



Tijd voor keuzen

Auteur(s):

Dijkshoorn, M.W.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4133, pagina 966, 17 december 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

sociale, zekerheid

Kan ons stelsel van sociale zekerheid nog wel mee in de 21e eeuw? Voor het beantwoorden van deze vraag moeten we kijken of het stelsel nog wel bij de verlangens de moderne burger past, of het voldoende prikkels bevat om het gebruik te beheersen en of het bij ongewijzigd beleid betaalbaar blijft.

De moderne consument is mondig, kritisch en prijsbewust. In deze tijd van tweeverdieners, flexibele arbeidsverhoudingen en 'employability' wil hij zelf kiezen. Binnen ons stelsel van sociale zekerheid met zijn verplichte winkelnering en het ontbreken van keuzemogelijkheden komt hij niet echt aan zijn trekken.

De mondige consument mag ook wel op zijn gedrag worden aangesproken. Voor een beheersing van het beroep op de sociale zekerheid moeten de gebruikers meer worden geprikkeld om vermijdbare consumptie te verminderen. Een marketingwijsheid is dat ieder aanbod zijn eigen vraag schept. Dit geldt ook in de sociale zekerheid, dat heeft de WAO-crisis geleerd.

Financiering

Het publieke deel van ons stelsel wordt met omslagpremies gefinancierd. De keuze hiervoor was in de jaren vijftig en zestig logisch. Alleen zo konden, zonder dat dit catastrofale gevolgen had voor de economie, de toenmalige arbeidsongeschikten en gepensioneerden van een uitkering worden voorzien. Maar eigenlijk zou omslagfinanciering alleen bij regelingen met kortlopende uitkeringen mogen worden toegepast. Bij langlopende uitkeringen (zoals de WAO en de AOW) wordt een steeds verder oplopende rekening bij toekomstige generaties neergelegd. Door de toenemende vergrijzing lopen deze rekeningen nog eens extra snel op. Mochten onze kinderen en kleinkinderen niet bereid of in staat zijn die rekening te betalen dan zijn op termijn nieuwe ingrepen in uitkeringen onvermijdelijk. Kortom, het stelsel is in zijn huidige vorm niet te handhaven.

Naar een modern stelsel

In een modern stelsel zou de overheid alleen de verantwoordelijkheid moeten dragen voor een fatsoenlijke basisvoorziening. Een basisvoorziening die qua niveau voldoende moet zijn om op maatschappelijk verantwoorde wijze in het eigen onderhoud te kunnen voorzien. Sociale partners kunnen afspraken maken over aanvullingen op deze basisvoorziening. Niet alleen over het niveau van de aanvulling, maar ook over de uitvoering en de verdeling van de premielast tussen werkgevers en werknemers. Ten slotte kan de werknemer, eventueel binnen semi-collectieve regelingen, zelf aanvullingen verzekeren. In feite hebben we het dan over een drie-pijlermodel. Idealiter zou dit stelsel volledig via rente- of kapitaaldekking moeten worden gefinancierd. Hoe ziet zo'n drie-pijlerstelsel er in de praktijk uit?

Pensioenen

In de pensioenen kennen we al een drie-pijlersysteem. Er is een basisregeling (AOW), met daarboven een pijler van vaak verplicht gestelde bedrijfspensioenregelingen. Als derde pijlers bestaat de mogelijkheid om individueel aanvullingen bij een particuliere verzekeraar onder te brengen.

De tweede pijler behoeft wel aanpassing. De eenheidsworst binnen de bedrijfspensioenregelingen doet geen recht aan de toenemende behoefte aan flexibilisering en doelmatige uitvoering. Verzekeraars blijken beter dan de pensioenuitvoerders in staat om met regelingen op basis van beschikbare premiesystemen invulling te geven aan 'cafétariamodelen', waarin de tweede en derde pijler naadloos op elkaar kunnen aansluiten.

Het huiswerk dat de overheid hier te doen heeft, bestaat uit het op de moderne pensioenregelingen afstemmen van de fiscale wetgeving, zoals al medio 1996 is voorgesteld door de commissie-Witteveen, een einde maken aan de verplichte winkelnering bij pensioenfondsen, en het onschadelijk maken van de tijdbom in de AOW- financiering, bijvoorbeeld door extra stortingen in het nieuwe AOW-fonds.

Arbeidsongeschiktheid

Het is onmogelijk om per ommegaande bij arbeidsongeschiktheid een drie-pijlermodel volledig gebaseerd op rentedekking in te voeren. Dat zou namelijk betekenen dat de toekomstige lasten voor de huidige arbeidsongeschikten (ruim 180 miljard gulden) in een keer contant

moeten worden gemaakt. Hier zal de weg der geleidelijkheid moeten worden bewandeld.

De basisvoorziening zou op omslagfinanciering kunnen doorlopen. Door in een aantal stappen het WAO-gat te vergroten kan voor het boven- minimale deel (de tweede pijler) langzaam naar een solide financiering met rentedekking worden toegegroeid.

Van rentedekking gaan forse reïntegratieprikkeles uit. Particuliere verzekeraars boeken bij de reïntegratie van zelfstandige ondernemers veel betere resultaten dan de uitvoeringsinstellingen. Dat komt enerzijds omdat particuliere verzekeraars niet door wetgeving beperkt zijn bij het inzetten van reïntegratie-instrumenten en anderzijds door de financiering op basis van rentedekking. Hierdoor leidt een geslaagde reïntegratie tot vrijval van de gereserveerde gelden, en dus lagere premies en een sterkere concurrentiepositie.

Werkloosheid

Op dit moment vormt de onverzekerbaarheid van het werkloosheidsrisico een blokkade voor de introductie van een drie-pijlermodel. Met name risico-clustering, zowel op bedrijfstakniveau (zie de teloorgang van de textielindustrie) als op nationaal niveau (denk aan een algemene recessie) maken dit risico oncalculeerbaar. Verzekeraars studeren wel op oplossingen, maar de ervaringen in Frankrijk waar dit risico wel op redelijke schaal in de markt wordt gevoerd, stemmen vooralsnog niet tot optimisme.

Ziektekosten

Nu de ziekenfondsverzekering en de particuliere ziektekostenverzekering steeds meer naar elkaar toegroeien lijkt de tijd rijp voor een volgende stap: het weghalen van de schotten tussen beide stelsels. De AWBZ kan als een verplichte verzekering voor de niet zelf te dragen risico's in stand worden gehouden. Daar boven komt een tweede pijler die vergelijkbaar is met de huidige ziekenfondsdekking. Voor deze tweede pijler geldt in beginsel volledige toegankelijkheid. Ten slotte kan de consument zelf bepalen welke dekkingselementen hij in een derde pijler nog wil toevoegen. Bij dit laatste kan ook gedacht worden aan "long term care"-dekkingen, waarbij de consument met een verzekeringsconstructie tijdens zijn werkzame leven reserveert voor extra zorg die op latere leeftijd nodig kan zijn.

De uitvoering

De discussie over stelsel en uitvoering moet in de juiste volgorde worden gevoerd. Eerst moet worden vastgesteld hoe het stelsel er op de lange termijn gaat uitzien, vervolgens kan daar de beste uitvoeringsvorm bij gezocht worden.

Voor het publieke deel van het stelsel, in de eindsituatie de basisvoorziening, moet de overheid keuzen maken: houdt men de uitvoering in eigen hand of wordt die aan de markt overgelaten? Als de overheid marktwerking in de uitvoering alleen wil introduceren met de bedoeling om de huidige semi-publieke uitvoerders scherp te houden dan zou men net zo goed voor een landelijke super-uvl kunnen kiezen, zoals met de SVb ook bij de ANW en AOW het geval is. Dat zou wel betekenen dat het lastig wordt om maximaal rendement uit preventie en reïntegratie te halen. Maximaal rendement kan alleen bereikt worden als alle betrokkenen, werkgever, werknemer, arbodienst, publieke uitvoerder en private verzekeraar, eendrachtig samenwerken. Met een publieke uitvoerder op afstand lijkt een dergelijke samenwerking moeilijk realiseerbaar en blijft een belangrijk deel van het, dankzij de rentedekking enorme, investeringsvermogen van private verzekeraars onbenut.

De huidige vorm van marktwerking met uvl-holdings in hybride constructies met A- en B-poten, waarbij in de A-poot de overheid het optierecht op de aandelen moet worden gegund en waarin de uitvoeringsinstelling niet wordt aangemoedigd om als een gezond bedrijf winstmaximalisatie na te streven, blijkt niet te werken. De toezichthouders hebben de handen vol aan de vraag of de Chinese Muren tussen A- en B-poot wel voldoende dik zijn.

Het lijkt beter dit onwerkbaar model te verlaten en te kiezen voor een model, zoals we dat bij de AWBZ kennen, waarbij verzekeraars en andere partijen de mogelijkheid krijgen om uvl-dienstverlening aan te bieden. Uiteraard met een strikte scheiding van en controle op de geldstromen, maar wel met het efficiëntie-voordeel van een staande organisatie. Met een systeem van certificering kan de kwaliteit worden geborgd. In een dergelijk model kan een optimale synergie bij reïntegratie veel beter worden vormgegeven.

De overheid zou vervolgens de uitvoeringskosten uit de sociale verzekeringspremies kunnen ontvlechten en ondernemingen zelf met een uitvoerder naar keuze kunnen laten onderhandelen. Deze vorm van marktwerking zal bijdragen aan het doel van een geringer beroep op de sociale zekerheid en een vergroting van de arbeidsparticipatie.

De werknemer

Het belang van de werknemer is dat hij kan blijven deelnemen aan het arbeidsproces. Inspanningen op het terrein van preventie en reïntegratie zijn daarvoor belangrijk. Vanwege de eerder besproken rentedekking mag daar van private verzekeraars veel inzet worden verwacht. En mocht blijken dat reïntegratie niet mogelijk is, dan moet er de zekerheid van een gegarandeerde uitkering zijn. In een omslagstelsel kunnen garanties niet worden gegeven. In het verleden was de overheid soms genoodzaakt om in lopende uitkeringen te snijden, omdat de lasten voor de samenleving te hoog dreigden op te lopen. Bij een particuliere verzekering hoeft je daar geen zorgen over te maken. Financiering vindt immers middels rentedekking op een veel solider basis plaats. En in de private markt geldt 'contract is contract'. Ook de werknemer is dus gebaat bij een grotere rol voor de markt.

Conclusie

Het is nu meer dan ooit tijd voor keuzen. Op de schouders van het komende kabinet rust de taak die te maken. De discussie moet daarbij wel in de juiste volgorde worden gevoerd. Eerst zou een schets van de contouren van een nieuw stelsel moeten worden gemaakt, vervolgens kan daar de beste uitvoeringsvorm bij worden gezocht. De keuze voor een drie-pijlermodel met een uitvoering door commerciële dienstverleners en waarbij efficiëntie, preventie en reïntegratie centraal staan, ligt voor de hand. Zo'n model nodigt uit tot nauwe samenwerking tussen de publieke uitvoerder, de private verzekeraar, arbodienst, werkgever en werknemer.

Het blijven doorschuiven van de hete brij naar opeenvolgende kabinetten zal onvermijdelijk in de eerste decennia van de volgende eeuw tot pijnlijke ingrepen leiden. Beter nu te leven met een iets zwaardere premielast dan straks rigourees in de uitkeringen te moeten snijden.

Copyright © 1997 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)