Universiteit
Leiden
The Netherlands

Hoe moet de verzorgingsstaat worden gefinancierd?

Goudswaard, K.P.; Caminada, C.L.J.; Vording, H.

Citation
Goudswaard, K. P., Caminada, C. L. J., & Vording, H. (2004). Hoe moet de verzorgingsstaat worden gefinancierd? *Tijdschrift Voor Openbare Financiën*, *36*(6), 263-274. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/15479

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/15479

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

bron: K. Goudswaard, K. Caminada en H. Vording (2004), 'Hoe moet de verzorgingsstaat worden gefinancierd?', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 36 (nr. 6), pp. 263-274.

Hoe moet de verzorgingsstaat worden gefinancierd?

K.P. Goudswaard, K. Caminada en H. Vording*

Samenvatting
Inzicht in de omvang en de aard van heffingen kan van belang zijn voor de perceptie van burgers over de kosten van (collectieve) voorzieningen en – daarmee samenhangend – voor de economische gedragsreacties. In dit artikel wordt geanalyseerd wat de effecten kunnen zijn van het beter informeren van de burger over de heffingen die hij langs verschillende wegen betaalt en, waar relevant, over de tegenprestaties. Uit de theoretische en empirische literatuur komt naar voren dat werknemers premies meer zien als prijzen dan als belastingen wanneer er een duidelijke relatie wordt ervaren tussen premiebetaling en opgebouwde rechten. Daardoor zal de desbetreffende premie minder verstorende effecten hebben op de arbeidsmarkt. Op basis hiervan zouden hervormingen in de sociale zekerheid die leiden tot een rechtstreekser en zichtbaar verband tussen premiebetaling en tegenprestatie gunstige arbeidsmarkteffecten hebben. Voorstellen om de opbouwelementen in het stelsel van sociale zekerheid te versterken en spaarelementen te introduceren (in het kader van een driepijlermodel) sluiten hier bij aan.

Trefwoorden
financiering verzorgingsstaat, belastingillusie, economische effecten van heffingen, driepijlermodel

* De auteurs zijn werkzaam bij het Departement Fiscale en Economische Vakken, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden en fellows van het E.M. Meijers Instituut voor rechtswetenschappelijk onderzoek. Delen van dit artikel zijn ontleend aan een zojuist verschenen boek van de auteurs (Goudswaard, Caminada en Vording, 2004).

1. Inleiding

De wijze waarop arrangementen in de verzorgingsstaat worden gefinancierd is in economisch opzicht van belang. Belastingen en premies lokken allerlei gedragsreacties uit. Zo zullen werknemers en werkgevers via loon- en prijsvorming proberen om belastingen en premies af te wentelen op anderen. De mate waarin marktpartijen er in slagen om af te wentelen is afhankelijk van veel factoren (Stiglitz, 1988). Ook de vormgeving van arrangementen zou hierbij van invloed kunnen zijn. Zo kan het verschil uitmaken of de financiering van sociale zekerheid (vooral) plaats vindt via heffingen waarvan de hoogte geen relatie vertoont met de op te bouwen rechten en die soms weinig zichtbaar zijn, dan wel via bijdragen die gebaseerd zijn op actuariële principes. De vraag is of een duidelijk zichtbaar verband tussen de betaling van een heffing en de opbouw van bepaalde rechten, zoals premies voor een pensioenregeling, er toe leidt dat betrokkenen de desbetreffende heffing meer accepteren en er niet of in mindere mate sprake zal zijn van economisch schadelijke gedragsreacties. In dit artikel trachten we na te gaan of de literatuur aanknopingspunten biedt voor de beantwoording van deze vraag. Daartoe bespreken we in paragraaf 2 eerst het onderscheid tussen premies, belastingen en prijzen. Voorts betrekken we in paragraaf 3 de theorie van de belastingillusie in onze analyse. Veel burgers weten immers niet in welke mate zij bijdragen aan publieke voorzieningen. Daardoor kunnen de kosten van publieke voorzieningen en sociale verzekeringen worden onderschat. Dit kan tot gevolg hebben dat een toenemend beroep op zulke regelingen weinig aandacht krijgt. Vervolgens analyseren we in de paragrafen 4 en 5 de theoretische en empirische literatuur over de gedragsreacties op – verschillende – heffingen en prijzen. Is de aard van de heffing van belang voor wat betreft de arbeidsmarkteffecten? In paragraaf 6 schetsen we een perspectief op de financiering van de verzorgingsstaat in de toekomst. Paragraaf 7 sluit af met enkele conclusies.

2. Belastingen, premies en prijzen

Slechts een deel van de inhoudingen in de loonsfeer zijn te beschouwen als belastingen, die werknemers ervaren als verminderingen van hun koopkracht zonder dat daar direct iets tegenover staat. Voor een echte belasting als de loonbelasting is dat duidelijk. Tegenover het betalen van loonbelasting staan wel overheidsvoorzieningen, maar er is geen rechtstreekse band tussen betalen en genieten. De sociale-verzekeringspremies berustten traditioneel op een andere gedachte: tegenover de premie staat een aanspraak. Hierbij is het onderscheid tussen de premies werknemersverzekeringen en de premies volksverzekeringen relevant.[1] Bij werknemersverzekeringen is het equivalentiebeginsel van toepassing; daarbij is er een relatie tussen premiebetaling en verzekerd risico. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat zowel de uitkering als de premie worden afgeleid van het laatst verdiende loon. Ook toetsen op het arbeidsverleden (dan wel de leeftijd) versterken de band tussen premiebetaling en aanspraken. Bij de volksverzekeringen domineert het solidariteitsbeginsel; er bestaat niet of nauwelijks een verband tussen de hoogte van de

1 Goudswaard, De Kam en Sterks (2000), 97-98.

uitkering en de in het verleden betaalde premies.[2] Daarom worden de premies volksverzekeringen in de praktijk al lang niet meer onderscheiden van de (loon)belasting, noch in het sociaal-economisch beleid, noch vermoedelijk in de beleving van de werknemer.
Naarmate echter verzekeringen meer aan het marktmechanisme worden overgelaten, lijkt het aannemelijk dat de corresponderende premies worden gezien als de prijs voor een duidelijke tegenprestatie. Denkbaar is dat hierbij verschillende factoren van belang zijn: zowel concurrentie tussen aanbieders als keuzevrijheid van de afnemers. Eén en ander is samen te vatten in het beeld van een glijdende schaal.

Schema 1 Belastingen, premies en prijzen

	Belastingen	Sociale premies		Prijzen
Betaling	Gedwongen betaling o.g.v. wettelijke regel	Gedwongen betaling o.g.v. wettelijke regel	Betaling op grond van (collectieve) arbeids-overeenkomst; beperkte individuele keuzevrijheid	Vrije keuze consument
Tegenprestatie	Niet rechtstreeks	Min of meer rechtstreeks maar meestal niet gelijkwaardig	Rechtstreeks, min of meer gelijkwaardig	Rechtstreeks en gelijkwaardig

Tegenover de zuivere belasting, die geen rechtstreeks tegenprestatie oplevert en (dus) gedwongen wordt opgelegd, staat de zuivere prijs, die een individu vrijwillig betaalt voor een tegenprestatie die hij kennelijk het geld waard acht. Daartussen liggen mengvormen, waarin de mate van dwang kan afnemen naarmate de band tussen betaling en tegenprestatie duidelijker is. Gedwongen participatie (bijvoorbeeld onder een CAO) geeft vrijwel onvermijdelijk een zeker 'belasting'-karakter aan de betrokken betalingen, en wel om twee redenen. In de eerste plaats worden werknemers onder een regeling gebracht die zelf, om welke reden dan ook, van deelname zouden willen afzien. Daarnaast opent het dwangkarakter de mogelijkheid om ex ante herverdeling ofwel solidariteit in de regeling te introduceren, zodat de regeling voorzienbaar voor sommigen voordelig uitpakt ten koste van anderen.[3]
Daarnaast kunnen zowel wettelijke sociale verzekeringen als aanvullende CAO-regelingen ook om een andere reden een belastingkarakter hebben. Als regel is de juridische afdwingbaarheid van individuele uitkeringsrechten hier immers afhankelijk van de continuïteit van regelingen. Wordt een regeling beperkt of afgeschaft, dan kunnen 'opgebouwde rechten' illusoir blijken.

3. Belastingillusie

De 'glijdende schaal' van schema 1 verbergt een mogelijk belangrijk onderscheid tussen inhouding in de loonsfeer en rechtstreekse betaling door de werknemer. Maakt het verschil of

2 Het recht op AOW wordt wel in jaarlijkse stappen tussen het 15e en het 65e levensjaar opgebouwd, maar óf wordt opgebouwd hangt uitsluitend af van de vraag of men gedurende deze periode ingezetene van ons land was en niet van de vraag of men premie betaalt.
3 Elke verzekering herverdeelt ex post, namelijk van degenen die niet door het verzekerde risico zijn getroffen naar degenen die dat wel is overkomen.

een werknemer voor een verzekering betaalt via zijn bankrekening, of door inhouding op het loon? Afgezien van de allocatie van administratieve lasten gaat het hier om de vraag of de werknemer zich voldoende realiseert welke bedragen op zijn loon worden ingehouden, en om welke redenen. Ontleent de werknemer minder informatie aan zijn loonstrookje dan aan zijn bankafschriften?
We komen daarmee terug bij de vraag wat burgers weten over de belastingen die zij betalen. De economische hypothese van de belastingillusie zegt dat de burger de hoogte van de belastingen onderschat vanwege de wijze waarop ze worden geheven. In de moderne verzorgingsstaat verloopt de belasting- en premieheffing tamelijk geruisloos, voornamelijk via ondernemers/werkgevers. De werknemer/consument 'ziet' slechts een beperkt aantal heffingen, zoals de onroerendezaakbelasting en de motorrijtuigenbelasting. Belangrijke heffingen als de belasting op toegevoegde waarde en de vennootschapsbelasting worden geheven van ondernemers; de inkomstenbelasting is voor veel belastingplichtigen voornamelijk zichtbaar als een mogelijkheid om geld van de fiscus te krijgen – geld dat men niet actief 'zelf' heeft betaald.
Overigens is het verschijnsel belastingillusie in de economische theorie niet eenvoudig te verklaren. Het neo-klassieke mensbeeld berust immers op de veronderstelling van rationaliteit. Economische agenten zullen dus het verwerven van informatie slechts achterwege laten voorzover de kosten van het verwerven van die informatie hoger zijn dan de baten.
Het loonstrookje is (zeer) ten dele te zien als een poging van de wetgever om de belastingillusie te doorbreken. Tegelijk is dan de vraag of de werknemer inderdaad informatie ontleent aan zijn loonstrookje. De meeste loonstrookjes lijken niet ontworpen met het oog op leesbaarheid, maar komen eerder voort uit de werkprocessen van de loonadministratie. Een 'gebruikersvriendelijk' loonstrookje zou de werknemer snel inzicht moeten kunnen geven in de aard van de verschillende inhoudingen op zijn loon. Dat betreft niet alleen de wijze waarop de ingehouden bedragen zijn berekend, maar ook de prestaties en rechten die tegenover die betalingen staan.

Zoals hiervoor opgemerkt, is de lastendruk in Nederland voor de gemiddelde werknemer grotendeels onzichtbaar. Het is een belangwekkende vraag of de Nederlandse verzorgingsstaat bij meer kostenbewustzijn wel in de huidige omvang zou kunnen bestaan. De burger kan immers slechts geïnformeerde keuzen maken voor publieke voorzieningen als hij de kosten van die voorzieningen ten volle kent dan wel voelt. Is aan die voorwaarde niet voldaan, dan wordt de kostprijs van publieke voorzieningen onderschat in vergelijking tot de prijs van marktgoederen. Een te grote publieke sector zal het gevolg zijn.
Daarbij zij echter aangetekend dat de burger ook de baten van de verzorgingsstaat niet goed kan overzien, en wellicht onderschat. Het meer zichtbaar maken van individuele bijdragen kan dan juist leiden tot een te kleine publieke sector.[4] Als tegenwicht zouden dan in elk geval ook de individuele baten van de verzorgingsstaat zichtbaar moeten worden gemaakt, zodat de burger tot een afweging in staat wordt gesteld.[5]
Historisch is de opvatting dat de burger zijn belastingen moet kennen zeker van belang geweest.

4 Dat is de achtergrond van Galbraiths bekende beeld van 'private prosperity and public poverty': de burger krijgt via reclame voortdurend informatie over de mogelijke baten van private goederen, maar krijgt (te) weinig inzicht in de mogelijke baten van publieke goederen.
5 Onderzoek van Blumenthal, Christian en Slemrod (2001) laat overigens zien dat het voorlichten van burgers over de besteding van overheidsgeld geen duidelijk effect heeft op de bereidheid tot belasting betalen.

De achtergrond van die traditionele opvattingen is dat de staat geen vanzelfsprekend recht heeft om met belasting- (c.q. premie-)heffing private eigendomsrechten aan te tasten. Die rechten bestaan dan wellicht niet van nature, maar ze zijn wel de meest efficiënte oplossing voor de 'Tragedy of the Commons' die ontstaat bij gemeenschappelijk eigendom. Waar eigendomsrechten onvoldoende zijn omschreven dreigt het risico van overexploitatie. De individuele gebruiker geniet de volle baten van gebruik, maar draagt slechts een (klein) deel van de kosten van het overmatig gebruik door allen. Wat vroeger gold voor gebruik van gemeenschappelijke weidegrond, laat zich tegenwoordig toepassen op tal van regelingen in de verzorgingsstaat. Toekennen van private eigendomsrechten leidt tot efficiënter gebruik, hetgeen een marktgeoriënteerde samenleving rechtvaardigt waarin de overheid een beperkte plaats toekomt. Zichtbaarheid van de belasting- en premieheffing kan in deze opvattingen instrumenteel zijn voor het begrenzen van de fiscale machtsuitoefening door de staat – een standpunt dat in de voornamelijk Amerikaanse 'minimal state'-traditie duidelijk aanwezig is.[6]

Dit primaat van het private eigendomsrecht past niet naadloos bij de verzorgingsstaat, die actieve herverdeling van welvaart beoogt. Dat private eigendom en inkomensherverdeling verenigbaar zijn, is aangetoond door John Rawls (1999). Hij betoogt dat burgers, indien zij worden geleid door verlicht (in plaats van beperkt) eigenbelang, hun eigendomsrechten ondergeschikt maken aan de bescherming van de zwaksten in de samenleving. Zij houden dan immers elk voor zich rekening met de mogelijkheid dat zij zelf tot de zwaksten kunnen gaan behoren. Dat brengt hen er toe om in te stemmen met een sociaal contract dat er in voorziet om de positie van de zwaksten in de samenleving te optimaliseren. Een in deze context interessante implicatie van Rawls' werk is dat belastingillusie nastrevenswaardig zou kunnen zijn.[7] Wanneer het doel van de overheid is om de positie van de zwaksten zo veel mogelijk te verbeteren, kan het alleen maar behulpzaam zijn wanneer de rijkeren zo weinig mogelijk merken van de belastingen die zij betalen. Rawls' opvatting van sociale rechtvaardigheid heeft natuurlijk geleid tot een omvangrijke – en nog voortdurende – discussie en alternatieve gezichtspunten. Zo heeft Ronald Dworkin (2000) aangevoerd dat verlichte burgers niet zouden kiezen voor maximale 'verzekering' tegen het risico dat zij de tot de zwaksten in de samenleving kunnen gaan behoren. In plaats daarvan zouden zij kiezen voor een stelsel van 'gelijke kansen'. De samenleving, in de vorm van de staat, moet dan zo goed mogelijk zorgen voor gelijke kansen van alle burgers. Een niet-reparabel tekort aan kansen – bijvoorbeeld door aangeboren arbeidsongeschiktheid – moet financieel worden gecompenseerd, maar voor het overige geldt: als de wedstrijd eerlijk was, is de uitslag ook eerlijk. Herverdeling van door eigen inspanning behaalde resultaten is, gegeven gelijke startkansen, dan ook niet aanvaardbaar. Ook Dworkin's werk levert dus een synthese op waarin burgers vrijwillig een begrensde beperking van eigendomsrechten aanvaarden terwille van herverdeling.
Het antwoord op de vraag of belastingillusie ten principale wenselijk is dan wel vermeden zou moeten worden, is dus slechts te vinden binnen de context van rivaliserende visies op de juiste (rechtvaardige) inrichting van de samenleving en de rol van de staat en de burger in die samenleving. Dat neemt niet weg dat een streven naar wat meer transparantie, dus minder

6 Vergelijk Nozick (1974) en Brennan en Buchanan (1980).
7 Rawls zelf trekt deze conclusie niet. Hij volgt de in de politieke filosofie gebruikelijke weg: het is beter om burgers te belasten naar het beslag dat zij op schaarse goederen leggen (consumptiebelasting) dan naar hetgeen zij aan de maatschappelijke welvaart bijdragen (inkomstenbelasting).

belastingillusie, op meer pragmatische gronden is te verdedigen. De reden daarvoor ligt in de aard van de politieke besluitvorming in een verzorgingsstaat; Lindbeck (2003) geeft een recent overzicht van de relevante literatuur en argumenten. De moeilijkheid is dat in het politieke besluitvormingsproces de (maatschappelijke en/of individuele) baten van specifieke overheidsvoorzieningen meer aandacht krijgen dan de kosten in de vorm van hogere belastingen.

De zichtbaarheid van heffingen is geërodeerd door heffingstechnieken, zoals inhouding bij de werkgever, die de gemiddelde werknemer buiten schot laten. Daarmee blijft onduidelijk in hoeverre de instituties (en geldstromen) van de Nederlandse verzorgingsstaat berusten op solidariteit, op eigenbelang, of op ondoorzichtigheid. Een meer systematische overweging van argumenten zou tot de conclusie kunnen leiden dat de burger beter geïnformeerd moet worden over de heffingen die hij langs verschillende wegen betaalt.

4. Wie draagt de belastingen?

De wetgever heeft doorgaans uitgesproken opvattingen over de vraag wie een bepaalde heffing dient te dragen. Zo gaat hij er van uit dat de loonbelasting drukt op werknemers, en de belasting op toegevoegde waarde op consumenten, al wordt in beide gevallen een ander (de werkgever/ondernemer) aangeslagen. Hier wordt dus volledige afwenteling verondersteld, namelijk van degene die betaalt naar degene die geacht wordt de belasting te dragen. In andere gevallen – zoals de inkomstenbelasting over winst en over vermogensinkomsten – neemt de wetgever daarentegen aan dat degene die betaalt tevens de belasting draagt.
De overheid heeft echter geen greep op de afwenteling van belastingen, die is immers een zaak van marktwerking. Heffingen veroorzaken een wig tussen kostprijs en opbrengst. De marktpartij die daarvoor het minst gevoelig is, draagt het grootste deel van de belasting.
Het gaat daarbij om de prijsgevoeligheid van de vraag naar arbeid en het aanbod van arbeid.[8] Meer in het algemeen is het aannemelijk dat, in een kleine open economie, belastingen op de mobiele productiefactor kapitaal grotendeels worden gedragen door minder mobiele werknemers en consumenten. Men denke daarbij aan belastingen naar de winst, maar in beginsel evengoed aan het werkgeversaandeel in werknemersverzekeringen. In zoverre kunnen de afwentelingsveronderstellingen van de wetgever dus in feite onjuist blijken.
De economische effecten van belasting- en premieheffing zijn uiteraard slechts aan de marge empirisch te onderzoeken. De vraag hoe de welvaart in de samenleving verdeeld zou zijn indien er geen belastingen (en geen overheid) waren, is niet te beantwoorden. We kunnen alleen kijken wat er in de economie gebeurt bij een doorgaans kleine verandering in belasting- en premiedruk. Er is veel onderzoek gedaan naar belastingafwenteling. De OECD Jobs Study geeft een overzicht van econometrische, empirische studies.[9] De meeste onderzoeken leiden tot de conclusie dat er een positief verband bestaat tussen de hoogte van de belastingen (de wig) en de reële lonen. Met andere woorden, er vindt een zekere mate van afwenteling op werkgevers plaats. De mate waarin dat gebeurt verschilt sterk per land. Dat is niet verwonderlijk, want de vraag wie uiteindelijk de

8 De meeste studies concluderen dat de arbeidsaanbodelasticiteit van werkende mannen laag is; voor vrouwen (vermoedelijk beter: voor tweede inkomens in een huishouden) en voor ontvangers van sociale uitkeringen worden grotere effecten gevonden (Gelauff en Graafland, 1994, 102-106).
9 OECD (1995), 247.

belastingen draagt hangt sterk samen met de flexibiliteit van de arbeidsmarkt in een land. Als er sprake is van een sterke invloed van de vakbonden op de loonvorming kan er zelfs afwenteling plaatsvinden als het individuele arbeidsaanbod inelastisch is.[10] Door de invloed van de vakbonden wordt het geaggregeerde arbeidsaanbod elastischer.
Empirisch onderzoek voor Nederland van Muysken en Van Veen (1997) en Muysken et al (1999) suggereert dat werkgeverslasten worden gedragen door werkgevers, terwijl werknemerslasten inzet zijn van loononderhandelingen (en daarin eveneens tot hogere loonkosten kunnen leiden). Onderzoekers van het Internationale Monetaire Fonds (IMF, 1999) concluderen in lijn daarmee voor Nederland dat elke euro waarmee de belastingen en premies stijgen, leidt tot een toeneming van de arbeidskosten met 70 cent. Met andere woorden, slechts 30 procent van de lastenstijging drukt op de werknemer. Nickell zette recentelijk een aantal studies op een rij en komt voor Nederland op een iets lagere gemiddelde afwenteling van 50 procent.[11] Vanzelfsprekend zijn deze schattingen afhankelijk van de situatie op de arbeidsmarkt, en daarmee tijdgebonden. Zo concludeert Knoester (1998) dat afwenteling door werknemers vooral in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw plaatsvond, terwijl werknemers daarna, vanwege de hogere werkloosheid, stijgingen van collectieve heffingen veel meer ten laste van hun netto loon moesten nemen.

5. Prijzen in plaats van belastingen?

Het is aannemelijk dat premies door de werknemer anders worden ervaren naar gelang ze meer het karakter hebben van een belasting dan wel van een prijs. Indien de werknemer zelf de keuze kan maken of, bij wie en in welke mate hij zich kan verzekeren, is de corresponderende premie immers een gewone inkomensbesteding. Zo stelt Barr: 'If workers discount future benefits entirely, contributions are equivalent to an income tax; but where future benefits are perceived as actuarial, contributions are not a tax but simply the price of insurance which, like any other price, has few distortionary effects'.[12] Lindbeck ziet in het vervangen van belastingen door prijzen een belangrijke hervormingsstrategie voor de verzorgingsstaat: 'In order to make the actuarially calculated fees as conspicuous as possible to the individual, the individual and not just the firm should, to a considerable extent, pay such fees'. En: '…if social security benefits are actuarially fair on the margin, and the fees are based on marginal costs, then marginal tax wedges in these (welfare state) systems would, in principle, be eliminated'.[13] Ook Aaron betoogt dat als de werknemer een duidelijke relatie ziet tussen premiebetalingen en opgebouwde rechten, deze premie eigenlijk het karakter heeft van een prijs en niet van een belasting.[14] Preciezer gezegd: het belastingelement is gelijk aan het verschil tussen de betaalde premie en de waarde die de werknemer hecht aan de daarmee verkregen aanspraak.[15] Aannemelijk is dan dat dergelijke premies minder verstorende effecten op de arbeidsmarkt hebben dan belastingen.

10 Alesina en Perotti (1997), 922.
11 Nickell (2003), 13.
12 Barr (1992), 772.
13 Lindbeck (1994), 7 en 11.
14 Aaron (1982), 54 e.v.
15 *Cf.* Summers (1989).

Of werknemers premies ervaren als belastingen dan wel als prijzen, blijkt in beginsel uit hun gedragsreacties. Reageert het arbeidsaanbod op veranderingen in premiedruk alsof het belastingen zijn? De OECD Jobs Study concludeert opgrond van verschillende empirische onderzoeken dat veranderingen in de belastingmix hoogstens een beperkt effect hebben op de arbeidskosten en de werkgelegenheid.[16] Dat suggereert dat sociale premies niet duidelijk minder afgewenteld worden dan belastingen. De OECD heeft hierbij echter alleen gekeken naar premies die als belastingen kunnen worden beschouwd. Zoals hierboven betoogd kan de situatie anders zijn wanneer het gaat om premies die worden betaald voor een rechtstreekse en zichtbare tegenprestatie.
Amerikaans onderzoek naar het effect van secundaire arbeidsvoorwaarden als moederschapverlof op de loonkosten geeft de verwachte uitkomsten: zulke voorzieningen worden volledig verwerkt in een lager netto loon voor de betrokken werknemers (Gruber, 1994).

Een belangrijke vraag waaraan in de literatuur veel aandacht is besteed betreft de gedragsreacties op pensioenpremies. Zien werknemers hogere pensioenpremies als de prijs voor hogere eigen aanspraken, zodat ze hun privé-besparingen reduceren?[17] Een overzicht van Barr laat zien dat de uitkomsten van empirisch onderzoek verdeeld zijn.[18] In een bekend artikel vond Feldstein (1974) dat (publieke) pensioenvoorzieningen tot een forse verdringing van particuliere besparingen leiden. Deze conclusie is echter niet bevestigd in latere onderzoeken.[19] Dit zou kunnen wijzen op risicomijdend spaargedrag, maar zou er ook op kunnen duiden dat het publieke vertrouwen in de continuïteit van sociale verzekeringen laag is. Recent onderzoek voor Nederland laat echter weer wel zien dat de introductie van de AOW heeft geleid tot lagere besparingen (Euwals, 2004).
Disney (2004) rapporteert in een recent paper over een uitvoerig empirisch onderzoek in een groot aantal landen naar de economische effecten van pensioenpremies. Hij maakt daarbij onderscheid tussen een belastingcomponent in de premie en een spaarcomponent, waartegenover de opbouw van individuele rechten staat. Disney concludeert dat naarmate de spaarcomponent in de premie groter is, ofwel naarmate het systeem meer 'actuarieel fair' is, de schadelijke economische effecten van de premieheffing geringer zijn.
Het is goed denkbaar dat niet alleen individuele werknemers, maar ook collectieve-loononderhandelaars verband leggen tussen heffingen en voorzieningen. Een onderzoek van Ooghe et al (2003) toetst de hypothese dat in collectieve loononderhandelingen heffingen met een duidelijk herkenbare tegenprestatie meer voor rekening van werknemers blijven dan algemene fiscale lasten. Zij maken gebruik van data voor een groot aantal Europese landen, en vinden daarin steun voor hun hypothese. Vakbonden zouden dus eerder geneigd zijn om lastenstijgingen te laten doorwerken in netto loonoffers naarmate daartegenover een herkenbaarder voorziening voor werknemers staat.
Al met al bestaat er in de internationale literatuur wel steun voor hervormingen van de sociale zekerheid die tot een rechtstreekser verband tussen premiebetaling en tegenprestatie leiden.

16 OECD (1995), 275.
17 In het bijzonder is de vraag of kapitaaldekking een ander effect heeft op de private besparingen dan een omslagstelsel.
18 Barr (1992), 773.
19 Een recent empirisch onderzoek voor het VK concludeert dat veranderingen in het flat rate basispensioen geen duidelijk effect hebben op privé-besparingen, terwijl veranderingen in de opzet van loongerelateerde aanvullende verzekering een negatief effect hebben. Een verhoging van uitkeringsrechten leidt dus in het eerste geval niet, in het tweede geval wel tot een vermindering van privé-besparingen. Zie Attanasio en Rohwedder (2001).

6. Premieheffing in de toekomst

De wijze waarop de premieheffing in de toekomst zal plaatsvinden hangt vanzelfsprekend sterk samen met de ontwikkeling van het sociale stelsel. Het sociale stelsel zal de komende decennia sterk worden beïnvloed door een aantal trends (Caminada en Goudswaard, 2003; Tweede Kamer, 2004-2005). Zeer belangrijk is vanzelfsprekend de vergrijzing van de bevolking en de consequenties daarvan voor de houdbaarheid van het stelsel. Voorts groeit het besef dat het huidige stelsel niet voldoende aansluit bij een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, zoals individualisering, veranderende arbeidspatronen en meer gevarieerde levenslopen. Naast de oude sociale risico's (zoals werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) zouden de nieuwe sociale risico's (zoals inkomensderving wegens zorgactiviteiten of scholing) een plaats kunnen krijgen in het stelsel. Daarbij zijn de begrippen extern risico en beïnvloedbaar risico van belang (Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, 2001). Het huidige stelsel gaat sterk uit van externe risico's, die iemand als het ware overkomen. De sociale verzekeringen hebben dan ook het karakter van risicoverzekeringen. In de werkelijkheid zijn risico's dikwijls voor een deel extern, maar ook voor een deel beïnvloedbaar. Dat laatste geldt zelfs in sterke mate voor de nieuwe sociale risico's. Dergelijke voorzienbare en tot op zekere hoogte beïnvloedbare risico's zijn moeilijk verzekerbaar. Verder is van belang dat risico's van inkomensverlies ook beter binnen huishoudens kunnen worden opgevangen, vanwege het grote aantal tweeverdieners en vanwege de welvaartsgroei.
Een modern sociaal stelsel moet enerzijds meer mogelijkheden bieden om de individuele levensloop vorm te geven, maar anderzijds ook meer prikkels bieden om risico's te beheersen en om te investeren in het eigen menselijk kapitaal door middel van het bijhouden en vergroten van kennis en vaardigheden.
Deze uitgangspunten zouden vorm kunnen krijgen in een stelsel met een andere verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij sprake is van een combinatie van verzekeren en sparen. In dit verband zijn onder meer voorstellen gedaan door Leijnse et al (2002).[20] Zij pleiten voor een stelsel met meer geïntegreerde arrangementen, met een opbouw langs dezelfde lijnen als het pensioenstelsel. Dat wil zeggen een stelsel bestaande uit drie pijlers, met een bij hogere pijlers afnemende mate van solidariteit en toenemende mate van keuzevrijheid. De eerste pijler biedt een generieke basisdekking met maximale solidariteit en publieke verantwoordelijkheid. Deze dekking heeft voornamelijk betrekking op externe risico's. Maar de eerste pijler kan ook een dekking geven voor zelfgekozen risico's, voor zover sprake is van een duidelijk maatschappelijk nut.
In de tweede pijler gaat het hoofdzakelijk om individuele spaarrekeningen (naast mogelijk ook verzekeringen). De individuele besparingen kunnen worden aangewend bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid (al dan niet in aanvulling op een uitkering in de eerste pijler), zorgverlof, onderwijs en scholing, en pensioen. Door gebruik te maken van individuele spaartegoeden worden de prikkels voor arbeidsdeelname versterkt. Perioden van non-participatie leiden immers tot een afname van het spaartegoed en daarmee ook tot een afname van het toekomstig inkomen bij verlof, pensioen en zo meer.
De tweede pijler bevat een combinatie van oude en nieuwe risico's. Dat is van belang, want daartussen kan een verband bestaan. Zo kunnen investeringen in scholing bijdragen aan de preventie

20 Zie ook Bovenberg (2002). Ook in de internationale literatuur worden meer en meer pleidooien gehouden voor de introductie van spaarsystemen in de sociale zekerheid; zie bijvoorbeeld Bovenberg en Sørensen (2004), Feldstein en Altman (1998), Fölster (2001) en Orszag en Snower (1999).

van werkloosheid. En het opnemen van verlof kan bijdragen aan de preventie van overbelasting en daardoor van mogelijke arbeidsongeschiktheid of het voortijdig verlaten van de arbeidsmarkt. De spaarrekeningen kunnen op collectief niveau worden georganiseerd (per CAO of bedrijfstak). Dat maakt het mogelijk om solidariteitselementen in te brengen, hetgeen schaalvoordelen kan bieden. De overheid biedt enige ondersteuning in de tweede pijler vanwege de collectieve belangen die aan de orde zijn (bevordering van de arbeidsparticipatie, ontwikkeling van menselijk kapitaal en ruimte voor zorg). Die ondersteuning kan langs fiscale weg plaatsvinden door middel van toepassing van de omkeerregel (premie aftrekbaar, opname belast) en/of door middel van heffingskortingen bij opname uit het spaarfonds. De nieuwe levensloopregeling past goed binnen een dergelijke structuur en zou een (bescheiden) aanzet kunnen zijn voor de vorming van een tweede pijler.
Tenslotte bevat de derde pijler de volledig individuele spaar-en verzekeringsvormen.
Een dergelijk model laat nog diverse vragen onbeantwoord, maar biedt goede mogelijkheden om te komen tot een beter houdbaar sociaal stelsel.

Hoe zou de financiering van een dergelijk stelsel moeten worden geregeld? De eerste pijler zou kunnen worden gefinancierd uit één (inkomensafhankelijke) premie of – en dat verdient wellicht de voorkeur – uit de algemene middelen. Het gaat immers om een generieke regeling op basis van het solidariteitsbeginsel en met publieke verantwoordelijkheid. Er is geen sprake van een rechtstreekse tegenprestatie. Wanneer de eerste pijler wordt gefinancierd uit de algemene middelen kunnen de kosten van de desbetreffende uitkeringen niet meer afzonderlijk worden gezien op het loonstrookje. Dat is in dit geval minder bezwaarlijk, aangezien de eerste pijler met name de niet-beïnvloedbare risico's dekt, en het belang van herkenbaarheid en kostenconfrontatie dus minder groot is. Financiering uit de algemene middelen draagt in ieder geval bij aan eenvoud en vermindering van administratieve lasten, zowel aan de kant van de inhoudingsplichtige werkgevers als aan de kant van de heffingsplichtige burgers.
Bij de financiering van de tweede pijler gaat het (hoofdzakelijk) om de voeding van de individuele spaarfondsen. De spaarpremie daarvoor kan verschillende vormen aannemen, variërend van een verplichte en inkomensafhankelijke heffing tot een vrijwillige nominale inleg. Een verplichte heffing voorkomt free-ridergedrag. Als de inleg vrijwillig is zouden sommigen wellicht te weinig inleggen, onder de veronderstelling dat de overheid wel inspringt als de gespaarde middelen tekortschieten, bijvoorbeeld in geval van langdurige werkloosheid. Dat is een belangrijke reden waarom in sommige voorstellen de premie in een sociaal spaarsysteem verplicht is.[21] Een verplichte en inkomensafhankelijke premie maakt het ook mogelijk om solidariteitselementen in de tweede pijler in te brengen, zoals in het huidige pensioenstelsel in de tweede pijler. Dat kan inkomenssolidariteit zijn, of risicosolidariteit binnen de te vormen collectiviteit.[22] Een verplichte premie zou echter ook één op één in het individuele spaarfonds kunnen worden gestort, dat wil zeggen zonder solidariteitselement. In dat geval zou de verplichtstelling berusten op paternalistische overwegingen. In deze variant, en vanzelfsprekend ook bij een vrijwillige premie, is sprake van een rechtstreekse en goed zichtbare tegenprestatie. Negatieve economische gedragsreacties, zoals afwenteling van de premie op de werkgever, liggen dan veel minder voor de

21 Zie Fölster (2001), 428.

22 Het inbrengen van solidariteitselementen verdraagt zich echter niet goed met volledige keuzevrijheid ten aanzien van het wel of niet deelnemen aan de regeling (opting out). Daarentegen kunnen collectieve spaarregelingen met solidariteitselementen wel keuzemogelijkheden bieden ten aanzien van de te dekken risico's en de omvang van die dekking, zoals bij flexibele pensioenregelingen het geval is.

hand dan bij een systeem met herverdeling. Overigens zijn ook gemengde varianten denkbaar, bijvoorbeeld een verplichtstelling tot een bepaalde – al dan niet inkomensgerelateerde – minimuminleg en daarboven vrijwillige bijdragen.
Welk karakter de spaarpremie ook zal hebben, het zou uiteindelijk wellicht om één integrale inleg kunnen gaan. In het driepijlermodel gaat het immers om een geïntegreerde benadering van de diverse sociale risico's. Deze spaarpremie zou dan terug te vinden moeten zijn op het loonstrookje. Inhouding zal het beste door werkgevers kunnen plaatsvinden. Dat vergroot de doelmatigheid van de uitvoering (in vergelijking met een groot aantal individuele aanslagen of rekeningen). Bovendien zullen werkgevers naar verwachting in veel gevallen binnen een collectiviteit een bijdrage leveren aan de financiering van de spaarfondsen in de tweede pijler (vergelijk de huidige werkgeversbijdrage aan de pensioenpremie).[23]
Reeds thans, maar zeker in een systeem als hierboven geschetst, is het van groot belang dat burgers actuele overzichten krijgen van hun aanspraken op diverse uitkeringen en andere regelingen en dat zij goed kunnen zien welke alternatieve keuzes zij kunnen maken ten aanzien van verzekerings- en spaarvormen en andere (collectieve) voorzieningen. Wij verwijzen in dit verband naar een recent rapport van de Sociale Verzekeringsbank (2004), waarin verschillende opties in deze richting worden onderzocht.

7. Conclusie

De zichtbaarheid en de aard van heffingen kunnen van belang zijn voor wat betreft de perceptie van burgers ten aanzien van de kosten van (collectieve) voorzieningen en – daarmee samenhangend – van de economische gedragsreacties. De economische theorie van de belastingillusie zegt dat de burger de hoogte van heffingen onderschat vanwege de wijze waarop die worden geheven (via inhoudingen). De klassieke opvatting is dat de burger zijn belastingen moet kennen, mede omdat de staat geen vanzelfsprekend recht heeft om met heffingen private eigendomsrechten aan te tasten. Deze opvatting past echter weer niet goed bij een verzorgingsstaat die een actieve herverdeling van inkomen beoogt. Een zekere mate van belastingillusie zou daarvoor wellicht nodig zijn. Wij betogen echter dat het beter informeren van de burger over de heffingen die hij langs verschillende wegen betaalt op pragmatische gronden de voorkeur verdient. Dat heeft ook te maken met de gedragsreacties. Zo kan het verschil uitmaken of de financiering van sociale zekerheid (vooral) plaats vindt via heffingen waarvan de hoogte geen relatie vertoont met de op te bouwen rechten, dan wel via bijdragen die gebaseerd zijn op actuariële principes en waarbij sprake is van een herkenbare opbouw van rechten. Op grond van de theoretische literatuur kan inderdaad worden betoogd dat als de werknemer een duidelijke relatie ervaart tussen premiebetaling en opgebouwde rechten, de premie meer gezien zal worden als een prijs in plaats van een belasting. Daardoor zal de desbetreffende premie minder verstorende effecten hebben op de arbeidsmarkt, zoals vermindering van het arbeidsaanbod en afwenteling op de werkgever, waardoor de reële loonkosten stijgen. Diverse empirische onderzoeken die wij hebben geanalyseerd geven steun voor deze hypothese. Op basis hiervan

23 Wanneer de omkeerregel wordt gehanteerd zal de spaarpremie voor de tweede pijler het beste verrekend kunnen worden met de door de werkgever ingehouden loonbelasting. Voor zelfstandigen, waarvoor ook een tweede pijler zou moeten bestaan, vindt verrekening met de inkomstenbelasting plaats.

zouden hervormingen in de sociale zekerheid die leiden tot een rechtstreekser verband tussen premiebetaling en tegenprestatie gunstige arbeidsmarkteffecten hebben. Voorstellen om de opbouwelementen in het stelsel van sociale zekerheid te versterken en spaarelementen te introduceren (in het kader van een driepijlermodel) sluiten hier bij aan.

Literatuur

Aaron, H.J. (1982), *Economic Effects of Social Security*, The Brookings Institution, Washington, D.C.

Alesina, A. and R. Perotti (1997), 'The Welfare State and Competitiveness', *The American economic Review*, vol. 87 (5), pp. 921-939.

Attanasio, O. and S. Rohwedder (2001), 'Pension Wealth and Household Saving: Evidence from Pension Reforms in the UK', *The Institute for Fiscal Studies*, Working paper 01/21, London.

Barr, N. (1992), 'Economic Theory and the Welfare State: a Survey and Interpretation', *Journal of Economic Literature* 30 (June), pp. 741-803.

Blumenthal, M., C. Christian and J. Slemrod (2001), 'Do Normative Appeals Affect Tax Compliance?', *National Tax Journal* 54 (1), pp. 125-138.

Bovenberg, A.L. (2002), 'Levensloop en sociale zekerheid', *Economisch Statistische Berichten*, 6 september 2002, pp. 627-629.

Bovenberg, A.L. and P.B. Sørensen (2004), 'Improving the Equity-Efficiency Trade-off: Mandatory Savings Accounts for Social Insurance', *International Tax and Public Finance*, 11 (4), pp. 507-529.

Brennan, G., and J. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.

Caminada, C.L.J. en K.P. Goudswaard (2003), *Verdeelde zekerheid; de verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen*, Sdu uitgevers, Den Haag.

Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2001), *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.

Disney, R. (2004), 'Are contributions to public pension programmes a tax on employment?', *Economic Policy*, July 2004, pp. 267-311.

Dworkin, R. (2000), *Sovereign Virtue, the Theory and Practice of Equality*, Cambridge (Mass.)/London.

Euwals, R.W. (2004), 'Gezinsbesparingen, pensioenen en de rol van eigen inkomen', *Economisch Statistische Berichten*, 25 juni 2004, pp. 306-308.

Feldstein, M.S. (1974), 'Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Formation', *Journal of Political Economy*, 1974, pp. 905-926.

Feldstein, M. and D. Altman (1998), 'Unemployment Insurance Savings Accounts', *NBER Working Paper Series*, 6860, Cambridge MA.

Fölster, S. (2001), 'An evaluation of social insurance savings accounts', *Public Finance & Management*, 1(4), pp. 420-448.

Gelauff, G.G.M., and J.J. Graafland (1994), *Modelling Welfare State Reform*, North-Holland, Amsterdam.

Goudswaard, K.P., C.A. de Kam en C.G.M. Sterks (2000), *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Samsom/Kluwer, Deventer.

Goudswaard, K.P., C.L.J. Caminada en H. Vording (2004), *Naar een transparanter loonstrookje?*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Gruber, J. (1994), 'The incidence of mandated maternity benefits', *American Economic Review* 84(3), pp. 622-641.

IMF (1999), *The Netherlands, Transforming a Market Economy*, Occasional Paper 181, Washington D.C.

Knoester, A. (1998), 'Real Wages and Taxation in ten OECD Countries', *OCFEB Research Memorandum* 9803, Rotterdam.

Leijnse. F., K. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren (2002), *Anders denken over zekerheid Levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.

Lindbeck, A. (1994), 'Overshooting, Reform and Retreat of the Welfare State', *De Economist* 142, pp. 1-19.

Lindbeck, A. (2003), 'An Essay on Welfare State Dynamics', *IUI Working Paper Series* No. 595, The Research Institute of Industrial Economics, Stockholm.

Muysken, J., and T. van Veen (1997), 'Does a Shift in the Tax Burden Create Employment?', paper presented at the 53rd IIPF Congress, August 27th, Kyoto, Japan.

Muysken, J., T. van Veen, and E. de Regt (1999), 'Does a Shift in the Tax Burden Create Unemployment?', *Applied Economics* 31, pp. 1195-1205.

Nickell, S. (2003), *Employment and Taxes*, Cesifo Working Paper no. 1109, Munich.

Nozick, R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York

OECD (1995), *The OECD Jobs Study – Evidence and Explanations*, OECD, Paris.

Ooghe, E., E. Schokkaert en J. Fléchet, J. (2003), 'The incidence of social security contributions: an empirical analysis', *Empirica* 30 (2), pp. 81-106

Orszag, J.M. and D.J. Snower (1999), 'Expanding the Welfare System; a Proposal for Reform', in: M. Buti, D. Franco and L. Pench (eds.), *The Welfare State in Europe – Challenges and reforms*, Edward Elgar.

Rawls, J. (1971; revised edition 1999), *A Theory of Justice*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge MA.

Slemrod, J. (1992), 'Do Taxes Matter? Lessons from the 1980's', *Americain Economic Review* 82 (2), pp. 250-256.

Sociale Verzekeringsbank (2004), *De sociale zekerheid als burgerpolis: vergezicht op meer inzicht*, SVB, Amstelveen.

Stiglitz, J.E. (1988), *Economics of the Public Sector*, Norton&Company, New York.

Summers, L. (1989), 'Some simple economics of mandated benefits', American Economic Review 79(2), pp. 177-183.

Tweede Kamer (2004-2005), *Arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Notitie 'Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen'*, 29 804, nr. 1.