



Europa geen bedreiging voor Nederlandse sociale zekerheid

Samenvatting en conclusies

De sociale zekerheid in Nederland kent een snelle opeenvolging van hervormingen. Het hoge verandertempo komt voort uit de noodzaak de overheidsfinanciën gezond te houden, de gewenste activering van uitkeringsgerechtigden en maatschappelijke trends als vergrijzing en individualisering. Daarnaast spelen de toenemende Europese samenwerking en de open markten een rol. Gevreesd werd dat de open markten en de daarbij behorende internationale concurrentie zouden leiden tot het afkalven van de nationale sociale zekerheidstelsels, maar dat blijkt niet het geval. In Zuid-Europa zijn de sociale voorzieningen onder invloed van Europa zelfs verbeterd. Deze verbeteringen worden in Europa bereikt door het maken van onderlinge afspraken, die niet afdwingbaar zijn door machtsmiddelen als sancties. Een kanttekening hierbij is dat op het gebied van de armoedebestrijding nog onvoldoende successen zijn geboekt.

Projectleiding



Prof. dr.K.P. (Kees) Goudswaard

Faculteit Rechtsgeleerdheid, Afdeling Economie
Rijksuniversiteit Leiden
Steenschuur 25
2311 ES Leiden

Naam project

Hervorming Sociale Zekerheid

Looptijd: 2006 tot 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

Nederland is zelf verantwoordelijk voor het vormgeven van het stelsel van sociale zekerheid, maar heeft tegelijkertijd te maken met toegenomen Europese bemoeienis in de vorm van internationale afspraken en juridische randvoorwaarden. Hier komt de invloed van toegenomen mobiliteit en economische integratie bij. Deze veranderingen leidden tot de vrees dat landen met relatief royale sociale voorzieningen gedwongen zouden zijn hun stelsel af te bouwen om beter te kunnen concurreren. De gevreesde social race to the bottom is in de praktijk echter uitgebleven. Op een reeks van indicatoren blijkt dat de Europese socialezekerheidsstelsels in positieve zin naar elkaar toe zijn gegroeid in de afgelopen decennia. De Zuid-Europese landen hebben zich opgetrokken aan het niveau in het noorden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het niveau van de bijstands- en werkloosheidsuitkeringen en het percentage van het nationale budget dat wordt besteed aan sociale uitgaven. Een kanttekening bij deze algemene trend is dat de kredietcrisis de kloof tussen Noord- en Zuid-Europa weer heeft vergroot.

1.1. Europees beleid kan ook effectief zijn zonder sancties

Gemeenschappelijk Europees beleid op het gebied van werkgelegenheid, pensioenen en armoede komt voor een deel tot stand met de zogenaamde open coördinatiemethode. Dit houdt in dat lidstaten gemeenschappelijk afspraken maken over doelen voor nationaal beleid. De bedoeling is dat landen van elkaar leren hoe ze dingen voor elkaar kunnen krijgen, maar de lidstaten zijn vrij om zelf te bepalen hoe ze de doelstellingen zullen realiseren. Er rusten geen sancties op het niet behalen van de doelen. De Europese landen kunnen alleen onderling vaststellen wie op welk terrein is tekortgeschoten. De vrijblijvendheid van de open coördinatiemethode verhindert in de praktijk niet dat er invloed wordt uitgeoefend op het beleid van individuele lidstaten. Op deze manier is bijvoorbeeld de activerende component van de sociale zekerheid in verschillende landen versterkt.

1.2. Armoede kan effectiever bestreden worden

De armoedebestrijding blijft achter bij de doelstellingen die overheden zich gesteld hebben, onder meer in het kader van de Lissabon-agenda. De effectiviteit van het armoedebeleid loopt uiteen in verschillende Europese lidstaten. Scandinavië en Ierland boeken relatief gunstige resultaten en Nederland doet het ook niet slecht. Armoedebestrijding is daarmee een geschikt terrein voor beleidsleren, waarbij andere overheden het kunstje van de succesvolle landen afkijken..

1.3. Sociale zekerheid vlakt inkomensongelijkheid af

Wereldwijd bestaat bezorgdheid over het toenemen van inkomensongelijkheid. In internationale vergelijkingen komt Nederland naar voren als een relatief egalitair land. Weliswaar zijn de inkomsten uit arbeid en kapitaal de laatste decennia schever verdeeld, maar het grootste deel daarvan wordt weer herverdeeld via het systeem van sociale zekerheid. Deze herverdeling vindt met name plaats via de bijstand en de AOW. Het progressieve belastingstelsel draagt weinig bij aan de herverdeling van inkomen, onder meer door het gebruik van aftrekposten, zoals de hypotheekrenteaftrek.

1.4. Verwachte pensioeninkomens lopen flink uiteen

De toekomst van de pensioenen in Nederland staat ter discussie. Het is in dat verband van belang goed inzicht te hebben in hoeveel pensioen feitelijk wordt opgebouwd en welke uitkeringen toekomstige ouderen kunnen verwachten. Als alleen gekeken wordt naar de inkomsten uit AOW en aanvullend pensioen, luidt de conclusie dat ongeveer de helft van de toekomstige pensioengerechtigden een pensioen van tenminste 70 procent van het bruto gemiddelde loon mag verwachten en dat de andere helft daaronder blijft steken. Als echter ook rekening wordt gehouden met andere financiële bronnen, zoals het hebben van spaargeld of een afbetaald huis, zijn de uitkomsten veel gunstiger. Dan blijkt de helft van de huidige 35 plussers straks tijdens hun pensioen evenveel te besteden heeft als tijdens hun werkende leven. Deze gunstige financiële positie geldt echter niet voor bepaalde kwetsbare groepen, zoals zzp-ers, gescheiden ouders, eerste generatie allochtonen en uitkeringsgerechtigden.

1.5. Arbeidsongeschiktheidsregelingen niet evenwichtig

De arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn de laatste 20 jaar sterk veranderd. De drempel voor het krijgen van een uitkering is verhoogd en de uitkering zelf is verlaagd. Dit beleid heeft geleid tot een sterke daling van het aantal nieuwe uitkeringen. Helemaal evenwichtig lijkt het systeem echter nog niet te zijn. Werkgevers krijgen te maken met hoge kosten bij arbeidsongeschiktheid, ook als de gezondheidsproblemen van werknemers helemaal niets met de arbeidssituatie te maken hebben. De financiële prikkels voor de werknemers zelf zijn daarentegen gering. De gaten die de terugtrekkende overheid bewust liet vallen, zijn namelijk door werkgevers- en werknemersorganisaties grotendeels gerepareerd tijdens CAO onderhandelingen. Een bijwerking van deze gang van zaken is dat werknemers met een slechte gezondheid die niet onder een CAO vallen, harder getroffen worden bij arbeidsongeschiktheid. Ook voor hen zou een aanvullende verzekering mogelijk moeten zijn.

1.6. Individuele verantwoordelijkheid beter ondersteunen

De individuele verantwoordelijkheid heeft een groter accent gekregen in het denken over sociale zekerheid, maar de implicaties daarvan zijn nog niet volledig doordrongen tot het beleid. De individuele levensloopregeling werd geen succes, omdat de regeling niet goed was doordacht. Een moderne kijk op sociale zekerheid onderstreept het belang van scholing, die de kans op blijvende participatie op de arbeidsmarkt aanzienlijk verhoogt. Bij hoger opgeleiden vertaalt extra scholing zich doorgaans in een substantieel hoger inkomen en daarom lijkt stimulering via de overheid niet noodzakelijk. Nederland blijft echter slecht te scoren als het gaat om de scholing van kwetsbare groepen. Dit leidt tot extra uitval op de arbeidsmarkt. Het beleid om dit tegen te gaan boekt onvoldoende resultaten. Een ander voorbeeld is dat er vaak wel voldoende geld is voor scholing die gekoppeld is aan het bestaande werk, maar veel minder voor scholing voor een andere baan, die ook in een andere sector kan zijn. Het is economisch van belang dat werknemers soms ook van sector kunnen veranderen.

2. Aanbevelingen voor de toekomst

Het beleidsterrein van de sociale zekerheid kent sterke en uiteenlopende opinies. Volgens sommige Nederlanders is sprake van afbraak en tekorten, anderen vinden dat het vangnet te uitgebreid is en tot slot is er een groep die vrede heeft met de huidige gang van zaken. De onderzoekers van dit programma zien het niet als hun taak de eigen opvattingen hierover te geven. In plaats daarvan was de primaire ambitie om gegevens en inzichten te vergaren die relevant zijn voor het beleid. Enkele aanbevelingen zijn:

- Het maatschappelijk debat zou aan kwaliteit kunnen winnen door meer feiten, over bijvoorbeeld toekomstige pensioenen, inkomensverdeling en de invloed van Europa in de discussies te betrekken.
- Het verdient aanbeveling door te gaan op de ingeslagen weg van Europese samenwerking, waarbij landen leren van elkaars 'best practices'. Zo kan bijvoorbeeld de armoedebestrijding effectiever worden aangepakt.
- De financiële positie van huidige en toekomstige gepensioneerden is gemiddeld genomen goed. Maar er moet bij pensioenhervormingen rekening worden gehouden met het feit dat de spreiding rondom het gemiddelde groot is en dat enkele groepen een veel minder goed pensioen opbouwen.
- Handhaving van de solidariteit tussen de generaties vraagt om een evenwichtiger verdeling van de lasten van AOW en pensioenen.
- Het investeren in mensen door onder meer blijvende scholing moet nog meer accent krijgen in het beleid.

3. Waarom was dit onderzoek nodig?

Een opvallende leemte in de kennis over de Nederlandse sociale zekerheid anno 2005 was de precieze invloed van Europa. Duidelijk was dat de invloed van de Europese samenwerking toenam, maar tegelijkertijd was moeilijk te duiden hoe de verhouding met het nationale niveau eruitzag. Verder waren beleid en wetenschap gebaat bij meer kennis over de effecten van sociale hervormingen, onder meer op de arbeidsparticipatie en de inkomensverdeling, ook in internationaal perspectief. Ten slotte leverde de combinatie van economische, juridische en sociaalwetenschappelijke inzichten een rijker beeld op dan veel bestaand onderzoek.

4. Methode informatieverzameling

Het onderzoeksprogramma Hervorming Sociale Zekerheid is een omvangrijk, samenhangend programma geweest waaraan naast meer dan 10 vaste onderzoekers ook nog enkele onbezoldigde gastonderzoekers en externe promovendi hebben deelgenomen. Voor het economisch onderzoek is veelvuldig gebruik gemaakt van uitgebreide nationale en internationale databestanden, die zijn gecreëerd door bestaande bestanden op een slimme manier aan elkaar te koppelen. Het juridisch en sociaal wetenschappelijk onderzoek is veelal gebaseerd op vergelijkingen tussen systemen in verschillende landen.

5. Belangrijkste publicatie

Het onderzoek heeft een paar honderd publicaties opgeleverd, voor een deel gericht op de wetenschap en voor een deel gericht op een breder publiek en op beleidsadvisering. De variëteit aan behandelde onderwerpen maakt dat het niet zinvol is om alle verzamelde kennis samen te vatten in één boek of artikel. In plaats daarvan is een website gebouwd waar alle onderzoeksverslagen zijn terug te vinden: www.hsz.leidenuniv.nl

Tekst: Ad Bergsma