



Wil de burger meer keuzevrijheid?

Auteur(s):

Hoff, S.J.M.

Vrooman, J.C.

*De auteurs zijn werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4375, pagina 672, 20 september 2002

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

sociale, zekerheid

In tegenstelling tot beleidsmakers zien burgers weinig heil in vergroting van de keuzevrijheid in de sociale zekerheid.

Voor beleidsmakers lijkt het welhaast vanzelfsprekend te zijn dat de burger in zijn dagelijks leven, en dus ook op het terrein van de sociale zekerheid, meer keuzevrijheid wil. Verscheidene politieke partijen meldden in hun verkiezingsprogramma voorstander van te zijn van een grotere ruimte komt voor individuele keuzes. Ook de ser pleit voor meer keuzevrijheid voor burgers op het terrein van de sociale zekerheid¹, terwijl eenzelfde pleidooi is opgenomen in het regeerakkoord. De redenering hierbij is dat het sociale zekerheidsstelsel moet worden gemoderniseerd en dat het bieden van meer keuzevrijheid het geëigende middel hiertoe vormt.

De behoefte aan keuze

Een en ander duidt erop dat de introductie van meer keuzevrijheid in de sociale zekerheid in beleidskringen als onontbeerlijk wordt gezien. Het is echter de vraag of de gemiddelde burger een zelfde noodzaak voor meer keuzevrijheid voelt. Om hier inzicht in te krijgen heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een verkennend onderzoek verricht². Bij ruim 2200 respondenten, waaronder bijna 1500 werkenden (werknemers en zelfstandigen), zijn gegevens verzameld die antwoord moeten geven op de volgende onderzoeksvragen:

- » is er draagvlak voor meer keuzevrijheid binnen de huidige sociale verzekeringen?
- » is er draagvlak voor een socialezekerheidsstelsel dat meer in dienst staat van de levensloop?
- » denken burgers de aangeboden keuzemogelijkheden zelf te gaan benutten?
- » welke factoren vormen een verklaring voor het draagvlak en de gedragsintenties?

Het draagvlak voor meer keuzevrijheid is vastgesteld door de respondenten een aantal concrete, merendeels nog niet bestaande, keuzes aan te bieden, waarbij telkens zowel de verschillen met de huidige regeling als de directe (financiële) implicaties ervan zijn aangeduid. Een van de voorstellen betreft de mogelijkheid om, tegen een extra premie van twee procent van het nettoloon, de wao-uitkering te verhogen van zeventig naar tachtig procent van het laatst-

verdiende loon. Een ander voorstel betreft de mogelijkheid een deel van de ziekte-uitkering in te ruilen tegen extra vrije dagen, terwijl men in een derde geval kan kiezen voor een lagere, maar langer durende ww-uitkering. De overige keuzes hebben betrekking op een lagere wao-uitkering in ruil voor nettoloonverhoging, verzekering voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, diverse betaald verlof-regelingen en een geïntegreerde regeling waarin men zelf kan bepalen hoeveel uitkeringsrechten men opbouwt en voor welke doeleinden die worden gebruikt. In zo'n geïntegreerde regeling zou de opgebouwde reserve kunnen worden benut bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, maar ook voor prepensioen en zorgarrangementen.

Elk voorstel werd gevolgd door de vraag of men er voorstander van is dat de desbetreffende keuzemogelijkheid er komt. Aan de werkende respondenten is bovendien gevraagd of zij zelf gebruik zouden maken van de aangeboden regeling, waarbij in een aantal gevallen gevarieerd is met de financiële gevolgen ervan. Zo is bij degenen die aangeven zelf te zullen kiezen voor een hogere wao-uitkering tegen een premie van twee procent van het nettoloon, nagegaan of zij die keuze ook zouden maken wanneer de premie vijf procent zou bedragen.

Tot slot is in kaart gebracht welke factoren aan de meningen en gedragsintenties ten grondslag liggen. Zoals laat zien, zijn daarbij zes categorieën van determinanten onderscheiden. Nagegaan is of er sprake is van een persoonlijke behoefte aan de aangeboden keuzemogelijkheden, alsmede welke rol principiële en rationele motieven spelen. Tevens is de invloed van het oordeel en de kennis over de huidige regelingen onderzocht, evenals die van een aantal algemene persoonskenmerken en van verwant verzekeringsgedrag.

Het draagvlak voor meer keuzevrijheid

De figuur laat voor zowel de totale groep respondenten als de werkenden onder hen zien hoeveel procent voorstander is van de verschillende keuzemogelijkheden. Tevens wordt het aandeel werkenden dat meldt zelf van de aangeboden regeling gebruik te zullen maken, getoond.

Uit de figuur blijkt dat het draagvlak sterk afhangt van het type keuzemogelijkheid. Over het algemeen is er redelijk veel steun voor de - ten dele reeds bestaande - regelingen die ten dienste staan van de individuele levensloop: het verlofsparen, het kopen van verlofdagen en de verzekering voor betaald verlof. Ook de voorstellen die een ruimer dekkningsniveau bieden, de hogere wao-uitkering tegen extra premie en de verzekering voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, kennen een tamelijk groot draagvlak. Dit geldt echter in veel mindere mate voor de regelingen die een verslechtering van het huidige dekkningsniveau impliceren. Hooguit een kwart van de respondenten is voorstander van een lagere wao-, ww- of ziekte-uitkering, ook al staat daar een hoger nettoloon, een langer durende uitkering, of extra vrije dagen tegenover. De geïntegreerde regeling, die bij uitstek ten dienste van de individuele levensloop zou kunnen staan, wordt evenmin vaak voorgestaan. Blijkbaar schrikt men hiervan terug, wellicht vanuit het oogpunt dat ieder gebruik van de reserve ten behoeve van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of zorgverlof ten koste gaat van de prepensioenrechten.

Gebruik van keuzemogelijkheden

het figuur laat tevens zien dat het aandeel respondenten dat aangeeft gebruik te willen maken van de diverse keuzemogelijkheden telkens wat kleiner is dan het aandeel voorstanders. Opnieuw blijkt het verlofsparen favoriet te zijn: zo'n zestig procent van de werkenden geeft aan deze regeling te willen benutten. De regeling waarbij men de wao-uitkering kan verhogen in ruil voor extra premie respectievelijk het kopen van verlofdagen nemen de tweede en derde plaats in.

De financiële consequenties van de voorgelegde keuzemogelijkheden spelen een belangrijke rol bij het voorgenomen gebruik. Zo daalt het percentage mogelijke gebruikers van een hogere wao-uitkering van ruim veertig tot minder dan tien wanneer de premie niet twee maar vijf procent van het nettoloon zou bedragen. Andersom neemt het gebruik van de regeling waarin een lagere wao-

uitkering wordt voorgesteld, toe van acht tot negentien procent als het nettoloon in ruil daarvoor zou worden verhoogd met vijf procent in plaats van met twee procent. Een zelfde resultaat, ten slotte, wordt gevonden bij de mogelijkheid om het ziektegeld gedeeltelijk in te ruilen tegen extra vrije dagen. Deze regeling zou veel vaker, door bijna veertig procent van de werkenden, worden benut als de uitkering gelijk zou zijn aan 95 procent van het loon in plaats van

85 procent.

De determinanten van draagvlak en gebruik

Zoals het figuur heeft laten zien, is van een groot aantal factoren nagegaan of zij van invloed zijn op het draagvlak voor en gebruik van meer keuzevrijheid. [tabel 1](#) op de volgende pagina toont voor een aantal scenario's welke van deze een statistisch significant effect hebben op de twee afhankelijke variabelen. Bij de analyses zijn alleen de werkenden in loondienst betrokken, aangezien van de zelfstandig ondernemers bepaalde achtergrondgegevens ontbreken.

Tabel 1. Effecten van motieven en andere achtergrondkenmerken op draagvlak en gedragsintentie

	Wao 80% in ruil voor extra Premie		wao 60% in ruil voor loonsverhoging		ww lager, maar langer durend		ziekte-uitkering 85% in ruil voor extra vrije dagen	
	Draagvlak gebruik		draagvlak gebruik		draagvlak gebruik		draagvlak gebruik	
Draagvlak behoefte persoonlijk wel/geen	--	0,44	--	0,43	--	0,53	--	0,49
behoefte leeftijd minderjarige kinderen aanwezig gezondheid matig/slecht opleidingsniveau inkomen	0,11	0,08	0,13	0,03	0,11		0,28	0,11
principiële motieven eigen/gemeenschappelijk belang (on)gunstig voor kwetsbare groepen wel/niet taak van de overheid rationale motieven directe kosten en baten	0,27		0,35		0,29		0,38	
	0,19		0,15		0,25		0,08	
	0,17		0,07		0,07			
	0,14	0,07	0,18	0,15	0,10	0,06	0,11	0,09

persoonlijke toegankelijkheid	0,04	0,16	0,04	0,07	0,09	0,11	0,14
zoekkosten	0,04			0,07		0,04	
huidige sociale zekerheid							
tevredenheid	-0,03						
waardenoriëntaties en persoonskenmerken							
rechtse oriëntatie	-0,03						
autoritaire oriëntatie	-0,04						
risicoaversie	0,02						
gerichtheid op eigenbelang							0,05

a. De getallen zijn gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten die kunnen variëren tussen -1 en +1.
Bron: scp, Enquête keuzevrijheid 2001, Den Haag (zie noot 2).

De tabel maakt zichtbaar dat er een vrij sterk verband is tussen het percentage voorstanders en het percentage potentiële gebruikers, oftewel tussen draagvlak en gebruiksententie. Het is echter geen één-op-één-relatie: er zijn voorstanders van meer keuzevrijheid die geen gebruik willen maken van de regelingen, en tegenstanders die dat wel doen.

Het draagvlak zelf wordt, in zowel positieve als negatieve zin, vooral bepaald door principiële motieven. Veel voorstanders zijn van mening dat men zelf vorm moet kunnen geven aan de eigen sociale zekerheid omdat het eigenbelang in het geding is. Daarentegen vinden tegenstanders dat de sociale zekerheid een taak van de overheid is en dat de voorgestelde regelingen ten koste gaan van de kwetsbare groepen in de samenleving.

Ook rationele motieven hebben invloed op het draagvlak voor meer keuzevrijheid, waarbij de directe kosten en baten het zwaarst wegen. De verwachting dat men zelf tegen redelijke voorwaarden gebruik kan maken van een regeling, is vooral bepalend voor het voorgenomen gebruik.

Er zijn nauwelijks aanwijzingen dat het draagvlak voor en gebruik van meer keuzevrijheid voortkomt uit een persoonlijke behoefte. De gevonden verbanden tussen draagvlak en persoonlijke behoefte komen vooral voort uit het feit dat veel tegenstanders melden géén behoefte aan de voorgestelde regelingen te hebben, terwijl de relaties tussen gebruik en achtergrondkenmerken als leeftijd, gezinssamenstelling en inkomen slechts bescheiden zijn. Alleen aan het voorgenomen gebruik van de verlofregelingen (niet zichtbaar in de tabel) lijkt een persoonlijke behoefte ten grondslag te liggen: het zijn vooral jongeren die gebruik zouden maken van een verzekering voor betaald ouderschapsverlof, terwijl personen met een partner relatief vaak aangeven een regeling voor betaald mantelzorgverlof te willen benutten.

De tevredenheid en kennis over de huidige sociale zekerheid, de algemene waardenoriëntaties en het eerdere verzekeringsgedrag, tot slot, blijken niet of nauwelijks van invloed op het draagvlak of de gedragsintenties.

Conclusies

Uit de bevindingen blijkt niet direct dat meer keuzevrijheid in de sociale zekerheid ieders wens is. Alleen wanneer sprake is van handhaving of verbetering van het huidige dekkingsniveau, vormen de voorstanders van meer keuzevrijheid een meerderheid. Voorstellen die dit niveau te veel aantasten, krijgen weinig steun - ook als hier een hoger loon of extra vrije dagen tegenover staan. Het voorgenomen gebruik van de regelingen blijkt sterk afhankelijk van de financiële prikkels die eraan worden gekoppeld.

Voor arrangementen die ten dienste staan van keuzes in de individuele levensloop, bestaat over het algemeen een redelijk draagvlak. De geïntegreerde regeling, waarbij iedereen zelf kan bepalen hoeveel en voor welke doeleinden men verzekeringsrechten opbouwt, wordt echter weinig aantrekkelijk gevonden.

De gemiddelde burger is gehecht aan het huidige systeem en ziet weinig aanleiding hier drastische veranderingen in aan te brengen. Eventueel in te voeren keuzemogelijkheden zouden daarom - als het aan de burgers ligt - vooral een aanvullend karakter moeten hebben, waarbij de basiszekerheden onaangetast blijven

1 Sociaal-Economische Raad, Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen,

2 S.J.M. Hoff en J.C. Vrooman, Zelfbepaalde zekerheden. Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten, Sociaal en Cultureel Planbureau,