

# De vaststelling van sociale premies

Jaarlijks stellen de besturen van het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof), het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAf), het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) de premies vast voor de onder hen ressorterende sociale verzekeringen.

Tot vorig jaar gingen de besturen telkens in het late najaar, na de derde dinsdag in september, tot premievaststelling voor de verschillende sociale verzekeringen (AAW, WAO en WW, AOW, AWW en AKW) over. In deze gang van zaken is met ingang van 1987 verandering gekomen. In navolging van een advies van de Stichting van de Arbeid hebben de fondsbesturen de premievaststelling naar juni verschoven 1).

De fondsbesturen hebben de premievaststelling vervroegd omdat ze weinig gelukkig zijn met het gegeven dat de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de vastgestelde premies vaak niet goedkeurt. Met de vervroeging van het tijdstip van premievaststelling hopen de fondsbesturen te bereiken dat de staatssecretaris bij zijn uiteindelijke premiebesluit meer gewicht zal toekennen aan de door de fondsen vastgestelde premie.

De staatssecretaris zal naar verwachting de premies voor 1988 in de loop van oktober definitief vaststellen. Uit de *Miljoenennota 1988* kan evenwel worden afgeleid, dat het kabinet voornemens is om ook dit jaar af te wijken van de besluiten van de fondsbesturen. Derhalve kan worden geconcludeerd dat het effect van de vervroeging van de premievaststelling beperkt is.

In dit artikel wordt de rol van de verschillende instanties bij de vaststelling van de sociale premies geanalyseerd. Op grond van deze analyse wordt geconcludeerd dat de positie van de sociale fondsen bij de premievaststelling wordt gekenmerkt door een zekere tweeslachtigheid. Ten slotte worden twee mogelijkheden aangegeven die kunnen leiden tot een consistentere rol van de fondsbesturen.

## De procedure

Op grond van hun wettelijke taak stellen de fondsbesturen ieder jaar de premie vast. Deze premievaststelling wordt gebaseerd op de door de secretariaten van de fondsen berekende calculatiepremie (de premie die nodig is

om de vermogenspositie constant te houden). Daarnaast wordt rekening gehouden met de gewenste mutatie in de vermogenspositie. De fondsbesturen streven er daarbij naar om, binnen de mogelijkheden van een omslagstelsel, te komen tot een zo evenwichtig mogelijk premieverloop en een verantwoorde reserve-omvang.

Nadat de staatssecretaris kennis heeft genomen van de besluiten van de fondsbesturen en van de conclusies van de SVR, die de besluiten van de fondsen aan een toetsing op hoofdpunten onderwerpt, volgt uiteindelijk de definitieve besluitvorming. De staatssecretaris keurt de premiebesluiten van de fondsbesturen goed of hij vernietigt de besluiten en stelt een ander premiepercentage vast. De laatste zeven jaar heeft de bewindsman de besluiten van de besturen van de arbeidsongeschiktheidsfondsen en het Algemeen Werkloosheidsfonds steeds naast zich neergelegd. Ook bij de demografische verzekeringen (AOW, AKW en AWW) kunnen regelmatig afwijkingen worden geconstateerd.

## Redenen

Uit de toelichting die de staatssecretaris geeft bij zijn besluit om zijn goedkeuring aan de door de fondsbesturen vastgestelde premie te onthouden, kan worden afgeleid dat hieraan drie hoofdoorzaken ten grondslag liggen.

In de eerste plaats wijken de inzichten van het Ministerie omtrent de ontwikkeling van de verschillende verzekeringen soms af van die van de besturen van de fondsen. In de praktijk blijkt evenwel dat die verschillen inzicht meestal beperkt zijn. Beide partijen gaan namelijk uit van dezelfde CPB-projecties, terwijl bovendien vooraf gewoonlijk overleg plaatsvindt over de te hanteren uitgangspunten.

Een tweede reden voor de staatssecretaris om af te wijken van het advies van de fondsbesturen is dat hij afwijkende veronderstellingen hanteert ten aanzien van het wettelijke kader van de verzekeringen. De staatssecretaris laat zich bij de premievaststelling onder meer leiden door voorgenomen beleidsmaatregelen die invloed hebben op de financiële positie van de fondsen. De fondsbesturen gaan daarentegen uit van ongewijzigd beleid. Dat wil zeggen dat bij de premievaststelling voor het volgende jaar wordt uitgegaan van de op het moment van vaststelling

vigerende wetgeving, alsmede van eventuele wijzigingen die het parlement al hebben gepasseerd. Deze gedragslijn vloeit voort uit de taken en bevoegdheden van de fondsen, c.q. de interpretatie die daaraan door de fondsbesturen wordt gegeven. Hierbij ligt de nadruk op het technische karakter van de taken en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden. Volgens deze taakopvatting dienen de fondsbesturen zich beleidsneutraal op te stellen.

Een derde reden waarom de staatssecretaris veelal zijn goedkeuring aan de premiebesluiten van de fondsbesturen onthoudt, is dat hij niet alleen rekening houdt met financieringsaspecten van de sociale verzekeringen, maar ook met macro-economische en inkomenspolitieke argumenten. Zo wordt bij voorbeeld voor 1987 een lagere WW-premie vastgesteld, omdat „met het oog op de koopkrachtontwikkeling van gezinnen en de lastenontwikkeling voor de werkgevers een lagere premie past in het door het kabinet voorgestane beleid” 2).

Ons inziens dient de nodige voorzichtigheid te worden betracht bij het hanteren van sociale premies als macro-economisch en inkomenspolitiek instrument. Bij de vaststelling van de premie kan worden geanticipeerd op de verwachte lastenontwikkeling van een fonds in latere jaren. Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan een evenwichtig premieverloop. Al te grote afwijkingen van de uit financieringsoogpunt noodzakelijke premie die niet op dergelijke verwachtingen zijn gebaseerd, moeten later worden gecompenseerd ook wanneer dit uit een oogpunt van inkomenspolitiek minder gewenst is.

## Premieervroeging

Omdat de staatssecretaris vooral de laatste jaren met zijn premiebesluiten nogal sterk is afgeweken van de door de fondsbesturen vastgestelde premies, is bij laatstgenoemden de onvrede over de gevolgde procedure gegroeid. Om de besluitvorming binnen de fondsbesturen meer recht te doen, is daarom begin 1987 besloten de premievaststelling te vervroegen.

Het initiatief hiertoe is uitgegaan van de Stichting van de Arbeid, die in het najaar van 1986 gepleit heeft voor een vervroeging van het tijdstip van de jaarlijkse vaststelling van de sociale premies door de fondsbesturen. De Stichting baseert zich hierbij op het uitgangspunt dat de besturen van de sociale fondsen verantwoordelijk moeten zijn voor de vaststelling van de pre-

1) Ook de Ziekenfondsraad heeft zijn advies ten aanzien van de hoogte van de premies ZFW en AWBZ naar het voorjaar verplaatst.  
2) Besluit vaststelling premiepercentage AWF per 1 januari 1987, Den Haag, 2 december 1986, nr. SZ/FEV/86/10109, (St. Cr. 236).

mies. Deze verantwoordelijkheid zou beter kunnen worden gerealiseerd indien de besturen op een zo vroeg mogelijk tijdstip tot premievaststelling overgaan, omdat het dan mogelijk is het politieke besluitvormingsproces rond de rijksbegroting in relatie tot de sociale premies te beïnvloeden.

Het bovenstaande suggereert dat het eigen premiebeleid van de staatssecretaris in belangrijke mate is terug te voeren tot een ongunstige timing van de besluitvorming van de fondsbesturen. In de vorige paragraaf is echter geconstateerd dat de staatssecretaris zich niet laat leiden door louter financieringstechnische motieven. Ook macro-economische, inkomenspolitieke en beleidsmatige argumenten spelen bij de premievaststelling een rol. Derhalve behoeft het geen verwondering te wekken dat het kabinet, ondanks de vervroeging van de premievaststelling door de fondsbesturen, vasthoudt aan een eigen premiebeleid.

## Een consistente rol voor de fondsen

Op basis van het voorafgaande kan worden geconcludeerd dat de huidige situatie met betrekking tot de vaststelling van de sociale-verzekeringspremies wordt gekenmerkt door een zekere tweeslachtigheid. Enerzijds hebben de fondsbesturen de formele plicht opgelegd gekregen om jaarlijks de premie vast te stellen. Anderzijds ligt de bevoegdheid met betrekking tot regelgeving vrijwel uitsluitend bij de staatssecretaris.

Bovendien geldt dat premievaststelling door de sociale fondsen moeilijk verenigbaar is met het feit dat het kabinet de sociale premies hanteert als instrument voor het realiseren van macro-economische- en inkomenspolitieke doelen.

Om aan deze dualistische situatie te ontkomen verdient het aanbeveling te komen tot een principiële keuze ten aanzien van de eindverantwoordelijkheid van de premievaststelling. Te denken valt aan twee mogelijkheden.

In de eerste plaats kan worden gedacht aan de mogelijkheid dat de overheid de verantwoordelijkheid voor de sociale verzekeringen grotendeels overdraagt aan de sociale partners. Hier zou bij voorbeeld aansluiting kunnen worden gezocht bij een voorstel van het CNV, waarin ideeën worden aangedragen om te komen tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers inzake de werknemersverzekeringen <sup>3)</sup>. Een gedachte in deze richting is ook naar voren gekomen in het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers. Daarin staat dat „de overheid zo spoedig mogelijk met de sociale partners afspraken zal maken inzake de overdracht van de werknemersverzekeringen” <sup>4)</sup>. De fondsbesturen krijgen dan vergaande

regelgevende bevoegdheden. In de wetgeving wordt het kader aangegeven waarbinnen de fondsbesturen moeten opereren. Bij de premievaststelling kunnen de fondsbesturen dan aansluiten bij eventuele, door hen zelf geïnitieerde, wijzigingen in de regelgeving. Dit model komt derhalve tegemoet aan één van de oorzaken die leiden tot een afwijkende premiestelling door de staatssecretaris. Immers, het thans door de fondsen gehanteerde onderscheid tussen gewijzigd en ongewijzigd beleid is in deze optie niet meer relevant. Het overdragen van de eindverantwoordelijkheid met betrekking tot de premievaststelling naar werkgevers en werknemers betekent dat het kabinet moet afzien van het hanteren van de premievaststelling als instrument voor macro-economische en inkomenspolitiek.

In de tweede plaats is het mogelijk de formele bevoegdheid om de premies vast te stellen over te dragen aan het kabinet. De fondsbesturen houden dan slechts een adviserende bevoegdheid. Denkbaar is dat de fondsbesturen in het voorjaar een premie-advies uitbrengen, onderbouwd door een prognose ten aanzien van de financiële positie van het fonds in het komende jaar. Op deze wijze wordt de thans bestaande onduidelijkheid in de positie van de fondsbesturen opgeheven. Het door de fondsen uitgebrachte premie-advies kan zo een strikt technisch karakter krijgen. Meer dan thans het geval is, kan dan aandacht worden besteed aan het doorrekenen van de consequenties van alternatieve veronderstellingen en voorgenomen beleidsmaatregelen. Tevens kunnen in het premie-advies ramingen worden opgenomen van de lastenontwikkeling van de verzekering op middellange ter-

mijn. Het inzicht dat door deze raming wordt verkregen kan bijdragen tot een stabielere premieverloop. Het bovenstaande hoeft niet te betekenen dat de maatschappelijke organisaties minder invloed zullen kunnen uitoefenen op het premiebeleid van het kabinet. Ingeval de fondsbesturen tijdig hun premieadvies uitbrengen kunnen deze adviezen in het overleg tussen het kabinet en de sociale partners in de Stichting van de Arbeid worden ingebracht. In dit overleg kunnen dan zowel financieringstechnische als macro-economische en inkomenspolitieke aspecten van het premiebeleid expliciet worden meegenomen.

In beide alternatieven komt er een einde aan de huidige ambivalente situatie bij de vaststelling van de sociale verzekeringspremies. Hoewel de formele bevoegdheden van de maatschappelijke organisaties in de gekozen opties duidelijk uiteenlopen, kan toch worden geconcludeerd dat de uiteindelijke invloed van deze organisaties op het te voeren premiebeleid in beide gevallen ten opzichte van de huidige situatie een versterking kan ondergaan.

**Marian Boonk  
Joop Diepenhorst  
Saam de Mooy**

De auteurs zijn werkzaam op de afdeling Sociaal-Economische Aangelegenheden van de Sociale Verzekeringsraad. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel.

3) Christelijk Nationaal Vakverbond, *Discussienota vakbeweging en werknemersverzekeringen*, 1985.

4) *Regeerakkoord van het tweede kabinet-Lubbers*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1986.