

# Homeostatische financiering van de sociale zekerheid

P. van Elswijk\*

**D**oordat de sociale zekerheid gefinancierd wordt met een heffing op arbeid, ontstaat er in economisch slechte tijden een vicieuze cirkel van werkloosheid en hogere loonkosten. Financiering op basis van de toegevoegde waarde, waarbij een bedrijf juist minder belasting gaat betalen naarmate er meer mensen in dienst zijn, komt de stabiliteit van de economie ten goede en levert een kwart miljoen banen op.

Dat de Nederlandse sociale zekerheid in een crisis verkeert zal voor een ieder duidelijk zijn. Het zo mooi opgebouwde stelsel is in het afgelopen decennium op alle fronten ingeperkt. De uitkering als percentage van het laatst verdiende loon is en wordt verlaagd; de duur van bepaalde uitkeringen wordt beperkt; het maximale uitkeringsniveau wordt lager en de toetredingsdrempel hoger. Op al die maatregelen zijn vele uitzonderingsregels gekomen, waardoor het stelsel ook nog eens zeer complex is gemaakt. Nu zijn we toe aan het verlagen van het wettelijke minimumloon, de rekeneenheid voor veel uitkeringen. Binnen afzienbare tijd is dan de AOW aan de beurt. Zo zijn we op weg naar een minimalisering van het sociale-zekerheidsstelsel.

In dit artikel wordt een hervorming van de sociale zekerheid voorgesteld. De kern van het betoog is dat de straf, die nu in de vorm van sociale premies op de inzet van arbeid rust, wordt weggenomen. Dat kan door de heffingsgrondslag van de sociale zekerheid te verschuiven van arbeid naar toegevoegde waarde. Eerst worden de problemen beschreven die aan de huidige financieringswijze van de sociale zekerheid kleven. Daarna wordt geschetst hoe die bezwaren kunnen worden ondervangen met een alternatieve financieringsstructuur, en worden de micro- en macro-economische effecten van dit plan geschetst.

## Knelpunten in de sociale zekerheid

Tot aan de tweede wereldoorlog was de sociale zekerheid zeer beperkt. De Armenwet van 1912 werd gefinancierd vanuit de algemene middelen, en daarnaast hadden de vakorganisaties ondersteuningsfondsen voor het risico van inkomensverlies bij ziekte, invaliditeit, werkloosheid en ouderdom. Deze fondsen werden gevormd uit eigen bijdragen van de leden, en kregen later een bijstand van de gemeenten. In de crisistijd kwam er een rijkssteunregeling, ook gefinancierd vanuit de algemene middelen.

In 1943 werd door de Nederlandse regering in Londen de commissie-Van Rhijn ingesteld met als taak algemene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale zekerheid. De commissie formuleerde in 1945 in haar rapport de basisprincipes als volgt: "De gemeenschap, georganiseerd in de staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar burgers, op voorwaarde dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring te verschaffen". Maar deze commissie vergat daarbij te vermelden dat dit uitgangspunt betekent dat de causaliteit met arbeid in principe losgelaten wordt, en de financiering behoort te gebeuren op basis van het inkomen van de gemeenschap.

Na de tweede wereldoorlog zette de opbouw van de sociale zekerheid zich volgens de principes van de commissie-van Rhijn voort. De sterke uitbreiding van de sociale zekerheid betekende inderdaad een sterke vermindering van de causaliteit met arbeid en de financiering vond nagenoeg geheel plaats door premieheffing op het loon. Deze ontwikkelingen hebben het huidige stelsel aan zijn grenzen gebracht. De belangrijkste problemen zijn de financieringsstructuur, het verzekeringsprincipe en de volume-effecten.

## De financieringsstructuur

Het belangrijkste knelpunt is gelegen in de financieringsstructuur. Als het slecht gaat met de economie komt de werkgelegenheid in het gedrang. Er is dan meer geld nodig voor uitkeringen. De premies moeten stijgen, en daardoor de loonkosten en de prijzen van de produkten, waardoor het nog slechter zal gaan met de economie. Gaat het goed, dan kunnen de loonkosten weer dalen. De financieringswijze van

\* De auteur is als docent verbonden aan de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit en als organisatie-adviseur werkzaam bij IME consult.

de sociale zekerheid is cyclusversterkend, en dus ook crisisversterkend.

Mr. G. Wagner, oud-topman van Shell, verwoordt het aldus: "In Nederland staat er een premie op het ontslaan van medewerkers en een straf op het aannemen ervan, 180° verkeerd dus". Deze financieringsstructuur vloeit regelrecht voort uit de ontstaansgeschiedenis van de sociale zekerheid.

#### *Het verzekeringsprincipe*

De basis van het verzekeringsprincipe is dat de te betalen premie volgt uit de kans op optreden van de te verzekeren calamiteit, vermenigvuldigd met de omvang van die calamiteit.

(kans x calamiteit → premie)

Een premiepercentageverandering kan in principe dus pas ontstaan als er sprake is van een verandering van de kans op optreden van de calamiteit. Maar bij de sociale zekerheid is het vaak zo dat een verandering van het premiepercentage zelf een effect heeft op de kans op optreden van de calamiteit. Immers als de premie verandert, veranderen de loonkosten. De hoogte van de loonkosten beïnvloedt de kostprijs, en daarmee de afzet en dus de werkgelegenheid. En we zien de vicieuze cirkel ontstaan:

premieverandering → verandering kans x calamiteit → premieverandering

Als deze relatie zich voordoet, dat de premiehoogte zelf een effect heeft op de kans op de calamiteit, dan kan men niet anders concluderen dan dat deze calamiteit principieel niet verzekerbaar is. Op grond hiervan kan men dus stellen dat het merendeel van de werknemers- en volksverzekeringen niet als verzekeringen behandeld mogen worden. Ook de Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid heeft geconstateerd dat het merendeel van de sociale verzekeringen het karakter van algemene voorzieningen hebben gekregen. Vaststelling van de premiehoogte is geworden tot een element van de economische politiek.

Bovendien staat het verzekeringsprincipe ons niet toe om een omvangrijk en intensief arbeidsmarktbeleid te voeren. Immers, de instituten die de sociale zekerheid beheren kunnen geen werkgelegenheidsprojecten opzetten. De overheid kan dat wel, maar wordt er financieel niet voor beloond omdat de opbrengsten ervan, in de vorm van minder uitkeringen, ten goede komen aan de 'verzekeraars'. Het belangrijkste dilemma voor een goed arbeidsmarktbeleid is dus het feit dat wij in Nederland nog steeds volhouden dat het verzekeringen zijn. Zouden wij dat verzekeringsprincipe loslaten dan is de stap naar de budgettaire samensmelting van arbeidsmarktvoorziening en fondsen snel te maken.

#### *Volume-effecten*

Er is sprake van een verband tussen de participatiegraad (gebaseerd op het deel van de bevolking boven de 16 jaar dat loon ontvangt op basis van arbeid) en de grootte van de wig. De wig is het verschil tussen de loonkosten voor de werkgever en het bruto loon minus de werknemersafdrachten voor de sociale zekerheid.

We kunnen dit verband als volgt weergeven. Een uitkering of pensioen is gesteld op 70% van het loon; de wig heeft het symbool 'W'; het bruto loon minus de werknemersafdracht voor de sociale zekerheid is 'L'; de participatiegraad is 'p'. De formule wordt dan

$$W = \frac{(1-p) \times 0,7L}{p \times L} = \frac{0,7(1-p)}{p}$$

Hieruit blijkt een logaritmisch karakter. Dat betekent dat het effect van een verandering van de participatiegraad op de loonkosten sterk bepaald wordt door de uitgangssituatie. Is er sprake van een daling van de participatiegraad van 90% naar 85%, dan geeft dit een toename van de wig van 7,8% naar 12,4%, een verschil van 4,6%. Daarentegen betekent een zelfde daling van de participatiegraad van 55% naar 50% een toename van de wig van 57,3% naar 70%, een verschil van 12,7%.

De participatiegraad bepaalt dus hoe ernstig een daling van de werkgelegenheid voor de loonkosten zal zijn. Aangezien Nederland nog steeds een lage participatiegraad kent, ongeveer 55% (85 uitkeringsgerechtigden op 100 werkenden) volgens de hier gehanteerde berekeningswijze, is een bepaalde nominale toename van de werkloosheid voor Nederland veel ernstiger dan voor een land met een veel hogere participatiegraad. Dit volume-aspect duidt eveneens sterk op het structurele karakter van de huidige crisis in het stelsel van sociale zekerheden.

Ook de *Sociale Nota 1994* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid signaleert dit. Als de economie aantrekt, daalt de werkloosheid nauwelijks maar stabiliseert zich op een steeds hoger niveau. En dat duidt er op dat, naast de conjunctuurgolven, er sprake is van een structurele stijging van de werkloosheid.

De Verenigde Staten hebben hier veel minder last van omdat men daar na een half tot een heel jaar werkloosheid geen uitkering meer ontvangt. Omdat werklozen in de VS daarna zijn aangewezen op familie of de gaarkeukens, blijft de sociale zekerheid daar betaalbaar en de loonkosten laag.

De Nederlandse problemen worden niet opgelost door het huidige, principieel verkeerd werkende, model bij of af te schaven. Ook een ministelsel is slechts uitstel tot we naar een mini-ministelsel moeten. Als we niet de weg op willen van de Verenigde Staten, maar de principes van de commissie-Van Rhijn hoog willen houden, zullen we een principieel nieuwe financieringsstructuur moeten bedenken.

#### **Een nieuw model**

##### *De grondslag voor de financiering*

Uitgangspunt is het basisprincipe van de commissie-Van Rhijn, daar zijn nog steeds alle politici het over eens. De verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid ligt dus bij de gemeenschap. Het basisprincipe stelt echter dat de leden eerst zelf het redelijke moeten doen om zich sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen. Dit betekent dat een individu niet slechts op basis van zijn formele verblijf in Nederland recht kan doen gelden op sociale zekerheid, maar dat van hem/haar een inspanning ge-

**Tabel 1. Kostenstructuur van een fictief bedrijf, in de huidige en nieuwe financieringsstructuur van de sociale zekerheid**

	Huidig	Nieuw
Omzet	100	100
Grondstoffen, energie	40	40
Bruto toegevoegde waarde tegen marktprijzen	60	60
Afschrijvingen	20	20
Netto toegevoegde waarde tegen marktprijzen	40	40
Saldo belastingen/subsidies	5	5
<b>Netto toegevoegde waarde tegen factorkosten</b>	<b>35</b>	<b>35</b>
Bruto lonen exclusief werknemerspremies	15	15
Werknemerspremies sociale zekerheid	5	-
Werkgeverspremies/afdracht sociale zekerheid	5	10
Renten, pacht, huur enzovoort	2	2
<b>Winst</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

vraagd kan worden. Er kan dus geen sprake zijn van een basisinkomen voor iedereen.

Het resultaat van de inspanningen van die gemeenschap, bestaande uit individuen, bedrijven, instellingen en overheden, moet de basis vormen voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van alle burgers. Hieruit volgt dat het nationaal inkomen de grondslag dient te zijn voor het stelsel van sociale zekerheden. Dit nationaal inkomen moet vertaald worden naar een grootheid die binnen bedrijven gehanteerd kan worden: de binnenlandse toegevoegde waarde. Om dubbeltellingen te vermijden wordt uitgegaan van de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten.

#### *De arbeidskosten nader beschouwd*

We kunnen de arbeidskosten ruwweg splitsen in kosten voor directe arbeid (het netto loon), kosten voor algemene voorzieningen (de loonbelasting, blijft hier verder buiten beschouwing) en kosten voor beschikbare, maar niet gebruikte arbeidspotentie (de werkgevers- en werknemersafdrachten voor de sociale verzekeringen). Dit laatste zouden de beschikbaarheidskosten van arbeid genoemd kunnen worden. Het bestaan van deze 'opportunity costs' kan enerzijds verklaard worden vanuit de wens voor een stelsel van sociale zekerheden. Anderzijds kan men dit ook zien als een vergoeding voor, of afschrijving op, in de voor arbeid beschikbare mens geaccumuleerde kennis en kunde. Het volume van deze opportunity costs is gelijk aan het complement van de benutte arbeid ten opzichte van de totale arbeidscapaciteit. In die zin zijn deze opportunity costs dus te beschouwen als complementaire arbeidskosten.

Arbeid zou benut moeten worden zolang het resultaat ervan de marginale maatschappelijke arbeidskosten, ofwel het verschil tussen de kosten van directe arbeid en de complementaire arbeidskosten, vergoedt, ervan uitgaande dat er voor het niveau van die marginale arbeidskosten vraag is naar arbeid. Of anders gezegd: het nieuwe model moet er voor zorgen dat arbeid benut wordt zodra het meer opbrengt dan het verschil tussen loon en uitkering.

Dit wordt bereikt door de sociale afdracht anders te bepalen, en wel als volgt: als een heffing over de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten, ver-

minderd met een bedrag per werknemer. Dit omvat het equivalent van de uitkeringen die de in dienst zijnde medewerkers zouden ontvangen, als zij werkloos waren<sup>1</sup>. De sociale afdracht (SA) bestaat dus uit een bepaald percentage ( $\delta$ ) van de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten (TW) minus het genormeerde uitkeringsequivalent voor de in dienst zijnde medewerkers. We nemen daarvoor 60% van het bruto loon (BL). In formulevorm is dat:

$$SA = \delta \times TW - 0,6 \text{ BL.}$$

Deze factor  $\delta$  is echter niet voor ieder bedrijf gelijk. Zou dat wel zo zijn, dan treedt er bij invoering een verschuiving in de lastenverdeling op van arbeidsintensieve bedrijven naar kapitaalintensieve bedrijven. Een kapitaalintensief bedrijf zal immers per medewerker veelal een beduidend hogere interest, pacht en/of huur en winst kennen dan een arbeidsintensief bedrijf.

Verder moet onderkend worden dat het ook om technologische redenen zinvol is om de factor  $\delta$  te laten variëren voor de verschillende bedrijfstakken, branches of misschien zelfs groepen van bedrijven. Het produceren van benzine is moeilijk op een arbeidsintensieve wijze te doen, terwijl de arbeidsintensiteit voor de productie van bijvoorbeeld modegevoelige artikelen als kleding en schoenen altijd groter is. Een adviesbureau is nagenoeg niet in staat om het adviesproces te mechaniseren. De elasticiteit van de kapitaal/arbeid-verhouding is dus ongelijk voor verschillende bedrijfstakken, branches en groepen van bedrijven. Ook om deze reden is het gerechtvaardigd om de factor  $\delta$  te laten variëren.

Door het hanteren van een bedrijfstakspecifieke factor kunnen we bewerkstelligen dat de afdracht van een bedrijf voor sociale lasten gelijk wordt aan de som van de huidige werkgevers- en werknemerspremies.

#### *De berekening van de factor*

Een bedrijf heeft de kostenstructuur zoals weergegeven in tabel 1. In de huidige situatie zijn de sociale lasten voor de werknemers 25% van 20 is 5, en voor de werkgevers 25% van 20 is eveneens 5. De loonkosten zijn dus 25. In de nieuwe situatie wordt deze als volgt berekend.

$$SA = \delta \times TW - 0,6 \text{ BL}$$

Het uitgangspunt is dat de sociale afdracht (SA) hetzelfde blijft, dus 10. Hieruit volgt dan de factor  $\delta$ .

$$10 = \delta \times 35 - 0,6 \times 15 \text{ en } \delta = 0,54 \text{ of } 54\%.$$

Indien het bedrijf besluit om bij voorbeeld extra researchmensen aan te trekken, dan zou dat in de huidige situatie bij voorbeeld  $1,5 + 0,5 + 0,5 = 2,5$  aan loonkosten vergen. In de nieuwe situatie wordt dat 1,5 verminderd met de daling van de afdracht. Deze

1. Gezien de veelheid van soorten en niveaus van uitkeringen wordt het zeer bewerkelijk om precies alle uitkeringsrechten van de medewerkers uit te rekenen. Daarom is het praktischer om van een genormeed uitkeringsbedrag uit te gaan.

wordt nu  $SA = 0,54 \times 35 - 0,6 \times 16,5 = 9,1$ . De daling bedraagt dus 0,9. De kosten voor de extra researchmensen is in deze nieuwe situatie slechts 1,5 minus 0,9 is 0,6. Dat is nog geen 25% van de huidige loonkosten van 2,5. Deze 0,6 is niets anders dan de marginale loonkosten.

Door deze wijze van berekenen van de afdracht aan sociale lasten hebben we inderdaad bereikt dat wat voor Nederland geldt, nu ook voor de individuele organisaties geldt. Maatschappelijk belang ligt in lijn met het bedrijfsbelang voor wat betreft de benutting van arbeid. Het is economisch aantrekkelijk geworden om maatschappelijk gewenst te handelen.

### Effecten nieuw financieringsmodel

#### Prijsveranderingen

De sterker wordende internationale concurrentie is steeds vaker voor bedrijven aanleiding om de productie over te (willen) brengen naar landen met lagere kosten. In het nieuwe model leidt een lagere wereldmarktprijs, en dus een lagere toegevoegde waarde, echter gelijk tot lagere kosten (zie tabel 2). Om die reden zal een bedrijf minder snel willen verhuizen naar een lage-lonenland.

#### Technologische ontwikkeling

Maar de concurrentiekracht wordt ook sterk bepaald door technologische ontwikkeling, nieuwe producten, nieuwe produktiemethoden. Daarvoor is onderzoek nodig.

Stel dat men de researchinspanning wil opvoeren door het werknemersbestand met 10% uit te breiden. Dan gebeurt het volgende (zie tabel 3). Op de korte termijn blijft de toegevoegde waarde gelijk. Echter,

**Tabel 3. Een toename van het aantal werknemers met 10% in de huidige en nieuwe financieringsstructuur van de sociale zekerheid**

	Huidig	Nieuw
Netto toegevoegde waarde tegen factorkosten	35	35
Bruto lonen exclusief werknemerspremies	16,5	16,5
Werknemerspremies sociale zekerheid	5,5	-
Werkgeverspremies/afdracht sociale zekerheid	5,5 $(0,54 \times 35 - 0,6 \times 16,5 =)$	9,0
Renten, pacht, huur enzovoort	2	2
<b>Winst</b>	<b>5,5</b>	<b>7,5</b>

de premie-afdracht daalt omdat bij deze toegevoegde waarde meer mensen in dienst zijn. 10% Meer onderzoekers aannemen kost in de nieuwe financieringsstructuur slechts 20% van wat het in de huidige situatie kost.

Dit stimuleert technologische ontwikkelingen. Daarbij geldt echter een kanttekening: het doorvoeren van arbeidsbesparende innovaties is minder snel aantrekkelijk. Maar dat is bij structurele werkloosheid helemaal niet erg. Sommige economen leggen de relatie tussen arbeidsproductiviteit en welvaart. Maar professor Pen heeft ons jaren geleden reeds geleerd dat deze relatie alleen maar opgaat bij volledige werkgelegenheid. Immers, arbeidsproductiviteit is het nationaal inkomen gedeeld door het aantal paren

**Tabel 2. Een daling van de toegevoegde waarde in de huidige en nieuwe financieringsstructuur van de sociale zekerheid**

	Huidig	Nieuw
Netto toegevoegde waarde tegen factorkosten	30	30
Bruto lonen exclusief werknemerspremies	15	15
Werknemerspremies sociale zekerheid	5	-
Werkgeverspremies/afdracht sociale zekerheid	5	$(0,54 \times 30 - 0,6 \times 15 =)$ 7,2
Renten, pacht, huur enzovoort	2	2
<b>Winst</b>	<b>3</b>	<b>5,8</b>

handen dat werkt en de welvaart is het nationaal inkomen gedeeld door het aantal monden.

### Macro-economische gevolgen

Door de toegevoegde waarde te belasten, en op deze belasting korting te verlenen naarmate er meer mensen in dienst zijn, wordt arbeidsintensieve productie gestimuleerd. Bovendien worden de conjunctuurgolven gedempt: bij een lagere toegevoegde waarde hoeft er minder belasting betaald te worden. Bij een toename, bij voorbeeld als gevolg van een hausse op de wereldmarkt, juist meer. In beide gevallen blijven de arbeidskosten lager dan nu het geval is.

Deze financieringswijze van de sociale zekerheid is ook macro-economisch doorgerekend. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten aangenomen:

- het heffingspercentage op de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten is gesteld op 27%;
- de aftrek per arbeidsplaats is gesteld op f 900 per maand. Dat is veel lager dan een gemiddelde uitkering. Dit bedrag is gekozen anticiperend op de geleidelijke overgang naar individuele inkomenniveaus. Zouden we dit bedrag hoger stellen, dan worden de effecten sterker.

Dit heeft gunstige macro-economische gevolgen. De lagere loonkosten zijn een enorme stimulant voor de werkgelegenheid: deze zal in het jaar 2000 met een kwart miljoen toenemen. Zelfs bij nul-groei is de financiering van de sociale zekerheid in evenwicht. Bij positieve groei is er in feite steeds sprake van een overschot. Dat overschot kan dan gebruikt worden voor loon- en/of uitkeringsverbetering of voor verlaging van het percentage voor de sociale afdracht, wat nog gunstiger economische vooruitzichten oplevert.

Er is homeostase ontstaan in de sociale-markteconomie. Homeostase in de zin van een zich bij veranderende omstandigheden steeds weer herstellende structuur.

**Piet van Elswijk**