



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Sociale zekerheid in beweging

Goudswaard, K.P.; Kam C.A. de, Ros A.P.

Citation

Goudswaard, K. P. (2005). Sociale zekerheid in beweging. In R. A. P. Kam C.A. de (Ed.), (pp. 81-96). Den Haag: Sdu. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15610>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15610>

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

Hoofdstuk 4

De sociale zekerheid in beweging

K.P. Goudswaard

4.1 Inleiding

Ogenschijnlijk ontwikkelen uitgaven, ontvangsten en volumina in de sociale zekerheid zich weinig spectaculair. Zo bedragen de totale overheidsuitgaven voor sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid in de periode 2004-2007 jaarlijks 57 à 58 mld euro. Het volume uitkeringsontvangers blijft met 4,3 mln uitkeringsjaren eveneens vrijwel onveranderd. Dit beeld van stabiliteit is misleidend: achter de cijfers schuilen veel ingrijpende veranderingen. Na reeds diverse wijzigingen in de afgelopen tien jaar wordt de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) drastisch hervormd. Alleen volledig en duurzaam arbeidsongeschikt verklaarde werknemers houden nog recht op een uitkering wegens inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. In de Werkloosheidswet (WW) zijn diverse versoeringen aangebracht en staan verdere veranderingen op stapel. Vervroegde uittreding via VUT of prepensioen wordt onaantrekkelijk gemaakt door het stopzetten van de fiscale faciliteiten voor deze regelingen. En er komt een nieuwe levensloopregeling om langere perioden van onbetaald verlof financieel te kunnen overbruggen.

Tegelijkertijd loopt een intensief debat over verdergaande stelselwijzigingen in de wat verder verwijderde toekomst. Het huidige stelsel zou onvoldoende aansluiten op belangrijke maatschappelijke en economische trends als vergrijzing, internationalisering en individualisering. De genoemde ontwikkelingen zouden de toekomstige houdbaarheid van het stelsel bedreigen. Het stelsel zou daarom een meer proactief en activerend karakter moeten krijgen. Het kabinet deelt deze visie. Ook de verdeling van de verantwoordelijkheden in de sociale zekerheid staat momenteel ter discussie.

In dit hoofdstuk komen eerst belangrijke veranderingen in het stelsel van sociale zekerheid aan de orde die op korte termijn actueel zijn. Daarbij gaat het om de hervorming van de WAO (paragraaf 4.2) en van de WW (paragraaf 4.3), en om maatregelen inzake vervroegd pensioen en de levensloopregeling (paragrafen 4.4 en 4.5). Vervolgens worden in paragraaf

4.6 voorstellen besproken voor een fundamentele modernisering van het sociale stelsel op langere termijn. Tenslotte volgen in paragraaf 4.7 enkele conclusies.

4.2 Arbeidsongeschiktheidsregelingen

Naar het zich laat aanzien zal de WAO met ingang van 2006 fundamenteel gaan veranderen. Aan de ophanden zijnde wijzigingen is een uitgebreid consultatieproces voorafgegaan, met adviezen van de Commissie-Donner en van de Sociaal-Economische Raad (SER). Kern van de stelselwijziging is dat de nadruk komt te liggen op arbeidsgeschiktheid in plaats van arbeidsongeschiktheid. In diverse brieven aan de Tweede Kamer heeft het kabinet de contouren van het nieuwe stelsel geschetst.¹ Op 5 november 2004 zijn nog enkele belangrijke bijstellingen afgesproken als onderdeel van het Sociaal Akkoord dat kabinet en sociale partners toen bereikten. In 2005 wordt de nieuwe wetgeving bij de Tweede Kamer ingediend. In het kort komen de veranderingen op het volgende neer. De WAO wordt vervangen door de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De WIA omvat twee regelingen. De Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten (IVA) voorziet – na het tweede ziektejaar – in een uitkering voor alleen personen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Er is sprake van volledige arbeidsongeschiktheid bij een verlies van 80 tot 100 procent van de *verdiencapaciteit* als gevolg van een langdurige arbeidsbeperking door gezondheidsbelemmeringen. Het kabinet wilde het arbeidsongeschiktheids criterium aanvankelijk baseren op *arbeidscapaciteit*, maar is daar naar aanleiding van het laatste SER-advies over de WAO van afgestapt.² Bij het criterium verdiencapaciteit wordt niet alleen gekeken welk werk iemand nog kan verrichten, maar ook wat daarmee nog kan worden verdiend. Daarmee past dit criterium het best bij het karakter van een inkomensdervingsverzekering. Probleem is wel dat de verdiencapaciteit soms lastig is vast te stellen. Een ander probleem is dat beterbetaalden bij hantering van dit criterium sneller volledig arbeidsongeschikt zijn.³ Bij het duurzaamheids criterium wordt uitgegaan van situaties dat herstel is uitgesloten of dat slechts een geringe kans op herstel bestaat. De groep met een geringe kans op herstel wordt gedurende het verblijf in de IVA jaarlijks herbeoordeeld over een periode van vijf jaar. Bij de beoordeling van de kans op herstel

¹ Zie Tweede Kamer (2003-2004a).

² SER (2004).

moeten de poortwachters indicatieve lijsten met de gebruikelijke hersteltermijnen van ziekten gaan gebruiken. De eindbeoordeling over toegang tot de IVA wordt niet genomen door de keuringsarts, maar door een afzonderlijke autoriteit. De SER (2004) meent op basis van ramingen van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) aannemelijk te hebben gemaakt dat met hantering van het duurzaamheids criterium de jaarlijkse instroom in de nieuwe regeling beperkt blijft tot 25.000 personen. Indien de instroom in de IVA daadwerkelijk beperkt blijft tot 25.000 personen zal het kabinet met terugwerkende kracht per 1 januari 2006 de uitkering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten verhogen met 5 procentpunt en de premiedifferentiatie in het kader van de wet Pemba, voor zover nog van toepassing, afschaffen.

Voor werknemers die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn verklaard en een loonverlies hebben van meer dan 35 procent komt er een regeling Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA) die in een loonsuppletie voorziet, mits voldoende wordt gewerkt – ten minste 50 procent van de resterende verdiencapaciteit moet worden gebruikt. De loonsuppletie bedraagt 70 procent van het verschil tussen het laatstverdiende loon en de resterende verdiencapaciteit. Niet werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten hebben – mits aan de referte-eisen wordt voldaan – recht op een WW-uitkering en na afloop daarvan op een minimumuitkering zonder toets op het partnerinkomen. Het principe van de loonsuppletieregeling is dat een gedeeltelijk arbeidsongeschikte met werken plus loonsuppletie altijd een hoger inkomen kan verwerven dan in het geval hij niet werkt. Dit maakt de regeling activerend.

In dat verband is ook de uitvoering van belang. De SER heeft voorgesteld om de loonsuppletieregeling te laten uitvoeren door private verzekeraars. Dit biedt uitzicht op een meer integrale gevalbehandeling (private partijen zijn ook verantwoordelijk voor de loondoorbetaling, de reïntegratie en de arbodienstverlening) en – bij een juiste vormgeving van de regeling⁴ – op adequate prikkels. Daar staat tegenover dat de kosten van de uitvoering door private verzekeraars in de eerste jaren fors hoger zijn vanwege de gehanteerde financieringsvorm van rentedekking.⁵ Vanwege de noodzakelijke fondsvorming kent deze financieringsvorm in de opbouwfase een zogeheten ‘rentehobbel’. Bij publieke uitvoering

³ Het betreft de mogelijke situatie dat iemand nog wel substantiële arbeidscapaciteit heeft, maar daarmee minder dan 20 procent van het oude salaris kan verdienen. Op dit punt is onlangs ook door de Raad van State gewezen.

⁴ Om te voorkomen dat verzekeraars een prikkel hebben tot afwenteling naar de WW (bij niet-werken hoeft immers geen loonsuppletie te worden betaald) zouden verzekeraars bij niet-werken moeten bijdragen aan een fonds, dat (deels) kan worden gebruikt voor reïntegratie.

⁵ Het kabinet schat de meerkosten van private uitvoering boven publieke uitvoering voor de periode 2006-2010 op 4 à 6 mld euro.

wordt het omslagstelsel gehanteerd en doet dit probleem zich niet voor. Daarentegen zouden de premies van particuliere verzekeraars op termijn lager kunnen uitvallen. Op grond hiervan heeft het kabinet (vooralsnog) gekozen voor een systeem waarbij werkgevers kunnen kiezen voor eigenrisicodragen, verzekeren bij een private verzekeraar of verzekering bij het UWV. Omdat aanvankelijk geen sprake zal zijn van eerlijke concurrentieverhoudingen tussen private en publieke verzekeraar is het kabinet voornemens het UWV een hoger dan noodzakelijke premie in rekening te laten brengen.

Het kabinetsvoorstel impliceert een complexe, hybride structuur, die veel nadelen kent. De aanleg van een egaal speelveld voor private en publieke verzekeraars is erg complex. Met het oog op een heldere verantwoordelijkheidsverdeling verdient het de voorkeur om de uitvoering of geheel privaaf of geheel publiek te regelen. Belangrijk voordeel van een private uitvoering is dat de verantwoordelijkheid dan dichter komt te liggen bij de sectoren en ondernemingen, waar het beleid wordt gevoerd inzake preventie, verzuimbeleid en reïntegratie.⁶

Tenslotte ontbreekt een regeling voor de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn; zij blijven in principe in dienst van de werkgever. De regels voor de beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid zijn per 1 juli 2004 al aangescherpt bij de aanpassing van het Schattingsbesluit. Iedereen die op die datum al een WAO-uitkering ontving wordt herbeoordeeld, uitgezonderd wie op die datum ouder dan 50 jaar waren. Indien na hebeoordeling het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt verlaagd en niet aansluitend een baan wordt gevonden, heeft betrokkene recht op een reïntegratietraject. Aan een eventuele IVA- of WAO-uitkering gaan twee loondoorbetalingsjaren bij ziekte vooraf. Het tweede loondoorbetalingsjaar is ingevoerd per 1 januari 2004. In het kader van het Sociaal Akkoord hebben sociale partners in de Stichting van de Arbeid afgesproken de uitkering in beide loondoorbetalingsjaren samen te beperken tot 170 procent van het loon. Dit betekent dat wanneer de uitkering in het eerste loondoorbetalingsjaar bovenwettelijk tot 100 procent wordt aangevuld, zoals voor het overgrote deel van de werknemers geldt, in het tweede ziektejaar geen bovenwettelijke aanvulling meer kan plaatsvinden. Een bovenwettelijke aanvulling in het tweede jaar betekent een uitkering van minder dan 100 procent in het eerste ziektejaar. Om zieke werknemers te prikkelen zo snel als medisch verantwoord is weer aan het werk te gaan, is beperking van bovenwettelijke aanvullingen van belang. Het kabinet wilde daarom aanvankelijk een wetsvoorstel indienen dat

⁶ Dit punt werd onlangs naar voren gebracht in een gezamenlijke verklaring van de sociale partners.

bovenwettelijke aanvullingen in het tweede ziektejaar de facto onmogelijk zou maken. Daarvan heeft het echter afgezien met het oog op de hiervoor genoemde afspraak die in de Stichting van de Arbeid is gemaakt.

De totale besparing door de besproken maatregelen loopt volgens de toelichting op de begroting voor 2005 van het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) op tot 700 mln euro in het jaar 2007.⁷ Dat bedrag zal echter naar verwachting niet gehaald worden, onder meer omdat het kabinet in het kader van het Sociaal Akkoord nog enkele concessies heeft gedaan aan de sociale partners, die leiden tot een kostenverhoging.

Van veel kanten is kritiek uitgeoefend op de voorgenomen ingrijpende stelselwijziging, vooral gezien het feit dat de instroom in de WAO de laatste jaren fors daalt. Was een brutoinstroom van circa 100.000 per jaar gedurende lange tijd gebruikelijk, in 2004 gaat het nog slechts om circa 60.000 nieuwe WAO-gevallen. De uitstroom overtreft momenteel de instroom, zodat het totale bestand arbeidsongeschikten krimpt. Een en ander valt waarschijnlijk voor een belangrijk deel toe te rekenen aan gunstige effecten van de in 2002 ingevoerde Wet verbetering poortwachter (WVP), die werkgevers en werknemers verplicht bij ziekte grotere reïntegratieinspanningen te doen. Onduidelijk is echter of de daling van de instroom structureel is.⁸ Dit te meer omdat de vergrijzing binnen de beroepsbevolking de komende jaren opwaartse druk op het arbeidsongeschiktheidsvolume zal uitoefenen. Door de geschetste plannen zal de instroom in de WAO hoe dan ook verminderen. Vanzelfsprekend is het de bedoeling de totale inactiviteit terug te dringen. Met andere woorden, de operatie kan nauwelijks succesvol heten wanneer inactieven die nu een WAO-uitkering ontvangen straks een werkloosheids- of bijstandsuitkering zouden hebben. Het zal voor het succes van de plannen dus cruciaal zijn in hoeverre de nieuwe loonsuppletierегeling activerend werkt, naast uiteraard de overige maatregelen die zijn bedoeld om de reïntegratie te bevorderen.⁹

4.3 Werkloosheidswet

⁷ Tweede Kamer (2004-2005a).

⁸ De Jong (2004).

⁹ Zie ook hoofdstuk 8.

Het kabinet-Balkenende wenst ook de WW te hervormen. Tussen 2000 en 2004 is het beroep op deze regeling ongeveer verdubbeld. Dit hangt vanzelfsprekend samen met de verslechterde algemene economische situatie. Los daarvan is het kabinet echter van oordeel dat de activerende werking van de WW te wensen overlaat. Verder willen beleidsmakers verhinderen dat de WW steeds meer als regeling voor vervroegd uittreden gaat fungeren, waar andere wegen om eerder het arbeidsproces te verlaten worden versmald, dan wel afgesloten (WAO, VUT, prepensioen). Tevens vraagt het kabinet zich af of de WW voldoende is toegesneden op toekomstige lange-termijnontwikkelingen. Om het beroep op de WW in te dammen zijn diverse maatregelen getroffen dan wel aangekondigd.

Tot voor kort bestond de WW uit drie compartimenten. Allereerst de kortdurende uitkering van 70 procent van het minimumloon gedurende maximaal een half jaar. Daar bestaat recht op als voldaan is aan de referentie-eis van 26 uit 39 weken werk, voorafgaand aan de werkloosheid. Deze uitkering is vooral van belang voor jongeren (flexwerkers). De loongerelateerde WW biedt een uitkering van 70 procent van het dagloon gedurende ten hoogste vijf jaar. Hiervoor geldt naast de eerdergenoemde wekeneis ook een jarenis: in vier van de laatste vijf jaar voorafgaand aan de werkloosheid moet arbeid zijn verricht gedurende ten minste 52 dagen. Na de loongerelateerde uitkering kon nog voor maximaal twee jaar een beroep worden gedaan op de vervolguitkering ter hoogte van het sociaal minimum, maar zonder toets op (partner-)inkomen en vermogen.

De vervolguitkering is per 1 januari 2004 vervallen. Het kabinet was voornemens ook de kortdurende uitkering te schrappen. Dat zou betekenen dat veel jongeren de facto geen beroep meer zouden kunnen doen op een WW-uitkering. Bij de loongerelateerde uitkering zou de wekeneis moeten worden aangescherpt tot 39 uit 52 weken. Zo konden alleen werknemers met een relatief sterke band met de arbeidsmarkt nog aanspraak maken op een WW-uitkering. Voorts is de sollicitatieplicht voor werklozen van 57,5 jaar en ouder opnieuw ingevoerd, in een poging de arbeidsdeelname van ouderen te verhogen. En tenslotte was het kabinet van plan om ontslagvergoedingen te korten op de WW-uitkering (anticumulatie).

Als uitvloeisel van het Sociaal Akkoord van november 2004 houdt het kabinet echter de wetsvoorstellen inzake het schrappen van de kortdurende uitkering en de anticumulatie aan. Aan de SER is gevraagd om alternatieven voor deze maatregelen te ontwikkelen die eenzelfde volumereductie in de WW kunnen bewerkstelligen. Ook voor het aanscherpen van de referentie-eis kan de SER alternatieven aandragen. In totaal gaat het dan om een beoogde volumereductie van 43.000 uitkeringsjaren.

Bij het afronden van dit hoofdstuk (eind februari 2005) is nog niet duidelijk tot invoering van welke maatregelen de SER zal adviseren en welke keuzen het kabinet vervolgens zal maken. Een goede probleemanalyse is daarbij vanzelfsprekend van groot belang. De kortdurende werkloosheid is geen groot probleem. Integendeel, kortlopende uitkeringen kunnen bijdragen aan grotere flexibiliteit en betere allocatie op de arbeidsmarkt – de circulatiefunctie van de WW. Twee van elke drie werklozen maken korter dan een half jaar gebruik van de WW. Het echte probleem zit bij de langdurige werkloosheid, die bovendien geconcentreerd is bij bepaalde groepen, te weten ouderen, laagopgeleiden en allochtonen.¹⁰ Het schrappen van de kortdurende uitkering, die vooral voor jongere werknemers van belang is, ligt vanuit dit perspectief niet voor de hand. Vooral de uitstroom uit de WW moet bevorderd worden.¹¹ Dat kan door de duur van de WW-uitkering te beperken – de maximale uitkeringsduur van vijf jaar is ook internationaal gezien relatief lang – en door financiële prikkels te versterken naarmate de werkloosheid langer duurt, bijvoorbeeld door staffeling van de uitkering. Ook kunnen verplichtingen bij reïntegratie-inspanningen worden aangescherpt en kan zo nodig het opleggen van strengere sancties worden overwogen.

In het debat over de WW wordt dikwijls verwezen naar het ‘Deense model’. Dit wordt gekenmerkt door drie elementen: (1) geringe ontslagbescherming, (2) een kortlopende, maar hoge werkloosheidsuitkering, en (3) stevige verplichtingen tot scholing of het aanvaarden van een werkervaringsplaats, om werklozen weer snel terug te leiden naar een reguliere arbeidsplaats. De werkloosheidsuitkering bedraagt 90 procent van het laatstgenoten loon, echter met een laag maximum, zodat de uitkering vooral genereus is voor lagerbetaalden. Het kabinet heeft aangekondigd het Deense model verder te willen bestuderen om een oordeel te kunnen geven over de toepasbaarheid op de Nederlandse situatie.

Tenslotte heeft het kabinet de SER gevraagd te adviseren over verdergaande hervormingen van de WW, bijvoorbeeld door middel van de introductie van spaarelementen. Dit onderwerp komt aan de orde in paragraaf 4.6.

4.4 Vervroegd pensioen

Zoals algemeen bekend bedreigt de vergrijzing van de bevolking de financiële houdbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid, en in het bijzonder die van de oudedagsvoorzieningen.

¹⁰ Zie Van Ours (2003).

Volgens de meest recente CBS-prognose neemt de grijze druk (het percentage 65-plussers als aandeel van de 20-64-jarigen) toe van 23 procent op dit moment naar 44 procent in 2040. Binnen de groep 65-plussers groeit het aandeel van de hoogbejaarden sterk. Sinds 1957, toen de AOW werd ingevoerd, is de levensverwachting voor mannen met vier jaar en die voor vrouwen met zeven jaar toegenomen tot respectievelijk 75 jaar en 81 jaar. In 2050 zal de levensverwachting volgens de prognoses verder zijn gestegen tot 80 jaar voor mannen en 83 jaar voor vrouwen. Tegelijkertijd is de periode waarin iemand deelneemt aan het arbeidsproces in de afgelopen decennia steeds korter geworden: gemiddeld treedt men later toe en eerder uit. Overigens is de gemiddelde uittredingsleeftijd de laatste jaren weer iets opgelopen, tot circa 62 jaar, vooral als gevolg van de omzetting van VUT-regelingen in prepensioenregelingen. De prepensioenregelingen geven, door hun financiering via kapitaaldekking en een meer ‘actuarieel faire’ bepaling van de uitkering,¹² employeés een minder sterke prikkel om vervroegd met werken te stoppen.

Een hogere arbeidsdeelname is essentieel om de gevolgen van de vergrijzing te kunnen opvangen, zowel voor het op peil houden van het arbeidsaanbod, als voor het instandhouden van het draagvlak voor collectief gefinancierde voorzieningen. In het bijzonder verhoging van de arbeidsdeelname van oudere werknemers vormt al enige jaren een belangrijke beleidsprioriteit. Als item op de zogenaamde Lissabon-agenda hebben de EU-lidstaten met elkaar afgesproken de arbeidsdeelname van de leeftijdsgroep 55-64-jarigen te verhogen tot 50 procent. In Nederland ligt de arbeidsparticipatie van deze groep volgens de Europese definitie op dit moment op ruim 44 procent.

De huidige lage arbeidsdeelname van ouderen heeft verschillende oorzaken, maar uit empirisch onderzoek blijkt dat de aantrekkelijkheid van vervroegde-uittredingsregelingen in ieder geval een belangrijke determinant is. Daarom wil het kabinet de fiscale faciliteiten voor VUT- en prepensioenregelingen stopzetten.¹³ Dit is vastgelegd in het wetsontwerp dat in november 2004 door de Tweede Kamer is aangenomen. Inmiddels heeft het wetsvoorstel ook het debat in de Eerste Kamer overleefd. Het is echter nog niet zeker of de boogde ingangsdatum van de nieuwe regeling - 1 januari 2006 – wordt gehaald.

Bij de regelingen voor vervroegd uitstappen wordt de ‘omkeerregel’ geschrapt. Dat wil zeggen dat de premies in de toekomst niet langer aftrekbaar zijn, terwijl de uitkering onbelast blijft (nu is dat net andersom). De VUT wordt nog steviger aangepakt. Tot 2011 zijn VUT-

¹¹ Zie De Mooij (2004).

¹² Dit betekent dat de uitkering hoger wordt naarmate meer (langer) premie is betaald.

premies nog voor een deel aftrekbaar, na 2011 in het geheel niet meer. De VUT-uitkering blijft echter belast. Bij de VUT vindt dus een vorm van dubbele belastingheffing plaats. Daarop is, met name vanuit fiscale kring, kritiek uitgeoefend. Als overgangsmaatregel blijven de fiscale faciliteiten voor VUT en prepensioen in tact voor degenen die vóór 1 januari 2005 55 jaar of ouder zijn.

Het blijft overigens, mede als uitvloeisel van het Sociaal Akkoord van november 2004, mogelijk om eerder dan met 65 jaar te stoppen met werken. Dat kan in de eerste plaats door gebruik te maken van de levensloopregeling; zie paragraaf 4.5. Ten tweede kan een beperkt deel van de fiscale ruimte voor het ouderdomspensioen worden ingezet. Degenen die al veertig jaar in een pensioenregeling hebben deelgenomen kunnen met behoud van premie-aftrek vanaf hun 63ste jaar met pensioen. In combinatie met een maximaal gebruik van de levensloopregeling zouden de betrokken werknemers in de toekomst al op 60-jarige leeftijd kunnen uittreden, met behoud van de fiscale voordelen. Dat zal echter naar verwachting niet voor grote aantallen gelden.

Bij de nog lopende CAO-onderhandelingen zal moeten blijken in welke mate bestaande VUT- en prepensioenregelingen daadwerkelijk versneld worden ontmanteld en of de hiervoor genoemde fiscale ruimte in het ouderdomspensioen zal worden opgevuld voor vervroegd pensioen. Om de doelstelling voor de arbeidsdeelname van ouderen te verwezenlijken, blijft het kabinet afhankelijk van de medewerking van sociale partners. Dat geldt ook voor de beoogde budgettaire opbrengst. Het kabinet raamt voor 2007 een structurele opbrengst van de VUT- en prepensioenmaatregelen ter grootte van circa 1,4 mld euro. Het Centraal Planbureau heeft er op gewezen dat het effect van de maatregelen op het overheidsbudget in belangrijke mate afhangt van de reacties van de sociale partners en van individuen.¹⁴

4.5 De levensloopregeling

De afgelopen jaren is de idee opgekomen dat de bestaande instituties op het terrein van arbeidsmarkt en sociale zekerheid onvoldoende aansluiten op de gegroeide diversiteit van levenslopen en arbeidspatronen. Mensen willen – zo wordt gesteld – vaker activiteiten of posities combineren en een overstap kunnen maken naar andere posities, bijvoorbeeld van

¹³ Zie Memorie van Toelichting Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling, Tweede Kamer (2003-2004b)

¹⁴ Kooiman *et al.* (2003).

leren naar werken, van zorgen naar werken of van werknemerschap naar ondernemerschap. Uiteenlopende ontwikkelingen dragen daartoe bij, zoals de toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen en brede maatschappelijke trends als individualisering en de ontwikkeling naar een kenniseconomie. Bij de huidige instituties ontstaan dan knelpunten in de planning van arbeid, zorgtaken en scholing.¹⁵

Zo valt te verklaren dat het kabinet een levensloopregeling wil invoeren. Deze beoogt de mogelijkheden te vergroten om een daling van het inkomen als gevolg van een tijdelijke onderbreking van de arbeidsdeelname met het oog op zorg dan wel scholing, op te vangen. Net als bij het huidige verlofsparen is de levensloopregeling een individuele spaarregeling, die fiscaal wordt ondersteund door toepassing van de omkeerregel: de inleg is aftrekbaar en de opname wordt belast.¹⁶ Jaarlijks mag maximaal 12 procent van het brutoloon worden gespaard, tot een maximumtegoed gelijk aan 210 procent van het brutojaarsalaris. Daarmee kan – bij ‘intering’ van 70 procent van het brutoloon – drie jaar verlof worden opgenomen. De levensloopregeling kan worden gebruikt voor elke vorm van verlof, zoals zorgverlof, een sabbatical, verlof voor scholing, ouderschapsverlof of verlof voor stervensbegeleiding. Daarnaast kan het tegoed ook worden gebruikt om vervroegd uit te treden. Is het tegoed bij pensionering nog niet opgenomen dan wordt het als bedrag ineens uitgekeerd en volledig belast als loon uit vroegere dienstbetrekking. Als er sprake is van een pensioentekort is het ook mogelijk om het restant van het levenslooptegoed aan het pensioen toe te voegen. Bij opname van hun tegoed krijgen werknemers per jaar dat zij hebben gespaard recht op een fiscale levensloopverlofkorting van maximaal 183 euro. Bij voltijds ouderschapsverlof geldt een heffingskorting ter hoogte van de helft van het minimumloon per maand (thans 625 euro). De regeling kan worden uitgevoerd door banken, verzekeraars en dochters van pensioenfondsen of pensioenuitvoerders. De vakbonden gaven de voorkeur aan een collectief verplichte regeling, uit te voeren door pensioenfondsen. Het kabinet heeft echter vastgehouden aan het individuele, vrijwillige karakter van de regeling. Wel kunnen in cao-verband afspraken worden gemaakt over de levensloopregeling, bijvoorbeeld over een bijdrage van werkgevers. Werkgevers mogen echter geen nadere eisen stellen ten aanzien van de opname. Eventuele werkgeversbijdragen moeten ook ten goede komen aan werknemers die niet deelnemen in de levensloopregeling. De structurele budgettaire last van de levensloopregeling wordt geraamd op ruim een half miljard euro (waarvan circa 150 mln is toe te rekenen aan het vervallen van de verlofspaarregeling).

¹⁵ Zie Goudswaard en Riemens (2004).

Op het wetsvoorstel is nogal wat kritiek gekomen.¹⁷ Zo is de regeling weinig substantieel, onder meer doordat de fiscaal aantrekkelijker spaarloonregeling als afzonderlijke keuzemogelijkheid in stand blijft. Het zou, ook om uitvoeringstechnische redenen, veel beter zijn als de spaarloonregeling in de levensloopregeling was geïntegreerd. De bepalingen die gelden voor eventuele werkgeversbijdragen aan de levensloopregeling zullen het beschikbaar komen van dergelijke bijdragen niet bevorderen. Ook dit kan het gebruik van de regeling beperken. Wat de toegankelijkheid betreft, staan in ieder geval zelfstandigen buiten spel. Verder is de vrees geuit dat alleen beterbetaalden van de regeling gebruik zullen maken. Zij zou met name aantrekkelijk zijn voor mannen met een goed inkomen (die wat opzij kunnen leggen), die de levensloopregeling vooral zullen gebruiken om vervroegd uit te treden, in plaats van voor tussentijds verlof, zoals de bedoeling van het kabinet is. De al genoemde verlofkorting is overigens voorgesteld om levensloopsparen ook aantrekkelijk te maken voor werknemers met een lager inkomen. Tenslotte zitten er voor wat betreft de uitvoering nog verschillende problemen aan de voorgestelde regeling vast.

Tegenover deze kritiekpunten, die voor een deel zijn te ondervangen, staan onmiskenbaar ook voordelen. De regeling past bij een moderne werknemer, die taken combineert en afwisselt en die wil investeren in zijn of haar eigen menselijk kapitaal. De levensloopregeling biedt ook een interessant aanknopingspunt voor verdere hervorming van het stelsel van sociale zekerheid.

4.6 De toekomst van het stelsel

Op dit moment vindt een intensief debat plaats over de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid. Het huidige stelsel stamt nog grotendeels uit een periode waarin de maatschappelijke en economische omstandigheden geheel anders waren. Zeer belangrijk zijn demografische verschuivingen, die de financiële houdbaarheid van bestaande regelingen bedreigen. Mede met het oog op de vergrijzing zouden de diverse sociale arrangementen sterkere prikkels moeten bieden voor hogere en langere deelname aan het arbeidsproces. Ook de internationalisering heeft aanzienlijke consequenties voor de inrichting van de sociale bescherming, zij het dat er noch theoretisch, noch empirisch duidelijke aanwijzingen zijn

¹⁶ Verder valt het tegoed op de levenslooprekening niet onder de vermogensrendementsheffing.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Jansen (2003).

voor de door sommigen gevreesde ‘social race to the bottom’.¹⁸ Verder zou het stelsel beter moeten aansluiten bij actuele maatschappelijke trends. Daarbij gaat het om onderling samenhangende ontwikkelingen als individualisering, veranderende arbeidspatronen en meer gevarieerde levenslopen. Naast oude sociale risico’s (zoals werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) zouden nieuwe sociale risico’s (zoals inkomensderving door zorgactiviteiten of scholing) een plaats in het stelsel kunnen krijgen. Daarbij zijn de begrippen extern risico en beïnvloedbaar risico van belang.¹⁹ 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 verzekeraar. Meer in het algemeen kunnen door het grote aantal tweeverdieners en gezien de welvaartsgroei, risico’s van inkomensverlies ook beter binnen huishoudens worden opgevangen. Een modern sociaal stelsel moet enerzijds meer mogelijkheden bieden om de individuele levensloop vorm te geven, maar anderzijds sterker prikkelen om risico’s te beheersen en te investeren in het eigen menselijk kapitaal door het bijhouden en vergroten van kennis en vaardigheden. Dat heeft ook consequenties voor de verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale zekerheid. Wat zal in de toekomst nog de taak van de overheid zijn en waar liggen de grenzen van de eigen verantwoordelijkheid? Hieronder worden enkele hervormingsvoorstellen besproken die met name op deze punten betrekking hebben.

Leijnse *et al.* (2002) pleiten voor een stelsel met geïntegreerde arrangementen en een andere verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij sprake is van een combinatie van verzekeren en sparen. Naarmate gedekte risico’s meer beïnvloedbaar zijn, kan meer nadruk liggen op het spaarelement. De opbouw van aanspraken kan plaatsvinden langs dezelfde lijnen als in het pensioenstelsel, te weten via drie pijlers, met een per pijler afnemende mate van solidariteit en toenemende keuzevrijheid. De eerste pijler biedt een generieke basisdekking met maximale solidariteit en een publieke verantwoordelijkheid. Deze dekking heeft voornamelijk betrekking op externe risico’s. Maar de eerste pijler kan ook zelfgekozen risico’s dekken, voorzover daarmee een duidelijk maatschappelijk belang is gediend. Financiering geschiedt op omslagbasis.

¹⁸ Zie Goudswaard en Van Riel (2004).

In de tweede pijler gaat het hoofdzakelijk om individuele spaarrekeningen – naast mogelijk ook verzekeringen. De individuele besparingen kunnen worden aangesproken bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid (al dan niet in aanvulling op een uitkering in de eerste pijler), bij zorgverlof, scholing, en pensioen. Door gebruik te maken van individuele spaartegoeden worden de prikkels voor arbeidsdeelname versterkt. Bij non-participatie wordt immers ingeteerd op het spaartegoed en daarmee op toekomstig inkomen. De tweede pijler bevat een combinatie van oude en nieuwe risico's. Dat is van belang, want daartussen kan verband bestaan. Zo kunnen investeringen in scholing bijdragen aan het voorkómen van werkloosheid. En het opnemen van verlof kan bijdragen aan het tegengaan van overbelasting en daardoor mogelijk veroorzaakte arbeidsongeschiktheid of voortijdig vertrek van de arbeidsmarkt. Om free-rider gedrag te voorkomen zouden de stortingen verplicht kunnen worden gemaakt. De spaarrekeningen kunnen op collectief niveau worden georganiseerd (per CAO of bedrijfstak). Dat maakt het mogelijk bepaalde solidariteitselementen in te brengen en het kan efficiencyvoordelen bieden. Tenslotte bevat de derde pijler de volledig individuele spaar-en verzekeringsvormen. Daarbij ontbreekt iedere vorm van solidariteit.

Zo'n drie-pijlermodel laat nog diverse vragen onbeantwoord, zoals: wat moet de verhouding tussen de verschillende pijlers zijn? Wat moet worden geregeld voor individuen die te weinig willen of kunnen sparen? Is het stelsel voor brede groepen toegankelijk? Wordt de actuariële opbouw van het ouderdomspensioen in zo'n stelsel niet bedreigd? Veel zal afhangen van nader te maken keuzen en de precieze vormgeving van iedere pijler. De benadering biedt niettemin goede mogelijkheden om te komen tot een beter houdbaar sociaal stelsel.

Ook Bovenberg (2002) stelt dat een model met drie pijlers voor sparen en verzekeren efficiënt en rechtvaardig is. Meer nadruk op opbouw- en spaarsystemen doet beter recht aan een moderne levensloop met haar transities en combinaties van activiteiten. Het minder verzekeren van oude risico's maakt ruimte voor het dekken van nieuwe risico's. Daarbij stelt Bovenberg het stimuleren van investeren in menselijk kapitaal centraal. Het spitsuur van het leven dient te worden ontlast en het werkzame leven te worden verlengd.

In september 2004 heeft het kabinet de notitie *Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen* gepubliceerd.²⁰ Deze notitie bevat geen concrete beleidsvoornemens, maar beoogt een visie te geven op een toekomstbestendige Nederlandse verzorgingsstaat. Uitgangspunt is dat het stelsel niet alleen de gewenste inkomensbescherming biedt, maar daarnaast burgers

¹⁹ Zie ook SER (2001), 132-133.

aanmoedigt hun eigen risico's te beperken om vermijdbaar en onbedoeld gebruik van sociale zekerheid te voorkomen. Soliditeit, in de zin van betaalbaarheid, en solidariteit vormen het fundament van een toekomstig stelsel. Het stelsel moet berusten op vier pijlers: (1) voorzorg: het stimuleren van pro-actief gedrag, zoals scholing, (2) prikkels die meer activeren, (3) maatwerk: het ruimte bieden voor verschillende behoeften en (4) draagvlak: het stelsel moet handhaafbaar zijn en voor iedereen voldoende toegevoegde waarde bieden. Deze uitgangspunten impliceren volgens het kabinet een herijking van individuele en collectieve verantwoordelijkheden. Bij burgers kan een grotere verantwoordelijkheid worden gelegd. Dit kan gepaard gaan met soberder collectieve arrangementen, waarbij tegelijkertijd (aanvullende) spaar-en/of verzekeringselementen worden geïntroduceerd. Zulke elementen kunnen individueel zijn, maar ook worden georganiseerd door werkgevers en werknemers op bedrijfstakniveau, via de CAO.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het Centraal Planbureau (CPB) naar aanleiding van de hiervoor besproken kabinetsnotitie in een tussentijds document een visie gegeven op een toekomstbestendig stelsel van sociale zekerheid.²¹ Ook het CPB constateert dat toekomstige trends vragen om een heroverweging van instituties op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid. Een kernvraag is hoe de gewenste herverdeling door de welvaartsstaat kan worden gerealiseerd tegen zo laag mogelijke kosten in termen van kwantiteit en kwaliteit van het arbeidsaanbod. Dit dilemma tussen gelijkheid en doelmatigheid kan worden verzacht door een afbouw van generieke voorzieningen die ook draagkrachtige huishoudens ten goede komen. De nadruk moet komen te liggen op gerichte voorzieningen voor de minst draagkrachtigen. Dit brengt overigens onvermijdelijk ook weer problemen met zich mee, zoals de armoedeval. De herverdeling kan ook gebaseerd worden op levensinkomens. Omdat levensinkomens minder scheef zijn verdeeld dan jaarinkomens, kan de welvaartsstaat in dat geval worden verkleind.

Een tweede dilemma in de sociale zekerheid is dat tussen verzekering en arbeidsparticipatie. Een (sociale) verzekering vermindert de inkomensonzekerheid en verhoogt daarmee de welvaart. Maar verzekeringen lokken ook nalatig gedrag ('moral hazard') uit. Meer individuele verantwoordelijkheid via spaar- of opbouwelementen ontkomt volgens het CPB niet aan dit dilemma, maar een combinatie van verzekeren en sparen biedt wel voordelen. Ook een goed activeringsbeleid kan de combinatie van verzekering en arbeidsparticipatie

²⁰ Tweede Kamer (2004-2005b).

verbeteren. Uit onderzoek blijkt dat sancties en verplichtingen activerender werken dan andere arbeidsmarktmaatregelen, zoals scholingsprogramma's, banenplannen en loonkostensubsidies.

Voor wat betreft de beslissingen over de levensloop – zoals investeringen in kennis en vaardigheden, arbeidsdeelname van ouders met jonge kinderen en uittredingsbeslissingen – pleit het CPB voor een accommoderend overheidsbeleid dat ruimte biedt voor individueel maatwerk. Daarmee hebben verschillende door het CPB naar voren gebrachte opties als gemene deler dat ze een verschuiving impliceren naar een verzorgingsstaat op maat.

Een ander recent voorstel voor ingrijpende stelselherziening is vervat in het zogeheten *Baliemanifest*.²² Daarin wordt er voor gepleit sociale zekerheid te zien als investeringsproject in plaats van als kostenpost. De opstellers propageren verschillende arrangementen voor de dekking van oude en nieuwe sociale risico's, met een duidelijk andere verantwoordelijkheidsverdeling dan nu bestaat. De overheid is verantwoordelijk voor een basisvoorziening, bestaande uit een inkomens- en een investeringsrekening. De basisinkomensverzekering dekt de gevolgen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid op basisniveau. De werkloosheidsuitkering is van korte duur, zonder toets op partnerinkomen of vermogen. Er kan alleen beroep op de basisverzekering worden gedaan als betrokkene heeft geïnvesteerd in zijn menselijk kapitaal, door zijn vormingsrechten aan te spreken. De basisinvesteringsrekening heeft de vorm van een levensloprekening waarop in de vorm van heffingskortingen niet-gebruikte vormingsrechten en verlofrechten worden gestort. Vormingsrechten zijn ontleend aan het recht op scholing, minimaal tot de startkwalificatie en maximaal tot de bachelorsgraad. Boven de basisvoorziening kunnen aanvullende regelingen worden getroffen in de vorm van bijkomende verzekeringen en besparingen via de levensloprekening. De aanvullende verzekeringen worden afgesloten in de sectoren; hier krijgen sociale partners dus een sterke verantwoordelijkheid.

Zo'n horizontale verantwoordelijkheidsverdeling – de overheid legt de basis en sociale partners doen de aanvullingen – doorbreekt echter het exclusiviteitsbeginsel. Wanneer verschillende partijen verantwoordelijk zijn voor de dekking van een bepaald risico, ontstaat het gevaar dat zij de lasten op elkaar proberen af te wentelen. Ook verzwakt het 'stapelen' van verzekeringen de prikkel om de schadelast te beperken: de verschillende partijen plukken

²¹ Centraal Planbureau (2005).

²² *Sociale zekerheid als investering. Naar een hervormingsagenda voor de sociale zekerheid*, De Balie, Amsterdam, 2004.

immers ieder maar een deel van de vruchten van bijvoorbeeld reïntegratie-inspanningen. Dit probleem doet zich niet of veel minder voor als de basisverzekering wordt aangevuld met collectieve of individuele spaarregelingen.

Voorts kan de vormgeving van de investeringscomponent een probleem opleveren. Aan de ene kant is het doel investeringen in menselijk kapitaal en zorg te bevorderen, aan de andere kant is er de wens keuzevrijheid en flexibiliteit te vergroten. Dit kan er toe leiden dat levenslooptegoeden (vooral) worden ingezet om eerder te stoppen met werken. Een oplossing kan zijn het gebruik van tegoeden op de investerings- of levenslooptrekening op gedifferentieerde wijze (fiscaal) te ondersteunen. Gebruik voor scholingsverlof levert bijvoorbeeld een flinke heffingskorting op (vanwege het maatschappelijk belang), maar vervroegde uittrekking niet. Zo ontstaat echter weer een ander probleem, namelijk dat forse controle nodig is op de aard van het gebruik van de investerings- of levenslooptrekening. Die controle is ook nodig omdat het gebruik van de inkomensvoorziening geconditioneerd is op voldoende investeringen in het eigen menselijk kapitaal.

Een gemeenschappelijk element in de verschillende besproken voorstellen is het mogelijke gebruik van spaarsystemen voor sociale zekerheid. Ook in de internationale literatuur zijn steeds meer pleidooien voor individuele spaarrekeningen te vinden.²³ Het opsouperen van een spaartegoed bij bijvoorbeeld werkloosheid maakt het systeem doelmatiger, omdat de participatieprikkels sterker zijn dan bij een verzekering. Hoe langer de periode van inactiviteit duurt, hoe geringer het resterende tegoed en daarmee het toekomstige inkomen is. Spaarsystemen vergroten eveneens de flexibiliteit en de keuzevrijheid. Het inkomen kan beter over de tijd worden gespreid. Daar staat tegenover dat de voordelen van verzekeren, te weten de risicopooling en het verminderen van onzekerheid, worden gemist. Velen zullen te veel sparen omdat het risico niet gedeeld wordt, terwijl anderen – individuen die vaak of lang werkloos zijn – aan het eind van hun carrière met een tekort op hun spaarrekening kunnen zitten.²⁴ Dit tekort kan worden kwijtgescholden, maar dat vergroot het moreel gevaar. Stiglitz en Yun (2002) pleiten er voor om dit probleem op te lossen door het sparen voor werkloosheid te integreren met het sparen voor pensioen. Verder is een probleem dat van een laag inkomen niet zo veel valt te sparen. In een systeem van verplichte spaarrekeningen valt

²³ Zie bijvoorbeeld Feldstein en Altman (1998), Fölster (2001), Stiglitz en Yun (2002) en Bovenberg en Sørensen (2004).

²⁴ Feldstein en Altman (1998) komen op basis van simulaties tot de conclusie dat ruim 5 procent van de individuen met een negatief eindsaldo wordt geconfronteerd bij sparen voor werkloosheid; Fölster komt op basis

overigens wel inkomenssolidariteit te bereiken, maar het hiermee verband houdende belastingelement (gedwongen betaling voor anderen) verkleint weer de voordelen van het sparen. We hebben hier de klassieke afruil tussen rechtvaardigheid (equity) en doelmatigheid (efficiency).

De voor- en nadelen van verzekeren en sparen zijn dus als het ware elkaars tegengestelden. Waarschijnlijk is dus een combinatie van verzekeren en sparen optimaal, zeker bij (deels) beïnvloedbare risico's als werkloosheid.²⁵ Meer in het algemeen zou kunnen gelden dat naarmate een risico meer beïnvloedbaar is er een grotere rol voor spaarelementen zou kunnen zijn. Wat betreft het werkloosheidsrisico valt te denken aan een basisuitkering op minimumniveau, aan te vullen met een (collectieve) spaarregeling. Maar een andere mogelijkheid is een meer verticale structuur met een kortere, maar wel loongerelateerde publieke verzekering, met daarna een spaarregeling.

De levensloopregeling zou een stap in de richting van een dergelijk stelsel kunnen zijn. Daartoe zou de regeling geleidelijk uitgebreid kunnen worden om uit te groeien tot een meer integraal spaarsysteem. Naast sparen voor inkomensverlies bij verloop zou gespaard kunnen worden voor periodes van werkloosheid (in aanvulling op, dan wel na afloop van wettelijke rechten). Van Ours (2003) spreekt in dit verband over een 'levensloop-WW'. Ook aanwending van een uitgebreide levensloopregeling bij gedeeltelijke of tijdelijke arbeidsongeschiktheid is wellicht mogelijk (zie onderdeel 2). En uiteindelijk zou integratie met het ouderdomspensioen denkbaar zijn. Zo zou een meer integraal spaarsysteem in de tweede pijler worden opgebouwd, zoals bepleit door Leijnse *et al.* (2002).

4.7 Conclusie

In de sociale zekerheid is weinig meer zeker. Het kabinet-Balkenende II voert diverse drastische wijzigingen door in het stelsel van sociale zekerheid. De grootste hervorming heeft betrekking op de WAO. De noodzaak van deze hervorming wordt door sommigen betwist, omdat het aantal nieuwe arbeidsongeschikten al flink afneemt. De vraag is echter of deze afnemende structureel is. Het kabinet verwacht een forse volumereductie en een flinke bezuiniging als gevolg van de nieuwe plannen. Of die daadwerkelijk worden gerealiseerd is

van simulaties op ruim 15 procent negatieve eindsaldi, maar zijn analyse heeft betrekking op een veel integraler spaarsysteem voor diverse risico's.

²⁵ De Mooij (2004), 22.

met name afhankelijk van twee vragen. In de eerste plaats de vraag of de toegang tot de nieuwe WAO zo beperkt kan worden gehouden als thans wordt voorzien. En in de tweede plaats de vraag hoe activerend het nieuwe regime voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten zal werken. De voorgestelde uitvoering van de loonsuppletierегeling voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten is erg complex en zou de effectiviteit van de regeling kunnen schaden. De WW is al op een aantal punten versoerd. De kans is groot dat binnen afzienbare tijd ook de duur van de WW-uitkering zal worden beperkt. Van belang is om de arbeidsmarktfunctie van de WW te behouden, maar de prikkels voor met name langdurig werklozen te versterken. Het kabinet wil bevorderen dat werknemers tot hun 65e jaar doorwerken en stopt daartoe de fiscale faciëring van VUT en prepensioen. De nieuwe levensloopregeling kan echter ook worden gebruikt voor vervroegde uittreding. Als dit massaal zou gebeuren zou de oorspronkelijke doelstelling van de regeling - het verruimen van de mogelijkheden om arbeid te combineren of af te wisselen met andere activiteiten als zorg en scholing – in het gedrang kunnen komen.

Het kabinet heeft ook een verkenning verricht naar verdere stelselwijziging in de toekomst. Kernpunten in die verkenning zijn een meer proactieve en stimulerende sociale zekerheid en een grotere verantwoordelijkheid voor individuele burgers. Deze gedachten zijn nog niet nader uitgewerkt in concrete voorstellen.

In dit hoofdstuk zijn ook enkele andere studies over de toekomst van de sociale zekerheid besproken. Een gemeenschappelijk element in diverse voorstellen is de introductie van spaarelementen in de sociale zekerheid. Spaarsystemen versterken de participatieprikkel en bieden meer keuzevrijheid en flexibiliteit. Daar staat tegenover dat risico's niet gedeeld worden, zoals bij verzekeringen, en dat er weinig ruimte is voor solidariteit. Daarom is waarschijnlijk een combinatie van verzekeren en sparen optimaal. Het sparen moet dan vooral betrekking hebben op beïnvloedbare risico's.

De levensloopregeling zou een aanzet kunnen geven voor een verdere stelselherziening. Daartoe zou die regeling geleidelijk uitgebreid kunnen worden. Zo zou, indien de publieke werkloosheidsverzekering wordt versoerd, de levensloopregeling een aanvullende dekking kunnen bieden voor het werkloosheidsrisico. Het debat over deze en andere vragen rond de toekomst van het sociale stelsel wordt echter nog volop gevoerd.

Literatuur

- Bovenberg, A.L. (2002), Levensloop en sociale zekerheid, *Economisch Statistische Berichten*, 87(4373), 627-629
- Bovenberg, A.L., and P.B. Sørensen (2004), Improving the Equity-Efficiency Tradeoff: Mandatory Savings Accounts for Social Insurance, *International Tax and Public Finance*, 11(4), 507-529
- Centraal Planbureau (2005), *Naar een toekomstbestendig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, CPB Notitie, Den Haag: CPB
- Feldstein, M., and D. Altman (1998), *Unemployment Insurance Savings Accounts*, NBER Working Paper No. 6860, Cambridge MA: NBER
- Fölster, S. (2001), An Evaluation of Social Insurance Savings Accounts, *Public Finance and Management*, 1(4), 420-448
- Goudswaard, K.P., en T.D. Riemens (2004), Levensloopbeleid: hype of noodzaak?, *Economisch Statistische Berichten*, 89(4427), D3-D6
- Goudswaard, K.P., and B. van Riel (2004), Social Protection in Europe: Do We Need More Coordination?, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken/Dutch Journal of Labour Studies*, 20(3), 236-248
- Jansen, J.J.M. (2003), De levensloopregeling speeltje voor financiële planners, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 132(6546), 1501-1507
- Jong, Ph. de (2004), De WAO, 1967-2006. Over de opkomst en ondergang van een sociale arbeidsongeschiktheidsverzekering, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 26(1), 4-26
- Kooiman, P., A. Nieuwenhuis, M.E.A.J. van de Ven en F.W. Suijker (2003), *Afschaffing fiscale facilitatie van prepensioensparen*, CPB Memorandum nr. 76, Den Haag: CPB
- Leijnse, F., K.P. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren (2002), *Anders denken over zekerheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Mooij, R.A. de (2004), Towards Efficient Unemployment Insurance in the Netherlands, *CPB Memorandum*, no. 100, Den Haag: CPB
- Ours, J.C. van (2003), WW in de eenentwintigste eeuw, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 25(1), 108-132
- SER/Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2001), *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad
- SER (2004), *Advies verdere uitwerking WAO-beleid*, advies 04/02, Den Haag: Sociaal-Economische Raad

Stiglitz, J., and J. Yun (2002), *Integration of UI With Retirement Insurance*, NBER Working Paper No. 9199, Cambridge MA: NBER

Tweede Kamer (2003-2004a), *WAO-stelsel. Brieven van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 28 333, nr. 19 en nr. 21.

Tweede Kamer (2003-2004b), *Memorie van Toelichting Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling*, 29 760, nr. 4.

Tweede Kamer (2004-2005a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2005. Memorie van toelichting*, 29 800 XV, nr. 2

Tweede Kamer (2004-2005b), *Arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (Nota “Nieuwe Accenten op het terrein van werk en inkomen”), 29 804, nr.1