

De sociale verzekeringen in 1986 – 1990

Het sociale-zekerheidsbeleid van de afgelopen vijf jaar wordt gekenmerkt door ingrepen in de indexeringsmechanismen, zoals bevrozing van het minimumloon. Op deze wijze werd via de prijscomponent de kostenstijging als gevolg van de toegenomen aantallen uitkeringen – de volumecomponent – omgezet in een bescheiden daling. In dit artikel over het kabinetsbeleid op het gebied van de sociale verzekeringen tot 1990 wordt duidelijk gemaakt dat de tot nu toe gevolgde aanpak strandt op de verwachte geringe groei van het nationale inkomen en de lonen. In de komende jaren zal de beoogde uitgavenbeheersing daarom moeten worden nagestreefd met ingrepen in de volumeontwikkeling, zoals de stelselherziening, en met bestrijding van misbruik en fraude – niet nader ingevuld, maar wel ambitieus ingezet op f. 2 mrd. – en maatregelen in de sfeer van de ziektekosten. Van de resultaten op deze gebieden zal het afhangen of de premies op de geplande niveaus kunnen worden gehouden en dus of de beoogde handhaving c.q. verbetering van de koopkracht (voor de minima) kan worden bereikt.

DRS. E.A. BOLHUIS – DRS. W.M.P. VAN TOL*

Dit voorjaar publiceerde het Centraal Planbureau zijn middellange-termijnramingen voor de periode 1986 – 1990. Onderdeel van deze ramingen zijn de inkomsten en uitgaven van de sociale verzekeringsfondsen. Deze zijn uit een aantal oogpunten interessant. In de eerste plaats zijn de uitgaven van de sociale verzekeringen een onderdeel van de collectieve sector en dus van belang in verband met het beleid gericht op beheersing van de collectieve sector. In de tweede plaats zijn de uitgaven van de sociale fondsen voor steeds meer mensen de belangrijkste bron van inkomsten en ondersteunen zij in toenemende mate de ruimte van het macro-bestedbare inkomen. Aan de ontvangstenkant beperken de premies het beschikbare inkomen afhankelijk van de mate waarin de premies door werkgevers dan wel door werknemers worden afgedragen. De premies vormen daarmee een onderdeel van de loonkosten. Afhankelijk van de mate waarin de premies op de loonkosten worden afgewenteld kan sprake zijn van een wijziging in de concurrentiepositie, en daarmee van de welvaart.

In dit artikel wordt ingegaan op de middellange-termijnramingen op het gebied van de sociale verzekeringen in de periode 1986 – 1990. Eerst wordt een beschrijving gegeven van de factoren die de uitgavenontwikkeling het meest bepalen. Daarna wordt uiteengezet hoe deze uitgavenontwikkeling in het regeerakkoord van het nieuwe kabinet-Lubbers wordt tegemoetgetreden. Dit mede in het licht van het voorgenomen beleid ten aanzien van de ontwikkelingen van de koopkracht en de collectieve-lastendruk. Ten slotte wordt een schets gegeven van het voorgenomen beleid op het gebied van de sociale verzekeringen in het jaar 1987 met de consequenties die deze voornemens hebben op de taakstelling waarvoor in het regeerakkoord is gekozen.

Ongewijzigd beleid

De economische ontwikkeling in de komende jaren wordt, zo is de huidige verwachting, vooral gekenmerkt

Tabel 1. Kerngegevens van de sociale-verzekeringsfondsen zonder nader beleid, 1986 – 1990

	1986 – 1990	
	(gemiddelde procentuele mutaties per jaar)	
Contractloonsstijging bedrijven	1	
Prijsstijging	- 0,1	
	1986	1990
	(niveaus)	
Werkgelegenheid bedrijven (in arbeidsjaren x 1.000)	3.240	3.370
Werkloosheid (in personen x 1.000)	710	660

door een gematigde volumegroei bij een vrijwel ontbrekende prijsstijging. De tendens tot deflatie die zich in de loop van 1986 inzette vindt vooral zijn oorzaak in lage prijzen van grondstoffen uit het buitenland en een gematigde loonontwikkeling, die bij de hoog blijvende werkloosheid door het Phillipscurve-mechanisme wordt veroorzaakt. Ten behoeve van de kabinetsformatie werden de ramingen voor de middellange termijn die in het CEP 1986 werden gepresenteerd aangepast aan de meest recente inzichten. Voor de sociale fondsen zijn zonder nader beleid de variabelen van belang die in tabel 1 worden gegeven.

Behalve door economische variabelen die het exploitatieresultaat van de sociale fondsen beïnvloeden wordt de uitgavenontwikkeling voor een belangrijk deel exogeen bepaald. Vooral de volumeontwikkeling wordt bepaald door demografische factoren en invaliditeitskansen. Bij de ramingen is dientengevolge aansluiting gezocht bij de meest recente demografische projecties.

* Verbonden aan het Centraal Planbureau. De auteurs danken S.J. Ottens voor de door hem gemaakte berekeningen.

Tabel 2. Exploitatie-overzicht van de sociale verzekeringen, 1986 - 1990

	1986	1990
	(in procenten van het nni)	
Uitkeringen	22,6	22,6
Administratiekosten	0,8	0,9
Premies	22,3	22,7
wv. werkgevers bedrijven	7,9	8,2
Rijksbijdragen	0,7	0,9
Interest	0,1	0,1
Saldo	- 0,3	0,1

De uitgavengroei van de sociale verzekeringen wordt per saldo bescheiden ingeschat, althans in historisch perspectief. Daarbij dient te worden vermeld dat een belangrijke stijging van de uitkeringen plaatsvindt bij de werkloosheidsuitkeringen. Door de stelselherziening in de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen treedt per 1 januari 1987 een autonome groei op doordat per die datum uitkeringen ten laste van de fondsen komen die in de huidige structuur uit hoofde van de WWV door het rijk worden betaald. Per saldo wordt in de middellange-termijnraming een volumegroei voorzien van 1,5 à 2% per jaar. De prijsaanpassing is, mede als gevolg van de veronderstelde indexering, ruim 1% per jaar. De uitgaven van de sociale verzekeringen exclusief de administratiekosten blijven zo, in procenten van het netto nationale inkomen (nni), gestabiliseerd op het niveau van 22,6.

Op middellange termijn kennen de sociale verzekeringsfondsen geen exploitatietekorten. Gegeven de verwachte uitgavenontwikkeling worden de premiepercentages bepaald op een zodanig niveau dat de uitkeringen kunnen worden gedaan en een vermogen wordt gevormd c.q. in stand gehouden dat geacht wordt voldoende te zijn om eventuele tijdelijke tekorten binnen een jaar te kunnen dekken. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de overige inkomsten en uitgaven. In tabel 2 wordt in procenten van het nationale inkomen de wijziging in de exploitatierekening gegeven over de projectieperiode.

De stijging van de premies kan gering blijven tegen de achtergrond van de gematigde ontwikkeling van de uitgaven en wordt volledig veroorzaakt door de te lage premiestelling in 1986. Per saldo wordt de stijging volledig door werkgevers gedragen, uitgaande van de bij de stelselherziening besloten gelijke premieverdeling voor werkgevers en werknemers, zodat een toenemend aantal WW-uitkeringen ten laste komt van werkgevers. De sociale lasten als percentage van het bruto loon stijgen voor werknemers met 0,25 procent-punt, voor werkgevers met 0,6 procent-punt.

Het regeerakkoord

De aangepaste middellange-termijnramingen van het CPB dienden als basis voor het financiële kader van de voornemens van het nieuwe kabinet-Lubbers. Bij de formatie besprekingen werd een aantal uitgangspunten en doelstellingen geformuleerd inzake collectieve druk, financieringstekort, werkloosheid en koopkracht. De collectieve druk, gedefinieerd als belasting- en premiedruk en de gasbaten uit verkoop in het binnenland als percentage van het nationale inkomen mag niet stijgen, het financieringstekort van het rijk mag in 1990 maximaal 5,25% zijn en de werkloosheid moet worden teruggebracht tot maximaal 500.000. Randvoorwaarde bij een en ander is de koopkracht van de uitkeringsgerechtigden en ambtenaren die gemiddeld over de komende vier jaren behouden moet blijven.

Zoals uit tabel 3 blijkt geeft de projectie bij ongewijzigd beleid voor de vier doelvariabelen gezamenlijk een ongewenste uitkomst. Zo dalen het financieringstekort en de werkloosheid onvoldoende en daalt de collectieve druk

Tabel 3. Kerngegevens basisprojectie, 1986 - 1990

	1986 - 1990	
	(gemiddelde procentuele mutaties per jaar)	
Contractloon	1,0	
Prijs particuliere consumptie	- 0,1	
Reëel nationaal inkomen	2,3	
Koopkracht minima	0,5	
	1986	1990
	(niveaus)	
Geregistreerde werkloosheid (in personen x 1.000)	710	660
Werkgelegenheid bedrijven (in arbeidsjaren x 1.000)	3.240	3.370
Financieringstekort van het rijk a) b)	7,3	8,5
Belastingdruk a) b)	26,9	27,5
Premiedruk a)	22,3	22,7
Gasbaten binnenland a)	3	1,7
Collectieve druk a)	52,2	51,9

a) In procenten van het netto nationale inkomen.
b) Kasbasis.

met 0,3 procent-punt. De koopkracht van de minima stijgt echter met gemiddeld 0,5% per jaar.

Ten einde het financieringstekort terug te dringen tot 5,25 procent-punt in 1990 wordt een programma van maatregelen opgevoerd van f. 17,3 mrd. De taakstelling voor de sociale zekerheid bedraagt f. 1,8 mrd., hetgeen wordt bereikt door bevrozing van het minimumloon en uitkeringen (f. 1,5 mrd.) en door nog nader in te vullen specifieke maatregelen. Op het collectieve deel van de volksgezondheid wordt f. 1,2 mrd. bezuinigd, voor gelijke delen door een financieringsverschuiving naar de particuliere sector en volumebeperkingen. Bestrijding van misbruik en fraude vormt een substantieel onderdeel van de budgettaire maatregelen. De opbrengst (f. 2 mrd.) komt voor een derde deel ten goede aan de sociale fondsen. Het resterende gedeelte, verdeeld over belastingen en uitkeringen ten laste van het rijk, wordt afgeboekt op het financieringstekort.

De te kort schietende werkgelegenheidsontwikkeling wordt met een samenstel van werkgelegenheidsplannen ontmoetgetreden. Netto kosten deze maatregelen enkele honderden miljoenen. Bovendien menen de samenstellers van het regeerakkoord dat arbeidsduurverkortings (adv) van 3/4% per jaar met looninlevering mogelijk kan zijn, samen met een extra toeneming van het aantal deeltijdbanen in de komende vier jaren van 50.000. Uitgaande

Tabel 4. Kerngegevens regeerakkoord, 1986 - 1990

	1986 - 1990	
	(gemiddelde procentuele mutaties per jaar)	
Contractloon	0,5	
Prijs particuliere consumptie	- 0,1	
Reëel nationaal inkomen	2,0	
Koopkracht minima	0	
	1986	1990
	(niveaus)	
Geregistreerde werkloosheid (in personen x 1.000)	710	500
Werkgelegenheid bedrijven (in arbeidsjaren x 1.000)	3.240	3.395
Financieringstekort van het rijk a) b)	7,3	5,25
Belastingdruk a) b)	26,9	28,5
Premiedruk a)	22,3	21,9
Gasbaten binnenland a)	3	1,8
Collectieve druk a)	52,2	52,2

a) In procenten van het netto nationale inkomen.
b) Op kasbasis.

van deze beleidsveronderstellingen worden dan de volgende kerngegevens verkregen (zie tabel 4).

De uitgaven van de sociale verzekeringen dalen in de in het regeerakkoord gekozen vormgeving van de adv proportioneel met de veronderstelde loonlevering; voorts daalt het volume van de uitkeringen door de lagere werkloosheid (- 50.000 personen). Alleen de uitgaven aan ziektekosten stijgen omdat in de gezondheidszorg de loonlevering niet voldoende is om de herbezetting te financieren. De loonsom, die de heffingsgrondslag is, daalt bij de gekozen vormgeving van de adv minder dan de uitkeringen, zodat per saldo de collectieve druk, ook op micro-niveau, kan afnemen.

Behalve door de adv worden de uitgaven van de sociale fondsen beïnvloed door het voorgenomen budgettaire beleid en scholings- en werkgelegenheidsmaatregelen (zie tabel 5).

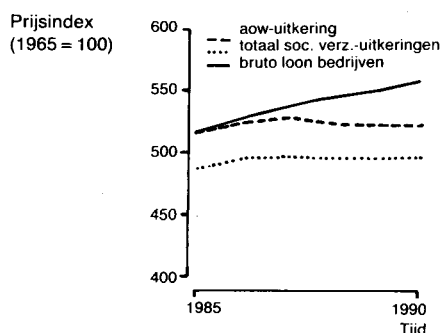
Tabel 5. Uitgaven voor sociale zekerheid, 1990, in mln. gld.

	Basisprojectie	Idem incl. adv	Regeerakkoord
Demografisch excl. kinderbijslag	30,1	29,8	29,3
Kinderbijslag	5,5	5,5	5,5
Ziektekosten	26,3	26,4	24,7
Arbeidsongeschiktheid	16,0	15,7	15,3
Ziektewet	9,1	8,9	8,9
Werkloosheid	7,6	6,5	6,4
Totaal uitkeringen	94,5	92,8	90,0

Het minimumloon wordt bevroren zodat via de koppelingsmechanismen de uitkeringslasten van de inkomensvervangende regelingen dalen ten opzichte van de basisprojectie. Bij de ziektewet en de werkloosheidswetten geldt dit in veel mindere mate omdat ten gevolge van het steeds vernieuwen van het bestand de gemiddelde loonontwikkeling in de bedrijvensector medebepalend is. Alle scholings- en werkgelegenheidsmaatregelen hebben betrekking op langdurig en/of jongere werklozen, die in het algemeen een uitkering genieten krachtens de door het rijk bekostigde RWW. De ombuigingen leiden juist tot extra werklozen, waarvan een gedeelte ten laste van de werkloosheidsfondsen zal komen. De uitkeringen uit hoofde van de werkloosheidswet en ziektewet stijgen echter niet dank zij de veronderstelde bestrijding van misbruik en fraude. De uitgaven aan ziektekosten dalen sterk als gevolg van het bezuinigingspakket en de in het regeerakkoord besloten besparingen op de arbeidsvoorwaarden in de gezondheidszorg.

Als de geraamde ontwikkeling van de uitgaven van de sociale fondsen over de periode 1985 - 1990 wordt uitgesplitst naar een volume- en prijscomponent, blijkt de volumegroei van ca. 1% gemiddeld per jaar de helft te bedragen van de reële groei van het nationale inkomen. De prijsontwikkeling ligt met gemiddeld 0,5% per jaar iets boven die van het nationale inkomen. In tegenstelling tot de peri-

Figuur. Loonstijging en gemiddelde uitkeringen, 1985 - 1990



Tabel 6. Koopkrachtoverzicht 1986 - 1990 a)

	Basisprojectie	Regeerakkoord
	(gemiddelde procentuele mutaties per jaar)	
Minima	0,5	0
Modale werknemer bedrijven	0,5	0,5
Modale ambtenaar	0,5	0 à 0,5
2 x modaal bedrijven	0,5 à 1	0,5

a) Exclusief incidenteel.

ode 1980 - 1985 wordt in de komende periode de groei van de sociale-verzekeringuitgaven beperkt door de volumeontwikkeling.

In de uitkomst wordt voldaan aan het behoud van koopkracht voor de minima (zie tabel 6). Overigens blijkt dat gecumuleerd over vier jaar de achterstand van de minima ten opzichte van de modale werknemer (exclusief incidenteel) oploopt tot 2%. Ter illustratie moge de figuur dienen, die de relatieve prijsontwikkeling van de uitkeringen ten opzichte van de loonstijging voor de periode 1985 - 1990 aangeeft.

Het regeerakkoord noemt het verkleinen van het bruto-netto traject door het verlagen van de belasting- en premiedruk een belangrijk instrument bij adv. In hoeverre het beleid daartoe bijdraagt blijkt uit tabel 7.

In de basisprojectie ligt een vergroting besloten van de 'wig', de belasting- en premiedruk in termen van loonkosten. Het beleid zorgt voor een verkleining van deze wig tot onder het niveau van 1985, met name voor de inkomens onder de maximum premieinkomensgrenzen. Vooral de werkloosheids- en ziekenfondspremie dragen hieraan bij, hetgeen gezien de beleidsintenties niet verwonderlijk is. Combinatie van tabel 6 en 7 leert dat bij voorbeeld de modale werknemer het inleveren van loon ten behoeve van arbeidsduurverkortings volledig ziet gecompenseerd in een daling van de belasting- en premiedruk. Zowel adv als de ombuigingen leiden tot een lagere collectieve druk. In de uiteindelijke uitkomsten wordt niettemin een stabilisatie van de collectieve druk bereikt door verhogingen van de indirecte belastingen en de winstbelastingen. Hiermee kan ook worden voldaan aan de doelstelling ten aanzien van het financieringsstekort.

De sociale verzekeringen in 1987

In 1987 wordt een aanvang gemaakt met het in de vorige paragraaf beschreven beleid. In de *Miljoenennota 1987*, de *Macro-Economische Verkenningen 1987* en de *Financiële nota sociale zekerheid 1987* wordt uitgebreid ingegaan op de beleidswijzigingen die voor dat jaar worden overwogen. Op het terrein van de sociale zekerheid betreft dit vooral het bevroren van de uitkeringen per 1 januari en 1 juli van het volgend jaar en de ombuigingen in de volksgezondheid. In tabel 8 wordt een volledig overzicht gegeven van de voorgenomen maatregelen.

De ombuigingen van f. 1,8 mrd. vormen een onderdeel van het pakket van tekortbepalende maatregelen van f. 12,2 mrd. dat het kabinet voor het komende jaar heeft voorgesteld. De omvang van dit pakket is vooral het gevolg van de inzakkende aardgasopbrengst in het volgende jaar met f. 12,8 mrd. Dit pakket is dus niet voldoende om deze terugval te compenseren, te meer daar de ombuigingen in de sociale uitkeringen en de volksgezondheid slechts een beperkte doorwerking op het overheidsbudget hebben. Uit tabel 8 blijkt dat van de ombuigingen in de sociale zekerheid slechts f. 0,2 mrd. direct ten goede komt aan de rijksbegroting. Om toch enige budgettaire verlichting te bereiken wordt voorgesteld om de premies die het rijk voor zijn rekening neemt als gevolg van oninbaarheid en kwijtschelding van verschuldigde premies, voortaan voor rekening van de fondsen te laten komen. Dit bedrag van ongeveer

Tabel 7. De verhouding tussen netto inkomens, bruto inkomens en loonkosten voor werknemers in de marktsector a)

	Minimum			Modaal			2 x modaal			4 x modaal		
	1985	1990		1985	1990		1985	1990		1985	1990	
		basis-projectie	regeer-akkoord		basis-projectie	regeer-akkoord		basis-projectie	regeer-akkoord		basis-projectie	regeer-akkoord
Loonkosten	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bruto	80,1	79,5	80,1	80,5	79,7	80,3	85,5	85,2	85,7	92,2	92,0	92,3
Netto	59,1	58,2	59,9	51,8	51,0	52,4	50,6	50,7	51,6	44,7	44,2	44,8
Wig	40,9	41,8	40,1	48,2	49,0	47,6	49,4	49,3	48,4	55,3	55,8	55,2
Marginale druk	47,3	44,8	44,2	59,1	57,2	56,6	52,0	52,0	52,0	70,0	70,0	70,0

a) 1985: cijfers MEV 1986.

Tabel 8. Ombuiging in de sociale zekerheid in 1987, in mln. gld.

Sociale uitkeringen	
- bevroezing	1.075
- verzwaren bewijslast	125
Totaal	1.200
wv. via fondsen	1.000
Volksgezondheid	
- financieringsberschuiving	300
- uitgavenbeperking	300
Totaal	600
wv. via fondsen	600
Totaal sociale zekerheid	1.800
wv. via fondsen	1.600

Tabel 9. Vermogenspositie van de sociale fondsen, 1986 en 1987

	1986			1987		
	vermogen	norm	verschil	vermogen	norm	verschil
Werkloosheidsfondsen	4,1	0,4	3,7	3,5	0,6	2,9
Ziekengeldkassen	2,8	2,2	0,6	2,2	2,2	0,0
Demografische fondsen	5,8	5,5	0,3	5,2	5,7	-0,5
Ziektenfondsverzekeringen	-0,7	0,8	-1,5	0,3	0,9	-0,6
Arbeidsongeschiktheidsfondsen	3,7	4,0	-0,3	3,3	4,1	-0,8
Totaal	15,7	13,0	2,7	14,5	13,5	1,0

f. 250 mln. moet dan met ingang van 1987 door verhoging van premies worden opgebracht. De aldus resterende netto uitgavenverlaging van f. 1,35 mrd. leidt niet tot een lager financieringstekort, maar tot een lagere collectieve druk door de lagere premies en dus tot een hoger vrij besteedbaar inkomen van actieven ten koste van niet-actieven.

Afgezien van uitgavenbeperkende maatregelen wordt het verloop van de uitgaven in 1987 voornamelijk bepaald door endogene volumeontwikkelingen en de stelselherziening die 1 januari 1987 wordt beoogd in te gaan. De opheffing van het vrijwillige ziekenfonds per 1 april 1986 en de vervanging van kinderbijslaguitkeringen voor jongeren van 18 jaar en ouder door studiebeurzen per 1 oktober van dit jaar hebben een matigend effect op de jaar-op-jaar mutatie van de uitgaven, uiteraard in de volumesfeer. Per saldo stijgen de uitkeringen van de sociale-verzekeringfondsen met ¾%, ongeveer f. 600 mln. Afgezien van de werkloosheidsuitkeringen dalen de uitgaven met f. 100 mln. Overigens is een deel van deze stijging te verklaren uit de nog te beschrijven afschaffing van de vereveningssysteem.

De voornemens voor de premiestelling in 1987 worden voor een belangrijk deel bepaald door de verwachte ontwikkeling van de koopkracht in 1987 en de nagestreefde lastenverlichting voor het bedrijfsleven, uiteraard tegen de achtergrond van de geraamde uitgaven en de aanwezige vermogens. De in de MEV 1987 vermelde premiepercentages impliceren een daling van de premies voor werknemers in termen van bruto loon met 0,4 procent-punt. voor werkgevers nemen de sociale lasten af met 0,75 procent-punt van het bruto loon, wat overeenkomt met een lastenverlichting van ca. f. 1 mrd. De macro-premiedruk blijft met 22,0 procent-punt gelijk. De op het eerste gezicht merkwaaardige inconsistentie tussen de daling van de micro premiepercentages en het gelijkblijven van de macro-premiedruk kan worden verklaard uit het verder doorvoeren van premieheffing over uitkeringen. Met ingang van 1987 wordt de vereveningssysteem voor de WAO afgeschaft. Deze systematiek houdt in dat de bruto uitkering wordt gekort met de wijzigingen in de premies voor de werknemersverzekeringen voor zover die niet worden geheven bij WAO-uitkeringen. De betreffende premies zijn

de WW-, de WAO- en de ZW-premies. Vanuit de verzekeringsgedachte die ten grondslag ligt aan de sociale verzekeringen is het onjuist om premies te heffen voor risico's waar men niet meer tegen verzekerd kan zijn of uit hoofde waarvan men reeds een uitkering krijgt. Niettemin wordt ook over WAO-uitkeringen met ingang van 1 januari 1987 premie geheven, terwijl tegelijkertijd de bruto uitkeringen worden verhoogd omdat de vereveningskorting vervalt. De hierdoor stijgende lasten worden door de premieheffing gecompenseerd, zij het dat tussen fondsen additionele geldstromen gaan ontstaan. Per saldo stijgen de uitkeringslasten en de corresponderende premie-inkomsten 0,2% van het nni als gevolg van het vervallen van de verevening. Optisch stijgt de collectieve druk dus met 0,2 procent-punt.

De premiestelling en de geraamde uitgavenontwikkeling leiden tot een exploitatietekort van de sociale fondsen gezamenlijk van f. 0,9 mrd. Dit exploitatietekort dient in samenhang te worden gezien met de ruime vermogenspositie van de sociale fondsen ultimo 1988. De vermogenspositie geeft aan hoeveel reserves de fondsen hebben opgespaard boven het gewenste vermogen. Dit zogenaamde normvermogen wordt bepaald aan de hand van het saldo van crediteuren en debiteuren en het verloop van de kaspositie van de fondsen gedurende het jaar en is dus een functie van het uitgavniveau. Volgens tabel 9 bestaat ultimo 1986 nog steeds een ruime vermogenspositie, overigens meer dan volledig gelocaliseerd bij de werkloosheidsfondsen. Bij de demografische fondsen (AOW, AWW en AKW) wordt sterk ingeteerd op het vermogen, zodat ultimo 1987 een tekort ontstaat. Bij de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen wordt de vermogenspositie nog sterker negatief dan deze ultimo 1986 al wordt geraamd. Overigens dienen deze tekorten, met het overschot bij de werkloosheidsfondsen, in samenhang te worden gezien met de verwachte uitgavenontwikkeling na 1987. Als gevolg van de stelselherziening zullen de werkloosheidslasten verder oplopen, terwijl het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen kan achterblijven. Op de daarmee corresponderende premiestijging respectievelijk daling wordt door de betreffende premiestelling in 1987 geanticipeerd.

Het exploitatietekort in 1987 duidt op een te lage pre-

miestelling in vergelijking met de lasten. Na 1987 dienen de premies dus, nog versterkt door de toenemende lasten, te worden verhoogd waarbij dan het vermogenoverschot ultimo 1987 kan worden gebruikt om de premiestijging geleidelijk te laten verlopen. Overigens kan de premiestijging beperkt zijn 1). Voorwaarde daarbij is dan wel dat de voorgenomen ombuigingen in de ziektekostenverzekeringen worden geëffectueerd. De ramingen voor 1987 in de *MEV 1987* en de ramingen bij het regeerakkoord over de gehele kabinetsperiode vertonen een consistente samenhang. De koopkrachtstijging op grond van premie mutaties in de jaren na 1987 wordt gemiddeld nihil. Benadrukt zij daarbij dat een minder gunstige werkloosheidsontwikkeling en een andere uitkomst van het voorgenomen beleid in de sfeer van de fraudebestrijding de geraamde lastenontwikkeling, en daarmee de premie mutaties, niet onverlet laten.

Additioneel beleid na 1987

In de ramingen voor het regeerakkoord is afgezien van implementatie van een aantal wijzigingsvoorstellen die onlangs zijn gedaan of die nog in discussie zijn. Deze betreffen de voorstellen van de commissie-Oort inzake vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelastingen en de fiscalisering van sociale verzekeringspremies. De commissie-Oort kwam dit voorjaar met voorstellen ter vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting 2). Afgezien van voorstellen van deze commissie die voor de sociale verzekeringen minder van belang zijn, maar voor het merendeel positief moeten worden beoordeeld, is het rapport gewijd aan de integratie van de premies voor de volksverzekeringen met de loon- en inkomstenbelasting, waarbij de afschaffing van de opslagpremies die werkgevers verschuldigd zijn gepaard gaat met een corresponderende verhoging van het bruto loon. De integratie van de premies AOW/AWW die premieplichtigen behoren af te dragen met de loon- en inkomstenbelasting is een relatief eenvoudige operatie. In een CPB-studie 3) werd reeds geconcludeerd dat zonder substantiële koopkrachteffecten met een systeem van vier schijven en onder het laten vervallen van de AOW/AWW-premies globaal dezelfde budgettaire opbrengst kan worden bereikt als die van de loon- en inkomstenbelasting en de premies AOW/AWW gezamenlijk. Het systeem van belasting- en premieheffing zou hierdoor aan eenvoud kunnen winnen.

Het tweede deel van de voorstellen van de commissie-Oort betreft het afschaffen van de opslagpremies, in casu de premie AAW, AWBZ en AKW. Deze zouden conform de voorstellen van de commissie moeten worden bekostigd uit een verhoging van de loon- en inkomstenbelasting onder verhoging van de bruto lonen. Het verschil tussen loonkosten en bruto loon wordt dan kleiner, terwijl het bruto-netto traject wordt opgerekt. De verlenging van het bruto-netto traject lijkt niet in overeenstemming met de intenties van het regeerakkoord waarin men juist zegt te streven naar het verkleinen van de afstand tussen bruto en netto inkomen. Afgezien hiervan staat de door de commissie voorgestelde operatie haaks op een andere ontwikkeling in het denken over de financiering van de sociale verzekeringen. In het voetspoor van Douben 4) wordt al een aantal jaren een discussie gevoerd over alternatieve heffingsgrondslagen voor de sociale zekerheid. In het recente advies voor de middellange termijn geeft de SER 5) aan in meerderheid wel te voelen voor een vervanging van de opslagpremies door financiering uit een andere bron. Dit met het oogmerk de relatieve factorkosten zodanig te beïnvloeden dat arbeid goedkoper wordt ten opzichte van de overige productiefactoren. In dit advies wordt niet de loon- en inkomstenbelasting als financieringsbron gezien, maar wordt gedacht aan een heffing op toegevoegde waarde dan wel een opslag op de BTW.

In een recente studie 6) heeft het CPB de gevolgen onderzocht van een vervanging van de opslagpremies door een heffing op de netto toegevoegde waarde. De problematiek blijkt complex door het ontbreken van een in fiscale

zin operationeel begrip van de netto toegevoegde waarde. Daarom is een alternatieve heffingsgrondslag die aansluit bij de bestaande belastingpraktijk meer aan te bevelen. Afgezien daarvan geeft het gehanteerde bedrijfstakkenmodel gunstige uitkomsten voor de werkgelegenheid. De conclusie die hieruit te trekken valt is dan ook dat implementatie van de voorstellen van de commissie-Oort die betrekking hebben op de opslagpremies voldoet aan het criterium van meer eenvoud in de premie- en belastingheffing, maar de kansen onbenut dreigt te laten om door een lagere heffing op de loonsom de loonkosten te matigen en zo de werkgelegenheid positief te beïnvloeden.

Besluit

In de afgelopen 25 jaar zijn de uitgaven van de sociale verzekeringsfondsen als percentage van het nationale inkomen bijna verdrievoudigd. In de recente jaren is deze ontwikkeling op grond van economisch-politieke overwegingen door ombuigingen tegengegaan. Daarbij werd niet zozeer de volumegroei beperkt maar vooral door ingrepen in de wettelijke indexeringen en door verlaging van uitkeringspercentages de gemiddelde uitkering verlaagd. Ook voor de komende jaren wordt een ombuigingsbeleid voorgestaan. In dit artikel werd een schets gegeven van de beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet op sociaal-economisch gebied en vooral op het terrein van de sociale verzekeringen. Uit de uitkomsten blijkt in tegenstelling tot voorgaande jaren de volume-ontwikkeling achter te blijven en de prijsontwikkeling uit te lopen op die van het nationale inkomen. Dit hangt samen met de zeer lage nominale ontwikkeling, zodat bevrozing van de uitkeringen slechts tot een geringe achterstand van de uitkeringen ten opzichte van de lonen leidt. Bovendien gaat de volumegroei van het nationale inkomen gepaard met een relatief gunstige werkloosheidsontwikkeling, ook al omdat het voorgenomen beleidspakket een verdere verlaging van het aantal werklozen veronderstelt.

De onlangs bekend geworden maatregelen in de sociale verzekeringen voor het jaar 1987 beslaan reeds een groot gedeelte van het pakket dat ten grondslag ligt aan het regeerakkoord. De door het kabinet beoogde premiestelling is ook in lijn met de later nog te effectueren maatregelen in de ziektekosten en de verwachte uitkeringslasten op grond van de stelselherziening die per 1 januari 1987 zal ingaan. Voor de jaren na 1987 is koopkrachtverbetering op grond van premie mutaties onwaarschijnlijk omdat zij voor 1987 al op een laag niveau zijn vastgesteld. Dit uiteraard in het licht van de beleidsveronderstellingen van het regeerakkoord. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de werkgeverslasten. Een andere invulling van de ombuigingsmaatregelen na 1987 of een additioneel beleid na dat jaar zou uiteraard wel tot een andere premiestelling kunnen leiden.

E.A. Bolhuis
W.M.P. van Tol

1) In de *Financiële nota sociale zekerheid 1987* wordt een daling van de premiepercentages na 1987 gepresenteerd. Daarbij wordt echter uitgegaan van een andere premiemethodiek bij de wachtgeldfondsen dan tot nu toe gebruikelijk is en wordt de in het regeerakkoord beoogde fraudebestrijding aangewend voor premieverlaging in plaats van een deel ten goede te laten komen aan het financieringsstekort.

2) *Zicht op eenvoud*, Rapport van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en inkomstenbelasting, Den Haag, mei 1986.

3) *Integratie premieheffing en inkomstenbelasting*, CPB-werkdocument nr. 8, mei 1986.

4) N.H. Douben, *Sociale zekerheid: kiezen en delen, Openbare Uitgaven*, 1977, nr. 2, blz. 60-68.

5) Sociaal-Economische Raad, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1986 - 1990*, Den Haag, juni 1986, blz. 71 - 72.

6) *Effecten op de werkgelegenheid door verandering van de heffingsgrondslag voor sociale verzekeringspremies*, CPB-werkdocument nr. 11, oktober 1986.