



Spaarsysteem kan sociale zekerheid moderniseren

Samenvatting en conclusies

Een scherp onderscheid tussen zelfgekozen en onvrijwillige werkloosheid vormt de basis voor het huidige sociale zekerheidsstelsel, maar past minder goed bij de variatie in levenslopen van tegenwoordig. Periodes zonder inkomen kunnen te maken hebben met zorg, scholing of het starten van een onderneming. In zulke gevallen is het niet altijd terecht te spreken van zelfgekozen werkloosheid. Het sociale zekerheidsstelsel zal zich daarom moeten aanpassen aan de veranderende levensomstandigheden in de moderne tijd. In dit onderzoek is vanuit een gecombineerd economisch en juridisch perspectief gekeken, hoe een meer flexibel socialezekerheidsstelsel eruit kan zien. Het introduceren van een verplicht spaarsysteem biedt individuen een combinatie van meer eigen verantwoordelijkheid en meer keuzevrijheid. Dankzij een spaarsysteem dragen mensen meer individuele verantwoordelijkheid voor hun bestaanszekerheid en kunnen zij hun werk beter combineren met andere verplichtingen.

Projectleiding



Prof. mr. F.J.L. (Frans) Pennings

Hoogleraar sociaal recht

Faculteit Recht, Economie,
Bestuur en Organisatie
Universiteit Utrecht



Prof. dr. J. (Janneke) Plantenga

Hoogleraar economie van
de welvaartstaat
Faculteit Recht, Economie,
Bestuur en Organisatie
Universiteit Utrecht

Naam project

Levensloop, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt

Looptijd: Januari 2006 – zomer 2014

Inhoudsopgave

1. Belangrijkste resultaten
2. Aanbevelingen voor de toekomst
3. Waarom was dit onderzoek nodig?
4. Methode informatieverzameling
5. Belangrijkste publicaties

1. Belangrijkste resultaten

De sociale zekerheid van nu is gebaseerd op de levensloop van mensen van dertig jaar geleden. Werknemers hadden minder de verplichting werk- en zorgtaken te combineren. Bovendien was de noodzaak tot een leven lang leren minder groot door een geringer verandertempo in de maatschappij. Ook was de grens tussen het al dan niet werkloos zijn veel helderder, omdat er nog geen groot aantal zzp'ers bestond. De sociale zekerheid zal zich aan de moderne tijd moeten aanpassen. Hoe kan een vangnet geboden worden dat past bij de flexibele levenslopen van tegenwoordig en dat individuen toch aanspreekt op hun eigen verantwoordelijkheid?

1.1. Spaarsysteem werkloosheid geen oplossing voor ongewenst gebruik

Werkloosheidsverzekeringen hebben als nadeel dat werkenden zich (mogelijk) minder inspannen om werkloosheid te voorkomen en dat werklozen minder hun best doen betaald werk te vinden. Verschillende prominente economen hebben voorgesteld het onbedoelde gebruik te bezweren door mensen zelf de gevolgen van werkloosheid duidelijker te laten voelen. Dit zou kunnen door medewerkers zelf een spaartegoed op te laten bouwen, dat ze zouden moeten gebruiken als ze werkloos worden. Wie niet werkloos wordt, houdt de spaarpot in tact en beschikt aan het einde van het werkzame leven over dit tegoed als aanvulling op het pensioen. De achterliggende veronderstelling van dit spaarsysteem is dat mensen die werkloos dreigen te worden, gevoelig zijn voor financiële prikkels op de lange termijn. Dit blijkt echter nauwelijks het geval. Prikkel op de korte termijn zijn meer bepalend. Een spaarsysteem biedt daarom geen oplossing voor het risico van traditionele werkloosheidsvoorzieningen dat mensen onvoldoende worden geprikkeld werk te zoeken.

1.2. Afschaffen levensloopregeling heeft geen grote gevolgen

De levensloopregeling stimuleerde werknemers te sparen op een speciale rekening, zodat zij financieel in staat zouden zijn (tijdelijk) minder uren te werken of helemaal te stoppen met werk. Deze regeling trok internationaal veel belangstelling vanwege de flexibiliteit die zij aan werknemers bood, maar is in januari 2012 afgeschaft. Het afschaffen van deze regeling heeft weinig effect gehad op arbeidsmarktgedrag van werknemers, omdat de regeling slechts mondjesmaat werd gebruikt. Dat kwam onder andere door een schoonheidsfout in de regeling, die werknemers wel het recht gaf een tegoed op te bouwen, maar niet het recht het op te nemen wanneer ze dat nodig achtten.

1.3. Spaarsysteem past in internationale verdragen

De internationale verdragen op het gebied van sociale zekerheid die Nederland heeft onderschreven, met name van de Internationale Arbeidsorganisatie, stellen voorwaarden aan het inbouwen van een spaarsysteem in werkloosheidsregelingen. De Nederlandse staat heeft immers afgesproken ondergrenzen voor sociale zekerheid te waarborgen. Het gaat dan om een bepaalde minimumduur en -hoogte van de uitkering. Volgens de internationale verdragen is het bijvoorbeeld niet mogelijk mensen te verplichten een schuld op te bouwen als zij werkloos worden. In sommige voorgestelde spaarsystemen zou die schuld wel opgebouwd worden als mensen vroeg in hun loopbaan werkloos worden, omdat ze dan nog weinig spaartegoed hebben opgebouwd. De collectieve verantwoordelijkheid voor mensen die werkloos raken, kan niet volledig afgewenteld worden op het individu. Spaarsystemen moeten rekening houden met de minimum voorzieningen die zijn neergelegd in de betreffende verdragen, maar daarboven is voldoende beleidsruimte om te werken met een spaarsysteem.

1.4. Het nieuwe werken is prettig voor werknemers

De mogelijkheid voor werknemers zelf te kiezen voor de plaats en tijd waarop zij hun werkzaamheden verrichten, zorgt voor een prettige arbeidsbeleving. Een belangrijk gevolg is dat werk- en privéverplichtingen beter te combineren zijn. Een nadeel is dat werknemers die hun gezicht weinig laten zien op de werkvloer, minder contact hebben met collega's en leidinggevenden. Dit heeft tot gevolg dat zij minder vaak in aanmerking komen voor opleidingen of promotie. Het nieuwe werken vergroot de arbeidsvreugde, maar kan een risicofactor zijn voor de eigen carrière.

1.5. Flexibel werken vermindert ziekteverzuim

Het nieuwe werken heeft economische voordelen voor werkgevers. Thuis werken en zelf bepalen op welk tijdstip gewerkt wordt, leidt tot een afname van het ziekteverzuim en dus tot een hogere arbeidsproductiviteit. Een andere economische verwachting werd in dit onderzoek niet bewaarheid. De grotere flexibiliteit bij het combineren van werk en privé maakt niet dat werknemers een omvangrijker dienstverband ambiëren. De flexibiliteit van het nieuwe werken leidt daarom waarschijnlijk niet tot een toename van het aantal voltijders in Nederland.

2. Aanbevelingen voor de toekomst

Het onderzoek biedt verschillende aanknopingspunten voor herziening van het stelsel van sociale zekerheid. Een belangrijk uitgangspunt voor een stelselherziening is dat tegemoet moet worden gekomen aan de behoeften van mensen en de manier waarop zij functioneren.

2.1. Bedenk een flexibel spaarsysteem

Het inbouwen van een spaarsysteem in de sociale zekerheid vraagt veel zekerheden op de lange termijn en zal alleen slagen dankzij stabiliteit van de financiële sector, de sociale zekerheid en het overheidsbeleid. Over deze stabiliteit is de laatste jaren twijfel ontstaan. Bij het hervormen van de sociale zekerheid zal dus niet alleen een stelsel ontworpen moeten worden dat er op papier goed uitziet, maar dat ook flexibel genoeg is om zich te voegen naar de veranderende omstandigheden van de toekomst.

2.2. Regel de mogelijkheid voor zorgverlof

De toegenomen verantwoordelijkheden van burgers voor de zorg voor familieleden, goede vrienden en burens vraagt dat mensen ruimte krijgen deze rol te vervullen. Bedenk daarom een systeem dat voorziet in een vervangend inkomen bij zorgverlof.

2.3. Combineer spaarsysteem met reguliere sociale zekerheid

In het ideale geval moet een moderne vorm van sociale zekerheid individuen een combinatie bieden van meer keuzevrijheid, zodat er beter aangesloten kan worden bij de toegenomen variatie in levenslopen en verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd is het belangrijk onnodig gebruik van collectieve voorzieningen tegen te gaan. Dit kan bereikt worden door werkloosheidsregelingen te combineren met een spaarsysteem. Dit functioneert het best wanneer:

- deelname aan het spaarsysteem verplicht is
- de regeling geldt voor zowel werknemers als zzp'ers
- het spaarsysteem ingezet kan worden voor veel verschillende doeleinden
- de reguliere werkloosheidsuitkering niet te lang duurt of te hoog is
- private partijen leningen beschikbaar stellen voor mensen die hun spaarpotje zelf willen gebruiken op het moment dat zij nog onvoldoende spaartegoed hebben opgebouwd
- de inkomensgaranties bij werkloosheid gecombineerd worden met een spaarsysteem dat ook gebruikt kan worden voor nieuwe sociale risico's, zoals verlof voor zorgtaken of scholing
- het gespaarde bedrag in het spaarsysteem zo klein mogelijk gehouden wordt, zodat de dagelijkse koopkracht zo min mogelijk beperkt wordt.

2.4. Geef het nieuwe werken de ruimte

Het werken op een plaats en tijdstip dat de werknemer verkiest geeft de werknemer meer mogelijkheden het werk te combineren met andere verantwoordelijkheden en leidt voor de werkgever tot minder ziekteverzuim. Hier is sprake van een voor beide partijen voordelige situatie die benut kan worden.

2.5. Creëer prikkels die werken op de korte termijn

Een basisidee in de economie is dat de maatschappij het best functioneert als mensen de kans krijgen hun eigen belang na te streven. Wie echter prikkels in de sociale zekerheid wil inbouwen die onnodig gebruik tegengaan, moet er rekening mee houden dat mensen vooral gericht zijn op de korte termijn. Mensen zijn bijvoorbeeld niet erg geneigd zich in te spannen voor het behouden van spaartegoeden die pas vergeven worden na pensionering.

3. Waarom was dit onderzoek nodig?

Het stelsel van sociale zekerheid is gebouwd op een beeld van individuele levenslopen dat niet langer actueel is en dat uitgaat van duidelijke grenzen tussen werken en niet-werken. Deze grenzen worden met de toenemende flexibilisering steeds diffuser. Ook de groeiende groep zzp'ers past niet in deze systematiek. Het huidige socialezekerheidsstelsel wordt bovendien vaak bekritiseerd omdat het onvoldoende past bij de behoeften van betrokkenen. Burgers worden bijvoorbeeld geacht meer zorg te dragen voor hun naasten, maar als daar extra tijd voor nodig is, is het slechts in beperkte mate mogelijk tijdelijk een beroep te doen op een inkomensvoorziening. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor startend ondernemerschap of als iemand zich wil bijscholen.

Het stelsel is dringend toe aan vernieuwing. Het is goed inkomens- en tijdsvoorzieningen te creëren voor 'nieuwe risico's', zoals zorgverlof en behoefte aan scholing. Een betere regeling op deze terreinen kan gecombineerd worden met een nieuwe WW-regeling, die zodanig is vormgegeven dat mensen aantrekkelijk blijven voor de arbeidsmarkt en worden geprikkeld snel weer aan het werk te gaan.

Een combinatie van het voorgestelde spaarstelsel en een WW-regeling kan in principe aan dit probleem tegemoetkomen. Er is veel onderzoek nodig uit te vinden hoe het huidige stelsel van sociale zekerheid nog beter aangepast kan worden aan de flexibele levenslopen van de moderne tijd.

4. Methode informatieverzameling

Dit onderzoeksprogramma vormde een samenwerkingsverband tussen onderzoekers met een economische en een juridische achtergrond. De economen kozen voor een empirische benadering en hebben secundaire analyses uitgevoerd op bestaande databestanden. De juristen deden voornamelijk tekstonderzoek en keken bijvoorbeeld naar de interne consistentie van het socialezekerheidsstelsel.

5. Belangrijkste publicaties

De projectleiders werken momenteel aan een afsluitende publicatie met de werktitel 'Nieuwe levenslopen, nieuwe zekerheid' waarin de resultaten van dit onderzoeksprogramma samengevoegd zullen worden. Dit boek zal naar verwachting in 2016 verschijnen.

- Heeger, S.E. (2015). Inkomensbescherming bij levensloopactiviteiten; een onderzoek naar de Werkloosheidswet en spaarregelingen. Proefschrift, Universiteit Utrecht.
- Van Huizen, T. (2014). Wet werk en zekerheid en de rol van sociale partners. Economisch Statistische Berichten, Vol. 99, blz. 410-412.

Tekst: Ad Bergsma