

Sociale uitkeringen blijven stijgen door vergrijzing

Chie-Yong Lai

Hoewel de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen fors zijn gedaald, heeft de overheid in het eerste halfjaar van 2007 bijna 56 miljard euro uitgegeven aan sociale uitkeringen. Ten opzichte van dezelfde periode in 2006 is dit een stijging van 2,1 procent. De stijging van de uitgaven is vooral toe te schrijven aan de vergrijzing.

Sociale uitkeringen zijn inkomensoverdrachten van de overheid en werkgevers aan huishoudens met het doel financiële zekerheid te bieden tegen een aantal risico's (zoals arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ouderdom, ziekte) of om in bepaalde behoeften (bijvoorbeeld huisvesting en onderwijs) te voorzien. Dit artikel behandelt de sociale uitkeringen die zijn ingesteld door de overheid. Deze uitkeringen kunnen worden verstrekt in het kader van zogeheten wettelijke sociale verzekeringen. Kenmerk van deze regelingen is dat ze verplicht zijn voor de gehele bevolking of een belangrijk deel ervan en bekostigd worden uit premiebetalingen door individuele verzekerden en werkgevers. Daarnaast kunnen de sociale uitkeringen betrekking hebben op zogeheten sociale voorzieningen, die bekostigd worden uit algemene middelen (de belasting-opbrengsten). Sociale uitkeringen die verstrekt worden door werkgevers blijven verder buiten beschouwing. Tabel 1 geeft een overzicht van de soorten sociale uitkeringen.

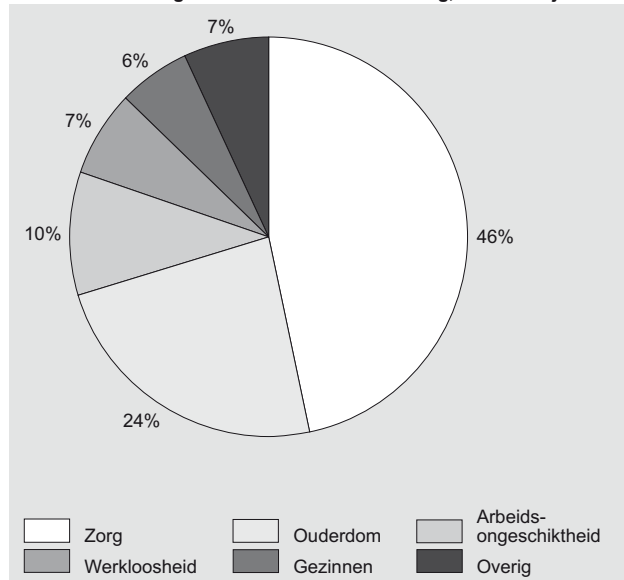
Sociale uitkeringen licht gestegen

De totale uitgaven aan sociale uitkeringen zijn in de eerste helft van 2007 met ruim 2 procent gestegen tot 55,9 miljard euro. Door de vergrijzing namen de zorguitgaven en oude-

renuitkeringen met respectievelijk 3,5 en 4,2 procent toe ten opzichte van een jaar eerder. Dankzij de economische groei en enkele specifieke beleidsmaatregelen daalden de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen tegelijkertijd echter met 12 procent. Door de invoering van de nieuwe Zorgverzekeringswet (ZVW) liggen de sociale uitkeringen sinds 2006 aanmerkelijk hoger dan in de jaren ervoor. Door de wijziging in het zorgstelsel is de groep verzekerden die een zorguitkering ontvangt van de overheid aanzienlijk groter geworden.

Bijna de helft van de sociale uitkeringen komt ten goede aan de zorgbehoefte. Een kwart van de uitgaven wordt besteed aan ouderdomsuitkeringen. De uitkeringen ten behoeve van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en gezinnen maken gezamenlijk een kwart uit van de sociale uitkeringen.

1. Sociale uitkeringen overheid naar bestemming, eerste halfjaar 2007



Tabel 1
Sociale uitkeringen

	Kenmerken	Belangrijkste regelingen
Uitkeringen wettelijke sociale verzekering	Gefinancierd door verplichte premiebetalingen Ingesteld door en onder toezicht van de overheid	Zorgverzekeringswet (ZVW, basis) Algemene Ouderdomswet (AOW) Werkloosheidswet (WW)
Uitkeringen sociale voorzieningen	Gefinancierd uit algemene middelen (belasting) Ingesteld door en onder toezicht van de overheid	Wet Werk en bijstand (WWB) Algemene Kinderbijslagwet (AKW) Wet op de Zorgtoeslag (WZT)
Pensioenuitkeringen	Alleen voor werknemers Gefinancierd door verplichte premiebetalingen Ingesteld door werkgevers	Bedrijfspensioenfondsen Ondernemingspensioenfondsen Levensverzekeringen
Overige particuliere sociale uitkeringen	Alleen voor werknemers Gefinancierd door verplichte premiebetalingen Ingesteld door werkgevers	Ziektekostenvoorzieningen voor ambtenaren
Sociale uitkeringen rechtstreeks door werkgevers	Alleen voor werknemers Gefinancierd uit algemene middelen van de werkgevers Ingesteld door werkgevers	Doorbetaling bij ziekte
Sociale uitkeringen door het buitenland	Alleen voor werknemers Gefinancierd door verplichte premiebetalingen Ingesteld door buitenlandse werkgevers	Regelingen op grond van grensarbeid

Zorguitgaven met 3,5 procent toegenomen

In de eerste zes maanden van 2007 is 26,3 miljard euro uitgegeven aan zorguitkeringen. Dat is 3,5 procent meer dan een jaar eerder. Zorguitkeringen betreffen onder meer de uitgaven wegens de Zorgverzekeringswet (ZVW), de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Wet op de Zorgtoeslag (WZT).

De invoering van de ZVW per 1 januari 2006 heeft geleid tot een forse groei van de groep verzekerden die een sociale uitkering van de overheid ontvangt. De ziekenfondsen en de particuliere ziektekostenverzekeringen zijn namelijk vervangen door de voor iedereen verplicht gestelde zorgverzekering. Doordat de particuliere ziektekostenverzekeringen voorheen geen deel uitmaakten van de overheid, is er sprake van een trendbreuk tussen 2005 en 2006. Van de nieuwe zorgverzekering wordt overigens alleen de basisverzekering gerekend tot de sociale uitkeringen van de overheid.¹⁾

In de eerste helft van 2007 is in totaal voor 13 miljard euro uitgekeerd op basis van de basisverzekering van de ZVW. Ruim de helft van deze uitkeringen betreft medisch-specialistische zorg binnen ziekenhuizen. Een vijfde deel wordt besteed aan geneesmiddelen. Om de zorgverzekering voor iedereen betaalbaar te houden, ontvangen mensen met een laag inkomen een zorgtoeslag. Hiervoor heeft de overheid 1,3 miljard euro uitgekeerd, vrijwel gelijk aan de eerste helft van 2006.

De uitkeringen van de AWBZ zijn in de eerste helft van 2007 met 3 procent gestegen ten opzichte van 2006. Tussen 2004 en 2006 stegen de AWBZ-uitgaven nog gemiddeld 4,6 procent per jaar. Door de vergrijzing doen steeds meer ouderen een beroep op verpleeg- en verzorgingsinstellingen. Om de oplopende kosten te beheersen zijn diverse maatregelen genomen om de AWBZ terug te brengen tot de kern, namelijk de langdurige, zware zorg. Zo is in dit kader per 1 januari 2007 de zorgtaak 'huishoudelijke verzorging' uit de AWBZ overgeheveld naar de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), waarvan de uitvoering bij de gemeenten ligt.²⁾ Verder zal vanaf 2008 een deel van de 'geestelijke gezondheidszorg' van de AWBZ onder de ZVW komen te vallen.

De Ziektewet (ZW) voorziet in een uitkering bij ziekte voor onder andere werklozen, uitzendkrachten en flexwerkers. De uitgaven voor ZW-uitkeringen zijn in de eerste helft van 2007 met 13 procent gedaald ten opzichte van de eerste helft van 2006. De forse daling van de werkloosheid in de afgelopen twee jaar heeft ertoe geleid dat er ook minder werklozen zijn die een beroep doen op de ZW. De aanzienlijke stijging in 2006 kwam deels door de toename van het aantal uitzendkrachten als gevolg van de aantrekkende uitzendmarkt.

Stijging AOW-uitgaven houdt aan

De vergrijzing leidt ook tot een toenemend beroep op de Algemene Ouderdomswet (AOW). Ten opzichte van het

eerste halfjaar van 2006 zijn de AOW-uitkeringen in dezelfde periode van 2007 met een half miljard euro gestegen tot 13,2 miljard euro. Dit komt vooral door een toename van 54 duizend AOW'ers tussen juni 2006 en juni 2007. Bovendien is per 1 januari 2007 het AOW-pensioen, afhankelijk van de persoonlijke situatie, met 10 tot 20 euro per maand verhoogd.

Ruim 9 procent van de AOW'ers woont in het buitenland, vooral in België, Spanje en Duitsland. Van de AOW-uitkeringen die in Nederland worden uitbetaald, heeft 8 procent betrekking op een onvolledige uitkering. Het gaat dan voornamelijk om de eerste generatie allochtonen, die geen AOW-aanspraken hebben opgebouwd over de jaren waarin zij nog in het buitenland woonden.

Minder uitkeringen arbeidsongeschiktheid

De uitkeringen in het kader van arbeidsongeschiktheid zijn met 1 procent gedaald tot 5,4 miljard euro. Van deze uitgaven wordt 4,1 miljard uitgekeerd op grond van de Wet Arbeidsongeschiktheid (WAO) en 0,8 miljard euro op grond van de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten (WAJONG).

De overheid neemt al jaren maatregelen om het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen te reduceren. Door de Wet Verbetering Poortwachter van 2002 hebben werkgevers en werknemers meer verantwoordelijkheid gekregen om zieke werknemers te reintegreren in het arbeidsproces. De instroom is hierdoor flink gedaald van ruim 101 duizend in 2001 naar 55 duizend in 2004. De laatste jaren richt het kabinet zich meer op het reduceren van bestaande WAO-uitkeringen. Door de aanscherping van het Schattingsbesluit in 2004 worden personen die op 1 oktober 2004 een WAO-uitkering hadden en jonger waren dan 50 jaar opnieuw gekeurd. In juni 2007 heeft het kabinet besloten om alleen degenen die op 1 juli 2004 jonger waren dan 45 jaar, te beoordelen volgens nieuwe, strengere normen. Voor hen die tussen de 45 en 50 jaar waren, zijn alleen de oude regels van toepassing.

Nieuwe arbeidsongeschikten komen vanaf 2006 in aanmerking voor de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), de opvolger van de WAO. In de eerste helft van 2007 is voor 206 miljoen euro uitgekeerd op grond van de WIA. Hiervan slaat een kwart op uitkeringen voor mensen die helemaal niet meer kunnen werken en driekwart op uitkeringen voor mensen die nog gedeeltelijk kunnen werken.

De uitkeringen van de WAJONG zijn in de eerste zes maanden van 2007 gestegen met 33 miljoen euro ten opzichte van 2006. Oorzaak is een toename van het aantal WAJONG'ers van 134 duizend in 2002 tot ruim 161 duizend uitkeringen in de eerste helft van 2007. Een mogelijke oorzaak is de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004. Door deze wet hebben gemeenten meer verantwoordelijkheid gekregen voor de betaling van bijstandsuitkeringen en is de selectie aan de poort strenger geworden. Gemeenten sturen daardoor nu meer jonge-

handicapten die onterecht in de bijstand zitten door naar de WAJONG. Bovendien is de instroom structureel groter dan de uitstroom doordat er relatief weinig mensen uitstromen wegens overlijden of het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

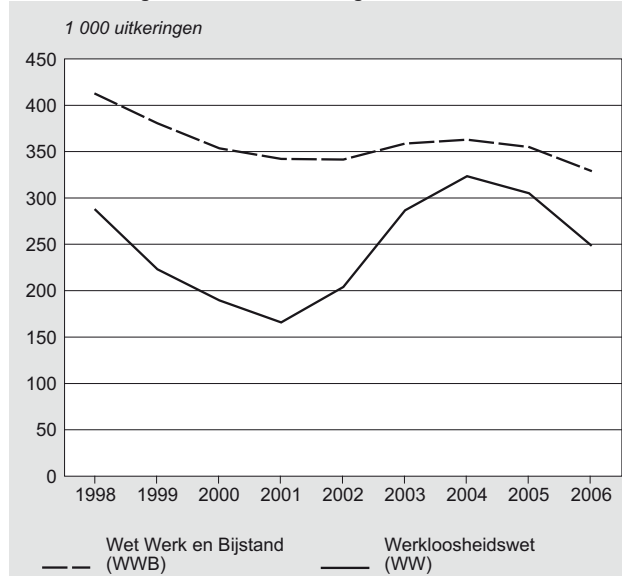
Werkloosheidsuitkeringen flink gedaald

In de eerste helft van 2007 zijn de werkloosheidsuitkeringen met 12 procent gedaald tot 3,8 miljard euro. Hiervan bestaat 2,1 miljard euro uit bijstandsuitkeringen (WWB)³⁾ en 1,7 miljard euro uit uitkeringen van de Werkloosheidswet (WW).

De bijstandsuitgaven zijn met ruim 7 procent gedaald tot 2,1 miljard euro. Zowel de gunstige economische ontwikkeling als de invoering van de WWB spelen bij deze vermindering een rol. Door de WWB worden gemeenten financieel geprikkeld om bijstandsgerechtigden sneller aan het werk te helpen. In het eerste halfjaar van 2007 is het aantal bijstandsuitkeringen onder de 65 jaar met 12 duizend afgenomen.

De uitgaven aan WW-uitkeringen zijn in de eerste zes maanden van 2007 met bijna 20 procent gedaald ten opzichte van het eerste halfjaar van 2006. Het aantal WW'ers is in deze periode met 40 duizend gedaald tot 210 duizend. Eind 2005 ontvingen nog ruim 305 duizend mensen een WW-uitkering. Naast de opleving van de economie heeft de aanscherping van de wekeneis per 1 april 2006 bijgedragen aan de afname in de WW. De wekeneis houdt in dat een werkloze minimaal 26 van de vooraf-

2. Ontwikkeling werkloosheidsuitkeringen



gaande 36 weken moet hebben gewerkt (voorheen 26 van de laatste 39 weken). Aangezien het aantal WW'ers de komende jaren waarschijnlijk nog verder zal dalen, heeft het kabinet het voornemen de WW-premie te verlagen.

Uitgaven kinderopvang stijgen verder

De sociale uitkeringen ten behoeve van gezinnen zijn in de eerste helft van 2007 met 8 procent gestegen tot 3,4 mil-

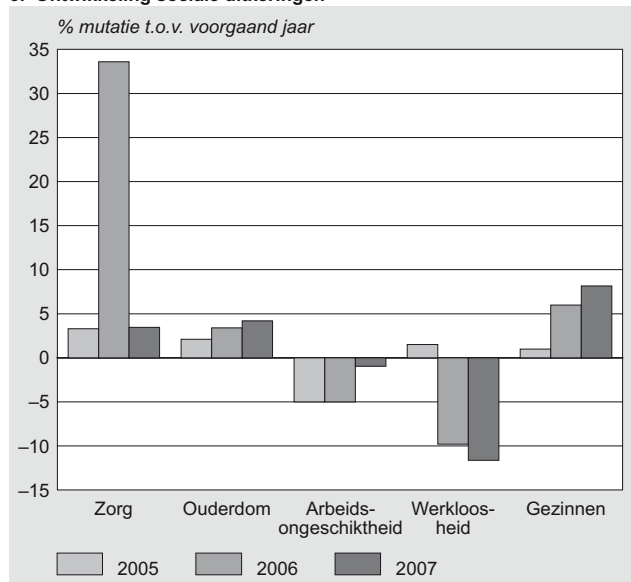
Tabel 2
Sociale uitkeringen overheid

	2004	2005	2006	2006 eerste halfjaar	2007 eerste halfjaar	2007 eerste halfjaar
	mln euro					% mutatie
Zorg	37 083	38 311	51 193	25 417	26 297	3,5
Zorgverzekeringswet (ZVW) ¹⁾	16 368	16 697	25 679	12 822	12 956	1,0
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)	18 990	19 708	20 760	10 124	10 420	2,9
Wet op de Zorgtoeslag (WZT)	.	.	2 477	1 258	1 296	3,0
Ziektewet (ZW)	947	1 089	1 460	804	700	-12,9
Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) ²⁾	778	817	817	409	925	126,5
Ouderdom						
Algemene Ouderdomswet (AOW)	22 890	23 369	24 169	12 673	13 204	4,2
Arbeidsongeschiktheid	11 164	10 602	10 073	5 411	5 359	-1,0
Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)	9 331	8 709	7 996	4 330	4 113	-5,0
Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten (WAJONG)	1 326	1 419	1 501	792	825	4,2
Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ)	507	474	430	216	215	-0,5
Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA)	.	.	146	73	206	182,2
Werkloosheid	8 625	8 754	7 899	4 283	3 785	-11,6
Wet Werk en Bijstand (WWB)	4 310	4 330	4 165	2 242	2 083	-7,1
Werkloosheidswet (WW)	4 315	4 424	3 734	2 041	1 702	-16,6
Gezinnen	5 804	5 864	6 215	3 163	3 421	8,2
Algemene Kinderbijslagwet (AKW)	3 232	3 191	3 263	1 612	1 664	3,2
Wet Kinderopvang (WKO)	386	712	884	441	723	63,9
Algemene Nabestaandenwet (ANW)	1 442	1 367	1 321	710	685	-3,5
Wet Arbeid en Zorg (WAZO)	744	594	747	400	349	-12,8
Overig	6 431	6 430	7 511	3 769	3 811	1,1
Totaal	91 997	93 330	107 060	54 715	55 877	2,1

¹⁾ Alleen basisverzekering (tot 2006: Ziekenfondswet).

²⁾ Tot 2007: Welzijnswet en Wet Voorzieningen Gehandicapten.

3. Ontwikkeling sociale uitkeringen



jard euro. Dit is vooral het gevolg van de hogere uitgaven in het kader van de Wet Kinderopvang (WKO). Deze zijn

met 282 miljoen euro gestegen ten opzichte van de eerste helft van vorig jaar.

Per 1 januari 2005 is de WKO ingesteld om ouders meer mogelijkheden te bieden arbeid en zorg te combineren. De wet regelt dat ouders, werkgevers en de overheid de kosten van kinderopvang gezamenlijk dragen. In 2006 is de tegemoetkoming aan ouders verhoogd om het gebruik van de kinderopvang te bevorderen.

Noten in de tekst

- ¹⁾ De aanvullende zorgverzekering wordt beschouwd als een schadeverzekering van particuliere verzekeringsmaatschappijen.
- ²⁾ In de WMO is een aantal regelingen (Welzijnswet, Wet Voorziening Gehandicapt en een deel van de AWBZ) samengebundeld, zodat er meer samenhang is gekomen in de ondersteuning voor de burger.
- ³⁾ Deze uitgaven betreffen het budget dat gemeenten ontvangen van het Rijk in het kader van de WWB, niet de uitgaven van gemeenten aan individuen.