in the Labor Market*. NBER Working Papers 4295. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Inc.. URL: <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/4295.html>
- Hazelnat, A., Sanders, J., Langelaan, S., Giesen, F., Keijzer L. (2011). *Stimuleren van scholing bij lager opgeleide werknemers*. Hoofddorp: TNO. URL: <http://resolver.tudelft.nl/uuid:3bbd2246-2a0e-4ca1-bc8c-9c374c55d663>
- Heald, S., A. Smith, D. Fouarge (2020). Labour market forecasting scenarios for automation risks: Approach and outcomes, Technequality Paper Series 2019/3. URL: <https://technequality-project.eu/files/d14fdmethodologyscenariodesignv2opdf>
- ING (2018). *Platformen kunnen arbeidsmarkt drastisch veranderen*. ING Economisch Bureau, November 2018. URL: <https://www.ing.nl/zakelijk/kennis-over-de-economie/onze-economie/de-nederlandse-economie/publicaties/zzp-toekomst-scenarios.html>
- Intermediair/APG (2020). *Nationaal Arbeidsvoorwaardenonderzoek*. URL: <https://apg.nl/nl/publicatie/geen-pensioenregeling-is-een-no-go-op-de-arbeidsmarkt>
- Jongen, E., Ebrecht, J., Scheer, B. & Gaudecker, H.-M. von (2020). *Arbeidsmarkt: sterke daling gewerkte uren*. Coronapublicatie. Den Haag: CPB. URL: <http://www.cpb.nl/arbeidsmarkt-sterke-daling-gewerkte-uren>
- Kamerstukken II 32043, nr. 520 (2020, 3 september). Toekomstig Pensioenstelsel. Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. URL: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32043-520.html>
- Kempers, M. van, Dillingh, R., Veldhuizen, S. van & Weyziget, F. (2020). Certificering budgettaire raming Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen. CPB Notitie. URL: <https://www.cpb.nl/certificering-budgettaire-raming-wet-bedrag-ineens-rvu-en-verlofsparen>
- Knoef, M., Adriaens, H. & Nelissen, J. (2011). Vitaliteitsregeling zal vooral gebruikt worden voor deeltijdpensioen, *Me Judice*, 30 november. URL: <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/vitaliteitsregeling-zal-vooral-gebruikt-worden-voor-deeltijdpensioen>
- Knoef, M., Been, J., Caminada, K., Goudswaard, K. & Rhuggenaath, J. (2017). *De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen*, Design paper 68. Tilburg: Netspar. URL: <https://www.netspar.nl/publicatie/toereikendheid-pensioenopbouw-crisis-en-pensioenhervormingen/>
- Koot, P., Elk, R. van & Jongen, E. (2019). *Inkomensongelijkheid naar migratieachtergrond in kaart*. CPB Achtergronddocument. Den Haag: CPB. URL: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-achtergronddocument-inkomensongelijkheid-naar-migratieachtergrond-in-kaart.pdf>
- Kosse & Vermeulen (2013). *Migrants' Choice of Remittance Channel: Do General Payment Habits Play a Role?* DNB Working Paper, No. 375. Amsterdam: DNB. URL: https://www.dnb.nl/en/binaries/Working%20Paper%20375_tcm47-287555.pdf
- Künn, A., Poulissen, D., Eldert, P. van, Fouarge, D., & Grip, A. de (2018). *Leren onder werkenden met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt*. ROA Reports, No. 005. Maastricht: Maastricht University. URL: <https://doi.org/10.26481/umarep.2018005>
- Lever, M., Ponds, E., Dillingh, R. & Stevens, R. (2018). *Keuzevrijheid in de uitkeringsfase: internationale ervaringen*. Achtergronddocument. Den Haag: CPB. Juli 2018. URL: <https://www.cpb.nl/publicatie/keuzevrijheid-in-de-uitkeringsfase-internationale-ervaringen>
- Levels, M., Somers, M., & Fregin, M.-C. (2019). *Scenarios for the impact of intelligent automation on work*. ROA. ROA External Reports. Maastricht: Maastricht University. URL: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/en/publications/scenarios-for-the-impact-of-intelligent-automation-on-work>

- Maslowski, R. (2019). *Grenzen aan een leven lang leren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. URL: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/05/22/grenzen-aan-een-leven-lang-leren>
- Mastrogiacono, M. (2016). *De pensioenpuzzel van zelfstandigen*, Netspar Brief 7. Tilburg: Netspar. URL: <https://www.netspar.nl/publicatie/pensioenpuzzel-zelfstandigen-zelfstandigen-maken-pensioenambities/>
- Mattijssen, L.M.S. (2019). Flexwerk leidt tot uiteenlopende loopbanen. *Economisch Statistische Berichten*, 103(4768): 561. URL: <https://esb.nu/esb/20048299/flexwerk-leidt-tot-uiteenlopende-loopbanen>
- McKinsey&Company (2018). *Het potentieel pakken: de waarde van meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt*. Amsterdam/Boston: McKinsey&Company. URL: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Europe/The%20power%20of%20parity%20Advancing%20gender%20equality%20in%20the%20Dutch%20labor%20market/MGI-Power-of-Parity-Nederland-September-2018-DUTCH.ashx>
- Mulder, A., & Zonderland, S. (2019). *Leren werken met LLO: Wegwijzer voor mbo-bestuurders bij het aanbieden van LLO-onderwijs*. Amsterdam: De Argumentenfabriek. URL: <https://www.argumentenfabriek.nl/media/3190/leren-werken-met-llo.pdf>
- Nedelkoska, L. & Quintini, G. (2018). Automation, skills use and training. OECD Social, Employment and Migration Working, No. 202. Paris: OECD Publishing URL: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/automation-skills-use-and-training_2e2f4eea-en
- Noordt, M. van der, Lucht, F. van der, Polder, J.J., Hilderink, H.B.M. & Plasmans, M.H.D. (2020). *Gezondheid en arbeidsparticipatie rond de AOW-leeftijd: Verwachte ontwikkelingen tot 2040*. Bilthoven: RIVM. URL: <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2019-0219.pdf>
- Nunley, J.M., Pugh, A., Romero, N. & Seals, R.A. (2017). The Effects of Unemployment and Underemployment on Employment Opportunities: Results from a Correspondence Audit of the Labor Market for College Graduates, *ILR Review*, 70(3):642-669. URL: <https://doi.org/10.1177/0019793916654686>.
- Oeij, P.R.A., Torre, W. van der, Ven, H.A. van de, Sanders, J.M.A.F. & Zee, F.A. van der (2017). *Nieuwe technologie en werk. Verkennend onderzoek voor UWV*. Leiden: TNO. URL: <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/20171109-nieuwe-technologie-en-werk-TNO.pdf>
- OECD (2019a), OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work. Paris: OECD. URL: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/20/oecd-input-to-the-netherlands-independent-commission-on-the-regulation-of-work>
- OECD (2019b), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD. URL: <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.
- Onderwijsraad (2020). Een verkenning van sekseverschillen in het onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad. URL: <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2020/10/07/verkenning-sekseverschillen-onderwijs>
- Palmer, E. & Könberg, B. (2019). The Swedish NDC Scheme: Success on Track with Room for Reflection. Discussion Paper 1901. Washington DC: World Bank. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/109591556878067260/the-swedish-ndc-scheme-success-on-track-with-room-for-reflection>
- Portegijs, W. (2018). *Ons geld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. URL: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/12/18/ons-geld>
- Preenen, P, van den Tooren, M. & Heijnen, M. (2020). Vooral jongere werknemers zijn productiever door nieuwe technologie. *Economisch Statistische Berichten*, 106(4797): 220-221. URL: <https://esb.nu/esb/20061730/vooral-jongere-werknemers-zijn-productiever-door-nieuwe-technologie>

- Rele, H. ter, Kok, C. de, Ciurila, N. & Zwaneveld, P. (2021). *Optimizing the life cycle path of pension premium payments and the pension ambition in the Netherlands*. CPB Discussion Paper, april 2021. Den Haag: CPB. URL: <https://www.cpb.nl/en/optimizing-life-cycle-path-pension-premium-payments-and-pension-ambition>
- Ridder, J. den, Miltenburg, E., Steenvoorden, E., Meer, T. van der & Dekker, P. (2020) *Burgerperspectieven 2020 / 4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel planbureau. URL: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/12/28/burgerperspectieven-2020-4>
- Rijksoverheid (2020). *Ongekend talent. Talenten benutten op de arbeidsmarkt. Brede maatschappelijke heroverweging*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën. URL: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-5-ongekend-talent>
- Rogmans, B. (2018). *Geen paniek! Maar ook jouw baan gaat eraan*. Zwaag: Pumbo
- Roeters, A. (2019). *Zorg voor het huishouden en anderen*. In: *Een week in kaart: Editie 2*. Geraadpleegd op 4 februari 2021 via <https://digitaal.scp.nl/eenweekinkaart2/zorg-voor-het-huishouden-en-anderen>
- Sanders, J., Post, J., Nijman, D.J., Detaille, S., & Buijs, E. (2019). *Loopbaan APK's gekeurd. Inventarisatie van instrumenten voor loopbaanchecks en Loopbaan APK's*. Hogeschool van Arnhem en Nijmegen & Saxion Hogeschool. URL: https://www.researchgate.net/publication/340527736_Lopbaan_APKs_gekeurd_Inventarisatie_van_instrumenten_voor_loopbaancecks_en_loopbaan_APK%27s
- SER (2016). *Mens en technologie: samen aan het werk*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad. URL: <https://www.ser.nl/nl/publicaties/mens-en-technologie>
- SER (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan: een richtinggevend advies*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad. URL: <https://www.ser.nl/nl/publicaties/leren-en-ontwikkelen>
- Smulders, P. & Boschen, S. van den (2017). 'Good & bad jobs' in Nederland. In: CBS/TNO (2017). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op ongelijkheid*. Den Haag/Heerlen/ Bonaire/Leiden: CBS/TNO. p. 197-215. URL: https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2017/22/dna2017_web.pdf
- Stichting van de Arbeid (2020). *Aanvalsplan witte vlek. Voorstellen om het gemis aan pensioenopbouw onder werknemers tegen te gaan*. Den Haag: Stichting van de Arbeid. URL: <https://www.stvda.nl/nl/publicaties/witte-vlek-pensioenen>
- Spence, M. (1973). Job Market Signaling, *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3):355-374. URL: <https://doi.org/10.2307/1882010>.
- Spitz-Oener, A. (2006). Technical Change, Job Tasks, and Rising Educational Demands: Looking outside the Wage Structure. *Journal of Labor Economics*, 24(2):235-270.
- Swart, L., Berge, W. van den, Wiel, K. van der (2019). *Do parents work more when children start school? Evidence from the Netherlands*. CPB Discussion Paper. Den Haag: CPB. URL: <http://www.cpb.nl/ouders-gaan-een-beetje-meer-werken-als-hun-jongste-kind-naar-school-gaat>
- Tamerus, J.H. (2011). *Defined ambition: Een noodzakelijke stap in de evolutie van het pensioencontract*. Delft: Eburon. URL: <https://dare.uva.nl/search?identifier=73ed18ao-56ee-4aa1-a8aa-37079dfe3ff6>
- TNO (2019). *Waarom een 'skills-based' paspoort nu écht hard nodig is*. TNO Insights. 30 september 2019. <https://www.tno.nl/nl/tno-insights/artikelen/waarom-een-skills-paspoort-nu-echt-hard-nodig-is/>
- Vrooman, C., Gijsberts, M. & Boelhouwer, J. (Reds.) (2014). *Verschil in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. URL: <https://archieff18.archiefweb.eu/archives/archiefweb/20200311120255/https://www.scp.nl/dsresource?objectid=9087802b-68ce-449f-807c-d53cfff1b2fd5&type=org>

- VVD (2020). *Samen aan de slag: Nieuwe keuzes voor een nieuwe tijd*. Den Haag: Volkspartij voor Vrijheid en Democratie. URL: <https://www.vvd.nl/content/uploads/2020/11/Verkiezingsprogramma-concept-VVD-2021-2025.pdf>
- WEF (2019). *Strategies for the New Economy: Skills as the Currency of the Labour Market*. Genève: World Economic Forum. URL: <https://www.weforum.org/whitepapers/strategies-for-the-new-economy-skills-as-the-currency-of-the-labour-market>
- Werfhorst, H. van de (red.) (2015). *Een kloof van alle tijden. Verschillen tussen lager en hoger opgeleiden in werk, cultuur en politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press: <https://docplayer.nl/62916134-Een-kloof-van-alle-tijden.html>
- Willemsen, M.T.M. & Kortleve C.E.(2016). Behoefte aan meer flexibiliteit bij pensionering. *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken* 2016/22.
- Willis Towers Watson (2020). *Evaluatie vrijstelling voor nettopensioen en nettolijfrente*. URL: <https://www.willistowerswatson.com/nl-NL/Insights/2020/09/evaluatie-vrijstelling-voor-nettopensioen-en-nettolijfrente>
- World Bank (2016), *World Development Report 2016: Digital Dividends*, Washington, D.C.: World Bank. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016>
- World Bank (2019). *Migration and Remittances*. Migration and Development Brief, no. 31. Washington, D.C.: World Bank Group. URL: <https://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-31>
- World Bank (2020). *COVID-19 Crisis Through a Migration Lens*. Migration and Development Brief, no. 32. Washington, D.C.: World Bank Group. URL: <https://www.knomad.org/publication/migration-and-development-brief-32-covid-19-crisis-through-migration-lens>
- WRR (2015). *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*. Went, R., Kremer, M. & Knottnerus, A. (red). Amsterdam: Amsterdam University press. URL: <https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2015/12/08/de-robot-de-baas>
- WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. R097. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. URL: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>
- WRR (2020). *Het betere werk: de nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR-Rapport 102. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. URL: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk>

Dit is een uitgave van:

Netspar

Telefoon 013 466 2109

E-mail info@netspar.nl

www.netspar.nl

Juni 2021