



Sociaal sparen als hervormingsoptie

Met sociaal sparen voor korte periodes van inkomensderving kan de doelmatigheid van het stelsel van sociale zekerheid worden vergroot. De levensloopregeling kan worden uitgebreid tot een meer integrale spaarvoorziening.

De afgelopen jaren zijn er tal van hervormingen in het stelsel van sociale zekerheid doorgevoerd. Volgens sommigen is er na al deze hervormingen geen dringende noodzaak meer om het stelsel verder aan te passen. Ook het huidige kabinet lijkt op het eerste gezicht geen grote ambities op dit terrein te hebben. Het Coalitieakkoord (2007) stelt niettemin dat de veranderingen in de samenleving gevolgen hebben voor de bestaande systemen van de verzorgingsstaat. Het akkoord vervolgt met de constatering dat er nieuwe arrangementen nodig zijn die beantwoorden aan de dynamiek van deze en de komende tijd. Hoe zouden dergelijke nieuwe arrangementen er uit kunnen zien? Het meest opvallend zijn de voorstellen in de literatuur om te komen tot verplichte individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid. Individuele spaartegoeden zouden, al dan niet in aanvulling op een collectieve verzekering of voorziening, gebruikt

kunnen worden voor de dekking van een deel van het werkloosheidsrisico en eventueel andere risico's van inkomensderving, zoals ziekteverzuim. Als voordeel van een spaarsysteem wordt de doelmatigheidswinst gezien: het inkomen kan op doelmatige wijze over de levensloop worden gespreid en de prikkels voor arbeidsdeelname worden versterkt. De levensloopregeling zou kunnen worden gezien als een stapje in de richting van een sociaal spaarsysteem. Tot nu toe kunnen tegoeden in de levensloopregeling worden gebruikt bij inkomensderving als gevolg van verlof of voor vervroegde pensionering. Het Coalitieakkoord kondigt echter een uitbreiding van de regeling aan, waarbij ook het gebruik van de regeling om de periode tussen twee banen te overbruggen wordt genoemd. Dit betekent in feite het gebruik van spaartegoeden om het werkloosheidsrisico voor een deel te dekken.

Overwegingen

In de internationale economische literatuur zijn veel pleidooien voor individuele spaarrekeningen te vinden (Orszag en Snower, 1997; Feldstein en Altman, 1998; Fölster, 2001; Stiglitz en Yun, 2005; Bovenberg en Sørensen, 2004; Bovenberg *et al.*, 2008). Ook voor Nederland zijn voorstellen voor de

**KEES GOUDSWAARD EN
HENK NIJBOER**

Hoogleraar en promovendus aan de Universiteit Leiden

introductie van spaarelementen in de sociale zekerheid gedaan (Den Butter en Kock, 2000; Leijnse *et al.*, 2002; Rezwani, 2006). Hoewel er tal van varianten zijn aan te treffen, komen enkele elementen in vrijwel elk voorstel terug. In essentie gaat het om de opbouw van verplichte individuele spaartegoeden, die gebruikt kunnen worden in geval van inkomensderving als gevolg van het optreden van sociale risico's. De overheid kan fiscale ondersteuning bieden. Vanwege de verplichtstelling en de fiscale ondersteuning kan worden gesproken van sociaal sparen.

Sociaal sparen kan op individuele basis plaatsvinden, maar het kan ook gaan om een spaarsysteem in collectief verband, zoals bij het pensioensparen in de tweede pijler. Een argument voor collectief sparen is dat er schaalvoordelen in de uitvoering mogelijk zijn. Een belangrijke overweging om te sparen in verband met sociale risico's heeft te maken met herverdeling over de levensloop. De meeste mensen zijn op jonge en oudere leeftijd netto ontvangers van socialezekerheidsuitkeringen, terwijl men in de periode daartussen netto betaalt aan de verzorgingsstaat. Het stelsel van sociale zekerheid leidt dus voor een deel tot herverdeling van inkomen over de levensloop naar dezelfde personen. Volgens schattingen zou dat zelfs voor ongeveer driekwart van de sociale zekerheid gelden (De Mooij, 2006). Gedeeltelijke zelfverzekering voor sociale risico's zou leiden tot een lagere premiedruk en dus meer arbeidsaanbod, terwijl de herverdelende functie van de verzorgingsstaat maar beperkt wordt geschaad. Met een combinatie van lenen en sparen kan het inkomen in theorie beter worden gespreid over de levensloop. Maar zonder overheidsingrijpen zal een dergelijke optimale spreiding meestal niet tot stand komen (De Mooij, 2006). De kapitaalmarkt werkt niet perfect en veelal zullen mensen niet voldoende kunnen lenen, vooral op jongere leeftijd. Verder wijst onderzoek uit dat er sprake is van begrensde rationaliteit om zelf voldoende voor later te zorgen (Van Els *et al.*, 2006).

Dat is een belangrijke overweging voor het verplichtstellen van het sociaal sparen, zoals ook het pensioensparen in Nederland verplicht is gesteld.

Met het oog op liquiditeitsbeperkingen zou een sociaal spaarsysteem ook een kredietmogelijkheid moeten hebben. Als de sociale spaarrekening, bijvoorbeeld in het geval van werkloosheid, onvoldoende saldo heeft kan er van de overheid worden geleend en ontstaat een negatief saldo. Een negatief saldo aan het eind van de

In essentie gaat het om de opbouw van verplichte individuele spaartegoeden, die gebruikt kunnen worden in geval van inkomensderving als gevolg van het optreden van sociale risico's

effecten hebben op de arbeidsmarkt. Goudswaard *et al.* (2006) laten zien dat er empirische steun is voor de hypothese dat actuarieel faire premies ten behoeve van een zichtbare opbouw van rechten in vergelijking met belastingen relatief gunstige arbeidsmarkteffecten hebben.

Bovenberg en Sørensen (2004) tonen in een theoretisch model aan dat de introductie van een spaarsysteem voor vervroegde uittreding en werkloosheid tot een verbetering van de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid leidt, dat wil zeggen een hogere doelmatigheid bij een zelfde rechtvaardigheid of andersom. De oorzaken liggen in minder benodigde versturende belastingen om de sociale regelingen aan te bieden en de sterkere prikkel voor mensen om aan het werk te gaan. Onderzoek voor EU-landen laat zien dat de evenwichts werkloosheid lager wordt als de werkloosheidsverzekering wordt vervangen door een systeem van individuele spaarrekeningen (Brown *et al.*, 2006). Of omgekeerd: bij een gegeven evenwichtswerkloosheid kan de uitkering in een spaarsysteem hoger zijn dan in een systeem met een werkloosheidsverzekering.

Risicodeling en solidariteit

Het belangrijkste bezwaar van een sociaal spaarsysteem is dat de voordelen van verzekeren, te weten het delen van risico's en het verminderen van onzekerheid, worden gemist. Het verzekeren van sociale risico's levert welvaartswinst op als sprake is van risicoaverse burgers (De Mooij, 2006). Zonder verzekering zullen velen te veel sparen omdat men voorzieningen moet treffen voor het volledige risico dat men zelf loopt. Dit probleem speelt vooral als het gaat om potentieel langdurige risico's, zoals arbeidsongeschiktheid. In dat opzicht is het sociaal sparen geschikter voor kortdurende risico's. Stiglitz en Yun (2005) laten overigens zien dat het probleem van te veel sparen kan worden aangepakt door het sparen voor werkloosheid te integreren met het sparen voor pensioen.

Te weinig sparen is ook mogelijk. Individuen die bijvoorbeeld vaak of lang werkloos zijn kunnen aan het eind van hun carrière met een tekort op hun spaarrekening zitten. Dit tekort kan worden kwijtgescholden. Dat betekent dat er eigenlijk een verzekering is voor diegenen die een te laag inkomen hebben over de levensloop. Maar ook deze verzekering vergroot het morele risico: individuen zullen minder hun best doen om te voorkomen dat men met een tekort op de spaarrekening eindigt, als dat tekort toch wordt kwijtgescholden. Feldstein en Altman (1998) komen op basis van simulaties voor de Verenigde Staten tot de conclusie dat een relatief beperkte groep van ruim vijf procent van de individuen met een negatief eindsaldo wordt geconfronteerd bij sparen voor werkloosheid.

Inherent aan het niet-verzekeren is het probleem dat spaarsystemen in beginsel geen risicosolidariteit en geen inkomenssolidariteit kennen. Dat is ook een belangrijk bezwaar.

Als een beroep moet worden gedaan op het eigen spaartegoed zijn de prikkels om inactiviteit te voorkomen dan wel in duur te beperken veel sterker

De verliezers van een spaarsysteem zouden echter gecompenseerd kunnen worden. Sørensen *et al.* (2006) rekenen het voorstel van de Deense Economische Raad door om sociale zekerheidsarrangementen die de minste personele herverdeling kennen onder te brengen in een verplicht individueel spaarsysteem. Kortetermijn-werkloosheidsuitkeringen, ziekteverzuim, kinderbijslag, scholing, ouderschapsverloven en prepensioen behoren hiertoe. De auteurs analyseren de economische effecten van dit voorstel en stellen dat er sprake is van een duidelijke welvaartsverbetering. De mensen die erop achteruit dreigen te gaan worden volledig gecompenseerd, de verbeterde prikkelstructuur en lagere belastingdruk dragen bij aan meer arbeidsparticipatie en de overheidsfinanciën verbeteren licht.

Macro-economische effecten

Als een groter deel van de sociale zekerheid op basis van kapitaaldekking zou worden gefinancierd, zullen ook belangrijke macro-economische effecten kunnen optreden. De besparingen zullen flink toenemen, met gevolgen voor de kapitaalmarkt, de consumptie en de betalingsbalans. Een grotere mate van kapitaaldekking kan ook conjunctuurversterkende effecten hebben. Dalingen van de rendementen op de gespaarde vermogens in een recessie kunnen immers aanleiding vormen om extra stortingen te doen. Aldus kan de stabiliserende werking van het stelsel van sociale zekerheid worden aangetast.

Daar kan tegenin worden gebracht dat een uitbreiding van het sociaal sparen juist een tegenwicht kan vormen tegen de ontsparingen die zullen plaatsvinden vanaf de piek van de vergrijzing. Gepensioneerden zullen dan massaal hun pensioenvermogens te gelde maken en omzetten in consumptie.

Tevens kan worden opgemerkt dat individuele spaarfondsen niet noodzakelijkerwijs gepaard gaan met kapitaaldekking. Verschillende landen, waaronder Zweden, zijn bij de pensioenfinanciering overgestapt op een systeem van *notional defined contributions*, waarbij kapitaaldekking wordt nagebootst en denkbeeldige tegoeden worden opgebouwd, terwijl nog steeds omslagfinanciering plaatsvindt. Als stappen zouden worden gezet om het sociaal sparen verder te ontwikkelen behoeven de macro-economische effecten vanzelfsprekend nadere aandacht.

Sparen en verzekeren

Zoals uit de voorgaande analyse blijkt, zijn de eigenschappen van verzekeren en sparen als het ware spiegelbeeldig. Waarschijnlijk is dus een combinatie van verzekeren en sparen optimaal, met name bij deels beïnvloedbare risico's als werkloosheid (De Mooij, 2006). Stiglitz en Yun (2005) laten zien dat een combinatie van een individueel spaarsysteem met een sociale verzekering die uit de algemene middelen wordt gefinancierd optimaal is. Naarmate de omvang van het risico groter is en de risicoaversie hoger, moet het verzekeringsaandeel groter zijn. Naarmate er meer moreel risico is, moet het spaardeel groter zijn. Ook Leijnse *et al.* (2002) combineren in hun voorstel voor een driepijlermodel in de sociale zekerheid een basisverzekering die wordt aangevuld met collectieve of individuele spaarregelingen.

Om welke sociale risico's zou het in dit verband kunnen gaan? Zoals hiervoor betoogd, kan een combinatie van verzekeren en sparen in ieder geval bij werkloosheid winst opleveren. Daarbij zou de nadruk moeten liggen op kortdurende werkloosheid. Voor een potentieel langdurig risico als arbeidsongeschiktheid kan het sociaal sparen hooguit voor een zeer beperkt gedeelte het verzekeren vervangen. Er valt meer voor te zeggen om te sparen voor kortdurend verzuim, dat veel gelijkjer over mensen is verdeeld (Nelissen, 1998). Op die manier kunnen de prikkels bij werknemers om ziekteverzuim te voorkomen worden versterkt.

Het verzekeren van nieuwe sociale risico's als inkomensverlies als gevolg van zorgverlof of educatief verlof vormt een probleem. Omdat deze risico's doorgaans relatief goed voorzien-

Voor een potentieel langdurig risico als arbeidsongeschiktheid kan het sociaal sparen hooguit voor een zeer beperkt gedeelte het verzekeren vervangen

baar en beïnvloedbaar zijn door betrokkenen, is het morele risico relatief groot. Een collectieve verzekering voor zorgverlof zal al snel een aanzuigende werking hebben. Een bezwaar tegen het sparen voor het zorgrisico is het probleem van de timing en dosering. Partners die hun eerste kind krijgen, bijvoorbeeld, zullen nog niet voldoende hebben gespaard om een zorgverlof te kunnen financieren (Koopmans, 2007). Maar dat probleem is in beginsel oplosbaar als een spaarsysteem ook

een kredietfaciliteit kent, of als de overheid bij het starten van het sparen een bijdrage levert. Overigens wordt de kans op tekorten op een individuele spaarrekening kleiner als voor meerdere doelen, inclusief het pensioen, tegelijk wordt gespaard. Mede daarom pleiten Leijnse *et al.* (2002) voor een integraal spaarsysteem dat zo veel mogelijk risico's omvat, inclusief het ouderdomsrisico. In een integraal systeem kan ook de samenhang tussen verschillende risico's tot zijn recht komen. Zo vormt een educatief verlof een investering die de kans op werkloosheid in de toekomst verkleint. Zorgverlof kan een gunstige invloed hebben op de kans op ziekteverzuim. Voor deze risico's kan sinds 1 januari 2006 worden gespaard via de levensloopregeling. Naar schatting neemt op dit moment echter niet meer dan circa zes procent van de werknemers deel aan de levensloopregeling. Dat zou kunnen suggereren dat er weinig behoefte bestaat aan deze vorm van sociaal sparen. Maar het gebrek aan belangstelling heeft ongetwijfeld ook te maken met een aantal bezwaren tegen de huidige vormgeving van de levensloopregeling. Een belangrijk bezwaar is de gedwongen keuze die moet worden gemaakt tussen de levensloopregeling en de voor velen fiscaal aantrekkelijkere spaarloonregeling (Goudswaard en Caminada, 2006). Een beter vormgegeven levensloopregeling zou juist goede aanknopingspunten kunnen bieden voor een verdere modernisering van de sociale zekerheid. Uitbreiding van de levensloopregeling met sparen voor korte werkloosheid, kortdurend ziekteverzuim en extra aanvullend

pensioen biedt de mogelijkheid om efficiëntievoordelen te behalen en van de regeling toch een succes te maken. Tekorten respectievelijk overschotten aan het eind van de arbeidscarrière kunnen ten laste respectievelijk ten gunste worden gebracht van het pensioen. Zo wordt de kans ook kleiner dat de regeling vooral wordt gebruikt voor vervroegde pensionering. Een dergelijk gebruik staat haaks op het beleid gericht op verhoging van de arbeidsdeelname van oudere werknemers.

de kans op tekorten wordt op een individuele spaarrekening kleiner als voor meerdere doelen, inclusief het pensioen, tegelijk wordt gespaard

Conclusies

Een belangrijk motief voor spaarsystemen in de sociale zekerheid is dat het morele risico vermindert en de arbeidsparticipatie wordt gestimuleerd. Daarnaast kan met sociaal sparen, in combinatie met lenen, het inkomen beter in de tijd worden gespreid, met minder versturende heffingen. Daar staan ook verschillende bezwaren tegenover. Sparen mist de welvaartsvoordelen van verzekeren, te weten het delen van risico's en het verminderen van onzekerheid. Daarnaast gaan spaarsystemen ten koste van de solidariteit. Een algehele vervanging van sociale verzekeringen door sociaal sparen lijkt gezien deze bezwaren geen goede optie. Meer mogelijkheden lijken er te liggen in een combinatie van sparen en verzekeren. Verschillende recente studies concluderen dat een systeem van verplicht sociaal sparen in combinatie met een publieke inkomensgarantie leidt tot een verbetering van de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid.

Niet alle sociale risico's lenen zich voor sociaal sparen. Sparen is met name ongeschikt voor de dekking van langdurige arbeidsongeschiktheid. Werkloosheid, vooral kortdurende werkloosheid, en ziekteverzuim daarentegen kennen een relatief geringe herverdeling over de levensloop en een relatief sterke beïnvloedbaarheid en lenen zich daarom beter voor de introductie van spaarelementen. Uitbreiding van de levensloopregeling in deze richtingen is een interessante hervormingsoptie.

LITERATUUR

- Bovenberg, A.L. en P.B. Sørensen (2004) Improving the equity-efficiency trade-off: Mandatory savings accounts for social insurance. *International Tax and Public Finance*, 11(4), 507-529.
- Bovenberg A.L., M.I. Hansen en P.B. Sørensen (2008) Individual savings accounts for social insurance: Rationale and alternative designs. *International Tax and Public Finance*, 15(1), 67-86.
- Brown, A.J.G., J.M. Orszag en D.J. Snower (2006) Unemployment accounts and employment incentives. *IZA Discussion Paper*, nr. 2105. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Butter, F.A.G. den en U. Kock (2000) Meer arbeidsparticipatie met individuele spaarfondsen? *Openbare Uitgaven*, 32(5), 200-212.
- Coalitieakkoord tussen Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie (2007) Tweede Kamer, 2006-2007, 30 891, nr. 4.
- Els, P.J.A. van, M.C.J. van Rooij en M.E.J. Schuit (2006) *Nut en noodzaak van verplicht pensioensparen*. In: Van der Lecq, S.G. en O.W. Steenbeek (red.) *Kosten en baten van collectieve pensioen-systemen*. Deventer: Kluwer, 191-220.
- Feldstein, M. en D. Altman (1998) Unemployment insurance savings accounts. *NBER Working Paper*, nr. 6860. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Fölster, S. (2001) An evaluation of social insurance savings accounts. *Public Finance and Management*, 1(4), 1-23.
- Goudswaard, K.P. en C.L.J. Caminada (2006) Het profijt van de levensloop. *ESB*, 91(4498), 598-600.
- Goudswaard, K.P., C.L.J. Caminada en H. Vording (2006) Financing the welfare state. *Tax Notes International*, 42(8), 731-737.
- Koopmans, I. (2007) *De beheersing en verdeling van het zorgrisico. Modernisering van de sociale zekerheid 1987-2007*. Amsterdam: Aksant.
- Leijnse, F., K. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren (2002) *Anders denken over zekerheid, levenslopen risico en verantwoordelijkheid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Mooij, R. de (2006) *Reinventing the welfare state*. CPB Bijzondere Publicatie, 60. Den Haag: CPB.
- Nelissen (1998) Annual versus lifetime income redistribution by social security. *Journal of Public Economics*, 68, 223-249.
- Orszag, J.M. en D. Snower (1997) Expanding the welfare system: A proposal for reform. *European Economy*, 4, 101-118.
- Rezwani, F.H. (2006) *Een verplicht spaarsysteem voor het werkloosheidsrisico*. Dissertatie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Sørensen, P.B., M.I. Hansen en A.L. Bovenberg (2006) Individual savings accounts and the life-cycle approach to social insurance. *EPRU Working Paper Series*, nr. 2006-003.
- Stiglitz, J. en J. Yun (2005) Integration of unemployment insurance with retirement insurance. *Journal of Public Economics*, 89(11-12), 2037-2067.

