



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Sociale zekerheid: van verzekeren naar sparen?

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

Citation

Goudswaard, K. P., & Nijboer, H. (2008). Sociale zekerheid: van verzekeren naar sparen? In R. A. P. Kam C.A. de (Ed.), *Jaarboek Overheidsfinanciën* (pp. 39-57). Den Haag: Sdu. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15613>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15613>

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

Een iets geredigeerde versie is verschenen in Jaarboek Overheidsfinanciën 2008: K.P. Goudswaard en H. Nijboer, 'Sociale zekerheid: van verzekeren naar sparen?', in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2008, pp. 39-57.

Hoofdstuk 2

SOCIALE ZEKERHEID: VAN VERZEKEREN NAAR SPAREN?

K.P. Goudswaard

H. Nijboer

2.1 Inleiding

De afgelopen jaren zijn er tal van hervormingen in het stelsel van sociale zekerheid doorgevoerd. Bij de verzekering tegen het risico van arbeidsongeschiktheid is de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) omgevormd tot de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De Werkloosheidswet (WW) is aangepast en de duur van de uitkering bij werkloosheid beperkt. De gemeenten zijn financieel verantwoordelijk gemaakt voor de bijstand. De fiscale ondersteuning van regelingen voor vervroegde uittreding is – met een ruime overgangsregeling – gestopt. De regelingen voor aanvullende pensioenen zijn versoerd. En ten slotte is een nieuwe levensloopregeling ingevoerd. Volgens sommigen is er na al deze hervormingen geen dringende noodzaak meer om het stelsel verder aan te passen. Het Coalitieakkoord uit februari 2007¹ stelt echter dat de veranderingen in de samenleving gevolgen hebben voor de bestaande systemen van de verzorgingsstaat. Het vervolgt met de constatering dat nieuwe arrangementen nodig zijn, die beantwoorden aan de dynamiek van deze en de komende tijd.

In de literatuur worden voorstellen gedaan voor een nieuwe opzet van de sociale zekerheid. Wellicht het meest opvallend zijn de voorstellen om te komen tot (verplichte) individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid. Individuele spaartegoeden zouden, al dan niet in aanvulling op een collectieve verzekering of voorziening, gebruikt kunnen worden voor de dekking van (een deel van) het werkloosheidsrisico en het risico van inkomensderving door andere oorzaken. Als belangrijk voordeel van dit alternatief wordt de efficiencywinst gezien: door gebruik te maken van individuele spaartegoeden kunnen individuen het inkomen op doelmatige wijze over de levensloop spreiden en worden de prikkels voor arbeidsdeelname versterkt. Bij non-participatie wordt immers ingeteerd op het spaartegoed en daarmee op toekomstig inkomen. De levensloopregeling zou kunnen worden gezien als een eerste stapje in een dergelijke richting. Tot nu toe kunnen spaartegoeden in de levensloopregeling worden gebruikt bij inkomensderving als gevolg van vormen van verlof. Het Coalitieakkoord kondigt echter een uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden van de regeling aan, waarbij ook het gebruik van de regeling om de periode tussen twee banen te overbruggen als mogelijkheid wordt genoemd. Dit kan moeilijk anders worden begrepen dan het gebruik van spaartegoeden om het werkloosheidsrisico (voor een deel) te dekken. Dit hoofdstuk bespreekt aan de hand van de beschikbare relevante literatuur de voor- en nadelen van individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid. Deze analyse kan leren of en in hoeverre spaarsystemen een kansrijke hervormingsoptie vormen en zo ja, voor welke

¹ Tweede Kamer (2006-2007).

risico's dergelijke systemen zouden kunnen worden toegepast. Onderdeel 2.2 schetst kort enige achtergronden van de recente hervormingsdiscussie. In onderdeel 2.3 komen de belangrijkste argumenten vóór en tegen sociaal sparen aan de orde. Onderdeel 2.4 bevat een beschrijving en analyse van enkele concrete voorstellen voor een integraal sociaal spaarsysteem, al dan niet in combinatie met sociale verzekeringen. Vervolgens worden in onderdeel 2.5 de mogelijkheden om te sparen voor specifieke risico's geanalyseerd. Daarbij gaat het achtereenvolgens om werkloosheid, ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, zorgverlof en educatief verlof, en ziektekosten. Ten slotte zetten we de belangrijkste conclusies op een rij.

2.2 Achtergronden van het hervormingsdebat

Al enige tijd vindt een intensief debat plaats over de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid. Voor een deel stamt het huidige stelsel nog uit een periode waarin de maatschappelijke en economische omstandigheden geheel anders waren. Een zeer belangrijke verandering bestaat uit demografische verschuivingen, die de financiële houdbaarheid van bestaande regelingen bedreigen. Mede met het oog op de vergrijzing zouden diverse sociale arrangementen sterkere prikkels moeten bieden voor grotere en langduriger deelname aan het arbeidsproces. Zo valt het financiële draagvlak voor collectieve arrangementen te versterken.

De globalisering leidt tot de vraag in welke mate en hoe het voor individuele landen mogelijk blijft om een eigen voorzieningenpeil – met de bijbehorende druk van premies en belastingen – te kiezen. Vooralsnog zijn er noch theoretisch, noch empirisch duidelijke aanwijzingen voor de door sommigen gevreesde *social race to the bottom*.² Bij toenemende migratiestromen kunnen echter de nationale sociale stelsels wel onder hogere druk komen te staan.

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. De individualisering en de heterogener samenstelling van de bevolking leiden tot vragen over de mogelijkheid en de wenselijkheid om de veelal collectief en uniform vormgegeven socialezekerheidsinstrumenten te herzien. 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. Er is een transitionele arbeidsmarkt aan het ontstaan, met minder 'harde' grenzen tussen en binnen werken, zorgen, educatie en vrije tijd.³ Verschillende vormen van tijdsbesteding sluiten elkaar niet langer uit en kunnen elkaar in de tijd makkelijker opvolgen. Zowel de tijdsdruk als de inkomens zijn echter niet gelijk over het leven verdeeld. In de fase van opgroeiende kinderen is de druk op de beschikbare tijd en de financiële middelen het grootst, terwijl zowel tijd als financiën ruimer ter beschikking staan wanneer de kinderen eenmaal het huis uit zijn.⁴ Om transitie mogelijk te maken en beter in te spelen op dit soort schommelingen in de levensloop van individuen zal er meer aandacht moeten

² Nijboer (2007a).

³ Sociaal-Economische Raad (2001).

⁴ Bovenberg (2005).

komen voor zogenoemde endogene risico's. Was voorheen de sociale zekerheid gestoeld op de verzekering van gebeurtenissen die mensen overkwamen (zogenaamde exogene risico's), vandaag de dag is steeds meer het besef ontstaan dat ook deze risico's beïnvloedbaar zijn.⁵ Moreel gevaar, een onvoldoende inzet om te voorkomen dat verzekerde risico's optreden, ligt bij verzekeringen op de loer. De kans op toekomstige werkloosheid kan bijvoorbeeld worden verkleind door (bij)scholing en de uitstroom uit de WW kan worden bevorderd door extra sollicitatie-inspanningen. Preventief beleid kan helpen het ziekteverzuim in bedrijven te verlagen, zodat ook deze risico's niet langer als volledig exogeen zijn aan te merken. Financiële prikkels helpen om het morele gevaar te reduceren; hierdoor zijn exogene risico's dus minder exogeen dan ze op het eerste gezicht lijken.

Mede door de geschetste trends en vooral als gevolg van de grotere arbeidsparticipatie van vrouwen is de vraag naar 'dekking' van bepaalde endogene risico's, zoals (ouderschaps)verloven, educatie en sabbaticals, toegenomen. Dergelijke voorzienbare en tot op zekere hoogte beïnvloedbare risico's zijn moeilijk verzekeraar. Dat pleit op zichzelf voor een sterkere individuele verantwoordelijkheid. Bovendien kan worden gesteld dat door het grote aantal tweeverdieners en gezien de welvaartsgroei, risico's van inkomensverlies ook beter binnen huishoudens kunnen worden opgevangen. Maar endogene risico's staan geenszins los van exogene risico's. Scholing kan immers de kans op werkloosheid verminderen, verlofregelingen kunnen de kans op arbeidsongeschiktheid reduceren en kortdurend verlof kan de kans op langdurige arbeidsparticipatie vergroten.⁶ Verder kan een hoger geboortecijfer een positief effect hebben in een vergrijzende samenleving. Deze argumenten kunnen overheidsingrijpen in de vorm van financiële ondersteuning rechtvaardigen, ook als het gaat om endogene risico's. Meer in het algemeen hebben de hierboven geschetste maatschappelijke veranderingen consequenties voor de verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale zekerheid.

2.3 Spaarsysteem: pro's en contra's

In de internationale literatuur zijn steeds meer pleidooien voor individuele spaarrekeningen te vinden.⁷ Ook voor Nederland zijn voorstellen voor de introductie van spaarelementen in de sociale zekerheid gedaan.⁸ Hoewel tal van varianten circuleren, komen enkele centrale elementen in (vrijwel) elk voorstel terug. In essentie gaat het om de verplichte opbouw van individuele spaartegoeden, die gebruikt kunnen worden bij inkomensderving door bepaalde sociale risico's. Sociaal sparen kan als een volledig individuele verantwoordelijkheid worden vormgegeven, maar het kan ook gaan om een spaarsysteem in collectief verband, zoals bij het pensioensparen in de tweede pijler. Een collectiviteit biedt schaalvoordelen en maakt het delen van (rendements)risico's mogelijk. Verder impliceert sociaal sparen niet noodzakelijkerwijs een volledig individuele financiering. Als externe effecten aan het sociaal sparen zijn verbonden kan mede collectieve financiering plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van fiscale ondersteuning.

⁵ De Beer (2005).

⁶ Bovenberg (2005).

⁷ Zie bijvoorbeeld Orszag en Snower (1997), Feldstein en Altman (1998), Fölster (2001), Stiglitz en Yun (2005), Bovenberg en Sørensen (2004), en Bovenberg, Hansen en Sørensen (2008).

⁸ Zie bijvoorbeeld Leijnse *et al.* (2002), Den Butter en Kock (2000), en Rezvani (2006).

Herverdeling in de tijd

Een belangrijke overweging om te sparen in verband met sociale risico's heeft te maken met herverdeling van inkomen over de levensloop. De meeste individuen zijn op jonge en oudere leeftijd netto-ontvangers van socialezekerheidsuitkeringen, terwijl zij in de periode daartussenin netto bijdragen aan de financiering van de verzorgingsstaat. Het stelsel van sociale zekerheid leidt dus voor een deel tot inkomensherverdeling gedurende de levensloop van dezelfde personen (intrapersonale herverdeling). Schattingen laten zien dat overheden in ontwikkelde verzorgingsstaten voor gemiddeld ongeveer driekwart van de sociale zekerheid geld ophalen (via verstoringe belastingen) bij individuen om het vervolgens weer aan dezelfde individuen uit te keren.⁹ Met andere woorden: over de gehele levensloop bezien leidt maar ongeveer een kwart van de sociale uitgaven tot herverdeling van individuen met hoge naar individuen met lage inkomens. Nelissen (1998) maakt aannemelijk dat dit ook voor Nederland geldt. Vooral de herverdelende werking van de Werkloosheids- en Ziektewet zijn over de levensduur beperkt.¹⁰ Gedeeltelijke zelfverzekering voor deze arrangementen zou leiden tot een lagere premiedruk en een groter arbeidsaanbod, terwijl de herverdelende functie van de sociale zekerheid (over de levensloop) maar beperkt wordt geschaad. Met een combinatie van lenen en sparen kan het inkomen in theorie beter worden gespreid over de levensloop. Maar zonder overheidsingrijpen zal optimale *income smoothing* meestal niet tot stand komen. Kapitaalmarktimperfecties kunnen er voor zorgen dat mensen niet voldoende kunnen lenen, vooral op jongere leeftijd. Verder is er sprake van begrensde rationaliteit om zelf voldoende voor de toekomst opzij te leggen. Dit vormt een belangrijke reden voor het verplichtstellen van sociaal sparen, zoals ook het pensioensparen in Nederland voor de deelnemers verplicht is gesteld.

Met het oog op het voorgaande moet een sociaal spaarsysteem ook een kredietmogelijkheid hebben. Dat is in de meeste voorstellen ook het geval. Als de sociale spaarrekening bijvoorbeeld bij werkloosheid onvoldoende saldo heeft, kan de werkzoekende van de overheid lenen en ontstaat een negatief saldo. Een negatief saldo aan het eind van de carrière wordt kwijtgescholden, of – indien mogelijk – op het ouderdomspensioen in mindering gebracht. Individen die over de levensloop een groot beroep hebben moeten doen op hun spaarbudget zullen altijd ten dele moeten worden gecompenseerd. De solidariteitsgedachte krijgt zo gestalte, zij het in afgeslankte vorm. Een positief saldo aan het eind van het werkzame leven – of eerder bij overlijden – kan aan de nabestaanden worden uitgekeerd.

Beperking moreel gevaar

Een onvermijdelijk probleem van verzekeringen is dat ze nalatig gedrag ofwel moreel gevaar met zich mee kunnen brengen. Wanneer individuen een goede verzekering hebben, zullen ze minder moeite doen om de schadelast te beperken. Zoals hiervoor is betoogd, speelt dit probleem vooral bij (deels) endogene risico's, zoals werkloosheid. Spaarsystemen kunnen de doelmatigheid van de sociale zekerheid vergroten, doordat het morele gevaar afneemt. Wanneer bij economische inactiviteit een beroep moet worden

⁹ Fölster *et al.* (2002); Bovenberg, Hansen en Sørensen (2008) en De Mooij (2006), 124-125.

¹⁰ De arbeidsongeschiktheidsverzekering, het ouderdomspensioen (de AOW) en de bijstand leiden tot een sterkere herverdeling van levensloopinkomens.

gedaan op het eigen spaartegoed zijn de prikkels om inactiviteit te voorkomen dan wel in duur te beperken veel sterker. Hoe langer de periode van inactiviteit duurt, hoe geringer het resterende tegoed en daarmee het toekomstige inkomen is.

Een tweede vorm van doelmatigheidswinst heeft te maken met de aard van de stortingen in de spaarfondsen in vergelijking met de premies die worden betaald voor de wettelijke sociale verzekeringen. Als een werknemer of burger een duidelijke relatie ervaart tussen premiebetaling en opgebouwde rechten, wordt deze premie meer gezien als een prijs in plaats van een belasting. Daardoor zal de premie geen of minder versturende effecten hebben op de arbeidsmarkt. Goudswaard, Caminada en Vording (2006) laten zien dat ook diverse empirische onderzoeken steun geven aan de hypothese dat ‘actuarieel faire’ premies voor een zichtbare opbouw van rechten relatief gunstige arbeidsmarkteffecten hebben. Het bedoelde verband tussen betalingen en opgebouwde rechten is bij uitstek van toepassing bij individuele sociale spaarfondsen.

Bovenberg en Sørensen (2004) tonen in een theoretisch model aan dat de introductie van een spaarsysteem voor (vervroegde) uittrekking en werkloosheid tot een betere afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid leidt. Dit komt doordat met minder versturende belastingen kan worden volstaan om de sociale regelingen aan te bieden en door de sterkere prikkel voor individuen om aan het werk te gaan. Doelmatigheidswinst wordt geboekt op de kredietmarkt (door minder kredietbeperkingen) en op de arbeidsmarkt. Wel voorziet het model van Bovenberg en Sørensen in een minimuminkomensgarantie voor de laagste inkomens. Orszag en Snower (2002) laten zien dat de evenwichtswerkloosheid lager is als de werkloosheidsverzekering wordt vervangen door een systeem van individuele spaarrekeningen. Ze tonen ook aan dat bij een spaarsysteem de hoogte van de ‘werkloosheidsuitkering’ minder invloed heeft op de evenwichtswerkloosheid. Dit betekent dat bij een gegeven evenwichtswerkloosheid de vervangingsratio en dus de inkomensbescherming in een spaarsysteem hoger kan zijn dan bij een systeem met werkloosheidsuitkeringen. Ook hier wordt dus een verbetering van de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid bereikt.

Keuzevrijheid

Ten slotte heeft een sociaal spaarsysteem in beginsel als voordeel dat de flexibiliteit en de keuzevrijheid bij het opvangen van inkomensderving door sociale risico's groter worden. Een sterkere individuele verantwoordelijkheid gaat samen met een grotere keuzevrijheid. Het hangt echter van de vormgeving van het systeem af in hoeverre dit voordeel wordt gerealiseerd. In verschillende voorstellen voor werkloosheidssparen wordt er van uitgegaan dat de (referte)eisen voor het gebruik van spaartegoeden dezelfde zijn als voor de gebruikelijke uitkeringen in het kader van de werkloosheidsverzekering en dat ook hoogte en duur van de opname van het spaartegoed hetzelfde zijn als bij de werkloosheidsuitkering. In dit geval wordt de keuzevrijheid vanzelfsprekend niet groter. Voor zover spaarsystemen tot meer keuzevrijheid leiden is dat vanuit economisch oogpunt in beginsel welvaartsverhogend. In de literatuur wordt de wens tot meer keuzevrijheid echter gerelativeerd. Een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau concludeert op basis van enquêteonderzoek dat het draagvlak onder burgers voor grotere keuzevrijheid in het algemeen beperkt is.¹¹ Voor zover er steun is voor keuzevrijheid gaat het veelal om additionele vormen van sociale zekerheid en verlofsparen. Individuele

¹¹ Hoff en Vrooman (2002), 22.

regelingen gaan gepaard met hogere transactiekosten dan uniforme, collectieve systemen. Zo stelt 60 procent van de tegenstanders van meer keuzevrijheid in het pensioenstelsel dat ze tegenstander zijn wegens de tijd- en leerkosten die zelfplanning met zich mee zou brengen.¹² Beslissingen over inleg, belegging en onttrekking uit spaarfondsen vergen een behoorlijk financieel inzicht en schattingen over de toekomst. Het lijkt erop dat dit inzicht maar beperkt aanwezig is.¹³ Van belang is verder de standaardoptie: wat gebeurt er bijvoorbeeld als een deelnemer geen keuze maakt voor een bepaalde beleggingsvorm? Zo konden de Zweden na een pensioenhervorming, waarin keuzevrijheid uitgangspunt van beleid werd, kiezen uit 456 beleggingsvehikels. Gezien de beperkte financiële expertise van mensen, de informatie die nodig is om afgewogen keuzes te maken, de belangen die ermee gemoeid zijn en de extra zoekkosten die meer keuzemogelijkheden met zich meebrengen, lijkt een dergelijk groot aantal beleggingsmogelijkheden niet optimaal. Zoals mocht worden verwacht, blijken de zelf gekozen fondsen slechter te presteren dan de (zorgvuldig voorbereide) standaardoptie.¹⁴

Dergelijke problemen worden vermeden door op grond van paternalistische overwegingen deelname aan de regeling verplicht te stellen. Zo'n verplichting heeft echter in beginsel een welvaartsverlagend effect. Een interessant alternatief is het door Sunstein en Thaler (2003) bepleite 'libertair paternalisme', waarin de overheid de standaardopties zo kiest, dat mensen in de richting worden gestuurd die hun eigen welvaart verhoogt. Degenen die willen kiezen en van de standaardopties willen afwijken, mogen dat doen. Mensen die dat niet willen, kunnen er van op aan dat de standaardkeuze geen hopeloze optie is. Daarbij valt te overwegen slechts een beperkt aantal opties voor te leggen om de transactiekosten te verlagen en mensen de mogelijkheid te bieden een begrijpelijke afweging te maken.¹⁵ Deze benadering zou misschien ook bij sociaal sparen kunnen worden gevolgd.

Bezwaren

Het belangrijkste bezwaar van een sociaal spaarsysteem is dat de voordelen van verzekeren, te weten het delen van risico's en het verminderen van onzekerheid, worden gemist. Het verzekeren van sociale risico's levert welvaartswinst op als sprake is van risicoaverse burgers.¹⁶ Zonder verzekering zullen velen te veel sparen, omdat zij voorzieningen moeten treffen voor het volledige risico dat zij lopen. Dit probleem speelt vooral als het gaat om potentieel langdurige risico's, zoals inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. In dit opzicht is het sociaal sparen geschikter voor kortdurende risico's. Te weinig sparen is ook mogelijk. Individuen die vaak of langdurig werkloos zijn, kunnen aan het eind van hun carrière met een tekort op hun spaarrekening zitten. Dit tekort kan worden kwijtgescholden. Dit betekent dat er eigenlijk een verzekering is voor iedereen met een te laag inkomen over de levensloop. Maar ook deze 'verzekering' vergroot het moreel gevaar: individuen zullen minder hun best doen om te voorkomen dat zij met een tekort op hun spaarrekening eindigen, als dat tekort toch wordt kwijtgescholden. Eerder in de levensloop kunnen leenfaciliteiten, zoals voorgesteld in

¹² Van Rooij, Kool en Prast (2007).

¹³ Van Rooij, Kool en Prast (2007).

¹⁴ Cronqvist en Thaler (2004).

¹⁵ Van Rooij, Kool en Prast (2007).

¹⁶ De Mooij (2006), 92-93.

diverse spaarsystemen, leiden tot hogere impliciete belastingen op arbeid en dreigen zij de prikkels om terug te keren op de arbeidsmarkt te verminderen. Feldstein en Altman (1998) komen op basis van simulaties tot de conclusie dat bij sparen voor werkloosheid ruim 5 procent van de individuen met een negatief eindsaldo wordt geconfronteerd. Volgens de auteurs blijven de consequenties voor deze groep in absolute bedragen ten opzichte van het levensloopinkomen beperkt. De kosten van het systeem (inclusief kwijtschelding bij pensionering) bedragen minder dan de helft van de kosten van bestaande regelingen. Daarbij zijn de gedragseffecten, waar het allemaal om te doen is, in deze analyses nog buiten beschouwing gelaten. Verliezen en kosten verminderen wanneer ook rekening wordt gehouden met de positieve gevolgen van de toegenomen arbeidsparticipatie. Fölster (2001) komt op basis van simulaties weliswaar op ruim 15 procent deelnemers met een negatief eindsaldo, maar zijn analyse heeft betrekking op een veel integraler spaarsysteem voor diverse risico's. Stiglitz en Yun (2005) pleiten ervoor om het hiervoor besproken probleem op te lossen door het sparen voor werkloosheid te versmelten met het sparen voor pensioen. In dat geval komen te grote of te geringe besparingen in verband met werkloosheid ten gunste dan wel ten laste van het pensioen, wat het systeem op zichzelf efficiënter maakt. Inherent aan het niet verzekeren is het probleem dat spaarsystemen in beginsel geen risicosolidariteit en geen inkomenssolidariteit kennen. Dat is ook een belangrijk bezwaar. Solidariteit vormt immers een basisprincipe in de sociale zekerheid.¹⁷ Op zichzelf kunnen wel solidariteitselementen in een spaarsysteem worden opgenomen. Zo is het kwijtschelden van tekorten aan het eind van het arbeidsleven een vorm van risicosolidariteit. Verder kan bij een systeem met verplichte spaarrekeningen ook inkomenssolidariteit worden gerealiseerd. Feldstein en Altman (1998) geven aan dat de overheid individuen met hoge spaarsaldi zwaarder zou kunnen belasten om met de langs deze weg verkregen middelen individuen met lage spaarsaldi te subsidiëren. Een dergelijke inkomensherverdeling binnen een spaarsysteem zal de efficiencyvoordelen van het systeem echter verminderen. Ook hier geldt de klassieke afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid.

Macro-economische effecten

Wij concentreren ons in dit hoofdstuk op de micro-economische effecten van sociaal sparen. Zou een groter deel van de sociale zekerheid op basis van kapitaaldekking worden gefinancierd, dan kunnen echter ook belangrijke macro-economische effecten optreden. De besparingen zullen flink toenemen, met gevolgen voor de kapitaalmarkt, de consumptie en de betalingsbalans. Een grotere mate van kapitaaldekking kan ook procyclische effecten hebben. Lagere rendementen op de gespaarde vermogens tijdens een recessie kunnen immers aanleiding vormen om extra stortingen te doen.¹⁸ Zo kan de stabiliserende werking van het stelsel van sociale zekerheid worden aangetast. Anderzijds kan een uitbreiding van het sociaal sparen juist een tegenwicht vormen tegen de ontsparingen die zullen plaatsvinden wanneer de vergrijzing piekt. Gepensioneerden zullen dan massaal hun pensioenvermogens te gelde maken en omzetten in consumptie. Tevens valt op te merken dat individuele spaartegoeden niet noodzakelijkerwijs gepaard gaan met kapitaaldekking. Verschillende landen, waaronder Zweden, zijn bij de

¹⁷ De Beer (2005).

¹⁸ Vergelijk de procyclische effecten van de pensioen crisis aan het begin van deze eeuw.

pensioenfinanciering overgestapt op een systeem van *notional defined contributions*, waarbij kapitaaldekking wordt nagebootst en denkbeeldige tegoeden worden opgebouwd, terwijl de uitkeringen nog steeds via het omslagstelsel worden gefinancierd. Deze macro-economische effecten blijven hier verder buiten beschouwing. Als stappen zouden worden gezet om het sociaal sparen verder te ontwikkelen, behoeven de macro-economische aspecten vanzelfsprekend wel nadere aandacht.

2.4 Concrete voorstellen

Integraal spaarsysteem

Zolang risico's niet perfect gecorreleerd zijn, is het mogelijk welvaartsverhogend om verplicht te sparen voor verschillende risico's in de sociale zekerheid.¹⁹ Orszag en Snower stellen een dergelijk systeem voor met vier *welfare accounts*: voor pensionering, werkloosheid, menselijk kapitaal en gezondheid. De overheid stelt het tarief voor stortingen op deze individuele rekeningen vast, om moreel gevaar te voorkomen. Als individuen één van deze risico's overkomt, putten zij eerst bestaansmiddelen uit de daarvoor bestemde rekening. Is het saldo onvoldoende, dan wordt van een andere rekening geld afgeschreven. De herverdelende functie van de overheid krijgt vorm, doordat voor de lage inkomens de rekeningen (gedeeltelijk) worden volgestort door de overheid. Zodoende wordt de uitruil tussen economische efficiëntie en gelijkheid, die voortkomt uit de huidige instituties, vermeden. Misbruik van sociale verzekeringen, overbodige zorgconsumptie en het volgen van te weinig (of te veel) educatie worden zo immers voorkomen, zonder dat de bodem onder de sociale bescherming vandaan valt. Deze claim verdient echter nuancering. Het introduceren van eigen bijdragen voor de diverse risico's brengt namelijk mee dat mensen die veel (of langdurig) door het noodlot worden getroffen erop achteruit zullen gaan.

Wat zijn de effecten van de invoering van een integraal spaarsysteem op de herverdeling tussen groepen mensen en de economische efficiëntie? Fölster *et al.* (2002) analyseren dit voor Zweden in de periode 1978–1996 op basis van individuele inkomensgegevens van 300.000 huishoudens. De effecten van het zelf sparen voor de werkloosheidsuitkering, ouderschapsverlof, kinderbijslag, ziekteverzuim, de bijstand, de tegemoetkoming voor woonkosten en de ouderdomspensioenen worden gezien. Hiermee is ongeveer 21 procent van het bruto nationaal product gemoeid, waarvan ruim 12 procent voor pensioenbesparingen. De auteurs laten twee vormen zien. Een variant, waarin de overheid niet bijspringt en een variant waarin de overheid dezelfde minimum pensioenen garandeert als nu het geval is.²⁰ In het laatste geval worden tekorten op de spaarrekeningen van de mensen met het kleinste pensioen bij pensionering gecompenseerd uit de algemene middelen. In de eerste variant blijft 12 procent van de bevolking met negatieve saldi op de rekening zitten en treden forse denivellerende effecten op. Wel blijken de reparatiekosten gering. In de tweede variant worden de nadelige effecten gericht weggenomen, al leveren de middeninkomens, die zich bevinden tussen de inkomensdecielen 3 en 6, over de gehele levensloop gezien nog enkele procenten in. Vervolgens simuleren de auteurs een (grove) schatting van de

¹⁹ Stiglitz en Yun (2005).

²⁰ In Zweden maakt ongeveer 30 procent van de bevolking aanspraak op dit pensioen.

gedragseffecten. Ze laten zien dat de belastingtarieven op arbeid afhankelijk van de arbeidselasticiteit met 14 tot 17 procent kunnen dalen zonder de herverdelende functie van de overheid ernstig te schaden.

Sørensen, Hansen en Bovenberg (2006) rekenden het voorstel van de Deense Economische Raad door om socialezekerheidsarrangementen met de minste personele herverdeling onder te brengen in een verplicht individueel spaarsysteem. Pensioenen, tegemoetkomingen voor onderwijs, korte-termijnwerkloosheidsuitkeringen, (korte-termijn)ziekteverzuim, kinderbijslag en ouderschapsverlof horen hiertoe. Met deze collectieve verzekeringen is ongeveer 8 procentpunt van het loonbelastingtarief gemoeid, die wordt omgezet in een spaarsysteem. De auteurs analyseren de economische effecten van dit voorstel en stellen dat sprake is van een Pareto-verbetering. Individuen die erop achteruit dreigen te gaan worden volledig gecompenseerd, de verbeterde prikkelstructuur en de lagere belastingdruk dragen bij aan een hogere arbeidsparticipatie en de overheidsfinanciën verbeteren licht.

De Kam (2007) introduceert in één van zijn toekomstbeelden van de sociale zekerheid de persoonlijke sociale reserve (PSR). Deze reserve zou moeten worden aangesproken bij kortdurende werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, maar ook bij scholingsverlof en zorgverlof. De stortingen in de PSR zijn verplicht, maar het percentage van de storting kan wel worden gekozen, binnen een bandbreedte van 3 tot 7. Net als bij pensioenen wordt de omkeerregel toegepast (stortingen aftrekbaar en opname belast in box 1 van de inkomstenbelasting). Bij het ingaan van de AOW-uitkering kan een eventueel positief saldo van de PSR in één keer worden verzilverd, om het gebruik voor vervroegde uittreding te voorkomen.

Sparen én verzekeren: een driepijlermodel

Zoals uit de voorafgaande analyse blijkt zijn de voor- en nadelen van verzekeren en sparen elkaars spiegelbeeld. Waarschijnlijk is dus een combinatie van verzekeren en sparen optimaal, zeker bij (deels) beïnvloedbare risico's als werkloosheid.²¹ Stiglitz en Yun (2005) laten zien dat de combinatie van een individueel spaarsysteem met een sociale verzekering die uit de algemene middelen wordt gefinancierd optimaal is. Naarmate de omvang van het risico toeneemt en de risicoaversie van de deelnemers groter is, moet het verzekeringsaandeel worden uitgebreid. Naarmate meer kans op moreel gevaar bestaat, moet het spaardeel groter zijn. Ook Bovenberg en Sørensen (2004) combineren hun spaarsysteem met een publieke inkomensgarantie, dus in feite een sociale verzekering.

Langs dezelfde lijn redenerend ontwikkelden Leijnse *et al.* (2002) een voorstel voor een driepijlermodel in de sociale zekerheid, analoog aan het Nederlandse pensioenstelsel. De eerste pijler wordt gekenmerkt door een verplichte, generieke basisdekking met een publieke verantwoordelijkheid. De tweede pijler, gevormd door sectorale (verplichte, cao-)afspraken is een mengvorm van sparen en verzekeren. Hierin bouwen werknemers individuele aanspraken op, die ze kunnen benutten voor diverse zaken (aanvulling op de basiswerkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar ook voor bijvoorbeeld scholing of zorgverlof). De auteurs kiezen voor sparen in collectief verband vanwege de lagere transactiekosten en de mogelijkheid om rendementsrisico's binnen de collectiviteit

²¹ De Mooij (2006).

af te dekken. De derde pijler bestaat uit de individuele besparingen en door individuen gesloten verzekeringen.

De auteurs stellen voor de verantwoordelijkheid voor de traditionele (exogene) risico's deels van de eerste naar de tweede pijler over te hevelen, terwijl de nieuwe (endogene) risico's (deels) onder zowel de eerste als de tweede pijler kunnen worden gebracht. De mate van individuele verantwoordelijkheid voor socialezekerheidsaanspraken dient positief afhankelijk te zijn van (1) de mate waarin burgers invloed kunnen uitoefenen op de (duur van) risico's en (2) de gewenste mogelijkheden voor keuzevrijheid. De individuele verantwoordelijkheid dient negatief afhankelijk te zijn van de aanwezigheid van (positieve) externe effecten.

In de literatuur worden bezwaren aangevoerd tegen een driepijlermodel of 'cappuccinomodel'.²² Hoewel voor pensioenen een dergelijk systeem optimaal is, geldt dit niet voor andere verzekeringen. Een horizontale verantwoordelijkheidsverdeling doorbreekt het exclusiviteitsbeginsel, waarbij slechts één partij het risico afdekt. Als meerdere partijen verantwoordelijk zijn voor de dekking van een bepaald risico, ontstaat het gevaar van afwenteling. Tevens nemen bij het 'stapelen' van verzekeringen de prikkels voor schadelastbeperking af. De verschillende verantwoordelijke partijen/verzekeraars plukken bijvoorbeeld maar een deel van de vruchten van re-integratieinspanningen. Voor het individu dreigt oververzekering en moreel gevaar. Dit probleem doet zich echter niet of veel minder voor als de basisverzekering wordt aangevuld met collectieve of individuele spaarregelingen, zoals voorgesteld door Leijnse *et al.* (2002). Een eigen risico, in de vorm van een verplichte opname ten laste van een sociale spaarrekening, zal de kans op oververzekering beperken. De argumenten hiervoor worden sterker naarmate de beïnvloedbaarheid van het risico ('de elasticiteit van het schaderisico') toeneemt. Vanzelfsprekend gaat dit wel ten koste van de reikwijdte van de verzekering. Naarmate de risicoaversie (en dus de vraag naar verzekeringen) groter is, zijn de maatschappelijke kosten van deze optie hoger. Theoretisch kunnen de winsten van minder moreel gevaar (door verzekering) en het minder verstrend rondpompen van geld door de overheid voor kleine risico's opwegen tegen de welvaartsverliezen door de geringere verzekeringsdekking.²³ Desalniettemin leidt een verschuiving van verantwoordelijkheden van het collectief naar het individu altijd tot minder risicosolidariteit.

2.5 Sparen voor specifieke risico's

Behalve een integraal spaarsysteem voor de individuele sociale zekerheid is het denkbaar spaarsystemen per type risico te organiseren: werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekteverzuim, zorg- en scholingsverlof, en de gezondheidszorg.

Werkloosheid

In onderdeel 2.3 bleek al dat een spaarsysteem voor werkloosheid leidt tot een verbeterde afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. In een kalibratie voor Europese landen met een relatief hoge werkloosheid laten Brown, Orszag en Snower (2006) zien dat

²² Teulings (1997); De Mooij (2006).

²³ De Mooij (2006).

individueel sparen voor werkloosheid – bij gelijkblijvende trekkingsrechten – leidt tot een geschatte reductie van de werkloosheid van tussen de 34 en 51 procent. Stiglitz en Yun (2005) gaan uit van geïntegreerd sparen voor werkloosheid en pensioen. De auteurs modelleren de voorwaarden waaronder een dergelijk integratie welvaartsverhogend is. Dat blijkt het geval als (1) de risico-aversie voldoende laag is, (2) de zoekelasticiteit naar een baan voldoende hoog is (dus als het moreel gevaar voldoende groot is), en (3) het werkloosheidsrisico voldoende laag is.

Ook in Nederland zijn diverse voorstellen gedaan om te komen tot een spaar-WW. Den Butter en Kock (2000) oordelen dat de introductie van een spaar-WW in Nederland past binnen de aard van de regeling, terwijl de poortwachtersfunctie wordt versterkt en de prikkel tot re-integratie toeneemt. Voorts doen zij de suggestie het saldo op de spaarrekening te maximeren door het afhankelijk te maken van perioden van werkloosheid in het verleden: naarmate mensen minder werkloos zijn geweest kunnen zij volstaan met een lager spaartegoed.

Rezwani (2006) stelt een spaarsysteem voor, waarin aanspraak gemaakt kan worden op de hoogte en de duur van de huidige WW-uitkering, wanneer de spaarpot daarvoor voldoende is gevuld. Is dit niet het geval, dan is er een beperkte risicosolidariteit via een collectief gefinancierde WW-uitkering gedurende een korte periode. Negatieve saldi worden onmiddellijk bij het vinden van een baan kwijtgescholden om een hogere marginale premiedruk te voorkomen. Dit systeem introduceert stevige prikkels, maar vermindert de risicosolidariteit en daarmee het verzekeringselement van de WW. Op de bijstand (met vermogenstoets) zal vaker een beroep worden gedaan.

Van Ours (2003) stelt een tegenovergesteld spaarsysteem voor: de eerste periode van zes maanden wordt collectief gefinancierd, de daarop volgende periode moet worden teruggevallen op de individuele besparingen. Naast het vergroten van de prikkel om weer aan het werk te gaan, wordt als voordeel genoemd dat de transactiekosten bij overgang naar het nieuwe systeem gering zijn, omdat de meeste werklozen binnen zes maanden weer een baan vinden.

Arbeidsongeschiktheid

Theoretisch zou ook voor het risico van arbeidsongeschiktheid gespaard kunnen worden. Bovenberg en Sørensen (2006) ontwikkelden een theoretisch model van optimale belastingheffing en sociale verzekering in levensloopperspectief. Het optimale *tax-transfer model* bevat geen volledige (collectieve) verzekering voor arbeidsongeschiktheid. Individuen zullen dan in het eerste deel van hun leven harder werken om zichzelf via individuele besparingen bij te verzekeren. Daardoor wordt de verstorende werking van herverdelende belastingheffing beperkt. Fors probleem bij het individueel sparen blijft dat mensen die arbeidsongeschikt worden er fors op achteruit gaan. Voor een (potentieel) langdurig risico als arbeidsongeschiktheid kan het sociaal sparen hooguit in beperkte mate het verzekeren vervangen. Er valt meer voor te zeggen om inkomensverlies door kortdurend verzuim, dat veel gelijkmatiger over individuen is verdeeld, via individuele spaarvoorzieningen te dekken. Aan langdurig verzuim gaat immers altijd kortdurend verzuim vooraf.

Zoals aangegeven in onderdeel 2.3 is de herverdelende werking van de Ziektewet (c.q. loondoorbetaling bij ziekte) relatief beperkt over de levensloop.²⁴ Ook hier zouden

²⁴ Nelissen (1998).

individuele spaarsystemen mensen kunnen prikkelen om ziekteverzuim te voorkomen en illegaal verzuim te beperken. De Jong en Lindeboom (2004) maken aannemelijk dat met de verschuiving in de financiële verantwoordelijkheid voor ziekteverzuim van de collectieve kassen naar individuele werkgevers in 1996 het ziekteverzuim afnam: de prikkels hebben gewerkt. Verschillende literatuuroverzichten ondersteunen de notie dat prikkels in het algemeen het ziekteverzuim reduceren.²⁵ Belangrijk voor de effectiviteit zijn onder andere de sterkte en het voortdurend werkzaam blijven van de prikkel. Een individueel spaarsysteem voldoet aan deze eisen. Op zichzelf gezien lijkt een evenwichtiger verdeling van het verzuimrisico tussen werkgever en werknemer redelijk. Belangrijk bezwaar is echter dat naarmate dit risico wordt verschoven van de werkgever naar de werknemer de prikkels voor werkgevers om het verzuim te beperken kleiner worden, terwijl is gebleken dat deze prikkels effectief zijn.

Endogene risico's: zorg en educatie

De tot nu toe besproken individuele spaarsystemen zijn bedoeld om prikkels te verleggen en zodoende moreel gevaar te verminderen en de individuele keuzevrijheid te vergroten. Voor pechvogels staat de overheid in zulke systemen garant. Naast het anders vormgeven van instituties die betrekking hebben op de traditionele, als exogeen geormerkte risico's, kan een spaarsysteem ook nieuwe en beïnvloedbare risico's omvatten. Afhankelijk van de maatschappelijke relevantie kunnen deze dan fiscaal worden gefacilieerd. Overigens concludeert Nijboer (2007b) dat de economische theorie weinig argumenten aandraagt voor grootscheepse fiscale faciëring om endogene risico's het hoofd te bieden. Investerings in jong menselijk kapitaal lijken echter wel gepaard te gaan met substantiële externe effecten.

Het verzekeren van nieuwe sociale risico's als inkomensverlies door zorgverlof of educatief verlof vormt een probleem. Omdat deze risico's relatief goed voorzienbaar en beïnvloedbaar zijn, is het moreel gevaar relatief groot. Een (collectieve) verzekering voor zorgverlof zal al snel een aanzuigende werking en daarmee een negatief effect op de arbeidsparticipatie hebben. Een spaarregeling ligt vanuit dit oogpunt meer voor de hand. Daarentegen betoogt Koopmans (2007) dat het zorgrisico moeilijk te typeren is en soms ook moeilijk te beïnvloeden dan wel te plannen valt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de zorg voor zieke naasten. Een tweede bezwaar tegen sparen voor het zorgrisico is het probleem van de timing en de dosering. Partners die hun eerste kind krijgen zullen bijvoorbeeld veelal nog niet voldoende hebben gespaard om een adequaat zorgverlof te kunnen financieren. Op grond van deze en andere overwegingen bepleit Koopmans een collectieve verzekering voor zorgverlof, al dan niet aan te vullen met individuele besparingen. Echter, de gesignaleerde problemen zijn in beginsel oplosbaar als een spaarsysteem ook een leenfaciliteit kent. Dat geeft op zichzelf ook weer problemen, onder andere in termen van moreel gevaar. De kans op tekorten op een individuele spaarrekening wordt echter kleiner als voor meer doelen, inclusief het pensioen, tegelijk wordt gespaard. Mede daarom pleiten Leijnse *et al.* (2002) voor een integraal spaarsysteem dat zo veel mogelijk uiteenlopende risico's omvat. In een integraal systeem kan ook de samenhang tussen verschillende risico's tot haar recht komen. Zo vormt educatief verlof een investering die de kans op werkloosheid in de toekomst verkleint.

²⁵ Andriessen, Van Vuuren en Smulders (2004); Andren (2003).

Sinds 1 januari 2006 kent Nederland de levensloopregeling, als opvolgster van het verlofsparen. De levenslooptegoeden kunnen gebruikt worden voor het opvangen van inkomensderving bij verschillende vormen van verlof, inclusief vervroegd uittreden. De regeling moet ruimte bieden aan activiteiten als zorgen en leren, zonder dat dit direct leidt tot uitsluiting op de arbeidsmarkt of een scherpe terugval in inkomen. De regeling maakt het mogelijk om taken te combineren en af te wisselen en sluit daarmee aan bij de gedachte van de transitionele arbeidsmarkt; zie onderdeel 2.2. Naar schatting neemt tot nu toe echter niet meer dan circa 5 procent van de werknemers deel aan de levensloopregeling, wat suggereert dat er weinig behoefte bestaat aan deze vorm van sociaal sparen. Het gebrek aan belangstelling heeft echter ongetwijfeld ook te maken met een aantal bezwaren van de huidige regeling. Belangrijke bezwaren zijn:²⁶

1. Er is een gedwongen keuze tussen de levensloopregeling en de voor vele werknemers fiscaal aantrekkelijker spaarloonregeling.
2. De regeling is minder interessant voor lagere inkomens.
3. De uitvoering is complex.
4. De werknemer moet toestemming vragen aan de werkgever om zijn of haar levenslooptegoed te mogen inzetten voor langdurig verlof, tenzij het gaat om wettelijke verlofrechten.

Een ander probleem komt naar voren uit onderzoek naar de redenen om deel te nemen aan de huidige levensloopregeling.²⁷ Doordat werknemers de levensloopregeling als alternatieve uittredingsroute kunnen gebruiken, is de motivatie om deel te nemen voor 172.000 deelnemers (50 procent) het eerder kunnen stoppen met werken. De daaropvolgende groep, 29 procent van de deelnemers, weet nog niet waarvoor men spaart.

Aan de andere kant kan een beter vormgegeven levensloopregeling²⁸ goede aanknopingspunten bieden voor een verdere modernisering van de sociale zekerheid. Het Coalitieakkoord suggereert een uitbreiding van de levensloopregeling met een dekking van het werkloosheidsrisico. Een dergelijke Levensloop-WW wordt uitgewerkt door Hermans en Pennings (2006). In hun voorstel wordt deze regeling verplicht. Er zou een kredietfaciliteit moeten komen en een solidariteitsfonds, waarin een deel van de inleg wordt gestort. Ten laste van het solidariteitsfonds wordt het risico van het niet kunnen terugbetalen van de schuld gedekt. Ook andere sociale risico's die zich lenen voor sociaal sparen zouden geleidelijk aan kunnen worden opgenomen in een vernieuwde levensloopregeling.

Zorgsparen

Het model van een individueel spaarsysteem is ook toepasbaar op de verzekering tegen ziektekosten, door de introductie van zogenaamde *medical savings accounts* (MSA's).

²⁶ Goudswaard en Caminada (2006).

²⁷ Kösters (2007).

²⁸ Daarvoor zijn tal van suggesties gedaan, zie bijvoorbeeld Goudswaard en Caminada (2006), en Conneman en Bovenberg (2007). Het hiervoor gesignaleerde probleem dat er nog niet voldoende gespaard is als de regeling het meest nodig is (tijdens het spitsuur van het leven) zou bijvoorbeeld ondervangen kunnen worden door de fiscale ondersteuning niet op de opname, maar op de inleg te richten. Daarbij kan vanwege de "verzilveringsproblematiek" beter de vorm van een toeslag worden gekozen dan van een heffingskorting..

Een MSA kan op verschillende manieren vorm krijgen, maar het systeem bestaat doorgaans uit het gelimiteerd sparen voor een deel van de zorguitgaven, in combinatie met een verzekering voor grote ziekterisico's.²⁹ De motieven om zorgsparen in te voeren lopen deels parallel met de argumenten die pleiten voor spaarsystemen in de sociale zekerheid. Het moreel gevaar in de vorm van overconsumptie wordt door eigen betalingen gereduceerd. Voorts wordt preventie gestimuleerd: de kosten van zorg als gevolg van een ongezonde leefstijl worden immers nu ook financieel merkbaar.³⁰

Kostenbesparingen zijn dan het gevolg. Ook komt dit model tegemoet aan heterogene preferenties, omdat keuzevrijheid wordt gestimuleerd. Bij zorgsparen spelen, anders dan bij de overige vormen van sociaal sparen, participatie-effecten geen rol. Het gaat meer om kostenbeheersing en -bewustzijn en het overeind houden van collectiviteiten die onder druk komen in een vergrijzende samenleving.³¹

Welke onderdelen van de zorg zouden kunnen worden ondergebracht in een MSA? In de eerste plaats is het financiële risico relevant. Als dit (erg) groot is, is een verzekering op zijn plaats. Als het financiële risico relatief beperkt is, zijn MSA's (en eigen betalingen) een optie. Ook de prijselasticiteit is relevant. Is deze laag (zoals bij ernstige ziektes of een ongeval aannemelijk is), dan ligt collectieve financiering meer voor de hand. Bij een hoge prijselasticiteit kan een MSA uitkomst bieden. Ten derde is de verdeling van de zorgconsumptie relevant. Wanneer bepaalde ziektekosten scheef zijn verdeeld, vormen MSA's een probleem uit het oogpunt van solidariteit. De totale zorgkosten blijken zeer scheef verdeeld: 10 procent van de bevolking vergt 70 procent van de kosten.³² MSA's zijn daarom slechts inzetbaar als dekking van een beperkt deel van de zorguitgaven. In Singapore, dat een sterk ontwikkeld MSA-systeem kent, wordt bijvoorbeeld 9 procent van de totale zorgkosten via MSA-rekeningen gefinancierd.³³ Eichner, McClellan en Wise (1996) laten zien dat de zorgkosten per jaar in de Verenigde Staten onevenredig zijn verdeeld. Zij simuleren de introductie van een verplicht spaarsysteem voor zorgkosten tot aan het moment van pensionering, waaruit tot een behoorlijk maximum per jaar de zorgkosten moeten worden gefinancierd. Daarboven zijn de kosten collectief verzekerd. Over de levensloop blijken in dit geval de kosten als volgt verdeeld: 80 procent van de werknemers houdt bij pensionering meer dan 50 procent van het spaartegoed over; 5 procent houdt minder dan 20 procent over en heeft derhalve bij pensionering relatief minder te besteden. Overigens zullen deelnemers doorgaans een groter deel van hun MSA-saldo overhouden, omdat het te verwachten gedragseffect – een lagere zorgconsumptie vanwege de financiële prikkel – niet in de simulatie is meegenomen. De spreiding in kosten voor de huisarts en zorg aan het einde van het leven is beperkter dan die bij andere zorgvormen. MSA's zouden dan ook het beste op de eerstgenoemde zorgvoorzieningen gericht kunnen worden.

Ook risicoselectie vormt een potentieel probleem bij de MSA's. Analoog aan de huidige basisverzekering, zouden verplichte deelname aan de regeling en acceptatieplicht voor verzekeraars daartegen de remedie kunnen bieden. Ook wordt een storting door de

²⁹ Jeurissen en De Bekker (2005).

³⁰ Jeurissen en De Bekker (2005) wijzen erop dat ook private verzekeraars die een MSA aanbieden vanwege substantiële inverteffecten prikkels zullen hebben om preventie te stimuleren.

³¹ Fölster *et al.* (2003).

³² Jeurissen en De Bekker (2005); Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2005).

³³ Hanvoravongchai (2002).

overheid op de MSA's van lagere inkomens en/of slechte risico's gesuggereerd.³⁴ Wellicht biedt het sparen voor toekomstige verbeteringen in de ouderenzorg, in de brede zin van het woord, goede mogelijkheden. De financiële houdbaarheid van de collectief gefinancierde ouderenzorg staat door de demografische ontwikkeling onder druk. De recente discussies over de aftrekbaarheid van de buitengewone uitgaven, eigen bijdragen in de thuiszorg en het scheiden van wonen en zorgverlening in verzorgings- en verpleeghuizen zijn hiervan illustraties. Tegelijkertijd bestaat de wens dat ouderen meer keuzemogelijkheden voor kwalitatief betere zorg krijgen. MSA's kunnen dan een vorm van kapitaalgedekte extra voorzieningen bieden, bovenop het basisaanbod. Sommigen zullen bezwaar aantekenen dat zo wordt toegewerkt naar een tweedeling in de ouderenzorg. Bovendien geldt ook hier: het nadeel ten opzichte van een verzekering is een verlies aan (risico)solidariteit, het voordeel is dat geen sprake is van moreel gevaar.

2.6 Conclusies

Diverse motieven liggen ten grondslag aan voorstellen om in de sociale zekerheid meer spaarelementen te introduceren. De belangrijkste motieven zijn:

1. Met sparen (in combinatie met lenen) kan een individu zijn inkomen beter in de tijd (over de gehele levensloop) spreiden, terwijl minder versturende heffingen noodzakelijk zijn.
2. Individuele spaarsystemen kennen geen moreel gevaar en stimuleren de arbeidsparticipatie.
3. Spaarsystemen bieden, afhankelijk van de vormgeving, flexibiliteit en keuzevrijheid.

Daar staan verschillende bezwaren tegenover:

1. De welvaartsvoordelen van verzekeren, te weten de risicopooling en het verminderen van onzekerheid, worden gemist.
2. Spaarsystemen gaan ten koste van de solidariteit tussen de deelnemers aan de regeling, ofschoon wel solidariteitselementen in een dergelijk systeem kunnen worden ingebracht.
3. De winst van meer keuzevrijheid moet niet worden overschat.

Een algehele vervanging van sociale verzekeringen door sociaal sparen lijkt gezien deze bezwaren niet denkbaar en ook niet wenselijk te zijn.

De voor- en nadelen van sparen en verzekeren zijn als het ware elkaars spiegelbeeld. Waarschijnlijk is een combinatie van sparen en verzekeren vanuit welvaartsoogpunt optimaal, althans als het gaat om risico's die op zijn minst voor een deel beïnvloedbaar zijn. Verschillende studies concluderen dat een systeem van verplicht sociaal sparen in combinatie met een publieke inkomensgarantie leidt tot een verbetering van de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid.

Niet alle sociale risico's lenen zich voor sociaal sparen. Sparen is met name ongeschikt voor de dekking van langdurige arbeidsongeschiktheid. Werkloosheid (vooral kortdurende werkloosheid) en ziekteverzuim daarentegen kennen een relatief geringe herverdeling over de levensloop en een relatief sterke beïnvloedbaarheid en lenen zich

³⁴ Zie bijvoorbeeld Jeurissen en De Bekker (2005).

daarom veel beter voor de introductie van spaarelementen. Ook voor grotendeels endogene risico's in verband met zorg en scholing is sparen een mogelijk instrument. Afhankelijk van de verwachte positieve externe effecten zijn er argumenten voor financiële steun door de overheid voor het sparen, bijvoorbeeld in de vorm van bepaalde fiscale faciliteiten. Ten slotte zouden spaarrekeningen ook bij de dekking van bepaalde ziektekosten een rol kunnen spelen. Het gaat dan vooral om zorg met een relatief beperkte kostenspreiding en aanvullende (ouderen)zorg.

Het sociaal sparen is een relevante optie voor verdere hervorming van het stelsel van sociale zekerheid, zij het niet voor alle sociale risico's en bezien in combinatie met verzekeren: niet verzekeren óf sparen, maar verzekeren én sparen. Inmiddels kennen we een beperkte vorm van sociaal sparen via de in 2006 ingevoerde levensloopregeling. Deze is voorsnog geen doorslaand succes, maar dat heeft ongetwijfeld ook te maken met het feit dat de huidige vormgeving van de levensloopregeling niet voldoet. Een aangepaste levensloopregeling kan aanknopingspunten bieden voor een verdere modernisering van ons stelsel van sociale zekerheid als dekking van meer sociale risico's in de regeling wordt opgenomen.

Literatuur

- Andrén, D. (2003), *Sickness-related Absenteeism and Economic Incentives in Sweden: A History of Reforms*, *CESifo DICE Report*, 1(3), 54-60
- Andriessen, S., C.V. van Vuuren, en P.G.W. Smulders (2004), *Prikkels en sancties, bouwstenen voor een modern ziekteverzuimbeleid*, Hoofddorp: TNO Arbeid
- Beer, P.T. de (2005), *Solidariteit in de risicosamenleving*, in J.C.J. Boutellier, M.Drenth von Februar, R. Gude *et al.*, *Leven in de risicosamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press - Salomé, 77-85
- Bovenberg, A.L. (2005), *Balancing Work and Family Life During the Life Course*, *De Economist*, 154(4), 399-423
- Bovenberg, A.L., M.I. Hansen, and P.B. Sørensen (2008), *Individual Savings Accounts for Social Insurance: Rationale and Alternative Designs*, *International Tax and Public Finance*, 15(1), 67-86
- 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), 507-529
- Bovenberg, A.L., and P.B. Sørensen (2006), *Optimal Taxation and Social Insurance in a Lifetime Perspective*, Netspar Discussion paper No. 2006-003, Tilburg: Netspar
- Brown, A.J.G., J.M. Orszag, and D.J. Snower (2006), *Unemployment Accounts and Employment Incentives*, IZA Discussion Paper No. 2105, Bonn: IZA
- Butter, F.A.G. den, en U. Kock (2000), *Meer arbeidsparticipatie met individuele spaarfondsen?*, *Openbare Uitgaven*, 32(5), 200-212
- Conneman, P.J., en A.L. Bovenberg (2007), *Naar een fiscale regeling voor inkomensderving*, *Weekblad Fiscaal Recht*, 136(6726), 711-719
- Cronqvist, H., and R.H. Thaler (2004), *Design Choices in Privatized Social-Security Systems: Learning from the Swedish Experience*, *American Economic Review*, 94(2), 424-428
- Eichner, M.J., M.B. McClellan, and D.A. Wise (1996), *Insurance or Self-insurance?: Variation, Persistence, and Individual Health Accounts*, NBER Working Paper No. 5640, Cambridge MA: NBER

- 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), 1-23
- Fölster, S., R. Gidehag, M. Orszag, and D. Snower (2002), *Assessing Welfare Accounts*, IZA Discussion Paper No. 533, Bonn: IZA
- Fölster, S., R. Gidehag, M. Orszag, and D. Snower (2003), Health Accounts and Other Welfare Accounts, *CESifo DICE Report*, 1(3), 9-14
- Goudswaard, K.P., en C.L.J. Caminada (2006), Het profijt van de levensloop, *Economisch Statistische Berichten*, 91(4498), 598-600
- Goudswaard, K.P., C.L.J. Caminada, and H. Vording (2006), Financing the Welfare State, *Tax Notes International*, 42(8), 731-737
- Hanvoravongchai, P. (2002), *Medical Savings Accounts: Lessons Learned from Limited International Experience*, Geneva: World Health Organization
- Hermans, K., en F.J.L. Pennings (2006), Problemen en mogelijkheden van een Levensloop-WW, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 61(11-12), 486-493
- Hoff, S., en C. Vrooman (2002), *Zelfbepaalde zekerheden, individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Jeurissen, P.P.T., en P.G.J.M. de Bekker (2005), Zorgsparen: theorie, empirie en internationale ervaringen, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37(6), 280-291
- Jong, Ph. de, and M. Lindeboom (2004), Privatisation of Sickness Insurances: Evidence from the Netherlands, *Swedish Economic Policy Review*, 11(1), 121-144
- Kam, F. de (2007), *Sociale zekerheid. Twee toekomstbeelden*, Amsterdam/Hilversum: Mets en Schilt/Stichting Instituut Gak
- Koopmans, I. (2007), *De beheersing en verdeling van het zorgrisico. Modernisering van de sociale zekerheid 1987-2007*, Amsterdam: Aksant
- Kösters, L. (2007), Levensloopregeling vooral voor hoogopgeleiden, *Sociaal-economische trends*, 2^e kwartaal, 12-15
- Leijnse, F.L., K.P. Goudswaard, J. Plantenga, en J.P. van den Toren (2002), *Anders denken over zekerheid. Levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Mooij, R.A. de (2006), *Reinventing the Welfare State*, CPB Bijzondere Publicatie No. 60, Den Haag: Centraal Planbureau
- Nelissen, J.H.M. (1998), Annual versus Lifetime Income Redistribution by Social Security, *Journal of Public Economics*, 68(2), 223-249
- Nijboer, H. (2007a), *A Social Europe: Political Utopia or Efficient Economics? An Assessment from a Public Economic Approach*, Department of Economics Research Memorandum No. 2007.01, Leiden: Leiden University
- Nijboer, H. (2007b), De rol van de overheid bij individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid, in C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling, en H. Vording (red.) *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 87-103
- Orszag, J.M., and D.J. Snower (1997), Expanding the Welfare System: A Proposal for Reform, *European Economy*, 4, 101-118
- Orszag, J.M., en D.J. Snower (2002), *From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts*, IZA Discussion Paper No. 532, Bonn: IZA
- Ours, J. van (2003), WW in de eenentwintigste eeuw, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 25(1), 108-132
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2005), *Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg*, Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg

- Rezwani, F.H. (2006), *Een verplicht spaarsysteem voor het werkloosheidsrisico*, Dissertatie, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Rooij, M.C.J. van, C.J.M. Kool, and H.M. Prast (2007), Risk-return Preferences in the Pension Domain: Are People Able to Choose?, *Journal of Public Economics*, 91(3), 701-722
- Sociaal-Economische Raad (2001), *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, Den Haag: Sociaal-Economische Raad
- Sørensen, P.B., M.I. Hansen, and A.L. Bovenberg (2006), *Individual Savings Accounts and the Life-Cycle Approach to Social Insurance*, EPRU Working Paper Series, No. 2006-003, Copenhagen: University of Copenhagen
- Stiglitz, J.E., and J. Yun (2005), Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance, *Journal of Public Economics*, 89(11/12), 2037-2067
- Sunstein, C.R., and R.H. Thaler (2003), *Libertarian Paternalism is not an Oxymoron*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies Working Paper No. 03-2, Washington DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies
- Teulings, C.N. (1997), Keuzevrijheid versus solidariteit, *Economisch Statistische Berichten*, 82(4133), 961-965
- Tweede Kamer (2006-2007), *Kabinetsformatie 2006. Brief van de informateur* (Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie), 30 891, nr. 4