

Omslag of kapitaaldekking voor de werkloosheidsverzekering?

Om de pro-cyclische effecten van een omslagstelsel te voorkomen, stelde E.H.M. Ponds onlangs voor om voor de werkloosheidsverzekering een kapitaaldekkingstelsel in te voeren. Er is echter ook een meer pragmatische benadering mogelijk.

In het artikel Werkloosheidsverzekering op basis van kapitaaldekking in *ESB* van 14 april j.l. doet E.H.M. Ponds de suggestie om voor de werkloosheidsverzekering van een omslagstelsel over te gaan op een kapitaaldekking. In dat artikel betoogt hij dat het huidige omslagstelsel leidt tot een zogenoemd pro-cyclisch premieverloop: in tijden van recessie neemt het aantal werklozen toe, waardoor de werkloosheidspremie toeneemt. Dit leidt tot een extra verhoging van de arbeidskosten tijdens een recessie. Hiervan gaat een additioneel negatief effect uit op de werkgelegenheid.

Om dit pro-cyclische premieverloop te vermijden stelt Ponds voor om bij de werkloosheidsverzekering over te gaan op een kapitaaldekkingssysteem dat een periode bestrijkt van veertig jaar.

In deze reactie wijzen wij op de enorme opbouw van het vermogen die nodig is om over te gaan op een kapitaaldekkingssysteem. Wij geven voor het kapitaaldekkingssysteem een alternatief waarmee ook het pro-cyclisch premieverloop wordt vermeden, maar waarvoor veel minder kapitaal nodig is.

Premiestelling bij kapitaaldekking

In zijn artikel leidt Ponds (enigszins herschreven) de volgende formule (1) af:

$$p^{ww} * w_0 * L_0 =$$

$$\sum_{t=1}^{40} a_t * L_0 * b_t * u * w_0 * (1+m)^t / (1+r)^t$$

Hierin is:

p^{ww} = werkloosheidspremie in jaar 0;
 w_0 = gemiddeld loon per verzekerde in jaar $t = 0$;
 L_0 = aantal verzekerden in jaar $t = 0$;
 a_t = kans op werkloosheid in jaar t ;
 van de verzekerde populatie L_0 ;
 b_t = gemiddelde duur van de werkloosheid;
 u = uitkeringspercentage (bij voorbeeld 70%);
 m = reële loonstijging;
 r = reële marktrente.

Deze formule stelt het totaal benodigd kapitaal voor om de uitkeringslasten van de huidige verzekerde populatie voor de komende veertig jaar te financieren.

We lichten deze formule kort toe. De term achter het sommatieteken omvat de uitkeringslasten in een zeker jaar van de huidige verzekerde populatie (L_0). Immers het aantal werklozen in jaar t van deze groep (kans op werkloosheid in jaar t maal de omvang van de huidige verzekerde populatie: $a_t * L_0$) vermenigvuldigd met de gemiddelde werkloosheidsduur en de gemiddelde werkloosheidsuitkering ($b_t * [u * w_t]$) geeft het bedrag aan uitkeringslasten per jaar van de huidige verzekerde populatie¹. Deze lasten worden naar het tijdstip $t = 0$ contant gemaakt met de reële rente (r).

Het totaal benodigde kapitaal wordt berekend door de contant gemaakte lasten te sommeren over veertig jaar. Als dit kapitaal door het loon van de huidige verzekerde populatie wordt gedeeld ($w_0 * L_0$), dan volgt hieruit een premie.

De zo berekende premie (p^{ww}) is de totale premie die door de huidige

verzekerde populatie moet worden opgebracht voor de financiering van alle uitkeringen in de komende veertig jaar van de huidige premiebetalende bevolking en niet de 'normale' werkloosheidspremie die men thans kent in de Werkloosheidswet.

Praktische bezwaren

Bij de overgang naar een kapitaaldekkingssysteem, moet bij de start van het systeem een enorme hoeveelheid kapitaal in een werkloosheidsfonds worden gestort². De omvang van dit bedrag kan via de hierboven vermelde formule (1) worden bepaald. Om te komen tot een ruwe schatting van het bedrag aan kapitaaldekking worden hier de volgende veronderstellingen gehanteerd.

Ten eerste wordt uitgegaan van een initieel verzekerde populatie die overeenkomt met de werkgelegenheid loontrekkenden in het bedrijfsleven: $L_0 = 5$ mln. personen³.

De kans op werkloosheid, in de zin van de Werkloosheidswet, in het eerste jaar, kan afgeleid worden door het aantal nieuwe werkloosheidsgevallen te delen door de initieel verzekerde populatie. Dit betekent voor de kans op werkloosheid in het startjaar:

$$a_0 = 400.000 / 5.000.000 = 0,08$$

Omdat elk jaar de initiële populatie, vooral als gevolg van pensionering afneemt, neemt ook de kans (uitgedrukt in het initiële bestand) op werkloosheid af. Bij een uniforme verdeling van de leeftijdsgroepen en afgezien van conjuncturele fluctua-

1. Het reële loon in jaar t (w_t) is gelijk aan het reële loon in het startjaar verhoogd met de reële loonstijgingen daarna:

$$w_t = w_0 * (1+m)^t$$

2. In Nederland is een aantal werkloosheidsregelingen. Naast de met sociale premies gefinancierde Werkloosheidsverzekering (WW) zijn er ook regelingen die uit de algemene middelen worden gefinancierd (Bijstandswet, ABW), Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers en zelfstandigen (IOAW, IOAZ)) en overige regelingen (ambtenaren). In dit artikel wordt uitgegaan van de Werkloosheidswet, omdat daar het verzekeringskarakter, via een aparte werkloosheidspremie, het meest in het oog springt.

3. Zie bij voorbeeld het jaarverslag van het Algemeen Werkloosheidsfonds over 1991.

ties, kan dit als volgt worden geschematiseerd:

$$a_1 = [a_0 * (40-1)/40] \dots$$

$$a_{39} = [a_0 * (40-39)/40]$$

De gemiddelde werkloosheidsduur in de Werkloosheidswet is ongeveer een half jaar. Indien men eenvoudigheidshalve veronderstelt dat de duur van de werkloosheid onafhankelijk is van de leeftijd, zal de gemiddelde werkloosheidsduur (wederom afgezien van conjuncturele fluctuaties) steeds gelijk zijn aan een half jaar:

$$b_0 = b_1 \dots = b_{39} = 0,5 \text{ jaar}$$

Als uitkeringspercentage wordt aangesloten op wat in de Werkloosheidswet gebruikelijk is: 70%. Ten slotte kan worden uitgegaan van een reële marktrente van 4,5% en een reële loonstijging van 2,4%⁴.

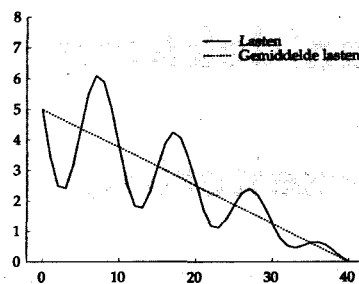
Op basis van bovengenoemde veronderstellingen kan het bedrag aan kapitaaldekking worden bepaald op f 80 mrd. (in guldens van $t = 0$). Ter vergelijking: in 1992 hebben de totale uitkeringslasten van de Werkloosheidswet ongeveer f 5,1 mrd. bedragen. Het bedrag aan kapitaal omvat dus de contante waarde van de uitkeringslasten wegens werkloosheid van de huidig verzekerde populatie. Als verondersteld wordt dat de bevolkingsopbouw van de premiebetalers niet wijzigt en bovendien een reële loonmutatie optreedt, dan leidt dit tot een constant benodigd kapitaal van f 80 mrd⁵.

Om het premie-effect van de opbouw van het kapitaal te berekenen gaan wij uit van een conjunctuurcyclus met een periode van tien jaar. Het ligt voor de hand om de kapitaaldekking in hausse-periode van de conjunctuurcyclus op te bouwen.

Dat betekent een opbouw van f 16 mrd. per jaar, gedurende vijf jaar. Ten opzichte van een verzekerde loonsom van circa f 200 mrd., kan de additionele premie op acht procentpunten berekend worden.

Gebruikelijk is om de werkloosheidspremie gelijkelijk over werknemers en werkgevers te verdelen. Als wordt aangenomen dat de werknemers hun premiestijging niet afwentelen dan leidt deze additionele premie tot een loonkostenstijging in de orde van grootte van 4%. Dit heeft op zichzelf genomen een negatief effect op de werkgelegenheidsontwikkeling.

Figuur 1a. Uitkeringslasten ww bij kapitaaldekking, f mrd., per jaar



Overigens kan worden opgemerkt dat in Nederland er enkele fondsen zijn waar een vermogen van f 80 mrd. of meer aanwezig is (bij voorbeeld het pensioenfonds ABP). Echter deze gelden zijn gedurende een lange periode door de verzekerden bijeengebracht. Indien bij een kapitaaldekkingssysteem voor de werkloosheidswet voor een zelfde periode (bij voorbeeld veertig jaar) zou worden gekozen, dan zal de premieopslag (gedurende de opgaande fase van de conjunctuurgolven) ruim 1% bedragen. Hierdoor wordt het bovengenoemd nadeel dus kleiner. Daar staat tegenover dat het voordeel pas na langere tijd zichtbaar wordt.

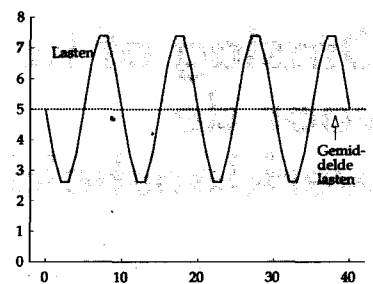
In figuur 1a is aangeven hoe de werkloosheidslasten van de huidig verzekerde populatie zich in de loop van de tijd ontwikkelen. De trend hierbij is dalend, omdat jaarlijks een deel van de huidige werkzame beroepsbevolking, vooral als gevolg van pensionering, geen kans meer heeft om werkloos te worden. Hierdoor nemen de uitkeringslasten van de huidig verzekerde populatie (afgezien van conjuncturele fluctuaties) in de tijd gezien, gedurig af.

De conjunctuur is via de golfbeweging in beeld gebracht. Voor de berekening van de opbouw van de kapitaaldekking kan nu volstaan worden met het contant maken van de jaarlijkse lasten naar het tijdstip $t = 0$. In de figuur betekent dit dat het oppervlak tussen de tijdas en de lastenlijn (contant gemaakt) als kapitaal aanwezig moet zijn.

Alternatief: omslagstelsel met egalisedekking

Het kapitaaldekkingssysteem heeft als gunstige eigenschap dat daarmee de werkloosheidspremie niet meer

Figuur 1b. Idem, bij egalisedekking



pro-cyclisch zal zijn. Dit effect kan ook worden omgerekend met een veel minder omvangrijk kapitaal. Dit is mogelijk door het invoeren van een egalisedekking. Deze egalisedekking dient om een gelijkmatig premieverloop te bewerkstelligen. De dekking wordt opgebouwd in de conjuncturele oplevingsfase. Vervolgens kunnen uit deze opgebouwde dekking, in een recessie, de extra werkloosheidsuitgaven worden gefinancierd. Deze dekking moet dus aansluiten bij de conjunctuurcyclus.

De omvang van de egalisedekking kan als volgt worden benaderd. Wij gaan bij deze berekening uit van sinusvormige ontwikkeling van de conjunctuur en werkloosheid, waarbij in een recessie 50% meer, en in een hausse 50% minder aan uitkeringen wordt verstrekt dan het gemiddeld bedrag.

Indien bovendien wordt uitgegaan van een gemiddeld uitkeringstotaal voor de werkloosheidswet van f 5 mrd., dan kan een egalisedekking worden berekend die (bij een start van een recessie) f 8 mrd. moet bedragen (in guldens van $t = 0$). Gemiddeld over een conjunctuurcyclus zou het bedrag aan egalisedekking ongeveer de helft bedragen (f 4 mrd.).

Als deze dekking in de hausse-periode van een conjunctuurcyclus wordt opgebouwd, dan ligt de werkloosheidspremie (gedurende deze periode) gemiddeld 0,8% boven het las-

4. De percentages zijn overgenomen uit de tabel in het artikel van Ponds bij het CPB-scenario 'balanced growth'.

5. In de praktijk zal er, zoals aangenomen in het kapitaaldekkingssysteem van de heer Ponds, wel een reële loonstijging optreden. Dit leidt dan tot een nog hoger bedrag aan kapitaaldekking.

tendekkende niveau. In de recessieperiode komt de premie gemiddeld 0,8% lager uit dan het lastendekkende niveau. Op deze manier wordt de premie gedurende de hele conjunctuurcyclus perfect gestabiliseerd (namelijk op circa 2,5%⁶).

De omvang van de egalisatiedekking is schematisch aangegeven in figuur 1b. In een periode van hausse wordt deze dekking opgebouwd en moet voldoende zijn om de extra werkloosheidslasten in de volgende recessie te kunnen financieren. Schetsmatig betekent dit dat het gedeelte in één periode boven gemiddelde lastenlijn bij de aanvang van een recessie in kas moet zijn.

De huidige financiering van de werkloosheidswet is zodanig ingericht dat de werkloosheidspremie slechts in zeer beperkte mate geëgaliseerd wordt.

Conclusie

In eerste instantie lijkt het idee van Ponds, om bij de werkloosheidsverzekering over te gaan op een kapitaaldeckingsstelsel, aantrekkelijk. Aan dit idee blijkt een belangrijk praktisch bezwaar te kleven. Het is niet mogelijk om de gewenste kapitaaldekking op korte termijn op te bouwen zonder een belangrijke loonkostenverhoging te veroorzaken.

Het pro-cyclische karakter van de premievaststelling kan ook worden vermeden door het huidige omslagstelsel te combineren met een egalisatiedekking. Een dergelijke oplossing is wel op korte termijn te realiseren.

Henk de Jongh Arie Vreeburg

De auteurs zijn werkzaam bij de centrale fondsen (Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds, Arbeidsongeschiktheidsfonds, Algemeen Werkloosheidsfonds en het Toeslagenfonds) in Zoetermeer en reageren op persoonlijke titel.

6. Deze premie is voldoende voor de uitkeringslasten. De totale lasten (inclusief sociale lasten, uitvoeringskosten enzovoort) komen hoger uit.

7. Volledigheidshalve wordt hier opgemerkt dat de egalisatiedekking niet bestand is tegen conjuncturele schokken die groter zijn dan waarmee bij de berekening van de dekking is gerekend. Het kapitaaldeckingsstelsel heeft een groter weerstandsvermogen.

In het artikel van 14 april is door mij betoogd dat financiering van de werkloosheidsverzekering op basis van het kapitaaldeckingsstelsel twee voordelen kent ten opzichte van het omslagstelsel:

- de premie is stabiel, dat wil zeggen vrij van conjunctuurrisico;
- kapitaaldeckingspremie is lager dan de omslagpremie, zolang de beschikbare rente groter is dan de groeivoet van de beroepsbevolking.

Het eerstgenoemde voordeel, de stabiele premie, is ook de uitkomst van het voorstel van De Jongh en Vreeburg.

Het goede duidelijk zijn dat de door hen voorgestelde combinatie van omslag en egalisatie niet alleen minder vermogen vereist, maar zich ook kenmerkt door een minder gecompliceerde premiestelling en organisatie van het werkloosheidsfonds dan mijn voorstel.

Wat de hoogte van de premie betreft, geldt dat de premie van een combinatie van omslag en egalisatie over de conjunctuur heen gelijk is aan de gemiddelde omslagpremie (vergelijk figuur 1b uit De Jongh en Vreeburg). Het tweede genoemde voordeel doet zich daarom ook niet voor bij De Jongh en Vreeburg. De verlaging van de kapitaaldeckingspremie ten opzichte van de omslagpremie hangt samen met de gekweekte beschikbare rente op belegde premies.

In het artikel van 14 april stel ik, dat als het fonds volledig is opgebouwd, hetgeen volgens de veronderstellingen van De Jongh en Vreeburg een vermogen van f 80 mrd vergt, door de dan verzekerden elk jaar een premiesom ingelegd dient te worden ter grootte van de contante waarde van de tijdens dat jaar verworven aanspraken. Hoeveel premies dienen er dan in een volwassen fonds ingelegd te worden? In ieder geval minder dan f 5 mrd, dat zowel de gemiddelde premiesom is van het zuivere omslagstelsel, als ook de geëgaliseerde premiesom per jaar is van een omslagstelsel plus egalisatie. De opbouw van het fonds mag een probleem zijn, de uiteindelijk te betalen premie is wel lager.

Hoeveel minder dan f 5 mrd hangt af van de grootte van de beschikbare

rente, dit is het verschil tussen reële kapitaalmarktrente en reële loonstijging, naar de verwachting van het CPB in de komende decennia gelijk aan rond de 2%. De Jongh en Vreeburg zullen op basis van hun veronderstellingen zeker kunnen berekenen hoe groot deze premiedaling is.

Ten slotte, een kenmerk van omslag en egalisatie is dat – evenals bij kapitaaldekking – er gespaard wordt voor toekomstige uitkeringen. Het tijdelijk beschikbare vermogen kan belegd worden. De rente-inkomsten kunnen aangewend worden voor premieverlaging, waardoor ook de premie in het voorstel van De Jongh en Vreeburg lager is dan in een zuivere omslagpremie.

Eduard Ponds