



Levensloop en sociale zekerheid

Auteur(s):

Bovenberg, L.

De auteur is hoogleraar algemene economie en directeur van het CentER aan de Universiteit van Tilburg (UVT). Hij is tevens verbonden aan het ocfeb.

a.l.bovenberg@uvt.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4373, pagina 627, 6 september 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

sociaal, stelsel

Diverse ontwikkelingen vragen om een nieuwe inrichting van de systemen voor verzekeren en sparen. Een model met drie pijlers voor sparen en verzekeren is efficiënt en rechtvaardig.

Verskillende ontwikkelingen beïnvloeden de sociale zekerheid. De vraag naar traditionele sociale zekerheid daalt door de betere opleiding en sterkere arbeidsmarktpositie van vrouwen. Wanneer hun relaties stuklopen, biedt menselijk kapitaal vrouwen de kans op eigen benen te staan zonder een beroep te hoeven doen op de sociale zekerheid. Verder vergroot de sterkere binding van vrouwen met de arbeidsmarkt de capaciteit van huishoudens om tegenvallers op te vangen. Het huishouden staat of valt immers doorgaans niet met het menselijke kapitaal van mannen.

Daarnaast nemen de kosten van de traditionele sociale zekerheid toe. Vroeger werkten mannen fulltime, terwijl 'moeder de vrouw' zich volledig richtte op het huishouden. Nu faciliteren deeltijdwerk en een flexibeler arbeidsmarkt allerlei tussenvormen. Individuen wisselen perioden van fulltime

formele arbeid af met vrijwillige (eventueel gedeeltelijke) inactiviteit. Daardoor zijn arbeidsmarkt risico's zoals onvrijwillige werkloosheid slechter verifieerbaar en dus minder goed verzekeraar.

Nieuwe risico's

Verder zijn er nieuwe risico's bijgekomen. Kostwinnersfaciliteiten stelden vroeger gehuwde vrouwen vrij om de risico's van zieke kinderen en hulpbehoevende ouders op te vangen. Met de emancipatie zijn deze faciliteiten deels verdwenen. In Nederland is het ouderschap noch gesocialiseerd, zoals in de Scandinavische landen, noch uitbesteed aan de markt, zoals in de vs. Ouders willen graag 'doe het zelfven.' Vandaar dat ouders met jonge kinderen, meestal de moeders, zich (gedeeltelijk) terugtrekken van de arbeidsmarkt. Mede daarom ligt het inkomen van gezinnen met kinderen op een laag niveau vergeleken met dat van huishoudens in andere levensfasen. Er is sprake van een zogenaamde 'ouderschapswal'. Ook is de tijdsdruk groot: de gezinsfase is het spitsuur van het leven. De nieuwe risico's rondom het combineren van arbeid en zorg zijn echter slecht verzekeraar omdat ze goed beïnvloedbaar en voorzienbaar zijn. Bovendien is de te verzekeren gebeurtenis, namelijk een ziek kind of een zorgbehoevende ouder, vaak moeilijk te controleren.

Invloed sociale zekerheid

Een langere levensverwachting vertaalt zich niet in een langer werkzaam leven en een langere levensduur van menselijk kapitaal. Dat komt mede doordat de sociale zekerheid een flexibele arbeidsmarkt (met deeltijdwerk) voor ouderen in de weg staat. Sociale verzekeringen zijn namelijk gebaseerd op het eindloon zodat een lager loon de verzekeringsrechten aantast. Oudere werknemers zijn dan ook niet geneigd een stapje terug te doen en een lager loon te accepteren als hun productiviteit terugvalt, bijvoorbeeld door gezondheidsproblemen of een arbeidsconflict. Ouderen vinden daarom al snel hun weg naar de sociale zekerheid. Dit komt mede doordat de verzekerde gebeurtenis, namelijk het verlies van menselijk kapitaal door arbeidsongeschiktheid of onvrijwillige werkloosheid, moeilijk te verifiëren is. Menselijk kapitaal wordt snel afgeschreven.

De sociale zekerheid draagt op deze manier bij aan de concentratie van arbeid in de min of meer biologisch bepaalde tijd dat kinderen worden opgevoed met als gevolg een overbelaste spitsurgeneratie en een onderbelaste renteniersgeneratie. Het verzekert oude risico's, dat wil zeggen de veroudering van menselijk kapitaal, te goed, maar weet tegelijkertijd niet goed raad met de nieuwe risico's in de middenfase van het leven. Institutionele vernieuwing is daarom geboden.

Driepijlermodel

Vaak wordt daarbij gewezen op het driepijlermodel ². In het licht van het onderscheid tussen sparen en verzekeren is het vruchtbaar te denken in termen van een twee maal driepijlermodel. Hierbij hebben de eerste drie pijlers betrekking op verzekeren en de tweede drie pijlers op sparen. Bij verzekeren is sprake van een bepaalde verzekerde gebeurtenis, zoals arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, of ouderschap, op grond waarvan er overdrachten tussen huishoudens plaatsvinden. Deze overdrachten resulteren in moreel gevaar en averechtse selectie. Sparen daarentegen voorkomt uitvretergedrag omdat er in principe geen interpersonele overdrachten plaatsvinden.

Men verzekert in feite zichzelf door middel van over de tijd te verschuiven van perioden met hoge inkomsten naar perioden met lage inkomsten.

Verzekeren

Eerste pijler

In de eerste verzekeringspijler verzekert het grootse collectief, de Nederlandse bevolking als geheel, de kosten van opgroeiende kinderen. Publieke faciliteiten voor kinderen kunnen worden verstrekt als ongebonden overdracht, bijvoorbeeld kinderbijslag of een fiscale kinderaftrek. De argumenten voor publieke ondersteuning van kinderen zijn het sterkst voor kinderen uit arme gezinnen. Daarom kunnen de verstrekte middelen aflopen met het inkomen. Dit impliceert echter een hogere marginale wig en, als de ondersteuning afhankelijk is van het huishoudinkomen, ontmoediging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Om dit laatste te voorkomen kan publieke ondersteuning worden gebonden aan de arbeidsparticipatie van ouders. Nadeel daarvan is dat arme gezinnen met weinig menselijk kapitaal nauwelijks worden bereikt. De vrouwen uit deze gezinnen participeren immers weinig in het formele circuit.

De publieke ondersteuning kan ook worden gekoppeld aan besteding aan kinderen, bijvoorbeeld via publieke financiering van het funderend onderwijs en vroeg- en voorschoolse opvang. De faciliteit kan verder gebonden worden aan zowel kinderen als aan arbeidsparticipatie van de ouders door collectief gefinancierd ouderschapsverlof.

Tweede pijler

De regelingen binnen de tweede verzekeringspijler worden binnen een cao door de sociale partners afgesproken. Er is daarbij sprake van risicodeling binnen een door de cao gedekte collectiviteit, dat wil zeggen een bedrijfstak of een groot bedrijf. Deze collectiviteiten (afgedwongen door verplichte deelneming) voorkomen onderverzekering door selectie en besparen transactiekosten. Verder is er een zekere, zij het beperkte, keuzevrijheid: elke collectiviteit, dat wil zeggen de sociale partners, kan eigen polisvoorwaarden kiezen. Wel beperkt de verplichte deelname keuzevrijheid ten gunste van solidariteit en lage transactiekosten. Daarnaast kan de overheid minimum polisvoorwaarden opstellen om onderverzekering door selectie te voorkomen.

Twee voorwaarden voorkomen oververzekering door moreel gevaar. In de eerste plaats dienen de sociale partners verantwoordelijk te zijn voor de gehele verzekering. Zonder dit exclusiviteitsvereiste dreigt oververzekering. Bij het privaat aanvullen van publieke regelingen zoals de ww, iaow, en wao houden sociale partners namelijk geen rekening met het nadelige effect van de private aanvulling op de schadelast van de publieke regeling doordat de prikkels voor het beperken van moreel gevaar worden ondergraven². Bij ongedeelde verantwoordelijkheden van sociale partners zorgt het reputatiemechanisme voor een keuringscriterium dat de gewenste afruil maakt tussen behoefte aan zekerheid en bestrijding van nalatig gedrag. Er zijn bovendien goede prikkels om bij de keuring de benodigde informatie boven water te halen.

Een tweede voorwaarde voor een efficiënt verzekeringssysteem is dat de minimum-polisvoorwaarden gebaseerd zijn op het gemiddelde loon in plaats van het

eindloon. Daarmee gaat het ambitieniveau van de verzekering vooral voor de midden- en hogere inkomens wat omlaag. Zo wordt een cultuuromslag in gang gezet waarbij ouderen gestimuleerd worden nieuwe uitdagingen aan te gaan, eventueel via deeltijdwerk. De cultuuromslag die deeltijdwerk in de afgelopen twee decennia bij vrouwen heeft teweeggebracht, kan daarvoor model staan.

Derde pijler

De derde verzekeringspijler betreft individuele verzekeringen. De daarbij behorende keuzevrijheid en maatwerk zijn echter duur vanwege averechtse selectie en transactiekosten. De tweede pijler, met verplichte risicodeling op het niveau van de cao, is daarom van groot belang voor het verzekeren van arbeidsgerelateerde risico's.

Spaarsystemen

Verzekeringen impliceren ex-post herverdeling en resulteren daarom in averechtse selectie en moreel gevaar, zeker in de moderne, transitionele arbeidsmarkt. Om moreel gevaar (nalatig gedrag) te voorkomen, kunnen mensen zichzelf verzekeren door spaar- of opbouwsystemen. Ook bij deze spaarsystemen zijn weer drie pijlers te onderscheiden.

Derde pijler

De derde pijler is het prototype van een puur individueel spaarsysteem. De overheid kan dat sparen eventueel fiscaal faciliteren. Budgettaire ruimte kan gevonden worden bij de fiscale faciliteiten voor lijfrentes, prepensioen, spaarloonregelingen, het eigen huis, en collectieve pensioenen. Individuele spaarregelingen bieden volledige keuzevrijheid en individueel maatwerk. Daar staat tegenover dat risicodeling ontbreekt. Sparen is daarom vooral geschikt voor hogere en middeninkomens die een stootje kunnen velen. Om verlof in het begin van de loopbaan de financiers, voldoet sparen niet. Individueel lenen is dan mogelijk als er tegelijkertijd een arbeidsongeschiktheids- en overlijdensrisicoverzekering worden afgesloten.

Tweede pijler

Spaarregelingen in de tweede pijler, dat wil zeggen op cao-niveau, kunnen transactiekosten beperken en worden gekoppeld aan arbeidsvoorwaardelijke verlofrechten. Deze spaarregelingen kunnen eventueel worden geïntegreerd met het arbeids(pre)pensioen. Rendementsrisico's worden dan gedeeld met de werkgever of tussen generaties: er is sprake van een beperkte solidariteit. Verder kan eventueel worden geleend, mede op basis van opgebouwde pensioenrechten. De lening kan immers voor een deel worden terugbetaald tijdens het pensioen.

Eén van de doelstellingen van de spaarsystemen is het bevorderen van het onderhoud van menselijk kapitaal en het ontlasten van het spitsuur van het leven. Individuen kunnen hun spaargelden echter ook benutten om eerder met pensioen te gaan zodat hun menselijk kapitaal eerder wordt afgeschreven in plaats van beter onderhouden. Om dit te voorkomen kan het fiscale opbouwpercentage voor pensioenen worden verlaagd terwijl dat voor andere verlofdoelen wordt verhoogd. Als het opgebouwde pensioen boven een bepaald niveau uitkomt, wordt een fiscale heffing opgelegd. Ook een relatief laag rendement op de besparingen draagt bij aan het verschuiven van tijd en geld van de relatief welvarende seniorenfase naar het spitsuur van het leven.

Eerste pijler

Spaarregelingen kunnen ook een plaats vinden binnen collectieve regelingen op nationaal niveau. Werknemers kunnen worden verplicht een gedeelte van hun inkomen apart te zetten voor magere tijden, bijvoorbeeld voor werkloosheid of ouderschapsverlof. Deze verplichting beperkt de keuzevrijheid. Wel kan recht worden gedaan aan de behoefte aan flexibiliteit en maatwerk door verschillende regelingen die in feite menselijk kapitaal verzekeren meer te integreren, bijvoorbeeld pensioen, ouderschapsverlof, zorgverlof en scholing.

Onder zo'n verplicht spaarsysteem kunnen mensen eventueel ook een beperkt bedrag lenen. 'Equity participation' combineert zo'n liquiditeitsverzekering met een solvabiliteitsverzekering tegen een laag levensloopinkomen. De overheid verschaft risicodragend vermogen en ontvangt slechts 'dividend' op deze deelname indien de huishoudens later een voldoende hoog inkomen hebben. Equity participation wordt soms gepropageerd ten behoeve van meer private financiering van het hoger, postfunderend onderwijs³. Het kan echter ook een rol spelen bij het overbruggen van de ouderschapsval en de financiering van scholing op latere leeftijd, bijvoorbeeld van herintreders.

Meer in het algemeen zouden mensen met hoge spaarsaldi en dus hoge levensloopinkomens kunnen worden verplicht tot een solidariteitsbijdrage aan degenen met lage saldi en levensloopinkomens⁴. Verder is ook een omslagstelsel mogelijk. Intra- en intergenerationele herverdeling impliceert een relatief laag rendement op besparingen. Dit heeft als bijkomend voordeel dat mensen worden gestimuleerd te investeren in menselijk kapitaal in plaats van te sparen voor vervroegde uittrekking. Wel liggen selectie en moreel gevaar hier op de loer. Dit kan worden bestreden door verplichte deelname, een verplichte beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt als men op de spaarrekening rood staat, toetsing van het doel van het verlof, alsmede beperkte referentie-eisen. Er bestaat hierbij een fundamentele afruil tussen keuzevrijheid enerzijds en solidariteit, liquiditeit en risicodeling anderzijds. Hoe groter het verzekeringselement en hoe beter de leenfaciliteiten, hoe meer de keuzevrijheid moet worden ingeperkt.

De overheid kan ook bijdragen aan de individuele aanspraken, met name van degenen die weinig hebben opgebouwd. De middelen hiervoor zouden gevonden kunnen worden door meer private financiering van het hoger onderwijs. Ook zouden de generieke faciliteiten voor het eigen woningbezit geleidelijk kunnen worden omgezet in meer gerichte faciliteiten voor jonge huishoudens die moeilijk toegang hebben tot de woningmarkt.

Conclusies

Meer nadruk op opbouw- en spaarsystemen ten koste van pure verzekeringen is geboden. Dat doet beter recht aan een moderne levensloop met haar transities en combinaties. Het minder verzekeren van oude risico's, zoals werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, maakt ruimte voor het dekken van de nieuwe risico's bij het combineren van arbeid en zorg. Binnen de spaar- of opbouwsystemen blijven intra- en intergenerationele herverdeling mogelijk.

Door het naar voren halen van middelen uit latere levensfasen wordt het spitsuur van het leven ontlast en het werkzame leven verlengd. Dit is een gepast antwoord op de verschuiving van risico's van de ouderdomsfase naar de ouderschapsfase. Het stimuleert verder het investeren in menselijk kapitaal van zowel ouders als hun kinderen. Door te investeren in plaats van de rentenieren, blijft het intergenerationele contract ook in een vergrijzende samenleving in stand. Volgens deze stilzwijgende afspraak vormt iedere generatie het menselijke kapitaal van de volgende generatie waarna het aan het einde van het leven wordt onderhouden door de jongere generaties die het heeft opgevoed.

De vernieuwing van de sociale zekerheid kan niet op stel en sprong, al was het maar omdat een betrouwbare overheid de spelregels niet van de ene op de andere dag kan veranderen. Dit geldt zeker voor de spelregels die de levensloop vormen. Institutionele vernieuwing is dan ook een kwestie van lange adem. We kunnen er daarom niet vroeg genoeg mee beginnen.

1

1 Zie bijvoorbeeld S.H. Balje, F. Leijnse, en

2 Zie P.J. Besseling, A.L. Bovenberg en C. van Ewijk, [Donner onder de loep](#), ESB, 26 oktober 2001, blz. 823-825.

3 Zie B. Jacobs, [Equity participation in het hoger onderwijs](#), ESB, 21 juni 2002, blz. 484-487.

4 Onder de huidige sociale zekerheid is de gehele premie een solidariteitsheffing. Door de solidariteitsheffing geleidelijk te verlagen, kan een gedeelte van de huidige sociale verzekeringen worden omgezet in verplichte spaarregelingen.