

10. Sociale zekerheid in een Europees perspectief: van klassieke herverdeling naar activering en sociale investeringen

Olaf van Vliet

Lieshout, Peter van (ed.), *Sociale (on)zekerheid. De voorziene toekomst*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

DOI: 10.5117/9789462984608/CH10

Samenvatting

Sociale investeringen staan in veel Europese landen op de beleidsagenda. Hierbij gaat het om een omslag van klassiek herverdelend sociaal beleid naar activerend sociaal beleid. Hoewel deze agenda een verlaging van de armoede beoogt, vrezen sommigen juist voor averechtse effecten. Uit vergelijkende studies blijkt dat sociaal investeringsbeleid vooralsnog weinig effect heeft gehad op de ontwikkeling van de Europese armoedecijfers. Een verklaring hiervoor lijkt te zijn dat in de meeste landen – mede door het optreden van de financiële crisis – de verschuivingen in de uitgaven van traditioneel naar activerend sociaal beleid betrekkelijk beperkt in omvang zijn. Echter, vanwege politiek-economische redenen en trends als verdergaande economische globalisering, is het goed denkbaar dat sociale investeringen in de toekomst een belangrijker plek krijgen in sociale stelsels.

Keywords: sociale investeringen, actief arbeidsmarktbeleid, EU agenda, politieke economie, internationale vergelijking

Inleiding

Een belangrijk element in het denken over de toekomst van sociaal beleid is de transitie naar een nieuw sociaal investeringsbeleid. Diverse auteurs hebben verschillende termen gebruikt voor deze transitie (zie Taylor-Gooby, 2015), maar de kern is steeds dat klassiek herverdelend sociaal beleid wordt

omgevormd in activerend sociaal beleid dat is gericht op ‘sociale insluiting’ door een hogere arbeidsparticipatie. Een dergelijke transitie wordt door de Europese Commissie bepleit onder de term ‘sociale-investeringsagenda’. In verschillende communiqués heeft de Europese Commissie de lidstaten van de EU opgeroepen om het concept van sociale investering beter te laten terugkomen in de verdeling van collectieve middelen en in het ontwerp van sociaal beleid (Europese Commissie, 2013: 9). Een dergelijke agenda van de Europese Commissie ligt in het verlengde van eerdere Europese beleidsagenda’s. Al in de Europese Werkgelegenheidsstrategie uit 1997 stond het omvormen van passieve uitkeringen naar actief arbeidsmarktbeleid centraal (zie Taylor-Gooby, 2015).

Het concept sociale investering is breder dan het concept van activering (Vandenbroucke & Vleminckx, 2011; Taylor-Gooby, 2004). In de eerste plaats gaat het om beleid dat is gericht op het accommoderen van nieuwe sociale risico’s – risico’s die kenmerkend zijn voor een postindustriële samenleving van de eenentwintigste eeuw. Daaronder valt bijvoorbeeld het risico op het beschikken over verouderde kennis en vaardigheden in een veranderende arbeidsmarkt, of de combinatie van arbeid en zorg, terwijl tot de oude sociale risico’s werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en het langlevensrisico gerekend worden. In de tweede plaats heeft sociale investering betrekking op investeringen in menselijk kapitaal. Collectieve arrangementen zouden meer daarop gericht moeten zijn en minder op traditionele uitkeringen. In de derde plaats heeft sociale investering betrekking op een dienstendimensie. Net als in Scandinavische verzorgingsstaten, zou sociaal beleid meer gericht moeten zijn op diensten dan op inkomensoverdrachten.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre sociale investering een plaats heeft gekregen in de sociale stelsels van Europese landen. Eerst ga ik in op de effecten van sociale investeringen. De Europese Commissie beoogt de armoede te verlagen, maar in de internationale literatuur is juist betoogd dat de sociale-investeringsagenda heeft bijgedragen aan stijgende armoedecijfers. In deze eerste paragraaf bespreek ik wat we uit empirisch onderzoek tot nu toe weten over de effecten van sociale investeringen en hoe we de verschillende effecten kunnen duiden. Vervolgens geef ik een beeld van de daadwerkelijke verschuivingen in het sociaal beleid in een aantal Europese landen. Daarvoor zet ik eerst kort uiteen welke typen sociale stelsels Europa kent. Na een analyse van de verschuivingen in sociaal beleid in de periode vóór de financiële crisis, ga ik kort in op de beleidsveranderingen tijdens de crisis. Tot slot geef ik een vooruitblik. Ondanks het feit dat in veel landen nog geen sprake is geweest van een majeure herijking van de verzorgingsstaat in de richting van een ‘sociale-investeringsstaat’, is

op grond van een aantal sociaal-economische ontwikkelingen en politiek-economische processen een tendens naar meer sociale investeringen goed denkbaar.

De effecten van sociale investeringen

In het concept 'sociale investering' neemt activering via actief arbeidsmarktbeleid een belangrijke plaats in (Bonoli, 2012). Actief arbeidsmarktbeleid is beleid dat is gericht op het verhogen van de arbeidsparticipatie. Passief beleid daarentegen bestaat uit werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Overheden kunnen verschillende typen actief arbeidsmarktbeleid inzetten, zoals arbeidsbemiddeling gericht op het verbeteren van het zoeken naar werk, het stimuleren van zoekinspanningen met bijvoorbeeld uitkerings-sancties, loonkostensubsidies om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om een werkzoekende in dienst te nemen, training en scholing en het creëren van gesubsidieerde banen (Centraal Planbureau, 2016).

In de arbeidseconomie is veel empirisch onderzoek verricht naar de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid. Dit betreft veelal micro-econometrisch evaluatieonderzoek naar een specifieke beleidsmaatregel in een bepaald land.¹ In een meta-analyse van ongeveer 100 van dergelijke evaluatiestudies in Europese landen vindt Kluge (2010) positieve effecten op de transitie van werkloosheid naar betaald werk voor arbeidsbemiddeling en loonkostensubsidies voor werkgevers. Hij vindt kleine effecten voor training en scholing en hij vindt zelfs negatieve effecten voor gesubsidieerde banen. Deze studie is door Card e.a. (2010) uitgebreid tot ongeveer 200 evaluatiestudies van actief arbeidsmarktbeleid in Europa en de Verenigde Staten. In deze studie worden de bevindingen van Kluge (2010) voor Europa bevestigd. Verder laten Card e.a. (2010) zien dat arbeidsbemiddeling vooral op de korte termijn positieve effecten heeft, terwijl training en scholing meer effect sorteren op de lange termijn.

Naast de effectiviteit is ook de kosteneffectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid van belang. Ondanks het feit dat er vele honderden studies zijn gepubliceerd over de effectiviteit, zijn er nauwelijks studies in internationale tijdschriften gepubliceerd die ook de kosteneffectiviteit in ogenschouw hebben genomen. De directe kosten zijn sterk afhankelijk van het type arbeidsmarktprogramma. Relatief voordelig is bijvoorbeeld de begeleiding van werkzoekenden, terwijl scholing, loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid vrij kostbaar zijn (CPB, 2016). Naast de directe kosten zijn ook de indirecte effecten van belang in een kosten-batenanalyse. Bijvoorbeeld:

wanneer een werkzoekende via een arbeidsmarktprogramma een baan heeft gevonden, is het mogelijk dat een andere werkzoekende die ook geschikt was voor de vacature deze baan nu niet krijgt. Dergelijke verdringingseffecten verkleinen de kosteneffectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid.

Waar in de academische literatuur en in het beleidsdebat over actief arbeidsmarktbeleid het verkorten van de werkloosheidsduur centraal staat, is de discussie rondom sociale investeringen meer gericht op het verlagen van de armoede als beleidseffect. In het Europese beleidsdebat wordt het verhogen van de arbeidsparticipatie dan ook meer gezien als een middel om de armoede te verlagen en de sociale cohesie te vergroten. In 2011 publiceerde Bea Cantillon (2011) een spraakmakende observatie over de effectiviteit van de sociale-investeringsagenda in relatie tot armoedebestrijding. In het decennium voorafgaand aan het uitbreken van de financiële crisis waren de economische omstandigheden in Europa redelijk gunstig. Er was sprake van een bescheiden economische groei en van een groeiende werkgelegenheid. Desalniettemin waren in veel Europese landen de armoedecijfers niet gedaald, maar gestagneerd of zelfs gestegen.² Een eerste verklaring voor deze observatie is dat huishoudens die in armoede leven onvoldoende profijt hebben gehad van de werkgelegenheidsgroei. Preciezer geformuleerd, werkloze huishoudens hebben niet in dezelfde mate geprofiteerd van de groei in werkgelegenheid als de huishoudens waar ten minste één persoon reeds betaald werk verrichtte (Marx e.a., 2012; Cantillon, 2011). Echter, uit onderzoek van Corluy en Vandenbroucke (2014) blijkt dat dit geen volledige verklaring biedt voor de tegenvallende armoedecijfers.

Volgens Cantillon (2011) zijn de tegenvallende armoedecijfers ook deels toe te schrijven aan de moeilijke transitie van traditioneel sociaal beleid naar nieuw sociaal investeringsbeleid. In de literatuur zijn twee verklaringen te vinden voor dit negatieve effect van sociale investeringen. De eerste verklaring veronderstelt dat het verleggen van de focus van oude naar nieuwe sociale risico's en investeringen in menselijk kapitaal een verschuiving in de collectieve uitgaven met zich meebrengt van traditioneel passief naar nieuw activerend sociaal beleid dat relatief minder herverdelend is. In een onderzoek naar kindregelingen in Vlaanderen laten Ghysels en Van Lancker (2011) zien dat collectieve uitgaven aan kinderopvang en ouderschapsverlof vooral terecht komen bij hogere inkomensgroepen. De verklaring hiervoor is dat het vooral de werkenden zijn die gebruikmaken van kinderopvang en ouderschapsverlof. Een dergelijk verdelingseffect staat ook wel bekend als het matteüseffect.

Uit internationaal vergelijkend onderzoek komt dit beeld echter minder sterk naar voren. Vaalavuo (2013) laat voor zes Europese landen zien dat

lage inkomensgroepen meer profijt hebben van collectieve uitgaven aan nieuw sociaal beleid dan hoge inkomensgroepen. Een belangrijke beperking van dit onderzoek is dat het betrekking heeft op slechts één jaar, waarmee geen inzicht wordt verkregen in de vraag of er een verband is tussen de veranderingen in sociaal beleid en de veranderingen in de armoedecijfers. Van Vliet en Wang (2015) onderzochten het verband tussen uitgaven aan traditioneel sociaal beleid en sociale investeringen en financiële relatieve armoede voor vijftien Europese landen in de periode voor de financiële crisis (1997-2007). In deze studie vonden ze geen empirisch bewijs voor een armoede-verlagend effect van sociale investeringen. Verder blijkt uit deze studie ook niet dat de tegenvallende armoedecijfers deels zijn toe te schrijven aan de focus op nieuw sociaal beleid.

Een tweede reden waarom sociale investeringen deels verantwoordelijk zouden zijn voor de toegenomen armoede is dat de focus op activering en het lonend maken van werk heeft geleid tot minder genereuze werkloosheids- en bijstandsuitkeringen (Paetzold & Van Vliet, 2014). In veel Europese landen zijn de referentie-eisen strikter geworden waardoor mensen minder snel in aanmerking komen voor een uitkering (Immervoll & Richardson, 2011). Daarnaast zijn in veel landen de uitkeringsniveaus verlaagd (Wang & Van Vliet, 2016). Al met al is in veel landen de inkomensbescherming van werklozen lager geworden.

Typen verzorgingsstaten in Europa

Na de Tweede Wereldoorlog hebben de socialezekerheidsstelsels in Europese landen een flinke ontwikkeling doorgemaakt. Deze ontwikkelingen werden gedreven door uiteenlopende economische, sociale en politieke processen. Die hebben gezorgd voor een breed palet aan sociale stelsels in Europa. Tussen deze stelsels bestaan belangrijke verschillen en ieder stelsel is uniek, maar sommige stelsels vertonen overeenkomsten en zo is het mogelijk om clusters van stelsels te identificeren. In de klassieker *The Three Worlds of Welfare Capitalism* onderscheidt Gøsta Esping-Andersen (1990) drie typen verzorgingsstaten. Dit is achteraf gezien het startschot gebleken voor een uitgebreid academisch debat over het classificeren van socialezekerheidsstelsels (zie voor een handzaam overzicht het werk van Arts en Gelissen (2006)). Wat betreft de Europese landen is dit debat halverwege de jaren nul min of meer uitgemond in een consensus waarin vier typen verzorgingsstaten worden onderscheiden (Sapir, 2006): noordelijke, Angelsaksische, continentale en Zuid-Europese verzorgingsstaten.

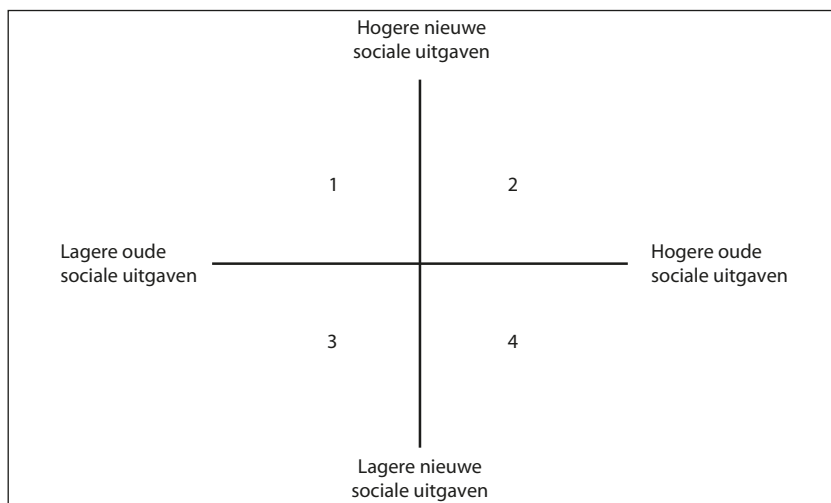
Noordelijke verzorgingsstaten worden gekenmerkt door een hoog niveau van sociale bescherming dankzij relatief hoge uitkeringen. Daar staat tegenover dat deze verzorgingsstaten van oudsher de meest activerende stelsels van Europa hebben. Ook andere elementen van het concept van sociale investeringen zijn terug te vinden in de noordelijke stelsels, zoals de royale kinderopvangregelingen. Deze combinatie van instituties heeft geresulteerd in een relatief hoge arbeidsparticipatie en lage inkomensongelijkheid en armoede. Tot de noordelijke landen worden doorgaans de volgende landen gerekend: Denemarken, Finland, Nederland,³ Noorwegen en Zweden. Een belangrijk kenmerk van *Angelsaksische stelsels* is dat de uitkeringen relatief laag zijn. De uitkeringen zijn bijstandsachtige regelingen. Dat houdt in dat uitkeringen doorgaans niet inkomensgerelateerd zijn, maar dat wel rekening wordt gehouden met de samenstelling van een huishouden. Het idee achter de lage uitkeringen is dat werken lonend is, waardoor mensen een sterke prikkel hebben om te werken. Daarnaast neemt ook in Angelsaksische landen activering een centrale plaats in. Een belangrijk verschil daarbij met de noordelijke stelsels is dat in het noordelijke stelsel de *carrot* centraal staat in het activeringsbeleid (bijvoorbeeld scholing), terwijl in het Angelsaksische stelsel het activeringsinstrumentarium meer weg heeft van de *stick* (bijvoorbeeld uitkeringssancties). Tot de Angelsaksische landen behoren Ierland en het Verenigd Koninkrijk. In het *continentale stelsel* zijn sociale regelingen sterk gerelateerd aan het arbeidsproces. Dat betekent bijvoorbeeld dat de hoogte en de duur van de uitkering afhankelijk zijn van de eerder betaalde premies en van de duur van het arbeidsverleden. In dit type verzorgingsstaat, waar de stelsels van België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Oostenrijk toe worden gerekend, is van oudsher niet veel aandacht voor activering. In de *Zuid-Europese stelsels* zijn de sociale uitkeringen relatief laag. Dat komt voort uit het feit dat in Griekenland, Italië, Portugal en Spanje van oorspronkelijk een relatief grote rol was weggelegd voor de familie wanneer het tegenzat in het leven. Vanwege de beperkte omvang van de verzorgingsstaat, was in het Zuid-Europese stelsel slechts een beperkte rol weggelegd voor activering.

Over het classificeren van de verschillende landen is in de academische literatuur een hevig debat gevoerd. De laatste jaren concentreert dit debat zich vooral rond de vraag of landen uit Midden- en Oost-Europa een vijfde type verzorgingsstaat vormen (Draxler & Van Vliet, 2010). Net als bij de andere vier stelsels staat daarbij de onderliggende vraag centraal welke theoretische criteria ten grondslag moeten liggen aan de classificatie. Voor de analyse in deze bijdrage is het vooral interessant om te bezien in hoeverre de ontwikkelingen op het gebied van sociale investeringen in

Europese stelsels zijn te duiden aan de hand van de verschillende typen verzorgingsstaten.

Verschuivingen in sociaal beleid vóór de financiële crisis

Om de ontwikkelingen te schetsen in klassiek, herverdelend sociaal beleid en sociaal investeringsbeleid, maak ik gebruik van collectieve uitgaven aan sociale zekerheid. Er zijn verschillende classificaties van uitgaven aan sociale zekerheid mogelijk. Hier volg ik de indeling van Vandenbroucke en Vleminckx (2011). Zij classificeren collectieve uitgaven aan sociaal beleid in nieuwe en oude sociale uitgaven. De nieuwe sociale uitgaven omvatten de collectieve uitgaven aan zwangerschaps- en ouderschapsverlof, ouderenzorg (thuiszorg), kinderopvang, verschillende vormen van actief arbeidsmarktbeleid en basis- en voortgezet onderwijs. De oude sociale uitgaven omvatten de collectieve uitgaven aan gezondheidszorg, pensioenen (waaronder ook vroegpensioenregelingen en nabestaandenpensioen) en verschillende typen sociale uitkeringen als werkloosheidsuitkeringen en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.⁴ De ontwikkelingen in collectieve uitgaven maken trends en verschuivingen binnen de collectieve uitgaven inzichtelijk. Deze uitgaventrends weerspiegelen deels accentverschuivingen in beleidsagenda's. Daarbij moet worden opgemerkt dat er een aantal beperkingen is verbonden aan het gebruik van sociale uitgaven (De Deken, 2014). Ten eerste: verschillen in de compositie van sociale uitgaven met betrekking tot oude en nieuwe sociale programma's kunnen een indicatie geven van bewuste beslissingen om meer of minder uit te geven aan een bepaald beleidsterrein. Echter, de verschillen in uitgaven kunnen ook een weerspiegeling zijn van de variatie in demografische of conjuncturele trends tussen landen.⁵ Ten tweede: uitgaven geven niet een volledig beeld van de institutionele kenmerken. In het geval van arbeidsmarktbeleid bijvoorbeeld geven uitgaven wel een indicatie van de financiële middelen die worden besteed aan trainingen in het kader van reïntegratie, maar niet van sollicitatieverplichtingen. Ten derde: verschillen tussen landen in de fiscale behandeling van uitkeringen worden niet meegenomen in de sociale uitgaven. Vanwege deze beperkingen wordt in internationaal vergelijkend onderzoek vaak gebruikgemaakt van vervangingsratio's als een alternatieve indicator voor, of een aanvulling op sociale uitgaven. Echter, vervangingsratio's kunnen in de regel alleen worden geconstrueerd voor uitkeringen, zoals werkloosheidsuitkeringen, bijstandsuitkeringen of pensioenen, en dus niet voor regelingen die als sociale investering worden beschouwd.

Figuur 1. Verschuivingen in nieuwe en oude sociale-zekerheidsuitgaven

Bron: gebaseerd op Häusermann (2012)

Voor het argument dat de stijging in de armoedecijfers gerelateerd is aan een verschuiving in de collectieve uitgaven, is het van belang hoe een dergelijke verschuiving er precies uitziet. Een en ander wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van *figuur 1*. Het kwadrant waar het om gaat in het argument, is kwadrant 1. Immers, dat is het kwadrant waarin meer wordt gespendeerd aan nieuw sociaal beleid ten koste van traditioneel sociaal beleid. Kwadrant 3 zal ook negatief uitpakken voor de armoede, maar in dit kwadrant is de daling aan oude sociale uitgaven niet toe te schrijven aan de stijging in nieuwe sociale uitgaven.

Tabel 1 geeft een overzicht van de uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bbp in negentien Europese landen in de tien jaar voorafgaand aan de financiële crisis.⁶ De tabel laat de nodige variatie tussen landen zien. In 2007 waren Denemarken en Zweden de landen met de hoogste uitgaven aan nieuw sociaal beleid. Dit geldt zowel voor de uitgaven uitgedrukt als percentage van het bbp als voor de uitgaven uitgedrukt als percentage van de totale sociale uitgaven. Ook in Nederland liggen de uitgaven aan nieuwe sociaal beleid met 7,3 procent van het bbp boven het Europese gemiddelde van 6,2 procent van het bbp. De landen met de laagste uitgaven aan nieuw sociaal beleid daarentegen zijn Griekenland en Slowakije. Wat de oude sociale uitgaven betreft kunnen de hoogste uitgaven worden gevonden in Frankrijk, Oostenrijk en België en de laagste uitgaven in Slowakije en Ierland.

Tabel 1. Nieuwe en oude socialezekerheidsuitgaven, 1997-2007*

	Nieuwe sociale uitgaven (% bbp)			Oude sociale uitgaven (% bbp)			Nieuw/(Nieuw+Oud) uitgaven ratio (%)		
	Verandering			Verandering			Verandering		
	1997	2007	1997-2007	1997	2007	1997-2007	1997	2007	1997-2007
België	4,3	7,0	2,7	22,8	23,2	0,4	15,8	23,2	7,4
Denemarken	11,8	10,2	-1,6	18,9	18,5	-0,3	38,4	35,4	-3,0
Duitsland	5,7	4,7	-1,0	23,7	22,3	-1,4	19,4	17,4	-1,9
Finland	8,5	7,4	-1,1	22,8	19,6	-3,2	27,2	27,3	0,1
Frankrijk	7,4	7,3	-0,1	24,2	24,3	0,0	23,4	23,1	-0,3
Griekenland	3,9	3,1	-0,8	16,4	19,3	3,0	19,2	13,8	-5,4
Hongarije	5,4	6,3	0,8	17,7	19,2	1,5	23,5	24,6	1,1
Ierland	4,9	4,7	-0,2	11,8	14,5	2,7	29,2	24,3	-4,9
Italië	4,3	4,9	0,6	21,9	23,3	1,4	16,3	17,4	1,0
Nederland	6,0	7,3	1,4	18,7	16,0	-2,7	24,2	31,4	7,2
Noorwegen	9,0	7,9	-1,1	16,0	15,2	-0,7	36,1	34,2	-1,9
Oostenrijk	6,4	5,6	-0,8	24,5	24,2	-0,3	20,8	18,8	-2,0
Polen	4,7	5,0	0,3	19,4	18,5	-0,9	19,7	21,4	1,7
Portugal	4,4	4,9	0,5	16,1	21,2	5,1	21,5	18,8	-2,8
Slowakije	4,0	4,1	0,1	16,8	14,1	-2,7	19,2	22,5	3,3
Spanje	4,7	5,6	0,9	19,4	18,9	-0,5	19,3	22,8	3,4
Tsjechië	4,8	5,1	0,3	17,2	16,5	-0,7	21,8	23,6	1,9
Verenigd Koninkrijk	4,9	6,4	1,6	14,8	16,4	1,5	24,7	28,2	3,5
Zweden	11,6	10,4	-1,2	21,0	18,7	-2,4	35,5	35,8	0,3
Gemiddelde	6,1	6,2	0,1	19,2	19,2	0,0	24,0	24,4	0,5
Standaard deviatie	2,4	1,9	-0,5	3,5	3,2	-0,3	6,6	6,3	-0,3
Variatie- coëfficiënt	0,4	0,3	-0,1	0,2	0,2	0,0	0,3	0,3	0,0

* Voor sommige landen zijn data weergegeven van rond 1997 (België, 1998; Hongarije, 1999; Polen, 2000; Slowakije, 1999; Verenigd Koninkrijk, 1998) of rond 2007 (Griekenland, 2005; Hongarije, 2006).

Bron: Van Vliet & Wang (2015), gebaseerd op de OECD Social Expenditure Database (OECD, 2012)

Anders gesteld, de Noord-Europese landen spenderen relatief veel en de Zuid-Europese landen relatief weinig aan nieuw sociaal beleid. In continentaal Europa wordt relatief veel gespenseerd aan oud sociaal beleid. Daarmee passen de Europese landen grofweg nog steeds in de ideaaltypische classificaties van verzorgingsstaten uit de internationaal vergelijkende literatuur. Dat is op zichzelf een interessant gegeven, omdat een van de belangrijkste kritiekpunten op dergelijke classificaties is dat die

statisch zijn, terwijl sociaal beleid in de praktijk nu juist voortdurend aan verandering onderhevig is.

Wanneer we kijken naar de ontwikkelingen in oude sociale uitgaven door de tijd, dan zien we dat gemiddeld genomen de uitgaven aan nieuw sociaal beleid marginaal zijn gestegen, de uitgaven aan oud sociaal beleid gelijk zijn gebleven en de uitgaven aan nieuw sociaal beleid als een percentage van de totale sociale uitgaven enigszins zijn gestegen. Verder laten de standaarddeviatie en de variatiecoëfficiënt – eenvoudige maatstaven voor de spreiding – zien dat sprake is van enige convergentie van sociale uitgaven. Voor alle drie de uitgavenindicatoren is de spreiding tussen 1997 en 2007 in beperkte mate gedaald. Deze cijfers lijken niet te worden beïnvloed door de Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen), want wanneer de MOE-landen buiten beschouwing worden gelaten, is de daling van de spreiding in sterke mate vergelijkbaar. Deze convergentie van sociale uitgaven in Europa wordt gedreven door verschillende factoren, zoals de druk op de overheidsfinanciën door belastingconcurrentie als gevolg van economische globalisering, vergelijkbare trends van werkloosheid en vergrijzing in verschillende Europese landen en de invloed van EU-coördinatie op het terrein van sociaal en arbeidsmarktbeleid en (zie bijvoorbeeld Paetzold & Van Vliet, 2014). Bij deze EU-coördinatie hoort ook zeker de EU-agenda ten aanzien van sociale investeringen.

De veranderingen in de gemiddelden van de drie uitgavenindicatoren in *tabel 1* suggereren niet dat een verschuiving in de sociale uitgaven heeft plaatsgevonden van oud naar nieuw sociaal beleid. Om de verschillen tussen de landen verder inzichtelijk te maken, plaats ik de veranderingen in oude en nieuwe sociale uitgaven uit *tabel 1* in het kwadrantenschema van *figuur 1*, hetgeen *figuur 2* oplevert. Uit deze *figuur* blijkt dat er veel variatie is in de ontwikkelingen van de Europese landen.

In de landen in het kwadrant linksboven staan de landen waar meer is uitgegeven aan nieuw sociaal beleid en minder aan oud sociaal beleid. Nederland, Polen, Slowakije en Tsjechië zijn dus de enige landen waarvoor beargumenteerd zou kunnen worden dat de toegenomen aandacht voor activering en sociale investering ten koste is gegaan van de uitgaven aan traditionele sociale uitkeringen. Voor alle andere landen ligt dat anders. In de landen rechtsboven in het schema is meer uitgegeven aan beide typen sociaal beleid. In het kwadrant rechtsonder staan de landen waar een verschuiving heeft plaatsgevonden die in feite tegenovergesteld is aan de verschuiving die verwacht zou kunnen worden vanwege de sociale-investeringsagenda. In Frankrijk, Griekenland en Ierland is namelijk meer uitgegeven aan oud sociaal beleid en minder aan nieuw sociaal

Figuur 2. Verschuivingen in nieuwe en oude sociale-zekerheidsuitgaven, 1997-2007



beleid. Opmerkelijk is dat alle Noord-Europese landen en Duitsland en Oostenrijk minder zijn gaan uitgeven aan zowel nieuwe als oude sociale zekerheid.

Bovendien suggereert de figuur dat de ontwikkelingen in uitgaven niet gerelateerd zijn aan het type verzorgingsstaat, omdat ieder kwadrant landen verschillende typen verzorgingsstaten bevat. Deze bevindingen komen overeen met de resultaten van een internationaal vergelijkende studie naar de ontwikkelingen in de combinaties van beleidsinstrumenten op het gebied van actief en passief arbeidsmarktbeleid (Van Vliet, 2010). Ook uit deze studie kwamen clusters van Europese landen naar voren die vergelijkbare hervormingstrajecten volgen, maar deze clusters kwamen niet overeen met de gangbare classificaties van de verzorgingsstaten.

Sociale investeringen tijdens de financiële crisis

Tot nu toe heb ik vooral de ontwikkelingen besproken in de jaren die voorafgingen aan de crisis. Maar hoe heeft de verhouding tussen traditioneel en nieuw sociaal beleid zich ontwikkeld gedurende de crisis? Op basis van

een aantal politiek-economische redenen zouden we op voorhand wellicht niet verwachten dat er een verschuiving in de collectieve uitgaven zou plaatsvinden van oud naar nieuw sociaal beleid. In de eerste plaats ligt het niet voor de hand om in jaren met grote begrotingstekorten en veel aandacht voor het terugdringen van de tekorten de uitgaven aan sociale investeringen te verhogen. In de tweede plaats ligt het vanwege electorale redenen niet voor de hand om in jaren met hoge werkloosheid de werkloosheids- en bijstandsuitkeringen te verlagen om vervolgens de nieuwe sociale uitgaven te verhogen. Wanneer de kans om werkloos te raken groot is, zijn plannen om uitkeringen te verlagen niet erg in trek bij kiezers (Van Vliet, 2012). Daarbij komt dat een uitkering op de korte termijn zekerheid biedt, terwijl de baten van nieuw sociaal beleid – investeringen in scholing bijvoorbeeld – zich laten uitbetalen op de lange termijn. Wanneer de werkloosheid flink oploopt, zoals tijdens de financiële crisis, hebben de meeste kiezers eerst en vooral behoefte aan inkomenszekerheid op korte termijn. Een derde reden waarom we kunnen verwachten dat de financiële crisis een remmende werking heeft gehad op de transitie van oud naar nieuw sociaal beleid, is dat een van de belangrijkste pleitbezorgers van de sociale-investeringsagenda, de Europese Commissie, minder aandacht voor het thema sociale investering had, omdat zij de handen vol had aan het crisismanagement van de schuldencrisis.

Des te verrassender zijn de resultaten uit een internationaal vergelijkende studie naar beleidsveranderingen tijdens de financiële crisis van Van Kersbergen e.a. (2014). Zij laten zien dat in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken en Nederland – naast een flink aantal bezuinigingen op onder andere ook eerder ingezette sociale investeringen – beleidsveranderingen die passen binnen de sociale-investeringsagenda, juist werden ingezet om bezuinigingen op traditioneel sociaal beleid te compenseren. Niettemin, het is vanwege de hierboven beschreven politiek-economische redenen goed denkbaar dat meer van dit type beleidsveranderingen was doorgevoerd als de financiële crisis niet had plaatsgevonden.

Interessant in dit verband is dat in de arbeidseconomie juist argumenten voorhanden zijn om tijdens recessies sociale investeringen te intensiveren. Eerder in deze bijdrage is uiteengezet dat de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid over het algemeen betrekkelijk laag is. Echter, er zijn goede redenen om aan te nemen dat de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid groter is tijdens recessies (Van Vliet, 2009; Card e.a., 2015). Het aantal langdurig werklozen stijgt gestaag wanneer een recessie voortduurt. Deze groep werklozen is juist de groep werklozen waarvoor activeringsbeleid relatief effectief is.

De politieke economie van sociaalinvesteringsbeleid

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat er behoorlijk wat variatie tussen landen bestaat in de verschuivingen in oud en nieuw sociaal beleid. In sommige landen, zoals Nederland, Polen en Spanje, heeft een verschuiving plaatsgevonden van traditioneel sociaal beleid naar nieuw sociaal beleid. In andere landen hebben dit soort verschuivingen niet of in mindere mate plaatsgevonden. Deze verschillende ontwikkelingen zijn afhankelijk van verschillen in instituties, sociaal-economische trends en politieke ontwikkelingen tussen landen. Over het algemeen ontstaat het beeld dat er nog geen sprake is van een algehele Europese trend richting een nieuw verzorgingsstaatconcept dat geënt is op sociale investeringen. Mogelijk is het zo dat de financiële crisis heeft gefungeerd als een vertragende factor en dat, nu steeds meer Europese economieën beginnen te herstellen, sociale investeringen weer hoger op de politieke agenda terechtkomen. Daarnaast is er mogelijk ook een meer politiek-economische reden waarom sociale investeringen op de lange termijn een belangrijk concept wordt.

Een centrale hypothese in de politiek-economische literatuur op het gebied van sociale zekerheid is dat verzorgingsstaten onder druk staan door de steeds verdergaande economische globalisering. Door de toenemende internationale handel en de mobiliteit van kapitaal neemt de internationale concurrentie van bedrijven toe. Bovendien zijn bedrijven zelf ook steeds mobieler geworden. Deze twee zaken samen maakt dat bedrijven sneller geneigd zijn om te verhuizen naar landen met lagere productiekosten. Dat betekent dat landen met een relatief hoge belasting- en premiedruk de kans lopen dat bedrijven het land verlaten. Vanwege het potentiële verlies van werkgelegenheid zijn regeringen bereid om de belasting- en premiedruk te verlagen. Dit heeft weer tot gevolg dat de overheidsinkomsten teruglopen en dat daardoor de generositeit van het sociale stelsel onder druk komt te staan. Tegelijkertijd treedt er ook een ander effect op. Vanwege de toegenomen internationale concurrentie en de mobiliteit van bedrijven neemt de werkzekerheid van werknemers af. Om deze onzekerheid te compenseren, neemt de vraag van werknemers naar sociale zekerheid toe. Het nettoresultaat van deze ontwikkeling is ook wel beschreven als het globaliseringsdilemma (Rodrik, 1998; Hays, 2009). Economische globalisering zorgt voor een grotere vraag naar sociale zekerheid, terwijl diezelfde globalisering de budgettaire mogelijkheden om aan deze vraag te voldoen ondermijnt.

Hoe politici met het globaliseringsdilemma omgaan, zal van jaar tot jaar en van land tot land verschillen, waarbij de specifieke sociaaleconomische omstandigheden en de politieke constellatie de bepalende factoren zullen

zijn. In de wetenschap is veel onderzoek verricht naar de invloed van economische globalisering op de generositeit van verzorgingsstaten en tot op heden is er in de literatuur nog geen consensus bereikt. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de twee effecten die ten grondslag liggen aan het dilemma elkaar min of meer tenietdoen.

In plaats van hogere of lagere uitgaven aan sociaal beleid, ligt het misschien meer voor de hand dat globalisering leidt tot een andere samenstelling van de sociale uitgaven. Als gevolg van economische globalisering hebben werknemers meer behoefte aan sociale zekerheid, terwijl werkgevers de productiviteit willen vergroten en de productiekosten willen verlagen (Burgoon, 2001). Een verhoging van de traditionele, passieve sociale uitkeringen zou tegemoet komen aan de wensen van de werknemers, maar juist indruisen tegen de wensen van de werkgevers. Het is daarom niet waarschijnlijk dat als gevolg van economische globalisering werkloosheidsuitkeringen en bijstandsuitkeringen zullen worden verhoogd. In plaats daarvan kunnen werkgevers en werknemers elkaar meer tegemoet komen op het terrein van sociale investeringen. Voor werkgevers vormen uitgaven aan scholing van werknemers immers de meest productieve vorm van sociale uitgaven, terwijl het voor werknemers een investering is in hun werkzekerheid en hun inkomenszekerheid. Het zou daarom goed kunnen zijn dat economische globalisering op termijn leidt tot een verandering in de samenstelling van collectieve uitgaven aan sociaal beleid; minder uitgaven aan traditioneel herverdelend sociaal beleid en meer uitgaven aan sociale investeringen.

Tot besluit

Laten we de balans opmaken. Een belangrijk doel van de sociale-investeringsagenda is het verlagen van de armoede via het verhogen van de arbeidsparticipatie. Ondanks het feit dat de arbeidsparticipatie in veel landen is gegroeid, zijn de armoedecijfers gestagneerd en in sommige landen zelfs gestegen. In de internationale literatuur (Cantillon, 2011) is beargumenteerd dat deze tegenvallende armoedecijfers voor een deel zijn toe te schrijven aan de overgang van traditioneel sociaal beleid naar sociaal beleid dat meer is gericht op sociale investeringen – om twee redenen. In de eerste plaats zijn collectieve middelen verschoven van het traditionele sociale beleid naar sociaal-investeringsbeleid dat minder herverdelend is. Ten tweede zijn de traditionele sociale uitkeringen minder genereus geworden om die uitkeringen meer activerend te maken. Bevindingen uit enkele casestudy's

ondersteunen deze argumentatie. Echter, de bevindingen uit vergelijkende onderzoeken wijzen er niet op dat deze argumentatie een meer algemene verklaring kan bieden voor de stijgende armoedecijfers in Europa in de jaren voor de crisis. Daar staat tegenover dat de bestaande empirische studies ook niet aantonen dat sociaalinvesteringsbeleid effectief is in het verlagen van de armoede. In die zin lijkt het erop dat de aanbevelingen van de Europese Commissie vooralsnog niet gebaseerd zijn op *evidence-based policymaking*.

Bij de empirische studies naar de effecten van sociale investeringen moet een aantal kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats is het zo dat sociale investering een verzamelnaam is geworden voor een breed pallet aan beleidsinstrumenten. Natuurlijk is het zo dat er op het niveau van individuele beleidsinstrumenten veel preciezere uitspraken te doen zijn over de effectiviteit van dit beleid. Daarbij komt nog dat de effectiviteit van beleidsinstrumenten ook sterk afhankelijk is van de specifieke institutionele context en van de combinatie van beleidsinstrumenten, die sterk verschillen tussen landen. Een andere kanttekening is dat het mogelijk te vroeg is om de effecten van de sociale-investeringsagenda te meten, omdat het (ook) gaat om langetermijneffecten. Daarbij is het goed denkbaar dat de positieve effecten van sociale investering meer uit langetermijneffecten bestaan dan de negatieve effecten. Immers, de arbeidsmarkteffecten van de extra uitgaven aan primair en secundair onderwijs kunnen pas na twintig of dertig jaar worden verwacht. Wanneer deze extra uitgaven gepaard zouden gaan met bezuinigingen op sociale uitkeringen om de uitgaven te kunnen financieren, dan merken uitkeringsontvangers dat direct in hun portemonnee.

Echter, een van de verklaringen voor het niet optreden van armoedeverhogende effecten van de sociale-investeringsagenda lijkt te zijn dat de sociale investeringen niet ten koste zijn gegaan van de uitgaven aan traditioneel sociaal beleid. In de jaren voor de crisis zijn slechts in enkele landen de nieuwe sociale uitgaven gestegen terwijl de oude sociale uitgaven zijn verlaagd. Daarmee lijkt het erop dat de toegenomen aandacht voor sociale investering geen verklaring kan bieden voor de ontwikkelingen in de Europese armoedecijfers.

De grote vraag is hoe de balans tussen oud en nieuw sociaal beleid zich de komende jaren zal ontwikkelen. Recent onderzoek van Van Kersbergen e.a. (2014) heeft laten zien dat regeringen tijdens de crisis hebben bezuinigd op traditioneel sociaal beleid, terwijl sociale investeringen in sommige gevallen werden ingezet ter compensatie. Wanneer deze trend door zou zetten, mede onder invloed van economische globalisering, dan zou de verwachting dat de sociale investeringen worden opgevoerd ten koste van het klassieke

sociale beleid toch bewaarheid kunnen worden. Uit een recente studie naar de ontwikkeling van bijstandsuitkeringen in OECD-landen van Wang en Van Vliet (2016) blijkt dat bijstandsuitkeringen in de afgelopen decennia flink zijn gedaald ten opzichte van de loonontwikkeling. Of deze trend een relatie heeft met de toegenomen aandacht voor sociale investeringen is vooralsnog een vraag.

Noten

1. Een kleine greep uit de omvangrijke literatuur: Abbring e.a. (2005); Blundell e.a. (2004); Carling & Larsson (2005); Van den Berg e.a. (2004).
2. Hierbij is het van belang om op te merken dat in vergelijkingen van (financiële) armoedecijfers in Europees verband doorgaans gebruik wordt gemaakt van een relatief armoedebegrip. Volgens dit begrip leeft een huishouden in armoede als het equivalente huishoudensinkomen lager is dan zestig procent van het mediane equivalente huishoudensinkomen van het betreffende land.
3. Interessant is dat Nederland juist een land is dat dikwijls in verschillende typen stelsels wordt ingedeeld. Sommige auteurs classificeren het Nederlandse stelsel als een noordelijk stelsel, terwijl andere auteurs het Nederlandse stelsel classificeren als een continentaal stelsel.
4. Zie Vandenbroucke & Vleminckx (2011) voor een gedetailleerde beschrijving van de classificatie van de nieuwe en oude sociale uitgaven.
5. Om dit effect enigszins te beperken, kijk ik in deze bijdrage naar de periode voorafgaand aan de crisis. Door respectievelijk de gestegen werkloosheid en het gedaalde bbp worden zowel de teller als de noemer van de uitgavenratio sterk beïnvloed door de crisis.
6. De selectie van landen is gebaseerd op de beschikbaarheid van de data.

Literatuur

- Abbring J., Berg, G. van den & Ours, J. van (2005). The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment. *Economic Journal* 115(50), 602-630.
- Arts, W. & Gelissen, J. (2006). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art Report. In: Pierson, C & Castles, F. (red.) *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 175-179.
- Berg, G.J. van den, Klaauw, B. van der & Ours, J.C. van (2004). Punitive Sanctions and the transition Rate from Welfare to Work. *Journal of Labor Economics* 22(1), 211-241.

- Blundell, R., Costa Dias, M., Meghir, C. & Reenen, R. van (2004). Evaluating the employment impact of a mandatory job search program. *Journal of the European Economic Association*, 2(4), 569-606.
- Bonoli, G. (2012). Active labour market policy and social investment: a changing relationship. In: Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (red), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press, 181-204.
- Burgoon, B. (2001). Globalization and welfare compensation: disentangling the ties that bind. *International Organization*, 55(3), 509-551.
- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy* 21(5), 432-449.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The Economic Journal* 120(548), F452-477.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2015). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. Working Paper 21431. Cambridge: NBER.
- Carling, K. & Larsson, L. (2005). Does early intervention help the unemployed youth? *Labour Economics*, 12(3), 301-319.
- Corluy, V. & Vandenbroucke, F. (2014). Individual employment, household employment, and risk of poverty in the European Union. A decomposition analysis. In: Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (red.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?*, Oxford: Oxford U.P., 94-130.
- CPB (2016). *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid, Deel 2*. Den Haag: CPB.
- Deken, J. de (2014). Identifying the skeleton of the social investment state: defining and measuring patterns of social policy change on the basis of expenditure data. In: Cantillon, B. & Vandenbroucke, F. (red.), *Reconciling Work and Poverty Reduction. How Successful are European Welfare States?* Oxford: Oxford U.P., 260-285.
- Draxler, J. & Vliet, O. van (2010). European social model: no convergence from the East. *Journal of European Integration*, 32(1), 115-135.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton U.P.
- Europese Commissie (2013), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, COM (2013) 83. Brussel: Europese Commissie.
- Ghysels, J. & Van Lancker, W. (2011), The unequal benefits of activation: an analysis of the social distribution of family policy among families with young children. *Journal of European Social Policy* 21(5), 472-485.

- Häusermann, S. (2012) 'The politics of old and new social policies. In: Bonoli, G. & Natali, D. (red), *The Politics of the New Welfare State*, Oxford: Oxford U.P., 111-132.
- Hays, J. (2009). *Globalization and the New Politics of Embedded Liberalism*. Oxford: Oxford U.P.
- Immervoll, H. & Richardson, L. (2011). *Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries.: What Has Changed in Two Decades?* OECD Social, Employment and Migration Working Papers 122.
- Kersbergen, K. van, Vis, B. & Hemerijck, A. (2014). The great recession and welfare state reform: is retrenchment really the only game left in town?. *Social Policy and Administration*, 48(7): 883-904.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6): 904-918.
- Marx, I., Vandenbroucke, P. & Verbist, G. (2012). Can higher employment levels bring down poverty in the EU? Regression-based simulations of the Europe 2020 target. *Journal of European Social Policy*, 22(5), 472-486.
- OECD (2012) *Social Expenditure Database 1980-2007*. Parijs: OECD.
- Paetzold, J. & Vliet, O. van (2014). EU coordination and the convergence of domestic unemployment schemes. *Journal of Common Market Studies*, 52(5), 1070-1089.
- Rodrik, D. (1998). Why do more open economies have bigger governments. *Journal of Political Economy*, 106(5), 997-1002.
- Sapir, A. (2006). Globalization and the Reform of European Social Models. *Journal of Common Market Studies*, 44(2), 369-390.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New risks and social change. In: Taylor-Gooby, P. (red.), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford U.P., 1-28.
- Taylor-Gooby, P. (2015). Can 'New Welfare' address poverty through more and better jobs? *Journal of Social Policy*, 44(1): 83-104.
- Vaalavuo, M. (2013). 'The redistributive impact of 'old' and 'new' social spending', *Journal of Social Policy*, 42(3), 513-539.
- Vandenbroucke, F. & Vleminckx, K. (2011). Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? *Journal of European Social Policy*, 21(5), 450-471.
- Vliet, O. van (2009). De crisisbegroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Laveren tussen schatkist en arbeidsmarktbeleid., *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(5), 266-274.
- Vliet, O. van (2010). Divergence within convergence: europeanisation of social and labour market policies. *Journal of European Integration*, 32(3), 269-290.

- Vliet, O. van (2012). Politieke partijen en werkloosheidsuitkeringen. *ESB*, 97(4647), 672-675.
- Vliet, O. van & Caminada, K. (2012). *Unemployment Replacement Rates Dataset among 34 Welfare States 1971-2009. An Update, Extension and Modification of Scruggs' Welfare State Entitlements Data Set*. NEUJOBS Special Report No. 2. Leiden: Universiteit Leiden.
- Vliet, O. van & Wang, C. (2015). Social investment and poverty reduction: A comparative analysis across fifteen European countries. *Journal of Social Policy*, 44(3), 611-638.
- Wang J. & Vliet, O. van (2016). Social assistance and minimum income benefits: Benefit levels, replacement rates and policies across 26 OECD countries, 1990 – 2009. *European Journal of Social Security*, 3, te verschijnen.

Over de auteur

Olaf van Vliet is universitair hoofddocent aan de afdeling Economie van de Universiteit Leiden.

