

De sociale-zekerheidsquote internationaal vergeleken

R.H.M. Paping*

Algemeen wordt aangenomen dat de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid in Nederland hoger zijn dan in de omringende landen. De verschillen vallen echter grotendeels weg als rekening wordt gehouden met institutionele en statistische verschillen. De verhouding inactieven/actieven is aan de hoge kant, maar dit wordt grotendeels gecompenseerd door een lager loonaandeel in het nationaal inkomen en iets lagere uitgaven voor sociale bescherming per inactieve.

De laatste jaren is de aandacht voor internationale beleidsconcurrentie in Europees verband sterk toegenomen. De onderlinge verwevenheid tussen landen wordt groter door de technologische vooruitgang en de liberalisering van de wereldhandel en het kapitaalverkeer. Het wegvallen van de grenzen in de Europese Gemeenschap heeft de monopoliepositie van de nationale overheid op het heffen van belastingen en het leveren van collectieve goederen aanzienlijk verkleind¹.

Beleidsconcurrentie tussen nationale overheden kan verschillende vormen aannemen. Aan de inkomstenkant ontstaat een druk om fiscale aanpassingen te realiseren waarbij produktiefactoren met een relatief mobiele belastbare basis worden ontzien. Het gaat hierbij om hoog gekwalificeerde arbeidskrachten en kapitaalbeloningen (met name beleggingsopbrengsten).

Verwacht wordt dat de toenemende beleidsconcurrentie ook aanpassingen vereist in de omvang van de collectieve lasten en collectieve uitgaven. Hogere collectieve lasten kunnen vanuit het oogpunt van beleidsconcurrentie aanvaardbaar zijn als hier uitgaven tegenover staan die het concurrentievermogen van de nationale economie vergroten, zoals overheidsinvesteringen in onder andere infrastructuur en onderwijs, of als hier ook duidelijke collectieve lusten tegenover staan ('benefit taxation'). De consumptieve aanwending van collectieve middelen zal onder druk komen te staan, ten einde meer ruimte te hebben voor produktieve uitgaven.

Er bestaat in Nederland een opvallende overeenstemming over het feit dat de collectieve-lastendruk in vergelijking met andere Europese landen te hoog is². Daarnaast zou een onevenwichtig hoog aandeel van de collectieve uitgaven betrekking hebben op inkomensoverdrachten, met name veroorzaakt door relatief hoge uitkeringen en een lage participatiegraad. In een eerder artikel heb ik de hoogte van de collectieve-lastendruk gerelativeerd³. Het begrip is

erg gevoelig voor de gehanteerde definitie. Als rekening wordt gehouden met institutionele en statistische verschillen blijkt de collectieve-lastendruk in Nederland niet extreem hoog te zijn in vergelijking met andere Westeuropese landen.

In dit artikel zal dieper worden ingegaan op de hoogte van de inkomensoverdrachten. Eerst zal ik de problematiek zoals die momenteel beschreven wordt ten aanzien van de sociale zekerheid weergeven. Vervolgens zal, op basis van een door de *Sociale nota* gepresenteerde formule voor de sociale-zekerheidsquote, worden nagegaan in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van een 'volume'- en 'prijs'-probleem in Nederland. Ten slotte zullen enige voorzichtige conclusies worden getrokken.

Sociale zekerheid in Nederland

Een terugkerend thema in de nota's over de sociale zekerheid is de laatste jaren de relatief hoge uitgaven voor de sociale zekerheid. In figuur 1 wordt, gebaseerd op Eurostat-gegevens, de ontwikkeling van de sociale-zekerheidsuitgaven in de periode 1980-1991 weergegeven. De Eurostat-cijfers gaan uit van 'sociale bescherming' hetgeen een ruimer begrip is dan 'sociale zekerheid'.

* De auteur is coördinator van de Wetenschapswinkel voor Economie van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij dankt W. Salverda voor zijn commentaar op een eerdere versie en N. Spannenburg voor assistentie bij de berekeningen.

1. M. Vanheukelen, *Beleidsconcurrentie in Europees verband*, *ESB*, 20 januari 1993, blz. 57-61.

2. Zie bij voorbeeld *Sociale nota 1993*, Tweede Kamer 1992-1993, 22 802, blz. 77-79; L.A. Geelhoed, 1993: meer dynamiek gevraagd, *ESB*, 6 januari 1993, blz. 4-8; C. Kortleve, C. Oudshoorn en F.W. Rutten, *Herijking van de verzorgingsstaat*, ook in het licht van Europa, in: J.J.M. Kremers (red.), *Inspelen op Europa*, Academic Service, Schoonhoven, 1993.

3. R. Paping, *Collectieve lastendruk: een onzinnig begrip*, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 1992, nr. 2, blz. 55-72.

Nederland neemt in de gehele periode een duidelijke koppositie in, op enige afstand gevolgd door Denemarken, West-Duitsland, Frankrijk en België. Het Verenigd Koninkrijk heeft over de gehele periode de laagste sociale beschermingsuitgaven in procenten van het bruto binnenlands product.

Hoge kosten van sociale zekerheid worden geacht een verslechtering van de concurrentiepositie te veroorzaken doordat ze kunnen leiden tot hogere bruto loonkosten. Bij gelijkblijvende bruto loonkosten leiden hogere kosten van sociale zekerheid tot een langer bruto-nettotraject. Dit heeft echter gevolgen voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Lage netto lonen kunnen een belastingvlucht van hoger opgeleiden tot gevolg hebben en de hoge marginale en gemiddelde wig vermindert de prikkels om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt.

De hoge kosten van de sociale zekerheid worden volgens de regering en andere auteurs veroorzaakt door zowel de prijscomponent als de volumecomponent. Nederland zou relatief hoge uitkeringen hebben. Kortleve e.a. spreken van relatief hoge netto uitkeringen die een hoog reserveringsloon tot gevolg hebben. Hierdoor is de prikkel om betaalde arbeid te accepteren gering. De Europese Commissie spreekt zelfs van een 'generous welfare system'⁴.

Daarnaast wordt beklemtoond dat Nederland te kampen heeft met een relatief omvangrijke inactiviteit⁵. Hierdoor is het economisch draagvlak voor de collectieve voorzieningen gering. Met betrekking tot de inactiviteit moet een onderscheid gemaakt worden tussen personen en mensjaren. Nederland heeft een in personen gemeten netto participatiegraad (60,4%) die ongeveer gelijk is aan het Europese gemiddelde. Als gevolg van een relatief groot aantal werkenden in deeltijd, daalt de participatiegraad in arbeidsjaren 7 procentpunten onder het Europese gemiddelde. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat voor de bepaling van het draagvlak de verhouding tussen uitkeringsgerechtigden en werkenden (de *i/a*-ratio, zoals in Nederland gedefinieerd) belangrijker is dan de arbeidsparticipatie in procenten van de werkzame bevolking. Niet-actieven die geen uitkering hebben, leggen immers wel een beslag op het gezinsinkomen, maar niet op collectieve middelen.

De sociale-zekerheidsquote

Om de draaglijkheid van de sociale zekerheid te bepalen heeft de regering in de *Sociale nota* de sociale-zekerheidsquote (szq) ontwikkeld⁶. Deze quote meet het beslag van de sociale-zekerheidsuitgaven in procenten van het nationaal inkomen. Deze indicator krijgt hiermee dezelfde grondslag als de collectieve-lastendruk:

$$szq = U/Y$$

szq: sociale zekerheidsquote

U: totale sociale zekerheidsuitgaven

Y: netto nationaal inkomen (marktprijzen)

Om een relatie te leggen tussen de volume- en de prijscomponent van de sociale zekerheid wordt de sociale-zekerheidsquote ontleed in een aantal factoren:

$$szq = I/A * Pa.A/Y * Pi/Pa$$

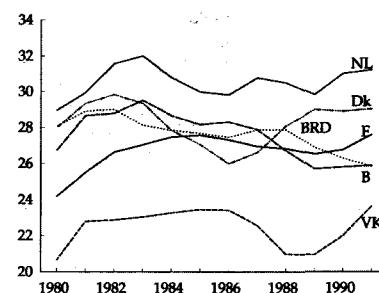
I: aantal inactieven

A: aantal actieven

Pa.A/Y: arbeidsinkomensquote

Pi: uitkering per inactieve (gemiddelde uitkering)

Pa: loonsom per werknemer (gemiddeld loon)



Figuur 1. Uitgaven voor sociale bescherming, in % bbp

Een hoge sociale-zekerheidsquote kan dus veroorzaakt worden door een hoge verhouding inactieven/actieven, een hoge arbeidsinkomensquote of een hoge relatieve uitkering ten opzichte van de loonsom per werknemer. Het beslag van de sociale zekerheid op het nationaal inkomen wordt dus naast de prijs- en volumecomponent bepaald door de arbeidsinkomensquote. Bij een lage aiq drukken relatief hoge uitkeringen ten opzichte van de lonen minder zwaar op het nationaal inkomen. Een lage aiq duidt op een hoge arbeidsproductiviteit, waardoor het beslag van uitkeringen op het nationaal inkomen gecompenseerd kan worden.

Met behulp van de quote kan de omvang van de sociale zekerheid beleidsmatig genormeerd worden binnen een financieel-economisch beleidskader. Bovendien kunnen door politieke normering op middel-lange termijn accenten worden gelegd op de onderscheiden factoren. Bij een eventuele normering zal ongetwijfeld de omvang en aard van de szq in Europees verband een rol spelen. Alhoewel de sociale uitgaven in andere landen geen absolute norm geven, zal men in Nederland, gezien het belang dat aan concurrentieaspecten gehecht wordt, waarschijnlijk niet te veel uit de pas willen lopen met andere landen.

Bij het verkrijgen van vergelijkbare cijfers doen zich een aantal grote problemen voor. Allereerst is het de vraag welke uitgaven onder de sociale zekerheid vallen. Het ligt voor de hand om, zoals internationaal gebruikelijk, hierbij een brede definitie te hanteren. Wij nemen daarom de uitgaven voor sociale bescherming. De algemene definitie hiervan is: "alle uitgaven voor het dekken van de lasten welke voor personen of gezinshuishoudingen voortvloeien uit het zich voordoen of het bestaan van bepaalde risico's, gebeurtenissen of behoeften, voor zover een 'derde' voor deze uitgaven opkomt en zonder dat de begunstigde terzelfder tijd een gelijkwaardige tegenprestatie levert"⁷. Deze definitie is ruimer dan wat normaal in Nederland onder sociale zekerheid verstaan wordt. Onder sociale bescherming worden naast de sociale zekerheid ook de gezondheidszorg-

4. Commission of the European Communities, *Netherlands, Country studies*, nr. 8, juni 1992, blz. 43.

5. Zie bij voorbeeld C.G.M. Sterks, J. de Haan en C.A. de Kam, *Belastingen en collectieve uitgaven in Europees perspectief*, *ESB*, 16 september 1992, blz. 990-994, die zowel de relatief hoge uitkeringen ('prijs') als de relatief omvangrijke inactiviteit ('volume') benadrukken.

6. *Sociale nota 1993*, blz. 40-42.

7. Eurostat, *Europees systeem van geïntegreerde statistieken van de sociale bescherming (ESSBOBS)*, Methodologie, deel 1, 1981, blz. 16.

verzekeringen, aanvullende pensioenverzekeringen, doorbetalingen van de overheid aan haar personeel en een aantal regelingen (onder andere huursubsidie en gezinszorg) op het terrein van WVC verstaan.

Daarnaast is het van groot belang of rekening wordt gehouden met institutionele verschillen tussen landen. Een voor de hand liggende correctie betreft het rekening houden met het bruto dan wel netto verstrekken van uitkeringen. Vanuit een draagvlakbenadering zou uitgegaan moeten worden van de netto uitgaven voor sociale bescherming. De belastingen en premies over de uitkeringen verhogen de sociale-zekerheidsuitgaven, maar vormen geen last voor de particuliere sector. Deze uitgaven vloeien immers weer rechtstreeks terug naar de collectieve sector. De fiscale behandeling van uitkeringen is sterk verschillend in de Europese Gemeenschap. Zo wijkt de belastingheffing sterk af in de verschillende landen⁸. In bij voorbeeld Duitsland wordt geen inkomstenbelasting betaald over uitkeringen en in Groot-Brittannië en België is de mate van belastingheffing gering. Helaas zijn hierover nog geen vergelijkende cijfers beschikbaar. Wel zijn er macro-economische cijfers over de mate van premieheffing over uitkeringen in de Eurostat-statistieken. Hieruit blijkt dat de uitkeringen in Nederland relatief sterk onderhevig zijn aan premieheffing. Van der Werf vindt een correctie van 2,6% van het bruto binnenlands product (bbp) voor heffingen van sociale premies⁹. Hier wordt voor 1990 een correctie gevonden van 2,7% bbp.

Ook kunnen cijfers een vertekend beeld geven door een wijziging in de loop van de tijd van de premie- en belastingheffing. De Belastingherziening Oort in 1990 is hiervan een belangrijk voorbeeld. Tussen 1989 en 1990 stijgen de uitgaven voor sociale zekerheid zowel absoluut als ten opzichte van andere landen fors. Dit wordt echter geheel veroorzaakt door de Oort-operatie waardoor de sociale-zekerheidsuitgaven een statistische verhoging hebben ondergaan. In het kader van deze belastingherziening zijn de premielasten van de AAW en AWBZ van werkgevers en uitkeringsinstanties overgeheveld naar werknemers en uitkeringsgerechtigden via de eerste belastingschijf. De uitkeringsgerechtigden worden hiervoor gecompenseerd met een toeslag ('overhevelingstoeslag') van circa 10% op het bruto loon. Voor de fondsen betekent dit een lastenverschuiving van sociale lasten (die vroeger als onderlinge betalingen

Tabel 1.
Uitgaven voor sociale bescherming in een aantal landen^a, % bbp

| | B | DK | BRD | F | NL | VK | Gem. |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Procenten bbp | 25,78 | 28,87 | 26,26 | 26,74 | 31,01 | 21,98 | 26,77 |
| Index | 96 | 108 | 98 | 100 | 116 | 82 | 100 |
| Sociale premies | 1,06 | 0,29 | 2,23 | 1,59 | 2,69 | 0,21 | 1,35 |
| Oort-correctie | - | - | - | - | 1,41 | - | - |
| Netto % van bbp | 24,72 | 28,58 | 24,03 | 25,15 | 26,90 | 21,76 | 25,19 |
| Index | 98 | 113 | 95 | 100 | 107 | 86 | 100 |

a. Gecorrigeerd voor de premieheffing over uitkeringen en de belastingherziening Oort 1990

Bronnen: bbp tegen marktprijzen: Eurostat, *National Accounts ESA*, aggregates 1970-1991. Uitgaven sociale bescherming: Eurostat, *Social protection expenditure and receipts 1980-1991*. Actual social contributions by non-employed (R623): Eurostat, *National accounts ESA 1979-1990*, detailed tables by sector, vol 1: non-financial transactions.

werden geconsolideerd) naar uitkeringen in de vorm van de overhevelingstoeslag. Daarnaast moeten AOW-ers en AWW-ers nu ook premie betalen voor de AAW en AWW, waardoor de loonbelastingtarieven voor bejaarden en weduwen en wezen omhoog zijn gegaan. Het totale effect van de bruteringsmechanismen bij de invoering van de Belastingherziening Oort wordt geschat op f 7,3 miljard¹⁰.

In plaats van het nationaal inkomen tegen marktprijzen wordt het in internationaal verband meer gebruikelijke bruto binnenlands product tegen marktprijzen (bbp) genomen. In tabel 1 worden de gecorrigeerde bedragen van de uitgaven voor sociale bescherming in procenten van het bbp weergegeven voor 1990. Nederland zit nog steeds boven het (ongewogen) gemiddelde. Het verschil tussen Nederland en het gemiddelde is echter beduidend geringer geworden, namelijk 7% in plaats van 16%.

Arbeidsinkomensquote

Als arbeidsinkomensquote wordt de totale loonsom (bruto lonen en salarissen inclusief de werkgeverslasten en de berekende sociale premies) gedeeld door het bruto binnenlands product tegen marktprijzen genomen. Deze quote is niet vergelijkbaar met de in Nederland gehanteerde arbeidsinkomensquote, omdat een aantal correcties niet wordt toegepast en het toegerekend loon voor zelfstandigen niet meegenomen is. Om verwarring te voorkomen wordt in het vervolg gesproken van het loonaandeel in het bruto binnenlands product.

I/a-ratio

Helaas zijn er geen internationale gegevens van de i/a-ratio zoals die in Nederland wordt berekend¹¹. Het aantal inactieven is inclusief personen die geen uitkering ontvangen. Wel is het mogelijk om het aantal studerende van de inactieven af te trekken. Parttimers worden ook niet (gedeeltelijk) gerekend bij de inactieven. Hierdoor wordt voorkomen dat bij landen met een hoge deeltijdfactor (zoals Nederland) een hoog aantal inactieven meegerekend wordt die geen beroep doen op sociale beschermingsuitgaven en daardoor de gemiddelde sociale beschermingsuitgaven per inactieve (Pi) neerwaarts zouden vertekenen. Het aantal actieven is gebaseerd op arbeidsjaren, waarbij part-timers omgerekend zijn tot full-timers op basis van de in de Labour Force Survey gehanteerde urenklassen. De hier gehanteerde ratio geeft derhalve het aantal niet-actieven ouder dan 14 jaar (exclusief studenten en exclusief part-timers en inclusief werklozen en bejaarden) gedeeld door het aantal actieven gemeten in arbeidsjaren weer.

8. OESO, *Employment outlook*, juli 1991, hoofdstuk 7.

9. R. van der Werf, De werkelijke druk van de sociale-zekerheidsuitgaven, *ESB*, 15 juli 1992, blz. 700-701. Voor heffingen van directe belastingen vindt Van der Werf een correctie van 2,4% van het bbp.

10. Zie Tweede Kamer, 1989-1990, 21 566, nr. 3, blz. 12; CPB, *Economisch beeld 1990*, april 1989, blz. 69-83; CBS, *Nationale rekeningen 1990*, blz. 28-35.

11. Zie *Sociale nota 1993*, blz. 8.

Verhouding uitkering/loon

Het gemiddelde loon is berekend door de totale bruto loonsom te delen door het aantal actieven in arbeidsjaren. De gemiddelde uitkering is het totaal aan netto uitgaven voor sociale bescherming gedeeld door het aantal niet-actieven.

Idealiter zou de Pi/Pa-ratio de gemiddelde netto uitkering van uitkeringsgerechtigden gedeeld door het netto loon van actieven weergeven. Om drie redenen wijkt de Pi/Pa-ratio hiervan af. Allereerst komt een deel van de uitgaven voor sociale bescherming ook terecht bij mensen die betaald werk hebben. Dit geldt bij voorbeeld voor de uitgaven in verband met ziekte en de kinderbijslag. Ten tweede verkrijgt een deel van de inactieve bevolking niet haar inkomen uit de sociale zekerheid, maar uit het gezinsinkomen (niet-werkende partners). Ten slotte wordt in de breuk Pi/Pa het gemiddelde bruto loon met de gemiddelde netto uitkering vergeleken. Daarom wordt ook een alternatieve berekening gemaakt, waarbij van het loonaandeel de werknemers- en werkgeverspremies worden afgetrokken. Zodoende is het loon van actieven netto van sociale premies.

In tabel 2 worden de factoren die de sociale-zekerheidsquote bepalen weergegeven voor 1990. Als rekening gehouden wordt met de mate van premieheffing en de gevolgen van de Oort-operatie, is de szq van Nederland 1,7 procentpunten hoger dan het rekenkundige gemiddelde. Denemarken zit ruim boven en het Verenigd Koninkrijk ruim onder dit gemiddelde. De overige landen zitten redelijk dicht bij elkaar. Overigens valt te verwachten dat de szq voor Nederland ten opzichte van het gemiddelde lager zal uitkomen als ook een correctie voor de mate van belastingheffing over uitkeringen plaatsvindt.

De i/a-ratio is inderdaad relatief hoog in Nederland. Of beter gesteld, de participatiegraad in arbeidsjaren is relatief laag. Alleen België heeft een fors hogere i/a-ratio. Nederland compenseert zijn hoge inactiviteit echter door een lager loonaandeel in het bbp, namelijk 2 procentpunten onder het rekenkundige gemiddelde. In bruto termen vindt ook een matigende werking op de sociale-zekerheidsquote plaats door de relatief lage sociale beschermingsuitgaven per inactieve ten opzichte van de gemiddelde lonen. Het gemiddelde wordt echter wel vertekend door de zeer hoge Pi/Pa-ratio van Denemarken. Indien ook de lonen netto van sociale premies worden genomen is de Pi/Pa-ratio ongeveer gelijk aan het gemiddelde. Alleen België en het Verenigd Koninkrijk zitten duidelijk lager. Bij België wordt dit waarschijnlijk mede veroorzaakt door een zeer geringe participatiegraad van vrouwen in de oudere leeftijdsgroepen en daardoor een relatief groot deel van de inactieve bevolking dat ten laste van het gezinsinkomen in plaats van de collectieve sector komt¹². Voor het Verenigd Koninkrijk wordt de lage Pi/Pa-ratio waarschijnlijk veroorzaakt door lagere uitkeringen.

In figuur 2 wordt de ontwikkeling van de verschillende factoren voor de periode 1987-1991 weergegeven. Het jaar 1987 is als startjaar gekozen, omdat vanaf 1987 een revisie van het statistisch materiaal voor Nederland heeft plaatsgevonden met betrekking tot de arbeidsparticipatie, de berekening van het bruto

| | B | DK | BRD | F | NL | VK | Gem. |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Bruto | | | | | | | |
| SZQ (% bbp) | 24,72 | 28,58 | 24,03 | 25,15 | 26,90 | 21,76 | 25,19 |
| I/A | 1,05 | 0,59 | 0,76 | 0,84 | 0,95 | 0,74 | 0,82 |
| AIQ (loonaandeel) bruto | 0,53 | 0,54 | 0,54 | 0,52 | 0,52 | 0,57 | 0,54 |
| Pi/Pa | 0,44 | 0,89 | 0,58 | 0,57 | 0,54 | 0,52 | 0,59 |
| Netto | | | | | | | |
| SZQ (% bbp) | 24,72 | 28,58 | 24,03 | 25,15 | 26,90 | 21,76 | 25,19 |
| I/A | 1,05 | 0,59 | 0,76 | 0,84 | 0,95 | 0,74 | 0,82 |
| AIQ (loonaandeel) netto | 0,38 | 0,53 | 0,41 | 0,34 | 0,38 | 0,50 | 0,43 |
| Pi/Pa netto | 0,61 | 0,91 | 0,78 | 0,87 | 0,74 | 0,58 | 0,75 |

Bronnen: Eurostat, *Labor Force Survey*, 1990; Eurostat, *National Accounts ESA, Aggregates, 1970-1991*; Eurostat, *National Accounts ESA 1979-1990*, detailed tables by sector, vol. 1: non-financial transactions; Eurostat, *Social protection expenditure and receipts, 1980-1991*.

binnenlands produkt en de berekening van de sociale beschermingsuitgaven¹³. Opvallend is dat er sprake is van een stabiele ontwikkeling van de verschillende factoren. Bovendien convergeren de verschillende factoren voor Nederland naar het Westeuropese gemiddelde. De sociale-zekerheidsquote ligt de gehele periode boven dit gemiddelde. Er is een licht dalende tendens in het verschil (van 2 procentpunt naar 1,4 procentpunt). Dit wordt met name veroorzaakt doordat de i/a-ratio iets sneller daalt dan het Westeuropese gemiddelde. Het loonaandeel in netto termen is duidelijk aan de lage kant, maar convergeert langzaam naar het gemiddelde. Hetzelfde geldt voor de Pi/Pa-ratio in brutotermen. In netto termen schommelt de Pi/Pa-ratio voor Nederland om het gemiddelde.

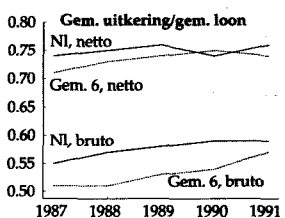
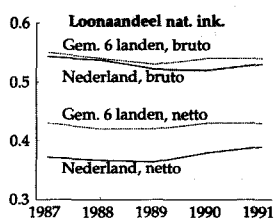
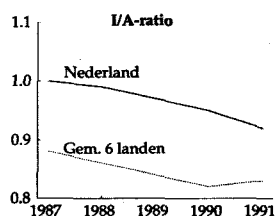
Uitkeringen en sociale-zekerheidsquote

Interessant is de vraag hoe bovenstaande macrogegevens zich verhouden met het in brede kring levende idee van een relatief hoog uitkeringsniveau in Nederland. Een simpele herleiding is niet mogelijk doordat een deel van de sociale beschermingsuitgaven bij niet-uitkeringsgerechtigden terecht komt en omdat niet iedere inactieve een uitkering ontvangt. Bovendien is een algemene vergelijking van het uitkeringsniveau onmogelijk. De uitkeringsstelsels tussen de

12. *Labor Force Survey 1990* en Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Werkgelegenheid in Europa 1992*. Zowel de participatiegraad als de werkgelegenheidsgraad voor vrouwen zijn voor België als enige land ruim onder het EG-gemiddelde. De participatiegraad voor vrouwen boven de 50 jaar is het laagst van de Europese Gemeenschap. 13. Zie Eurostat, *Labour force survey, methods and definitions*, 3E, 1988, blz. 20-21; Eurostat, *Social protection expenditure and receipts 1980-1991*, 3D, blz. 9. Vanaf 1987 is voor Nederland een andere wijze van dataverzameling gehanteerd, waardoor onder andere deeltijdarbeid beter in kaart is gebracht. Bij de revisie van de Nationale Rekeningen zijn vanaf 1987 zowel het binnenlands produkt als de sociale beschermingsuitgaven opgehoogd. De ophoging van de sociale beschermingsuitgaven is veroorzaakt door een meer institutionele afbakening van de sociale zekerheid, de beschikbaarheid van nieuwe bronnen en een verbeterde aansluiting bij internationale richtlijnen.

Tabel 2. Uitsplitsing naar factoren die de sociale-zekerheidsquote bepalen, 1990

Fig. 2. *Vergelijking Nederland en gem. 6 landen, 1987-1991*



verschillende landen zijn sterk verschillend, onder andere met betrekking tot de toetredingseisen, de lengte van de uitkeringsrechten, het bestaan van toeslagen of aanvullingen en de fiscale behandeling van uitkeringen¹⁴. Wel is het mogelijk enige relativeringen te maken ten aanzien van de stelling dat Nederland ten opzichte van de omliggende landen een genereus sociale-zekerheidsstelsel heeft. Het netto minimum voor alleenstaanden per 1 januari 1988 is in vergelijking met andere Westeuropese landen relatief gunstig¹⁵. Voor gezinnen met kinderen is de uitkering ongeveer gelijk aan die in andere landen. Sindsdien lijkt de situatie in Nederland ten opzichte van andere landen verslechterd. Zo blijkt uit de *Sociale nota* (blz. 172) dat het minimumbelonningsniveau in Nederland (en daarmee, via de koppeling, de minimumuitkeringen) in de jaren tachtig (ook na de Stelselherziening in 1987) aanzienlijk achtergebleven zijn ten opzichte van andere Westeuropese landen. Bij de vergelijking van de werkloosheidsuitkeringen is het van belang om onderscheid te maken tussen bruto en netto uitkeringen. De bruto werkloosheidsuitkering is in Nederland hoog. Als uitgegaan wordt van het netto uitkeringspercentage en toeslagen dan is het netto-uitkeringspercentage in Nederland over het algemeen, mede afhankelijk van de duur van de werkloosheid, lager dan in België, Duitsland en Denemarken¹⁶.

Speciale aandacht gaat de laatste tijd in Nederland uit naar de hoge uitgaven voor arbeidsongeschiktheid. Begrijpelijk, omdat de uitgaven voor invaliditeit 22% van de sociale beschermingsuitgaven uitmaken, tegen 11% gemiddeld voor de zes landen. Indien ook rekening wordt gehouden met het feit dat de uitgaven voor bedrijfsongevallen voor Nederland opgenomen zijn bij de invaliditeit, alsmede met de lagere uitgaven voor ziekte, daalt dit verschil met 4 procentpunten. Aan de overige uitgavencategorieën (ouderdom, nabestaanden, gezinsuitgaven, werkloosheid inclusief arbeidsbemiddeling en huisvesting) geeft Nederland relatief minder uit.

De arbeidsongeschiktheidsuitkering is in Nederland een alternatief voor de werkloosheidsuitkering. In andere landen worden andere alternatieven, zoals compensatie voor korter werken in Duitsland, België en Frankrijk en afvloeiingsuitkeringen bij ontslag in het Verenigd Koninkrijk, toegepast¹⁷. Het Nederlandse systeem voor arbeidsongeschiktheid heeft gunstige entreevoorwaarden (lage toetredingsdrempel, geen referentie-eis, geen noodzaak tot aantonen van

beroepsgebonden arbeidsongeschiktheid). Het uitkeringspercentage daarentegen ligt iets onder hetgeen in het buitenland voor beroepsrisico gehanteerd wordt¹⁸.

Ten slotte

In dit artikel is een eerste poging gedaan om de sociale-zekerheidsquote voor Westeuropese landen te vergelijken. Uit tabel 2 blijkt dat de uitgaven voor sociale bescherming in Nederland niet buitensporig hoog zijn ten opzichte van andere Westeuropese landen. De verhouding inactieven/actieven is aan de hoge kant, maar dit wordt grotendeels gecompenseerd door een lager loonaandeel en iets lagere uitgaven voor sociale bescherming per inactieve. Bekeken vanuit het oogpunt van beleidsconcurrentie ligt het voor de hand om de komende periode het accent te leggen op het bevorderen van de arbeidsparticipatie, bij voorbeeld door een actief arbeidsmarktbeleid en het stimuleren van arbeidstijdverkorting.

De berekeningen zijn wel met de nodige onzekerheden omgeven. Het is niet mogelijk om de sociale zekerheidsuitgaven te corrigeren voor belastingen betaald door uitkeringsgerechtigden. Waarschijnlijk zou een dergelijke correctie leiden tot een neerwaartse aanpassing van de cijfers voor Nederland die groter is dan voor de andere landen. Ook correcties voor institutionele verschillen, zoals de wijze van financiering van (aanvullende) pensioenen en gezondheidszorguitgaven en de mate waarin gebruik wordt gemaakt van belastinguitgaven ('tax expenditures'), kunnen het beeld verstoren. Daarnaast blijven er subjectieve elementen zitten in de keuze welke uitgaven wel en welke niet in de szq moeten worden meegenomen. Bovendien loopt het statistische materiaal altijd een aantal jaren achter de actualiteit aan. Vooral in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland is er sprake van een aanzienlijke groei in de inkomensoverdrachten. Als rekening gehouden wordt met de vertekening van de Oort-operatie, lijken de inkomensoverdrachten in procenten van het bbp in Nederland zich in de periode 1989-1992 gematigder ontwikkeld te hebben dan in de andere landen¹⁹.

Ronald Paping

14. EG, Comparative tables of social security schemes in the member states of the European Communities (situatie 1 juli 1988), 1989.

15. *Nota sociale zekerheid 1991*, hoofdstuk 7.

16. *Financiële nota sociale zekerheid 1990*, hoofdstuk 11.

17. Commissie van de Europese Gemeenschappen, op. cit. 1992, hoofdstuk 7.

18. D.M. Sluimers, Samenstelling van de collectieve uitgaven, in: J.J.M. Kremers (red.), *Inspelen op Europa*, Schoonhoven, 1993, blz. 61-79.

19. OESO, *Economic outlook*, december 1992 en D.M. Sluimers, op. cit., blz. 75.