

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.03.2000  
COM(2000) 163 definitief

**VERSLAG BETREFFENDE DE SOCIALE BESCHERMING IN EUROPA 1999**

(door de Commissie ingediend)

# VERSLAG BETREFFENDE DE SOCIALE BESCHERMING IN EUROPA 1999

## INHOUDSOPGAVE

1. De veranderende context van socialezekerheidsstelsels .....	9
2. Tendensen op het gebied van de sociale uitgaven.....	13
3. Financiering van de sociale uitgaven .....	16
4. Recente beleidsveranderingen.....	18
4.1. Hoofddoelstelling: werken lonend maken en een zeker inkomen garanderen.....	18
4.2 Hoofddoelstelling: pensioenen veiligstellen en pensioenstelsels betaalbaar houden	23
4.3 Hoofddoelstelling: sociale integratie bevorderen.....	24
4.4. Hoofddoelstelling: een goede en betaalbare gezondheidszorg garanderen.....	25
5. Gebruikte gegevens .....	27
6. Sociale zekerheid in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa .....	28

## Samenvatting

Dit is het eerste verslag dat volgt op het voorstel van de Europese Commissie uit juli 1999 voor het opstellen van een 'Gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming' (COM(1999) 347), een initiatief dat dient te worden gezien in de context van voortschrijdende ontwikkelingen in het politieke, wettelijke, economische en sociale kader waarbinnen het socialezekerheidsbeleid opereert, zowel op het niveau van de lidstaten als op dat van de Europese Unie. De snelle voortgang in de richting van een volledige economische en monetaire unie, de gezamenlijke werkgelegenheidsstrategie en de uitbreiding van de Unie hebben ingrijpende gevolgen voor de sociale zekerheid en maken deze steeds meer tot een punt van gemeenschappelijke zorg van de lidstaten en daarmee tot een gebied van nauwere samenwerking op Europees niveau.

De verantwoordelijkheid voor de organisatie en financiering van de sociale zekerheid ligt bij de lidstaten. Evenwel, de instrumenten voor beleidscoördinatie en -monitoring op Europees niveau, zoals de brede economische beleidsrichtlijnen en het pact betreffende stabiliteit en groei, bieden eveneens een breed kader voor beleid inzake sociale bescherming en werkgelegenheid door het stellen van doelstellingen op het gebied van begrotingsbeleid en door het aanreiken van richtsnoeren voor overheidsbeleid. Het nieuwe beleidsgerichte initiatief voor sociaal beleid dat de veranderend economisch context en de nood aan een algemene beleidscoördinatie in aanmerking neemt, heeft tot doel het verstevigen van de samenwerking op dit gebied, parallel met en complementair aan het werkgelegenheidsproces. In de mededeling uit 1999 worden vier brede doelstellingen genoemd waaraan stelsels voor sociale zekerheid dienen te voldoen, t.w.:

- werk lonend maken en een vast inkomen bieden;
- pensioenen veiligstellen en pensioenstelsels betaalbaar maken;
- sociale integratie bevorderen; en
- een betaalbare en kwalitatief hoogwaardige gezondheidsbescherming garanderen.

Binnen het overkoepelende kader zal een nieuw verslag betreffende sociale bescherming een sleutelrol spelen bij het volgen van recente ontwikkelingen en daarmee de lidstaten bijstaan bij het vaststellen van hun beleid. Om de hervormingen die plaatsvinden binnen nationale stelsels te kunnen volgen stelt de Commissie voor dit verslag in de toekomst jaarlijks uit te brengen in een nog met de lidstaten overeen te komen vorm. Het onderhavige verslag dient dan ook te worden beschouwd als een tussentijds verslag. Desondanks ligt het accent op de vier hierboven genoemde hoofddoelstellingen.

In het verslag wordt een overzicht gegeven van recente ontwikkelingen op het gebied van uitgaven en inkomsten voor sociale zekerheid; als zodanig is het een vervolg op eerdere verslagen. Ook de beperkingen voor wat betreft de beleidsmatige analyse van de gegevens die op dit moment beschikbaar zijn op Europees niveau, van ESSPROS (het Europees Stelsel van Geïntegreerde Statistiek van de Sociale Bescherming) en het nieuwe panel van huishoudens van de Europese Gemeenschap (ECHP), komen aan de orde. In het verslag wordt gewezen op de noodzaak tot verbeterde en bovenal tijdiger gegevens voor een gedegen analyse van de ontwikkelingen op het gebied van het socialezekerheidsbeleid in de toekomst.

Genderaspecten vormen een terrein dat raakvlakken heeft met alle vier de hoofddoelstellingen, en in het verslag wordt benadrukt dat socialezekerheidsstelsels beter moeten inspelen op de veranderingen op dit gebied, waarbij het met name gaat om de noodzaak om de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen te ondersteunen. Ook worden

voor het eerst de socialezekerheidsstelsels en de belangrijkste ontwikkelingen hiervan in de laatste paar jaar in de Midden- en Oost-Europese landen onderzocht die een aanvraag voor toetreding tot de Europese Unie hebben ingediend.

Het verslag bevat bovendien nieuwe empirische bevindingen op basis van gegevens uit de eerste twee enquêtes van het ECHP naar hoeveel mannen en vrouwen in 1993-1994 daadwerkelijk ontvingen als ze werkloos waren in vergelijking met hun netto-inkomen als ze werkten. Deze bevindingen, die willen bijdragen tot permanente discussie over het wegnemen van financiële stimulansen om werkloos te blijven, dienen met enige terughoudendheid te worden geïnterpreteerd en te worden vergeleken met gegevens uit andere studies en zullen verder onderzocht moeten worden naarmate er meer gegevens beschikbaar komen voor analyse.

### ***Werk lonend maken en een vast inkomen bieden***

Een belangrijk beleidselement in de hele Unie was de afgelopen paar jaar een hernieuwd onderzoek op grote schaal naar de voorwaarden voor het ontvangen van een uitkering. Als gevolg daarvan zijn er in veel lidstaten maatregelen genomen om de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een uitkering te verscherpen en om werklozen meer te stimuleren om werk te zoeken. Deze maatregelen bleven niet beperkt tot werkloosheidsuitkeringen. Er zijn met name ook veranderingen doorgevoerd op het gebied van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en regelingen voor vervroegde uittreding, die in een aantal landen op grote schaal werden gebruikt als alternatief voor werkloosheidsuitkeringen. Anderzijds zijn de genoemde uitkeringen in landen waar ze relatief laag waren, juist verhoogd. Om de flexibiliteit van de overgang van arbeidsparticipatie naar pensionering te vergroten zijn in een aantal landen de regels voor flexibeler pensionering verruimd, bijvoorbeeld door invoering van regelingen voor gedeeltelijke pensionering. Veranderingen in uitkeringsstelsels zijn in enkele landen ook gecombineerd met pogingen om werken financieel aantrekkelijker te maken door het invoeren van maatregelen om het netto-inkomen van degenen die weer gaan werken te verhogen, zowel doordat ze na het begin van hun nieuwe baan nog een deel van hun uitkering behouden als door verruiming van de financiële voordelen voor werkenden.

In het verslag worden veranderingen onderzocht op het gebied van gezinsgerelateerde uitkeringen, waarvan een van de hoofddoelstellingen is mannen en vrouwen met kinderen zowel financieel als praktisch te ondersteunen bij het combineren van werk en zorgtaken. Gezinsgerelateerde ondersteuning is tevens een noodzakelijke aanvulling op actieve arbeidsmarktmaatregelen. Ondersteunende diensten voor kinderopvang en –verzorging en voor invaliden en hulpbehoevende bejaarden zijn van het allergrootste belang voor het verhogen van de inkomenszekerheid van mensen die instaan voor een gezin, vooral voor vrouwen. De mogelijkheden van kinderopvang zijn de laatste jaren in een aantal lidstaten toegenomen, met name in landen waar die mogelijkheden beperkt waren, terwijl de mogelijkheden van ouderschapsverlof in de hele Unie zijn verruimd, hetgeen bijzonder belangrijk is om mensen met jonge kinderen in staat te stellen verder te bouwen aan hun carrière, én om te zorgen voor een nieuw evenwicht tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt.

### ***Pensioenen veiligstellen en pensioenstelsels betaalbaar maken***

De significante groei, in alle lidstaten en in een periode van 10-15 jaar, van het aantal mensen boven de pensioengerechtigde leeftijd heeft overal de aandacht gevestigd op de gevolgen hiervan voor de pensioenstelsels. Er wordt gezocht naar een nieuw evenwicht tussen de

doelstelling ouderen een toereikend en gegarandeerd inkomen te verschaffen enerzijds en het betaalbaar houden van de stelsels anderzijds. Hoewel de ingevoerde maatregelen op detailpunten verschillen, ligt in de praktijk bij alle maatregelen de nadruk op het beperken van de overdrachtsuitgaven die in de toekomst noodzakelijk zullen zijn, met name die waarvoor de overheden verantwoordelijk zijn, of het verruimen van de beschikbare financiële middelen. Voorbeelden zijn verhoging van de officiële pensioengerechtigde leeftijd of het aantal jaren dat men premie moet betalen om in aanmerking te komen voor een volledig pensioen, verlaging van het betaalde pensioen in verhouding tot het inkomen in het verleden, een directere afhankelijkheid van het pensioen van de betaalde premies en het creëren van speciale fondsen om toekomstige overdrachtsuitgaven te financieren. Het laatste komt neer op het aanvullen van het bestaande omslagstelsel, waarbij de huidige betalingen worden gefinancierd uit de huidige bijdragen, met een kapitaaldeckingsstelsel, waarbij bij de vaststelling van de huidige bijdragen wordt gekeken naar de toekomstige aanspraken.

### ***Sociale insluiting bevorderen***

Een belangrijk kenmerk van het sociale beleid van de laatste jaren was de nadruk op actieve en preventieve maatregelen bedoeld om mannen en vrouwen aan het werk te krijgen en op het veranderen in de sociale uitkeringssystemen om werk lonender te maken. De bedoeling hiervan was enerzijds om meer mensen te laten bijdragen aan het genereren van inkomen in plaats van hen afhankelijk te laten zijn van het inkomen dat door anderen wordt verdiend, en anderzijds om afhankelijkheid en sociale uitsluiting tegen te gaan. Hoewel het accent vooral op werkgelegenheid ligt, aangezien wordt onderkend dat het hebben van een vaste baan een belangrijke voorwaarde is voor sociale integratie, wordt tevens erkend dat er ook aandacht moet worden geschonken aan andere aspecten als men sociale uitsluiting effectief wil aanpakken. Voorbeelden hiervan zijn toegang tot onderwijs en beroepsopleidingen, behoorlijke huisvesting en een voldoende mate van gezondheidszorg en sociale dienstverlening. In diverse landen zijn er recentelijk maatregelen genomen om huishoudens met een laag inkomen een betere toegang tot de gezondheidszorg te garanderen. In de praktijk zijn de uitgaven, ondanks de nadruk op actieve maatregelen gedurende de jaren negentig, maar weinig opgeschoven van passieve naar actieve maatregelen. Het bedrag dat per werkloze in verhouding tot het BBP werd uitgegeven voor actieve programma's, was in 1998 hetzelfde als in 1994 en minder dan in 1990. Hieruit blijkt dat er nog steeds ruimte is voor verruiming van de mogelijkheden om te profiteren van actieve maatregelen, vooral voor de meest achtergestelde groepen.

### ***Een betaalbare en kwalitatief hoogwaardige gezondheidsbescherming garanderen***

De druk op socialezekerheidsstelsels in de hele Unie uit zich in een groeiende behoefte aan gezondheidszorg, die nog is versterkt door reële inkomensstijgingen en uitbreiding van het scala aan behandelingen dat kan worden geboden waardoor de vraag stijgt, zodat de uitgaven onder grote opwaartse druk staan. De meeste overheden hebben geprobeerd hierop in te spelen door de groei van de uitgaven en de effecten hiervan op de overheidsbegroting te beperken zonder de kwaliteit en toegankelijkheid van de gezondheidszorg nadelig te beïnvloeden. Dit heeft er automatisch toe geleid dat het accent is komen te liggen op manieren om de productiviteit te verhogen of de kosteneffectiviteit te verbeteren.

Alle Europese socialezekerheidsstelsels moeten voldoen aan dezelfde brede doelstellingen. Ze staan ook voor dezelfde uitdagingen en moeten worden hervormd om die het hoofd te kunnen bieden. Dit verslag levert een bijdrage aan het uitwisselen van ervaringen en de permanente discussies over de modernisering en verbetering van socialezekerheidsstelsels, en is als zodanig een aanvulling op het recente verslag uit 1999 over de werkgelegenheid in Europa.

Door de nieuwe politieke, wettelijke en economische ontwikkelingen binnen de EU bestaat er steeds meer behoefte aan economisch en structureel beleid om elkaar te informeren en te steunen teneinde het Europese sociale model te ondersteunen. In dit kader dienen socialezekerheidsstelsels, samen met werkgelegenheidsbeleid, een sleutelrol te spelen bij het stimuleren van de economische vooruitgang en een hoog niveau van sociale zekerheid, en bij het handhaven van de sociale cohesie.

De Europese Commissie heeft op het gebied van de sociale zekerheid een nieuw initiatief gelanceerd in de vorm van een voorstel voor een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming<sup>1</sup>. Socialezekerheidsstelsels in de hele Unie maken een veranderingsproces door als reactie op de ingrijpende demografische, economische en sociale ontwikkelingen die zich de laatste paar jaar in alle lidstaten voordoen. Deze plaatsen overheden voor de nieuwe uitdaging om te voldoen aan een tweeledige doelstelling: enerzijds willen ze een uitgebreid en hoog niveau van sociale bijstand bieden aan mensen die het niet alleen redden, anderzijds moeten ze ervoor zorgen dat hun economieën competitief blijven en in staat zijn blijvende en betaalbare verhogingen van de levensstandaard en een voldoende aantal nieuwe banen te genereren.

De Commissie heeft een aantal goede redenen om juist nu met dit nieuwe initiatief te komen: de voltooiing van de EMU door de invoering van een gemeenschappelijke munteenheid, inclusief de eisen op het gebied van begrotingsdiscipline en gezonde overheidsfinanciën, de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, dat de Europese werkgelegenheidsstrategie en de strijd tegen sociale uitsluiting een nieuwe wettelijke basis geeft, en de intensieve voorbereidingen voor de uitbreiding van de Unie. Hierdoor verandert het politieke, wettelijke, economische en sociale kader waarbinnen het socialezekerheidsbeleid opereert, zowel op het niveau van de lidstaten als op dat van de Unie; het betekent dat ontwikkelingen in stelsels een zaak van gemeenschappelijke zorg zijn, waardoor een nauwere samenwerking tussen de lidstaten vereist is.

De doelstelling van dit nieuwe beleidsgerichte initiatief is de samenwerking op dit gebied te versterken parallel met aan en complementair aan het werkgelegenheidsproces. Het socialezekerheidsbeleid vormt een essentiële aanvulling op de Europese werkgelegenheidsstrategie en een belangrijk middel om lidstaten te helpen bij de implementatie van de maatregelen die zijn vervat in de werkgelegenheidsrichtsnoeren, die de concrete vertaling zijn van de strategie. Enkele van de richtsnoeren uit 1999 impliceren expliciet of impliciet veranderingen in socialezekerheidsstelsels, en de voorstellen van de Commissie voor de richtsnoeren voor 2000 volgen die aanpak of versterken die zelfs.

In de mededeling uit 1999 worden vier hoofddoelstellingen genoemd, die zowel bedoeld zijn om een hoog niveau van sociale zekerheid te garanderen waarop mensen in de Unie kunnen terugvallen als dat nodig is, als om de economische en werkgelegenheidsstrategie te versterken. Dit zijn:

- werk lonend maken en een vast inkomen bieden;
- pensioenen veiligstellen en pensioenstelsels betaalbaar maken;
- sociale integratie bevorderen; en
- een betaalbare en kwalitatief hoogwaardige gezondheidsbescherming garanderen.

In het onderhavige verslag ligt de nadruk op veranderingen in socialezekerheidsstelsels die ofwel in de laatste twee tot drie jaar hun beslag hebben gekregen, ofwel op dit moment worden geïntroduceerd, in het licht van die brede doelstellingen en omdat ze centraal staan bij

---

<sup>1</sup> 'Een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming' (COM(1999) 347).



de modernisering van socialezekerheidsstelsels. Als zodanig is het een vervolg op de analyses in de drie voorgaande verslagen *Sociale zekerheid in Europa* (uit 1993, 1995 en 1997).

Tegelijkertijd wordt in dit verslag enige aandacht besteed aan financiële aspecten zoals niveau, groei en structuur van de uitgaven voor sociale zekerheid, de verschillende bronnen van inkomsten en de onderlinge verbanden tussen de financiering van de sociale zekerheid en werkgelegenheidsbeleid, de hoogte van uitkeringen en de stimulansen om te gaan werken.

Zoals ook blijkt uit de mededeling vormen genderaspecten een terrein dat raakvlakken heeft met alle vier de doelstellingen, en in het onderhavige verslag wordt benadrukt dat socialezekerheidsstelsels beter moeten inspelen op de veranderingen op dit gebied, en dan met name dat de arbeidsparticipatie van vrouwen moet worden ondersteund. Tevens worden voor het eerst de socialezekerheidsstelsels en de recente ontwikkelingen hiervan in Midden- en Oost-Europese landen (LMOE) onderzocht.

### **Samenvatting van het verslag**

In dit verslag worden ten eerste de voornaamste demografische, economische en sociale ontwikkelingen onderzocht die zowel de context bepalen waarbinnen socialezekerheidsstelsels in de hele EU opereren als de eisen die aan die stelsels worden gesteld (hoofdstuk 1 van het verslag van de diensten van de Commissie).

Ten tweede wordt een analyse gegeven van de omvang van de uitgaven voor sociale zekerheid in de verschillende lidstaten, de samenstelling ervan en de veranderingen die in de loop van de jaren negentig zijn opgetreden (hoofdstuk 3 van het verslag van de diensten van de Commissie).

Ten derde wordt onderzocht wat het relatieve belang van verschillende financieringsbronnen voor de uitgaven is en in hoeverre dit gedurende de genoemde periode is veranderd (hoofdstuk 3 van het verslag van de diensten van de Commissie).

Ten vierde wordt in ruimer verband een overzicht gegeven van de veranderingen die de afgelopen twee tot drie jaar zijn doorgevoerd in socialezekerheidsstelsels in de hele Unie, waarbij ze worden afgezet tegen de hoofddoelstellingen die genoemd zijn in de mededeling van de Commissie. Het accent ligt daarbij vooral op veranderingen die zijn bedoeld om de werkgelegenheidsstrategie te ondersteunen, het aantal mensen dat afhankelijk is van een uitkering te verminderen en het aantal werkenden te vergroten. Tevens worden gegevens onder de loep genomen betreffende de hoogte van werkloosheidsuitkeringen in relatie tot inkomen uit arbeid, en onderzocht wordt in hoeverre uitkeringen wellicht fungeren als financiële stimulans om niet actief naar werk te zoeken (hoofdstuk 2 en 4).

Ten vijfde wordt een overzicht gegeven van ontwikkelingen in socialezekerheidsstelsels in kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa op grond van onlangs afgeronde studies die zijn uitgevoerd in het kader van het PHARE-consensusprogramma (hoofdstuk 5).

## 1. DE VERANDERENDE CONTEXT VAN SOCIALEZEKERHEIDSSTELSELS

De grote demografische, economische en sociale veranderingen van de afgelopen 20-25 jaar in de hele Unie hebben ingrijpende gevolgen gehad voor socialezekerheidsstelsels, en die invloed zal de komende jaren blijven bestaan. Vier belangrijke tendensen springen in het oog: de vergrijzing van de bevolking in alle lidstaten en de verwachte toename van de groei van het aantal ouderen vanaf 2010; de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en de veranderende verhouding tussen de aantallen mannen en vrouwen die werken; de aanhoudende langdurige werkloosheid, vooral onder oudere werknemers, en de tendens om vervroegd uit te treden; de toename van het aantal huishoudens in verhouding tot de bevolkingsgroei, met een stijging van het aantal alleenstaanden en het aantal huishoudens waarin niemand werkt.

Deze tendensen treden bovendien op in een context van toenemende globalisering en een steeds sneller voortschrijdende technische vooruitgang, waardoor het tempo van structurele veranderingen in de economie is toegenomen, bedrijven en werkenden onder toenemende druk staan om zich aan te passen aan veranderende marktomstandigheden en nieuwe werkmethoden, en de mogelijkheden voor overheden om invloed uit te oefenen op economische ontwikkelingen zijn afgenomen. Tegelijkertijd is hierdoor het belang van financiële stabiliteit toegenomen, waardoor de overheid niet meer onbeperkt geld kan lenen en de groei van de overheidsuitgaven beperkt is. Het overheidsbeleid wordt direct beïnvloed door de fiscale consolidatie die wordt opgelegd door het pact betreffende stabiliteit en groei, als ook door de brede economische beleidsrichtlijnen die een kader scheppen voor de hervorming van het overheidsbeleid in overeenstemming met bredere doelstellingen, met name het stimuleren van werkgelegenheid en het creëren van nieuwe banen. Zodoende hebben beleidsmakers hun oog laten vallen op de sociale zekerheid, die verantwoordelijk is voor een groot deel van de totale uitgaven.

### *Demografische tendensen: de gevolgen van een vergrijzende bevolking*

De groei van het aantal mensen van 65 en ouder zal naar verwachting de komende 10-15 jaar versnellen als de naoorlogse generatie babyboomers achter in de 60 zal zijn, wat een extra druk zal leggen op pensioenstelsels. Tegelijkertijd zal de nog sterkere toename van het aantal mensen van 75 en ouder de vraag naar langdurige zorg merkbaar doen toenemen, en dat terwijl het beschikbare aantal onbetaalde gezinsverzorgers waarschijnlijk juist zal afnemen door de gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen.

Op dit moment is er in de Unie gemiddeld één persoon van 65 jaar of ouder op iedere vier personen in de werkende leeftijd (de ouderen-afhankelijkheidsverhouding); naar verwachting zal dit in 2020 zijn gestegen tot iets minder dan één op drie en in 2040 tot bijna één op twee. Anders dan in het verleden zal deze groei van de ouderen-afhankelijkheidsverhouding waarschijnlijk niet worden gecompenseerd door een verdergaande daling van het aantal kinderen en jongeren onder 15 jaar, welk aantal volgens de prognoses langzamer daalt dan het aantal mensen in de werkende leeftijd. De totale afhankelijkheidsverhouding, die de afgelopen 20 jaar in de Unie licht is gedaald, zal zich dan ook naar verwachting in 2010 hebben hersteld en daarna aanzienlijk toenemen, van de huidige waarde van 5 mensen onder de 15 of boven de 65 op 10 in de werkzame leeftijd tot 6 op 10 in 2025 en 7 op 10 in 2040.

Deze verwachte toenames van de afhankelijkheidsverhoudingen, die doorgaans worden gebruikt om de gevolgen van demografische tendensen te kwantificeren, zouden echter wel eens een vertekend beeld kunnen geven van de omvang van het probleem dat ze opleveren

voor socialezekerheidsstelsels, en dus aanleiding kunnen zijn voor verkeerde beleidsbeslissingen. Tot nu toe heeft men zich in de meeste lidstaten geconcentreerd op het beperken van de groei van pensioenverplichtingen en op pogingen om de beschikbaarheid van voldoende fondsen te garanderen om de benodigde overdrachtsuitgaven te kunnen betalen. Dit is ook zeker belangrijk, maar het is even belangrijk om er zich rekenschap van te geven dat een groot aantal mensen in de werkende leeftijd in de praktijk geen werk heeft en daarom ook geen rol speelt bij het genereren van de inkomsten waaruit de gepensioneerden moeten worden betaald. In plaats daarvan leven zij zelf, net als de mensen van 65 en ouder, van geld dat wordt opgebracht door de werkenden. Met andere woorden: bij analyses van de te verwachten problemen bij het financieren van sociale uitkeringen in toekomstige jaren dient onderscheid te worden gemaakt tussen het aantal mensen in de werkende leeftijd – tussen 15 en 64 jaar – en degenen die daadwerkelijk betaald werk hebben.

In 1998 had maar iets meer dan 60% van de beroepsbevolking betaald werk. De overigen waren ofwel werkloos (circa 7%), ofwel (de grote meerderheid) helemaal niet actief op de arbeidsmarkt; van deze laatsten was twee derde vrouw en eenderde man. Bij de mannen is een belangrijke oorzaak vervroegde uittreding, bij vrouwen spelen ook andere factoren een rol, zoals vroegere barrières voor arbeidsparticipatie van vrouwen en zorgtaken. Dientengevolge was de effectieve afhankelijkheidsverhouding – het aantal niet-werkenden van 15 jaar en ouder – aanzienlijk hoger dan de eerder genoemde, op de conventionele manier berekende verhouding, zelfs indien kinderen onder 15 jaar niet mee worden gerekend. Feitelijk hebben in de Unie iets meer mensen van 15 jaar en ouder géén werk dan wél, en meer dan 60% van hen is jonger dan 65. Deze verhouding was in 1998 globaal hetzelfde als medio jaren tachtig, aangezien de daling van de werkloosheid en de stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen het gestegen aantal mensen van 65 jaar en ouder ruimschoots hebben gecompenseerd. Als tevens rekening wordt gehouden met de afname van het aantal kinderen, zien we dat de totale effectieve afhankelijkheidsverhouding (het totale aantal niet-werkenden, inclusief kinderen onder 15 jaar, in verhouding tot het aantal werkenden) in de genoemde periode is gedaald.

Dit illustreert de in aanleg misleidende indruk die wordt verkregen door alleen te kijken naar de ouderen-afhankelijkheidsverhouding en toont aan hoe belangrijk het is om rekening te houden met het aantal daadwerkelijk werkenden; dit is cruciaal bij het oplossen van de problemen die ontstaan door de vergrijzende bevolking. Met andere woorden, de mate waarin economieën erin slagen de overdrachtsuitgaven op te brengen die nodig zullen zijn om mensen van 65 jaar en ouder een behoorlijke levensstandaard te garanderen, zal er uiteindelijk van afhangen of ze erin slagen meer mensen in de werkende leeftijd daadwerkelijk aan het werk te krijgen, en dus van hun succes bij het creëren van werk en welvaart.

### ***Arbeidsparticipatie van vrouwen***

Een van de voornaamste sociale veranderingen van de afgelopen twintig jaar in de Unie was de relatieve stijging van het aantal vrouwen die een beroeps carrière nastreven. Feitelijk zijn vrouwen geheel, of nagenoeg geheel, verantwoordelijk voor de stijging van het aantal banen die in de genoemde periode in alle lidstaten waarneembaar is.

De grootste toename van de participatie zien we bij vrouwen in de vruchtbare leeftijd, maar er zijn nog steeds aanzienlijke verschillen tussen lidstaten wat betreft de participatie van deze groep, die gedeeltelijk kunnen worden verklaard uit verschillen in de omstandigheden op de arbeidsmarkt. De cijfers wijzen er echter op dat participatie van vrouwen tevens is gerelateerd aan de burgerlijke staat, met name in zuidelijke landen, waar de participatie van gehuwde vrouwen veel lager is dan die van ongehuwde, en aan het al dan niet hebben van jonge

kinderen, met name in de noordelijke lidstaten, waar de beschikbaarheid van kinderopvang buiten gezins- en familieverband een beslissende rol speelt.

Het effect van het kennelijke tekort aan kinderopvang in een aantal noordelijke lidstaten blijkt het duidelijkst uit de veel geringere mate van participatie van alleenstaande moeders in vergelijking met gehuwde moeders. Dit is met name het geval in het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waar minder dan de helft van de alleenstaande vrouwen van 25 tot 49 met een kind jonger dan 5 jaar op de arbeidsmarkt actief was, veel minder dan in enig ander land in de Unie en veel minder dan de participatie van gehuwde vrouwen in een vergelijkbare positie. Er is in veel lidstaten dan ook duidelijk behoefte aan uitbreiding van de faciliteiten voor kinderopvang en aan ondersteunende maatregelen ten behoeve van vrouwen die zijn belast met de zorg voor invalide of hulpbehoevende oudere familieleden.

Naast de toename van de participatie van vrouwen is ook het soort werk dat ze doen van belang. Er is in de hele EU een sterke tendens dat zowel mannen als vrouwen meer in deeltijd gaan werken en vaker tijdelijke banen hebben. Vrouwen, die de voornaamste bron vormen voor de toekomstige groei van de beroepsbevolking, doen vooral deeltijdwerk (circa 33% van de werkende vrouwen in 1998 werkte parttime). Veel deeltijdbanen zijn echter in de praktijk uitgesloten van zowel de verplichting om sociale premies te betalen als van het recht op een uitkering. Deze ontwikkelingen hebben dan ook belangrijke gevolgen voor zowel de financiering van socialezekerheidsstelsels als de beschikbaarheid van inkomensondersteuning.

Bij de informatie die in dit verslag wordt gepresenteerd ligt de nadruk op de uitdagingen die aan socialezekerheidsstelsels worden gesteld door de noodzaak om beter in te spelen op de complexiteit en diversiteit van de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen (en de verhouding daartussen) in de moderne Europese sociale economie. De meeste stelsels gaan nog steeds voornamelijk uit van een mannelijke kostwinner, hetgeen niet overeenkomt met de huidige realiteit: een toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen die verder dient te worden aangemoedigd, flexibeler modellen voor kinder- en gezinsopvang waarvoor voldoende steun moet zijn, de afhankelijkheid van een groeiend aantal huishoudens van de inkomens van vrouwen, gedifferentieerder werkpatronen voor zowel mannen als vrouwen, een verminderde effectiviteit van afgeleide rechten als ondersteuningsmiddel wegens de neergang van traditionele gezinsstructuren, vooral als gevolg van de stijging van het aantal echtscheidingen en scheidingen van tafel en bed, en een groeiende bezorgdheid over het niet verdwijnen van barrières en belemmeringen voor vrouwen die beroeps carrières nastreven.

### ***Het grote aantal vervroegde uittredingen en de aanhoudende langdurige werkloosheid***

De te geringe groei van de werkgelegenheid in de Unie sinds medio jaren zeventig heeft geleid tot een aanhoudend hoog werkloosheidscijfer en een lage arbeidsparticipatie van ouderen, naast een lage participatie onder vrouwen. Dit levert ernstige problemen op voor zowel socialezekerheidsstelsels als het arbeidsmarktbeleid.

Hoewel de officiële pensioengerechtigde leeftijd voor mannen in de meeste lidstaten op dit moment 65 jaar of ouder is, treedt er sinds medio jaren tachtig een langzame maar gestage afname op van het aantal mannen van 55 tot 59 die actief zijn op de arbeidsmarkt, en een nog duidelijker afname voor mannen van 60 tot 64. In 1998 was minder dan 70% van de mannen en slechts 40% van de vrouwen van 55-59 economisch actief. Slechts 32% van de mannen en 15% van de vrouwen van 60-64 was nog actief op de arbeidsmarkt. Omkering van de tendens van vervroegde uittreding onder mannen en verhoging van het aantal oudere vrouwen dat economisch actief is, moet dan ook een belangrijke rol spelen in het beleid dat erop is gericht de druk op socialezekerheidsstelsels te verlichten.

Grote aantallen ouderen zijn bovendien langdurig werkloos, een toestand die meestal voorafgaat aan vervroegde pensionering. In 1998 waren meer dan 8 miljoen mensen in de EU langer dan een jaar werkloos, ongeveer 5% van de beroepsbevolking. Meer dan 5 miljoen van hen hadden al ten minste twee jaar geen werk meer. Deze cijfers zijn vergelijkbaar met die aan het eind van de recessie in het begin van de jaren negentig en maar nauwelijks lager dan medio jaren tachtig. Het grote aantal langdurig werklozen vormt een belangrijke bron van druk op socialezekerheidsstelsels in de hele Unie en tevens van sociale uitsluiting. Het is echter duidelijk dat de aard van het probleem in de verschillende delen van de Unie verschillend is, hetgeen betekent dat ook de te nemen maatregelen zullen verschillen.

### ***De veranderende samenstelling van huishoudens en de groei van het aantal huishoudens waarin niemand werkt***

Het aantal huishoudens in de hele Unie neemt ondanks de lage bevolkingsgroei voortdurend toe, en het aantal mensen onder 65 jaar die alleen wonen neemt nog sneller toe; een verhoudingsgewijs groot aantal van deze mensen is werkloos. De afname van de gemiddelde grootte van huishoudens impliceert een groeiende vraag naar sociale voorzieningen, aangezien het steeds moeilijker wordt om binnen het gezin zorg en steun te krijgen.

In de Unie als geheel bestond iets minder dan 25% van de huishoudens in 1998 uit slechts één persoon van 15 jaar of ouder, en in ongeveer 16% van deze huishoudens was er een kind jonger dan 15 jaar, dat in bijna alle gevallen werd opgevoed door een alleenstaande moeder. Beide cijfers lagen aanzienlijk hoger dan 12 jaar eerder. Er is echter een duidelijk verschil tussen het noorden en het zuiden van de Unie wat betreft het aantal eenpersoonshuishoudens en de gemiddelde grootte van huishoudens. In Finland, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk bestond zo'n 30% van de huishoudens uit slechts één persoon van 15 jaar of ouder, 2 à 3 maal zoveel als in de zuidelijke lidstaten.

Mensen in de werkende leeftijd in het noorden van de Unie die alleen wonen, zijn in de regel veel vaker werkloos dan mensen die met anderen samenwonen. In Nederland, Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk was bijvoorbeeld 25% of meer van de mannen van 15 tot 64 jaar die werkloos waren tevens alleenstaand, tweemaal zoveel als bij mensen met een baan. In de zuidelijke lidstaten was slechts ongeveer 4% of minder van de mannen in de genoemde leeftijdsgroep die werkloos waren alleenstaand, ongeveer evenveel als bij de mensen met een baan. In de meeste noordelijke landen is het cijfer onder de werklozen bovendien sinds medio jaren tachtig gestegen, ook tijdens de meest recente periode, waarin de werkloosheid daalde.

De relatieve druk die op socialezekerheidsstelsels wordt uitgeoefend door werkloosheid, of algemener gesteld door het feit dat mensen niet werken, komt derhalve niet volledig tot uitdrukking in de werkloosheidscijfers. In het zuiden van de Unie betekenen hoge werkloosheidscijfers in combinatie met een lage arbeidsparticipatie veel minder druk dan in de meeste noordelijke lidstaten het geval zou zijn vanwege het grotere aantal personen per huishouden en de steun die voor de meeste betrokkenen binnen het gezin beschikbaar is. Vanwege de groeiende aantallen kleinere huishoudens en alleenstaanden neemt derhalve bij een daling van de werkloosheid de vraag naar sociale en financiële steun niet automatisch evenredig af. Dit blijkt vooral heel duidelijk in België en het Verenigd Koninkrijk, waar lagere werkloosheidscijfers niet gepaard zijn gegaan met een overeenkomstige daling van het aantal huishoudens waarin niemand werkt.

## 2. TENDENSEN OP HET GEBIED VAN DE SOCIALE UITGAVEN

Gemeten naar opbrengst beliepen de totale uitgaven voor sociale zekerheid in de Unie, vóór belastingen of heffingen op uitkeringen, 28½% van het BBP. Het uitgavenniveau varieerde van ruim 30% van het BBP in Frankrijk, België, Duitsland, Nederland en de drie Noordse landen, waarbij Zweden met ongeveer 35% van het BBP het hoogst scoorde, tot 22-23% van het BBP in Griekenland, Spanje en Portugal en slechts 18½% van het BBP in Ierland. Heel globaal gesproken geldt dat in landen met het hoogste BBP per hoofd de sociale uitgaven in dezelfde mate hoger zijn, maar dit verband is geenszins stelselmatig; de uitgaven in met name Zweden en Finland zijn hoger dan op grond van het BBP per hoofd verwacht zou mogen worden, en de uitgaven in Italië (25% van het BBP) en Ierland juist lager.

### *Netto sociale uitgaven*

Afgaan op de uitgaven voor sociale zekerheid, vóór belastingen en sociale lasten, leidt echter vaak tot overschatting van zowel de kosten die overheden moeten maken in termen van de inkomsten die ze moeten genereren om de uitgaven te financieren als de waarde van de uitkeringen die aan uitkeringsgerechtigden worden betaald. De reden hiervan is dat vanwege de belastingen en sociale lasten die op uitkeringen worden geheven, en die binnen de Unie sterk variëren, de reële uitgekeerde bedragen lager zijn. Anderzijds geven de uitgavencijfers ook te geringe bedragen weer, aangezien de sociale overdrachtsuitgaven die plaatsvinden via belastingverlagingen of lagere bijdragen er niet in zijn verdisconteerd; deze hebben dezelfde invloed op de overheidsbegroting en het netto-inkomen van de ontvangers als uitgaven voor uitkeringen.

Deze beide factoren zijn moeilijk in te schatten, hetgeen een belangrijke reden is dat er in de ESSPROS-database tot nu toe geen rekening mee is gehouden. Toch geven schattingen van de OESO, die als voorlopig dienen te worden beschouwd, in ieder geval een indicatie van de hoogte van de bedragen waar het om gaat. Deze zijn voor de Noordse landen en Nederland relatief hoog; in deze landen zijn de heffingen op uitkeringen hoger dan elders. Uitgedrukt in netto-bedragen liggen de kosten van de sociale zekerheid en de bedragen die de uitkeringsgerechtigden ontvangen in deze landen dus dicht bij het niveau dat in andere lidstaten geldt. In Zweden werden de netto-uitgaven voor sociale zekerheid in 1996 geschat op circa 30% van het BBP, vergelijkbaar met Duitsland, en in Denemarken en Finland op 26-27% van het BBP, vergelijkbaar met het Verenigd Koninkrijk en iets meer dan in Nederland. Hieruit volgt dat de kloof tussen de uitgaven ten opzichte van het BBP in deze landen en die in Italië en Ierland aanzienlijk smaller wordt.

Deze voorlopige resultaten laten zien hoe belangrijk het voor de beleidsanalyse is dat de ESSPROS-database wordt uitgebreid met schattingen van netto-uitgaven door rekening te houden met de bedragen die gemoeid zijn met belastingverlagingen en lagere bijdragen, om zo volledig zicht te krijgen op de effecten van de sociale zekerheid op nationale begrotingen en de herverdeling. Hiertoe wil de Commissie via Eurostat, en samen met de lidstaten, een werkgroep in het leven roepen die een speciale module van de database moet gaan ontwikkelen waarin dergelijke schattingen zijn vervat.

### *Groei van de sociale uitgaven 1990-1996*

Hoewel de uitgaven voor sociale zekerheid de laatste jaren bijna overal in de Unie zijn blijven stijgen, is de werkelijke stijging in de jaren na 1993 in de meeste lidstaten afgevlakt. Dit hangt samen met het einde van de recessie van begin jaren negentig, die ertoe leidde dat niet alleen

de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen sterk stegen, maar ook die voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en huisvestingssubsidies.

Terwijl de sociale uitgaven tussen 1990 en 1993 duidelijk stegen (van gemiddeld 25½% van het BBP tot iets meer dan 28½%), daalden ze de daaropvolgende jaren licht ten opzichte van het BBP, voor een deel vanwege een minder snelle stijging of een afname van de aan werkloosheid gerelateerde uitgaven, maar vooral vanwege een minder snelle stijging van de werkelijke uitgaven op de meeste gebieden. Alleen in Portugal, Griekenland, Duitsland, Oostenrijk, België en Luxemburg bleven de uitgaven in de jaren van 1993 tot 1996 stijgen ten opzichte van het BBP, wat in de eerste twee landen te maken had met de voortgaande ontwikkeling van het socialezekerheidsstelsel en in de laatste drie landen met het feit dat de economieën zich niet geheel herstelden zoals in het grootste deel van de rest van de Unie. De afname van de sociale uitgaven ten opzichte van het BBP in de rest van de Unie was het duidelijkst in Zweden, Finland en Nederland, de drie landen met het hoogste uitgavenniveau in 1993.

### ***Het patroon van sociale uitgaven***

De uitgaven voor pensioenen en uitkeringen aan langstlevenden maken verreweg het grootste deel uit van de uitgaven voor sociale zekerheid, gemiddeld 43% van de totale uitgaven in de Unie in 1996 of iets meer dan 12% van het BBP, gevolgd door de gezondheidszorg, die verantwoordelijk is voor iets meer dan 21½% van het totaal of iets meer dan 6% van het BBP. De uitgaven voor arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen waren vergelijkbaar; deze waren elk verantwoordelijk voor iets meer dan 8% van de totale uitgaven, hoewel in 9 van de 15 lidstaten de uitgaven voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in 1996 hoger waren dan die voor werkloosheidsuitkeringen. De uitgaven voor gezinnen en kinderen, waaronder zowel zwangerschapstoelagen en uitgaven voor kinderopvang vallen als kinderbijslaggeld, zijn gemiddeld slechts iets geringer dan de uitgaven voor arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen, terwijl de uitgaven voor de andere drie soorten uitkeringen – ziektegeld, huisvestingssubsidie en bestrijding van sociale uitsluiting – samen ongeveer evenveel belopen, gemiddeld rond 7½% van de totale uitgaven.

Ondanks de vergrijzing van de bevolking in de hele Unie was de belangrijkste verandering in het uitgavenpatroon voor sociale zekerheid over de periode van 1990 tot 1996 niet, zoals men zou denken, een relatieve groei van de uitgaven voor pensioenen of voor de gezondheidszorg, die in beide gevallen ongeveer even sterk stegen als het totaal, maar betrof deze andere uitgavenposten, met name arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, huisvestingssubsidies en bestrijding van sociale uitsluiting. Een deel van deze stijging is toe te schrijven aan de recessie van begin jaren negentig en de werkloosheidsstijging waarmee die gepaard ging, maar de uitgaven voor de eerste twee posten zijn sinds 1993 blijven stijgen ten opzichte van die voor andere posten. De voornaamste uitgavenpost die sinds 1990 is gedaald is het ziekengeld, dat in een aantal lidstaten doelwit is geweest van bezuinigingen.

### ***De hoogte van de uitgaven en het aantal begunstigden***

Hoewel de ESSPROS-database geen gegevens bevat over het aantal begunstigden, zijn uit andere gegevens hierover enige indicaties te distilleren met betrekking tot het mogelijke effect van de veranderende aantallen op de uitgaven. Daarbij gaat het met name om gegevens over het aantal mensen boven de officiële pensioengerechtigde leeftijd en het aantal werklozen.

Over de periode van 1990 tot 1996 namen de uitgaven voor uitkeringen aan ouderen in de Unie (inclusief weduwen- en weduwnaarsuitkeringen) gemiddeld toe met 3½% per jaar, uitgedrukt in reële waarde. Het aantal mensen boven de pensioengerechtigde leeftijd steeg

met 1½% per jaar, zodat de gemiddelde per persoon betaalde uitkering steeg met 2% per jaar, wat globaal overeenkomt met de langetermijngroei van het BBP per hoofd. Vanwege de geringere groei van het BBP betekenen de cijfers echter dat de pensioenen in de genoemde periode gemiddeld iets sterker stegen dan het BBP per hoofd. Behalve in Nederland en Griekenland, waar een kleine daling te zien was, stegen de pensioenen gemiddeld genomen in alle lidstaten, het meest in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk (beide met 4% per jaar) en Portugal (met 8% per jaar).

Uitgaven ter compensatie van werkloosheid (exclusief afvloeiingspremies en uitkeringen in natura) stegen in de Unie, omgerekend naar de reële waarde, in de periode van 1990 tot 1996 met iets minder dan 4% per jaar, minder dan de toename van het aantal werklozen berekend volgens de conventies van de IAO, die iets meer dan 5½% per jaar bedroeg. In deze termen daalde de compensatie per werkloze derhalve met bijna 2% per jaar, hetgeen mogelijk eerder toe te schrijven is aan een vermindering van het aantal werklozen met een uitkering dan aan een daling van de gemiddelde betaalde uitkering als zodanig, maar ook zou kunnen wijzen op een verscherping in het stelsel van betalingen, hetgeen in lijn zou zijn met beleidsinspanningen in veel lidstaten in deze periode. De daling was in de meeste landen aanzienlijk en met name duidelijk in Spanje, Griekenland, Frankrijk, België, Duitsland en Zweden. In Ierland, Portugal en Nederland steeg de reële waarde van de compensatie per werkloze juist aanzienlijk.



### 3. FINANCIERING VAN DE SOCIALE UITGAVEN

Gemiddeld dekten de sociale premies zo'n 63% van de totale uitgaven voor sociale zekerheid in 1996; de verhouding varieerde echter sterk, van tweederde of meer in Frankrijk, België, Nederland, Duitsland, Italië en Spanje tot iets meer dan de helft in Luxemburg, Zweden en Finland, circa 40% of minder in Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Ierland en slechts 25% in Denemarken.

Aangezien financieringsmethoden wortelen in de manier waarop de stelsels zich historisch hebben ontwikkeld en nauw zijn verweven met de manier waarop het recht op uitkeringen wordt geregeld, zetten veranderingen vaak maar langzaam door. Ondanks de groeiende inspanningen om de druk van de sociale lasten op het inkomen van werkenden te beperken of terug te dringen daalde de relatieve druk van sociale premies in de Unie als geheel tussen 1990 en 1996 slechts marginaal (van iets minder dan 64½% tot iets meer dan 63% van het totaal). Hoewel de sociale premies het grootste deel van de heffingen op betaalde arbeid uitmaken, dient erop te worden gewezen dat er nog meer heffingen zijn, die samen goed zijn voor ruim eenderde van het genoemde totaal in de EU.

Deze daling van het relatieve gewicht van de sociale premies trad in de eerste drie jaar van de genoemde periode op, terwijl de relatieve druk na 1993 juist enigszins steeg. Hetzelfde gold voor de werkgeversbijdragen, waarvan het aandeel daalde van 42% in 1990 tot iets minder dan 39½% in 1993, maar in de drie jaar daarna op hetzelfde niveau bleef, terwijl de belastinginkomsten stegen van 30% van het totaal in 1990 tot 33% in 1993 en daarna daalden tot 32% in 1996. Toch veranderde het aandeel van de sociale premies in deze periode aanzienlijk in een aantal lidstaten, zij het dat het aandeel niet overal in dezelfde mate daalde en dat dit méér het geval was in landen waar het aandeel toch al relatief gering was dan in landen waar het groot was. In Portugal daalde het in de genoemde periode van 57% tot 43%, en in Ierland en het Verenigd Koninkrijk met circa 4 procentpunt. Anderzijds werd het procentuele aandeel van sociale premies in de inkomsten juist groter in Denemarken (waar het steeg van 13% tot 25%) en Nederland (van 59% tot 67½%), evenals, op bescheidener schaal, in Finland, België en Oostenrijk. Al met al zijn er in deze periode dus weinig aanwijzingen voor een convergentie in het aandeel van sociale premies in inkomsten.

Aangezien het aandeel van lonen en salarissen in het BBP in de jaren negentig een dalende tendens vertoonde, vooral na 1993 en het einde van de recessie, zijn de inkomsten uit premies ten opzichte van lonen en salarissen – en daarmee de arbeidskosten – aanzienlijk gestegen, van gemiddeld 33½% van de arbeidskosten in 1990 tot 37% in 1996, terwijl de werkgeversbijdragen stegen van 21½% tot 23%.

Desondanks zijn er sinds 1996 aanwijzingen voor toegenomen inspanningen in een aantal lidstaten, vooral die lidstaten waar het aandeel van de premies hoog is, om de bron waaruit de sociale zekerheid wordt gefinancierd te verschuiven van premies naar belastingen, in sommige gevallen 'bestemmingsbelastingen' die speciaal worden geheven om bepaalde uitkeringen te financieren. Dit is met name het geval in Frankrijk, waar de CSG (*Contribution Sociale Généralisée*), in 1991 geïntroduceerd als 'solidariteitsbelasting' ter vervanging van een deel van de sociale premies en sindsdien diverse keren verlengd, nu hoger is dan de inkomstenbelasting. Tegelijkertijd is de CRDS (*contribution au remboursement de la dette sociale*), een extra belasting van 0,5% op het inkomen die in 1995 werd geïntroduceerd om te komen tot een reductie van het tekort van het socialezekerheidsstelsel, verlengd tot 2014, terwijl de belasting op tabak om vergelijkbare redenen is verhoogd.

Als gevolg van deze verschuiving is het belang van sociale premies als bron van inkomsten sinds 1996 afgenomen, terwijl dat van de bestemmingsbelastingen is toegenomen; in 1998 waren bestemmingsbelastingen in Frankrijk goed voor ruim 15% van de totale financiering van de sociale zekerheid. Evenzo zijn in België recentelijk de werkgeversbijdragen verlaagd, terwijl in Duitsland de pensioenbijdrage in 1999 werd verlaagd en een voorgestelde 'ecologische belastinghervorming' voor extra geld voor sociale uitgaven zal zorgen. Verder bestaan in Italië plannen om bij de financiering van gezinsuitkeringen, inclusief moederschapstoelagen, het accent te verleggen van premies naar algemene belastingen.

#### **4. RECENTE BELEIDSVERANDERINGEN**

De veranderingen in socialezekerheidsstelsels die de laatste jaren zijn opgetreden, hebben zich geconcentreerd op dezelfde hoofddoelstellingen die naar voren zijn gebracht in de eerder dit jaar gepubliceerde mededeling van de Commissie en die hierboven zijn samengevat. In de meeste gevallen waren die doelstellingen: de stimulans voor werklozen om werk te zoeken als ze in staat zijn om te werken vergroten en hen helpen bij hun pogingen om werk te vinden, en tegelijkertijd garanderen dat degenen die niet kunnen werken een redelijk inkomensniveau hebben; het aantal mensen dat afhankelijk is van overheidsuitkeringen terugdringen en hen aanmoedigen en helpen om meer geïntegreerd te raken in de maatschappij; trachten de toekomstige pensioenen veilig te stellen, zowel door de vereiste overdrachtsuitgaven te beperken als door de financiële middelen te verruimen die ervoor beschikbaar zullen zijn; en de kosten van de gezondheidszorg binnen de perken houden en tegelijkertijd een hoger dienstverleningsniveau bieden.

Door de accentverschuiving van een beleid dat uitsluitend gericht is op inkomenssteun naar actieve maatregelen, in lijn met de werkgelegenheidsrichtsnoeren, zal de sociale zekerheid uitgroeien tot een belangrijkere factor binnen het algehele economische en werkgelegenheidsbeleid in de Unie, een factor die de acties op andere gebieden niet zozeer tegenwerkt als wel ondersteunt.

##### **4.1. Hoofddoelstelling: werken lonend maken en een zeker inkomen garanderen**

In de hele Unie wordt in brede kringen onderkend dat socialezekerheidsstelsels moeten garanderen dat mensen financieel worden gestimuleerd om werk te zoeken, dat ze niet zo lang werkloos zijn dat dit hun kansen op het vinden van werk schaadt en een houding van afhankelijkheid kweekt, en dat hun inzetbaarheidskansen tijdens de periode van werkloosheid moeten worden vergroot in plaats van verkleind. Dit heeft geleid tot inspanningen om ervoor te zorgen dat de hoogte van uitkeringen in relatie tot de verwachte inkomsten uit arbeid mensen niet ontmoedigt om werk te gaan zoeken en dat mensen met geschikte actieve maatregelen worden geholpen dit daadwerkelijk te doen.

Tegelijkertijd dienen de uitkeringen wel voor een acceptabel inkomensniveau te zorgen in de tijd dat mensen werk zoeken. De uitdaging waarvoor de lidstaten staan is te komen tot dusdanige uitkeringsniveaus en regelingen die bepalen wie er recht hebben op een uitkering, dat deze twee doelstellingen tegelijkertijd worden nagestreefd. In de praktijk zijn er aanzienlijke verschillen tussen lidstaten, zowel wat betreft de toegang van werklozen tot uitkeringen als de bedragen die zij ontvangen, waarbij de voornaamste scheidslijn in het eerste geval tussen het noorden en het zuiden van de Unie loopt. Dit lijkt te worden bevestigd door een recente empirische studie naar vervangingsratio's, gebaseerd op wat mensen reëel ontvangen als ze werkloos zijn in vergelijking met hun netto-inkomen als ze werken, zoals gerapporteerd door de eerste twee enquêtes van het panel van huishoudens van de Europese Gemeenschap (ECHP). De resultaten, die betrekking hebben op 1993 en 1994 zijn verkennend. Ze moeten vergeleken worden met de resultaten van andere studies en verder onderzocht worden naarmate data van volgende enquêtes ter beschikking komen voor analyse. Men moet voor ogen houden dat het moeilijk is om informatie van hoge kwaliteit te verzamelen over inkomen en sociale transfers door middel van gesprekken. De bevindingen laten zien dat in Italië, Griekenland en Portugal meer dan de helft van degenen in de Unie die van die twee jaar ten minste drie maanden werkloos waren, helemaal geen werkloosheidsuitkering ontvingen, en de meesten uit deze groep evenmin sociale bijstand, terwijl in Spanje ongeveer een kwart geen enkele vorm van sociale steun ontving. In

Denemarken, Duitsland en België daarentegen ontving slechts 10% of minder van de werklozen geen werkloosheidsuitkering en was er nauwelijks iemand die helemaal geen overheidssteun ontving; dat laatste gold ook in Frankrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, ondanks het feit dat daar minder mensen werkloosheidsuitkeringen als zodanig ontvingen.

De gemiddelde hoogte van een werkloosheidsuitkering (inclusief de mensen die helemaal geen uitkering ontvingen) varieerde van bijna 80% van het netto-inkomen als de betreffende persoon in Ierland werkte en 70% of meer daarvan in Duitsland, België en Denemarken tot minder dan 25% in Italië en het Verenigd Koninkrijk en minder dan 10% in Griekenland, met Frankrijk (circa 60%), Spanje en Portugal (circa 35%) in de middenmoot. Met name voor het Verenigd Koninkrijk geven deze cijfers echter een te somber beeld van de ontvangen bedragen, omdat de huisvestingssubsidies, die een belangrijke rol spelen in het Verenigd Koninkrijk, er niet in zijn verdisconteerd.

Deze gemiddelden geven slechts zeer ten dele een indicatie van de omvang van de financiële stimulans voor werklozen om werk te zoeken. Een betrouwbaarder indicator is het percentage mensen dat relatief hoge uitkeringen ontvangt in vergelijking met de inkomsten uit arbeid, hoewel er geen algemene consensus bestaat over de vraag wat als 'hoog' dient te worden beschouwd. In de meeste lidstaten had bijvoorbeeld slechts een klein percentage van de mannen en vrouwen die werkloos waren een vervangingsratio van 80% of hoger. Behalve in Denemarken (27%), Duitsland (25%) en Frankrijk (24%) voor mannen en in Denemarken (49%), Duitsland (21%), Frankrijk (30%), België (23%) en Ierland (21%) voor vrouwen had minder dan 20% van de werklozen in alle lidstaten een zo hoge vervangingsratio. Dit percentage bedroeg slechts circa 10% in Spanje en ruim onder de 10% in Italië, het Verenigd Koninkrijk en Griekenland, zowel voor mannen als vrouwen. Behalve in Denemarken had meer dan 60% van de mannen en vrouwen ofwel een vervangingsratio van minder dan 65%, ofwel in het geheel geen uitkering.

Deze gegevens wijzen erop dat de financiële stimulans om te gaan werken voor de meerderheid van de werklozen in de meeste lidstaten in 1993-1994 relatief zwak was. Deze algemene conclusie moet met enige terughoudendheid worden gehanteerd. Bij verder onderzoek moet de aandacht vooral worden gericht op specifieke groepen zoals laagbetaalden, die te maken kunnen krijgen met financiële prikkels om werkloos te worden of niet actief naar werk te zoeken. Bovendien hebben diverse regeringen sinds 1993-1994 naar aanleiding van de discussie over financiële prikkels de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een uitkering, verscherpt.

Een belangrijk element van het beleid van de afgelopen paar jaar in de hele Unie was een heronderzoek van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een uitkering. Als gevolg daarvan zijn in veel lidstaten maatregelen genomen om de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een uitkering te verscherpen en om werklozen meer te stimuleren om een baan te zoeken. Deze maatregelen bleven niet beperkt tot werkloosheidsuitkeringen, maar werden ook toegepast op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en regelingen voor vervroegde uittreding, die in een aantal landen feitelijk waren uitgegroeid tot een alternatief voor werkloosheidsuitkeringen.

Daarnaast zijn veranderingen in uitkeringsstelsels in diverse landen gecombineerd met pogingen om arbeid financieel aantrekkelijker te maken door de invoering van maatregelen om het netto-inkomen van mensen die weer gaan werken te verhogen, zowel door hen een gedeeltelijke uitkering te laten behouden nadat ze zijn begonnen met werken als door verruiming van de uitkeringen voor werkenden.

### *Uitkeringen voor werkenden*

Deze benadering is het verst doorgevoerd in het Verenigd Koninkrijk, waar de *Family Credit*, bedoeld om het netto-inkomen van mensen met een laag inkomen en kinderen aan te vullen, in 1999 werd vervangen door de *Working Families' Tax Credit*, die alle werkenden die een gezin moeten onderhouden, inclusief alleenstaande ouders, een hoger minimuminkomen garandeert dan vroeger en hun recht geeft op een gedeeltelijke vergoeding van de kosten van kinderopvang. Voorts is er een vergelijkbare maatregel geïntroduceerd voor mensen met een handicap, en er is een proefregeling van dezelfde strekking ingevoerd voor mensen boven 50 jaar die werkloos zijn, met de bedoeling hen te stimuleren om weer te gaan werken.

Het enige andere land in de Unie dat aanzienlijke financiële voordelen voor werkenden kent is Ierland, waar de *Family Income Supplement* al geruime tijd bestaat; de laatste jaren profiteert een toenemend aantal mensen daarvan omdat de inkomensgrens is verhoogd en de voorwaarden om voor deze ondersteuning in aanmerking te komen zijn versoepeld. Bovendien kunnen mensen met een werkloosheidsuitkering nu nog 13 weken nadat ze weer zijn gaan werken de kinderbijslag voor minderjarige kinderen blijven ontvangen, waardoor hun netto-inkomen stijgt en ze een extra stimulans hebben om weer te gaan werken.

Ook in een aantal andere landen zijn financiële voordelen voor werkenden geïntroduceerd om mensen te helpen de stap te zetten van een werkloos naar een werkend bestaan, maar ook om hen te stimuleren deeltijdbanen of tijdelijk werk aan te nemen; dit is bijvoorbeeld het geval in Oostenrijk, Duitsland en Portugal, waar de hoofddoelstelling is werklozen weer werkervaring te laten opdoen zodat hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt wordt vergroot.

### *Veranderingen in werkloosheidsuitkeringsregelingen*

Waar de veranderingen in werkloosheidsuitkeringen in de jaren negentig vooral gericht waren op het terugdringen van de kosten voor de nationale begroting, zijn er de laatste jaren toenemende inspanningen om inkomenssteun meer samen te laten gaan met actieve op de arbeidsmarkt gerichte maatregelen en om mensen met een uitkering te stimuleren om zo snel mogelijk een baan te zoeken. In een aantal lidstaten, waaronder Denemarken, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, is de definitie van 'passende arbeid' verruimd; hieronder vallen nu ook banen waarin werklozen na een korte opleiding aan de slag kunnen, en niet meer alleen banen waarin ze al werkervaring hebben. Weigering om een passende baan te accepteren na een bepaalde periode van werkloosheid waarin men niet heeft willen deelnemen aan activeringsprogramma's kan ertoe leiden dat men zijn uitkering kwijtraakt.

Tegelijkertijd zijn er in een aantal landen veranderingen geïntroduceerd of gepland om het vangnet van de werkloosheidsuitkeringsstelsels te verbeteren. In Italië wordt een op verzekeringsleest geschoeid werkloosheidsuitkeringsstelsel, met middelenafhankelijke steun na het verstrijken van de uitkeringstermijn, ingevoerd om een bredere zekerheid te bieden dan tot nu toe, terwijl in Portugal de periode waarin men recht heeft op een werkloosheidsuitkering onlangs voor mensen in alle leeftijdsgroepen is verlengd.

Hoewel het beleid er de laatste jaren in de hele Unie op gericht is geweest ervoor te zorgen dat werken loont, zijn er in sommige landen nog steeds omstandigheden waarin mensen weinig financiële stimulansen krijgen om betaald werk te zoeken. Dit geldt met name voor mensen, meestal vrouwen, wier partner werkloos is en een werkloosheidsuitkering ontvangt die is gekoppeld aan het gezinsinkomen, zoals in het Verenigd Koninkrijk en België. Alle extra inkomsten worden in deze situatie gecompenseerd door een evenredige verlaging van de uitkering. Zowel in het Verenigd Koninkrijk als in België zijn echter maatregelen genomen om dit mogelijk ontmoedigende effect op het zoeken van werk te verminderen.

### *Veranderingen in arbeidsongeschiktheidsuitkeringen*

Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gelden in een aantal lidstaten als een ‘acceptabeler’ alternatief voor werkloosheidsuitkeringen, vooral waar het gaat om langdurig werklozen. Naarmate de uitgaven en het aantal uitkeringsgerechtigden stegen, zijn er echter op grote schaal stappen genomen om het recht op dit type uitkering te beperken tot degenen die vanwege invaliditeit echt niet in staat zijn om te werken. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk, waar meer mensen arbeidsongeschikt zijn dan werkloos, zijner medio jaren negentig hervormingen doorgevoerd om de medische keuringen strenger te maken en een ruimere uitleg te geven aan wat passende arbeid is voor de betreffende persoon.

In Nederland is bovendien sinds 1998 een deel van de financieringslast van het stelsel verschoven naar de werkgevers door het heffen van premies die afhankelijk zijn van het risico dat hun werknemers arbeidsongeschikt worden, waardoor ze een stimulans kregen de arbeidsongeschiktheid terug te dringen, ofwel door mensen te overreden om te blijven werken, ofwel door faciliteiten te scheppen om arbeidsongeschikten aan het werk te houden. In het Verenigd Koninkrijk staan verdere maatregelen op het programma om de voorwaarden voor toelating verder te verscherpen, terwijl degenen die weer gaan werken nu dankzij een belastingvoordeel zijn verzekerd van een minimuminkomen, zoals hierboven al werd opgemerkt; tegelijkertijd zijn de uitkeringen van mensen die echt niet kunnen werken verhoogd.

Elders, bijvoorbeeld in Oostenrijk, Griekenland en Italië, zijn de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een uitkering eveneens beperkt, terwijl men in Zweden, waar de uitgaven relatief hoog zijn, bezig is het stelsel te hervormen. In Ierland daarentegen, waar de uitgaven voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen relatief laag zijn, werd het recht op een dergelijke uitkering in 1997 uitgebreid tot mensen die thuiszorg krijgen en werden de uitkeringen van echtparen die beiden arbeidsongeschikt zijn verhoogd.

### *Vervroegde uittredingen*

Behalve het aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering is, zoals hierboven al werd opgemerkt, ook het aantal mensen dat vervroegd uittreedt de afgelopen 15-20 jaar gestegen, en wel grotendeels om dezelfde reden. Beide verschijnselen zijn te beschouwen als reacties op het probleem van de langdurige werkloosheid, waarbij bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk en Nederland wordt gekozen voor uitbreiding van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en in Frankrijk, Duitsland en een aantal andere landen voor een groter aantal vervroegde uittredingen. Vanwege de stijgende kosten zijn de criteria om in aanmerking te komen in beide gevallen aangescherpt en zijn de vergoedingen bij vervroegde uittreding verlaagd.

In Denemarken, Oostenrijk en Italië is het aantal jaren dat men premies moet hebben betaald om in aanmerking te komen voor vervroegde uittreding verhoogd, terwijl in Duitsland de minimumleeftijd om in aanmerking te komen voor een pensioen steeds verder wordt verhoogd (tot 63, of tot 62 voor langdurig werklozen).

In Luxemburg zijn de mogelijkheden voor vervroegde uittreding juist verruimd, echter met de bedoeling mensen te stimuleren om niet helemaal te stoppen, maar in deeltijd te blijven werken. Dit is vergelijkbaar met regelingen die van kracht zijn in Frankrijk, Duitsland, Denemarken en Oostenrijk, waar werknemers boven een bepaalde leeftijd het aantal uren dat ze werken stapsgewijs kunnen verminderen op weg naar hun pensioen, waarvoor ze worden gecompenseerd met een deelpensioen. Bovendien hebben onder andere in Oostenrijk en

Duitsland werkgevers recht op een verlaging van de sociale premies als ze iemand in dienst nemen die langere tijd werkloos is geweest.

*Gezinsgerelateerde uitkeringen en andere regelingen om werk en gezin te kunnen combineren*

Sociale zekerheid voor gezinnen met kinderen heeft drie hoofddoelstellingen: mensen helpen om de extra kosten van het opvoeden van kinderen te dragen via kinderbijslag of speciale toelagen; vrouwen die kinderen krijgen steunen via moederschapsuitkeringen en moederschaps- en ouderschapsverloven, die steeds vaker voor beide ouders gelden; en hulp bieden via kinderopvang en zorg voor familieleden die arbeidsongeschikt of bejaard en hulpbehoevend zijn. Alle drie de doelstellingen zijn van belang voor de verbetering van de inkomenszekerheid van mensen met gezinnen, vooral vrouwen, en om hen te helpen hun werk te combineren met hun andere verantwoordelijkheden. Regelingen voor kinderopvang en het recht om zorgverlof op te nemen voor kinderen – of andere familieleden die langdurige zorg nodig hebben – zijn onmisbaar voor veel vrouwen die beroeps carrières willen nastreven. Dit geldt met name voor het steeds grotere aantal vrouwen die als alleenstaande moeder kinderen opvoeden. In de werkgelegenheidsstrategie van de EU wordt expliciet onderkend dat er voor vrouwen nog steeds specifieke barrières gelden om op de arbeidsmarkt actief te worden, hun carrières te stimuleren en werk en gezin met elkaar te combineren, en volgens de werkgelegenheidsrichtsnoeren hebben de lidstaten zich ertoe verplicht ervoor te zorgen dat vrouwen in dezelfde mate als mannen toegang hebben tot arbeidsmarktmaatregelen en beroepsmogelijkheden.

In Duitsland werd de kinderbijslag begin 1999 aanzienlijk verhoogd, en voor 2000 staat opnieuw een verhoging op het programma in combinatie met kindgerelateerde belastingvoordelen voor ouders, waardoor het netto-inkomen van gezinnen toeneemt. In Luxemburg worden de ondersteunende maatregelen meer gericht op gezinnen met lage inkomens door die belastingvoordelen voor ouders (die vooral ten goede komen aan de hogere inkomens) te beperken en de kinderbijslag met hetzelfde bedrag te verhogen. Evenzo werd in Italië in 1999 een nieuwe middenafhankelijke uitkering geïntroduceerd voor alle gezinnen met meer dan 3 kinderen onder de 18.

De belangrijkste ontwikkelingen op dit gebied waren echter gericht op het verruimen van de mogelijkheden voor ouderschapsverlof, hetgeen wordt aangemoedigd door de recente Europese richtlijn. Het recht op verlof voor mensen met kinderen is in veel EU-landen uitgebreid of staat op het punt om te worden uitgebreid, onder meer in Oostenrijk, Luxemburg, Denemarken, België, Ierland, Nederland, Italië, Spanje en in het Verenigd Koninkrijk.

Tegelijkertijd is de beschikbaarheid van mogelijkheden voor kinderopvang de laatste jaren in een aantal lidstaten vergroot, vooral in die landen waar die mogelijkheden in het verleden beperkt waren. Ondersteunende faciliteiten zijn vaak een noodzakelijke aanvulling op actieve arbeidsmarktgerichte maatregelen om veel mensen, met name vrouwen, in staat te stellen een beroeps carrière na te streven en zichzelf goed te integreren in de maatschappij. In Spanje is het van de belasting aftrekbare bedrag voor de kosten van kinderopvang voor kinderen onder drie jaar in 1998 aanzienlijk verhoogd. In Griekenland is een proefproject gestart om de tijd te verruimen die kinderen kunnen doorbrengen in kleuter- en basisscholen en kinderdagverblijven van de overheid, en in Portugal is het netwerk van kinderdagverblijven uitgebreid. In Nederland hebben alleenstaande ouders die werk zoeken of een beroepsopleiding volgen vanaf 1999 recht op restitutie van de kosten voor naschoolse kinderopvang van kinderen tot en met de basisschoolleeftijd als hun inkomen beneden een bepaalde grens komt. In het Verenigd Koninkrijk werd in oktober 1999 een nieuw belastingvoordeel in verband met kinderopvang ingevoerd voor gezinnen met een laag

inkomen, inclusief alleenstaande ouders, terwijl men ernaar streeft het aantal plaatsen bij de naschoolse kinderopvang uit te breiden.

#### **4.2 Hoofddoelstelling: pensioenen veiligstellen en pensioenstelsels betaalbaar houden**

De aanzienlijke groei van het aantal mensen boven de pensioengerechtigde leeftijd in alle lidstaten in 10-15 jaar tijd heeft ervoor gezorgd dat de aandacht overal is gericht op de gevolgen voor de pensioenen en de financiering ervan, gegeven het feit dat pensioenen en uitkeringen aan langstlevenden nu al 43% van de totale uitgaven voor sociale zekerheid in de Unie uitmaken, ofwel iets meer dan 12% van het BBP. Hoewel de ingevoerde maatregelen op detailpunten verschillen, ligt het accent in de praktijk op het beperken van de in de toekomst noodzakelijke betalingen of het verruimen van de beschikbare financiële middelen. Voorbeelden zijn verhoging van de officiële pensioengerechtigde leeftijd of het aantal jaren dat men premie moet betalen om in aanmerking te komen voor een volledig pensioen, verlaging van het betaalde pensioen naar gelang van het inkomen in het verleden, een directere afhankelijkheid van het pensioen van de betaalde premies en het creëren van speciale fondsen om toekomstige betalingen te financieren. Het laatste komt neer op het aanvullen van het bestaande omslagstelsel, waarbij de huidige betalingen worden gefinancierd uit de huidige bijdragen, met een kapitaaldeckingsstelsel, waarbij bij de vaststelling van de huidige bijdragen wordt gekeken naar de toekomstige aanspraken.

In Oostenrijk, Italië en Luxemburg, waar de regels voor de ambtenarenpensioenen gunstiger waren, werden ze aangepast om ze meer in lijn te brengen met die in de particuliere sector, terwijl in Spanje de grondslag voor de berekening van de pensioenrechten stapsgewijs wordt uitgebreid van het salaris in de beste 8 jaar tot dat in de beste 15 jaar. In Italië werden de hoogste pensioenen voor 1998 bevroren, terwijl in Duitsland de indexeringsgrondslag voor de pensioenen voor zowel 2000 als 2001 is veranderd van loonsverhogingen in prijsinflatiecijfers, waarmee de uitgaven in feite worden gereduceerd. Anderzijds is de hervorming uit 1999, gericht op een geleidelijke verlaging van de pensioenen van 70% tot 64% van het gemiddelde nettoloon, opgeschort tot eind 2000.

Om de beschikbare financiële middelen te verruimen zijn de premies voor de hogere en middeninkomens in Spanje verhoogd zonder compensaties voor stijgingen van toekomstige pensioenrechten, terwijl in Italië de premies voor tijdelijke zelfstandigen zijn verhoogd. In Denemarken werden de premies in 1998 effectief verhoogd door de opname van de bijzondere heffing (die plaatsvond in 1997) van 1% in het stelsel voor de financiering van aanvullende pensioenen.

In Nederland, waar een maximum is gesteld aan de hoogte van de premies, heeft de regering een speciaal fonds ingesteld waarin ieder jaar een bedrag wordt gestort om de piek in de uitgaven in de jaren na 2020 op te vangen. In Frankrijk is een voorstel gedaan om het aantal jaren premiebetaling dat vereist is voor een volledig pensioen te verhogen van 40 naar 42,5 jaar, en net als in Spanje is er een fonds gecreëerd voor het consolideren van de voor pensioenen beschikbare financiën. In Ierland is in 1998 een *Sociale Welfare Pension Fund Reserve* ingesteld, waarbij geld afkomstig van belastingopbrengsten en privatisering van telecommunicatiebedrijven wordt gebruikt om de toekomstige pensioenkosten te dekken. Dankzij de hoge economische groei kon overigens het totale bedrag aan sociale premies worden gereduceerd en kon het basispensioen zowel in 1998 als in 1999 aanzienlijk worden verhoogd.

Tegelijkertijd zijn in een aantal landen, waaronder Italië, maatregelen genomen om de opbouw van beroeps- en particuliere pensioenen te bevorderen om de toekomstige druk op de staatskas te verlichten.



Ondanks het accent dat in veel landen lag op het betaalbaar houden van pensioenstelsels zijn er in een aantal lidstaten vorderingen geboekt op het gebied van steun aan groepen in een achterstandspositie. In Italië en Spanje werden de minimum- of premievrije pensioenen verhoogd. De verlofmogelijkheden voor de verzorging van kinderen of hulpbehoevende volwassenen zijn uitgebreid in Luxemburg, Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk, terwijl de pensioenrechten van deeltijdwerkers zijn verruimd in Luxemburg, Duitsland en Spanje en die van mensen die korter hebben gewerkt dan de normperiode, in Finland.

### **4.3 Hoofddoelstelling: sociale integratie bevorderen**

Een belangrijk element in het sociale beleid was de laatste jaren zoals gezegd de nadruk op actieve beleidsmaatregelen om mensen aan het werk te krijgen. Dit was ook ingegeven door de wens om de afhankelijkheid en de sociale uitsluiting van mensen te verminderen. Hoewel het hoofddoel op werkgelegenheid ligt, daar wordt onderkend dat het hebben van een vaste baan, of althans de mogelijkheid om te werken, een belangrijke voorwaarde is voor sociale integratie, wordt tevens onderkend dat er andere aspecten van uitsluiting zijn die ook moeten worden meegenomen als men het probleem effectief wil aanpakken. Hieronder vallen een betere toegang tot onderwijs en beroepsopleidingen, behoorlijke huisvesting en een voldoende mate van gezondheidszorg en sociale dienstverlening.

In alle lidstaten hebben regeringen zich ertoe verplicht uitsluiting te voorkomen en de inspanningen te verhogen om te komen tot actieve maatregelen gericht op hulp bij het zoeken van een baan, het verhogen van de inzetbaarheid en, waar nodig, de directe toegang tot banen. Deze maatregelen zijn primair gericht op werklozen, vooral langdurig werklozen en jongeren, maar ook andere achterstandsgroepen, zoals vrouwen die terugkeren op de arbeidsmarkt na een onderbreking van hun carrière in verband met zorgtaken. Ze zijn tevens gericht op andere mensen zonder werk, met name gedeeltelijk arbeidsongeschikten die nog wel kunnen werken, oudere mensen die vervroegd zijn uitgetreden en alleenstaande ouders met kinderen.

Wat betreft jongeren en langdurig werklozen hebben alle lidstaten na de aanvaarding van de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1998 en 1999 maatregelen ingevoerd om ervoor te zorgen dat iedereen die langer dan een bepaalde tijd werkloos is (een halfjaar voor mensen onder de 25 en een jaar voor mensen van 25 en ouder, echter respectievelijk drie maanden en een halfjaar in Zweden, Portugal en Luxemburg) toegang heeft tot een actieve maatregel van enige aard of een gesubsidieerde baan. Tevens zijn er pogingen gedaan maatregelen specifiek en stelselmatiger toe te snijden op individuele behoeften om zo de effectiviteit ervan te verhogen. In veel landen (zoals België, Frankrijk, Ierland, Finland en het Verenigd Koninkrijk) wordt dezelfde benadering gehanteerd voor arbeidsongeschikten en zijn er bewuste pogingen gedaan deze groep actiever te betrekken bij arbeidsmarktprogramma's. In Nederland en het Verenigd Koninkrijk is onlangs eenzelfde soort bijstand ingevoerd voor alleenstaande ouders, met name diegenen die kinderen ouder dan 5 jaar hebben.

In diverse landen, onder meer België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Nederland, zijn maatregelen met betrekking tot het zoeken van werk, carrièrebegeleiding en het voorzien in opleidingen of bij-, her- of omscholing, ondersteund door een aanzienlijke groei van het aantal gesubsidieerde banen of regelingen voor het direct creëren van banen. Deze zijn vooral gericht op langdurig werklozen en andere mensen die problemen hebben bij het vinden van werk.

Er zijn ook maatregelen die specifiek gericht zijn op mensen in de bijstand, die in een aantal landen worden gestimuleerd om deel te nemen aan programma's die bedoeld zijn om hun inzetbaarheid te verbeteren. Dit is bijvoorbeeld het geval in België, waar nu speciale opleidingen zijn voor mensen met een bijstandsuitkering, en in Denemarken, waar het

ontvangen van een bijstandsuitkering sinds 1998 afhankelijk is van deelname aan programma's om de zelfredzaamheid van mensen te vergroten. Verder zullen in Italië de ontvangers van de beoogde middelenafhankelijke uitkering, die een minimaal inkomensniveau garandeert, worden verplicht tot deelname aan een opleidingsprogramma als ze in staat zijn om te werken.

De pogingen om ervoor te zorgen dat het voor mensen financieel voordeliger is om te werken dan om niet te werken, zijn in diverse lidstaten in die zin uitgebreid dat ze, naast de werkloosheidsuitkeringen, nu ook betrekking hebben op de bijstandsuitkeringen. In Frankrijk zijn bijvoorbeeld sinds 1998 de (reeds bestaande) mogelijkheden voor de aanvulling van bepaalde middelenafhankelijke uitkeringen (*allocation de solidarité spécifique, revenu minimum d'insertion*) tot aan lonen verruimd. De periodes waarvoor dit mogelijk is zijn verlengd en de toegestane inkomensniveaus verhoogd. Deze faciliteiten gelden nu bovendien ook voor bepaalde toelages voor alleenstaande ouders en weduwen en weduwnaars (*allocation de parent isolé, allocation d'assurance veuvage*). Vergelijkbare stappen zijn genomen in andere landen, zoals België, Duitsland, Ierland, Nederland en Denemarken, terwijl in Italië bij een proefregeling voor een nieuwe middelenafhankelijke uitkering, waarmee voor het eerst een nationaal minimuminkomensniveau wordt gegarandeerd, 25% van de inkomsten niet meetellen, zodat er een financiële stimulans blijft om te werken.

In de praktijk is de verschuiving van passieve naar actieve maatregelen binnen de werkelijke uitgaven, ondanks de nadruk op actieve maatregelen in de jaren negentig, relatief gering geweest. Volgens OESO-gegevens over arbeidsmarktingaven is de relatieve toename van de uitgaven voor actieve maatregelen in de Unie sinds 1994 en het einde van de economische recessie gering geweest en was het aandeel in de totale uitgaven in 1998 hetzelfde als in 1990 (iets minder dan 37%). Verder waren de uitgaven voor actieve programma's per werkloze ten opzichte van het BBP in 1998 even hoog als in 1994 en lager dan in 1990. Dit geeft aan dat er nog steeds ruimte is voor uitbreiding van actieve maatregelen, met name voor de meest achtergestelde groepen.

#### **4.4. Hoofddoelstelling: een goede en betaalbare gezondheidszorg garanderen**

De druk op socialezekerheidsstelsels in de hele Unie heeft zich ook gemanifesteerd in een groeiende behoefte aan gezondheidszorg, die in 1996 verantwoordelijk was voor iets meer dan 21½% van de uitgaven voor sociale zekerheid of 6% van het BBP. Deze druk wordt vergroot door de stijging van het reële inkomen en doordat de vooruitgang van de medische kennis en de behandelingsmogelijkheden de vraag vergroot, hetgeen de uitgaven onder een aanzienlijke opwaartse druk zet. De meeste overheden hebben gereageerd met pogingen om de groei van de uitgaven en de druk ervan op de overheidsbegroting te beperken zonder de kwaliteit van en de toegang tot de zorg nadelig te beïnvloeden. Dit heeft vanzelfsprekend geleid tot een concentratie op manieren om de productiviteit te verhogen en de kosteneffectiviteit te verbeteren.

Hiertoe hebben overheden in de hele Unie de controle op de totale uitgaven verscherpt, ofwel direct in het geval van nationale gezondheidszorgstelsels, ofwel indirect door beperking van de bijdragen in het geval van verzekeringsstelsels. Tegelijkertijd is de verantwoordelijkheid voor het beheer van de voorzieningen en het bepalen van de bestemming van de middelen in veel landen met nationale stelsels (Spanje, Italië, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Ierland) meer verlegd naar regionaal of lokaal niveau, waar men een directer zicht heeft op de behoeften. Bovendien bestaat op grote schaal de tendens de eigen bijdragen voor medicijnen en behandelingen te verhogen, waardoor de lasten die de klant zelf moet dragen toenemen, zodat deze wordt aangezet tot een economisch gebruik van de zorg en het zelf aanboren van

aanvullende financiële bronnen. Dit is hand in hand gegaan met het opstellen van lijsten van goedgekeurde medicijnen en het invoeren van generieke geneesmiddelen om de kosten van recepten te beperken.

In sommige lidstaten zijn echter protesten gerezen tegen de voortdurende verhogingen van de eigen bijdragen van patiënten. Met name in Zweden, waar de eigen bijdrage in de jaren negentig fors werd verhoogd, groeit de vrees dat huishoudens met een laag inkomen, vooral die met kinderen, hun gezondheid zullen schaden door af te zien van behandeling. De eigen bijdrage voor kinderen werd daarom in 1998 afgeschaft, maar dit was weer aanleiding voor een tegenovergestelde bezorgdheid over een mogelijk uitzonderlijk hoge vraag naar gezondheidszorg en bezuinigingen op andere openbare voorzieningen om de kosten hiervan te compenseren. Hierop heeft men ingespeeld door de overheveling van specifieke budgetten naar de lokale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de betreffende voorzieningen, en met voorstellen om gelden over te hevelen van defensie naar gezondheidszorg. In Frankrijk wordt er vanwege de bezorgdheid over de toegankelijkheid van de gezondheidszorg een basisverzekering voor ziektekosten voor iedereen ingesteld, terwijl er voor de huishoudens met lage inkomens, in totaal circa 6 miljoen personen, een gratis aanvullende ziektekostenverzekering komt. Ook in Luxemburg en België zijn maatregelen genomen om de toegankelijkheid van de gezondheidszorg te vergroten en de kosten voor armere huishoudens te beperken, terwijl in Spanje alle buitenlanders, zowel legale als illegale, worden gelijkgesteld met autochtonen voor wat betreft de toegang tot de gezondheidszorg.

In Nederland is een eigen bijdrage van 20% op alle behandelingen en medicijnen, met uitzondering van bezoeken aan ziekenhuizen en huisartsen, die was ingevoerd om mensen te stimuleren tot een doordachter gebruik van voorzieningen, begin 1999 weer afgeschaft omdat de vraag naar gezondheidszorg er nauwelijks door daalde, terwijl er wel hoge administratieve kosten mee gemoeid waren. In Duitsland, waar de uitgaven voor gezondheidszorg tot de hoogste in de Unie behoren, is een aantal maatregelen die waren ingevoerd om een groter deel van de kosten van behandelingen op patiënten te verhalen begin 1999 weer ingetrokken of opgeschort, maar werd een bovengrens aan de artsenhonoraria gehandhaafd. Er zijn diverse voorstellen in behandeling die beogen de kostenstijgingen in de hand te houden en de bijdragen laag te houden, onder andere door de keuzevrijheid van patiënten en het aantal op recept verkrijgbare medicijnen te beperken en door maxima te stellen aan de declareerbare uitgaven van huisartsen, wat weer aanleiding was voor de vrees dat doktoren zouden kunnen weigeren ouderen of chronisch zieken te behandelen vanwege de kosten.

Het aandeel van de particuliere uitgaven in de totale uitgaven voor gezondheidszorg in de Unie is volgens OESO-gegevens in de jaren negentig licht toegenomen, van 22% in 1990 tot bijna 24% in 1997, waardoor de totale uitgaven voor sociale zekerheid met iets meer dan 30% stijgen. Het aandeel van de particuliere uitgaven in de gezondheidszorg varieert aanzienlijk per lidstaat, van 40% van de totale uitgaven in Portugal en 30% in Italië tot circa 15% in Zweden, het Verenigd Koninkrijk, België en Denemarken en slechts 8% in Luxemburg. In landen als Italië, Finland en Zweden lijken bezuinigingen op de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg tussen 1990 en 1997 te hebben geleid tot een groei van de particuliere uitgaven, zowel direct als indirect, aangezien een toenemend gebruik van gemeenschappelijke financiering een van de manieren was waarop werd gestreefd naar een reductie van de overheidsuitgaven.

## 5. GEBRUIKTE GEGEVENS

Waar mogelijk is de analyse in het verslag gebaseerd op kwantitatieve gegevens over de omvang van uitgaven voor sociale zekerheid en voor bepaalde soorten uitkeringen, over financieringsbronnen en over recente veranderingen. Dit is belangrijk om een objectief beeld te schetsen van de ontwikkelingen en de factoren die eraan ten grondslag liggen en om zo tot een beter begrip te komen van de veranderingen die in de hele Unie optreden en de gevolgen ervan, niet alleen voor het economische beleid en de overheidsbegrotingen, maar ook voor sociale kwesties als armoedebestrijding en sociale deprivatie.

Desondanks wordt de kwantitatieve analyse die men op dit gebied kan uitvoeren beperkt door de beschikbaarheid van gegevens. De nieuwe ESSPROS-database van uitgaven en inkomsten in verband met de sociale zekerheid, die de laatste jaren door Eurostat is samengesteld op basis van een coherenter en adequatere classificatie, en de onderzoeken van het recentelijk ingestelde panel van huishoudens van de Europese Gemeenschap (ECHP) verschaffen zeer goed inzicht in de eigenschappen van socialezekerheidsstelsels in de hele Unie en de ontwikkelingen daarin. De gegevens bevatten echter nog aanzienlijke lacunes.

Met name bevatten de ESSPROS-gegevens, afgezien van problemen met de vergelijkbaarheid op bepaalde gebieden, nog geen details van de sociale overdrachtsuitgaven die plaatsvinden via belastingvoordelen in plaats van uitkeringen, of van de belastingen en heffingen op uitkeringen die zowel het netto-inkomen van de begunstigden als de kosten van overheden voor het financieren van de betreffende uitgaven beperken. Evenmin bevatten ze details over het aantal mensen dat een uitkering ontvangt en, even belangrijk, het aantal mensen dat géén uitkering ontvangt, waardoor het moeilijk wordt iets te zeggen over de effectiviteit van de stelsels wat betreft het geven van steun aan degenen die die steun nodig hebben of de gemiddelde bedragen die ze ontvangen. Er wordt aan gewerkt om het gebrek aan gegevens over begunstigden althans wat betreft de werkloosheidsuitkeringen weg te werken door de ontwikkeling van een arbeidsmarktbeleidmodule van ESSPROS.

Het ECHP biedt een alternatief om dit soort kwesties te onderzoeken, aangezien het informatie verstrekt over inkomens en de diverse bronnen daarvan en over de persoonlijke omstandigheden van de betrokken individuen, waaronder hun werkgelegenheidsstatus, alsmede details over de huishoudens waarin ze leven. Het voornaamste probleem met het ECHP is echter dat het hier om een kleine steekproef gaat van ongeveer 60.000 huishoudens in de hele Unie en minder dan 200.000 mensen, waardoor de kans bestaat dat de gegevens niet representatief zijn waar het om kleine groepen mensen gaat. Dit legt beperkingen op aan de analyse die hiermee mogelijk is, met name als het gaat om kwesties die te maken hebben met sociale zekerheid, die slechts betrekking hebben op een kleine minderheid van de bevolking.

Bovendien zijn er ernstige vertragingen bij het beschikbaar komen van de gegevens, hetgeen de bruikbaarheid van de beide genoemde bronnen als hulpmiddelen bij het signaleren van veranderingen ernstig aantast. De voor analyse beschikbare gegevens hebben in het gunstigste geval betrekking op een situatie van drie jaar geleden, en in de tussentijd kunnen er alweer ingrijpende nieuwe veranderingen zijn opgetreden. Hoewel beide bronnen van gegevens relatief nieuw zijn, wat de vertraging voor een deel verklaart, is het van belang dat de gegevens in de toekomst tijdiger beschikbaar komen om de potentiële waarde ervan als hulpmiddelen voor beleidsanalyse werkelijk recht te doen.

## 6. SOCIALE ZEKERHEID IN DE KANDIDAAT-LIDSTATEN IN MIDDEN- EN OOST-EUROPA

Er bestaat in brede kring interesse in de manier waarop socialezekerheidsstelsels zich ontwikkelen in de kandidaat-lidstaten van de Europese Unie in Midden- en Oost-Europa (LMOE)<sup>2</sup>, een interesse die waarschijnlijk nog zal toenemen naarmate de toetreding dichterbij komt. Het belang van de onderhavige uitbreiding – de grootste tot nu toe wat betreft het aantal mensen – is een van de factoren die invloed hebben op de toekomst van het socialezekerheidsbeleid in de EU en die zijn genoemd in de recente mededeling van de Commissie betreffende een ‘Gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming’.

Een strategie zoals voorgesteld in de mededeling en de uitdagingen waarop deze strategie een reactie is, zijn niet uitsluitend van belang voor de 15 huidige lidstaten. Nieuwe landen die zich bij de EU aansluiten, moeten zich akkoord verklaren met het volledige *acquis* van overeenkomsten, afspraken en beleidsmaatregelen dat de lidstaten bindt en dat ze gezamenlijk ontwikkelen. In verband met de sociale zekerheid zijn dit zowel bindende Richtlijnen en Verordeningen die op dit moment van kracht zijn als de gemeenschappelijke principes of waarden die de lidstaten onderschrijven met de garantie dat hun stelsels zijn toegerust om de opdoemende problemen aan te kunnen en te profiteren van nieuwe kansen. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat goed opgezette en adequaat reagerende socialezekerheidsstelsels een fundamentele rol dienen te spelen bij het ondersteunen van het economisch beleid en het verbeteren van de economische prestaties. Tijdens de besprekingen van de lidstaten over de in de mededeling voorgestelde agenda kunnen nog meer gemeenschappelijke ideeën en idealen naar voren komen, hoewel het bij dit alles belangrijk is niet uit het oog te verliezen dat de lidstaten, ondanks een gemeenschappelijke visie op het doel van de sociale zekerheid en de manier waarop deze zich globaal dient te ontwikkelen, volledig vrij zijn in het bepalen van de specifieke veranderingen en de nieuwe maatregelen die ze invoeren.

De vier doelstellingen die in de mededeling zijn genoemd, bieden een manier om aan te geven wat socialezekerheidsstelsels in kandidaat-landen moeten presteren op het gebied van het veiligstellen van de economische, sociale en politieke stabiliteit die nodig is om optimaal te kunnen profiteren van deelname aan de interne markt en de EMU. Als mannen en vrouwen in staat worden gesteld een zeker inkomen te verwerven met werken, als ze terug kunnen vallen op ondersteuning als ze niet kunnen werken, als gepensioneerden kunnen beschikken over een gegarandeerd en behoorlijk inkomen en als iedereen toegang heeft tot kwalitatief goede gezondheidszorg en andere onmisbare voorzieningen, kan dat de politieke stabiliteit en de steun voor uitbreiding alleen maar vergroten. De voordelen die dat voor de levens van individuen heeft, zullen zich vertalen in voordelen voor de economieën van de betreffende landen. Het garanderen van een betaalbare financiering van de sociale zekerheid, niet in de laatste plaats de gezondheidszorg en de pensioenen, is essentieel onder de economische discipline die de EMU afdwingt. Het is eveneens essentieel dat socialezekerheidsstelsels efficiënt en effectief zijn, hetgeen betekent dat er geschikte administratieve structuren moeten zijn. Dit is een hoofddoelstelling bij het vanuit de EU ondersteunen van kandidaat-landen bij hun voorbereidingen; het is de bedoeling deze landen te helpen bij het versterken van de administratie die nodig is voor invoering, bijvoorbeeld met behulp van cursussen en door ze te laten delen in opgedane ervaringen.

---

<sup>2</sup> Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, de Slowaakse Republiek en Slovenië.