

Modernisering van de sociale zekerheid: naar een nieuwe balans tussen individu en collectief?

Onder invloed van demografische en sociaal-economische ontwikkelingen zoals vergrijzing en individualisering is de sociale zekerheid in Nederland, evenals in veel andere landen, de laatste jaren in toenemende mate onder druk komen te staan. Om het stelsel toekomstbestendig te houden, zijn (verdere) aanpassingen noodzakelijk. Daarbij is de vraag aan de orde in hoeverre het stelsel meer fundamenteel moet worden herbezien. Bij het beantwoorden van die vraag spelen de beïnvloedbaarheid van sociale risico's en het daaruit voortvloeiende morele gevaar een belangrijke rol. Om de kans dat moreel gevaar optreedt te beperken, ligt een herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling in de rede. Daarnaast bepleiten we het belang van sociale normen. Vanwege de traagheid van veranderingsprocessen in de sociale zekerheid en de 'padafhankelijkheid' lopen aanpassingen in het stelsel vaak achter bij de ontwikkelingen. Hierin is het belang gelegen om het zelfregulerend vermogen van het stelsel te bevorderen. Sociale normen kunnen hierbij een rol van betekenis spelen.

Trefwoorden: sociale zekerheid, moreel gevaar, verantwoordelijkheidsverdeling, sociale normen

Inleiding

In de sociale zekerheid speelt een groot aantal actuele thema's: de WAO staat de laatste jaren continu ter discussie, de toekomstbestendigheid van de WW wordt op dit moment door de Sociaal-Economische Raad (SER) nader bezien, de VUT wordt hervormd naar flexibele pensioenregelingen, de bijstand ten slotte is recentelijk omgevormd tot de Wet werk en bijstand (WWB) en grotendeels overgedragen aan de verantwoordelijkheid van gemeenten. Er is dus een bijna voortdurende aanpassing van het stelsel van sociale zekerheid om het 'beheersbaar' te houden. Ondanks alle bijsturing, herziening en stelselwijzigingen, ook gedurende de laatste decennia, stelt het Centraal Planbureau (CPB) in een recente scenariostudie (De Mooij & Tang, 2003) dat de Europese verzor-

gingsstaten in de toekomst onhoudbaar zullen zijn. Het gevoel bestaat dat ad-hocantwoorden niet meer voldoen. De discussie reikt verder dan de vraag of er een tandje bijgezet moet worden bij ombuigingen en vernieuwingen. Is het huidige stelsel – ontworpen en vervolgens uitgebouwd in de twintigste eeuw – wel adequaat voor de 21ste eeuw? Wat is er veranderd of gaat er veranderen dat dwingt tot modernisering van het stelsel? Niet toevallig komen van allerlei kanten stimulansen om die fundamentele discussie te voeren. In de literatuur zien wij daartoe ook een aantal belangrijke aanzetten. Kernvraag is of wij op een keerpunt van de verzorgingsstaat staan of dat gestage hervormingen in 'kleine' stapjes – zoals de afgelopen 25 jaar – de mammoettanker (die de sociale zekerheid is) kunnen (blijven) bijsturen?

* De auteurs zijn respectievelijk werkzaam bij de directies Sociale Verzekeringen en Algemene Sociaal-Economische Aangelegenheden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. E-mail: meinerhand@minszw.nl. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel en is deels gebaseerd op 'Modernising Social Security - Changing Responsibilities and Individual Choice' in: *International Social Security Review*, nog te verschijnen.

In dit artikel bespreken we een aantal thema's die van belang zijn bij het nadenken over de toekomstbestendigheid van het socialezekerheidsstelsel. We richten ons daarbij met name op het aspect van het morele gevaar.² In het verlengde hiervan liggen recente discussies over de (gedeeltelijke) beïnvloedbaarheid van sociale risico's. Door deze beïnvloedbaarheid is er sprake van overconsumptie. Aarts, De Jong en Van der Veen (2002) gaan zelfs zo ver het verkrijgen van een WAO-uitkering een proces van 'zelfselectie' te noemen. De beïnvloedbaarheid van het risico is een voorwaarde voor het optreden van moreel gevaar. We bezien in de volgende paragrafen in hoeverre moreel gevaar kan worden teruggedrongen door een herijking van verantwoordelijkheden in de sociale zekerheid. Daarnaast besteden we aandacht aan de rol van sociale normen om het 'zelfregulerend vermogen' van de sociale zekerheid te vergroten. Met zelfregulerend vermogen bedoelen we dat het systeem voorzien is van mechanismen die ervoor zorgen dat het in balans blijft wanneer het door bepaalde ontwikkelingen onder druk wordt gezet.

De opbouw van dit artikel is als volgt. In paragraaf twee besteden we aandacht aan een aantal uitdagingen in de sociale zekerheid die van invloed zijn op de toekomstbestendigheid en nopen tot modernisering van het stelsel. Paragraaf drie gaat in op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en het individu. Daarbij gaat het zowel om de verdeling zoals die feitelijk in het socialezekerheidsstelsel bestaat als om de verdeling die – geleid op de beschreven trends en uitdagingen – het efficiëntst zou zijn (dat wil zeggen het meest bijdraagt aan de toekomstbestendigheid). Daarbij wordt zowel de situatie in Nederland als in een aantal andere landen weergegeven. Paragraaf vier gaat in op de beïnvloedbaarheid van sociale risico's en de implicaties die dit heeft voor de inrichting van het socialezekerheidsstelsel. Twee voorstellen worden kort besproken: het driepijlerstelsel voor de sociale zekerheid en de spaar-WW. Vervolgens gaan we in paragraaf 5 in op sociale normen die, aanvullend op aanpassingen van het stelsel, kunnen bijdragen aan het zelfregulerend vermogen van de sociale zekerheid. Paragraaf zes sluit af met conclusies.

Uitdagingen in de sociale zekerheid en toekomstbestendigheid

In deze paragraaf staat de toekomstbestendigheid van de sociale zekerheid centraal. Het belang van deze vraag hangt direct samen met een aantal demografische, sociaal-economische en maatschappelijke trends zoals vergrijzing, individualisering en een toenemende diversiteit in levenslopen. Ook ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zoals flexibilisering van arbeidsrelaties en arbeidspatronen en de onlangs door het CPB signaleerde dreigende tweedeling tussen hoger en lager opgeleiden spelen een rol.³ Ten slotte is er een toenemend bewustzijn dat sociale risico's tot op zekere hoogte beïnvloedbaar zijn (Aarts & De Jong, 1999). De belangrijkste vraag bij al deze ontwikkelingen is in hoeverre en op welke wijze zij betekenis hebben voor de toekomstbestendigheid van de sociale zekerheid.

Bij toekomstbestendigheid kan een aantal aspecten worden onderscheiden zoals financierbaarheid en legitimiteit. Bij *financierbaarheid* (financiële soliditeit) gaat het om de vraag of bij voortzetting van de bestaande financierings-systematiek en uitkeringsrechten in de toekomst problemen te verwachten zijn in de socialezekerheidsregelingen. Deze vraag ligt met name in het verlengde van de vergrijzingsproblematiek. Immers, vergrijzing kan het draagvlak van een regeling uithollen. In de AOW bijvoorbeeld versmalt vanwege vergrijzing de premiebasis terwijl tegelijkertijd het aantal AOW-ontvangers toeneemt. Dit doet bij gelijkblijvende premies en uitkeringsrechten de financiële soliditeit afnemen. In het geval van werknemersverzekeringen is het geschetste probleem minder uitgesproken, omdat dan veelal geen sprake is van dubbele vergrijzing (uitholling premiebasis en gelijktijdige toename aantal uitkeringsontvangers).⁴ Desalniettemin zijn er ook in de Nederlandse werknemersverzekeringen (WW, WAO) aspecten – met name het relatief sterke opbouw karakter – die ertoe leiden dat oudere werknemers een groter beroep op deze regelingen doen. Ook hier zal de vergrijzing van de beroepsbevolking om die reden een extra druk leggen.

Legitimiteit betreft de mate waarin de 'spelers' (in het bijzonder de verzekerdenpopulatie) zich

in socialezekerheidsregelingen (blijven) herkennen. Individualisering kan ertoe leiden dat collectieve arrangementen – vanwege de vaak impliciete herverdeling tussen verschillende risicotypes – als (te) knellend worden ervaren. Maatschappelijke preferenties schuiven dan op in de richting van individueel vormgegeven regelingen.⁵ Vanuit een invalshoek van diversiteit in de levensloop geldt dat arrangementen in de sociale zekerheid zoveel mogelijk keuzevrijheid zouden moeten laten bij de invulling van de eigen levensloop en combinaties van en overgangen tussen activiteiten in verschillende levensfasen zouden moeten ondersteunen. Een hoge mate van legitimiteit kan bovendien de financierbaarheid van het stelsel bevorderen.

Bij het beoordelen van de toekomstbestendigheid van de sociale zekerheid is, naast aspecten als financierbaarheid en legitimiteit, de *beïnvloedbaarheid van het sociale risico* van belang. De beïnvloedbaarheid van het risico leidt tot moreel gevaar. Daarbij is het van belang op te merken dat het risico op verschillende niveaus kan worden beïnvloed: individueel (door de werkgever en/of werknemer), sectoraal et cetera (Aarts & De Jong, 1999). Sociale verzekeringen zouden zodanig moeten worden vormgegeven dat moreel gevaar wordt gereduceerd tot het niveau waarbij de som van de inkomensschade en de kosten van schadebeperking zo laag mogelijk zijn. Dat kan het best worden gerealiseerd als de inkomensschade wordt gedragen (en verevend) waar deze het sterkst kan worden beïnvloed. Dit wordt wel aangeduid als het 'beginsel van de primaire beïnvloeder'. De beïnvloeder is hierbij niet slechts degene die verantwoordelijk is voor het ontstaan van de schade, maar ook degene die nalaat maatregelen te treffen die de uitkeringsduur beperken. De beïnvloedbaarheid van sociale risico's kan ook gevolgen hebben voor de legitimiteit van het stelsel. Immers, wanneer er binnen de sociale zekerheid sprake is van een concentratie van het gebruik bij bepaalde groepen en deze zich in de ogen van de niet-gebruikers onvoldoende inspannen om het gebruik te beperken, kan het draagvlak eroderen.

Bij de keuzes die worden gemaakt om de sociale zekerheid toekomstbestendig te houden (dan wel maken), speelt een aantal fundamentele

dilemma's een rol (Teulings, Van der Veen & Trommel, 1997). Het betreft bijvoorbeeld het dilemma in de afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. Inkomenshervereiding uit hoofde van rechtvaardigheid gaat veelal ten koste van de doelmatigheid van het economische proces. In het verlengde hiervan ligt de afweging tussen solidariteit en keuzevrijheid. De keuzes die in deze dilemma's worden gemaakt, hebben belangrijke gevolgen voor de legitimiteit van het stelsel en daarmee ook voor de mate waarin de sociale zekerheid in financiële zin houdbaar is en blijft.

De stelling dat er een impliciete afruil bestaat tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid is niet onomstreden. Sommige onderzoekers zijn van mening dat de 'lekkende emmer'⁶ (Okun, 1975) ook een 'circulatiefunctie' vervult. Uitkeringen faciliteren het economische proces en dragen zo bij aan een optimale allocatie en een toename van de economische groei ('sociaal beleid als productieve factor'; Disney, 2000; De Beer, 2003; Fouarge, 2003). De argumentatie tegen de stelling van Okun (1975) is daarbij tweeledig: ten eerste zijn uitkeringen, bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen, nuttig en nodig om ervoor te zorgen dat werkzoekenden voldoende tijd krijgen om een baan te vinden die aansluit bij de eigen wensen en mogelijkheden. Dat is 'doelmatiger' dan dat men gedwongen wordt elke willekeurige baan te accepteren. Ten tweede kan de afruil door beleid worden geneutraliseerd. Hiervoor wordt vaak verwezen naar het 'Scandinavische model'; in een land als Denemarken worden, door het voeren van een strikt activeringsbeleid, de negatieve effecten van hoge uitkeringen grotendeels gecompenseerd (Arjano, Ladaique & Pearson, 2001).

Markt versus overheid en de verdeling van verantwoordelijkheden

De marktinvashoek

Het primaire doel van sociale verzekeringen is het bieden van een zekere mate van inkomensgarantie als de verzekerde gebeurtenis zich voordoet. Daarbij spelen de aspecten verzekering en inkomenshervereiding beide een rol van betekenis. Inkomenshervereiding is een

typische overheidstaak die niet via de markt kan worden geregeld. Op het moment dat het individu voor het eerst kan besluiten om zich al dan niet te verzekeren, weet hij immers al met redelijke zekerheid of hij nettobetaler of -ontvanger wordt, en zijn bereidheid om zich te verzekeren hangt daar nauw mee samen (Teulings, 1997). Bij verzekering is er sprake van een herverdeling van de burger zonder schade naar de burger met schade.⁷ Dit kan in principe via de markt geregeld worden, voorzover er geen sprake is van marktfalen (collectieve goederen, monopolie et cetera) en aan een aantal (verzekerings)technische voorwaarden is voldaan (onafhankelijkheid van individuele risico's, geen asymmetrische informatie et cetera. Koning, 1997).⁸

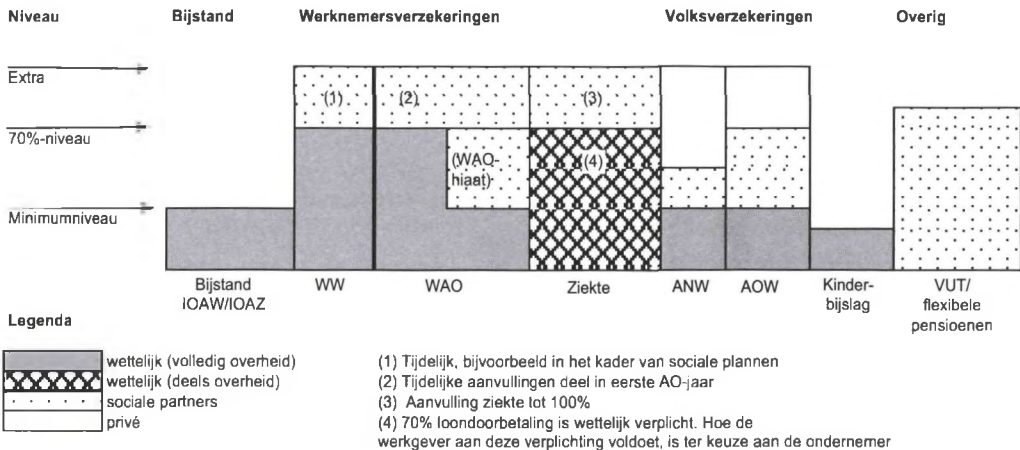
De overheidsinvalshoek

Tegenover private verzekeringsmarkten staan verplichte collectieve regelingen. De voordelen van dergelijke regelingen zijn dat ze zorgen voor een groot financieel draagvlak (door de schaal van de voorzieningen), een hoge mate van solidariteit bieden, minder ingewikkeld zijn dan een systeem waarin iedereen zeer specifieke plichten en aanspraken heeft en ten slotte het probleem van averechtse selectie dat private verzekeringsmarkten kenmerkt (zie noot 8), oplossen. Van oudsher speelt ook het paternalistische motief een rol. Zo vindt de overheid het onwenselijk dat individuen bij aanzienlijke risico's onverzekerd zijn. De argu-

menten ten gunste van collectieve regelingen moeten echter op een aantal punten wel gerelativeerd worden. Zo kan een toereikend financieel draagvlak, bij juiste toepassing van actuariële principes, in principe ook bij een minder gestandaardiseerd systeem (via de markt) worden gewaarborgd. Daarnaast gaat collectieve financiering van de sociale zekerheid veelal gepaard met verlies aan doelmatigheid en bestaat het risico van moreel gevaar. Daarbij moet opgemerkt worden dat verzekeren via de markt alleen tot een hoge doelmatigheid leidt als consumenten de juiste keuzes maken. Dit stelt vanzelfsprekend hoge eisen aan de markt op het punt van de transparantie.

De keuze voor markt of overheid

Hoewel in theorie sociale risico's zowel via de markt als collectief kunnen worden afgedekt, zal de keuze voor verzekering op de markt soms weinig voor de hand liggend zijn. Neem bijvoorbeeld de werkloosheidsverzekering. Omdat het werkloosheidsrisico vanwege het effect van de conjunctuur op hoogte en duur van de werkloosheid relatief sterk geclusterd is, ligt een collectieve regeling met een sterke mate van risicoverevening in de rede (Oosenbrug, Akkerman, Roos, Fricke & Bouman, 1999). In de praktijk is de sociale zekerheid in Nederland geen uitsluitende overheids- dan wel marktaangelegenheid. Figuur 1 geeft een staalkaart van het socialezekerheidsstelsel in Nederland. Er zijn twee belangrijke dimensies in de figuur: de



Figuur 1 Sociale verzekeringen in Nederland

hoogte van de uitkering en de verantwoordelijkheidsverdeling. Het blijkt dat een groot aantal risico's gemengde verantwoordelijkheden kent. Het arbeidsongeschiktheidsrisico is bijvoorbeeld deels door sociale partners verzekerd (het WAO-hiaat). Daarnaast zijn er aanvullende regelingen, zoals bij de WAO gedurende het eerste jaar, die de uitkeringshoogte optrekken tot boven de zeventig procent (vaak zelfs tot honderd procent). De bijstand is juist een typische publieke overheidsregeling die een gemengde verantwoordelijkheidsverdeling uitsluit, terwijl de VUT hét voorbeeld is van een regeling van sociale partners.

De figuur laat duidelijk zien dat het publieke deel van het socialezekerheidsstelsel (dat voor rekening komt van de overheid) maar een deel van het stelsel dekt. Daarbij is er ook een wisselwerking tussen het overheidsdomein en de regelingen van sociale partners, respectievelijk verzekeringen die de burger zelf wenst af te sluiten. De overheid biedt vaak het basisniveau van de uitkeringen. Dat basisniveau kan een loongerelateerde uitkering van zeventig procent van het salaris zijn, zoals bij de WW. Maar de overheid heeft niet het alleenrecht op dit type regelingen. De VUT (en verwante regelingen) is een vergelijkbare basisregeling die vaak zeventig procent of meer als uitkeringsniveau kent. Er is op het terrein van vervroegde uitrede geen specifieke overheidsregeling. Op veel andere beleidsterreinen zijn er mengvormen. Het WAO-hiaat is een voorbeeld van een regeling waarbij de overheid bepaalde ingrepen in het publieke domein heeft uitgevoerd die later zijn gerepareerd in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Een andere vorm waarin overheid en sociale partners delen van het stelsel invullen, is ouderschapsverlof. De overheid bepaalt

dat er recht op ouderschapsverlof bestaat, evenals de duur en de voorwaarden. Zij geeft echter geen recht op een uitkering. Dat wordt overgelaten aan de sociale partners. Ook burgers nemen rechtstreeks deel aan het proces van de sociale verzekering, deels ook als reactie op versoberingen in het overheidsdeel van het stelsel.

Ook in andere landen is er veelal sprake van gemengde verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheidsverdeling is in feite het resultaat van de wijze waarop in een samenleving de solidariteit is georganiseerd. Tabel 1 geeft een vergelijkend overzicht van de uitgaven aan publieke en private sociale zekerheid.⁹ Nederland blijkt in vergelijking met landen als België, Duitsland, Denemarken en Zweden een belangrijk deel van de sociale zekerheid privaat te financieren. Dit hangt zowel samen met de omvangrijke aanvullende pensioenen (minus de kosten van fiscale voordelen – die worden tot het publieke domein gerekend) als met de private ziektekostenverzekering in Nederland. Hierbij moet worden opgemerkt dat veel private uitgaven in Nederland regelingen betreffen die in CAO's worden overeengekomen. Deze regelingen zijn vervolgens toch weer verplicht (door het AVV'en) in gehele bedrijfstakken. Van private regelingen in letterlijke zin kan dan niet gesproken worden, het gaat veeleer om bovenwettelijke, collectief georganiseerde regelingen. De cijfers in de tabel overdrijven dan ook de overeenstemming die er lijkt te bestaan tussen Nederland en de Angelsaksische landen.

De OESO neemt in haar berekeningen uitsluitend uitgaven mee die sociaal van aard zijn en toch nog enige herverdeling of solidariteitsgedachte omvatten. Om een beeld te krijgen van alle uitgaven aan sociale doelen heeft Es-

Tabel 1 Socialezekerheidsuitgaven naar type (in % van het BBP)

	Oostenrijk	België	Denemarken	Duitsland	Nederland	Zweden	Verenigd Koninkrijk	VS
Publiek	16,6	23,5	22,9	24,6	18,2	25,4	19,2	15,3
Verplicht privaat	0,9	1,1	0,2	0,6	0,4	0,2	0,3	0,3
Vrijwillig privaat	2,9	0,8	0,5	0,8	3,0	1,7	2,5	7,3
<i>Totaal</i>	20,4	25,4	23,5	26,1	21,5	27,3	21,8	21,8
% privaat	18,6	7,5	3,0	5,4	15,8	7,0	12,8	34,9

Bron: Adema (2001).

ping-Andersen (1997) op basis van diverse bronnen de uitgaven van gezinnen met kinderen in de Verenigde Staten en Zweden specifiek onder de loep genomen. Daarmee worden ook de uitgaven van gezinnen aan kinderopvang, onderwijs en sociale verzekeringen in kaart gebracht. De keuze van deze twee landen is interessant omdat het hier twee tegenpolen op het terrein van de verzorgingsstaat betreft. Het blijkt dat de manier waarop men zorgt voor 'sociale doelen' in deze twee landen volstrekt anders is. Wél moet opgemerkt worden dat de zeer hoge kosten van de (grotendeels) private gezondheidszorg in de VS in belangrijke mate bijdraagt aan het gelijktrekken van de VS en Zweden. Hoewel de uiteindelijke kosten verbonden aan deze doelen – wellicht verrassend – in beide landen elkaar procentueel gezien niet veel ontlopen, is de verdeling totaal verschillend. In die zin kan er gesproken worden van een uitruil tussen publieke en private arrangementen (Adema & Einerhand, 1998). Het Amerikaanse systeem leunt daarbij sterk op de eigen verantwoordelijkheid van de burger en biedt een minimale solidariteit. Het Zweedse systeem leunt juist zeer sterk op de collectiviteit en benadrukt solidariteit.

Beïnvloedbaarheid van sociale risico's en implicaties voor de sociale zekerheid

Zowel de eerder genoemde trends als de beïnvloedbaarheid van sociale risico's doen de vragen rijzen of de sociale zekerheid – zowel in de financiering als in de vormgeving (aanspraken et cetera) – niet sterker geïndividualiseerd zou moeten worden. Immers, daarmee wordt meer recht gedaan aan de individualiseringstenden-

in de samenleving. Van ten minste even groot belang is dat de prikkelwerking van het stelsel wordt bevorderd en moreel gevaar wordt teruggedrongen. Bij individualisering van de sociale zekerheid kan bijvoorbeeld worden gedacht aan wijzigingen in de financieringssystematiek, zoals de introductie van een individueel spaarsysteem (in de werkloosheidsverzekering of uit hoofde van levensloopsparen, vergelijk Den Butter & Kock, 2000) of een driepijlerstelsel dat in feite de gehele sociale zekerheid betreft (Baljé, Leijnse & Oomens, 2001; Leijnse, Goudswaard, Plantenga & Van den Torren, 2002; Bovenberg, 2002). Deze voorstellen beogen primair de financiële last sterker te leggen bij degene die het risico het sterkst kan beïnvloeden. Aarts en De Jong (1999) laten zien dat hiervan in het bestaande stelsel – ondanks de gemengde verantwoordelijkheidsverdeling zoals die uit figuur 1 naar voren kwam – nog maar in beperkte mate sprake is. Tabel 3 geeft een overzicht van de beïnvloedbaarheid van het risico en het effect op de criteria doelmatigheid en rechtvaardigheid. Het overzicht is beperkt tot maar een deel van de sociale zekerheid én maar een deel van de mogelijke actoren (zo wordt het individu buiten beschouwing gelaten), maar is toch illustratief. Er worden drie niveaus onderscheiden: het bedrijfsniveau, het niveau van sociale partners en het landelijke niveau. De te onderscheiden risico's zijn beperkt tot ziekengeld, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Het belangrijkste aspect betreft de mate waarin het risico door de verschillende partijen beïnvloed kan worden. De primaire beïnvloeder moet vanuit doelmatigheidsoverwegingen de vereveningskring zijn omdat anders afwenteling dreigt. Als het bedrijf, bijvoorbeeld bij ziekteverzuim, de primaire beïnvloeder is en het risico wordt nationaal verevend, is er uiteraard een uiterst geringe prikkel om als individuele werkgever te pogen de kosten te beheersen. Maar ook als de primaire beïnvloeder tegelijk de vereveningskring is (bijvoorbeeld voor ziekte), dan nog bestaat het gevaar dat het bedrijf te weinig investeert om uiteindelijk arbeidsongeschiktheid te voorkomen. Het schema geeft indicatief aan op welk niveau bepaalde regelingen het efficiëntst geregeld zouden kunnen worden. Het element doelmatigheid wordt door de auteurs bepaald door de volgende normen: hoge solidariteit, geringe uitsluiting en geringe mogelijkheden tot

Tabel 2 Overheid versus markt in de Verenigde Staten en Zweden (uitgaven aan sociale doelen als percentage van de totale uitgaven van huishoudens, 1990)

	Zweden	VS
Private uitgaven voor gezondheid, onderwijs en pensioenen	2,7	18,8
Kinderopvang	1,7	10,4
Belastingen	36,8	10,4
Totaal	41,2	39,6

Bron: Esping-Andersen (1997).

afwenteling. Het vereveningsniveau ligt wat betreft het aspect rechtvaardigheid wat hoger dan voor het aspect doelmatigheid. Dat betekent dat het vanuit doelmatigheidsperspectief weliswaar efficiënt kan zijn op een laag niveau te verevenen, maar dat dit ten koste kan gaan van de risico- en inkomenssolidariteit. Vanuit rechtvaardigheidsperspectief zou daarom de verevening op een hoger niveau georganiseerd moeten worden.

In het licht van de trends en de beïnvloedbaarheid van sociale risico's zijn aanpassingen van het stelsel onvermijdelijk. Daarbij kan zowel gedacht worden aan systeemhervormingen, waarbij de grondslagen van het (gehele) stelsel ter discussie staan, als aan hervormingen van meer parametrische aard.¹⁰ Met name in het eerste geval worden moderne levenslopen meer dan in het huidige stelsel gefaciliteerd. Bovendien is er sprake van een sterkere scheiding tussen externe en zelfgekozen risico's.¹¹ We zullen kort aandacht besteden aan twee recente voorstellen, het zogenaamde driepijlerstelsel en de spaar-WW.

Driepijlerstelsel

Het driepijlerstelsel (Baljé, Leijnse & Oomens, 2001) is een gemengde verzekering, die gebaseerd is op een glijdende schaal van collectieve risicodekking door omslag naar individuele kapitaalopbouw. De eerste pijler gaat uit van een generieke minimumdekking van een bepaald niveau en een bepaalde duur. De kosten worden via het omslagstelsel opgebracht door alle verzekerden. De overheid is verantwoordelijk voor de inrichting van en toegang tot de eerste pijler. In de tweede pijler wordt individueel ge-

spaard in een collectief contract, op bedrijfs-, bedrijfstak- of CAO-niveau met een fiscaal faciliterende rol van de overheid. Sociale partners zouden een rol kunnen spelen in het verbeteren van de markttransparantie om het gevaar van averechtse selectie en de informatie- en transactiekosten te reduceren. In de derde pijler ten slotte worden individuele spaar- of verzekeringsvormen ondergebracht met de overheid in de rol van toezichthouder.

Voorstellen tot invoering van een driepijlerstelsel vinden hun oorsprong in ten minste twee constatering. Ten eerste de constatering dat individuen in deze tijd anders omgaan met risico's en verantwoordelijkheden dan vroeger. Waar risico's voorheen vooral als exogeen werden beschouwd, zijn tegenwoordig ook de endogene elementen sterker zichtbaar (oftewel, risico's zijn voor een deel beïnvloedbaar). Wil men aan dit gegeven recht doen, dan moet in de vormgeving van het socialezekerheidsstelsel aan de combinatie van collectieve dekking en eigen verantwoordelijkheid meer belang worden toegekend. Ten tweede de constatering dat levensloopkeuzes sterker ondersteund zouden kunnen of moeten worden door versterking van het spaarelement in de sociale zekerheid.

Spaar-WW

Het nadenken over alternatieve organisatievormen van de sociale zekerheid vindt voor een deel zijn oorsprong in de geringe prikkelwerking die het huidige stelsel kenmerkt. Er wordt om die reden wel gepleit voor de introductie van individuele spaarfondsen (Orszag & Sno-

Tabel 3 Beïnvloedbaarheid van sociale risico's en de uitruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid

	Doelmatig			Rechtvaardig			Totaal		
	Bedrijf	CAO	Nationaal	Bedrijf	CAO	Nationaal	Bedrijf	CAO	Nationaal
Ziekengeld	++++	++	+	+	+++	++++	+++	+++	++
Arbeidsongeschiktheid									
w.v. middellang	++	++++	+	+	+++	++++	++	++++	++
w.v. langdurend	+	+++++	++	+	+++	+++	+	++++	+++
Werkloosheid									
w.v. kortdurend	++	++++	+	+	+++	+++	++	++++	++
w.v. middellang	...	...	+++++	...	++	+++	...	+	++++
w.v. langdurend	...	...	+++++	...	++	+++	...	+	++++

Toelichting: het aantal +en in de tabel geeft aan op welk niveau risicoverevening (vanwege de beïnvloedbaarheid van het risico) het meest doelmatig dan wel rechtvaardig is.

Bron: Aarts & De Jong (1999).

wer, 1997; Den Butter & Kock, 2000). In een spaar-WW worden individuele spaarfondsen door werknemers opgebouwd uit verplichte stortingen als fractie van het looninkomen. Deze verplichting vervalt als er voldoende geld in het fonds zit om de verplichte periode van uitkering te financieren. Werkloosheidsuitkeringen worden op individuele basis uit deze spaarfondsen betaald. Uitgangspunt is dat alle uitkeringsrechten, inclusief de hoogte en de duur van de uitkering, onveranderd blijven. Wanneer aan het eind van het werkzame leven een positief saldo resteert, kan hierover bijvoorbeeld in de vorm van een additioneel pensioen worden beschikt. Het is overigens denkbaar dat personen die met een positief saldo (gaan) eindigen, geneigd zullen zijn de arbeidsmarkt vroegtijdig te verlaten, wat strijdig is met de participatiedoelstellingen voor ouderen. Mogelijke oplossing hiervoor is de verplichting op te leggen dat eventuele overschotten ten behoeve van bijvoorbeeld scholing worden aangewend, zodat er ook daadwerkelijk een prikkel tot langer doorwerken zal bestaan. Bij onvoldoende saldo wordt de werkloosheidsuitkering door de overheid uitbetaald en gedebiteerd ten laste van het spaarfonds van de betreffende persoon. De verzekeringsgedachte blijft in die zin bestaan dat een negatief saldo aan het eind van het werkzame leven wordt kwijtgescholden. Meer in het algemeen wordt de beoogde extra prikkelwerking van een spaar-WW beperkt naarmate iemand met een negatief spaarsaldo ouder wordt en naarmate het spaartekort groter is (omdat als ze weer werk vinden eerst het negatieve saldo weggewerkt moet worden, wat leidt tot een hoge marginale druk. Rezwani & Hendrix, 2002).

Individuele spaarfondsen ontnemen werknemers de mogelijkheid het risico af te wentelen en zijn daarmee minder gevoelig voor moreel gevaar dan collectief vormgegeven arrangementen. Tegelijkertijd vormen ze een verschuiving in de richting van meer doelmatigheid en minder solidariteit omdat verschillende risico's niet langer in één verzekeringspool worden ondergebracht. Risicosolidariteit verdwijnt echter niet, omdat de overheid werklozen die hun uitkering niet langer uit hun individuele spaarfonds kunnen financieren, te hulp zal schieten. Daarmee wordt onvermijdelijk weer het probleem van moreel gevaar binnenge-

haald. Om dit tegen te gaan, is het daarom ook bij een systeem van spaarfondsen noodzakelijk de stortingen verplicht te stellen en de opnames uit de spaarfondsen te maximeren. Bij spaarfondsen lijkt de afruil tussen moreel gevaar en averechtse selectie omzeild te worden omdat er feitelijk geen sprake is van een verzekering. Iedere werknemer draagt zijn eigen risico door te sparen voor de eigen uitkering in geval van werkloosheid. Risico's kunnen dus niet afgewendeld worden zodat averechtse selectie niet aan de orde is.

Mogelijke effecten van spaarsystemen

Voor een aantal landen is empirisch onderzoek gedaan naar de effecten van de introductie van individuele spaarsystemen (Feldstein & Altman, 1998; Fölster, 1999, 2001; Rezwani & Hendrix, 2002). Feldstein & Altman (1998) onderzochten hoeveel werknemers in de VS te maken zouden krijgen met negatieve spaarsaldi en hoeveel van de werklozen die nu een uitkering ontvangen onder het nieuwe systeem een negatief saldo zouden hebben. In elke variant sparen werknemers vier procent van hun brutoloon.¹² Uit de resultaten blijkt dat bij een hoge besparingsgrondslag ruim vijf procent van de werknemers in de VS bij het verlaten van de arbeidsmarkt een negatief saldo heeft, terwijl bijna zeven procent op enig moment een negatief saldo heeft. In een op de vier gevallen waarin een werknemer werkloos wordt, resteert een negatief saldo aan het einde van de werkloosheidsduur. Tachtig procent van deze werknemers heeft op het moment van pensionering een negatief saldo. De meeste werknemers blijken nooit te maken te krijgen met een negatief saldo. Voor hen is er te allen tijde een prikkel om werkloosheid te vermijden of om de werkloosheidsduur zoveel mogelijk te beperken. Hetzelfde geldt voor werknemers die op enig moment een negatief saldo hebben, maar verwachten dat ze hun carrière afsluiten met een positief saldo.¹³ Het onderzoek laat verder zien dat de totale kosten van het systeem (inclusief het kwijtgeschelden) minder dan de helft zijn van het huidige systeem. Individen met een positief spaarsaldo internaliseren de kosten van het werkloos zijn volledig en hebben daarom geen prikkel om de frequentie of de duur van de werkloosheidsuitkering op een inefficiënte manier te beïnvloeden. Het probleem van moreel gevaar blijft echter be-

staan voor degenen die verwachten aan het einde van hun werkzame leven een negatief spaarsaldo te hebben. Zoals beschreven, is deze groep relatief klein van omvang.

Fölster (1999, 2001) laat met behulp van Zweedse paneldata zien wat de effecten zijn van het introduceren van een spaarsysteem. De simulaties hebben betrekking op een systeem dat niet alleen werkloosheidsuitkeringen vangt door een spaarsysteem maar ook betaald ouderschapsverlof, ziekte-uitkeringen, kinderbijslag, bijstand, huursubsidie en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De simulaties tonen aan dat vijftien tot zeventien procent van de populatie geconfronteerd wordt met een negatief eindsaldo. Een verschil is dat in het Zweedse voorbeeld ook individuen zijn meegenomen die vanwege verschillende vormen van arbeidsongeschiktheid nooit werken, terwijl bij Feldstein en Altman iedereen aan het begin werk heeft. Een ander verschil is dat de Zweedse studie een veel bredere dekking geeft. Wel is het zo dat ook in het Zweedse systeem de totale kosten slechts dertig procent bedragen van de overdrachten in het huidige systeem. Hierdoor kan de marginale belastingvoet aanmerkelijk dalen.

Rezwani & Hendrix (2002) hebben voor Nederland de effecten van een spaar-WW berekend. Zij hanteren de volgende uitgangspunten:

- de bestaande WW-rechten worden gehandhaafd. Of iemand feitelijk gebruik kan maken van deze rechten is afhankelijk van de vraag of het spaarsaldo voldoende is. Is dit onvoldoende, dan ontstaat, afhankelijk van de partner- en vermogenstoets, recht op bijstand;
- om te voorkomen dat iemand met een gering spaarsaldo bij onvrijwillige werkloosheid onmiddellijk aangewezen raakt op de bijstand wordt een milde vorm van risicosolidariteit ingebouwd (collectief solidariteitsfonds per bedrijfstak). Met de solidariteitspremie worden de eerste zes maanden van de uitkering gefinancierd voor werknemers die wel voldoen aan de uitkeringsvoorwaarden maar een te laag saldo op hun spaarrekening hebben.¹⁴

Bijna de helft van de werklozen die onder het huidige systeem recht zouden hebben op WW

raakt in het spaarsysteem aangewezen op de bijstand of heeft vanwege de inkomensstoets geen recht meer op een uitkering. Vooral gehuwde vrouwen met een lage opleiding verliezen als gevolg van de partnertoets in de bijstand sneller het recht op een uitkering na afloop van de eerste zes maanden WW die door het solidariteitsfonds gefinancierd worden. Anderzijds zullen werknemers met een laag werkloosheidsrisico (met name hoger opgeleide mannen) een aanzienlijk spaarsaldo hebben opgebouwd op 65-jarige leeftijd. De spaar-WW zou dus leiden tot een tweedeling tussen vooral hoogopgeleide(n) (mannen) en laagopgeleide(n) (vrouwen). Deze tweedeling kan worden verkleind door de periode waarin recht bestaat op een uitkering uit het solidariteitsfonds te verlengen of door de spaarpremie te verhogen. Dit laatste zorgt er echter voor dat het spaarsaldo onder de groepen met een laag werkloosheidsrisico nog verder oploopt. Eenmaal in de bijstand heeft het systeem geen invloed meer op het uitstroombegedrag. Het spaarsysteem zorgt dus wel voor extra prikkels, maar niet voor alle gebruikers van de werkloosheidsregelingen.

De analyses in de verschillende landen geven aan dat er een verschuiving optreedt in de dekking van het WW-risico en dat bepaalde groepen doordat zij weinig risico lopen veel sparen en groepen die een hoger risico lopen minder dekking uit het systeem krijgen. Daarbij kan wel worden opgemerkt dat de gekozen vormgeving van het systeem sterk van invloed is op de resultaten.

Sociale normen als regulerend mechanisme

In het voorgaande is een aantal trends en uitdagingen beschreven die vragen om modernisering van het stelsel van sociale zekerheid. Dit zou kunnen worden vormgegeven via een versterking van de prikkels in het systeem, bijvoorbeeld door de financiering sterker te individualiseren (zie de vorige paragraaf). Daarmee wordt afwenteling teruggedrongen en neemt het gebruik van de sociale zekerheid af. Financiële prikkels kunnen daarmee worden benut om gewenste gedragsreacties af te dwingen. Wel is het van belang daarbij op te merken dat de risico's die het socialezekerheidsstelsel dekt

en de manier waarop dat gebeurt voor een deel worden bepaald door de geldende sociale normen ten aanzien van het gebruik van de sociale zekerheid. Daarmee is niet gezegd dat sociale normen onveranderlijk zijn. Sterker nog, sociale normen kunnen worden benut om (veranderingen in) financiële prikkels te ondersteunen. Echter, omdat sociale normen zich vertraagd aanpassen aan financiële prikkels (de nieuwe norm moet geïnternaliseerd worden), kan er spanning optreden tussen de norm ten gunste van werk en economische prikkels.

Lindbeck (1997) stelt dat normen tegen het leven van een uitkering hun oorsprong vinden in de periode voorafgaand aan de opbouw van de moderne welvaartsstaat. Toen waren mensen grotendeels van elkaar afhankelijk en moest iedereen zoveel mogelijk zijn steentje bijdragen. Waarschijnlijk is dat ook de reden dat het Nederlandse socialezekerheidsstelsel lange tijd een passief stelsel was, vooral gericht op het afhandelen van uitkeringen. In de huidige welvaartsstaten is het gemakkelijker een inkomen te verwerven zonder te werken. Het is vervolgens niet eenvoudig een dergelijke ontwikkeling weer terug te draaien. Freeman (1995) stelt dat juist omvangrijke socialezekerheidsstelsels moeilijk te hervormen zijn omdat daar de verzorgingstaat sterk verweven is met bijvoorbeeld arbeidsmarktbeleid. Het doen ondersteunen van hervormingen door sociale normen kan in een omvangrijke verzorgingstaat nuttig zijn. Zeker ook wanneer die sociale normen worden geïnternaliseerd door de (potentiële) gebruikers, omdat het risico ook deels door hen beïnvloed kan worden. Zolang van internalisering (nog) geen sprake is, is er een belangrijke rol weggelegd voor de uitvoering, die erop moet toezien dat de sociale norm wordt nageleefd.

Sociale normen hebben al met al de neiging gaandeweg te vervlakken. Het stelsel biedt redelijk royale uitkeringen en daar zal op een gegeven moment ook gebruik van gemaakt worden, voor een deel ook onbedoeld. Dat de sociale zekerheid zelf (endogeen) de normen en waarden ten aanzien van werk, het gebruik van sociale zekerheid, de houding ten opzichte van de overheid et cetera verandert, maakt dat de sociale zekerheid uiteindelijk krachten oproept die onbedoeld zijn.¹⁵ Vanwege de traagheid in

veranderingsprocessen in de sociale zekerheid en de zogenaamde padafhankelijkheid¹⁶ zijn de wijzigingen bijna per definitie tijdincongruent met zowel exogene veranderingen (arbeidsmarkt, individualisering et cetera) als endogeen opgeroepen veranderingen in normen en waarden. Dit betekent dat niet alleen moet worden gekeken naar externe bedreigingen en kansen, maar ook naar de interne dynamiek van het stelsel.

Sociale normen kunnen de zelfregulering van het socialezekerheidsstelsel bevorderen. De wijze waarop landen hieraan vorm en inhoud geven, verschilt. In de VS en het VK wordt het zelfregulerend vermogen afgedwongen door het bieden van lage uitkeringen met een beperkte duur. De last van het beperkt houden van de sociale zekerheid wordt daardoor in feite bij de burger gelegd. Die wordt immers door de beperkte voorzieningen gedwongen snel weer aan het werk te gaan. Daardoor blijft het gebruik van de sociale zekerheid binnen de perken en is het primaat van werk (ook laagbetaald) boven uitkering uitdrukkelijk van toepassing. Met name in de Scandinavische landen zijn de uitkeringen daarentegen veel ruimhartiger. Het systeem wordt gecheckt door een overheid die streng maar rechtvaardig is door bijvoorbeeld uitkeringsrechten afhankelijk te maken van verplichte deelname aan reïntegratie. In het Zweedse model moet de overheid er door een streng arbeidsmarktbeleid voor zorgen dat het systeem gereguleerd wordt. In beide gevallen kan worden gesproken van een door de overheid gedragen sociale norm. Men zou zich kunnen afvragen of ad-hocwijzigingen in de sociale zekerheid voldoende zijn om de toekomstbestendigheid te waarborgen, wanneer niet tegelijkertijd het (niet-)gebruik van de regelingen wordt ondersteund door sociale normen die de zelfregulering bevorderen. Daarbij kan sprake zijn van een vicieuze cirkel: wanneer sociale normen vervlakken, neemt vanwege moreel gevaar het gebruik van socialezekerheidsregelingen toe. Door het toenemend gebruik vervlakt vervolgens de sociale norm dat niet onnodig van uitkeringen gebruikgemaakt zou moeten worden et cetera (Lindbeck, Nyberg & Weibull, 2002; Lindbeck, 2003).

Discussie

Het huidige socialezekerheidsstelsel is het product van een opbouwfase na de oorlog, eindigend in de inwerkingtreding van de AAW in 1976. Nadien is het volwassen geworden stelsel continu onderhevig geweest aan herzieningen. Maar die herzieningen hebben niet geleid tot de idee dat de sociale zekerheid 'af' is. Op dit moment zijn er nog belangrijke 'oude' problemen die vragen om een oplossing. Daarnaast moet de sociale zekerheid geschikt gemaakt worden voor nieuwe ontwikkelingen (demografie, individualisering, levensloopaspecten et cetera). Veel van de discussie over sociale zekerheid concentreert zich rond de rol van de overheid/sectoren/bedrijven, burgers en werknemers. Leidend principe is dan dat meer dan op dit moment het geval is de baten en lasten gedragen worden door het niveau dat het meest in staat is het risico te beïnvloeden. Dit kan overigens even goed binnen het publieke systeem (bijvoorbeeld premiedifferentiatie) gestalte krijgen als daarbuiten (spaarsystemen). Dat kan leiden tot een grotere betrokkenheid van sociale partners maar vooral ook van de burger bij het systeem. Driepijlersystemen waarbij de overheid de basis verzorgt, zijn daar een voorbeeld van.

In feite lijkt de basale vraag te zijn hoe het huidige stelsel om te bouwen tot een stelsel dat meer zelfregulerend is, dat wil zeggen *checks and balances* incorporeert die voldoende zijn om het stelsel stabiel te doen zijn en zich aan nieuwe omstandigheden aan te passen. Het herijken van verantwoordelijkheden kan daarvan een onderdeel zijn. Een andere weg die wij de laatste vijf à tien jaar ingeslagen zijn, is het stelsel om te bouwen van puur passief naar een meer activerend stelsel en daarmee de nadruk van het stelsel te verleggen van uitkeringen verstrekken en ontvangen naar het stellen van *work first*. Dat is een belangrijke omslag in het stellen van normen. Niet meer de verzorging van wieg tot graf staat centraal, maar de eigen verantwoordelijkheid. Het socialezekerheidsstelsel gebouwd na de oorlog kon passief vormgegeven worden omdat de norm was dat sociale zekerheid pas een laatste optie was. Werk kwam eerst. Omdat die normen – mede door het stelsel zelf – geërodeerd zijn, heeft het passieve stelsel zichzelf ondergraven. We

moeten nu het stelsel zodanig vormgeven dat (financiële) prikkels nu gaan doen wat vroeger de normen deden. Liefst zo effectief dat de prikkels ervoor zorgen dat een situatie ontstaat waarin de ideeën achter die prikkels (namelijk zelfredzaamheid) weer de norm worden.

Voorspellen is moeilijk, zeker als het de toekomst betreft. Daarom eindigen we dit artikel ook niet met een conclusie over de vermoedelijke weg die het socialezekerheidsstelsel zal gaan. Daarvoor is te veel onzeker en zijn veel ideeën nog te pril. Discussie is echter de start van elke verandering. In dit artikel zijn enkele aspecten belicht die daarbij een rol kunnen spelen. Duidelijk is dat er veel (nieuwe) wensen ten aanzien van het huidige stelsel bestaan en dat er andere stelsels denkbaar zijn. Hoe die eventuele aanpassingen er in concreto uit gaan zien, zal de toekomst leren. Verdere discussie is nodig.

Noten

- 1 Naar aanleiding van de viering van 100 jaar sociale zekerheid heeft SISWO een rapport uitgebracht onder de titel *Een Onzeker Bestaan*. De 'denktank Leijnse' heeft het rapport *Anders Omgaan met Zekerheid* het licht doen zien. Bovenberg heeft op uiteenlopende wijze aandacht gevraagd voor een herziening van het stelsel. De SER en politieke partijen (bijvoorbeeld het CDA met de rapporten *Sociaal en Zeker* en *De druk van de Ketel*) hebben initiatieven ontplooid specifiek rondom het levensloopbeleid.
- 2 Moreel gevaar vloeit in feite direct voort uit het principe van verzekeren. Immers, doordat men tegen eventuele inkomensschade verzekerd is, wordt de verzekerde gebeurtenis tot op zekere hoogte 'uitgelokt'. Deze gedragsreactie van verzekeren wordt moreel gevaar (*moral hazard*) genoemd.
- 3 Aan deze trends is in verschillende studies uitgebreid aandacht besteed, zie bijvoorbeeld CPB/SCP (2003) en Leijnse et al. (2002).
- 4 Het geschetste probleem kan zich ook bij werknemersverzekeringen voordoen, maar hangt dan niet in eerste instantie samen met de vergrijzingsproblematiek. Bij een verslechterende conjunctuur bijvoorbeeld neemt het aantal werklozen toe, waardoor de WW-premiebasis versmalt en het aantal WW'ers toeneemt. De oorzaak hiervan is echter conjunctureel en niet demografisch van aard.
- 5 De stelling dat maatschappelijke preferenties in Nederland de laatste jaren gewijzigd zouden zijn, is in diverse studies nader onderzocht, zie

- bijvoorbeeld WRR (2003).
- 6 Hiermee wordt bedoeld dat het totale welvaartsverlies van de premiebetalers groter is dan de totale welvaartswinst van de uitkeringsontvangers, zodat de uitgaven aan sociale zekerheid weggegooid geld zijn.
 - 7 In verzekeringen wordt vaak onderscheid gemaakt tussen (verzekeringstechnische) kanssolidariteit en herverdelende of subsidiërende solidariteit. Alle vormen van verzekeren kennen kanssolidariteit. Het gaat erom dat bij eenzelfde kans op optreden van het risico bij de verzekerden, pas achteraf kan worden vastgesteld wie van de verzekering gebruik heeft gemaakt en wie een nettobetaler is geweest. Bij kanssolidariteit is sprake van risicoverevening tussen gelijkwaardige groepen en van een relatie tussen de hoogte van het schaderisico en de premie (het equivalentiebeginsel). Als niet aan de voorwaarden is voldaan dat per risicogroep de premie verschillend is of dat de relatie tussen het schaderisico en de premie is doorbroken, is er sprake van herverdelende solidariteit, waarbij bij voorbaat al duidelijk is wie gemiddeld genomen nettobetaler of netto-ontvanger is. De herverdeling vindt plaats door het verstrekken van de uitkering of via de premiestelling (progressief of inkomensafhankelijk).
 - 8 Overigens geldt voor verzekeringen in het algemeen dat er veelal sprake is van asymmetrische informatie, oftewel, de verzekerde kan de kans dat het risico zich voordoet beter inschatten dan de verzekeraar. Omdat verzekeraars groepen met verschillende risico's niet of slechts tegen hoge kosten kunnen onderscheiden, is een gedifferentieerde premie op basis van risicoprofielen niet vast te stellen. Gebruiken verzekeraars om die reden een uniforme premie, dan zullen groepen met een laag risicoprofiel zich niet verzekeren (onderverzekering) omdat de gehanteerde premie hoger is dan de premie die past bij hun risicoprofiel. Voor groepen met een hoog risico is de premie juist relatief laag. Doordat een uniforme premie ertoe leidt dat uitsluitend groepen met een hoog risico zich verzekeren, wordt de verzekeringsbasis uitgehold (averechte selectie). Dit proces leidt er uiteindelijk toe dat op de private verzekeringsmarkt geen evenwicht bestaat (cf. Akerlof (1970)).
 - 9 Hierbij kan worden opgemerkt dat slechts private arrangementen zijn beschouwd die een sociaal doel dienen (gemeten aan de categorieën die Eurostat onderscheidt) en tevens een element van herverdeling bevatten. Daarmee wijken de cijfers af van die in tabel 2. Bovendien beperken de uitgaven in tabel 1 zich tot de terreinen sociale zekerheid en gezondheidszorg.
 - 10 Parametrische aanpassingen zijn aanpassingen in de uitkeringsparameters, zoals toetredingsvoorwaarden, hoogte en duur van de uitkering et cetera.
 - 11 Externe risico's zijn risico's die niet door het individu beïnvloed kunnen worden. In het geval van werkloosheid is bijvoorbeeld de conjuncturele situatie een extern risico. Een zelfgekozen risico is bijvoorbeeld het levenslooprisico. Of en wanneer iemand verlof opneemt, is afhankelijk van de individuele keuze.
 - 12 In de berekeningen is een overgangperiode van vijf jaar verondersteld. Gedurende die periode sparen werknemers al wel voor hun spaarfonds, maar blijft de oude collectieve werkloosheidsvoorziening van kracht.
 - 13 Hierbij moet worden opgemerkt dat in de berekeningen wordt uitgegaan van een gegevensbestand op basis van de bestaande werkloosheidsregelingen en dat geen rekening wordt gehouden met eventuele gedragsveranderingen. Door zulke gedragsveranderingen zal een deel van de instroom in de werkloosheid niet voorkomen en zal de gemiddelde duur van de werkloosheid korter zijn. Deze effecten zullen van invloed zijn op het aantal werknemers dat ooit te maken krijgt met een negatief saldo en het aantal werknemers dat de loopbaan met een negatief saldo beëindigt.
 - 14 De spaarpremie kan zodanig worden vastgesteld dat het totaal aan collectieve lasten (spaarpremie, lasten solidariteitsfonds en bijstand) gelijk is aan de huidige WW-lasten. De spaarpremie is dan 1,9 procent. Een hogere spaarpremie zorgt voor een geringer beroep op het solidariteitsfonds en de bijstand. Tegelijkertijd neemt het resterende spaarsaldo op 65-jarige leeftijd toe. Hiervan profiteren vooral hoger opgeleiden met een laag werkloosheidsrisico.
 - 15 Engbersen (1989) en Kroft, Engbersen & Schuyt (1989) hebben voor Nederland bijvoorbeeld beschreven hoe bepaalde 'culturen' van werkloosheid zijn ontstaan, mede als reactie op het bestaande socialezekerheidsstelsel.
 - 16 Padafhankelijkheid houdt in dat de mogelijkheden om het socialezekerheidsstelsel aan te passen afhankelijk zijn van het stelsel zoals dat op een bepaald moment bestaat. Oftewel: bepaalde aanpassingsrichtingen kunnen afgesloten zijn door eerder gemaakte keuzes betreffende de inrichting van het stelsel.

Literatuur

- Aarts, L. & P. de Jong (1999). *Op Zoek naar Nieuwe Collectiviteiten. Sociale Zekerheid tussen Prikels en Solidariteit*, Den Haag: Elsevier.
- Adema, W. (2001). *Net Social Expenditure*, OECD Working Papers no. 52, Parijs: OESO.
- Adema, W. & M. Einerhand (1998). *The Growing Role of Private Social Benefits, Labour Market and Social Policy*, Occasional Papers no. 32, Parijs: OESO.
- Akerlof, G. (1970). The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism,

- Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500.
- Arjano, R. M. Ladaïque, & M. Pearson (2001). *Growth, Inequality and Social Protection*, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers no. 51, Parijs: OESO.
- Aarts, L., P. de Jong & R. van der Veen (2002). *25 Jaar WAO Beleid en Onderzoek*, Den Haag: Elsevier.
- Balje, S., F. Leijnse & P. Oomens (2001). Pensioenpijlers als Verjonging voor de Sociale Zekerheid, *Economisch Statistische Berichten*, 496-499.
- Beer, P. de (2003). *The Big Trade-Off Revisited: Social Security versus Economic Efficiency in the 21st Century*, paper gepresenteerd tijdens het 10th International Research Seminar on Issues in Social Security, Sigtuna, Zweden.
- Bovenberg, L. (2002). Levensloop en Sociale Zekerheid, *Economisch Statistische Berichten*, 627-629.
- Butter, F. den & U. Kock (2000). Sparen in Plaats van Verzekeren, *Research Memorandum 2000-22*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- CPB/SCP (2003). *Sociaal Europa – Europese Verkenning 1*, Den Haag: Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Disney, R. (2000). *The Impact of Tax and Welfare Policies on Employment and Unemployment in OECD Countries*, IMF Working Paper WP/00/164, Washington: Internationaal Monetair Fonds.
- Engbersen, G. (1989). Cultures of Long-Term Unemployment in the New West, *The Netherlands Journal of Social Sciences*, 25, 75-96.
- Esping-Andersen, G. (1997). Welfare States at the End of the Century: The Impact of Labour Market, Family and Demographic Change. In OESO: *Family, Market and Community. Equity and Efficiency in Social Policy*, Parijs: OESO.
- Feldstein, M. & D. Altman (1998). Unemployment Insurance Savings Accounts, NBER Working Paper 6860, Cambridge (Mass.): NBER.
- Fölster, S. (1999). Social Insurance Based on Personal Savings, *Economic Record*, 75, 5-18.
- Fölster, S. (2001). An Evaluation of Social Insurance Savings Accounts, *Public Finance and Management*, 1, 420-48.
- Fouarge, D. (2003). Costs of Non-Social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policies - and the Cost of not Having them, Conference Paper.
- Freeman, R. (1995). The Large Welfare State as a System, *AEA Papers and Proceedings*, 82, 16-21.
- Koning, P. (1997). Social Protection. In CPB: *Challenging Neighbours*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Kroft, H., G. Engbersen & K. Schuyt (1989). *Een Tijd zonder Werk: een Onderzoek naar de Levenswereld van Langdurig Werklozen*, Den Haag: Ministerie van SZW.
- Leijnse, F., K. Goudswaard, J. Plantenga & J. van den Toren (2002). *Anders Denken over Zekerheid; Levenslopen, Risico en Verantwoordelijkheid*, Den Haag: Ministerie van SZW.
- Lindbeck, A. (1997). Incentives and Social Norms in Household Behaviour, *American Economic Review*, 87 (2), 370-377.
- Lindbeck, A. (2003). An Essay on Welfare State Dynamics, Working Paper No. 595, Stockholm: The Research Institute of Industrial Economics (IUI).
- Lindbeck, A., S. Nyberg & J. Weibull (2002). Social Norms and Welfare State Dynamics, Working Paper No. 585, Stockholm: The Research Institute of Industrial Economics (IUI).
- Mooij, R. de & P. Tang (2003). *Four Futures of Europe*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Okun, A. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington DC: The Brookings Institute.
- Oosenbrug, A., R. Akkerman, J. Roos, M. Fricke & J. Bouman (1999). *Private Verzekering van het Werkloosheidsrisico*, Rotterdam: Erasmus Finance & Insurance Centre.
- Orszag, J. & D. Snower (1997). Expanding the Welfare System: A Proposal for Reform. In: M. Buti, D. Franco & L. Pench (red.), *The Welfare State in Europe – Challenges and Reforms*, Edward Elgar.
- Rezwani, N. & P. Hendrix (2002). *Verplicht Sparen voor het Werkloosheidsrisico*, Den Haag: Ministerie van SZW.
- Teulings, C. (1997). Keuzevrijheid versus Solidariteit, *Economisch Statistische Berichten*, 961-5.
- Teulings, C., R. van der Veen & W. Trommel (1997). *Dilemma's van Sociale Zekerheid*, Den Haag: VUGA Uitgeverij BV.
- WRR (2003). *Waarden, Normen en de Last van het Gedrag*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.