

Een kwestie van geloof

Zoals bekend vormen de verschillen van opvatting over wat er de komende jaren met de sociale zekerheid moet gebeuren, een van de belangrijkste struikelblokken voor de vorming van een 'paarse coalitie'. De VVD wil een mini-stelsel, waarbij voor nieuwe gevallen de uitkeringen worden verlaagd tot 60% van het minimumloon; bovendien wil de VVD de uitkeringen (met uitzondering van de AOW) in de komende kabinetsperiode bevriezen. Wie meer wil, moet zich zelf – individueel of via de cao – bijverzekeren. PvdA en D66 daarentegen staan slechts een gedeeltelijke ont koppeling van de uitkeringen aan de loonontwikkeling voor. D66 wil daarnaast de verzekering van het ziekterisico (de Ziektewet) aan de sociale partners overlaten, en alleen werknemers die voor ten minste twee-derde arbeidsongeschikt zijn verklaard, nog voor een WAO-uitkering in aanmerking laten komen. Wat valt er vanuit economisch gezichtspunt over deze politieke tegenstellingen te zeggen?

Inkomensherverdeling via een stelsel van sociale zekerheid gaat gepaard met efficiencyverliezen in termen van economische groei en werkgelegenheid. Dat is ook de belangrijkste reden waarom de sociale zekerheid onder vuur ligt. Daar staat tegenover dat de sociale zekerheid er niet voor niets is. Het kan zijn dat men een gelijkere inkomensverdeling preferert, als doel op zich of omdat men grotere inkomensverschillen associeert met criminaliteit of ander onheil. Daarnaast geldt natuurlijk het verzekeringsmotief: het is de meesten van ons een prijs waard om het risico van inkomstenderving bij werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid te beperken.

Dit verklaart evenwel nog niet waarom de overheid zich met de sociale zekerheid moet bezighouden. De overheid regelt toch ook niet de brandverzekering? Eén argument voor overheidsinterventie is dat inkomensherverdeling een collectief goed is, waarvan te weinig beschikbaar komt als het aan de markt wordt overgelaten. Iedereen heeft er dan belang bij zijn ware preferenties verborgen te houden en anderen voor de kosten op te laten draaien. Collectieve bekostiging kan dit 'free rider'-probleem helpen oplossen. Een andere reden voor collectieve voorziening is dat er eenvoudigweg geen markt is, waarop men zich tegen bepaalde risico's kan verzekeren omdat deze risico's niet goed te spreiden zijn. In het algemeen wordt aangenomen dat het werkloosheidsrisico op de particuliere markt niet goed verzekeraar is. Particuliere verzekering kan ook bemoeilijkt worden door problemen van 'moral hazard' en 'adverse selection'. Moral hazard duidt erop dat sommige verzekerden meer risico's nemen, juist omdat zij verzekerd zijn; de grotere kans op ongevallen drijft de premie op, waardoor meer risico-averse personen niet langer aan de verzekering willen deelnemen. Dat maakt kostendekkende exploitatie onmogelijk. Averechtse selectie treedt op als alleen personen met een hoog risicoprofiel zich bij de verzekering aansluiten, terwijl personen met een laag risico ervan

afzien. Ook dan komt geen 'evenwichtsprijs' tot stand waarbij kostendekkende verzekering mogelijk is. De gevaren van moreel risico en averechtse selectie spelen een rol bij de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekering. Daarom vallen die moeilijk te privatiseren en stuit een mini-stelsel ook op problemen¹. Ten slotte kunnen schaaleffecten (lagere uitvoeringskosten bij een groter aantal verzekerden) en paternalistische motieven (mensen onderschatten de risico's die ze lopen; de overheid moet ze daartegen beschermen) redenen zijn voor collectieve verzekering.

Gegeven de maatschappelijke voorkeur voor sociale zekerheid en de markttechnische redenen waarom de overheid daarin – althans voor een deel – moet voorzien, zitten we in wat economen een 'second-best'-situatie noemen. Aangezien de markt geen (volledige) oplossing biedt, moeten we genoegen nemen met efficiencyverliezen die worden veroorzaakt door minder sterke prikkels bij collectieve voorziening. Er moet een afruil worden gemaakt tussen efficiencyverlies aan de ene kant en de gewenste herverdeling of risicoreductie aan de andere. Die afruil is optimaal als de marginale kosten van de herverdeling (efficiencyverliezen) gelijk zijn aan de marginale baten van vermindering van de inkomensongelijkheid c.q. risicoreductie. Maar hoe groot zijn die kosten en baten eigenlijk? In een interessant artikel laat Vijlbrief zien dat de uitkomsten sterk worden bepaald door wat men aanneemt omtrent de werking van de arbeidsmarkt². Als men uitgaat van een soepel werkende arbeidsmarkt, komt men op veel negatievere effecten van het uitkeringsstelsel op de produktie dan wanneer men aanneemt dat de arbeidsmarkt zich zeer traag aanpast aan situaties van tekorten en overschotten. Liberalen zullen alleen om die reden al veel positievere effecten van een mini-stelsel verwachten dan sociaal-democraten.

Uiteraard kan de economie geen uitspraken doen over de afweging die politici moeten maken tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Maar de economische theorie geeft wel argumenten waarom privatisering van de sociale zekerheid aan grenzen is gebonden en waarom er altijd een belangrijke rol voor de overheid blijft weggelegd. Om dezelfde redenen is het mini-stelsel niet op alle sociale-verzekeringmarkten bruikbaar. Daarnaast is een interessante conclusie dat de veronderstelde uitkomsten van hervormingen van de sociale zekerheid sterk afhangen van wat men aanneemt over de werking van markten. De controverse daarover is onder economen zeker zo groot als onder politici.

L. van der Geest

1. Zie ook F. van der Ploeg en C. Teulings, Ontbrekende markten en de rol van de overheid, in *De toekomst van de welvaartsstaat*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Stenfert Kroese, 1992.

2. J.A. Vijlbrief, Equity and efficiency in unemployment insurance, *De Economist*, jg. 141, nr. 2, 1993, blz. 214 e.v.