

Naar een robuuste verzorgingsstaat

Ruud de Mooij

De auteur verkent opties en dilemma's ter verbetering van de welvaartsstaat door een hogere arbeidsdeelname en kwaliteit van het arbeidsaanbod. De opties kenmerken zich door een verschuiving naar een welvaartsstaat op maat. De dilemma's hebben hierbij betrekking op een vermindering van solidariteit en zekerheid (van de redactie).

In dit artikel worden de dilemma's in de verzorgingsstaat nader geanalyseerd en worden enkele opties verkend voor verbetering. Daarbij wordt een onderverdeling gemaakt naar de fundamentele functies die de verzorgingsstaat vervult in onze samenleving. We verdelen deze functies in drie categorieën: (i) herverdelen; (ii) verzekeren; en (iii) sparen/investeren. We gaan vervolgens op zoek naar de meest doelmatige instituties om deze functies te vervullen. Het uitgangspunt daarbij is telkens het streven naar een maximale welvaart in de brede zin van het woord, inclusief de maatschappelijke waardering voor zaken die niet in statistieken wordt gemeten zoals gelijkheid.

Op allerlei plaatsen in onze samenleving wordt momenteel hard nagedacht en druk gedebatteerd over de toekomst van de Nederlandse verzorgingsstaat. Zo stelt het huidige kabinet in de notitie 'Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen' dat hervormingen onontkoombaar zijn vanwege een aantal knelpunten, zoals de achterstandspositie van allochtonen en laagopgeleiden, de relatief lage arbeidsdeelname in ons land gemeten in arbeidsjaren, en een te hoog beroep op de sociale zekerheid.¹ Bovendien zullen toekomstige trends, zoals vergrijzing en internationalisering, de houdbaarheid van de huidige instituties op de proef stellen.

Ook in de langetermijnanalyses van het CPB wordt geconstateerd dat toekomstige trends als vergrijzing en internationalisering vragen om

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29804, no.1.

een heroverweging van instituties op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid (De Mooij en Tang 2003; Huizinga en Smid 2004). In het licht van deze trends ligt de nadruk in pleidooien voor hervorming van de welvaartsstaat op het vergroten van de arbeidsparticipatie en het bevorderen van investeringen in kennis en vaardigheden (menselijk kapitaal). Op die manier moet het draagvlak voor collectieve voorzieningen worden vergroot en kan Nederland haar concurrentiepositie in de toekomst waarborgen.

Op zichzelf zullen er weinigen tegen een vergroting van de arbeidsdeelname en een verbetering van het kennisniveau zijn. Toch kunnen twee kanttekeningen worden geplaatst bij deze pleidooien voor een hoger en hoogwaardiger arbeidsaanbod. Allereerst is het vergroten van de arbeidsdeelname en de investeringen in kennis niet zonder kosten. Een grotere arbeids- en scholingsinspanning gaat namelijk ten koste van andere activiteiten die net zo goed bijdragen aan de maatschappelijke welvaart, zoals vrijetijdsbesteding, vrijwilligerswerk of het verrichten van huishoudelijke taken. Naarmate we welvarender worden, willen we waarschijnlijk een groter deel van onze schaarse tijd genieten in de vorm van vrije tijd. Zo heeft de naoorlogse vooruitgang zich voor een belangrijk deel gemanifesteerd in een verkorting van de werkweek. Het streven naar een grotere arbeidsdeelname kan niettemin de welvaart verhogen omdat de keuzes van mensen op tal van manieren worden verstoord door de welvaartsstaat. Een groter arbeidsaanbod levert daarom meer welvaart op dan dat het kost in termen van opgeofferde vrije tijd. Maar de welvaartswinst van een hogere arbeidsdeelname is kleiner dan de economische statistieken over de inkomensstijging suggereren vanwege de niet gemeten kosten van vrije tijd en informele arbeid.

Een tweede kanttekening bij het streven naar een grotere arbeidsdeelname is dat de overheid daarbij op dilemma's stuit. De institutionele arrangementen die de keuze tussen vrije tijd en arbeids- of scholings-tijd verstoren, dienen op zichzelf namelijk een maatschappelijk doel. Zo waarborgt de verzorgingsstaat solidariteit met de zwakkeren, biedt hij zekerheid in geval van een negatieve inkomensschok, en zorgt hij voor een goede oudedagsvoorziening. Dit zijn waardevolle zaken voor onze samenleving, die de welvaart verhogen. Bovendien kan de welvaartsstaat bijdragen aan de productiviteit omdat zekerheid mensen prikkelt meer risico te nemen. Echter, het zijn precies deze arrangementen van de welvaartsstaat die het arbeidsaanbod en de leerbeslis-

sing verstoren. We kunnen dus wel de arbeidsdeelname bevorderen door arrangementen af te bouwen, maar dat gaat dan onherroepelijk ten koste van de productieve functies van de welvaartsstaat. Een hoger en hoogwaardiger arbeidsaanbod komt dus niet zonder offer.

De meeste voorstellen voor hervorming erkennen wel dat een robuust stelsel niet alleen solide moet zijn maar tegelijkertijd ook solidair: zwakkeren, pechvogels en ouderen mogen niet de dupe worden van hervormingen. Ook de Europese Commissie zegt niet te streven naar een sociaal stelsel naar Amerikaans voorbeeld. Dit voldoet namelijk niet aan de Europese eisen ten aanzien van solidariteit. De Europese variant zou dan ook meer en betere banen moeten combineren met inkomensgelijkheid en inkomenszekerheid. De uitdaging voor Nederland en Europa is, met andere woorden, het verzachten van de dilemma's. Maar kan dat wel? En hoe zou dat moeten?

1 Herverdelen

Het dilemma tussen gelijkheid en doelmatigheid. Mensen verschillen. Niet iedereen heeft bijvoorbeeld het aangeboren talent een glansrijke carrière te maken, of de mogelijkheden zich optimaal te ontplooiën. Met degenen die kwetsbaar zijn en buiten de arbeidsmarkt vallen is de samenleving solidair. De overheid biedt bijvoorbeeld een minimum inkomensgarantie en streeft naar het verkleinen van inkomensverschillen door toepassing van het draagkrachtbeginsel in de belastingheffing. Bij het verkleinen van de inkomensverschillen ontkomt de overheid niet aan het dilemma tussen gelijkheid en doelmatigheid. Naarmate inkomensverschillen kleiner worden, loont het namelijk minder voor mensen zich in te spannen en daarmee een hoger inkomen te verwerven. Ze gaan daardoor minder uren werken, doen minder hun best om hogerop te komen, investeren minder in hun opleiding en vaardigheden, en kiezen vaker voor non-participatie. Hoewel de overheid niet aan het dilemma tussen gelijkheid en doelmatigheid kan ontkomen, is het wel de vraag hoe de overheid de gewenste herverdeling zo doelmatig mogelijk organiseert. Dat wil zeggen: hoe kan ze herverdelen tegen zo laag mogelijke kosten in termen van een lagere kwaliteit en kwantiteit van het arbeidsaanbod?

Gerichte of generieke voorzieningen. Herverdeling wordt via diverse instrumenten vormgegeven, waaronder progressieve inkomstenbelastingen, inkomensafhankelijke uitkeringen, en gereguleerde/gesubsidieerde prijzen voor bijvoorbeeld huisvesting, openbaar vervoer, weggebruik, gezondheidszorg en hoger onderwijs.² Een nuttig onderscheid is dat tussen generieke en gerichte maatregelen.³ Van generieke (of universele) instrumenten – zoals de algemene heffingskorting of gesubsidieerde diensten – profiteert iedereen, rijk en arm. De herverdelende invloed ontstaat doordat deze voorzieningen worden betaald uit belastingen die wel afhankelijk zijn van inkomen. Mensen met lage inkomens profiteren per saldo dan ook meer dan ze betalen, terwijl het omgekeerde geldt voor hoge inkomens. Het ultieme voorbeeld van een universele welvaartsstaat is een basisinkomen: een uniforme uitkering aan iedere volwassene. Het voordeel van een basisinkomen is dat het eenvoudig is uit te voeren omdat de overheid geen informatie nodig heeft over wie er wel of geen recht op heeft. Ze hoeft daarom geen inbreuk te doen op de privacy van mensen en rechtsgelijkheid is gegarandeerd. Universele regelingen zoals een basisinkomen hebben bovendien als voordeel dat iedereen ervan profiteert waardoor het politieke draagvlak doorgaans groot is.

Toch is een basisinkomen geen doelmatige vorm van herverdeling. Om het te kunnen financieren moet de overheid namelijk de belastingdruk opschroeven. Dit betekent dat iedere extra verdiende euro netto minder inkomen oplevert. De prikkel om te werken of te scholen wordt daardoor aangetast. Empirisch onderzoek biedt ruime ondersteuning

- 2 Het is in beginsel minder efficiënt om herverdeling te organiseren via prijzen dan via inkomens. Prijsingrepen verstoren namelijk de allocatie van middelen. Zo leiden gratis medicijnen tot overconsumptie in de zorg, impliceert gratis weggebruik langere files, en blijven mensen met een middeninkomen te lang wonen in een woning met een kunstmatig lage huur (scheefwoners). Meer toepassing van het profijtbeginsel vergroot de doelmatigheid van het beleid en biedt bovendien de mogelijkheid de belastingdruk te verlagen. Vanuit deze optiek kan het ook doelmatiger zijn het wettelijk minimumloon (een prijsingreep) te vervangen door (fiscale) inkomensondersteuning voor werkenden met een laag inkomen (via een inkomensafhankelijke arbeidskorting).
- 3 In de literatuur wordt ook wel het onderscheid gemaakt tussen een residuele welvaartsstaat (gericht op behoeftigen) en een universele welvaartsstaat (ongericht voor iedereen). De Angelsaksische welvaartsstaat wordt doorgaans gekenmerkt door een residueel karakter, terwijl de Scandinavische een meer universeel karakter heeft.

voor deze versturende effecten van belastingen op de arbeidsdeelname. Dit geldt vooral voor vrouwen. Voor mannen zijn de verstoringen kleiner, maar ook zij worden door hogere tarieven aangemoedigd minder uren te werken en te scholen of hun heil te zoeken in het informele circuit. Voor mensen met midden- en hoge inkomens vormt het basisinkomen in samenhang met een hoge belastingdruk een sigaar uit eigen doos die slechts tot gevolg heeft dat de prikkels voor arbeidsdeelname worden beperkt. Dit is een meer algemeen probleem met generieke regelingen: ze zijn duur en verstoren veel. Ze zijn daarom niet doelmatig als instrument voor herverdeling en gaan met hoge welvaartskosten gepaard.

Gerichte voorzieningen worden verstrekt aan mensen met bepaalde karakteristieken, zoals mensen zonder werk, een laag inkomen, ouderen, of ouders met jonge kinderen. De karakteristieken op basis waarvan wordt herverdeeld weerspiegelen doorgaans de draagkracht van huishoudens of individuen. Naarmate een karakteristiek minder goed fungeert als draagkrachtindicator is deze minder geschikt als basis voor herverdeling. Zo maakt de groeiende welvarendheid van ouderen het steeds minder aantrekkelijk om ouderdom te gebruiken als basis voor herverdeling, omdat een groot deel terecht komt bij mensen die voldoende draagkrachtig zijn. Ook kent het belastingstelsel voorzieningen die vooral ten goede komen aan draagkrachtige huishoudens, zoals het eigenwoningregime en de spaarloonregeling. Deze dragen niet bij aan de herverdelingsdoelstelling van de overheid, maar verstoren wel de keuze van mensen ten aanzien van bijvoorbeeld de financiering van de eigen woning of de spaarvorm. Door dergelijke regelingen af te bouwen kunnen verstoringen worden verminderd, zonder dat de herverdeling naar mensen met weinig draagkracht afneemt. Het dilemma tussen gelijkheid en doelmatigheid kan zo worden verbeterd.

Problematiek aan de onderkant. Een goede indicator voor draagkracht is het inkomen van individuen of huishoudens. Veel gerichte voorzieningen worden dan ook verstrekt aan degenen met een laag inkomen. Een nadeel van inkomensafhankelijke regelingen is evenwel dat ze leiden tot de armoedeval: mensen die hun armoede proberen te ontvluchten door (meer) te werken worden daartoe ontmoedigd omdat dit weinig oplevert. De hoge marginale belastingdruk als gevolg van de afbouw van inkomensafhankelijke regelingen impliceert dan ook een grote verstoring van prikkels aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het is daarom maatschappe-

lijk eveneens kostbaar om inkomensondersteuning via een cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen te organiseren. Toch is een zekere armoedeval onontkoombaar indien we inkomensondersteuning op een aanvaardbaar minimumniveau willen handhaven en tegelijkertijd niet willen dat de belastingdruk oploopt door dure universele regelingen.

Naarmate de samenleving meer waarde hecht aan de werkgelegenheid onder laaggeschoolden, wordt het evenwel belangrijker de armoedeval te verzachten. Zo kan een inkomensafhankelijke arbeidskorting (of: *earned income tax credit*) participatie voor uitkeringsgerechtigden met een laag inkomen aantrekkelijker maken. Echter, de afbouw van de korting ontmoedigt degenen die zich iets verder in het inkomensgebouw bevinden, bijvoorbeeld om zich te scholen of om meer uren te gaan werken. De prijs voor vermindering van de armoedeval is dan een grotere productiviteitsval voor de mensen met middeninkomens. Naarmate meer mensen tot de middengroepen behoren en er meer waarde wordt gehecht aan de kenniseconomie en het arbeidsaanbod gemeten in arbeidsjaren, wordt het duurder om de armoedeval op deze manier te bestrijden. Bij een gegeven herverdelingsdoelstelling ontkomt de overheid niet aan het dilemma tussen prikkels voor werkherhvatting door inactieven en prikkels voor arbeidsdeelname en scholing door de middengroepen.

Het kan aantrekkelijk zijn de problematiek van de armoedeval via andere wegen te bestrijden, zoals via een streng en activerend beleid. Op die manier hoeft de aanpak van de armoedeval niet te leiden tot grotere verstoringen bij de midden- en hogere inkomens. De effectiviteit van veel vormen van activerend arbeidsmarktbeleid blijkt in de praktijk echter beperkt (zie paragraaf 2).

Herverdeling op grond van levensinkomen. Een alternatieve indicator voor draagkracht is levensinkomen (zie ook Ter Rele 2005). Het is de netto constante waarde van al het inkomen dat iemand tijdens zijn leven verwerft. Zo vraagt premier Balkenende zich in een recente toespraak af of we niet toe zouden moeten naar een inkomenspolitiek die meer rekening houdt met bestedingspatronen van mensen over hun hele levensloop in plaats van in een bepaald jaar.⁴ Een hervorming waarbij herverdeling wordt gebaseerd op levensinkomen zou verstrekkende consequenties hebben voor het beleid.

4 Toespraak 'Op eigen kracht: van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij', Oosterbeek, 22 januari 2005.

Levensinkomens zijn minder scheef verdeeld dan jaarinkomens. Dit komt doordat mensen die tijdelijk een laag inkomen hebben – bijvoorbeeld omdat ze studeren, werkloos zijn of een periode niet participeren in verband met zorgactiviteiten – dit kunnen compenseren in periodes waarin ze juist een goed inkomen verdienen. Microsimulaties suggereren dat levensinkomens van Nederlanders circa 35% gelijkjer verdeeld zijn (op basis van de Theil coëfficiënt) dan jaarinkomens, een cijfer dat vergelijkbaar is met dat voor andere landen (Nelissen 1998). Slechts een klein deel van de uitgaven via onze welvaartsstaat vormt dan ook daadwerkelijk herverdeling van mensen met een hoog levensinkomen naar mensen met een laag levensinkomen. Nelissen (1998) schat dit aandeel voor de Nederlandse sociale voorzieningen op circa eenderde. Tweederde van de welvaartsstaat komt dus neer op herverdeling van mensen naar zichzelf, bijvoorbeeld van goede naar slechte tijden of via universele regelingen die aan iedereen toekomen.

Een welvaartsstaat die herverdeling baseert op verschillen in levensinkomen kan aanzienlijk besparen ten opzichte van onze huidige welvaartsstaat. Er hoeft immers minder publiek geld naar mensen die slechts tijdelijk een laag inkomen genieten, zoals studenten in het hoger onderwijs of mensen die kort werkloos zijn. De lagere belastingdruk die daarbij hoort betekent betere prikkels voor arbeidsdeelname en scholing en vanuit dien hoofde een hogere welvaart. Daar staat echter tegenover dat de welvaartsstaat niet louter en alleen is bedoeld voor herverdeling. Veel regelingen corrigeren voor beperkingen in de reikwijdte van verzekeringsmarkten en kapitaalmarkten. De volgende paragrafen gaan in op deze twee andere functies van de welvaartsstaat.

2 Verzekeren

Het dilemma tussen verzekering en arbeidsparticipatie. Verzekeringsmarkten kunnen niet altijd goed functioneren vanwege informatieproblemen of doordat risico's niet onafhankelijk zijn. Dit geldt in het bijzonder voor arbeidsmarktrisico's, zoals werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Waar verzekeringsmarkten falen kan de overheid ingrijpen door middel van sociale verzekeringen, dat wil zeggen: verzekeringen die universeel zijn en die verplicht worden opgelegd. Een goede (sociale) verzekering is waardevol omdat het inkomensonzekerheid van mensen wegneemt. Dit

vergroot de welvaart. Bovendien kunnen verzekerde mensen meer risico nemen hetgeen de productiviteit kan bevorderen (Sinn 1996). Sociale verzekeringen hebben dus ook een productieve functie.

Verzekeringen impliceren herverdeling nadat een gebeurtenis heeft plaatsgevonden, namelijk van geluksvogels naar pechvogels (ex-post herverdeling). Bij een sociale verzekering kan de overheid ook vooraf risico-solidariteit afdwingen door te eisen dat er uniforme premies worden gehanteerd. Mensen met een laag risico op werkloosheid of arbeidsongeschiktheid betalen dan een prijs die hoger is dan ze op grond van hun risicoprofiel op een markt zouden betalen, terwijl het omgekeerde geldt voor mensen met een hoog risico (ex-ante herverdeling). Sociale verzekeringen bieden dus een extra instrument voor de overheid om te herverdelen.

Een probleem met sociale verzekeringen (maar ook bij private verzekeringen) is dat het nalatig gedrag (*moral hazard*) uitlokt: mensen met een goede verzekering gaan zich minder verantwoordelijk gedragen en doen daardoor een te groot beroep op de verzekering. De ervaring met de WAO in ons land heeft geleerd dat nalatig gedrag ernstige vormen kan aannemen. Een genereuze en eenvoudig toegankelijke verzekering kan tot een excessieve instroom in de regeling leiden omdat individuele werkgevers en werknemers zich onvoldoende inspannen om een beroep op de verzekering te voorkomen (*ex-ante moral hazard*). Royale uitkeringen kunnen bovendien mensen ontmoedigen om hun uitkeringssituatie te verruilen voor een nieuwe baan waardoor de uitstroom stagneert (*ex-post moral hazard*). Een al te royale verzekering is dus niet efficiënt en vermindert de arbeidsdeelname.

Er is hier wederom sprake van een uitruil. Een goede verzekering biedt welvaartsvoordelen omdat de verzekering onzekerheid wegneemt. Tegelijkertijd leidt de verzekering tot nalatig gedrag hetgeen zich uit in een verminderde arbeidsparticipatie. Hoe kan de overheid het best met dit dilemma omgaan? (zie ook Van Ours 2003; De Mooij 2004).

Verantwoordelijkheid van de individuele werknemer. Om nalatig gedrag te verminderen kan de overheid werknemers een eigen risico laten dragen. Een groter eigen risico kan worden gerealiseerd door middel van lagere en kortere uitkeringen.⁵ Beschikbare empirische studies

5 Via het verscherpen van referentie-eisen kan de overheid de verzekering ook voor specifieke groepen beperken, namelijk voor degenen met een kort arbeidsverleden.

laten zien dat de hoogte en duur van de uitkering de uitstroom uit de werkloosheid verlagen terwijl ze de instroom in arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsverzekeringen verhogen. Tegenover de grotere arbeidsparticipatie als gevolg van lagere en kortere uitkeringen staan evenwel welvaartskosten in verband met minder verzekering.⁶

Een verschuiving naar individuele spaar- of opbouwelementen – waaraan onder meer wordt gerefereerd door de kabinetsnotitie – ontkomt niet aan dit dilemma tussen verzekeren en arbeidsdeelname. Met zo'n individuele spaar-WW doen mensen die werkloos worden een beroep op hun individueel opgebouwde spaarpot in plaats van een collectief gefinancierde verzekering. Omdat ze hun eigen spaargeld aanspreken, zijn de prikkels om werk te vinden of te aanvaarden of om werkloosheid te voorkomen maximaal. De betere prikkel voor arbeidsdeelname wordt echter gerealiseerd door een minder goede verzekering.

Toch heeft de spaar-WW twee potentiële voordelen in vergelijking met een eenvoudige verlaging of verkorting van de WW. Allereerst voorkomt de (verplichte) individuele spaarpot tezamen met een leenfaciliteit dat mensen in liquiditeitsmoeilijkheden komen in geval van werkloosheid. De spaar-WW biedt dan ook een verzekering tegen liquiditeitsrisico. Ten tweede kan risicosolidariteit gericht worden geïntroduceerd door een eventueel negatief saldo op de spaarrekening kwijt te schelden bij het bereiken van de pensioenleeftijd of bij overlijden. In zekere zin past de spaar-WW daarmee in de filosofie van het levensinkomen zoals in paragraaf 3 werd beschreven. Degenen die slechts voor korte tijd werkloos worden zijn aangewezen op hun eigen spaarpot en ontvangen geen bijdrage uit de collectieve middelen. Daardoor kan de collectieve

6 Kortdurende hoge werkloosheidsuitkeringen vormen een goede verzekering tegen kleine inkomensschokken maar hebben het nadeel dat ze de instroom in de verzekering verhogen. Een dergelijke verzekering past bij een flexibele arbeidsmarkt waarin de verzekering als een springplank fungeert. Kleine risico's kunnen echter ook eenvoudiger door mensen zelf worden opgevangen zodat verzekeringen daartegen minder waardevol zijn dan verzekeringen tegen grote risico's. Een langere uitkeringsduur (eventueel met een wachtperiode) vormt juist een verzekering tegen grote inkomensschokken als gevolg van langdurige werkloosheid. Dit is vooral relevant voor ouderen die veel specifiek menselijk kapitaal hebben opgebouwd en dit niet meer kunnen laten renderen in een nieuwe baan. Het belemmert echter de uitstroom uit de verzekering en kan ouderen ontmoedigen te investeren in hun eigen menselijk kapitaal.

druk omlaag. Alleen mensen die als gevolg van langdurige werkloosheid een laag levensinkomen verdienen hebben recht op kwijtschelding. Voor hen is de spaar-WW dan ook een overdracht die wordt betaald uit belastinggeld. Voor die mensen zijn er overigens weinig prikkels om de arbeidsmarkt weer te betreden omdat een negatief saldo uiteindelijk toch wordt kwijtgescholden. De eis tot terugbetaling werkt dan ook als een belasting op arbeid en verlaagt het arbeidsaanbod. Ook solidariteitselementen in een spaar-WW ontkomen dus niet aan het dilemma met doelmatigheid.

Een volledige vervanging van de werkloosheidsverzekering door een individuele spaarpot is geen realistische optie. Mensen zouden namelijk inefficiënt veel moeten sparen voor een eventueel werkloosheidsrisico en de meerderheid van de werknemers zou bij het bereiken van de pensioenleeftijd onbedoeld een groot vermogen hebben. Dit gaat ten koste van consumptie tijdens het werkzame leven.⁷ Sparen voor werkloosheid is dan ook minder doelmatig dan verzekeren.

Kortom: meer individuele verantwoordelijkheid voor werknemers via individuele spaar- of opbouwelementen ontkomt niet aan het dilemma tussen verzekeren en arbeidsdeelname. Het is alleen realistisch als aanvulling op een verzekering.⁸

Verantwoordelijkheid van de individuele werkgever. Ook werkgevers hebben invloed op de instroom in sociale verzekeringen. Door middel van gezonde arbeidsomstandigheden kunnen ze de instroom in de arbeidsongeschiktheid reduceren; en door het op peil houden van kennis en vaardigheden kan worden voorkomen dat werknemers een beroep moeten doen op de werkloosheidsverzekering. Indien er voor werkgevers geen kosten verbonden zijn aan de afvloeiing van werknemers in de sociale zekerheid, ondernemen ze te weinig om een beroep

7 Om die reden is wel gesuggereerd om de spaar-WW te combineren met andere spaarregelingen, zoals die voor vervroegde uittrading, de levensloopregeling of het pensioen.

8 Stiglitz en Yun (2002) laten zien dat een mix van verzekeren en sparen optimaal is, waarbij ze ervan uitgaan dat het spaardeel wordt geïntegreerd met pensioenen. Het spaardeel neemt toe naarmate nalatig gedrag van verzekerden belangrijker wordt en mensen minder waarde hechten aan zekerheid (dat wil zeggen: naarmate ze minder risico-avers zijn).

op de verzekering te voorkomen. Immers, ze houden geen rekening met de kosten daarvan omdat die door anderen worden gedragen. Premiedifferentiatie op basis van historische instroom of ontslagkosten kan dit probleem mitigeren. Zo blijkt premiedifferentiatie in de WAO een effectief middel om werkgevers te prikkelen de WAO-instroom te reduceren.⁹ Net zo kunnen ontslagkosten en juridische ontslagbescherming ervoor zorgen dat werkgevers beter rekening houden met de maatschappelijke kosten van werkloosheidsverzekeringen en bijvoorbeeld meer gaan investeren in hun personeel.

Tegenover de voordelen van een grotere financiële verantwoordelijkheid van werkgevers staan ook nadelen. Risico-averse bedrijven – vooral in het midden- en kleinbedrijf – zullen bijvoorbeeld worden ontmoedigd om nieuwe werknemers aan te stellen. Dit vermindert de kans om een baan te vinden voor werklozen waardoor de werkloosheidsduur toeneemt.¹⁰ Voorts zullen structurele hervormingen in de economie – bijvoorbeeld door technologische veranderingen of door veranderende specialisatiepatronen als gevolg van globalisering – minder snel tot de noodzakelijke aanpassingen leiden omdat aan het ontslaan van werknemers kosten verbonden zijn. Ten slotte kunnen hoge ontslagkosten de conjunctuurbeweging versterken omdat bedrijven in een laagconjunctuur eerder in liquiditeitsmoeilijkheden kunnen komen en failliet gaan.

Ten aanzien van de verantwoordelijkheid van werkgevers geldt derhalve eveneens een dilemma: een grotere verantwoordelijkheid vergroot de prikkels om het beroep van werknemers op sociale verzekeringen te voorkomen, maar tast tegelijkertijd de flexibiliteit van de arbeidsmarkt aan.

Doelmatige uitvoering. De bovengenoemde dilemma's kunnen worden verzacht door een doelmatige uitvoering van de sociale verzekeringen. Een strenge en adequate uitvoering beperkt het nalatig gedrag van verzekerden en maakt een goede verzekering beter combineerbaar met

9 Zie Koning (2004). Uit de studie komt ook naar voren dat door leereffecten bij werkgevers de preventie langzamerhand is toegenomen.

10 Empirisch onderzoek is ambigu over het effect van ontslagbescherming op de werkgelegenheid en de werkloosheid. Het blijkt per saldo wel negatief uit te pakken voor bepaalde groepen, zoals vrouwen en jongeren. Het effect op de werkloosheidsduur is ondubbelzinnig positief. Dit betekent dat door ontslagbescherming de werkloosheidsrisico's meer zijn geconcentreerd bij een kleine groep langdurig werklozen.

een hoge arbeidsparticipatie. De uitvoering betreft onder andere de claimbeoordeling (vooral relevant bij arbeidsongeschiktheid), het monitoren van gedrag van verzekerden, het opleggen van sancties indien een verzekerde niet voldoet aan de voorwaarden voor het behoud van een uitkering, en reïntegratieactiviteiten naar een baan (relevant bij werkloosheid).

De uitvoering kan zowel publiek als privaat worden georganiseerd. In beginsel hebben private partijen betere prikkels voor een doelmatige uitvoering dan publieke instellingen omdat ze worden gedisciplineerd door concurrentie. Bovendien zullen concurrerende partijen minder snel de neiging hebben uitkeringen te geven aan mensen die daar eigenlijk geen recht op hebben. Daar staat tegenover dat publieke uitvoerders soms schaalvoordelen kunnen realiseren en mogelijk gebruik kunnen maken van informatie uit andere bronnen (koppelen van bestanden). Voorts zal concurrentie er sneller toe leiden dat verzekeraars linksom of rechtsom proberen om slechte risico's buiten de deur te houden.

Voorwaarde voor een doelmatige uitvoering is dat de verantwoordelijkheid voor de verzekering bij slechts één partij ligt. Deze exclusiviteitsvereiste is nodig om te voorkomen dat verzekeringslasten worden afgewenteld op anderen en dat er een maximale prikkel is bij de verzekeraar om het beroep op de regeling te beperken. Een systeem waarbij de overheid zorgt voor een minimale basisverzekering en sociale partners dit vervolgens kunnen aanvullen – zoals onder meer is gesuggereerd in het Baliemanifest – voldoet niet aan deze eis. Het risico van dit zogeheten cappuccinomodel is dan ook dat alle partijen slechts een beperkte prikkel hebben om nalatig gedrag te bestrijden zodat de uitvoering ondoelmatig dreigt te worden.¹¹ Hierdoor verslechtert de uitruil tussen verzekering en arbeidsdeelname. Het is daarom beter de verantwoordelijkheid volledig bij één verzekeraar te leggen. Ook kunnen regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid het best bij dezelfde verzekeraar verzekerd worden om afwenteling tussen deze verzekeringen te voorkomen.

11 Bij pensioenen kan het cappuccinomodel wel goed functioneren omdat nalatig gedrag (moral hazard) bij de oudedagsvoorziening niet relevant is. Dit kan overigens onder druk komen wanneer de keuzevrijheid binnen de pensioenregelingen ruimte biedt voor antisectie (adverse selection).

Activerend beleid. Onderdeel van de uitvoering van sociale verzekeringen is het activerend beleid. Een goede activering kan de combinatie van verzekering en participatie verbeteren. Zo combineert Denemarken – onder meer door een streng en activerend beleid – een genereuze uitkering met een hoge mate van arbeidsmarktflexibiliteit en een hoge arbeidsparticipatie. Bij activerend beleid gaat het onder meer om reïntegratieactiviteiten als beroepskeuzetesten, sollicitatietrainingen, cursussen, werkervaringsplaatsen en gesubsidieerde arbeid. Het idee achter activering is dat door de combinatie van actieve begeleiding en strenge eisen aan het verstrekken van een uitkering mensen met de wortel en de stok naar de arbeidsmarkt worden (be)geleid.

Toch moet het belang van actief arbeidsmarktbeleid worden genuanceerd. Zo blijkt uit buitenlandse evaluatiestudies dat banenplannen en loonkostensubsidies voor werklozen over het algemeen voor het merendeel andere banen verdringen.¹² De effectiviteit van scholingsprogramma's blijkt ronduit teleurstellend. In veel langdurige programma's ontstaan significante *lock-in* effecten omdat mensen niet doorstromen naar regulier werk. Programma's gericht op jongeren hebben vaak nauwelijks effect. Ook de schaarse Nederlandse evaluaties zijn niet erg bemoedigend als het gaat om de effectiviteit van activerend beleid (Koning en Vollaard 2000). Er mag dus niet al te veel van activerend beleid worden verwacht, of in elk geval niet van alle vormen van dat beleid.

Activering met de stok blijkt effectiever dan activering met de wortel. Zo komt uit evaluaties naar voren dat de plicht tot deelname al voordat een activeringsprogramma start leidt tot een grotere uitstroom naar regulier werk. Kennelijk is de dreiging om vrije tijd te moeten inruilen voor een reïntegratietraject voor sommigen al voldoende om snel nieuw werk te vinden. Verder blijken strenge eisen ten aanzien van zoekactiviteiten, het actief monitoren van werklozen, en een geloofwaardig sanctiebeleid effectief om de uitstroomkans uit de werkloosheid te vergroten. Deze vormen van activering lijken vooral effectief omdat ze informatie genereren over wie vrijwillig en wie onvrijwillig van een bepaalde verzekering gebruik maakt. Door de aantrekkelijkheid van de uitkering

12 Uit CPB analyses blijkt dat gerichte loonkostensubsidies voor langdurig werklozen wel een relatief effectief instrument lijken om de werkloosheid te bestrijden, zie Jongen e.a. (2003).

voor vrijwillige deelnemers te verminderen, kan de overheid een betere verzekering bieden voor degenen die er onvrijwillig op zijn aangewezen.

3 Sparen en investeren

De derde functie van de welvaartsstaat heeft betrekking op sparen en investeren.¹³ Dit staat centraal in discussies rond de levensloop. In essentie gaat het hier om twee vragen: (i) hoe maken mensen hun keuze ten aanzien van investeringen in hun eigen menselijk kapitaal en dat van hun kinderen; en (ii) hoe verdelen ze het inkomen dat ze verwerven tijdens hun werkzame leven over hun levensloop (door te sparen en te lenen). In beginsel gaat het hier om keuzes die mensen baseren op hun individuele mogelijkheden en voorkeuren. Wanneer mensen keuzes maken die maatschappelijk gezien niet doelmatig zijn, is er evenwel een potentiële rol voor de (welvaarts)staat. Hieronder gaan we nader in op deze rol van de overheid. Het gaat daarbij in het bijzonder om doelmatige afwegingen ten aanzien van investeringen in kennis, de arbeidsparticipatie van vrouwen over de levensloop, en de uitredingsbeslissing van ouderen.

Investeren in menselijk kapitaal. Een belangrijk element in de discussie over de welvaartsstaat betreft investeren in menselijk kapitaal. In die discussie speelt vooral het op peil houden van kennis van mensen tijdens hun werkzame leven (leven lang leren) een belangrijke rol. Het gaat dan om *on-the-job training* (her- en bijscholing) en *learning by doing*. Wat is precies de rol van de overheid als het gaat om dit leven lang leren? We zien twee redenen waarom de overheid de investeringskeuze in menselijk kapitaal efficiënter zou kunnen maken: kapitaalmarktimperfecties en versturende instituties.

¹³ Deze notitie gaat niet in op de rol van de welvaartsstaat op het terrein van pensioenen, zie bijvoorbeeld Westerhout e.a. (2004) hierover. Bij pensioenen is onder meer van belang dat mensen problemen hebben zich te committeren aan bepaalde keuzes, omdat ze niet bestand zijn tegen de verleidingen van de korte termijn. Ze houden daardoor te weinig rekening met de (verre) toekomst hetgeen kan resulteren in te lage pensioenbesparingen. Verplichte pensioenbesparingen zijn dan tot op zekere hoogte gerechtvaardigd.

Allereerst kunnen kapitaalmarkten aan beperkingen onderhevig zijn, bijvoorbeeld omdat kredietverschaffers te weinig informatie naar boven kunnen halen over de waarde en de risico's van toekomstige inkomensstromen of over de bedoelingen van mensen die een lening nodig hebben. Wanneer mensen daardoor tijdelijk liquiditeitsbeperkingen ondervinden en niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien, worden ze mogelijk gedwongen te werken in plaats van te investeren in een opleiding. Dergelijke liquiditeitsbeperkingen spelen een belangrijke rol in het hoger onderwijs. De overheid kan deze beperkingen verkleinen door leningen te verschaffen of door subsidies te verstrekken.¹⁴ Voor werkenden lijken liquiditeitsbeperkingen minder relevant. Het meeste menselijk kapitaal van werkenden wordt namelijk verkregen door middel van *learning by doing*, terwijl *on-the-job training* doorgaans voor het grootste deel wordt gefinancierd door bedrijven of uit sectorale scholingsfondsen.

Een tweede reden waarom mensen mogelijk te weinig investeren in hun menselijk kapitaal is dat de welvaartsstaat de leerbeslissing verstoort (zie ook Jacobs 2002). In paragraaf 1 is reeds gewezen op de versturende invloed van progressieve inkomstenbelastingen op de investeringen in kennis. Via (beperkte) onderwijssubsidies en het aftrekbaar maken van scholingskosten voor de inkomstenbelasting kan de overheid deze verstoring wegnemen.

Een andere fiscale verstoring van de leerbeslissing komt door het verschil in fiscale behandeling tussen kapitaal- en arbeidsinkomen. Bij het investeren in de toekomst maken mensen een afweging tussen financieel kapitaal en menselijk kapitaal, ofwel: tussen enerzijds op jongere leeftijd hard werken en veel sparen en anderzijds op jonge leeftijd leren en later langer doorwerken. Fiscaal faciliteren van besparingen – onder meer via fiscale behandeling van het pensioen en de eigen woning – verstoort deze keuze in het nadeel van menselijk kapitaal. Deze fiscale verstoring in de leerbeslissing kan worden verkleind door de faciliteiten voor sparen te verminderen en de opbrengst daarvan te gebruiken om belastingtarieven te verlagen.

Ten derde kan de sociale zekerheid investeringen in menselijk kapitaal ontmoedigen: (vooral oudere) werknemers zijn ook zonder die kennisinvestering wel verzekerd van een inkomen.¹⁵ Daarbij geldt in het

14 Leningen vormen een directer instrument om te corrigeren voor kapitaalmarktimperfections dan subsidies en zijn daarom in beginsel doelmatiger, zie ook CPB (2003).

15 Voor jonge mensen kan inkomenszekerheid ook een stimulans zijn te investeren in kennis omdat het rendement van die investering op voorhand onzeker is.

bijzonder dat vervroegde uittreding bijdraagt aan de snelle afschrijving van kennis en dat ook omgekeerd een snelle afschrijving van menselijk kapitaal vervroegde uittreding stimuleert. Een directe manier om de kennis van oudere werknemers op peil te houden is dan ook de verstoring in de uittredingsbeslissing weg te nemen (zie ook hieronder).

Al met al zijn er geen overtuigende argumenten om veel publiek geld te stoppen in het stimuleren van een leven lang leren. De overheid heeft hier veeleer een accommoderende rol waarbij ze de versturende effecten van haar eigen beleid zo veel mogelijk repareert.

Arbeidsdeelname van vrouwen over de levensloop. In de levensloopdiscussie speelt de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt een belangrijke rol. Zo wordt onder meer gewezen op de knelpunten in de combinatie van arbeid en zorg bij gezinnen met jonge kinderen.¹⁶ Dit kan leiden tot ofwel een vermindering van de arbeidsdeelname van vrouwen (zowel in uren als in personen) ofwel een aantasting van de vruchtbaarheid omdat de zorg voor kinderen te duur is in termen van gemiste carrièrekansen. De overheid kan deze knelpunten echter niet oplossen: een dag kent nu eenmaal niet meer dan 24 uur. Wel is het van belang dat tweeverdieners met kinderen in staat worden gesteld zelf een doelmatige keuze te maken. Dit vereist onder meer een goed functionerende markt voor kinderopvang (inclusief naschoolse opvang), diversiteit in schooltijden en flexibiliteit in het arbeidsproces met daarin goede afspraken tussen werkgevers en werknemers over werktijden en verlofmogelijkheden. Op die manier worden jonge gezinnen in staat gesteld de knelpunten in de combinatie van arbeid en zorg te verzachten. De overheid kan via het algemeen verbindend verklaren van CAO's of wettelijke bepalingen deze afspraken ondersteunen.¹⁷

Uittredbeslissing van ouderen. De beslissing van oudere werknemers om vervroegd uit te treden of langer door te werken is maatschap-

16 In dit kader wordt wel gesproken over 'nieuwe risico's'. Deze term is enigszins misleidend omdat het niet zozeer gaat om schokken die mensen kunnen overkomen, maar om keuzes die mensen maken.

17 Subsidies voor kinderopvang kunnen het arbeidsaanbod stimuleren en vormen in zekere zin een gerichte subsidie op de arbeidsdeelname van partners met kinderen. Dit is doelmatig omdat uit empirisch onderzoek blijkt dat vooral het arbeidsaanbod van partners gevoelig is voor financiële prikkels. Een levensloopregeling waarbij de overheid financiële ondersteuning biedt voor (zorg)verlof zal, daarentegen, een negatieve invloed hebben op de arbeidsdeelname, zie Jongen en Kooiman (2004) en Jongen en Van Vuuren (2004).

pelijk inefficiënt indien collectieve regelingen ouderen aanmoedigen om vroegtijdig het arbeidsproces te verlaten. De prijs van vroegtijdig stoppen met werken is dan te laag en weerspiegelt niet de maatschappelijke kosten daarvan. In dat licht is het beleid gericht op de ombouw van VUT rechten naar actuarieel faire prepensioenregelingen een belangrijke stap omdat de afweging over vervroegd uittreden hierdoor doelmatiger wordt (zie ook CPB 2004). Voor ouderen is het verder van belang dat er mogelijkheden worden gecreëerd om flexibel of in deeltijd te werken. Dit maakt het mogelijk een optimale individuele keuze te maken tussen arbeid, vrije tijd en andere activiteiten. Bovendien moet dit ervoor zorgen dat er tijdens het werkzame leven voldoende wordt geïnvesteerd in het eigen menselijk kapitaal. Wederom lijkt hier een accommoderende rol voor de overheid het meest passend.

Vervroegde uittreding vindt overigens niet alleen plaats via VUT en prepensioen, maar ook via oneigenlijk gebruik van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen waarin ouderen oververtegenwoordigd zijn. Dit wordt versterkt door de relatief lange uitkeringsduur. Het gebruik van deze regelingen als vervroegde uittredroute verstoort de arbeidsmarkt omdat enerzijds menselijk kapitaal van ouderen te vroeg wordt afgeschreven, terwijl anderzijds de uitkeringen worden betaald uit collectieve premies die het arbeidsaanbod van jongeren verminderen. Een strenge en doelmatige uitvoering van sociale verzekeringen gecombineerd met activering van ouderen kan helpen dit probleem te mitigeren.

4. Conclusie

Om voorbereid te zijn op de toekomst wordt in ons land druk nagedacht over hervormingen in de verzorgingsstaat. Centraal daarbij staat het streven naar een hogere arbeidsdeelname en een betere kwaliteit van het arbeidsaanbod. Om dit te realiseren dreigen andere doelstellingen van de welvaartsstaat in de sfeer van solidariteit en zekerheid evenwel in het geding te komen. De overheid ontkomt in de meeste gevallen dan ook niet aan moeilijke dilemma's die vragen om politieke keuzes. Tegelijk is het wel mogelijk op zoek te gaan naar betere combinaties van arbeidsmarkt en sociale zekerheid, zodat dilemma's worden verzacht. In dit artikel wordt een aantal opties voor verbetering verkend en wordt aangegeven tot welke andere dilemma's dit aanleiding kan geven. De

opties hebben als gemene deler dat ze een verschuiving impliceren naar een *welvaartsstaat op maat*, zoals goed gerichte herverdeling, strenge en gerichte activering, en een accommoderend beleid rond de arbeidsdeelname over de levensloop. Daarbij zij aangetekend dat het ontwerpen van een efficiënte verzorgingsstaat een continu leerproces is. Uiteindelijk moet de praktijk uitwijzen welk beleid wel of niet werkt en welke maatregelen uitvoerbaar zijn. Systematische beleidsevaluaties, beleidsexperimenten en het leren van buitenlandse beleidservaringen blijven daarom essentieel om het debat over een doelmatige inrichting van onze verzorgingsstaat te kunnen voeren.

Auteur

Ruud de Mooij is verbonden aan het Centraal Planbureau en hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (e-mail radm@cpb.nl). Dit artikel is gebaseerd op de CPB notitie 'Naar een toekomstbestendige verzorgingsstaat' die op 28 februari is verschenen, zie www.cpb.nl. Eind 2005 zal het CPB met een uitgebreidere studie komen over de toekomst van de Nederlandse welvaartsstaat. De auteur dankt Lans Bovenberg, Henk Don, Casper van Ewijk, Bas Jacobs, Egbert Jongen, Pierre Koning, Peter Kooiman, Rocus van Opstal en Frans Suijker voor commentaar.

Literatuur

CPB, 2003, Macro Economische Verkenning 2004.

CPB, 2004, Centraal Economisch Plan 2004.

Huizinga, F. en B. Smid, 2004, *Vier vergezichten op Nederland*, CPB Bijzondere Publicatie no. 55.

Jacobs, B., 2002, *Public finance and human capital*, PhD. Thesis, Tinbergen Institute.

Jongen, E.L.W., E. van Gameren en J.J. Graafland, 2003, Exploring the macroeconomic impact of subsidized employment, *De Economist* 151, blz. 81-118.

Jongen E. en D. van Vuuren, 2004, Kinderopvang, Verlofregelingen en Arbeidsparticipatie, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 25(4), blz. 83-118.

- Jongen E. en P. Kooiman, Voorgenomen levensloopregeling biedt weinig voordeel, *Economisch Statistische Berichten*, 19-3-2004, blz. 129-131.
- Koning, P., 2004, *Estimating the impact of experience rating on the inflow into disability insurance in the Netherlands*, CPB Discussion Paper no. 37.
- Koning, P. en B. Vollaard, 2000, *Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen - Welke rol heeft de overheid te spelen*, CPB Werkdocument no. 118.
- Mooij, R. de, en P. Tang, 2003, *Four futures of Europe*, CPB Bijzondere Publicatie no. 49.
- Mooij, R. de, 2004, *Towards efficient unemployment insurance in the Netherlands*, CPB Memorandum no. 100.
- Nelissen, J.H.M., 1998, Annual versus lifetime income redistribution by social security, *Journal of Public Economics* 68, blz. 223-249.
- Ours, J. van, 2003, WW in de eenentwintigste eeuw, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 25(1), blz. 108-132.
- Rele, H. ter, 2005, *Lifetime redistribution by Dutch collective arrangements*, CPB Document no. 79.
- Sinn, H.-W., 1996, Social insurance, incentives and risk taking, *International Tax and Public Finance* 3, blz. 259-280.
- Stiglitz, J. en J. Yun, 2002, *Integration of unemployment insurance with retirement insurance*, NBER Working Paper no. 9199.
- Westerhout, E., M. van der Ven, C. van Ewijk en N. Draper, 2004, *Naar een schokbestendig pensioenstelsel; verkenning van enkele beleidsopties op pensioengebied*, CPB Document no. 67.