



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Sociale zekerheid en arbeidsmarkt

Kam, C.A. de; Goudswaard, K.P.; Kam C.A. de, Ros A.P.

Citation

Kam, C. A. de, & Goudswaard, K. P. (2006). Sociale zekerheid en arbeidsmarkt. In R. A. P. Kam C.A. de (Ed.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2006* (pp. 35-56). Den Haag: Sdu.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15612>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15612>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Hoofdstuk 2

SOCIALE ZEKERHEID EN ARBEIDSMARKT

C.A. de Kam

K.P. Goudswaard

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de overheidsuitgaven voor de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Het betreft een afzonderlijke budgetdisciplinesector, met een eigen uitgavenkader. Door de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) vast te stellen autoriseert het parlement ruim tweevijfde van de relevante uitgaven (24,4 mld euro). Daarnaast wordt bijna drievijfde van de uitgaven van deze sector (33,5 mld euro) gefinancierd uit de opbrengst van premies voor de wettelijke sociale verzekeringen. De premiestromen en hun bestemming lopen buiten de rijksbegroting om, maar de premiegefinancierde uitgaven vallen wel onder het uitgavenkader van de sector. Opmerking verdient dat de uit eigen middelen gefinancierde uitgaven van gemeenten en provincies voor sociale zekerheid en voor arbeidsmarktmaatregelen buiten het uitgavenkader vallen. Over de laatstbedoelde uitgaven van de decentrale overheden verschaft de rijksbegroting geen informatie.¹

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. Onderdeel 2.2 vat enkele kerncijfers uit de begroting van het Ministerie van SZW voor het jaar 2006 samen. De voornaamste doelen van beleidsmakers en de met het oog daarop ingezette middelen en regelgeving krijgen beknopt aandacht. De begroting geeft aanleiding tot het plaatsen van enkele kritische kanttekeningen. De rapportage van de belastinguitgaven op SZW-terrein roept vraagtekens op, de presentatie van het inkomensbeleid laat te wensen over en de toelichting op het AOW Spaarfonds is misleidend. Het informatiegehalte van de toelichting op de begroting is schraal, in vergelijking met de tijd dat de begroting vergezeld ging van een inkomensnota en de sociale

¹ De enige uitzondering vormen de gemeentelijke uitgaven aan bijzondere bijstand in 2004, die in de begrotingstoelichting worden geraamd op 182 mln euro. Zie Tweede Kamer (2005-2006b), 103.

nota. Onderdeel 2.3 toetst de ontwikkeling van de uitgaven voor sociale zekerheid en arbeidsmarkt in de periode 2004-2007 aan het bij de kabinetsformatie afgesproken kader en bespreekt de vermogenspositie van de sociale fondsen. Onderdeel 2.4 geeft een beeld van ontwikkelingen in de sociale zekerheid sinds 1970. In onderdeel 2.5 volgen enkele conclusies.

2.2 SZW-begroting voor 2006

Beleid: gestelde doelen, beschikbare financiële middelen

De hervormingsagenda van het kabinet-Balkenende II op het beleidsterrein van de sociale zekerheid is samen te vatten in twee slagzinnen:

- Meer mensen aan het werk.
- Alleen inkomenszekerheid voor mensen die financiële ondersteuning echt nodig hebben.

De belangrijkste doelstellingen van de beleidsmakers op het Ministerie van SZW zijn gekoppeld aan in totaal vijftien beleidsartikelen op de begrotingsstaat. Tabel 2.1 specificeert acht artikelen waarmee al bijna 99 procent van de uitgaven is gemoeid. Het wetsvoorstel dat strekt tot vaststelling van de begrotingsstaat van dit ministerie vermeldt voor het jaar 2006 een uitgaventotaal van 24,4 mld euro.² Daarnaast is met in de Memorie van toelichting gememoreerde belastinguitgaven 1,0 mld euro gemoeid. Het grootste deel van de uitgaven (33,5 mld euro) wordt buiten de rijksbegroting om gefinancierd. De uitgaven krachtens de sociale verzekeringen worden namelijk – afgezien van rijksbijdragen ter grootte van 8,6 mld euro – geheel gefinancierd via de heffing van geoormerkte premies. In de toelichting op de beleidsartikelen blijven deze premiestromen ongenoemd.³ Premiegefinancierde uitgaven voor de sociale verzekeringen staan daarentegen wél vermeld.⁴ Deze onevenwichtige presentatie is

² De ontvangsten (0,6 mld euro) blijven ver bij de uitgaven achter. Ze bestaan hoofdzakelijk uit door sociale werkplaatsen gegenereerde opbrengsten. De in de begrotingsstaten opgenomen raming van de ontvangsten blijft verder ongesproken.

³ De opbrengst van de premies voor de sociale verzekeringen (uitgezonderd de premies voor de ziektekostenverzekeringen) is wel te vinden in bijlage 10 van de SZW-begroting.

⁴ Verwarrend is dat de totalen van de premiegefinancierde uitgaven in constante prijzen (vermeld in tabel 2.4 uit de begrotingstoelichting) niet aansluiten bij de bedragen in de toelichting op de beleidsartikelen; de laatstbedoelde bedragen moeten eerst worden verlaagd met de post nominaal. Het kan om forse verschillen gaan.

enerzijds verklaarbaar. Het premiecircuit staat los van de rijksbegroting, maar de premiegefinancierde uitgaven zijn relevant verklaard voor de toetsing aan het uitgavenkader. Om deze reden ligt het voor de hand ook de premiegefinancierde uitgaven in de toelichting te releveren. Anderzijds doet de huidige halfslachtige presentatie te kort aan de informatieve waarde van de begrotingstoelichting. Voor een evenwichtig beeld zouden de premieontvangsten net zoveel aandacht moeten krijgen als de premiegefinancierde uitgaven. Deze verbetering valt in toekomstige edities van de begroting eenvoudig te realiseren, door bij elk beleidsartikel, waar van toepassing, naast de nu al opgenomen tabel met premie-uitgaven ook een tabel met de premieontvangsten op te nemen.

Afgaande op tabel 2.4 uit de toelichting op de SZW-begroting spendeert de centrale overheid dit jaar 66,6 mld euro aan directe uitgaven voor de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Wij hebben daar bij het maken van onze overzichtstabel 2.1 een kolom met de belastinguitgaven (1,0 mld euro) aan toegevoegd, voor zover deze in de toelichting op de beleidsartikelen zijn terug te vinden. De bedragen op de onderste regel van tabel 2.1 tellen zodoende op tot 67,6 mld euro. Dit totaalcijfer bevat echter een dubbeltelling, én het is in onze ogen onvolledig.

Het in tabel 2.4 uit de SZW-begroting genoemde uitgaventotaal bevat een dubbeltelling, aangezien de rijksbijdragen in de financiering van de sociale verzekeringen (5.790 mln euro) tweemaal in aanmerking zijn genomen, zowel in de kolom Begroting SZW als in de kolom Premiecircuit. Na correctie voor deze dubbeltelling komt het uitgaventotaal uit op (afgerond) 61,8 mld euro. Dit is met inbegrip van 1,0 mld euro aan belastinguitgaven. Het in de toelichting op de SZW-begroting gerapporteerde uitgaventotaal is ons inziens anderzijds onvolledig. Met belastinguitgaven op dit beleidsterrein is namelijk een aanzienlijk hoger bedrag dan 1,0 mld euro gemoeid.

Tabel 2.1 Uitgaven sociale zekerheid en arbeidsmarkt, 2006 (mln euro)

Beleidssterrein	Begroting SZW	Belastinguitgaven	Premiecircuit	Totaal
Reïntegratie	1.775		230	2.005

Zo noemt tabel 2.4 premieuitgaven van 25.405 mln euro voor Overige inkomensbescherming; tabel 32.2 geeft 25.816 mln euro. Het verschil van 411 mln euro staat in tabel 32.2 onder de post Nominaal. Zie Tweede Kamer (2005-2006b), 27 en 95.

Sociale werkvoorziening	2.212			2.212
Arbeid en zorg	923	863	892	2.678
Inkomensbescherming	4.765		4.949	9.714
Inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid		1.718	10.747	
12.465				
Overige inkomensbescherming		329	25.404	
25.733				
Tegemoetkoming in specifieke kosten	3.301			
3.301				
Rijksbijdragen	8.649			8.649
Overig	695	169		864
Totaal	<u>24.367</u>	<u>1.032</u>	<u>42.222</u> ^a	<u>67.621</u> ^a

a. Dit cijfer, ontleend aan het begrotingshoofdstuk XV, is 5.790 mln euro te hoog als gevolg van een dubbel telling; zie toelichting in de hoofdtekst.

Bron: Tweede Kamer (2005-2006b), 27, 36 en 55

Een eerste omissie bij de gerapporteerde belastinguitgaven bestaat hierin dat de toelichting op beleidsartikel 28 (Pensioenbeleid) verzuimt melding te maken van een zeer belangrijke fiscale faciliteit. Het betreft de zogeheten ‘omkeerregel’ bij oudedagsvoorzieningen. Deze tegemoetkoming houdt in dat betaalde pensioenpremies bij de werknemer aftrekbaar zijn (werknemersaandeel) of zijn vrijgesteld (werkgeversaandeel) voor de inkomstenbelasting, en dat het werkgeversaandeel in de premies in aftrek komt bij de fiscale winstbepaling van de werkgever. Daar komt bij dat de aangroei van de belegde pensioenpremies bij zowel de pensioenfondsen als de deelnemers onbelast blijft. Eerst de genoten pensioenuitkeringen worden in de toekomst bij de gepensioneerde in de heffing van inkomstenbelasting betrokken. Door dit uitstel van belastingheffing incasseren contribuabelen twee voordelen. Allereerst is de opgebouwde pensioenaanspraak vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing, een jaarlijkse heffing ter grootte van 1,2 procent van de waarde van het nettovermogen.⁵ Bovendien vindt de belastingheffing in de toekomst plaats tegen een (veel) lager gemiddeld tarief. Het tarief waartegen pensioenpremies worden afgetrokken bedraagt gemiddeld

ongeveer 45 procent, terwijl de pensioenuitkeringen tegen gemiddeld slechts 25 procent worden belast.⁶ Al met al gaat het bij de omkeerregel om een zeer omvangrijke belastingderving. Caminada en Goudswaard berekenden het hiermee gemoeide bedrag op ongeveer 9 mld euro.⁷

Operationele doelstelling 2 bij beleidsartikel 33 luidt: zorgdragen dat een financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen wordt verstrekt aan ouders of verzorgers.⁸ Praktisch gesproken gaat het hierbij om de kinderbijslaguitgaven (3,3 mld euro). De toelichting verzuimt melding te maken van de relevante belastinguitgaaft van 350 mln euro die voortvloeit uit verschillende kinderkortingen in de inkomstenbelasting. Het verleden leert dat beide voorzieningen nauw samenhangen. Zo is de in 1978 afgeschafte kinderaftrek in de inkomstenbelasting destijds op een nivellerende manier verwerkt in hogere kinderbijslagbedragen. Het bevreemdt daarom dat de sinds 2001 ingevoerde kinderkortingen – in feite kinderaftrekken die voor iedere belastingbetaler evenveel waard zijn – in de toelichting op dit beleidsartikel ontbreken.

Hoewel theoretisch onjuist, valt het weglaten van de belastinguitgaven voor pensioenbeleid en de kosten van kinderen te verdedigen, aangezien beide posten evenmin voorkomen in het overzicht van belastinguitgaven in bijlage 5 van de Miljoenennota. Consistente rapportage van belastinguitgaven in de rijksbegroting is uiteraard van belang. Juist daarom valt het op dat de Miljoenennota en de SZW-begroting afwijkende bedragen noemen voor het belastingverlies als gevolg van de levenslooptregeling. Het in de SZW-begroting genoemde bedrag is bijna 0,7 mld euro hoger, een onwaarschijnlijke uitkomst gezien het tot nu toe achterblijvende gebruik dat van deze nieuwe faciliteit wordt gemaakt.⁹

⁵ Het gaat hier om de inkomstenbelasting van 30 procent die wordt geheven over het forfaitaire rendement (4 procent) uit sparen en beleggen (box 3).

⁶ Centraal Planbureau (1998), 11.

⁷ Caminada en Goudswaard (2004).

⁸ Tweede Kamer (2005-2006b), 103.

⁹ De toelichting op de SZW-begroting rept van middelenverlies door de spaarfaciliteit van 690 mln euro (Tweede Kamer 2005-2006b, 55). In bijlage 5 van de *Miljoenennota 2006* (Tweede Kamer 2005-2006a, 110) ontbreekt hiervoor een post. Die bijlage maakt – evenals de SZW-begroting – wel gewag van de ouderschapsverlofkorting (70 mln) en de afdrachtvermindering ouderschapsverlof (33 mln), en noemt daarnaast een post levenslooptverlofkorting (10 mln).

Verder rijst de vraag of zowel de toelichting op beleidsartikel 35 (Emancipatie) als bijlage 5 van de Miljoenennota geen melding zouden moeten maken van de bestaande tegemoetkoming ten gunste van niet-werkende partners. Wie geen eigen inkomen hebben en met een kostwinner samenwonen, krijgen van de belastingdienst desondanks de algemene heffingskorting van 1990 euro uitgekeerd. Op deze teruggaaf bestaat uitsluitend aanspraak indien en voorzover de verdienende partner voldoende belasting verschuldigd is. Deze kostwinnersfaciliteit is omstreden. Tegenstanders zien de dubbele korting als een faciliteit die het traditionele gezin subsidieert en vrouwen ontmoedigt toe te treden tot de arbeidsmarkt. De dubbele korting vergemakkelijkt het houden van een ‘fiscaal huisdier’, de partner die thuiszit en niet voor zijn of haar eigen kost zorgt. Uitgaande van een miljoen rechthebbenden¹⁰ is met de kostwinnersfaciliteit 2 mld euro gemoeid. Voor het ontbreken van deze post in de rijksbegroting zijn twee verklaringen denkbaar. De eerste verklaring luidt dat de opstellers de kostwinnersfaciliteit beschouwen als onderdeel van de primaire heffingsstructuur van de inkomstenbelasting, terwijl een kenmerk van belastinguitgaven is dat zij daarop inbreuk maken.¹¹ Een tweede verklaring is wellicht dat deze faciliteit de arbeidsdeelname van niet-verdienende partners ontmoedigt, een uitkomst die haaks staat op een van de hoofddoelstellingen van het beleid. Het is dan verleidelijk het bestaan van zo’n tegemoetkoming te verdoezelen.

Meer mensen aan het werk: wetgeving

Een reeks belangrijke wetswijzigingen van de afgelopen jaren had tot doel de arbeidsdeelname op te voeren. In 2004 heeft het kabinet de Wet werk en bijstand (Wwb) ingevoerd. Sindsdien zijn gemeenten volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van dit sociale vangnet. Zij ontvangen daarvoor in beginsel een vast budget. Dit prikkelt lokale overheden het aantal bijstandsontvangers zoveel mogelijk te beperken, door scherpere selectie aan de poort, een forse reïntegratie-inspanning en actieve fraudebestrijding. Zoveel is zeker: de financiële prikkel werkt. Al in 2004 bleef het bijstandsvolume 50.000 personen achter bij de één jaar eerder opgestelde

¹⁰ Voor het aantal rechthebbenden circuleren verschillende cijfers. De evaluatie van de belastinghervorming 2001 noemt een aantal van 0,6 mln (Tweede Kamer, 2005-2006d, 208). In een analyse van de arbeidsmarkteffecten van de vlaktaks komen Jacobs *et al.* (2006, 103) op een aantal van 1 mln. Ook de evaluatienota noemt een cijfer in deze orde van grootte (Tweede Kamer, 2005-2006d, 32). Het verschil van 0,3 à 0,4 mln belastingplichtigen bestaat hoofdzakelijk uit partners met zeer geringe eigen inkomsten.

ramingen. Verder is de vervolgitkering in de Werkloosheidswet afgeschaft.

In 2005 trad de Wet kinderopvang in werking. Deze slechtte voor lagere inkomensgroepen een stuk van de financiële drempel bij kinderopvang buitenshuis.

In 2006 wordt een hele serie nieuwe regelingen van kracht. De Wet werk en inkomen (WIA) vervangt de WAO. Alleen mensen die echt niet meer kunnen werken houden recht op een volledige uitkering wegens arbeidsongeschiktheid. Naar verwachting loopt het volume arbeidsongeschikt verklaarden tussen 2002 en 2007 sterk terug. In 2005 is de daling van het aantal WAO-uitkeringen uitzonderlijk groot door twee recente maatregelen. Werkgevers zijn sinds 2004 verplicht om twee jaar, in plaats van één jaar, het loon van hun zieke werknemers door te betalen. Daarom vond in 2005 nauwelijks instroom in de WAO plaats. Daar komt bij dat de uitstroom juist extra stijgt, door de in oktober 2004 gestarte herbeoordelingen aan de hand van aangescherpte keuringseisen. Eveneens in 2006 ging de Levensloopregeling van start. Hiermee kunnen mensen sparen om een bepaalde periode verlof te nemen. Het levenslooptegoed mag echter ook – dit contrair aan de beleidsinzet van het kabinet – worden gebruikt om eerder uit het arbeidsproces te treden. De fiscale ondersteuning voor vervroegd uittreden (VUT) en prepensioen wordt, te beginnen in 2006, uitgefaseerd.

Werkgevers krijgen in 2006 te maken met de gecombineerde inning van loonheffing en premies voor de werknemersverzekeringen.

Werkgevers, hun werknemers en de uitvoeringsinstanties kampten de afgelopen tijd dus met een tsunami aan nieuwe regelgeving. De toelichting op de SZW-begroting suggereert dat de golven zijn gaan liggen. Hoewel het kabinet met zoveel woorden zegt dat 2006 het jaar van de uitvoering wordt, staat evenwel nog een omvangrijk wetgevend programma op de rails. Het parlement gaat nog voorstellen behandelen om de Werkloosheidswet en het ontslagrecht aan te passen. Verder zit een nieuwe Pensioenwet in de pijplijn.

Volume sociale zekerheid

De toelichting op de diverse beleidsartikelen bevat een groot aantal kengetallen, soms over pietepouterige details. In de inleidende uiteenzetting over de beleidsagenda van het Ministerie

¹¹ Zie nader in onderdeel 6.2 van dit Jaarboek.

van SZW ontbreekt echter een set samenhangende kengetallen die een totaalbeeld geven van bereikte en beoogde resultaten van het gevoerde beleid.¹² De in het bovenste luik van tabel 2.2 gepresenteerde kengetallen – deels gerealiseerd, deels uiteraard gebaseerd op ramingen – hebben wij ontleend aan bijlagen van het Centraal Economisch Plan 2006.

In mei 2003 ging het kabinet-Balkenende II van start. Ten opzichte van de uitgangssituatie in dat jaar neemt het arbeidsvolume in deze kabinetsperiode amper toe, te weten met niet meer dan 17.000 mensjaren. Hiervoor is onder andere vereist dat de economie in 2007 groeit met de door het Centraal Planbureau (CPB) veronderstelde 3 procent. In dat geval daalt de werkloosheid in de loop van de kabinetsperiode met ongeveer 50.000 uitkeringsjaren. Dat de economie dit jaar eindelijk weer op stoom komt is zeker niet te danken aan het gevoerde kabinetsbeleid, dat de economische inzinking van de jaren 2002-2005 heeft versterkt.¹³ De opmerkelijke daling van het werkloosheidscijfer is daarentegen ongetwijfeld voor een deel toe te schrijven aan de eerder genoemde wetswijzigingen, met name de invoering van de Wet werk en bijstand. Dat geldt evenzeer voor de volumekrimp van het aantal kort- en langdurig arbeidsongeschikt verklaarden (niet in tabel 2.2) met circa 75.000 uitkeringsjaren. Ondanks de daling van het aantal mensen met een uitkering wegens werkloosheid of arbeidsongeschiktheid is het aantal economisch inactieven in 2007 ongeveer even groot als in 2003. Dit komt door de vergrijzing. In de lopende kabinetsperiode neemt het volume 65-plussers met ongeveer 125.000 uitkeringsjaren toe. Bovendien zijn groter dan gebruikelijke aantallen werknemers vervroegd uitgetreden, met name bij de overheid.

Tabel 2.2 Kengetallen

	2003	2005	2006	2007	Mutatie 2003-2007
<i>Meer mensen aan het werk</i>					
Arbeidsvolume ^a	6228	6091	6135	6245	17
Werkloosheid ^{b,c}	609	667	630	560	-49

¹² Tweede Kamer (2005-2006b), 6-21. Dit onderdeel van de Memorie van toelichting verschaft uitsluitend enkele cijfers over de ontwikkeling van de werkloosheid, het aantal bijstandsuitkeringen en het aantal WAO/WIA-uitkeringen. Alleen in bijlage 10 van de SZW-begroting is wat meer informatie over volumeontwikkelingen in de sociale zekerheid te vinden.

¹³ Zie onderdeel 1.2 van dit Jaarboek.

Inactieven ^b	4102	4179	4165	4110	8
<i>Inkomensbescherming (koopkracht)</i>					
Mediaan alle huishoudens	-0,4 ^e	-1,7	1¼	1	0
Sociaal minimum ^d	-0,2 ^e	-1,9	1½	¾	0

a. Duizenden mensjaren, exclusief Ziektewet.

b. Duizenden uitkeringsjaren.

c. Werkloosheidswet en Wet werk en bijstand.

d. Echtbaar zonder kinderen.

e. 2004.

Bron: Centraal Planbureau (2006a), 183, 191

Inkomensbeleid

Operationele doelstelling 1 van het inkomensbeleid (beleidsartikel 21) is het bereiken van een zo gelijkmatig mogelijk over de verschillende inkomensgroepen gespreide inkomensontwikkeling.¹⁴ Hiermee is behoud van de bestaande personele inkomensverdeling expliciet tot beleidsdoel verklaard. Deze conservatieve doelstelling is ongewenst en onrealistisch. Ongewenst, omdat overschotten en tekorten op markten voor arbeid tot uiting moeten kunnen komen in een gedifferentieerde ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden. Anders gaat de signaalwerking van prijsvorming op de arbeidsmarkt verloren. De doelstelling van een stabiele inkomensverdeling is eveneens wereldvreemd, omdat de overheid op de meeste persoonlijke inkomens en hun bestanddelen geen invloed kan uitoefenen. Bij onderhandelingen over collectieve arbeidsovereenkomsten (cao) kan de overheid niet rechtstreeks ingrijpen, behalve onder extreme door de Loonwet aangegeven omstandigheden. Cao's bevatten bovendien minimumbepalingen; werkgevers mogen meer betalen. Met het winstinkomen van 0,7 mln zelfstandige ondernemers heeft de overheid geen directe bemoeienis, evenmin als met de beloning van niet-cao-personeel en het salaris van directeuren-grootaandeelhouders. Inkomsten uit sparen en beleggen zijn geheel vogelvrij, nu bij de heffing van inkomstenbelasting een forfaitair rendement van 4 procent in aanmerking wordt genomen.

Waar het in de praktijk primair op neerkomt is dat de overheid probeert de uitkeringen in de

¹⁴ Tweede Kamer (2005-2006b), 29.

pas te laten lopen met de gemiddelde verbetering van de cao-lonen door beide grootheden te koppelen. Daarnaast kunnen heffingskortingen, schijflengten en tariefpercentages worden gemanipuleerd om de ontwikkeling van de vrij besteedbare inkomens van doelgroepen inkomenstrekkers bij te sturen. Daarmee is het arsenaal met beleidsinstrumenten niet uitgeput. Heffingen kunnen worden afgeschaft,¹⁵ vrijstellingen verruimd, bijzondere aftrekposten ingevoerd, eigen bijdragen verlaagd,¹⁶ en inkomensoverdrachten verhoogd.¹⁷

Het kabinet zet veel van deze instrumenten metterdaad in. Hoewel de koppeling in 2004 en 2005 niet is toegepast, ontwikkelt de koopkracht van veel sociale minima zich – mede door de bedoelde aanvullende maatregelen – over de gehele kabinetsperiode bezien ongeveer in lijn met de mediaan van alle huishoudens (zie het onderste luik van tabel 2.2).¹⁸ In 2006 is er voor het eerst weer ruimte voor enige koopkrachtverbetering. Op basis van de Macro Economische Verkenning (MEV) 2006 neemt het reëel besteedbare inkomen van de helft van de huishoudens dit jaar met ten minste 1¼ procent toe. Dat wordt 1½ procent, mede door het kabinetsbesluit de zorgtoeslag per 1 juli 2006 niet te verlagen, hoewel de nominale premie voor de nieuwe zorgverzekering lager uitvalt dan in september 2005 werd voorzien.¹⁹

Voorlopige eindstand: 5,1 mln huishoudens zien in 2006 hun koopkracht toenemen, 1,1 mln huishoudens verliezen (enige) koopkracht en de koopkrachtontwikkeling van nog eens 1,1 mln huishoudens is onbekend, omdat zij buiten de door het CPB gebruikte steekproef vallen (zie tekstkader). De begrotingstoelichting loopt op deze uitkomst vooruit: “Hoewel de meeste mensen er dit jaar op vooruit gaan, blijven er huishoudens waarvan de koopkracht daalt of gelijk blijft.”²⁰

In reactie op ophef in samenleving en volksvertegenwoordiging over de omvang van de groep die dit jaar koopkracht verliest, besloot het kabinet eind april tot aanvullende lastenverlichtende maatregelen om de koopkracht (van bepaalde groepen) bij te spijkeren.

¹⁵ Zoals in 2006 de onroerendezaakbelasting voor woninggebruikers en het lesgeld voor 16- en 17-jarigen.

¹⁶ Zoals in 2006 de vermindering van de eigen bijdrage bij kinderopvang voor gezinnen uit de middenklasse.

¹⁷ Zoals in 2006 de verhoging van de tijdelijke tegemoetkoming AOW-gerechtigden met 15 euro.

¹⁸ Alleenstaanden met een minimumuitkering zien hun koopkracht in de kabinetsperiode echter met ten minste 1 procent dalen. Zie Centraal Planbureau (2006a), 183.

¹⁹ Centraal Planbureau (2006b), 2. Zie ook voetnoot 30 bij hoofdstuk 1 van dit Jaarboek.

²⁰ Tweede Kamer (2005-2006b), 8.

Met deze maatregelen was voor de schatkist een half miljard euro gemoeid.²¹ Door deze inspanning van het kabinet neemt het geaggregeerde besteedbaar gezinsinkomen dit jaar met 0,3 procent extra toe. Desondanks zal een niet te verwaarlozen groep huishoudens zijn koopkracht dit jaar zien dalen.

De ook in het voorjaar van 2006 weer hoogoplaaiende commotie over de koopkracht illustreert afdoende het belang van goede informatie over de inkomensontwikkeling. Het Ministerie van SZW beoordeelt haar met behulp van koopkrachtoverzichten voor een beperkt aantal huishoudenstypen. Bovendien zet bijlage 11 van de begroting een groot aantal specifieke overheidsmaatregelen met gevolgen voor het inkomen op een rij, waarmee bij het maken van de standaardplaatjes geen rekening wordt gehouden.²² Desondanks laat de informatievoorziening over dit politiek zwaarwichtige onderwerp te wensen over. Aan koopkrachtoverzichten kleven namelijk grote beperkingen (zie tekstkader). Een rijker geschakeerd, zij het nog steeds onvolledig beeld van de koopkrachtveranderingen die huishoudens ervaren is beschikbaar in de vorm van simulaties die het CPB inmiddels standaard uitvoert.²³ Resultaten van deze simulaties zouden een prominente plaats moeten krijgen in de toelichting op de SZW-begroting.²⁴ Verder smacht de lezer naar een extra bijlage bij de begroting die relevante aspecten van de feitelijke inkomensontwikkeling in verstreken jaren in beeld brengt. Het hoeft niet zo uitgebreid als in de jaren 1985-1991, toen samen met de begroting een afzonderlijke nota over het inkomensbeleid verscheen. Maar enig inzicht hoe de inkomensverdeling zich ontwikkelt is toch noodzakelijk, al was het maar om te kunnen beoordelen in welke mate de inkomens van verschillende groepen zich in de afgelopen jaren daadwerkelijk gelijkmatig hebben ontwikkeld.

²¹ Het gaat om afschaffing van de energieheffing voor subsidie van duurzame energie (375 mln euro) en een bijdrage in de zorgkosten van gepensioneerde ambtenaren (130 mln euro). Verder wordt de huurverhoging per 1 juli 2006 beperkt (160 mln euro), maar dit deel van de koopkrachtondersteuning komt voor rekening van de woningcorporaties.

²² Tweede Kamer (2005-2006b), 31 en 186-195.

²³ Centraal Planbureau (2006a), 118.

De paradox van het koopkrachtplaatje

Dagelijks lekken berichten uit de Haagse zeef over pogingen van het kabinet om de koopkracht van bepaalde groepen te ondersteunen. In 2006 gaat de premie voor de Werkloosheidswet iets omlaag en betalen mensen een fractie minder belasting, doordat sommige kortingen op de aanslag wat omhoog gaan. Door dit gefruitsel met belasting- en premietarieven kleuren de gebruikelijke koopkrachtplaatjes minder rood of lichtgroen. Woordvoerders namens de regeringspartijen meten zulke wapenfeiten breed uit. De oppositie zal aandringen op extra maatregelen, waardoor nog iets verbeterd achter de komma van de koopkrachtberekeningen.

Houd daar toch mee op! De plaatjes zeggen bitter weinig over de inhoud van de portemonnee in 2006. Om te beginnen gelden ze uitsluitend voor werknemers en uitkeringsontvangers. Bovendien tonen ze slechts het geïsoleerde effect van een combinatie van overheidsmaatregelen, zoals een bescheiden verhoging van de sociale uitkeringen en de aanpassing van de belastingtarieven.

De grootste inkomensveranderingen waarmee de 7,3 mln Nederlandse huishoudens dit jaar te maken hebben zijn het gevolg van gebeurtenissen waarop het overheidsbeleid überhaupt geen invloed heeft, zoals het vinden van een baan, al dan niet gehuwd gaan samenwonen en een huis kopen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek schat dat meer dan drie kwart van de inkomensdynamiek aan zulke *life events* valt toe te schrijven, en minder dan een kwart aan de directe effecten van overheidsbeleid.

Maar dan nog. Bij hun becijferingen voor werknemers en uitkeringsontvangers hanteren de rekenmeesters in Den Haag tal van veronderstellingen. Die blijken achteraf vaak onnauwkeurig of onjuist te zijn. Heel belangrijk voor de ontwikkeling van de koopkracht is uiteraard de veronderstelde prijsontwikkeling van een representatief geacht pakket goederen en diensten. Ook als het netto-inkomen volgend jaar toeneemt kan de koopkracht dalen, wanneer het leven een stuk duurder wordt. Pakt de inflatie in 2006 hoger uit dan Haagse cijferaars ramen, bijvoorbeeld omdat de olieprijsen verder stijgen, dan kunnen alle plaatjes in de prullenbak. Afhankelijk van hun bestedingspatroon worden huishoudens bovendien in verschillende mate door prijsstijgingen geraakt. Wie een eigen huis bezit hoeft zich over forse huurverhogingen geen zorgen te maken. En bij een stijging van de sigarettenaccijns stappen sommige rokers van 'klare' sigaretten over op shag. Zulke gedragseffecten van het overheidsbeleid zitten niet in het koopkrachtoverzicht, dat onvermijdelijk van een gemiddeld inflatiepercentage uitgaat. Net zo lukte het in het najaar van 2005 niet de inkomensgevolgen van de nieuwe verzekering tegen ziektekosten al goed in beeld te brengen, omdat de zorgverzekeraars hun premies voor 2006 eerst tegen het eind van het jaar bekend zouden maken.

Terwijl Den Haag op basis van veronderstellingen met gemiddelden rekt, verkeert elk van de 7,3 mln vaderlandse huishoudens in zijn eigen unieke situatie. Naarmate de rekenmeesters meer factoren in aanmerking nemen – verschillen in gezinssituatie, inkomensgroei, bestedingspatroon en zo meer – moeten ze meer verschillende plaatjes produceren die de werkelijke ontwikkeling van de koopkracht beschrijven. Tegelijk heeft elk plaatje betrekking

²⁴ Zelfs bij de verwijzing naar relevante beleidsstukken (Tweede Kamer, 2005-2006b, 31) ontbreekt een doorverwijzing naar de uiterst informatieve koopkrachtparagraaf uit de *Macro Economische Verkenning 2006*. Zie Centraal Planbureau (2005), 117-124.

op een steeds kleinere groep huishoudens. *In extremis* berekenen ze in Den Haag 7,3 mln verschillende plaatjes, die de verwachte koopkrachtontwikkeling van elk individueel huishouden beschrijven. Dat is de paradox van het koopkrachtplaatje: voor een grote groep is het per definitie onnauwkeurig, voor 7,3 mln individuele situaties kan de overheid geen plaatjes en beleid maken, onder andere omdat daarvoor de gegevens ontbreken. Het CPB bewandelt een gulden middenweg. Het maakt tegenwoordig koopkrachtberekeningen voor een steekproef van bijna 40.000 huishoudens, die samen in een aantal opzichten een goede afspiegeling vormen van de positie van 85 procent van de Nederlandse huishoudens. Zo maakt het CPB onder andere onderscheid tussen de woonlasten van huurders en de hypotheeklasten van mensen met een eigen huis. Voor elk van die huishoudens berekent het planbureau de koopkrachtmutatie. Bij deze aanpak verschijnt een zwerm van bijna 40.000 punten op de koopkrachtradar. Beweringen over de koopkracht zijn te controleren met één blik op de puntenwolken die bijvoorbeeld zijn te vinden in de *Macro Economische Verkenning 2006*. Elk puntje beneden de nullijn verbeeldt circa 150 huishoudens met koopkrachtverlies. Maar met de invloed van *life events* kan ook het Planbureau geen rekening houden, terwijl geen puntenwolken worden gepubliceerd voor zelfstandige ondernemers, studenten, mensen met VUT/prepensioen en lieden die van hun vermogen kunnen leven. Het kabinet misleidt dus parlement en bevolking wanneer het de uitkomsten van koopkrachtplaatjes gebruikt als ‘bewijs’ hoe ons inkomen en onze koopkracht zich in 2006 tot achter de komma ontwikkelen.

Bron: gebaseerd op De Kam (2005)

AOW Spaarfonds

Veertig jaar lang is het voor de AOW-uitkeringen benodigde geld jaarlijks omgeslagen over de premieplichtigen: ingezetenen met inkomen, voorzover jonger dan 65 jaar. Ogenschijnlijk is met ingang van 1997 een begin gemaakt met gedeeltelijke kapitaaldekking van het basispensioen. Sindsdien wordt namelijk ieder jaar op de rijksbegroting een bedrag geboekt ten gunste van het Spaarfonds AOW. Op beleidsartikel 34 van de SZW-begroting prijkt voor 2006 een bijdrage aan het spaarfonds van 2.859 mln euro. Over het vermogen van het fonds (inmiddels 27 mld euro) wordt jaarlijks rente bijgeschreven; in 2006 gaat het al om bijna 1,1 mld euro. De fondsconstructie suggereert een gedeeltelijke overstap van omslagfinanciering op kapitaaldekking. Zij is ingegeven door de wens onrust over de toekomst van de AOW te bezweren. Vanaf 2020 is het wettelijk mogelijk aan het spaarfonds middelen te onttrekken ten gunste van de begroting van het Ministerie van SZW voor aanvullende financiering van het Ouderdomsfonds. Als operationele doelstelling vermeldt de toelichting op de SZW-begroting dan ook “... het waarborgen dat de AOW vanaf 2020 ondanks de vergrijzing betaalbaar

blijft".²⁵

Het probleem met deze presentatie is dat het AOW Spaarfonds geen enkele waarborg biedt. De fondsbeheerder belegt de gevoteerde middelen niet in vermogenstitels. De gehele constructie bestaat uitsluitend op papier, dat spreekwoordelijk geduldig is. Het Spaarfonds AOW vormt onderdeel van de rijksbegroting. Stortingen en rentebijdringen ten gunste van het fonds beïnvloeden het begrotingssaldo niet, omdat tegenover deze uitgaven even grote ontvangsten van het Rijk staan. Omdat uitgaven (betalingen aan het fonds) wegvallen tegen even grote ontvangsten van het fonds, verandert ook de omvang van de staatsschuld niet. In de toekomst zullen onttrekkingen aan het spaarfonds het begrotingssaldo belasten. De staatsschuld zal hierdoor oplopen, tenzij op de rijksuitgaven wordt bezuinigd, of de rijksbelastingen worden verhoogd.²⁶ Bezuinigingen en lastenverzwaringen om de AOW overeind te houden zijn maatregelen die de overheid vanaf 2020 ook moet treffen wanneer nooit een Spaarfonds AOW zou zijn gevormd! Het patroon van overheidsuitgaven en - ontvangsten in de tijd – en dus het beloop van begrotingssaldo en staatsschuld – staat volkomen los van de stortingen die (alleen op papier) in het fonds plaatsvinden. De spaarfondsconstructie biedt dus geen extra zekerheid over de toekomst van het nationale basispensioen.

2.3 Uitgavenkader en sociale fondsen, 2004-2007

Bijlage 10 van de SZW-begroting detailleert het financieel beleid inzake de budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA). De kengetallen in tabel 2.3 zijn grotendeels aan deze bijlage ontleend. De uitgaven SZA dalen van 58 mld euro in 2005 naar 57,3 mld euro in 2006.²⁷ In de begroting 2005 werd voor 2006 nog een uitgavenniveau van 57,5

²⁵ Tweede Kamer (2005-2006b), 109.

²⁶ Dit wordt met zoveel woorden toegegeven in de toelichting op de begroting van het Spaarfonds AOW voor 2006. Zie Tweede Kamer (2005-2006c), 2.

²⁷ Desgevraagd hebben medewerkers van het Ministerie van SZW voor ons de aansluiting gemaakt tussen de totaalbedragen van de directe uitgaven in tabel 2.1 (66.589 mln euro) en tabel 2.3 (57.336 mln euro). Tabel 2.1 rapporteert alle SZW-uitgaven (sector SZA en sector Rijksbegroting in enge zin), niet de ontvangsten en luidt in constante prijzen. Tabel 2.3 geeft alleen de uitgaven voor de sector SZA, gesaldeerd met de ontvangsten en in lopende prijzen.

mld euro voorzien. De mutatie van 0,2 mld euro is het saldo van meevallende volumes (1,5 mld euro) en extra uitgaven door beleidsmaatregelen (1,3 mld euro). De belangrijkste post bij de intensivering (0,4 mld) houdt verband met het advies van de Sociaal Economische Raad over de Werkloosheidswet, dat het kabinet heeft overgenomen. Ook is 0,2 mld euro extra uitgetrokken voor de kinderopvang. Met de overige uitgavenverhogende maatregelen (in totaal 0,7 mld euro) is per post ten hoogste 0,1 mld euro gemoeid. Deze posten blijven verder onbesproken.

De voorgestelde ombuigingen en intensivering tellen – ten opzichte van de uitgavenontwikkeling bij ongewijzigd beleid – in 2006 inmiddels op tot een beperking van per saldo 4,8 mld euro. Ten opzichte van de uitgavenstand in het Hoofdlijnenakkoord wordt het uitgavenkader (de ‘ijklijn’) in 2006 met 0,3 mld euro onderschreden. Voor 2005 noemt de begrotingstoelichting een onderschrijding in dezelfde orde van grootte. Blijkens de Voorlopige Rekening 2005 pakt de meevaller ruim dubbel zo hoog uit: 0,76 mld euro.²⁸

Door de verlaging van de premies voor de wachtgeld- en de arbeidsongeschiktheidsverzekering lopen de geraamde premieopbrengsten terug van 38,7 mld euro in 2005 naar 37,1 mld euro in 2006. De vermogensoverschotten van de fondsen nemen in 2006 met 2,3 mld euro af tot 5,8 mld euro. Deze vermindering valt – behalve aan het exploitatietekort van 0,7 mld euro – voornamelijk toe te schrijven aan hogere vermogensnormen als gevolg van de latere afdracht van premies door de werkgevers.²⁹ Bij de ramingen van de vermogenspositie van de fondsen in 2006 is sprake van opmerkelijke fluctuaties. De vorige SZW-begroting projecteerde voor 2006 nog een stijging van de vermogensoverschotten van de sociale fondsen tot 10,6 mld euro.³⁰ De huidige begroting noemde 5,8 mld euro. In april van dit jaar raamde het CPB de overschotten op grond van voortschrijdend inzicht op circa 7,5 mld euro.³¹ Nergens in de SZW-begroting is een

Totaal directe uitgaven in tabel 2.1	66.589
Rijksbijdrage aan sociale fondsen en Spaarfonds AOW	-8.649
Ontvangsten	-1.238
Sector Rijksbegroting in enge zin	- 303
Aanvullende posten (van constante naar lopende prijzen)	936
Totaal directe uitgaven in tabel 2.3	<u>57.336</u>

²⁸ Zie Tweede Kamer (2005-2006e), 3.

²⁹ Vermogensnorm = de gewenste liquiditeitspositie van het fonds + vorderingen (deze nemen toe door latere premieafdrachten van werkgevers) – crediteuren.

³⁰ Tweede Kamer (2004-2005), 240.

³¹ Centraal Planbureau (2006a), 139.

uiteenzetting te vinden hoe het kabinet tegen de in omvang weer toenemende vermogensoverschotten van de SZW-relevante fondsen aankijkt en in welke mate overschotten premieverlaging mogelijk maken. Na een premieverlaging neemt het negatieve exploitatiesaldo van de fondsen (tijdelijk) verder toe, wat het EMU-saldo van de overheid belast. Om dit ongewenste resultaat af te wenden, zou premieverlaging moeten worden gekoppeld aan extra ombuigingen in beide andere budgetdisciplinesectoren, of dient het kabinet andere ontvangsten van de overheid (dan de sociale premies) te verhogen. Het gaat hier natuurlijk om een lastige afweging. Het kabinet kiest er klaarblijkelijk voor het onderwerp dood te zwijgen, hoewel werkgevers en werknemers de kwestie van de overschotten in de sociale fondsen regelmatig agenderen.

Tabel 2.3 Kengetallen sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt

	2004	2005	2006	2007	
Totale uitgaven sector SZA (mld euro)	57,6	58,0	57,3	57,5	
waarvan saldo van ombuigingen en intensiveringen	-1,3	-3,2	-4,8	-6,1	
Uitkomst toetsing aan ijklijn SZA (mld euro)	-0,7	-0,3	-0,3	-0,8	
Premie-ontvangsten (mld euro)		39,6	38,7	37,1	38,2
<i>Sociale fondsen</i>					
Exploitatiesaldi (mld euro)	-0,4	-0,6	-0,7	0,5	
Vermogensoverschotten (mld euro)	8,7	8,1	5,8	6,3	

Bron: Tweede Kamer (2004-2005), 233, 239-240; Tweede Kamer (2005-2006b), 175, 183-184

2.4 Sociale zekerheid en economie, 1970-2005

Een van de kengetallen in tabel 2.1 laat zien dat het volume van de sociale zekerheid, uitgedrukt in uitkeringsjaren, aan het begin en het einde van deze kabinetsperiode ongeveer gelijk is. Dit onderdeel plaatst de volumeontwikkeling en het beloop van de uitgaven voor de sociale zekerheid in een langetermijnperspectief.

Volumeontwikkeling

Tabel 2.4 offreert een totaalbeeld van het aantal uitkeringen wegens inkomensderving. De (tot

2006) uiteenlopende verzekeringen tegen ziektekosten en de kinderbijslag zijn hier dus niet meegerekend. In 2005 bedroeg het volume 4,2 miljoen uitkeringsjaren. Dat is ruim tweemaal zoveel als in 1970. Zowel in de jaren zeventig als in de jaren tachtig is het volume met circa 1 mln uitkeringsjaren toegenomen. In de eerste helft van de jaren negentig stabiliseert het volume, terwijl vanaf 1997 voor het eerst een – zij het beperkte – daling optreedt. Na 2000 dikt het volume weer wat aan. De groep die potentieel tot de beroepsbevolking hoort (uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar) omvat anno 2005 ongeveer 1,9 mln uitkeringsjaren. Dat is bijna drie keer zo veel als in 1970 het geval was. Bijna de helft van de volumestijging tussen 1970 en 2005 valt rechtstreeks toe te schrijven aan de demografische ontwikkeling: er kwam ruim een miljoen AOW'ers bij. De groei van de uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid verklaart ruim een kwart van de volumestijging, het grotere aantal werkloosheidsuitkeringen krap een kwart.

Tabel 2.4 Volume sociale zekerheid (mln uitkeringsjaren) en i/a-ratio

	1970	1980	1990	2000	2005 ^a
Totaal	2,0 ^b	3,1 ^b	4,0	4,0	4,2
Exclusief 65-plussers	0,7	1,4	2,0	1,8	1,9
I/a-ratio	45	66	82	67	70
Idem, exclusief 65+	16	32	42	31	31

a. Voorlopige raming.

b. In de periode vóór 1985 was het feitelijk aantal uitkeringen lager. In dat jaar is het recht op een AOW-uitkering verzelfstandigd, wat tot een aanzienlijke stijging van het aantal AOW-ontvangers leidde. De volumecijfers voor 1970 en 1980 zijn herberekend op basis van de sinds 1985 geldende definitie om de ontwikkeling in de tijd vergelijkbaar te maken.

Bron: Sociale Nota, diverse jaren; Centraal Economisch Plan, diverse jaren

Het uitkeringsvolume kan ook worden gerelateerd aan het aantal werkenden, gemeten in mensjaren (volle banen). Het resulterende verhoudingsgetal staat bekend als de inactieven/actieven-ratio, of i/a-ratio. De i/a-ratio representeert in zekere zin het financieringsdraagvlak van de sociale zekerheid, uitgaande van de veronderstelling dat

werkenden de belasting- en premiemiddelen opbrengen om de uitkeringen te financieren.³²

Een stijging van de *i/a*-ratio geeft aan dat relatief minder werkenden de uitkeringen moeten financieren. Deze ontwikkeling heeft zich inderdaad voorgedaan. Terwijl in 1970 tegenover 45 uitkeringsontvangers nog 100 werkenden stonden, was die verhouding in het begin van de jaren negentig verslechterd tot 82 inactieven tegenover 100 actieven. Het draagvlak voor de sociale zekerheid is in de tussenliggende periode dus aanzienlijk versmald.

In de tweede helft van de jaren negentig daalt de *i/a*-ratio door het gecombineerde effect van een kleiner aantal uitkeringsontvangers (een lagere teller) en, vooral, de groeiende werkgelegenheid (een hogere noemer). Met name de *i/a*-ratio exclusief 65-plussers daalde in deze periode snel. Gedurende de eerste vijf jaar van deze eeuw is de *i/a*-ratio echter weer wat opgelopen.

Uitgavenontwikkeling

Met de collectieve uitgaven voor uitkeringen en verstrekkingen in het kader van de sociale zekerheid was in 2005, uitgaande van de meest gebruikte afbakening, ruim 94 mld euro gemoeid. Daarvan valt 43,5 mld euro toe te rekenen aan de sociale verzekeringen, 38,2 mld euro aan de collectieve financiering van ziektekostenverzekeringen en 12,8 mld euro aan de sociale voorzieningen; zie tabel 2.5. Bij deze opsomming zijn de aanvullende pensioenen niet meegeteld. Daarbij gaat het eveneens om substantiële bedragen. In 2004 keerden de pensioenfondsen bijvoorbeeld 16,5 mld euro uit.³³ Wanneer een ruimere definitie van sociale zekerheid wordt gehanteerd, met inbegrip van de aanvullende pensioenen, belopen de totale uitgaven aan socialezekerheidsregelingen dus meer dan 110 mld euro per jaar.

De sterke expansie van het sociale stelsel, vooral gedurende de jaren zeventig, wordt weerspiegeld in de ontwikkeling van de uitgaven. Sinds 1970 zijn de totale uitgaven meer dan vertienvoudigd. De ontwikkeling van de uitgaven aan sociale zekerheid in lopende euro's geeft vanzelfsprekend een vertekend beeld, zowel doordat de inflatie de waarde van de euro (voorheen de gulden) heeft uitgehold, als door de reële groei van de nationale economie.

Daarom worden de bedoelde uitgaven dikwijls uitgedrukt als aandeel van het bruto

³² Dit is overigens niet geheel juist, omdat de sociale zekerheid voor een deel wordt gefinancierd uit de algemene middelen, waar alle bevolkingsgroepen aan bijdragen.

³³ De Nederlandsche Bank (2006), 107.

binnenlands product (bbp). Die deelsom levert de socialezekerheidsquote (szq) op. Tussen 1970 en 2005 steeg de szq van 15,6 procent naar 19,8 procent. De verschillen tussen de opeenvolgende decennia zijn heel opvallend. In de jaren zeventig is de szq zeer fors gestegen. In de jaren tachtig stabiliseerde de quote. In de jaren negentig is de szq fors gedaald. Sinds de eeuwwisseling is die daling weer omgebogen in een lichte stijging.

Tabel 2.5 Collectieve uitgaven sociale zekerheid, (mrd euro)

	1970	1980	1990	2000	2005 ^a
Sociale verzekeringen (exclusief publieke ziektekostenverzekeringen.)	4,9	20,8	32,5	34,6	43,5
Ziektekostenverzekeringen	1,9	8,7	13,9	27,4	38,2
Sociale voorzieningen	1,8	8,1	9,6	11,4	12,8
Totaal	8,6	37,6	56,0	73,4	94,5
in procenten bbp (szq)	15,6	24,6	23,8	18,3	19,8
Totaal exclusief ziektekostenverzekeringen	6,7	28,9	42,1	46,0	56,3
in procenten bbp (szq)	12,1	18,9	17,8	11,5	11,8

a. Voorlopige raming.

Bron: Sociale Nota, diverse jaren; Rijksbegroting SZW; Centraal Economisch Plan, diverse jaren

Bij de interpretatie van cijfers over de socialezekerheidsuitgaven is voorzichtigheid geboden. De cijfers kunnen namelijk door ten minste vier oorzaken zijn vertekend.³⁴ Ten eerste is vanzelfsprekend van belang welke definitie van sociale zekerheid wordt gebruikt. Veel regelingen die complementair zijn aan sociale uitkeringen worden in Nederland buiten de definitie van sociale zekerheid gehouden. Voorbeelden van zulke complementaire regelingen zijn de huurtoeslag (voorheen: individuele huursubsidie), de zorgtoeslag en speciale regelingen voor de 'sociale minima', zoals kwijtschelding van sommige gemeentelijke heffingen.

Verder kunnen veranderingen in publieke regelingen worden opgevangen door compenserende veranderingen bij bovenwettelijke particuliere overeenkomsten, die vaak

echter wel een collectief karakter hebben, doordat zij algemeen verbindend worden verklaard. Zo is de versobering van de publieke arbeidsongeschiktheidsuitkering in 1993 (het ‘WAO-gat’) op grote schaal gerepareerd door middel van bij cao geregelde aanvullingen. Statistisch gezien treden in zulke gevallen weliswaar mutaties op – de collectieve uitgaven voor de WAO dalen of zij nemen minder snel toe –, maar de economische gevolgen, bijvoorbeeld voor de hoogte van de arbeidskosten en de omvang van de werkgelegenheid, zijn in hoge mate vergelijkbaar. Evenzo treedt een vertekening op door de privatisering van de Ziektewet (ZW). Werkgevers zijn tegenwoordig verplicht het loon van hun zieke werknemers gedurende twee jaar door te betalen.³⁵ Deze verplichting drijft de arbeidskosten dit jaar met bijna 6 mld euro op.³⁶ Hoewel deze kosten doorgaans niet worden meegerekend in de statistieken, kunnen de uitgaven wegens de voor werkgevers verplichte loondoorbetaling bij ziekte wel degelijk worden opgevat als onderdeel van de kosten van het stelsel van sociale zekerheid.

Ten tweede worden de uitgaven aan sociale zekerheid opwaarts vertekend, doordat de meeste uitkeringen in Nederland bruto worden verstrekt.³⁷ Over deze bruto-uitkeringen moet belasting en premie worden betaald, zodat de netto-overdracht aan uitkeringsontvangers geringer is dan de bruto-uitgaven suggereren. De meeste andere landen verstrekken netto-uitkeringen. De szq is dan lager terwijl in feite een zelfde financiële inspanning ten gunste van de groep uitkeringsontvangers wordt gedaan.

Ten derde kan de overheid sociale doelstellingen ook nastreven door middel van fiscale tegemoetkomingen (belastinguitgaven), in plaats van uitkeringen te verstrekken. Zo kende Nederland in het verleden een fiscale kinderaftrek, die sinds 1978 is opgegaan in de kinderbijslag. Via de toenmalige kinderaftrek werd de inkomensondersteuning voor gezinnen met kinderen gerealiseerd op een manier die niet is terug te vinden in de statistieken met uitgaven voor sociale zekerheid. Wel nemen de belastingopbrengsten door dergelijke faciliteiten uiteraard af. Materieel staat de fiscale tegemoetkoming op één lijn met een

³⁴ Goudswaard *et al.* (2000), 228-229.

³⁵ Alleen voor bijzondere groepen, zoals zwangere vrouwen en werklozen, bestaat nog een publieke vangnetregeling.

³⁶ Centraal Planbureau (2006a), 191.

³⁷ Met uitzondering van de kinderbijslag en de verstrekkingen in het kader van de ZFW en de AWBZ.

rechtstreekse uitkering ten dienste van de sociale zekerheid.³⁸

Ten slotte wordt het beloop van de szq niet alleen bepaald door de ontwikkeling van de uitgaven voor regelingen van sociale zekerheid, maar ook door de nominale economische groei. Stijgt het bbp, dan daalt de szq (bij een gegeven uitgavenpeil), en omgekeerd.³⁹ Dit zogeheten noemereffect wordt versterkt door oorzakelijke verbanden tussen economische groei en het peil van de sociale uitgaven. Zo leidt een hoge economische groei doorgaans tot een geringer beroep op de werkloosheidsregelingen. Veranderingen in de szq weerspiegelen dus niet zonder meer ontwikkelingen in de sociale zekerheid als zodanig.

Beleid

De vraag rijst in hoeverre de hierboven beschreven kwantitatieve ontwikkelingen in het stelsel van sociale zekerheid rechtstreeks zijn beïnvloed door het beleid van opeenvolgende kabinetten. Duidelijk is dat in de jaren tachtig van de vorige eeuw een omslag plaatsvond in het denken over sociale zekerheid.⁴⁰ Het inzicht brak door dat de financiële grenzen van de verzorgingsstaat waren bereikt, of overschreden. De oplopende kosten van de sociale zekerheid werden gezien als een grote bedreiging voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, voor de economische groei en de werkgelegenheid. Vervolgens begon een periode waarin het beleid sterk was gericht op het terugdringen van de uitgaven. Dit gebeurde aanvankelijk vooral door ingrepen in de hoogte en de duur van de uitkeringen. Anders gezegd, de ‘polisvoorwaarden’ van de publieke sociale zekerheid werden versoerd. Met name het in een groot aantal jaren achterwege laten van de koppeling van de uitkeringen aan de cao-lonen had ingrijpende gevolgen: eerst in 2005 bereikt de koopkracht van een minimumuitkering weer het niveau van 1979. Bij de werknemersverzekeringen is de verslechterde dekking door publieke regelingen overigens voor een belangrijk deel gecompenseerd door (uitbreiding van) bovenwettelijke private regelingen. De versoering van de publieke sociale zekerheid zorgde er voor dat in de jaren tachtig, ondanks een stijging van het uitkeringsvolume met bijna een miljoen, de socialezekerheidsquote zelfs enigszins

38 Een belangrijk verschil is echter dat het voordeel van een aftrekpost groter is naarmate de belastingplichtige in een hogere tariefschijf valt. Bij een progressief belastingstelsel hebben hogere-inkomensgroepen dus meer baat bij kinderaftrek dan lagere-inkomensgroepen.

39 In dit verband is ook van belang dat bij een revisie van de Nationale Rekeningen het bbp vanaf 1995 aanzienlijk opwaarts is bijgesteld.

kon dalen.

In de jaren negentig verschoof de nadruk in het socialezekerheidsbeleid naar volumebeperking en activering. Daartoe is onder andere gekozen voor vormen van marktwerking en privatisering. Kerngedachte daarbij was dat alle betrokkenen – uitkeringsontvangers, werkgevers, werknemers en uitvoerders – zodoende sterker zouden worden geconfronteerd met de kosten die hun gedrag veroorzaakt. Met name bij de Ziektewet en de arbeidsongeschiktheidsverzekering ontbrak die kostenconfrontatie. De parlementaire enquête van 1993 maakte duidelijk dat de – ook internationaal gezien – uitzonderlijk grote volumes in deze regelingen in belangrijke mate het gevolg waren van onbedoelde gedragsreacties (*moral hazard*). Vooral de WAO is in het verleden door werkgevers en werknemers gebruikt als relatief aantrekkelijke uitredingsroute, waarbij de kosten werden afgewenteld op het collectief van de premiebetalers. Het is dus niet verwonderlijk, dat na het begin van de jaren negentig de meest ingrijpende wijzigingen bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn aangebracht.

In het licht van dit activeringsbeleid was de volumeontwikkeling gedurende de jaren negentig in feite teleurstellend, zeker gelet op de zeer gunstige economische ontwikkeling in de tweede helft van dat decennium. Het uitkeringsvolume onder de 65 jaar daalde met circa 200.000, oftewel zo'n 10 procent. De szq daalde in de jaren negentig wél fors. Dat is echter voor een belangrijk deel toe te rekenen aan het noemereffect (de stijging van het bbp) en aan de verschuiving van publieke naar private (bovenwettelijke) sociale zekerheid. Omgekeerd verklaart de verslechtering van de economie de stijging van de szq sinds 2000. Ook de volumestijging gedurende de afgelopen vijf jaar, die geheel is toe te rekenen aan de werkloosheidsuitkeringen, valt toe te schrijven aan de economische malaise.⁴¹

Internationale vergelijking

Rond 1980 werd Nederland alom beschouwd als één van de landen met de meest uitgebreide stelsels van sociale zekerheid. Dat wordt bevestigd door tabel 2.6. Mét Zweden en Denemarken kende Nederland destijds binnen de groep van OESO-landen de hoogste uitgaven voor sociale bescherming (als percentage van het bbp). Het uitgavenniveau lag in

⁴⁰ Noordam (2005).

Nederland ongeveer 7 procentpunten boven het gemiddelde in de dertig landen die zijn aangesloten bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en ongeveer 6 procentpunten boven het gemiddelde in de Europese Unie (EU). Dit beeld is in de laatste decennia fors veranderd. In de meeste landen stegen de uitgaven voor sociale bescherming sinds 1980; in Nederland daarentegen is de uitgavenquote fors gedaald. Als gevolg van deze schaarbeweging lag het uitgavenniveau in Nederland aan het begin van deze eeuw ongeveer op het gemiddelde van de OESO-landen en ruim 2 procentpunten onder het gemiddelde in de EU. De uitgavenquoten in de Angelsaksische landen liggen, zoals verwacht, ver onder het gemiddelde (dat geldt vooral voor de Verenigde Staten).

Tabel 2.6 Publieke uitgaven voor sociale bescherming (procenten bbp)

	1980	1990	2001
Australië	11,3	14,2	18,0
België	24,1	26,9	27,2
Canada	14,3	18,6	17,8
Denemarken	29,1	29,3	29,2
Duitsland	23,0	22,8	27,4
Finland	18,5	24,8	24,8
Frankrijk	21,1	26,6	28,5
Griekenland	11,5	20,9	24,3
Ierland	17,0	18,6	13,8
Italië	18,4	23,3	24,4
Japan	10,2	11,2	16,9
Luxemburg	23,5	21,9	20,8
Nederland	26,9	27,6	21,8
Nieuw-Zeeland	17,2	21,9	18,5
Noorwegen	17,9	24,7	23,9
Oostenrijk	22,5	24,1	26,0
Polen	-	15,5	23,0
Portugal	10,9	13,9	21,1
Spanje	15,9	19,5	19,6
Verenigde Staten	13,3	13,4	14,8
Verenigd Koninkrijk	17,9	19,5	21,7
Zweden	28,8	30,8	28,9
Zwitserland	14,2	17,9	26,4
OESO	17,7	20,5	21,9
EU-15	20,6	23,4	24,0

Bron: OECD (2004)

41 Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is tussen 2000 en 2005 iets gedaald.

Een internationale vergelijking van de bruto publieke uitgaven voor sociale zekerheid wordt echter vertekend door institutionele verschillen tussen landen. Zoals eerder besproken, is het van belang of al dan niet publieke heffingen over sociale uitkeringen moeten worden betaald. Ook kan er sprake zijn van fiscale tegemoetkomingen met een sociaal oogmerk, die materieel hetzelfde effect hebben als sociale uitkeringen. Verder zijn er allerlei private sociale uitgaven, veelal met een verplicht karakter, die op één lijn kunnen worden gesteld met publiek gefinancierde uitgavenprogramma's. De OESO maakt de laatste jaren vergelijkingen waarbij voor deze institutionele verschillen wordt gecorrigeerd. Tabel 2.7 toont de meest recente gecorrigeerde data. De verschillen tussen landen in totale netto sociale uitgaven blijken opvallend klein te worden. Publieke en private sociale regelingen lijken in belangrijke mate complementair te zijn.⁴² Opvallend is dat de totale netto sociale uitgaven in de Verenigde Staten duidelijk boven het OESO-gemiddelde liggen. Dit wordt vooral verklaard door de hoge private uitgaven aan ziektekosten. In Nederland liggen de netto publieke uitgaven 3,4 procentpunt lager dan de bruto uitgaven. De private sociale uitgaven zijn in Nederland relatief hoog. Als gevolg daarvan ligt het niveau van de totale netto sociale uitgaven in Nederland ruim 2 procentpunten boven het gemiddelde van de OESO-landen. Het totale uitgavenniveau is in Nederland wel duidelijk lager dan in Duitsland, Frankrijk en Zweden.

Tabel 2.7 Netto totale uitgaven aan sociale bescherming (procenten bbp), 2001

	Bruto publieke uitgaven	Netto publieke uitgaven	Netto totale uitgaven
Australië	18,0	17,1	21,1
België	24,7	21,2	23,2
Canada	17,8	17,1	20,3
Denemarken	29,2	21,8	22,5
Duitsland	27,4	25,4	27,6
Finland	24,8	19,2	20,0
Frankrijk	28,5	25,2	27,0
Ierland	13,8	12,2	12,5
Italië	24,4	20,9	21,9
Japan	16,9	17,1	20,2
Nederland	21,4	18,0	22,1
Noorwegen	23,9	19,6	20,9

⁴² Caminada en Goudswaard (2005).

Oostenrijk	26,0	20,6	21,8
Spanje	19,6	16,7	17,0
Verenigde Staten	14,7	15,9	23,1
Verenigd Koninkrijk	21,8	19,8	23,3
Zweden	29,8	23,7	26,0
OESO-23	20,4	17,9	19,8

Bron: Adema en Ladaique (2005)

Ook bij de i/a-ratio zijn de afwijkingen van Nederland ten opzichte van ons omringende landen inmiddels betrekkelijk gering en valt de vergelijking in veel gevallen zelfs gunstig uit, zoals blijkt uit tabel 2.8. In de meeste landen is het uitkeringsvolume in de jaren negentig toegenomen in verhouding tot het arbeidsvolume, terwijl in Nederland sprake was van een forse afname.

Tabel 2.8 I/a-ratio's

	Totaal		15-64 jaar	
	1990	1999	1990	1999
België	102	103	59	56
Denemarken	77	75	42	40
Duitsland	70	82	31	40
Frankrijk	81	93	44	49
Japan	53	77	29	36
Nederland	82	68	42	31
Verenigde Staten	51	49	21	20
Verenigd Koninkrijk	69	76	32	37
Zweden	72	84	28	36

Bron: Tweede Kamer (2003-2004), bijlage 14

2.5 Conclusies

De begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laat zien dat de centrale overheid dit jaar in totaal 61,8 mld euro uittrekt voor de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. De directe uitgaven komen op 60,8 mld euro, voor belastinguitgaven geeft de begrotingstoelichting 1,0 mld euro. De toelichting op de begrotingsartikelen beoogt de beschikbare middelen te relateren aan de voornaamste doelstellingen van het beleid. Ons eindoordeel over het informatiegehalte van de begrotingstoelichting is al met al niet erg positief. Zij bevat een

beleidsagenda. Daarin ontbreken samenhangende kengetallen die doeleinden en resultaten van het beleid inzake sociale zekerheid en arbeidsmarkt samenvatten. De rapportage van de belastinguitgaven op SZW-terrein roept vraagtekens op. Met als voorbeeld de gebrekkige weergave van de inkomensgevolgen van voorgenomen beleid is aangetoond dat ook de informatie over sommige afzonderlijke beleidsterreinen veel beter kan. In 1991 verscheen de Inkomensnota voor het laatst; in 2002 is de laatste aflevering van de Sociale Nota uitgebracht. Doordat beide nota's niet langer verschijnen is de aan de volksvertegenwoordiging verstrekte informatie over het beleidsterrein van het Ministerie van SZW in vergelijking met een aantal jaren geleden enorm verschaald.

In de toelichting op de beleidsartikelen en in de bijlagen regeert het detail, terwijl hoofdzaken onderbelicht blijven. Zo ontbreekt een fundamentele beschouwing over het beleid dat het kabinet voert inzake de vermogensoverschotten van de sociale fondsen. Vergelijking van bijlage 8, met het overzicht van moties en toezeggingen aan het parlement (zeventien pagina's lang), en bijlage 12, met het exploitatieoverzicht van de sociale verzekeringen en het vermogen van de sociale fondsen (twee pagina's kort), biedt overtuigend bewijs voor onze stelling dat schraalhans bij de toelichting op het SZW-beleid tegenwoordig keukenmeester is.

Dit hoofdstuk beschrijft ook enkele langetermijntrends op het beleidsterrein van SZW. Uit het beloop van macro-indicatoren voor de sociale zekerheid in de tijd blijkt sociale zekerheid een veranderlijk verschijnsel te zijn.⁴³ Een forse groei van de socialezekerheidsquote in de jaren zeventig is gevolgd door een decennium van stabilisatie; vervolgens is de quote in de jaren negentig fors gedaald. De laatste jaren was de tendens weer licht stijgend. De verhouding tussen het aantal economisch inactieven en het aantal werkenden – de i/a-ratio – vertoont eveneens een grillig verloop. Wel is de i/a-ratio de laatste dertig jaar per saldo flink gestegen. Internationaal bezien wijkt Nederland niet veel meer af van veel andere EU- en OESO-landen als het gaat om uitgaven aan sociale bescherming. De i/a-ratio ligt zelfs duidelijk lager dan in andere EU-landen.

Uiteraard geven macro-indicatoren voor de sociale zekerheid maar een beperkt beeld en overigens soms ook een vertekend beeld. Definitieverschillen, belastingstelsels en

⁴³ Noordam (2005).

verschuivingen van publieke naar private regelingen hebben veel invloed op wat in statistieken wordt gerapporteerd. Na correctie voor dergelijke factoren blijken heel veel landen in verhouding tot hun bruto binnenlands product ongeveer dezelfde hoeveelheid middelen voor sociale bescherming in te zetten. Dit suggereert wellicht een breed gedeelde preferentie voor een bepaald niveau van sociale zekerheid, in welke vorm dan ook.

Literatuur

- Adema W., and M. Ladaique (2005), *Net Social Expenditure, 2005 Edition*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 29, Paris: OECD
- Caminada, C.L.J., and K.P. Goudswaard (2004), The Fiscal Subsidy on Pension Savings in the Netherlands, *Tax Notes International*, 33(13), 1231-1240
- Caminada, C.L.J., and K.P. Goudswaard (2005), Are Public and Private Social Expenditures Complementary?, *International Advances in Economic Research*, 11(2), 175-189
- Centraal Planbureau (1998), *Fiscale behandeling van pensioenbesparingen in discussie*, Werkdocument nr. 100, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2006a), *Centraal Economisch Plan 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2006b), *Koopkrachtontwikkeling 2006: plussen en minnen*, Notitie, 20 april, Den Haag: CPB
- De Nederlandsche Bank (2006), Pensioenpremies en –uitkeringen van pensioenfondsen, *Statistisch Bulletin*, maart, 107
- Goudswaard, K.P., C.A. de Kam, en C.G.M. Sterks (2000), *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Den Haag: Samsom/Kluwer
- Jacobs, B., R.A. de Mooij, en C. Folmer (2006), Vlaktaks en arbeidsparticipatie, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *De Vlaktaks. Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?*, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 89-111
- Kam, C.A. de (2005), Koopkrachtpraatjes, *NRC Handelsblad*, 25 augustus
- Noordam, F.M. (2005), Sociale zekerheid: een uiterst veranderlijk verschijnsel (I), *Sociaal Maandblad Arbeid*, 60(6), 272-281
- OECD (2004), *Social Expenditure Database (SOCX)*, www.oecd.org/els/social/expenditure

- Tweede Kamer (2003-2004), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2004. Memorie van toelichting*, 29 200 XV, nr. 2
- Tweede Kamer (2004-2005), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2005. Memorie van toelichting*, 29 800 XV, nr 2
- Tweede Kamer (2005-2006a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2006)*, 30 300, nr. 1
- Tweede Kamer (2005-2006b), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2006. Memorie van toelichting*, 30 300 XV, nr 2
- Tweede Kamer (2005-2006c), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Spaarfonds AOW voor het jaar 2006. Memorie van toelichting*, 30 300 E, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006d), *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001. Rapport*, 30 375, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006e), *Voorlopige Rekening 2005. Brief van de minister van Financiën*, 30 473, nr. 1