



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De toekomst van de volksverzekeringen

Goudswaard, K.P.

Citation

Goudswaard, K. P. (2009). *De toekomst van de volksverzekeringen* (pp. 59-64). Amstelveen: Sociale Volksverzekeringsbank. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15634>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15634>

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

De toekomst van de volksverzekeringen

Kees Goudswaard*

Inleiding

De volksverzekeringen vormen een typerend en belangrijk onderdeel van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Belangrijkste kenmerk is de universaliteit: de volksverzekeringen zijn er voor iedereen, de uitkeringen zijn in het algemeen ook voor iedereen gelijk (zij het soms gedifferentieerd naar leefvorm). Dat maakt deze regelingen transparant en eenvoudig, ook in de uitvoering. De vraag is of en in hoeverre maatschappelijke trends en opvattingen zullen leiden tot belangrijke veranderingen in de volksverzekeringen. Moeten bijvoorbeeld de uitkeringen voor mensen met hogere inkomens wel gelijk zijn aan die van mensen met lagere inkomens? Moet er niet een sterkere relatie worden gelegd met de arbeidsparticipatie? Hebben de volksverzekeringen nog wel betrekking op de relevante doelgroepen en de relevante sociale risico's? De vraag is met andere woorden of de moderne volksverzekering er anders uit zal gaan zien als de oude.

In deze bijdrage concentreer ik mij op drie vragen rond de moderne volksverzekering:

1. om welke groepen gaat het?
2. om welke risico's gaat het?
3. hoe is de financiering geregeld?

Welke groepen?

Er zijn ontwikkelingen die wijzen in de richting van minder universaliteit, maar er is ook een omgekeerde beweging waar te nemen. In de eerste plaats is er een ontwikkeling die wijst op het afstemmen van sociale zekerheidsregelingen op de arbeidsparticipatie. De SER spreekt over een beweging van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij.¹ Gesteld zou kunnen worden dat daarbij uitkeringen passen die voor (voormalig) werkenden anders zijn dan voor niet-werkenden. Dat wil zeggen: regelingen die meer in lijn zijn met de werknemersverzekeringen. Zo zijn er bijvoorbeeld voorstellen gedaan om de AOW te koppelen aan het arbeidsverleden.² Dit

* Hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid, Universiteit Leiden.

¹ Zie SER, *Advies Welvaartsgroei door en voor iedereen*, 06/08, Den Haag, 2006.

² Een voorbeeld is het recente voorstel van Groen Links. In dit voorstel is nog wel sprake van omslagfinanciering. Anderen hebben zelfs de optie naar voren geschoven om de eerste en de tweede pensioenpijler te integreren in één kapitaalgedekt systeem; zie C.A. de Kam, S.G. van der Lecq, O.H.C.

versterkt de participatieprikkel voor in het bijzonder de niet-werkende partner. Doorrekeningen van het Centraal Planbureau laten zien dat een dergelijke op het arbeidsverleden gebaseerde AOW inderdaad sterk positieve effecten heeft op de arbeidsparticipatie. Een arbeidsgerelateerde AOW zou echter, los van de meer praktische kanttekeningen die daarbij kunnen worden geplaatst, een fundamentele afwijking van de basisprincipes van de huidige volksverzekering betekenen. Mensen die - al dan niet tijdelijk - geen baan hebben, bijvoorbeeld vanwege studie of zorg, bouwen geen volledige AOW op. In de kabinetsplannen van oktober 2009 voor de AOW speelt het arbeidsverleden ook een rol, zij het alleen ter bepaling of men het recht heeft om ook in de toekomst te kiezen voor een ingangleeftijd van de AOW van 65 jaar (zie hierna).³

In de tweede plaats kan de universaliteit worden bedreigd door versoberingen, die er toe zouden kunnen leiden dat de hoogte van de uitkering afhankelijk wordt van de hoogte van het inkomen. Hier is een precedent: de AWW is in 1996 vervangen door de ANW, waarbij de kring van verzekerden werd beperkt en de hoogte van de uitkering voor de nabestaande partner afhankelijk werd van de hoogte van zijn of haar arbeidsinkomen. Lang niet alle nabestaanden hebben sindsdien nog recht op een uitkering.

Er is echter ook een ontwikkeling die wijst in de richting van meer universaliteit, althans binnen de groep werkenden. Het onderscheid tussen werknemer en zzp'er begint langzamerhand te vervagen, terwijl het aantal zzp'ers sterk aan het toenemen is. Er wordt wel gepleit voor betere sociale zekerheid voor zzp'ers. Maar er zijn ook pleidooien gehouden voor meer integrale socialezekerheidsregelingen, waaronder alle werkenden vallen.⁴ Op die manier worden transities tussen werknemerschap en ondernemerschap niet belemmerd. Een recent voorbeeld van de geschetste ontwikkeling betreft de levensloopregeling. Die was tot dusverre alleen bedoeld voor werknemers, maar onder druk van de Tweede Kamer heeft het kabinet besloten de levensloopregeling ook toegankelijk te maken voor zelfstandigen. Het vervagend onderscheid binnen de groep werkenden betekent overigens nog niet zonder meer een beweging in de richting van de volksverzekering oude stijl. In dat verband is het veelzeggend dat de volksverzekering die juist bedoeld was voor alle werkenden, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), in 1998 is afgeschaft.

Welke risico's?

Ouderdom

Sleijpen en O.W. Steenbeek, "Sociale zekerheid: de AOW ziet Abraham", in *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2007, blz. 63-85.

³ Zie de brief van de Minister en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de AOW aan de Tweede Kamer, dd. 16 oktober 2009.

⁴ Zie F. Leijnse, K. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren, *Anders denken over zekerheid*, ministerie van SZW, Den Haag, 2002.

Er is de laatste jaren erg veel discussie over de AOW, vooral in het licht van de vergrijzing. Een verhoging van de AOW-leeftijd lijkt onvermijdelijk. Koppeling van de AOW-leeftijd aan de hogere levensverwachting leidt - in het licht van de vergrijzing - tot een veel betere houdbaarheid. Ook zal het de arbeidsdeelname van oudere werknemers bevorderen. Maar op zich zelf verandert leeftijdsverhoging niets aan de belangrijkste kenmerken van de AOW als volksverzekering. Dat geldt wel voor voorstellen waarin de AOW wordt geflexibiliseerd. Flexibilisering betekent dat niet voor iedereen dezelfde uitkering geldt, omdat actuariële aanpassing plaatsvindt bij eerdere of latere opname. Flexibilisering zou een belangrijke aanpassing van de volksverzekering betekenen aan het heterogener worden van de samenleving en aan de wens van meer keuzevrijheid. Maar het zou afbreuk doen aan de universaliteit en de eenvoud. Flexibilisering vormt ook een onderdeel van de recente kabinetsplannen voor verhoging van de AOW-leeftijd.⁵ De AOW-leeftijd wordt in twee stappen verhoogd: in 2020 naar 66 jaar en in 2025 naar 67 jaar. Maar mensen die 42 jaar hebben gewerkt kunnen er voor kiezen om de AOW-uitkering al op 65-jarige leeftijd te laten ingaan.⁶ Dat leidt dan wel tot een actuariële korting op de uitkering van 8%. Voor lagere inkomens is de korting minder, dus de korting is inkomensafhankelijk. Een erg complex systeem dat de basiskenmerken van de AOW aantast. Dat geldt eens te meer voor een afzonderlijke regeling voor de zware beroepen. Het kabinet wil dat mensen in zware beroepen na 30 jaar een aanbod moeten krijgen van hun werkgever voor minder belastend werk. Over de uitvoerbaarheid van dit voornemen bestaan ernstige twijfels. Niet de leeftijdsverhoging als zodanig leidt tot een aantasting van het karakter van de AOW, maar wel de zogenaamde flankerende maatregelen waartoe het kabinet heeft besloten.

Kinderen

De kinderbijslag (AKW) staat op zichzelf nauwelijks ter discussie. Er zijn pleidooien, ook in de internationale literatuur, om juist meer te investeren in kinderen.⁷ Nederland blijkt internationaal gezien relatief weinig uit te geven aan kinderbijslag.⁸

Het is overigens wel denkbaar dat er - in het kader van de noodzakelijk geachte forse bezuinigingen op collectieve uitgaven - voorstellen komen om de kinderbijslag inkomensafhankelijk te maken. Eerder gebeurde dat al met de nabestaandenuitkering. Het in 2009 ingevoerde kindgebonden budget (dat de fiscale kinderkortingen vervangt) kent ook inkomensafhankelijkheid. Voor het overige is het kindgebonden budget in feite niet veel anders dan de

⁵ Zie de hiervoor genoemde brief van Minister en Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer.

⁶ Omdat het arbeidsverleden nog niet goed is geregistreerd geldt hiervoor een lange overgangperiode. In 2020 zal gelden dat men kan kiezen voor het eerder laten ingaan als er gedurende de 15 daaraan voorafgaande jaren is gewerkt. Dit aantal wordt daarna ieder jaar met één verhoogd.

⁷ Bijvoorbeeld bepleit in G. Esping-Andersen, "Child investments and skill formation", *International Tax and Public Finance*, 15(1), 2008, pp. 19-44; zie ook J. Berghman, S. Klosse en G. Vonk (red.), *Kind en sociale zekerheid*, Sociale Verzekeringsbank, Amstelveen, 2005.

⁸ Zie M.C. Versantvoort en K.P. Goudswaard, "Sociale zekerheid voor kinderen", in *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2009, blz. 43-70.

kinderbijslag en is het dus vreemd dat er op dit punt twee verschillende systemen naast elkaar worden gebruikt. Een inkomensafhankelijk systeem is gericht en daarmee goedkoper, maar het grote nadeel is dat er een negatieve prikkel op de arbeidsparticipatie van uit gaat. De marginale druk op een inkomenstoename loopt immers op. Bovendien gaat inkomensafhankelijkheid ten koste van de universaliteit.

Nabestaanden

Het nabestaandenrisico zou langzamerhand minder belangrijk kunnen worden, althans voor partners.⁹ Dat heeft te maken met het afstand nemen van het kostwinnersmodel, de trend naar meer economische zelfstandigheid van vrouwen en - daarmee samenhangend - het feit dat er steeds meer tweede inkomens in huishoudens zijn. Voor kinderen ligt dit vanzelfsprekend anders. Zoals hiervoor besproken is de universaliteit al doorbroken met de invoering van de ANW. Nabestaanden die de pensioenleeftijd nog niet hebben bereikt worden in toenemende mate geacht in hun eigen levensonderhoud te voorzien.

Overigens kan hierbij worden opgemerkt dat de trend naar toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen duidelijk zichtbaar is, maar dat de trend naar economische zelfstandigheid van vrouwen nog langzaam gaat.

Bijzondere ziektekosten

De financiële houdbaarheid van de AWBZ komt flink onder druk te staan, als gevolg van een sterke vergrijzingsgevoeligheid. Bij ongewijzigd beleid zal de AWBZ in de toekomst een sterke uitgavengroei laten zien. Het pakket aan voorzieningen dat onder de AWBZ valt is in de loop der tijd aanzienlijk gegroeid. Er zijn al diverse pleidooien geweest om dat pakket scherper af te bakenen en meer te focussen op de zware, onverzekerbare risico's.¹⁰ De SER bepleit een glasheldere polis en overheveling van de herstelgerichte zorg naar de Zvw en overheveling van de sociale hulp- en dienstverlening naar de Wmo.¹¹ Het kabinet heeft ook al enkele maatregelen in deze richting genomen. Verder lijkt de kans groot dat er een debat gevoerd gaat worden over de vraag welk deel van de langdurige ziektekosten voor ouderen, publiek moet worden gefinancierd en welk deel privaat kan worden gefinancierd, althans door degenen die dat kunnen dragen. In dat verband zou niet alleen het inkomen van ouderen, maar ook het vermogen een grotere rol kunnen gaan spelen. Zo zijn er onder meer door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg opties besproken voor vormen van zorgsparen.¹² Daar zitten overigens wel wat haken en ogen aan vast. Maar hoe dan ook lijkt de kans vrij groot dat we op het punt van de bijzondere ziektekosten een beweging krijgen van de brede universele volksverzekering vandaan.

⁹ Zie J.H.M. Donders, "De toekomst van de Nederlandse pensioenen", *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 2005, nr.3, blz. 111-118.

¹⁰ Zie L. Bovenberg en R. Gradus, "Duurzame langdurige zorg", *Economisch Statistische Berichten*, 11 juli 2008, blz. 426-428.

¹¹ SER, *Advies Langdurige zorg verzekerd: over de toekomst van de AWBZ*, 08/03, Den Haag, 2008.

¹² RVZ, *Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg*, Zoetermeer, 2005.

Nieuwe sociale risico's

Er wordt wel gesproken van nieuwe sociale risico's als het gaat om inkomensverlies bij zorg- of scholingsactiviteiten, al dan niet in combinatie met betaalde arbeid. Er zijn met deze activiteiten maatschappelijke belangen gemoeid, dus er zijn wel argumenten voor een zekere mate van publieke ondersteuning. In het kader van de modernisering verdienen deze nieuwe sociale risico's een plaats in het stelsel van sociale zekerheid. De vraag is of dit eventueel in de vorm van een volksverzekering zou kunnen gebeuren. Er zijn wel pleidooien geweest voor een collectieve zorgverzekering (zorg voor kinderen, mantelzorg).¹³ Het probleem is dat het hier gaat om risico's die in belangrijke mate beïnvloedbaar zijn (zij het niet altijd).¹⁴ Dat maakt een verzekering minder geschikt, vanwege het morele gevaar dat zich voordoet. Een individueel fonds of spaarregeling waar de overheid ook aan bijdraagt, is in principe een geschikter instrument voor het opvangen van endogene risico's zoals in de sfeer van zorg en scholing. Dit idee zat ook achter de levensloopregeling. De belangstelling voor deze nieuwe regeling is nog beperkt, maar dat kan (mede) verklaard worden door de ongelukkige vormgeving van de levensloopregeling. Een aangepaste levensloopregeling kan aanknopingspunten bieden voor een verdere modernisering van het stelsel van sociale zekerheid, gericht op het onderhouden van het menselijk kapitaal.¹⁵

Welke financiering?

Van oudsher heeft de financiering van de volksverzekeringen door middel van premieheffing plaatsgevonden. Dat is echter in steeds mindere mate het geval. De AKW wordt al sinds 1990 uit de algemene middelen gefinancierd. Met andere woorden, er heeft fiscalisering van de premieheffing plaatsgevonden. Als gevolg daarvan wordt de AKW doorgaans niet meer als een volksverzekering gekwalificeerd, maar als een sociale voorziening. De AOW wordt sinds de premimaximering in 1998 ook voor een toenemend gedeelte uit de algemene middelen gefinancierd. Dit komt ook door een andere berekeningsgrondslag in het belastingsysteem sinds 2001. Op dit moment geldt dat voor ongeveer een derde deel en dat aandeel zal geleidelijk verder oplopen tot ongeveer de helft in 2038. Door velen is gepleit voor een versnelde fiscalisering van de AOW. Doel daarvan is om ook ouderen – die nu geen AOW-premie betalen – een evenredige bijdrage te laten leveren aan de oplopende kosten van de AOW.¹⁶ Daarmee draagt fiscalisering bij aan de financiële houdbaarheid van de AOW. Het huidige

¹³ Bijvoorbeeld in I. Koopmans, *De beheersing en verdeling van het zorgrisico*, Utrecht, 2007.

¹⁴ De bijdrage van Van der Lecq in dit cahier gaat dieper in op externe en endogene of beïnvloedbare risico's.

¹⁵ Zie A.L. Bovenberg, "Balancing work and family life during the life course", *De Economist*, 153 (4), 2005, pp. 399-423 en K.P. Goudswaard en H. Nijboer, "Sociaal sparen als hervormingsoptie", *Economisch Statistische Berichten*, 16 mei 2008, pp. 294-297.

¹⁶ SER, op. cit. 2006, blz. 103.

kabinet heeft ook gekozen voor een vorm van verdere fiscalisering, zij het een gematigde vorm. Voor ouderen vindt nog maar een gedeeltelijke indexatie van de grens van de tweede belastingschijf plaats, waardoor langzamerhand een grotere groep ouderen onder het hogere tarief van de derde belastingschijf valt.

Volgens de SER zou ook fiscalisering van AWBZ en de ANW overwogen moeten worden.¹⁷ Anders dan bij fiscalisering van de AOW maakt dit voor ouderen (die wel premie AWBZ en ANW betalen) niet veel uit. Maar meer in het algemeen leidt fiscalisering tot een breder financieringsdraagvlak (niet alleen meer een heffing in de eerste twee belastingschijven) en tot een vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Als de trend naar fiscalisering verder doorzet verdwijnt daarmee een van de laatste 'verzekeringselementen' in de volksverzekeringen. Nu berustte de verzekeringsgedachte toch al grotendeels op fictie. Zo bestaat er in de AOW in principe geen enkele relatie tussen de betaalde premie en het recht op cq de hoogte van de uitkering. Niet het verzekeringsbeginsel, maar het solidariteitsbeginsel ligt ten grondslag aan de volksverzekeringen. Zo gezien is het verder loslaten van de verzekeringsgedachte niet zo bezwaarlijk. Het roept echter wel de vraag op of er in de toekomst nog wel kan worden gesproken van volksverzekeringen. De 'moderne volksverzekering' wordt dus eigenlijk, net als de AKW, gewoon een sociale voorziening.

¹⁷ SER, op. cit, 2006, blz. 88.