



Sparen voor werkloosheid

Auteur(s):

G. Beukering en W. Koolmees

De auteurs zijn werkzaam bij het ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën en Directie Algemene Financiële en Economische Politiek. w.koolmees@minfin.nl

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4439, pagina 368, 6 augustus 2004

Rubriek:

sociale zekerheid

Trefwoord(en):

Invoering van een spaar-WW zal in de praktijk geen efficiëntievoordelen opleveren. Er gaan geen positieve prikkels vanuit voor het arbeidsaanbod en het leidt tot hogere premies.

De werkloosheidsverzekering (WW) staat onder druk. In discussies over de toekomstbestendigheid van de WW komen twee punten prominent naar voren. In de eerste plaats wordt gesteld dat de zogenoemde 'probleemgroepen' (herhaalwerklozen en ouderen) in de huidige WW onvoldoende worden geactiveerd. In de tweede plaats wordt gesteld dat de vergrijzing waarschijnlijk leidt tot extra druk op de WW aangezien oudere werknemers een groter werkloosheidsrisico lopen. Daar komt bij dat de recente aanpassingen in de WAO, de VUT en prepensioenregelingen er voor kunnen zorgen dat de WW - meer dan nu al het geval is - wordt gebruikt als alternatieve route voor vervroegde uittreding (Zandbergen, 2004).

Ook het kabinet is zich bewust van bovenstaande punten en heeft de SER advies gevraagd over de toekomstbestendigheid van de WW. Naar verwachting zal de SER vóór 1 oktober 2004 met een advies komen en hierbij ingaan op een viertal oplossingen die de knelpunten en toekomstige trends te lijf zouden moeten kunnen gaan. Bij deze oplossingen wordt gedacht aan de aanpassing van de hoogte en duur van de WW-uitkering, de invoering van premiedifferentiatie in de WW, meer randvoorwaardelijke aanpassingen in monitoring en sancties en aan invoering van een spaar-WW. In dit artikel gaan wij nader in op deze laatste optie. Eerst gaan wij in op de vormgeving van een spaar-WW. Vervolgens behandelen wij de voor- en nadelen van een spaar-WW en de relevantie hiervan voor de praktijk.

Betere prikkels in een spaarsysteem

Vanuit verschillende hoeken wordt gepleit voor het introduceren van individuele spaarpotten in de WW. Zo stellen Rezwani en Hendrikkx (2002) voor de huidige WW-verzekering te vervangen door een individuele WW-spaarpot. Goudswaard & Riemens (2004) en Leijnse (2004) suggereren de zogenoemde 'klassieke sociale risico's' als arbeidsongeschiktheid en werkloosheid (gedeeltelijk) te integreren met de levensloopregeling. Hierdoor ontstaat één spaarpot waaruit verschillende arbeidsmarktrisico's kunnen worden gedekt. Voorstanders stellen dat de spaarpotten drie voordelen combineren: meer keuzevrijheid voor individuele werknemers, betere prikkels om oneigenlijk gebruik tegen te gaan én inkomensbescherming.

In de meest simpele vorm van een spaar-WW bouwt een individuele werknemer een (fiscaal gefacilieerde) spaarpot op die hij vult met een maandelijkse premie. In geval van werkloosheid kan hij interen op deze spaarpot, zoals onder de huidige voorwaarden en referte eisen. Een volle spaarpot kan de werknemer bij pensionering meenemen als aanvullend pensioen. Cruciaal voor de uitwerking van een spaar-WW in de praktijk is de vraag of de premie voor de spaar-WW verplicht moet worden gesteld of niet. Een verplichte spaarpremie is, evenals de huidige verzekering, logisch vanuit zowel een paternalistisch oogpunt, als vanuit de gedachte dat werknemers anders liftersgedrag (*free-riding*) kunnen gaan vertonen op de bijstand.

De theorie geeft een tweetal argumenten - die overigens in elkaars verlengde liggen - waarom individueel sparen efficiënter is dan de huidige collectieve verzekering. In de eerste plaats wordt het zogenoemde probleem van moreel risico (*moral hazard*) bij spaarsystemen verkleind omdat de werkloosheidsuitkering direct ten laste van het eigen vermogen komt. Dit prikkelt tot minder 'slordig' omgaan met de huidige baan of het sneller zoeken naar een nieuwe baan in geval van werkloosheid. In de tweede plaats zorgt de overstap naar een spaarsysteem ervoor dat de wig wordt verkleind. De spaarpremies zitten - in tegenstelling tot verzekeringspremies - niet in de wig omdat elke werknemer voor zichzelf spaart; het is geen belasting. Dit verhoogt het loon en stimuleert daarmee het arbeidsaanbod (Bovenberg & Sorensen, 2003).

Uitwerking in de praktijk

Het is echter maar de vraag of de theoretische voordelen ook opgaan in de praktijk. Door de specifieke inrichting van de huidige WW komen de beoogde efficiëntiewinsten waarschijnlijk niet of slechts beperkt tot stand. Ten eerste wordt het moreel risico van de probleemgroepen in de huidige WW waarschijnlijk niet beperkt. Ten tweede werkt een spaarpremie even verstorend op het arbeidsaanbod als een verzekeringspremie. Hieronder werken wij deze twee argumenten kort uit.

Moreel risico

Zoals in de inleiding is gezegd, kunnen in de huidige WW twee probleemgroepen worden onderscheiden; de herhaalwerklozen en de ouderen. De groep herhaalwerklozen bestaat voornamelijk uit seizoenswerklozen en laagopgeleiden met een gemiddeld laag inkomen (Ministerie van SZW, 2004). Na introductie van een spaarsysteem zal deze groep sneller terugvallen op de bijstand aangezien ze niet in staat zijn een spaarpot op te bouwen. De inkomensachteruitgang is in dit geval echter beperkt. Zo bedraagt de netto *replacement rate*, de verhouding tussen het inkomen uit een uitkering en inkomen uit werk, voor alleenstaande werknemers met een inkomen rond het minimumloon 74 procent van dit minimumloon. Ter vergelijking: de bijstandsuitkering bedraagt voor deze groep 70 procent van het minimumloon. Het verschil tussen deze twee uitkeringen bedraagt dus slechts vier procent. Hierbij wordt nog geen rekening gehouden met inkomensafhankelijke regelingen zoals huursubsidie en bijzondere bijstand. Per saldo kan dan ook worden verwacht dat de extra prikkels van het spaarsysteem in de praktijk niet het beoogde effect zullen hebben.¹

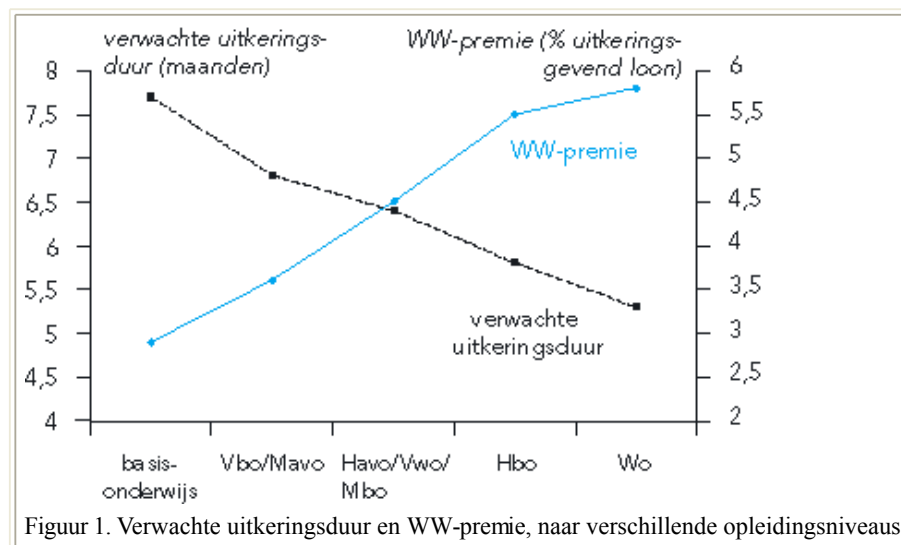
Voor de andere grote groep in de werkloosheidsverzekeringen, de ouderen, kan het effect van de individuele spaarpotten ook juist de andere kant op werken. Deze groep heeft immers lange tijd kunnen sparen om vroegtijdig uit te treden met behulp van de eigen spaarpot. De spaarpot kan dan gaan dienen als een alternatief voor het prepensioen of de VUT. Dit geldt vooral voor de productievere oudere werknemers die voldoende vermogen hebben opgebouwd in de eigen spaarpot om een aantal jaren eerder met pensioen te kunnen gaan. Het gaat hierbij om het overgrote deel van de werknemers, die gedurende hun loopbaan niet of nauwelijks worden geconfronteerd met werkloosheid.

Arbeidsaanbod

Ook de claim dat een spaarpremie minder verstorend werkt op het arbeidsaanbodgedrag dan een verzekeringspremie betwijfelen wij en wel om twee redenen. In de eerste plaats maken werknemers naar ons idee geen onderscheid tussen een verplichte verzekeringspremie en een verplichte spaarpremie. In beide gevallen wordt de bestedingsvrijheid namelijk aangetast. Dit is te vergelijken met de verplichte pensioenpremies. Omdat de premies voor de pensioenregeling verplicht zijn, kunnen individuen niet kiezen tussen sparen enerzijds en consumptie anderzijds. Voor de hoge inkomensgroepen die veel sparen maakt het niet veel uit: het is een vorm van substitutie tussen spaarvormen. Dit is echter niet het geval voor de lagere inkomens die te maken hebben met knellende budgetrestricties. In de praktijk zien we dan ook vaak dat getracht wordt de stijging van de pensioenpremies af te wentelen op de werkgevers in de vorm van hogere looneisen. Dit effect kan ook bij de spaar-WW optreden.

In de tweede plaats moet het maandelijks te sparen bedrag in de spaar-WW hoger zijn dan de huidige verzekeringspremie. Dit wordt veroorzaakt door het verdwijnen van risicopooling en inkomens- en risicosolidariteit. Door risicopooling is een verzekering in het algemeen goedkoper dan een spaarsysteem aangezien niet iedereen in de verzekerde situatie terechtkomt. Stel bijvoorbeeld dat iedereen zou gaan sparen voor het geval zijn eigen huis afbrandt. Het te sparen bedrag is de marktwaarde van het huis, dat vrijvalt wanneer bij verhuizing het huis niet is afgebrand. Als er een brandverzekering was afgesloten, zou slechts zijn ingelegd voor die enkeling wiens huis daadwerkelijk is afgebrand, met een navenant lagere premie tot gevolg.

Door de inkomens- en risicosolidariteit in het huidige systeem ontvangen werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt een impliciete 'solidariteitspremie' van mensen met een hoog loon en een laag werkloosheidsrisico. Dit door het feit dat alle werknemers boven de franchise (gelijk aan het minimumloon) dezelfde procentuele premie betalen. Werknemers aan de onderkant ontvangen door deze systematiek een soort loonkostensubsidie. [figuur 1](#) illustreert dit fenomeen: hoe hoger het opleidingsniveau, hoe hoger de WW-premie maar hoe lager de gemiddelde uitkeringsduur. Wanneer een spaar-WW wordt ingevoerd, verdwijnt deze inkomens- en risicosolidariteit en zullen werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt méér dan nu - verplicht - moeten bijdragen aan de financiering van hun eigen werkloosheid. Berekeningen tonen aan dat de gemiddelde premie (nu circa vier procent van het uitkeringsgevend loon) ongeveer dient te verdubbelen om een zelfde dekking (zowel in hoogte als duur) van de werkloosheidsverzekering te kunnen houden. Voor de onderkant van de arbeidsmarkt betekent dit dat de premie fors wordt verhoogd in vergelijking tot de huidige situatie (zie ook [figuur 1](#)). De hogere marginale druk en de vergrote armoedeval die hieruit voortvloeien, hebben negatieve effecten op het arbeidsaanbod van werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit is nu juist een probleemgroep in de huidige WW.



Conclusie

Al met al betwijfelen wij of de theoretische efficiëntiewinsten van een spaar-WW in de praktijk zullen opgaan. De inrichting van de huidige werkloosheidsverzekering en het feit dat het sociale zekerheidsstelsel in Nederland een bestaansminimum garandeert, beperken de positieve prikkels van een spaarsysteem. Daar komt bij dat een spaarsysteem hogere verplichte premies vereist, die juist een negatief

effect kunnen hebben op het arbeidsaanbodgedrag aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Tevens zal een aantal ouderen met een volle spaarpot het niet erg vinden vervroegd uit te treden. Ook deze groep ondervindt dus in een stelsel met de spaar-WW geen extra prikkel om te blijven werken. Efficiëntiewinst uit de spaar-WW zou dus moeten komen uit andere groepen, maar het is twijfelachtig of dit in de praktijk ook gebeurt. Daarom lijkt het zeker nuttig andere beleidsvarianten te onderzoeken alvorens we overstappen op een ingrijpende stelselherziening.

Georges Beukering en Wouter Koolmees

Literatuur

Bovenberg, A.L. en P.B. Sorensen (2003) *Improving the equity-efficiency trade-off: mandatory savings accounts for social insurance*. Paper voor het 59ste jaarlijkse congres van het International Institute of Public Finance, Praag,

25-28 augustus .

Goudswaard, K.P. en T.D. Riemens (2004) Levensloopbeleid: hype of noodzaak? *ESB*, 26 februari 2004, blz. D3-D6.

Leijnse, F. (2004) De levensloop als individueel project, *ESB*, 26 februari 2004, blz. D33-D35.

Ministerie van SZW (2004), achtergrondnotitie bij SER-adviesaanvraag Toekomst van de WW, 3 februari 2004.

Rezvani, N. en R. Hendrix (2002) *Verplicht sparen voor het werkloosheidsrisico*. Ministerie van SZW, Den Haag.

Zandbergen, H. (2004) *Met een WW-uitkering in de VUT*, Vrij Nederland, 29 mei 2004.

1 Voor 'partners' zou je in een spaar-WW (gecombineerd met bijstand als minimumuitkering) overigens wél een grotere prikkelwerking verwachten aangezien de bijstand ook vermogens- en partnertoetsen kent. Cijfers over deze groep laten echter zien dat het overgrote deel alleenstaande of kostwinner is en derhalve een bijstandsuitkering ontvangt.