

Nieuw onderzoek

Bijstandsuitkeringen in veel OESO-landen gedaald

DOOR Olaf van Vliet

Voor veel huishoudens in Europa vormt een bijstandsuitkering een belangrijk vangnet tegen armoede. Het belang van bijstandsuitkeringen is de laatste jaren bovendien toegenomen, omdat werknemersverzekeringen in de afgelopen decennia zijn versoberd en de werkloosheid tijdens de financiële crisis flink is gestegen. Nieuw onderzoek laat echter zien dat ook bijstandsuitkeringen in veel landen zijn versoberd.

Internationaal vergelijkend wetenschappelijk onderzoek naar de ontwikkelingen in sociale zekerheid is veelal toegespitst op werkloosheidsuitkeringen en pensioenen. Veel minder aandacht is uitgegaan naar bijstandsuitkeringen. Om de ontwikkelingen in bijstandsuitkeringen te vergelijken tussen landen en door de tijd hebben Wang en Van Vliet (2016a) een nieuwe indicator geconstrueerd, de netto vervangingsratio, voor 33 landen en voor de periode 1990-2009.¹ De netto vervangingsratio geeft het netto inkomen weer in een situatie van bijstand ten opzichte van een netto gemiddeld inkomen uit arbeid. Het netto inkomen betreft het inkomen na belastingen en toeslagen. Hierbij zijn incidentele (lokale) toeslagen, zoals de bijzondere bijstand, buiten beschouwing gelaten. Verder wordt de huurtoeslag niet meegenomen.² Een netto vervangingsratio bestond al wel voor werkloosheidsuitkeringen en pensioenen, maar nog niet voor de bijstand.³

De resultaten

Figuur 1 laat de ontwikkelingen zien van de netto vervangingsratio voor 26 OESO-landen tussen 1990 en 2009. De vervangingsratio is berekend voor verschillende huishoudentypes. In Figuur 1 worden gemiddelden gepresenteerd van vervangingsratio's van drie huishoudentypes: een alleenstaande, een eenoudergezin met twee kinderen en een huishouden met twee volwassenen en twee kinderen.

Figuur 1 laat zien dat de vervangingsratio's flink verschillen tussen landen. In 2009 zijn Italië en Denemarken de landen met de hoogste vervangingsratio's. Aan de andere kant van het spectrum is te zien dat de Verenigde Staten en Estland in dit jaar de landen zijn met de laagste bijstandsuitkeringen ten opzichte van het gemiddelde loon. Wanneer we kijken naar de veranderingen tussen 1990 en 2009, dan valt op dat de bijstandsuitkeringen in de meeste landen zijn gedaald ten opzichte van de gemiddelde lonen. De grootste dalingen zijn waar te nemen in Tsjechië, Slowakije en Zweden. In enkele landen zijn de vervangingsratio's gestegen, zoals in Denemarken. Ten opzichte van de omvang van de dalingen zijn de stijgingen in de landen waar de vervangingsratio's zijn gestegen vrij bescheiden.

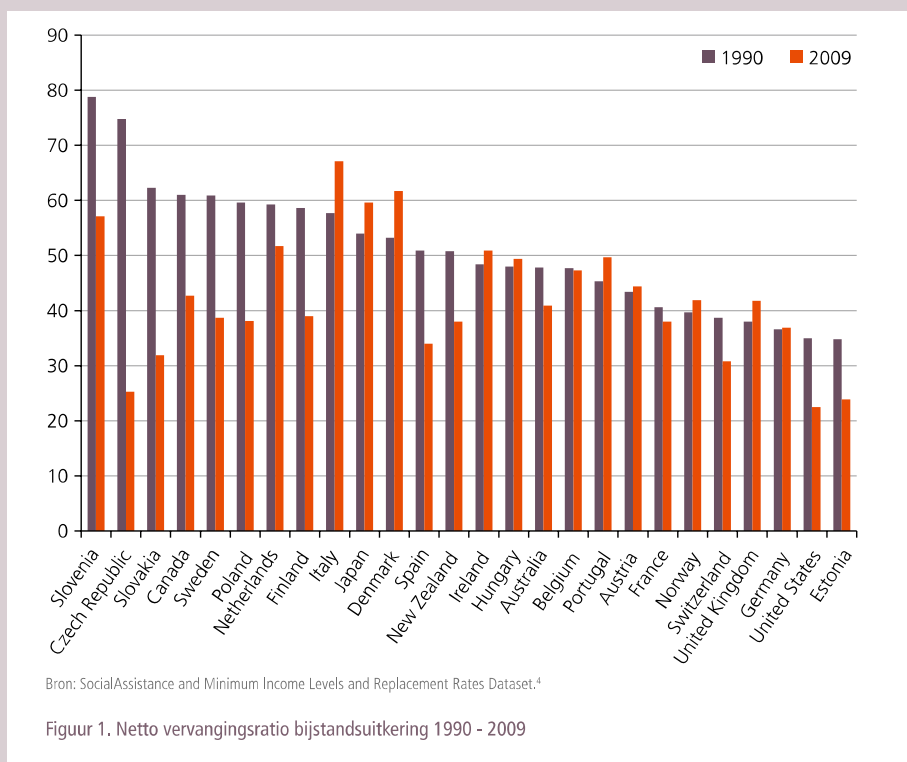
Ook in Nederland is de bijstandsuitkering gedaald ten opzichte van de lonen. In 1990 stond het netto-inkomen uit een bijstandsuitkering gelijk aan 59 procent van een gemiddeld netto-inkomen uit arbeid. In 2009 was dit 52 procent. Vanuit vergelijkend oogpunt behoorde Nederland daarmee in zowel 1990 als 2009 wel tot de landen met de relatief hogere bijstandsuitkeringen.

Verklaringen

Nu is geconstateerd dat bijstandsuitkeringen in de meeste westerse landen zijn gedaald ten opzichte van een gemiddeld

inkomen uit arbeid, rijst de vraag hoe deze dalende trend valt te verklaren. Een eerste verklaring die voor de hand lijkt te liggen is de invloed van de financiële crisis. Tijdens de financiële crisis hebben regeringen in veel Europese landen forse bezuinigingsmaatregelen genomen om de oplopende begrotingstekorten enigszins te beperken. Echter, het feit dat het merendeel van deze bezuinigingsmaatregelen is genomen na 2009 duidt erop dat voor de ontwikkelingen tussen 1990 en 2009 aan andere verklaringen moet worden gedacht. Vanzelfsprekend zijn vele politieke en economische factoren denkbaar die bovendien van land tot land en van jaar tot jaar verschillen. Op deze plek is echter het doel om een aantal meer structurele verklaringen te schetsen.

In de politiek-economische literatuur vormt globalisering een klassieke verklaring voor de dalende niveaus van sociale bescherming.⁵ De toegenomen import en export van goederen en de steeds internationaler wordende kapitaalstromen leiden tot een zekere mate van concurrentie tussen regeringen op het gebied van belastingen en sociale premies. Ten einde een aantrekkelijk vestigingsklimaat te bieden aan bedrijven, verlagen regeringen belastingen en premies, hetgeen de budgetten voor sociale zekerheid onder druk zet. Aangezien de economische globalisering in een rap tempo is toegenomen tussen 1990 en 2009 – te denken valt onder meer



Figuur 1. Netto vervangingsratio bijstandsuitkering 1990 - 2009

aan de vorming van de Europese interne markt, verschillende uitbreidingen van de Europese Unie, de onstuimige groei van de Chinese handel – zou dit één van de factoren kunnen zijn die hebben geleid tot de relatief lagere bijstandsuitkeringen.

Vergrijzing

Een tweede verklaring voor de daling van bijstandsuitkeringen ten opzichte van de lonen is de druk op de collectieve uitgaven als gevolg van de vergrijzing van de bevolking. Doordat het aandeel van ouderen in de bevolking groeit en de levensduur van ouderen toeneemt, stijgen de collectieve uitgaven aan pensioenen en zorg. Deze druk op de overheidsfinanciën kan ertoe leiden dat de budgetten voor andere posten, zoals de bijstand, langzaam maar zeker kleiner worden. Dit verdringingseffect zou mogelijk een verklaring kunnen bieden voor de dalende bijstandsuitkeringen. Een derde verklaring voor de dalende vervangingsratio's is de toenemende aandacht voor activering. Op een hoog abstractieniveau kan sociaal beleid grofweg worden ingedeeld in 'passief' en 'actief' beleid. Passief beleid bestaat uit regelingen die mensen van een uitkering voorzien. Actief beleid bestaat uit programma's die zijn gericht op participatie van mensen op de arbeidsmarkt. Werkloosheids- en bijstandsuitkeringen zijn dus voorbeelden van passief sociaal beleid,

terwijl training en arbeidsbemiddeling voorbeelden zijn van actief arbeidsmarktbeleid. In de periode 1990-2009 is de aandacht voor actief arbeidsmarktbeleid aanzienlijk gegroeid. Mede door de adviezen, rapporten en initiatieven op het gebied van internationale beleidscoördinatie van de OESO en de Europese Commissie, staan activering en participatie in veel landen hoog op de beleidsagenda. Een herijking van de prioriteiten van passief naar actief beleid kan ertoe leiden dat de budgetten voor passieve sociale uitkeringen relatief kleiner worden. Een dergelijk verdringingseffect kan – op een vergelijkbare manier als bij de vergrijzing – mogelijk een verklaring bieden voor de dalende netto vervangingsratio's.⁶ Daar komt bij dat een groter verschil tussen inkomen uit een uitkering en inkomen uit werk ook op zichzelf kan worden beschouwd als een manier om de arbeidsparticipatie te bevorderen, omdat het verrichten van betaald werk relatief lonender wordt.

Tot slot

Een nieuwe indicator die is ontwikkeld voor het vergelijken van bijstandsuitkeringen tussen landen en door de tijd laat zien dat in veel OESO-landen de bijstandsuitkeringen zijn gedaald ten opzichte van de lonen. Hierbij moet een belangrijke kanttekening worden geplaatst. De vervangingsratio zegt alleen iets over de hoogte van de netto

inkomens. Over andere institutionele kenmerken van bijstandsuitkeringen die minstens zo relevant zijn, zoals sollicitatieverplichtingen en sancties, geeft de vervangingsratio geen informatie.⁷ Vervolgonderzoek zal meer inzicht moeten bieden in deze kenmerken. ■

Olaf van Vliet is universitair hoofddocent aan de Afdeling Economie van de Universiteit Leiden.
o.p.van.vliet@law.leidenuniv.nl

Noten

1. Wang, J., en O. van Vliet (2016) Social Assistance and Minimum Income Levels and Replacement Rates Dataset. Universiteit Leiden. Download: www.universiteitleiden.nl/en/law/institute-for-tax-law-and-economics/economics/datasets/the-social-assistance-and-minimum-income-levels-and-replacement-rates-dataset
2. Wanneer de huurtoeslag wel wordt meegenomen, dan wordt de vervangingsratio sterk bepaald door de assumpties ten aanzien van de hoogte van huurprijzen in verschillende landen, steden en jaren, terwijl we primair geïnteresseerd zijn in bijstandsuitkeringen,
3. Van Vliet, O., en K. Caminada (2012) Unemployment Replacement Rates Dataset among 34 Welfare States 1971-2009: An Update, Extension and Modification of Scruggs' Welfare State Entitlements Data Set. NEUJOBS Special Report no. 2. Zie ook: Van Vliet, O., K. Caminada en K. Goudswaard (2012) The Political Economy of Labour Market Policies in Western and Eastern European Countries. NEUJOBS Working Paper D6.3, Leiden University.
4. Wang, J., en O. van Vliet (2016) Social Assistance and Minimum Income Levels and Replacement Rates Dataset. Universiteit Leiden. Download: www.universiteitleiden.nl/en/law/institute-for-tax-law-and-economics/economics/datasets/the-social-assistance-and-minimum-income-levels-and-replacement-rates-dataset
5. Van Vliet, O., en J. Wang (2017) The Political Economy of Social Assistance and Minimum Income Benefits: A Comparative Analysis across 26 OECD Countries, Comparative European Politics, DOI: 10.1057/s41295-017-0109-7.
6. Wang, J., en O. van Vliet (2016) Social assistance and minimum income benefits: Benefit levels, replacement rates and policies across 26 OECD countries, 1990-2009. European Journal of Social Security 18(4): 333-555.
7. Wang, J., en O. van Vliet (2014) Social assistance and minimum income benefits: Benefit levels, replacement rates and policies across 33 countries, 1990-2009. Department of Economics Research Memorandum no. 2014.04. Leiden: Leiden University.