

Zelfstandigen en sociale verzekeringen

Beleidsonderzoek is nodig om het debat rond (sociale) verzekeringen voor de groeiende groep van zelfstandigen te ondersteunen, en om de gevolgen van inrichtingskeuzes van verzekeringsvarianten in kaart te brengen. Exogene variatie is nodig om het effect van verzekeringskeuzes op ondernemersbeslissingen te ontrafelen, zoals een Deens voorbeeld illustreert.

STEFAN HOCHGUERTEL
Universitair hoofddocent aan de Vrije Universiteit Amsterdam

METTE EJRNÆS
Hoogleraar aan de Universiteit van Kopenhagen

Het aandeel zelfstandigen in de Nederlandse beroepsbevolking steeg van 12,0 tot 13,8 procent in de periode van 2001 tot en met het tweede kwartaal van 2012. Het aandeel hierin van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) steeg over dezelfde periode van 55 tot 68 procent (CBS Statline). Met name zzp'ers worden soms afgeschilderd als behorend tot de flexibele schil van de arbeidsmarkt, met lage inkomensstabiliteit en hoge blootstelling aan marktrisico's (Lok *et al.*, 2012). Zelfstandigen, die in Nederland niet in aanmerking komen voor WW uitkeringen, maken dan relatief vaak een transitie naar inactiviteit mee (Smits *et al.*, 2012). Er wordt in politieke kringen een levendig debat gevoerd over de financiële kwetsbaarheid van deze groeiende groep. Een centraal onderwerp daarbij is de dekking van de zelfstandigen in sociale verzekeringen, in het bijzonder arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, maar het betreft ook andere vormen van verzekering tegen inkomensuitval en langlevensrisico (pensioenen) (SER, 2010). Intomart (2011) illustreert voor het voorbeeld van de tweede pensioenpijler dat zelfstandigen zelf veel waarde hechten aan de mogelijkheid van vrijwilligheid van eventuele aanvullende regelingen, in plaats van verplichtstelling.

Verzekering heeft belangrijke economische effecten op het

gedrag van mensen, die niet altijd worden meegenomen in de beleidsdiscussie. Enerzijds kan de toegang tot verzekering mensen aanmoedigen om de risicovolle stap naar het ondernemerschap te wagen. Hiervoor bestaan aanwijzingen in de Amerikaanse empirische literatuur. Het eerste van twee belangrijke mechanismen werkt via faillissementsbescherming, waarbij kleine zelfstandigen opnieuw kunnen beginnen met een 'schone lei' na kwijtschelding van schulden en gedeeltelijke bescherming (uitzondering) van vermogensonderdelen (Fan en White, 2003). De omvang van deze uitzonderingen varieert in Amerika tussen de staten en dit levert institutionele, exogene variatie op. Het tweede mechanisme verloopt via ziektekostenverzekering, waarbij het niet willen verliezen van een door de werkgever gesponsorde ziektekostenverzekering Amerikanen ervan weerhoudt om de overstap te maken van loondienst naar zelfstandigheid (Fairlie *et al.*, 2011). Wanneer een dergelijke verzekering wél beschikbaar is, bijvoorbeeld vanaf 65 jaar via Medicare of door middel van bijverzekering door een werkende echtgenoot, stijgt de kans dat werknemers een bedrijf starten. Voor Europa ontbreken soortgelijke analyses vooralsnog.

Anderzijds kan verzekering resulteren in het nalaten van afwijking van negatieve schokken omdat men toch al verzekerd is (moreel risico). Dit zou zich kunnen manifesteren in een hogere kans op werkloosheid of faillissement. Soortgelijke effecten zijn in de literatuur tot dusver alleen als relevant aangetoond in de context van WW voor werknemers. Een in termen van uitkeringsniveau, potentiële uitkeringsduur of toegangsvoorwaarden riantere WW-regeling leidt tot een hogere kans op werkloosheid (Jurajda, 2002). Deels zal dit effect toe te schrijven zijn aan werkgevers voor wie de beleidswijziging te pas komt om dure werknemers te kunnen ontslaan zonder schadelijke reputatie-effecten te hoeven vrezen (Winter-Ebmer, 2003). Als er een WW-regeling zou zijn die de zelfstandigen verzekert, zou men daarom kunnen verwachten dat deze hiervan gebruikmaken en minder geneigd zullen zijn om falen te voorkomen.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Het is uitdagend om een causaal verband van verzekering op ondernemerskeuzes aan te tonen, omdat er bij correlaties in empirische data, voor zover deze überhaupt waarneembaar zijn, een typische kip-en-ei-problematiek komt kijken. Een methode die de verzekeringseffecten tracht te isoleren van de keuze voor het ondernemerschap, dan wel de inspanningskeuze om faillissement te voorkomen, stoelt op institutionele variatie. Een context die zich uitstekend leent voor het onderzoeken van dit verband is de Deense.

METHODE

Het Deense WW-systeem is gestoeld op vrijwillige deelname (ook van werknemers). Het stelsel is georganiseerd rond branchespecifieke 'WW fondsen'. De beroepsbevolking kan worden onderverdeeld in verzekerden en niet-verzekerden. Door het gedrag van beide groepen met elkaar te vergelijken kan het effect van de verzekering worden gemeten. Werknemers hebben enerzijds meer kans om een overstap naar zelfstandig ondernemerschap te maken als zij WW-verzekerd zijn. Anderzijds hebben zij eenmaal verzekerd ook een hogere kans om werkloos te worden, maar dit effect is beperkt.

Bij vrijwillige verzekering is er een geloofwaardig instrument nodig dat mensen voor verzekering laat kiezen zonder dat het gecorreleerd is met de keus om zelfstandig te worden. Daarvoor is exogene variatie in de aantrekkelijkheid van de WW-regeling nodig, die wel de prikkel tot verzekeren verandert maar niet de prikkel tot ondernemen. Een vervoegde uittredingsregeling (zeg: VUT) biedt uitsluitend toegang voor leden van WW-fondsen en ligt aan de identificatiestrategie ten grondslag. Deelnemers die de mogelijkheid van vervoegde uittreding willen houden, dienen zich ruim van tevoren in te schrijven in het VUT-programma en komen daardoor automatisch onder de WW-dekking te vallen. In de periode van vóór 1992 was de laatste effectieve leeftijd voor inschrijving 50 jaar, leidend tot een aanspraak op VUT-uitkering vanaf 60 jaar. In 1992 werd het systeem zodanig veranderd dat de laatste inschrijvingsleeftijd verlaagd werd naar effectief 40 jaar (voor cohorten geboren in 1952 en jonger). De cohorten geboren tussen 1942 en 1951 dienden zich bij de WW-fondsen in 1992 in te schrijven om in aanmerking komen voor de VUT vanaf leeftijd 60.

Er waren vergelijkbare hervormingen in 1999 en 2006. Deze verminderden de kwalificatieliefte voor de VUT in discrete stappen tot uiteindelijk 32, waarbij cohorten die ouder dan de verlaagde drempelleeftijd waren op het moment waarop de hervorming van kracht werd, zich per omgaand moesten inschrijven voor de WW – en dus bescherming ontvingen tegen werkloosheidsrisico's – als zij op latere leeftijd in aanmerking wilden blijven komen voor eventuele uittreding via de VUT-regeling.

De empirische analyses zijn gebaseerd op administratieve gegevens uit Denemarken, beschikbaar vanaf 1980. De aandacht gaat uit naar de sub-populatie van Deense mannen buiten de sector landbouw. Zelfstandigheid is in Denemarken een stuk minder populair onder vrouwen. De sector landbouw is traditioneel aan andere trends en restricties onderworpen dan andere sectoren. De microbestanden volgen ieder individu in het land jaarlijks over de tijd heen, en houden arbeidsmarktstatus, branchecodes, opleidingsniveaus en huishoudelijke demografie bij, naast maatstaven van inkomen en vermogen.

Tabel 1 toont de verandering in de inschrijfkans van de WW-fondsen voor de gehele steekproef, gesplitst in jaren voor en na dat de VUT-prikkel relevant werd, betreffende waarnemingen rond de hervorming van 1992 (voor Deense mannen van 25 tot 59 jaar oud). Er is geconditioneerd op de arbeidsmarktsituatie in jaar $t-1$. Uit de tabel blijkt dat zelfstandigen en werknemers ongeveer even grote kansen hebben op inschrijving in een WW-fonds, terwijl de termijn voor het aanmelden om in aanmerking te komen voor de VUT nadert. In het laatste jaar voor de deadline hebben zelfstandigen echter een duidelijk grotere piek in de inschrijving dan werknemers. De kloof bleef zelfs groter nadat de deadline was verstreken (of gemist).

EMPIRISCHE MODELLERING

De interesse gaat uit naar het bestuderen van arbeidsmarkttransities, en deze zijn over het algemeen in sterke mate onderhevig aan conjunctuur-, leeftijds- en cohortpatronen. Omdat verschillende cohorten tegen verschillende leeftijds grenzen aanliepen als drempel voor de VUT-toetreding, is er sprake van variatie bovenop leeftijds- en cohorteffecten. Dit rechtvaardigt het gebruik van de VUT-hervormingen als instrument voor instroom in de vrijwillige WW-regeling.

De empirische modellering focust op een *paneldata random effects probit*, waarbij een van de regressoren een endogene dummyvariabele (de WW-keuze) betreft. Voor deze endogeniteit wordt gecorrigeerd door een tweede *random effects probit*-vergelijking voor de verzekeringskeuze (inclusief instrumenten) te modeleren. Zowel voor de storingstermen als voor de random effects in beide vergelijkingen wordt een correlatieparameter geschat.

Twee empirische modellen worden besproken. Het eerste modelleert de starterskeuze in afhankelijkheid van de verzekeringskeuze. Dit model kan worden gebruikt om het causale effect van verzekering op de keuze van ondernemerschap te schatten. De steekproef betreft één procent van alle werknemers die mogelijk een transitie maken naar zelfstan-

Inschrijfkans WW-fonds naar arbeidsmarktstatus en kracht van de VUT-prikkel, in procenten TABEL 1

	Arbeidsmarktstatus jaar $t-1$			
	Zelfstandig	Werknemer	Werkloos	Niet-participierend
WW-fonds instroom tussen $t-1$ en t				
Alle jaren voor de VUT-prikkel				
Nee	90,51	91,40	85,97	89,70
Ja	9,49	8,60	14,03	10,30
Laatste jaar om in te stromen met toegang tot VUT later				
Nee	69,90	71,73	89,25	90,08
Ja	30,10	28,27	10,75	9,92
Jaren na verstrijken van VUT-prikkel (geen toegang tot VUT bij instroom)				
Nee	88,81	91,20	91,95	94,43
Ja	11,19	8,80	8,05	5,57

digheid (Ejrnæs en Hochguertel, 2012). Het tweede model conditioneert de data op tien procent van alle zelfstandigen, die, indien verzekerd, aanspraak zouden kunnen maken op WW-uitkeringen. Dit model kan worden gebruikt om moreel risico in kaart te brengen, omdat er voor de selectie naar de verzekering gecorrigeerd wordt. Als degenen met verzekering dan nog steeds een hogere kans hebben om werkloos te raken, blijft het pure effect van verzekering op het gedrag over (Ejrnæs en Hochguertel, 2013). De effecten worden goed

Verzekering helpt werknemers om een bedrijf op te starten, een bezigheid die traditioneel met het aanvaarden van grote onzekerheden gepaard gaat

zichtbaar als met een univariaat model vergeleken wordt dat met de endogeniteit geen rekening houdt. Tabel 2 toont een deel van de schattingsresultaten, voor beide soorten vraagstellingen. Omdat de specificaties nogal verschillen tussen de verschillende modellen, is ervoor gekozen om alleen door middel van Wald-toetsen aan te geven of de gezamenlijke invloed van variabelen significant is.

STARTEN IN ZELFSTANDIGHEID

Het univariate geval zonder instrumentatie suggereert een negatieve correlatie tussen verzekering en de overgang naar zelfstandig ondernemerschap. Dit patroon komt overeen met de ruwe data die laten zien dat ondernemers minder vaak verzekerd zijn dan werknemers. Maar dit is geen causaal verband, omdat er sterke selectie-effecten optreden bij de overweging om wel of niet toe te treden tot een verzekeringsfonds.

Dit blijkt uit de resultaten betreffende de verzekeringskeuze in het bivariate model. De *p*-waarden van de gezamenlijke toetsen op significantie van groepen van coëfficiënten zijn zonder uitzondering nul, wat aangeeft dat de keuze voor verzekering allesbehalve willekeurig is. Cohort- en leeftijdseffecten spelen duidelijk een rol. Ook zijn er sterke aanwijzingen dat jaar-, regio- en brancheverschillen een grote invloed hebben – voor een deel zullen deze de mate van blootstelling aan risico's (op macro-, meso-, en microniveau) weerspiegelen. Het opleidingsniveau kan sterk gecorrigeerd zijn met (risico)preferenties. Tevens laten deze toetsen zien dat de VUT-hervormingen belangrijk waren bij het reguleren van de WW-verzekeringskeuze, en dat de instrumenten sterk gecorrigeerd zijn met de verzekeringskeuze.

De kans op ondernemerschap blijkt positief af te hangen van de verzekeringskeuze. Verzekering helpt werknemers om een bedrijf op te starten, een bezigheid die traditioneel met het aanvaarden van grote onzekerheden gepaard gaat. Ons schoolvoorbeeld van een omslag in de bevindingen bij instrumentatie weerstaat een reeks van gevoeligheidsanalyses. Een grote rol is weggelegd voor de niet-waarneembare factoren:

Empirische schattingsresultaten

TABEL 2

	Selectie naar ondernemerschap					Moreel risico		
	Vrijheidsgraden	Univariaat	Bivariaat (met instrumentering)		Vrijheidsgraden	Univariaat	Bivariaat (met instrumentering)	
		Zelfstandig	WW-verzekerd	Zelfstandig		Werkloos	WW-verzekerd	Werkloos
	Coëfficiënt	Coëfficiënt	Coëfficiënt	Coëfficiënt	Coëfficiënt	Coëfficiënt	Coëfficiënt	
WW-verzekerd		-0,235***	-	0,342***		0,503***	-	0,160***
Standaardafwijking random effects		0,600***	2,225***	0,658***		0,480***	2,876***	0,581***
Correlatie		N.v.t.	-0,272***			N.v.t.	0,159***	-
Correlatie random effects		N.v.t.	-0,472***			N.v.t.	0,347***	-
	Vrijheidsgraden	Wald-toets	Wald-toets	Wald-toets	Vrijheidsgraden	Wald-toets	Wald-toets	Wald-toets
VUT instrumenten	3	-	83,4***	-	1	-	33,2***	-
Leeftijd	6	30,0***	157,4***	39,6***	3	28,9***	417,3***	28,9***
Cohort	18	44,2***	414,0***	47,3***	3	2,7	103,9***	4,4
Jaar	26	53,2***	1253,6***	51,8***	13	108,0***	878,8***	114,7***
Demographie	5	35,7***	79,6***	29,7***	4	29,9***	236,7***	27,2***
Opleiding	6	43,4***	1249,9***	48,5***	6	29,4***	576,4***	36,6***
Regio	7	23,6***	390,5***	27,7***	7	13,1*	650,5***	13,9*
Branche	16	200,9***	1604,4***	213,9***	14	217,5***	280,8***	217,7***
Vermogen en inkomen	6	366,6***	160,1***	371,2***	4	139,8***	6,3***	142,3***
Werkervaring en arbeidsmarktstatus	4	71,0***	577,0***	77,1***	4	30,4***	217,4***	28,7***
Steekproef	1%				10%			
Populatie	Werknemers in t-1				Zelfstandigen in t-1			
Jaren	1980–2007				1981–1998			
Aantal personen	16.699				13.434			
Aantal observaties	223.716				86.092			

*/*** Significant op respectievelijk tien- en eenprocentniveau.

Bron: Ejrnæs en Hochguertel, 2012; Ejrnæs en Hochguertel, 2013

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

zowel storingstermen als de random effects zijn sterk negatief gecorreleerd.

MOREEL RISICO

Dan rest nog de vraag of verzekeringsstatus ook moreel risico bij ondernemers veroorzaakt. Hierbij wordt gekeken naar de uitstroom uit ondernemerschap naar werkloosheid, al dan niet met een WW-uitkering. Wederom is de WW-verzekeringskeuze endogeen. Er is in wezen dezelfde identificatiestrategie gehanteerd, maar dan gebaseerd op alleen de variatie uit de beleidswijziging van 1992.

Ook hier blijkt dat de verzekeringskeuze sterk afhangt van meetbare achtergrond- en risicofactoren, alsmede van niet-geobserveerde kenmerken. Opnieuw wijken de bevindingen van het geïnstrumenteerde, bivariate model duidelijk af van die van het univariate model. Om de coëfficiëntschattingen te vertalen naar het effect van verzekering op de kans van werkloosheid, is een blik op gesimuleerde marginale effecten verhelderend.

De ruwe gegevens suggereren dat verzekerden een verhoogde kans hebben op werkloosheid ten opzichte van niet-verzekerden. Het verschil in overgangskansen van zelfstandigheid naar werkloosheid is ongeveer 1,8 procentpunt, en dus zeer belangrijk in vergelijking met het gemiddelde werkloosheidspercentage van ongeveer twee procent van de zelfstandigen in de periode van 1981–1998 (Ejrnæs en Hochguertel, 2013).

Dit waargenomen verschil zal toe te schrijven zijn aan zowel selectie als moreel risico. Correctie voor leeftijds-, jaaren cohorteffecten en verdere individuele kenmerken heeft netto geen noemenswaardig effect. Pas het corrigeren voor de endogeniteit van de verzekeringskeuze in het bivariate model laat zien dat het marginale effect daalt tot 0,6 procentpunten. Dit suggereert dat van het oorspronkelijke verschil slechts ongeveer dertig procent toe te schrijven valt aan moreel risico, terwijl de overige zeventig procent het gevolg is van heterogeniteit of selectie. Kwantitatief gaat het dus niet om een erg groot (maar wel significant) effect. Dus alleen een beperkt deel van faillissementen is toe te schrijven aan het gebrek aan inspanning van verzekerden om falen te voorkomen.

DISCUSSIE

Een mogelijk gevolg van het verstrekken van een pakket van sociale verzekeringen dat neutraler is tussen werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap, is dat sommige individuen eerder een volledige overgang maken naar zelfstandigheid. Dit blijkt in Denemarken het geval te zijn geweest: een WW-verzekering leidde tot meer instroom naar zelfstandig ondernemerschap.

Hoewel de Deense institutionele context afwijkt van de Nederlandse, zijn de bredere kwesties van selectie op het nemen van risico en de impact die verzekering heeft op het gedrag van de verzekerde zeer relevant voor de Nederlandse beleidsdiscussie. Dit heeft te maken met het feit dat de uitkomsten van de empirische analyse een indicatie geven van de orde van grootte die deze effecten kunnen hebben.

In Nederland zijn de zelfstandigen uitgesloten van de WW en andere sociale (werknemers)verzekeringen, mogelijk uit vrees dat zij het stelsel zullen uitbuiten. De resultaten uit Denemarken suggereren echter dat het bestaande WW-stelsel aldaar, dat in zekere zin bijzonder kwetsbaar is voor dergelijk

gedrag, geen grote last ondervindt van moreel risico. In een systeem dat premies, uitkeringsduur en hoogte aanpast op dat soort gedrag zouden de effecten kleiner kunnen zijn.

Om plotseling stilvallen van opdrachten en orders op te vangen moet de zelfstandige in Nederland interen op opgebouwd vermogen. Gelet op de algehele trend naar zzp'erschap en de discussie rondom de financiële kwetsbaarheid, verdient het aanbeveling dat beleidsmakers toegangsbeperkingen tot de werkloosheidsverzekering voor zelfstandigen herzien. Het zal in dit verband interessant zijn om ook het Spaanse geval nauwlettend te volgen, waar de eerste zelfstandigen sinds kort (november 2012) in aanmerking komen voor WW-uitkeringen. Vrijwilligheid van toegang tot zulke regelingen kan echter betekenen dat de grootste risico's zich in de verzekering selecteren.

Selectie-effecten zullen door zowel waarneembare als niet-waarneembare kenmerken worden gedreven. In andere contexten, met name privé-pensioen en lijfrente, kunnen prijsstellersreacties het gevolg zijn en kan de selectie averechts uitpakken. Degenen die verwachten het langste te zullen leven, profiteren het meest, wat de hoogste premies noodzakelijk maakt en de selectie versterkt (Finkelstein en Poterba, 2004). De uitdaging zal dan zijn om een effectieve pensioendekking te bieden aan zelfstandigen bij vrijwillige deelneming en tegen betaalbare premies.

LITERATUUR

- Ejrnæs, M. en S. Hochguertel (2012) *Start-up and insurance*. Paper gepresenteerd bij de International Conference on the Dynamics of Entrepreneurship (CoDE) bij ZEW Mannheim, oktober.
- Ejrnæs, M. en S. Hochguertel (2013) Is business failure due to lack of effort? Evidence from a large administrative sample. *Economic Journal*, te verschijnen.
- Fairlie, R.W., K. Kapur en S. Gates (2011) Is employer-based health insurance a barrier to entrepreneurship? *Journal of Health Economics*, 30(1), 146–162.
- Fan, W. en M.J. White (2003) Personal bankruptcy and the level of entrepreneurial activity. *Journal of Law and Economics*, 46(2), 543–567.
- Finkelstein, A. en J. Poterba (2004) Adverse selection in insurance markets: policyholder evidence from the UK Annuity Market. *Journal of Political Economy*, 112(1): 183–208.
- Intomart (2011) *ZZP'ers en hun pensioen: onderzoek naar de mogelijkheden om zelfstandigen zonder personeel te stimuleren meer pensioen op te bouwen*. Hilversum: Intomart GfK bv.
- Jurajda, S. (2002) Estimating the effect of unemployment insurance compensation on the labor market histories of displaced workers. *Journal of Econometrics*, 108(2), 227–252.
- Lok, R., F. Otten en K. Leufkens (2012) Financiële kwetsbaarheid van zelfstandigen zonder personeel. *ESB*, 97(4634), 280–282.
- SER (2010) *Zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*. *SER Advies*, 10(04).
- Smits, W., N. Kooiman, L. Kösters en R. de Vries (2012) De groep flexwerkers en zelfstandigen in Nederland groeit. *ESB*, 97(4647S), 10–17.
- Winter-Ebmer, R. (2003) Benefit duration and unemployment entry: a quasi-experiment in Austria. *European Economic Review*, 47(2), 259–273.