

Sociale zekerheid en 1992

In een vrije binnenmarkt kunnen de nationale stelsels van sociale zekerheid niet langer onafhankelijk van elkaar functioneren. De vraag is of de nationale stelsels aangepast zullen moeten worden in verband met het vrije verkeer van werknemers. Door de genereuze arbeidsongeschiktheidsregeling bestaat de kans dat Nederland door negatieve risico-selectie een toevluchtsoord voor potentiële arbeidsongeschikten gaat worden. De ervaring van het verleden wijst er volgens de auteur echter op dat de grensoverschrijdende mobiliteit van werknemers gering zal blijven zodat standaardisatie van stelsels van sociale zekerheid op korte termijn niet nodig is.

DR. H.A.A. VERBON*

Inleiding

Het bekende Cecchini-rapport heeft de economische voordelen van een volledig vrije binnenmarkt, die eind 1992 gerealiseerd zal moeten zijn, empirisch ondersteund¹. Een lacune in het rapport is dat de mogelijke consequenties van de eenwording voor de nationale stelsels van sociale zekerheid niet zijn geïnventariseerd. Pas zeer recent barstte in Nederland daarover de discussie los². Het is duidelijk dat in een vrije binnenmarkt de nationale stelsels niet langer onafhankelijk van elkaar zullen kunnen functioneren. De vraag is dan ook of het nodig is de stelsels van sociale zekerheid binnen de EG te harmoniseren met het oog op 1992. Wat dit betreft lijkt er een brede consensus, nationaal zowel als in EG-verband, te bestaan dat het streven naar harmonisatie als onhaalbaar en zelfs als niet noodzakelijk van de hand moet worden gewezen. Zo heeft het kabinet in een recente nota aangegeven dat het Nederlandse stelsel met het oog op de Europese eenwording niet behoeft te worden aangepast, terwijl de Europese Raad in 1988 heeft beslist dat de sociale verzekeringen niet geharmoniseerd zullen worden³. De afwijzing van harmonisatie laat evenwel onverlet dat er op nationaal niveau alsnog maatregelen worden genomen die een convergentie van de verschillende stelsels dichterbij brengen. De noodzaak daartoe kan aanwezig zijn als de open binnenmarkt tot ongewenste stromen van bedrijven en/of personen zou kunnen leiden. In dit artikel worden deze potentiële ongewenste effecten geïnventariseerd en wordt nagegaan of de noodzaak tot het nemen van maatregelen in het nationale stelsel inderdaad afwezig is.

Sociale zekerheid en de open binnenmarkt

De open binnenmarkt binnen de EG zal tot een volledig vrij verkeer van mensen, goederen en diensten moeten leiden. Het idee daarachter is, uiteraard, dat er een zo hoog mogelijke welvaart bereikt kan worden als produktiefactoren

zonder belemmeringen daar ingezet kunnen worden waar ze het hoogste rendement opleveren. In theorie reageert met name de produktiefactor arbeid niet alleen op beloningsverschillen bij de vestigingskeuze. Ook de mate van zekerheid die geboden wordt, kan hier bepalend zijn. De verschillen in dekking van risico's kunnen op zichzelf dus evenzeer tot migratiebewegingen aanleiding geven. De vraag die dan opkomt is, of de factor arbeid inderdaad door de vrije binnenmarkt gestimuleerd zal worden te verhuizen naar andere EG-lidstaten als daar een hoger inkomen te verdienen valt en/of een uitgebreider (of juist minder uitgebreid) pakket van sociale zekerheid te verdienen valt. Een andere vraag is of uitkeringsgerechtigden tot immigratiebewegingen aangezet zullen of kunnen worden door de variëteit in de nationale stelsels. Voor het te voeren nationale beleid op het terrein van de sociale zekerheid zijn dat essentiële vragen. Als personen er in het geheel niet toe gebracht worden zich in andere landen van de EG te vestigen, hoeft er ook niets aan de verschillende nationale stelsels van sociale zekerheid veranderd te worden, terwijl er heel veel veranderd zal moeten worden als dat wel het geval is.

Voor de goede orde stel ik nog even vast dat er geen land in de EG is dat in procenten van het nationaal inkomen zoveel uitgeeft aan sociale zekerheid als Nederland. Dat komt, enerzijds, omdat de uitkeringen vooral die op mi-

* De auteur is universitair hoofddocent openbare financiën aan de Economische Faculteit van de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is een bewerking van een inleiding gehouden tijdens de forumdiscussie *Het sociale gezicht van Europa*, georganiseerd door de Studenten- en Jongerenvereniging voor Internationale Betrekkingen op 6 februari jl. te Amsterdam.

1. Voor een kritische bespreking en een beknopte samenvatting van dit rapport, zie J. Pelkmans, *Economische baten van 1992*, *ESB*, 11 mei 1988, blz. 447-451.

2. Zie bij voorbeeld de themanummers over dit onderwerp van *Maandschrift Economie*, jg. 52, nr. 12, 1988, en *Nieuw Europa*, jg. 14, nr. 4, 1988.

3. Op het terrein van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen is er, zoals bekend, al wel sprake van harmonisatie welke is vorm gegeven in EG-richtlijnen. Deze vorm van harmonisatie brengt voor het Nederlandse stelsel voornamelijk negatieve financiële consequenties met zich. Harmonisatie van onderdelen hoeft dus niet altijd toe te juichen te zijn.

nimumniveau relatief hoog zijn en, anderzijds, omdat er erg veel mensen een beroep op de diverse regelingen doen. Uiteraard hangt het tweede met het eerste samen. Een oorzaak van het grote beroep op de regelingen is echter ook dat de toelating tot een aantal van die regelingen nogal ruim gedefinieerd is. Dat geldt vooral voor de WAO, waar doordat het arbeidsongeschiktheids criterium ruim omschreven is vrijwel iedere klacht aanleiding tot een volledige uitkering kan geven. Dit is een verschil met arbeidsongeschiktheidsregelingen in andere landen van de EG, waar een onderscheid wordt gemaakt naar beroepsziekten en overige oorzaken van arbeidsongeschiktheid. De uitkeringen uit hoofde van de laatstgenoemde oorzaken zijn dan op een lager niveau gesteld.

Een ander punt dat in een vrije binnenmarkt ook nog een rol kan spelen is dat het Nederlandse stelsel, in tegenstelling tot de stelsels in andere EG-lidstaten, vrijwel geen opbouw van uitkeringen kent⁴. Dus een werknemer die arbeidsongeschikt wordt verklaard, zal een volledige uitkering krijgen ongeacht hoe lang hij gewerkt heeft.

Om de mogelijke gevolgen van ons uitgebreide stelsel van sociale zekerheid te inventariseren, nemen we als uitgangspunt het ideaalgeval, waarin een Verenigde Staten van Europa (VSE) tot stand is gekomen met volledig mobiele mensen. In die VSE is Nederland een kleine provincie. Er kan nu vanuit verschillende invalshoeken naar de gevolgen van een vrije binnenmarkt gekeken worden. Op de eerste plaats kunnen de gevolgen voor de concurrentiepositie van onze industrie in ogenschouw worden genomen. Ook kan de relatieve positie van uitkeringsgerechtigden onder de loep genomen worden en ten slotte kan bezien worden wat de relatieve positie van werkenden zal zijn in een verenigd Europa.

Gevolgen voor de concurrentiepositie

De concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven kan onder druk komen door de Europese eenwording, aangezien belastingen en premies een relatief groot bestanddeel van de arbeidskosten voor Nederlandse bedrijven uitmaken. Toch hoeft niet gevreesd te worden dat bij een vrije binnenmarkt hier gevestigde bedrijven massaal de grens over zullen trekken. Bedrijven zijn, ongeacht de Europese eenwording, al tamelijk mobiel. Als de arbeidskosten de bedrijven tot emigratie zouden aanzetten, zou dat nu al te constateren moeten zijn, bij voorbeeld in de omvang van de investeringsgroei. De investeringen blijken in Nederland echter veel sterker te stijgen dan in andere EG-lidstaten, hetgeen er op duidt dat de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven juist is versterkt. Kennelijk is Nederland voldoende gunstig om als vestigingsplaats te kunnen dienen. Een belangrijke oorzaak hiervan is natuurlijk dat er in Nederland nu al meer dan 10 jaar sprake is geweest van loonmatiging⁵, die er inmiddels toe heeft geleid dat de arbeidsinkomensquote aanzienlijk is gedaald, namelijk van ruim 90% eind jaren '70 tot 80% in 1988. Het lijkt er dus op dat de factor arbeid de groei aan sociale-zekerheidsuitgaven in de afgelopen decennia in de jaren '80 alsnog zelf 'betaald' heeft in de vorm van beperkingen in de bruto-loonstijgingen. Dit impliceert natuurlijk niet dat dat ook in de komende jaren het geval zal zijn. Bij een voortgaande relatief hoge economische groei valt te verwachten dat de factor arbeid een groter deel van de groei zal gaan opeisen.

Uit recente ervaringen kan geconcludeerd worden dat de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven niet in gevaar zal komen bij een vrije binnenmarkt. Blijkbaar zorgde het 'vrije spel van maatschappelijke krachten' voor voldoende tegenwicht om de ongunstige effecten teniet te doen die voortvloeien uit de op de arbeidskosten drukken-

de sociale-zekerheidsregelingen. Anderzijds kan bij volledige mobiliteit van de factor arbeid de bruto-loonontwikkeling van vergelijkbare bedrijfstakken binnen een volledige vrije binnenmarkt in de EG niet al te zeer uiteenlopen, met het oog op de concurrerende positie van bedrijven als vragende partij op de arbeidsmarkt. Loonmatiging hoeft dus niet een blijvende remedie voor het relatief uitgebreide stelsel te vormen.

Uitkeringsgerechtigden en de Europese eenwording

Bekijken we dan nu de eenwording van de kant van de uitkeringsgerechtigden. Het is bekend dat het stelsel van sociale zekerheid tot herverdeling leidt. Op de eerste plaats natuurlijk naar werkenden naar niet-werkenden, maar op de tweede plaats ook van hoge naar lage inkomens. Deze laatste vorm is vooral bij de volksverzekeringen van belang waar de premies wel, maar de uitkeringen niet een functie zijn van het verdiende inkomen en in mindere mate bij de werknemersverzekeringen. Bij de sociale voorzieningen, die via de belastingen gefinancierd worden, is het herverdelingselement het duidelijkst herkenbaar.

Nu is bekend uit de leerboeken op het gebied van de openbare financiën dat herverdeling in een bepaald land alleen maar een taak van de centrale overheid kan zijn⁶. Het is duidelijk waarom dat zo moet zijn. Stel dat een bepaalde stad of provincie een eigen herverdelingsbeleid zou gaan voeren en bij voorbeeld hogere minimumuitkeringen dan elders gaat invoeren, terwijl er aan de overige uitkeringsniveaus niets verandert. Dit betekent een versterking van het herverdelingskarakter van hogere naar lagere inkomens.

Er zijn nu twee mogelijkheden te onderscheiden: uitkeringsgerechtigden verkrijgen een recht op de lokale uitkeringen als ze emigreren, of ze verkrijgen dat recht niet. In het eerste geval zullen degenen met een minimum-uitkering het aantrekkelijk vinden zich in de genereuze provincie te vestigen. Bovendien, als de uitkeringen gefinancierd worden door lokale middelen, zullen de belasting- of premiebetalers hier geconfronteerd worden met hogere tarieven dan elders en dus een motief hebben naar elders te verhuizen.

In het tweede geval kunnen alleen werknemers vrijelijk emigreren. Voor hen zal het dan gunstig zijn om naar elders te verhuizen als er geen hogere uitkeringsrechten staan tegenover de hogere lasten. Een dergelijk lokaal herverdelingsbeleid kan nu dus tot gevolg hebben dat de genereuze provincie alleen nog maar bevolkt wordt door uitkeringsgerechtigden en premiebetalers die bij het intreden van het verzekerde risico recht op een minimumuitkering kunnen doen gelden. Aangezien voor de leden uit die laatste groep de premie gestegen zal zijn door de stijging van

4. Alleen de NWW kent een verkapt vorm van opbouw doordat de uitkeringsduur afhankelijk is van de leeftijd waarop een werknemer werkloos wordt. De wetgever neemt hierbij aan dat leeftijd een indicatie vormt voor de lengte van het arbeidsverleden. Bij de AOW is er ook sprake van een indirecte vorm van opbouw in die zin dat iemand die een inkomen verdient, maar daar geen AOW-premie over betaalt (bij voorbeeld tijdens een verblijf in het buitenland), gekort zal worden op zijn uitkering. Een ingezetene zonder eigen inkomen kan daarentegen een volledige AOW-uitkering opbouwen zonder ooit premies af te dragen.

5. Maar er zijn ook andere factoren die Nederland tot een permanent gunstige vestigingsplaats maken. Gedacht kan worden aan de gunstige ligging van Nederland, het ontbreken van fanatisme ter linker- en ter rechterzijde van het politieke spectrum, het rustige arbeidsklimaat en niet te vergeten het feit dat Nederland geheel en al vlak is, hetgeen uiteraard kostenbesparend werkt.

6. Zie bij voorbeeld R. Boadway en D. Wildasin, *Public sector economics*, Boston, 1984, blz. 505-511.

de minimumuitkeringen en de emigratie van andere premiebetalers, kunnen enkelen van hen ook besluiten te emigreren, namelijk zij die hun kans op het risico laag inschatten (de goede risico's). In het uiterste geval kunnen alle premiebetalers weggetrokken zijn⁷.

In beide onderscheiden gevallen kan lokale herverdeling er dus toe leiden dat er alleen nog maar uitkeringsgerechtigden over zijn, zodat de beoogde herverdeling de facto onmogelijk is geworden. De conclusie is dus dat een stad of provincie in een bepaald land geen eigen herverdelingsbeleid mag voeren, omdat dat leidt tot averechtse effecten⁸.

Doorgetrokken naar de VSE zou het voorgaande betekenen dat de provincie Nederland binnen de VSE ook geen eigen herverdelingsbeleid door middel van het nationale stelsel van sociale zekerheid zal mogen voeren. Zoals gezegd is Nederland zeer genereus met zijn uitkeringen en met de dekking van de risico's. In een VSE zal of Nederland de omvang en toelatingscriteria voor het stelsel moeten verlagen of andere landen zullen hun stelsel moeten uitbreiden tot het Nederlandse stelsel. Deze conclusie geldt als uitkeringsgerechtigden volledig mobiel zijn en altijd daar heen mogen trekken waar een voordeel te behalen is en als alleen werknemers vrij mogen emigreren en mobiel zijn.

Laten we eens naar het eerste geval kijken. Mogen uitkeringsgerechtigden naar andere landen binnen de EG emigreren en daar een beroep doen op de ter plaatse heersende regelingen? Al in het oorspronkelijke verdrag van Rome in 1957 is een artikel (51) opgenomen dat hier betrekking op heeft. Momenteel is het een en ander vastgelegd in een verordening⁹ die met name regelt hoe de uitkeringsrechten bepaald moeten worden van verzekerden die in verscheidene landen gewerkt hebben en de mate waarin uitkeringen 'geëxporteerd' mogen worden. Bij dit laatste gaat het om de vraag of uitkeringsgerechtigden naar het buitenland mogen emigreren zonder hun uitkering te verliezen en welke instantie dan eventueel de uitvoering overneemt. In het algemeen is het zo dat een werknemer die in zijn vaderland recht heeft verkregen op een bepaalde uitkering in het kader van de sociale verzekering, niet naar een andere EG-lidstaat kan emigreren om daar een recht op de ter plaatse geldende uitkeringen te verwerven. Voorts blijkt dat, als we ons even beperken tot de werknemersverzekeringen, een werkloze werknemer in de EG hooguit maar drie maanden in een ander EG-lidstaat mag verblijven zonder zijn recht op een uitkering te verliezen. Daarentegen mag een werknemer die recht heeft verkregen op een Nederlandse WAO-uitkering onbeperkt buiten Nederland wonen of verblijven. Dat is een gevolg van het feit dat de uitkeringsduur van de WAO onbeperkt is. Wat de sociale voorzieningen betreft, is er omtrent de export daarvan niets geregeld. In het algemeen verkrijgen buitenlanders in andere EG-lidstaten geen eigen recht op een bijstandsuitkering. Nederland neemt hier echter ook een koploperpositie in daar de Gemeentelijke Sociale Diensten in de praktijk legaal in Nederland verblijvende personen een minimumuitkering garanderen indien daar de noodzaak toe aanwezig is.

Onder bepaalde omstandigheden kan een uitkeringsgerechtigde dus naar het buitenland emigreren zonder zijn recht op een uitkering te verliezen, maar het is in het algemeen niet zo dat men naar een andere EG-lidstaat kan emigreren om daar een uitkering te claimen. Het vrije verkeer van uitkeringsgerechtigden is beperkt; er bestaat niet direct het gevaar dat Nederland na 1992 overspoeld zal worden door mensen uit andere EG-lidstaten die hier een (riante) uitkering komen opeisen. Er is echter indirect wel zo'n gevaar, namelijk via werknemers uit andere EG-lidstaten die hier komen werken; het recht verwerven op een uitkering en daarna weer naar hun moederland vertrekken, het

recht op een blijvende uitkering – door de Nederlandse bedrijfsverenigingen te voldoen – met zich meenemend. Uit het voorgaande is het duidelijk geworden dat dat zich alleen bij de WAO zal kunnen voordoen (en bij de AOW, maar daar is er wel een vorm van opbouw van uitkeringsrechten via premiebetaling).

Werknemers en de Europese eenwording

We zijn hiermee toe aan de gevolgen van de eenwording van de EG voor de werknemers. Het vrije verkeer van werknemers heeft tot doel de factor arbeid daarheen te leiden waar hij het produktiefst is. Stroom werknemers zullen dan opgewekt moeten worden door loonverschillen die produktiviteitsverschillen weerspiegelen. Volledige mobiliteit zal dan gegarandeerd moeten zijn. Werknemers moeten dus zonder al te veel fricties kunnen emigreren. Nu is voor de arbeidskeuze van een werknemer het loon natuurlijk maar één bestanddeel. Ook zal de mate van zekerheid die hem geboden wordt bepalend zijn. Nu kan voor werknemers de onzekerheid op vele manieren worden vermindert¹⁰, maar het heersende stelsel van sociale zekerheid is daar één manier van. Hoe meer risico-avers een werknemer is, des te meer hij een dekking zal willen van het risico op inkomensverlies. Des te meer hij bijgevolg ook hogere premies zal wensen te betalen voor het stelsel. Als we dan twee landen met elkaar vergelijken die volledig aan elkaar gelijk zijn, behalve wat de omvang van het stelsel van sociale zekerheid aangaat, en als de werkenden in dat land gaan werken dat het beste past bij hun wensen van de dekking van het risico dat ze lopen, dan zullen de meest risico-averse werknemers zich uiteraard in het land met de meest uitgebreide dekking van risico's wensen te vestigen. Zoals gezegd heeft Nederland een zeer uitgebreide dekking via het stelsel van sociale zekerheid. We kunnen hierom aannemen, andere redenen buiten beschouwing latend, dat de beroepsbevolking in Nederland blijkbaar niet zo erg geneigd is risico's te nemen. Een volledig vrij verkeer van werknemers en volledige mobiliteit van de werknemers in de EG kan dan leiden tot een grotere instroom van meer dan gemiddeld risico-averse werknemers. De vraag is natuurlijk of dat dienstig zal zijn voor de binnenlandse economische groei. Groei wordt veroorzaakt door dat mensen (ondernemers, maar ook werknemers) bereid zijn risico te lopen en als de risico-aversie van werknemers door de vrije binnenmarkt toeneemt, neemt het groeipotentieel af.

Behalve dat is er ook nog een kans op instroom van de slechte risico's. Bij particuliere verzekeringsmaatschappijen wordt, zo mogelijk, tussen verschillende soorten risico's gediscrimineerd door de premie's te differentiëren. Bij de sociale verzekeringen is dat, op grond van het ingebouw-

7. Hetgeen hier beschreven is, is vergelijkbaar met het fenomeen van de z.g. adverse-selection dat in de gespecialiseerde verzekeringsliteratuur uitgebreid geanalyseerd is. Een basisverwijzing is hier M. Rothschild en J.E. Stiglitz, *Equilibrium in competitive markets*, *Quarterly Journal of Economics*, jg. 90, 1976, blz. 629-650.

8. Daarom is het in Nederland aan gemeenten ook niet toegestaan een eigen herverdelingsbeleid te voeren. Hetgeen overigens niet wil zeggen dat gemeenten hier geen mogelijkheden voor hebben. Met name door kwijtschelding van de onroerend-goedbelastingen, maar ook door het invoeren van inkomensprijzen, bij voorbeeld bij kinderdagverblijven, hebben gemeenten de mogelijkheid aan lokale herverdeling te doen.

9. Met name verordening 1408/71. Het hierna volgende is grotendeels gebaseerd op E. van Hilten, *Sociale voorzieningen nu en na 1992*, *Nieuw Europa*, jg. 14, december 1988, blz. 166-171.

10. Bij voorbeeld in de vorm van een arbeidscontract waarin de werknemer een loon krijgt dat lager is dan het gemiddelde, maar dat niet fluctueert met de conjunctureel bepaalde afzetmogelijkheden van het bedrijf. Zie J. Hartog en J.J.M. Theeuwes, *Ontwikkelingen in de arbeidseconomie*, *ESB*, 25 januari 1989, blz. 83-91.

de solidariteitsmotief in het stelsel, niet het geval. Dus wie een meer dan gemiddeld grote kans heeft om arbeidsongeschikt te worden, kan zich in Nederland in beginsel onder dezelfde voorwaarden als anderen tegen arbeidsongeschiktheid verzekeren, namelijk door een baan aan te nemen. Het premiepercentage dat hij betaalt, zal niet hoger of lager zijn dan het premiepercentage dat anderen betalen. Bovendien hoe lang (of hoe kort) hij ook gewerkt heeft, zodra hij arbeidsongeschikt wordt verklaard, heeft hij, doordat er geen opbouwstelsel is, recht op een volledige uitkering.

Dit kan de betaalbaarheid van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid verder op het spel zetten als werknemers binnen de EG inderdaad volledig mobiel zijn. De Nederlandse WAO is in Europa ongeëvenaard wat uitkeringshoogte en toelatingscriteria betreft en dus inderdaad interessant voor de slechte risico's uit andere EG-lidstaten. En, zoals gezegd, een werknemer die uit een andere EG-lidstaat dan Nederland komt, kan bovendien weer naar zijn moederland terugkeren onder meeneming van zijn volledige WAO-uitkering¹¹.

Nu is het duidelijk dat het voorgaande een zeer gechargeerde en (op zijn best) partiële visie op de keuze van de arbeidsplaats behelst. Die keuze wordt natuurlijk door vele andere motieven gedomineerd. Toch, zelfs als het bestaan van de WAO bij deze keuze niet meer dan een marginale rol speelt, kan dat grote effecten hebben. Wat dit betreft, zouden de ervaringen met de WAO in Nederland tot nu toe boekdelen moeten spreken. Bij de invoering van de WAO in 1967 werd verwacht dat het blijvende beroep niet meer dan 140.000 personen zou bedragen¹². Zoals we weten ontvangen nu meer dan 800.000 personen een WAO-uitkering. De wetgever heeft niet voorzien dat door een soepel arbeidsongeschiktheids criterium in te voeren, veel meer gevallen voor een uitkering in aanmerking zouden komen dan indien er sprake zou zijn van striktere omschrijvingen van het verzekerde risico. Ook de afschaffing van het zogenaamde verdisconteringsbeginsel heeft hier, naar het schijnt, niet veel verandering in gebracht. Dit is ook niet zo verwonderlijk. Zoals ik al eerder betoogd heb¹³, zullen economische factoren altijd een kans krijgen het beroep op de WAO mede te bepalen, zolang de criteria om voor een uitkering in aanmerking te komen niet tot strikt medische factoren beperkt blijven. De wetgever dient er, met andere woorden, voor zorg te dragen dat het beroep op regelingen zo min mogelijk door economisch gedrag van verzekerden kan worden bepaald en zoveel mogelijk vastgelegd wordt door objectieve criteria.

In het voorgaande is uitgegaan van mobiliteit. Wat die mobiliteit betreft, heeft de ervaring met de EG echter tot nu toe uitgewezen dat de mobiliteit van werknemers, met uitzondering van de hoogst opgeleide en de best betaalde categorieën, niet veel is toegenomen door het wegnemen van belemmeringen binnen de EG¹⁴. Dat is ook niet zo verwonderlijk, gezien de grote culturele verschillen tussen de lidstaten en het taalprobleem.

Het is dus gezien het ideaal van volledige mobiliteit van werkenden binnen de EG noodzakelijk om tot harmonisatie van de stelsels van sociale zekerheid te komen. Het is echter op korte termijn niet zo urgent dit te realiseren aangezien de toeneming van de mobiliteit van arbeid door de eenwording naar verwachting beperkt zal zijn.

Maatregelen

De vraag is of de voorgaande conclusie noodzakelijk inhoudt dat er met het Nederlandse stelsel niets hoeft te gebeuren. Of we niet toch een beetje rekening moeten houden met het feit dat een grotere mobiliteit van werknemers mogelijk is. Het lijkt mij verstandig dat wel te doen, zeker

op het punt van de WAO, daar deze voorziening, als gezegd, een potentiële bron van financiële problemen in zich bergt. Wat dit aangaat zal het zinloos zijn te pogen in Europees verband tot standaardisatie van stelsels te komen. De hoeveelheid moeite en tijd die het gekost heeft om in Nederland een in essentie betrekkelijk simpele ingreep als de z.g. stelselherziening politiek geaccepteerd te krijgen, doet vermoeden dat een werkelijke ingreep, bij voorbeeld in de WAO, op Europees niveau niet mogelijk zal zijn. Nederland zal op nationaal niveau de elementen in het stelsel van sociale zekerheid, die in het kader van de Europese eenwording problematisch zijn, moeten repareren. Het gaat hierbij, zoals gezegd, om de WAO. Maar ook zal, onder meer in verband met de EG-richtlijnen inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen, het niveau van de uitkeringen niet ongemoeid kunnen blijven. Het recente regeringsvoorstel de automatische koppeling van de uitkeringsniveaus aan de ontwikkeling van de lonen ongedaan te maken is een eerste stap in de noodzakelijke richting. Voor de WAO zijn diverse maatregelen mogelijk. Er kan gedacht worden aan het invoeren van een opbouwstelsel, zodat de hoogte van de uitkering afhankelijk is van het aantal jaren dat men premie heeft betaald. Ook kan gedacht worden aan het leeftijdsafhankelijk maken van premies. Vooral deze laatste maatregel zou een wezensvreemd element in het stelsel van sociale zekerheid introduceren doordat het solidariteitsmotief sterk doorbroken wordt. Deze maatregelen zullen politiek waarschijnlijk niet haalbaar zijn. Als laatste alternatief blijft dan over het verzekerde risico veel strenger te omschrijven dan nu het geval is. Deze maatregel heeft als voordeel dat beter aangesloten wordt bij arbeidsongeschiktheidsregelingen in andere EG-lidstaten.

Besluit

Standaardisatie van nationale stelsels van sociale zekerheid is op korte termijn niet nodig. Ten eerste, omdat de bewegingsvrijheid van uitkeringsgerechtigden tussen landen van de EG in beginsel beperkt is. Ten tweede, omdat de eenwording de mobiliteit van werknemers niet echt bevordert heeft en, waarschijnlijk, op korte termijn ook niet zal bevorderen. Gezien de geringe mobiliteit van arbeid tussen de EG-lidstaten hoeft ook niet gevreesd te worden voor een aantasting van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. Desondanks brengt de Europese eenwording het risico van financiële problemen met zich, doordat er een aanzuigende werking van de 'slechte risico's' uit andere EG-lidstaten vanuit kan gaan. Deze (potentiële) problemen zijn op nationaal niveau te verhelpen. Het lijkt mij getuigen van verstandige politiek deze risico's voor te zijn door zo gauw mogelijk in te grijpen en niet te wachten tot de wal het schip keert.

Harrie Verbon

11. Merk op dat hier gesproken wordt over de slechte risico's. Er wordt daarmee niet gesuggereerd dat mensen die al arbeidsongeschikt zijn naar Nederland kunnen emigreren om het recht op een wao-uitkering te verkrijgen. 'Brandende huizen' zijn (zelfs) in het Nederlandse stelsel niet te verzekeren. Merk bovendien op dat er van uitgegaan is dat verzekerden in EG-lidstaten volledig geïnformeerd zijn over de verschillende regelingen in de lidstaten.

12. Zie Studieroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, Den Haag, 1983, blz. 112.

13. Zie H.A.A. Verbon, De overheid en haar invloed op de werkgelegenheid: het stelsel van sociale zekerheid, in: P.A. Boot en R.A. de Klerk, red., *Werkgelegenheid en werkloosheid, een thematische inleiding in de algemene economie*, Groningen, 1986, met name, blz. 196.

14. Zie bij voorbeeld T. Straubhaar, International labour migration within a common market: some aspects of EC experience, *Journal of Common Market Studies*, vol. 27, 1988, nr. 1, blz. 45-62.