



Nederlandse zekerheid

DRS. J.A.H. BRON*

Inleiding

Recent is een aantal publikaties verschenen waarin aandacht wordt besteed aan de Nederlandse sociaal-economische situatie in het algemeen en ons sociale-zekerheidssysteem in het bijzonder. „The Dutch have chosen collective social security over extraordinary economic growth,” zo vermeldt bij voorbeeld *The Financial Times* op 21 januari jl. in een aan Nederland gewijde survey. Die uitspraak was ook min of meer de strekking van een Amerikaanse televisie-reportage waarbij met name onze arbeidsongeschiktheidsverzekering werd geridiculiseerd. Meer serieus was de aandacht die de *Financiële nota sociale zekerheid 1985* 1) wijdde aan de omvang van de sociale zekerheid en de hoogte van de uitkeringen in diverse landen. Over dit onderwerp verscheen eveneens een OECD-rapport, t.w. *Social expenditure 1960 – 1990* 2).

Mag de indruk hierdoor ontstaan dat er geen gebrek is aan informatie dan is die conclusie maar tot op zekere hoogte juist. Informatie kan immers op vele manieren worden geleverd. Zo gaat het OECD-rapport uit van een geheel andere definitie van sociale zekerheid dan hier te lande veelal wordt gebezigd. Sociale voorzieningen worden niet of nauwelijks meegerekend, terwijl gezondheidszorg en onderwijs wel worden meegeteld. Ook de context waarin de informatie wordt verstrekt is erg belangrijk. Een voorbeeld van dit laatste is de rede die de president van De Nederlandse Bank hield en waarin een vergelijking wordt getrokken tussen de sociaal-economische situatie in Nederland en die in New England 3). De behandeling van de sociale zekerheid vindt hier niet geïsoleerd plaats, maar is ingebed in een beschouwing over beide maatschappelijke stelsels.

Het blijft intussen een vraag of wij iets willen of kunnen leren van al deze vergelijkingen. Het viel de redactie van de eerder vermelde *Financial Times* al op dat: „They (wij dus) imagine in many cases that they are suffering unduly from the recession and fail to see that the Netherlands remain an island of prosperity and solidity in a choppy sea of change”. Het sleutelwoord hier is natuurlijk „remain” en het is inderdaad de bedoeling dat het zo blijft. Alleen het begrip „island” is verwarrend. Nederland dankt zijn welvaart eerder aan het besef dat ons land geen eiland is en ook in overdrachtelijke zin nooit zal worden. Dit

vergt wel een voortdurend proces van aanpassing.

In dit artikel zal worden nagegaan of uit de hoeveelheid informatie die wordt aangeboden een beeld kan worden geschetst van de sociale zekerheid in Nederland ten opzichte van andere landen.

Groei in de uitgaven van de sociale zekerheid

De stijging van de sociale-zekerheidsuitgaven is in 1984 vrijwel tot stilstand gekomen, zo meldt de *Financiële nota sociale zekerheid 1985*. Dat is wel eens anders geweest. Werd in 1970 nog f. 19 mrd. uitgegeven aan deze uitgavencategorie, wat toen globaal uitkwam op 18% van ons nationaal inkomen (NI), nu is dat gegroeid tot ruim f. 100 mrd. of circa 30% van alles wat wij in dit land met elkaar verdienen. In *Sociale zekerheid en recessie*, een publikatie die dateert van 1982, heb ik getracht deze stijging te extrapoleren 4). Op grond van de ontwikkelingen in het verleden en met gebruik van eenvoudige statistische technieken kon worden aangetoond dat in 1985 bij een ongewijzigde groei reeds een percentage zou zijn bereikt van 40% van het NI. Dit illustreert de omvang van de ombuigingen die nodig waren op dit terrein en ook zijn doorgevoerd. Dat wil nog niet zeggen dat van beheersbaarheid van deze uitgaven kan worden gesproken. Immers, de stijging is weliswaar ongedaan gemaakt, maar de uitgaven blijven een open-eindekarakter behouden. De omvang blijft daardoor sterk afhankelijk van het functioneren van onze nationale economie.

Een interessant gegeven uit deze Nota is dat, afgezien van de AOW, er in 1960 één uitkeringsgerechtigde was op tien werkenden. In 1985 is deze verhouding gewijzigd

in één op twee. Terecht wijst Duisenberg er daarom op dat er in de afgelopen tien jaar in de VS per saldo 12 miljoen arbeidsplaatsen bij zijn gekomen, terwijl in Europa er twee miljoen verloren zijn gegaan. Een belangrijke factor hierbij, althans wat Nederland betreft, is de afwijkende ontwikkeling van de produktiviteit. Door de uitstoot van arbeid mede als gevolg van investeringen is de arbeidsproduktiviteit hier erg hoog en zo ook de werkloosheid. Een weg terug naar een lager niveau van produktiviteit lijkt daarbij onhaalbaar. Werk dat op een of andere wijze automatisch kan worden gedaan, verloopt vaak beter of minder probleemgevoelig. Een geforceerde poging om in dit opzicht iets te herstellen lijkt bij voorbaat vruchteloos. Dat is ook niet de strekking van de rede van Duisenberg, hoewel hij wel berekent dat de werkloosheid, in het geval de Nederlandse produktiviteit de Amerikaanse niet had overtroffen, niet 800.000 maar 150.000 personen zou zijn geweest. Ook dit niveau werd weliswaar ooit, bij voorbeeld in 1974, te hoog bevonden, maar dat was na een jarenlange gewinning aan een periode van hoogconjunctuur.

De landenvergelijking

Voor een inzicht in de sociale zekerheid in diverse landen kan gebruik worden gemaakt van een enquête die door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verricht en waarvan verslag wordt gedaan in de *Financiële nota sociale zekerheid 1985*. Opgemerkt dient te worden dat over de enquête als zodanig geen mededelingen worden gegeven. Dat is jammer, daar hierdoor het inzicht in de gevonden resultaten wordt belemmerd. In tabel 1 zijn gegevens over de uitkeringshoogten opgenomen, waarbij een uitkering in 1982

* De auteur is plv. directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

1) *Financiële nota sociale zekerheid 1985*, Tweede Kamer, zitting 1984 – 1985, 18 612, nr. 1 en 2.
2) OECD, *Social expenditure 1960 – 1990. Problems of growth and control*, Social Policy Studies, Parijs, 1985.

3) Rede van de president van De Nederlandsche Bank, Dr. W.F. Duisenberg voor de Amerikaanse Kamer van Koophandel in Nederland op 22 januari 1985, Amsterdam.

4) J.A.H. Bron (red.), *Sociale zekerheid en recessie*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 's-Gravenhage, 1983.

Tabel 1. Hoogte van de sociale uitkeringen bij een gemiddeld bruto inkomen in diverse landen

Netto uitkeringen per maand inclusief toeslagen (in guldens) bij:	West-Duitsland	Frankrijk	Nederland	België	Vereenigd Koninkrijk	Ierland	Denemarken	Zweden	VS
- werkloosheid 1982	1.622	1.557	1.834	1.638	884	1.486	2.244	1.861	2.514
- idem 1983	1.480	1.559	1.820	1.752	899	1.225	1.921	1.706	2.860
- ziekte en arbeid 1982	1.704	1.331	2.064	1.648	884	1.521	1.949	2.092	2.536
- idem 1983	1.784	1.320	1.858	1.979	899	1.225	1.954	1.620	2.831

Bron: Ministerie van SZW, *Financiële nota sociale zekerheid 1985*.

wordt weergegeven gevolgd door de hoogte die deze uitkering had in 1983.

Zijn de gegevens voor de Europese landen nog wel onderling te vergelijken, voor de vergelijking met de VS zou vermelding van de bedragen in dollars beter zijn geweest. Of een omrekening in koopkracht-pariteit. Bij de huidige hoge dollarkoers zou nu een uitkering resulteren van zo'n f. 4000, een hoogst onwaarschijnlijk gegeven. Uit andere bron is bekend dat het uitkeringsniveau op ca. \$ 800 per maand ligt 5). Wie enigszins op de hoogte is van het prijsniveau in de VS kan beoordelen dat dit niet erg hoog te noemen is. Vermoedelijk is het Amerikaanse uitkeringsniveau nog wel hoger dan dat in het Verenigd Koninkrijk. Vergeleken met de andere Europese landen is daar het uitkeringsniveau het laagst.

Nu is het uitkeringsniveau maar één indicator. Minstens even belangrijk zijn de grondslagen en de structuur van het systeem. Daarbij gaat het om vragen als: wanneer heeft men recht op een uitkering, tellen gezinsleden mee bij de beoordeling en de vaststelling van de uitkeringshoogte en voor hoelang. Men denke maar aan de in ons land gevoerde discussie over het zogenaamde „opeten van het eigen huis” of wel de vermogenstoets in de RWW en ABW. Dergelijke bijkomende factoren kunnen van groot belang zijn voor een juiste beoordeling van de uitkerings-situatie.

Duidelijk wordt uit tabel 1 dat, afgezien van de VS, Zweden en Denemarken de koppositie innemen, op de voet gevolgd door Nederland, België en West-Duitsland. Het blijft moeilijk een rangorde te geven doordat de verandering van 1982 naar 1983 nogal verschilt per land.

Interessant zou zijn om na te gaan hoe de uitkeringshoogte in Nederland zich heeft ontwikkeld na de 3% generieke korting per

1-1-1984 en de verlaging van het uitkeringspercentage van 80% naar 70% van het laatstverdiende loon per 1-1-1985. In de Nota staan veel gegevens over deze effecten, die echter worden uitgesplitst naar verschillende inkomensniveaus en belastingtariefgroepen. Een koppeling met de uitkerings-situatie zoals die door de enquête wordt weergegeven en die betrekking heeft op een situatie waarin een gemiddeld bruto loon werd verdiend, is daardoor niet mogelijk. Dit geldt ook voor de relatie tussen uitkeringshoogte en omvang van de uitkeringen. In tabel 2 staat per land het totaal van deze sociale-zekerheidsuitgaven vermeld.

Zou men wel een relatie tussen beide tabellen kunnen leggen, dan zou de veronderstelling verantwoord zijn geweest dat de grote omvang van de sociale zekerheid in Nederland niet aan de uitkeringshoogte kan worden toegeschreven, maar geweten moet worden aan het grotere aantal uitkeringsstrekkers hier te lande. Deze conclusie zou voor het beleid van groot belang zijn. Daar om eerder vermelde redenen geen onmiddellijke relatie gelegd mag worden, kunnen beide oorzaken nog mogelijk zijn (hoogte en volume) om de eerste plaats van Nederland qua omvang van de sociale zekerheid te verklaren. Het verdient aanbeveling op dit punt nader onderzoek te laten verrichten.

Ook prof. Schuyt wees op de noodzaak van nader onderzoek naar dit onderwerp op het symposium dat onlangs werd gehouden door het Nederlands Genootschap voor Sociale Zekerheid naar aanleiding van het rapport *Economie en sociale zekerheid* ten einde „de ideologische retoriek al dan niet empirisch te onderbouwen” 6).

Uit de landenvergelijkingen, waarvan niet alle gegevens hier kunnen worden opgenomen, blijkt overigens dat de aandelen van de verschillende sociale-

zekerheids-categorieën, zonder dat dit verder wordt verklaard, sterk verschillen. Zo blijkt Nederland wat betreft de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen duidelijk hoger te zitten dan andere West-Europese landen. Het relatieve aandeel van deze verzekeringsvorm in Nederland beweegt zich op een niveau van 20% van alle uitgaven die in het kader van de sociale zekerheid worden verricht. Andere landen besteden vaak minder dan 10% van het totaal van de sociale-zekerheidsuitgaven aan deze categorie. De onbepaalde uitkeringsduur tot het 65e jaar van de WAO/AAW gekoppeld aan een relatief hoog uitkeringsniveau kan hierbij worden aangewezen als vermoedelijk de voornaamste verklarende factor. Een uiteenlopende waardering voor risico's en onzekerheden komt niettemin uit de landenvergelijkingen duidelijk naar voren. Ook bij gelijke economische omstandigheden zullen er verschillen per land blijven bestaan. Bij de beoordeling van deze verschillen dient men met deze nationale „preferenties” rekening te houden.

Ten slotte kan worden gewezen op de grote verschillen die in Europa bestaan op het terrein van de herkomst van de financieringsmiddelen, zoals tabel 3 laat zien.

Het meest gefiscaliseerde systeem binnen de EG wordt aangetroffen in Denemarken. Wellicht dat dit enig licht werpt op het bestaan van een anti-belastingpartij in dit land. Daartegenover staat Italië, gevolgd door Nederland, waar de financieringsmiddelen verhoudingsgewijs het meest door premies worden bijeengebracht. Italië voert ook de lijst aan wat betreft de opbrengst van premies door het bedrijfsleven. Het ziet er naar uit dat op het terrein van de inning meer vrijheid bestaat dan wel eens wordt aangenomen. Ook hier zou een nadere verdieping beleidsrelevante gegevens kunnen opleveren. Daarbij hoeft dan niet een alle Europese landen omvattende studie te worden ondernomen. Volstaan kan bij voorbeeld worden met een vergelijking tussen Nederland, Denemarken en West-Duitsland. Het laatste land vanwege de belangrijke economische betrekkingen met ons land en Denemarken vanwege zijn extreme fiscalisering van het systeem, waarbij aandacht gegeven zou kunnen worden aan de andere drukverdeling die hierdoor wellicht ontstaat op de productiefactoren kapitaal en arbeid.

Tabel 2. Omvang van de sociale zekerheid in procenten van het bruto binnenlands produkt

	1970	1975	1980	1982
West-Duitsland	21,5	28,0	28,5	29,4
Frankrijk	19,2	22,9	25,9	28,5
Italië	17,4	22,6	22,8	25,4
Nederland	20,8	28,1	30,4	32,9
België	18,7	24,5	28,1	30,1
Luxemburg	15,9	22,4	26,0	29,1
Verenigd Koninkrijk	15,9	19,5	21,4	-
Ierland	13,2	19,4	21,8	24,7
Denemarken	19,6	25,8	28,6	29,4

Bron: zie tabel 1.

Tabel 3. Financieringsmiddelen sociale zekerheid, 1976-1978, in procenten van het totaal

	West-Duitsland	Frankrijk	Italië	Nederland	België	Luxemburg	Verenigd Koninkrijk	Ierland	Denemarken
Premies (w.v. bedrijven)	63,1 (35,2)	69,5 (45,1)	71,7 (54,4)	70,5 (27,7)	58,2 (35,4)	57,3 (25,7)	49,9 (25,5)	38,5 (25,3)	11,9 (6,1)
Belastingen	36,7	340,1	26,3	29,4	40,4	41,3	50,0	61,1	88,1
Overige	0,2	0,4	2,0	0,1	1,4	1,4	0,1	0,4	-

Bron: zie tabel 1.

Herziening van de verzorgingsstaat

Hoewel de reeds eerder aangehaalde OECD-studie door een andere samenstelling van uitgavencategorieën niet geheel van toepassing is op het hier besproken ter-

5) *Social security programs throughout the world*, US Department of Health and Human Services, Washington, diverse jaargangen.

6) J.A.H. Bron, H.R. Hurts, J.D. Poelert, *Economie en sociale zekerheid*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 's-Gravenhage, 1984.

rein is het niettemin van belang kennis te nemen van de verwachte trend die tot 1990 wordt uitgestippeld. Als uitgangpunt werd gebruik gemaakt van de eerder verschenen OECD-publikatie, t.w. *The welfare state in crisis, an account of the conference on social policies in the 1980's* 7) waarin een weinig rooskleurig beeld wordt geschetst van de toekomst van de verzorgingsstaat. „It now appears”, aldus de OECD, in *Social expenditure* (blz. 62), „that this was a rather pessimistic view, and that to the end of 1980's existing social programmes can survive more or less unamended, even if there is little scope for improvement. But while the „economic crisis” of the Welfare State may have peaked, it seems likely that the process of major institutional reform has only just begun”.

De OECD pleit er in dit verband voor dat de hervormingen niet haastig worden doorgevoerd vanwege het frustreren van verwachtingen en de onvoldoende tijd om aanpassingen mogelijk te maken. Ze baseert zich daarbij op de ontwikkelingen van 1960 tot 1981. Opvallend is daarbij dat een daling wordt voorzien van de uitgaven. Dit geldt niet voor elk land. Voor Canada, Italië en Ierland wordt nog een groei verwacht. Voor een aantal landen voorziet men een constant blijvend aandeel, waaronder Nederland, en bij een groot aantal landen wordt een daling verwacht.

Dit beeld verandert sterk indien alleen wordt uitgegaan van de groei van de uitgaven in de periode 1975 – 1981. Dan stijgen met uitzondering van Duitsland en Australië de sociale uitgaven met een aantal procentpunten. Ook Nederland laat dan een stijging zien van bijna 5 procentpunten. Wat dit laatste betreft dient er op te worden gewezen dat de ombuigingen in Nederland pas onder het huidige kabinet substantieel zijn geworden, dus na de referentieperiode van 1981.

Ook de *Financiële nota sociale zekerheid 1985* wijdt aandacht aan de verwachte ontwikkelingen daarbij uitsluitend gewijd aan de sociale-zekerheidsuitgaven. De uitkomsten zijn wel afhankelijk van het feit of er een stabilisatie van de werkloosheid optreedt. Blijkens de meest recente cijfers uit het *Centraal Economisch Plan* zou dit een reële veronderstelling zijn. *Bij een dergelijke stabilisatie dient rekening te worden gehouden met een stijging van 1,4% in de periode 1986 – 1990. Zou men het uitgavenniveau daarbij niet verder willen laten oplopen, dan is daarbij een nominale aanpassing nodig van f. 1,5 mrd. in de volgende kabinetsperiode. Het bovenstaande geldt bij een reële stijging van het nationaal inkomen van 1%. Geen slecht perspectief voor een nieuw kabinet. Het huidige kabinet moest aantreden onder heel wat somberder verwachtingen.*

Slot

Resumerend kom ik tot de stelling dat de Nederlandse zekerheid bij een internationale vergelijking, met alle bezwaren die daaraan kleven, zeker na de recente kortingen, qua uitkeringshoogte zich op een

Europees peil beweegt en zich dus niet wezenlijk onderscheidt van de ons omringende landen. Voorts, dat vermoedelijk volume-effecten met name in de arbeidsongeschiktheidsregelingen er verantwoordelijk voor zijn dat Nederland qua totale omvang van de uitgaven vooroploopt. Onderzoek om deze veronderstelling nader te toetsen zou nodig zijn.

Verwacht mag worden op basis van internationale vooruitzichten dat ook in de komende jaren aanpassingen nodig zullen zijn, hoewel minder ingrijpend dan nu. Aanpassingen zullen meer kwalitatief van

aard moeten worden om zo de flexibiliteit van het systeem te vergroten en zo nodig het volume beter te beheersen. New England zal het hier wel niet worden, maar er kan wel gestreefd worden naar een Nieuw Nederland.

Jacques Bron

7) OECD, *The welfare state in crisis*, Parijs, 1981.