



Financiering van de sociale zekerheid; enige kwantitatieve aspecten

DRS. P. KAVELAARS

Inleiding

Het stelsel van sociale zekerheid staat onder druk, met name ten gevolge van de economische recessie. Verbazingwekkend is dat allerminst, wanneer – zoals onder andere in Nederland – de financiering in hoofdzaak geschiedt via een omslagstelsel („pay-as-you-go financing”). Immers, op het moment dat, ten tijde van een economische inzinking, het beroep op het stelsel toeneemt (de uitkeringskant komt onder druk te staan), zal veelal eveneens het draagvlak voor de financiering worden aangetast. Een groter beroep op het stelsel gaat derhalve gepaard met een smallere financieringsbasis, hetgeen impliceert dat of wel het uitkeringsniveau moet worden verlaagd, dan wel de premies moeten bijgesteld, dan wel de financiering mede via een andere weg (algemene middelen) dient te geschieden. In het hiernavolgende blijft de uitkeringskant buiten beschouwing; we richten ons op de financieringszijde.

In het „pay-as-you-go”-systeem worden de uitkeringen gefinancierd uit de lopende inkomsten. Deze lopende inkomsten zijn opgebouwd uit premies ten laste van werkgevers enerzijds en werknemers anderzijds, terwijl daarnaast de overheid veelal nog een bijdrage levert die wordt gefinancierd uit de algemene middelen (belastingen). Per saldo drukken de premies en belastingen gezamenlijk toch steeds op de inkomensgenieters. Dit geldt niet alleen macro-economisch, doch ook micro-economisch en met name voor de volksverzekeringen. Albrechtse heeft in *ESB* van 28 maart 1984 aan deze en andere economische aspecten aandacht besteed 1); zijn belangrijkste conclusie is dat de economische effecten van de premieheffing sociale verzekeringen nog onduidelijk zijn. Een nauwere band tussen premieheffing en inkomstenbelastingheffing (door fiscalisering van de premies) is, althans vanuit een economisch gezichtspunt, nog niet duidelijk te beoordelen.

In het hierna volgende zullen met name kwantitatieve aspecten aan de orde worden gesteld die samenhangen met een integratie of coördinatie van premieheffing en belastingheffing. Eerst volgt een summier

overzicht van de positief-rechtelijke samenhang tussen de premieheffing volksverzekeringen enerzijds en de inkomstenbelasting anderzijds 2). Vervolgens zal aandacht worden geschonken aan de kwantitatieve plaats van het sociale stelsel in samenhang met het belastingstelsel, waarbij eerst de Nederlandse situatie wordt geschetst, daarna een internationale vergelijking wordt gemaakt, en ten slotte wordt stil gestaan bij enkele Amerikaanse voorspellingen die betrekking hebben op de toekomstige kwantitatieve ontwikkelingen in de sociale zekerheid en die nopen tot een herbezinning op de financieringswijze.

Premieheffing volksverzekeringen en de heffing van inkomstenbelasting

De samenhang tussen het belastingsysteem en de premieheffing is recent uitdrukkelijk voor het voetlicht getreden bij de individualisering van de premieheffing volksverzekeringen die op 1 januari jongstleden van kracht is geworden 3). Door deze individualisering kon zich in de sfeer van de AAW, AKW, en AWBZ een structurele verhoging voordoen van de premielast. Voor de niet-ondernemers werd een overgangsmaatregel getroffen, waardoor in de eerste 3 jaar deze hogere premiedruk gedeeltelijk is gemitigeerd. Voor de ondernemers is evenwel in de sfeer van de inkomstenbelasting verlichting gegeven, namelijk door een verhoging van de zelfstandigenaftrek (een aftrekpost op het inkomen, die afneemt naarmate het inkomen toeneemt) 4).

Ook op een meer micro-niveau blijkt er een nauwe relatie te zijn tussen het stelsel van sociale zekerheid en het belastingstelsel, althans wanneer men zich beperkt tot de premieheffing volksverzekeringen. De financiering van de werknemersverzekeringen en de sociale voorzieningen loopt niet langs vergelijkbare wegen, vandaar dat die buiten beschouwing blijven 5). De premieheffing volksverzekeringen (AOW, AWW, AAW, AKW en AWBZ) sluit op een aantal punten nauw aan bij de heffing van loon- en inkomstenbelasting 6). Globaal zijn dat de volgende:

1. *subject*. Voor de volksverzekeringen is de premieplichtige heffingssubject. Het begrip premieplichtige is gekoppeld aan het begrip verzekerde. Op enkele uitzonderingen na is het begrip verzekerde identiek aan het begrip belastingplichtige voor de inkomstenbelasting;
2. *object*. Het premie-inkomen fungeert als heffingsgrondslag voor de volksverzekeringen. Op een drietal ondergeschikte inkomensbestanddelen na is het identiek aan het belastbare inkomen;
3. *heffingssysteem*. Het heffingssysteem voor de premieheffing is op een kleine uitzondering na identiek aan dat voor de loon- en inkomstenbelasting; beide worden in hoofdzaak geheven bij wege van aanslag en bij wege van afdracht op aangifte;
4. *uitvoering*. Voor beide ligt de uitvoering in handen van de belastingdienst;
5. *beroepsgang*. De beroepsgang voor de premieheffing sluit in overwegende mate aan bij de fiscale beroepsgang. Betreft het geschil zowel de inkomstenbelasting als de premieheffing dan wordt slechts één procedure gevoerd namelijk in de belastingheffing;
6. *lastendruk*. Doordat beide systemen in hoofdlijnen vrijwel identiek zijn leidt dat ertoe dat (ook) op micro-niveau veelal geen onderscheid wordt gemaakt tussen de belasting- en premiedruk doch dat ze gezamenlijk worden beoordeeld.

Uitgaven voor sociale zekerheid

Het beslag dat de uitgaven voor de sociale zekerheid op de beschikbare middelen legt is door de tijd heen geleidelijk toegenomen. Aanvankelijk werd die ontwikkeling vooral veroorzaakt door de wenselijkheid van een zo compleet mogelijk pakket van sociale tegemoetkomingen, hetgeen resulteerde in een breed scala van voorzieningen die ieder op de een of andere wijze moesten worden gefinancierd. Met de invoering van de AAW in 1976 was het sociaal-zeker-

1) D.A. Albrechtse, Fiscalisering van sociale premies, *ESB*, 28 maart 1984, blz. 308-310.

2) Zie voor een uitgebreider overzicht o.a.: L.G.M. Stevens, Premieheffing volksverzekeringen: wat is dat voor belasting?, *Naamloze Venootschap*, september/oktober 1984, blz. 185-191.

3) Wet van 6 december 1984, Stb. 622; wetsvoorstel 18 625.

4) Voor een uitgebreider, meer technisch commentaar wordt verwezen naar: H.C. van den Heuvel en J.C. de Zeeuw, Individualisering premieheffing volksverzekeringen, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 20 december 1984, blz. 1637-1660.

5) In de door het FNV uitgebrachte nota *Financieringsgrondslag voor de sociale zekerheid*, augustus 1984, wordt b.v. aandacht besteed aan de werknemersverzekeringen.

6) Voor de premieheffing AAW, AKW en AWBZ gelden deze overeenkomsten in mindere mate. Het navolgende is voor deze drie volksverzekeringen dan ook niet onverkort van toepassing.

Tabel 1. Uitgavenontwikkeling van de sociale zekerheid, in mln. gld. a)

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982	1983
Verzekeringen b)	976	1.739	3.491	8.183	17.488	41.718	73.397	78.419	83.549	84.469
Voorzieningen c)	220	351	480	703	1.574	7.234	11.517	14.210	18.443	21.987
Totaal	1.196	2.090	3.971	8.886	19.062	48.952	84.914	92.629	101.992	106.456
In procenten van het netto nationale inkomen	7,0	7,6	10,3	9,2	18,1	25,9	28,0	29,3	31,0	31,6

a) Exclusief pensioenregelingen en regelingen voor overheidspersoneel.

b) Onder de sociale verzekeringen vallen de uitgaven i.v.m. ouderdom, nabestaanden, kinderen, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, loonderving door ziekte en ziektekosten.

c) Hieronder vallen (complementaire) uitgaven i.v.m. ouderdom, kinderen, werkloosheid, sociale werkvoorzieningen, bijstand (exclusief RWW), BKR, gezinshulp enz. en uitkeringen t.g.v. oorlogshandelingen.

heidsstelsel na 75 jaar 7) in feite 8) compleet.

Tegelijkertijd met de voltooiing van het gebouw van de sociale zekerheid, leidde een andere factor — de economische recessie en het daaruit voortvloeiende toenemend beroep op de sociale voorzieningen — ertoe dat aan de groei van de sociale lasten geen halt werd toegevoerd. In tegendeel, de kosten van het voorzieningspakket legden een steeds groter beslag op het nationaal inkomen. *Globaal* gesproken werd hierop in eerste instantie gereageerd door verhoging van de premies en belastingen, in tweede instantie door een volumebeleid te voeren en ten slotte door het verlagen van de uitkeringen.

In tabel 1 is een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de uitgaven van de sociale zekerheid sinds 1950 9). In de andere EG-landen en in de Verenigde Staten is een zelfde ontwikkeling waar te nemen.

Financiering

Situatie in Nederland

Het probleem bij het hoge niveau van sociale uitgaven is vanzelfsprekend de financiering. De financiering van de sociale-zekerheidsuitgaven loopt in hoofdzaak langs twee wegen, namelijk via premieheffing en bijdragen uit de algemene middelen. Voor beide categorieën kan nog een nader onderscheid worden aangebracht; de premieheffing geschiedt van werkgevers en werknemers gezamenlijk, waarbij de verdeling per verzekering verschilt, terwijl de financiering uit de algemene middelen kan lopen

via rijksbijdragen enerzijds en rechtstreekse overheidsfinanciering anderzijds. In tabel 2 is een overzicht gegeven van de financieringsbronnen voor het jaar 1983.

Is de totale druk in 1983 32,7%, in 1960 was dit nog 10,1% waarvan 1,6% via de algemene middelen en 8,5% door premieheffing. De totale financieringslast bedroeg toen ruim f.3,9 mrd. Het blijkt dat het aandeel van de algemene middelen in de financiering van de sociale-zekerheidsuitgaven in de periode 1960-1983 is toegenomen van 15% tot 24%, terwijl het aandeel van de premieheffing derhalve terugliep van 85% tot 76%. Er is, althans in de betreffende periode, een duidelijke tendens tot fiscalisering van de sociale zekerheid

**Deze rubriek wordt verzorgd door het
Fiscaal-Economisch Instituut
van de Erasmus Universiteit Rotterdam**

waarneembaar, althans bij een macro-economische benadering. De financiering van de sociale zekerheid via de algemene middelen impliceert immers financiering uit de belastingopbrengsten. Onder andere blijkt hieruit dat de financiering van de sociale zekerheid niet zonder meer los kan worden gezien van de heffing van belastingen.

Deze samenhang blijkt ook bij een benadering via een wat andere invalshoek, namelijk wanneer we de collectieve-lastendruk in ogenschouw nemen; daarbij immers zijn premie- en belastingdruk samen gevoegd. De premiedruk wordt dan aange-merkt overeenkomstig hetgeen hiervoor in

Tabel 2. Financiering van de sociale zekerheid in 1983, in mln. gld.

Totaal		Premies			Algemene middelen		
absoluut	relatief	werkgevers	werknemers	totaal	rijksbijdrage	rechtstreeks	totaal
109.349	32,7	31.703	51.228	82.931 (24,8)	3.679	22.739	26.418 (7,9)

Tabel 3. Collectieve-lastendruk

	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Belastingdruk	30,5	30,7	29,6	29,2	28,8	28,4	27,9
Premiedruk	20,4	20,2	20,9	22,1	24,7	23,4	22,3
Totaal a)	50,9	50,9	50,5	51,3	53,5	51,8	49,2

a) Excl. niet-belastingmiddelen.

tabel 2 als totaal van werkgevers- en werknemerspremies is vermeld. De in die tabel als algemene middelen aangeduide categorie is bij de berekening van de collectieve-lastendruk ondergebracht bij de belastingdruk. In tabel 3 is een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de collectieve-lastendruk sinds 1975.

Deze samenvoeging van belasting- en premiedruk (voor het eerst als zodanig vermeld in de *Miljoenennota 1984*) biedt een veel beter handvat bij de beleidsbepaling dan de belastingdruk alleen. Immers, beide geven te zamen aan hoe hoog het beslag op het nationaal inkomen is. Uit de tabel blijkt dat, terwijl de belastingcomponent reeds een dalende tendens heeft ingezet (vanaf 1981), de premiedruk pas enkele jaren later (1984) over het hoogtepunt heen lijkt te zijn.

Internationale situatie

Ook internationaal wordt de gedragslijn gevolgd (OECD) waarbij belasting- en premiedruk worden samengenomen, hetgeen de mogelijkheid biedt een zinvolle landenvergelijking te maken. Immers, de wijze van financiering van de sociale zekerheid verschilt van land tot land: worden de lasten teweeggebracht door het sociale-zekerheidsstelsel, grotendeels gefinancierd door middel van premieheffing dan is (ceteris paribus), de belastingdruk relatief laag; hetzelfde geldt mutatis mutandis in de omgekeerde situatie. Wil men aan de andere kant in internationaal verband alleen de sociale-zekerheidsstelsels vergelijken dan moet steeds mede worden beoordeeld in hoeverre de daarmee gepaard gaande uitgaven uit de belastingheffing zijn gefinancierd. In een in 1984 gepubliceerd onderzoek van de ILO 10) is daartoe een aanzet gegeven. In het rapport wordt zowel voor OECD-landen, als voor de EG-landen en een aantal Oostbloklanden een overzicht gegeven van de verschillende financieringsbronnen van de sociale zekerheid. In tabel 4 is daarvan een samenvatting opgenomen waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen de gemiddelden van de OECD-landen en de Oostbloklanden.

Een nadere uitsplitsing van de OECD-landen leert dat in Nieuw-Zeeland de overheid de hoogste bijdrage levert, namelijk 95,8%, terwijl Portugal met 3,2% de geringste bijdrage uit de algemene middelen aan de financiering levert. In de Oostbloklanden was de Bulgaarse overheidsbijdra-

7) De eerste sociale verzekering in Nederland was de Ongevallenwet van 1901.

8) Nadien is de invoering van een algemene volksverzekering tegen ziektekosten nog wel aan de orde gesteld, doch dit voorstel impliceert in feite niet meer dan een integratie van de bestaande regelingen op dat gebied. Hetzelfde kan worden gezegd van de voorstellen van een algemene werkloosheidsvoorziening.

9) Ontleend aan de *Financiële nota sociale zekerheid*, 1985, Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18 612, nrs. 1 en 2, blz. 91-93.

10) ILO, *Financing social security: the options; an international analysis*, Genève, 1984.

Tabel 4. Gemiddelde procentuele aandelen van financieringsbronnen van sociale zekerheid in OECD en Oostbloklanden in 1977

	Totaal	Verzekerden	Werkgevers	Overheid	Kapitaal-inkomen	Overige
OECD	100	23,3	40,8	30,4	4,2	1,3
Oostbloklanden	100	7,9	44,5	45,9	—	1,7

Tabel 5. Financieringsmiddelen van de sociale zekerheid voor het jaar 1977 in de EG, gesplitst over „social insurance (SI), social security (SS) en social protection (SP)”

Land	Categorie	Werkgevers	Verzekerden	Overheidsbijdragen	Overige
België	SI	43,1	20,8	32,7	3,4
	SS	41,7	18,1	35,3	4,9
	SP	41,7	18,6	33,8	5,9
Denemarken	SI	3,4	2,6	90,9	3,1
	SS	5,5	1,4	91,4	1,7
	SP	11,3	1,8	83,3	3,6
Duitsland	SI	39,6	38,3	19,8	2,3
	SS	41,4	29,5	26,4	3,0
	SP	41,8	28,4	25,6	4,2
Engeland	SI	47,1	30,7	19,3	2,9
	SS	29,5	17,7	50,5	2,3
	SP	35,2	15,7	40,7	8,4
Frankrijk	SI	65,4	23,9	8,7	2,0
	SS	55,7	19,4	23,2	1,7
	SP	57,9	21,0	17,7	3,4
Ierland	SI	30,3	16,4	52,8	0,5
	SS	25,3	11,4	60,8	2,5
	SP	25,6	11,4	60,5	0,8
Italië	SI	65,3	15,8	14,4	4,5
	SS	61,2	13,5	21,2	4,1
	SP	68,3	10,4	17,7	3,6
Luxemburg	SI	35,6	29,0	22,1	13,3
	SS	38,8	25,6	24,8	10,8
	SP	36,9	24,6	30,9	7,6
Nederland	SI	36,3	44,1	14,6	5,0
	SS	38,2	35,7	18,0	8,1
	SP	39,2	32,5	18,4	9,9
EG (gemid.)	SI	40,7	24,6	30,6	4,1
	SS	37,5	19,1	39,1	4,3
	SP	39,8	18,2	36,5	5,5

Tabel 6. Lange-termijnvooruitzichten voor de Amerikaanse oudedagsvoorziening (alternatief III is buiten beschouwing gebleven)

Jaar	Uitgaven als percentage van loonsom (1)		Premiepercentage (2)	Verschil (2)-(1)	
	I	II		I	II
1990	8,74	9,72	10,20	1,46	0,48
2000	8,26	9,54	10,20	1,94	0,66
2010	8,47	10,70	10,20	1,73	- 0,50
2015	9,26	12,34	10,20	0,94	- 2,14
2020	10,31	14,56	10,20	- 0,11	- 4,36
2030	11,58	19,01	10,20	- 1,38	- 8,81
2040	10,67	21,15	10,20	- 0,47	- 10,95
2050	10,09	22,57	10,20	0,11	- 12,37

Bron: Social Security Administration.

ge het geringste (22,3%) en die van Tsjecho-Slowakije het hoogste (96,5%).

Voor de landen van de EG is daarnaast nog een onderverdeling gemaakt naar drie verschillende vormen van sociale zekerheid, namelijk „social insurance”, „social security” en „social protection”. Deze indeling stemt, grosso modo, overeen met het onderscheid sociale verzekeringen, sociale verzekeringen en voorzieningen alsmede sociale zekerheid inclusief afgeleide voorzieningen zoals pensioenen enz. In tabel 5 is een samenvattend overzicht opgenomen.

Enkele algemene conclusies die uit de tabel getrokken kunnen worden zijn:

- in vrijwel alle landen worden de sociale voorzieningen met name gefinancierd uit de algemene middelen;
- de lasten van secundaire sociale voorzieningen (pensioenen enz.) worden met name gedragen door de werkgevers;
- de lasten voor de sociale verzekeringen drukken zwaarder op de werkgevers dan op de werknemers (eventuele afwenteling is buiten beschouwing gelaten);
- financiering van de sociale zekerheid uit de algemene middelen beslaat in de EG-landen ongeveer 40% van de totale lasten.

Ook uit deze statistische informatie blijkt het belang van het gezamenlijk beschouwen van de belasting- en premiedruk. Een afzonderlijke analyse van elk lijkt zinloos.

Toekomstige ontwikkelingen

De hiervoor vermelde cijfers wijzen op een min of meer continue stijging van de lasten aangewend ten behoeve van de sociale zekerheid in de loop van de tijd. De vraag is in hoeverre deze ontwikkeling kan en zal doorgaan. Voor Nederland worden regelmatig voorspellingen en berekeningen gemaakt, doch deze reiken niet veel verder dan enkele jaren. In de Verenigde Staten zijn schattingen gemaakt die echter een aanzienlijk langere periode betreffen, namelijk tot 2055. Vanzelfsprekend zijn deze schattingen gezien de in ogenschouw genomen periode arbitrair; toch kunnen ze een indicatie geven van de te verwachten ontwikkelingen onder verschillende omstandigheden, hetgeen de mogelijkheid opent potentiële beleidsalternatieven te ontwikkelen.

In 1979 werd door de Board of Trustees van de Federal Old-Age Survivors Insurance and Disability Insurance Trusts Funds in het jaarverslag een schatting gemaakt van de te verwachten uitgaven voor sociale zekerheid, onder drie alternatieve scenario's: optimistisch, normaal en pessimistisch. De variabelen bij deze stelsels waren onder meer demografische factoren, arbeidsparticipatie en economische factoren als reëel loon, prijsontwikkeling, interestvoet en graad van werkloosheid. Uit onderstaande tabel blijkt de ontwikkeling op basis van de drie alternatieven. Alleen wanneer de meest optimistische variant zich zou voordoen blijkt de financiering praktisch geen problemen op te leveren. In de andere varianten ontstaan tekorten van resp. 28% en 56% van de totale uitgaven in 2055. Zie voor een compleet overzicht tabel 6; hierin zijn alleen cijfers opgenomen voor zover het betreft de oudedagsvoorziening. Arbeidsongeschiktheids- en ziekte (kosten)voorzieningen zijn buiten beschouwing gelaten.

Aan deze schattingen liggen de veronderstellingen zoals aangegeven in tabel 7 ten grondslag.

Tabel 7. Veronderstellingen bij varianten op lange termijn

	1980	2006 en verder		
		I	II	III
Groei produktiviteit	0,6	2,9	2,4	1,9
Werkloosheidsniveau	6,2	4,0	5,0	6,0
Inflatie	15,0	3,0	4,0	6,0
Geboortecijfer a)	1.809	2.500	2.100	1.500
Sterftecijfer	7,7	7,2	6,9	6,0

a) Aantal geboren per 1000 vrouwen over gehele leven.

Bron: Social Security Administration.

De factor die op lange termijn de grootse onzekerheid met zich mee brengt is het geboortecijfer. Het probleem daarbij is dat deze grootheid een van de belangrijkste determinanten is van de noodzakelijke omvang van het voorzieningspakket ten behoeve van een oudedagsvoorziening, te zamen met het sterftecijfer.

Musgrave heeft, uitgaande van de cijfers in tabel 6, onderzocht of alternatieve financieringssystemen er niet toe kunnen bijdragen dat het sociale-zekerheidsstelsel beter in staat is veranderingen en fluctuaties op te vangen (11). Het zowel in de Verenigde Staten als in Nederland gehanteerde „pay-as-you-go”-financieringssysteem biedt daar, althans in de huidige vorm, weinig mogelijkheden toe. Een financieringssysteem op basis van fondsvorming zou dergelijke veranderingen veel beter kunnen opvangen. De voornaamste overwegingen in de Verenigde Staten ten tijde van de invoering van het sociale-zekerheidsstelsel af te zien van fondsvorming waren:

- het zou een uitsluiting van degenen die toen 65 jaar of ouder waren, met zich mee brengen;
- het is onwenselijk in verband met de stabilisatiepolitiek.

Niet alleen in Nederland en de Verenigde Staten is uiteindelijk gekozen voor een „pay-as-you-go”-systeem, doch in het overgrote deel van de wereld. Naar het mij voorkomt is daarmee een van de kenmerken van hetgeen in het algemeen als verzekering wordt aangemerkt, aan het stelsel ontnomen.

Musgrave heeft gezien of alternatieven voor het huidige financieringsstelsel tot een minder zorgelijke toekomst zouden kunnen leiden. Hij onderscheidt daarbij de volgende varianten (12):

1. „fundfinancing”: terugkeer naar de verzekeringsgedachte, waarbij ieder z'n eigen pensioen opbouwt;
2. „pay-as-you-go financing”:
 - a. ad-hoc-voorzieningen: de kiezers beslissen periodiek over het niveau van de oudedagsuitkeringen;
 - b. uitkeringen vaste percentage van

vroegere inkomsten: premies worden daaraan aangepast;

- c. premies vast percentage van inkomsten: uitkeringen worden daaraan aangepast;
- d. idem als b, doch nu is rekening gehouden met reële welvaartsstijgingen (toename produktiviteit);
- e. vaste verhouding tussen uitkeringsniveau en inkomensniveau: hieraan worden premies en uitkeringen aangepast.

De essentiële verschillen tussen de varianten van het „pay-as-you-go”-stelsel zijn voornamelijk gelegen in de verdeling van de risico's ten gevolge van wijzigingen in de economische groei, de produktiviteit en het geboorten- en het sterftecijfer. Voor elk van de varianten zijn de globale effecten berekend van een wijziging in de produktiviteit en de bevolkingsomvang. Het resultaat is weergegeven in tabel 8.

Het blijkt dat de variant waarbij er een vaste verhouding tussen het niveau van het inkomen en het niveau van de uitkering bestaat de minste negatieve effecten oproept. Daarnaast is er sprake van een redelijke verdeling van de risico's met betrekking tot veranderingen in produktiviteit en bevolkingsomvang over premiebetalers en uitkeringsgerechtigden en wordt er automatisch rekening gehouden met inflatie-ontwikkeling. Ook onder deze variant blijft het tekort nog groeien maar minder dan bij handhaving van het oude systeem. Het verdient aanbeveling een dergelijke exercitie ook eens op de Nederlandse situatie toe te passen.

Slot

Het sociale-zekerheidsstelsel roept knelpunten op ter zake van de financiering. In de afgelopen decennia is een toenemend deel van de nationale middelen aangewend om de uitgaven die uit het stelsel voortvloeien te kunnen voldoen. Deze middelen blijken niet alleen via premieheffing, maar ook via het stelsel van belastingheffing te worden opgebracht. Per land doen zich

grote verschillen voor met betrekking tot de verhouding tussen belasting- en premiegelden. Een (inter)nationale analyse is niet zinvol zonder te bezien in hoeverre die algemene middelen onderdeel van de financiering. De ILO heeft een eerste aanzet gegeven tot een dergelijke integrale benadering.

Ook in Nederland loopt de financiering in beginsel langs voornoemde twee wegen, zodat ook hier een aanpak noodzakelijk is die beide in de beschouwingen betreft. Te zamen met micro-economische en positief-rechtelijke samenhangen tussen beide stelsels kan daarom gepleit worden voor een nauwere en betere afstemming tussen de premieheffing volksverzekering en de inkomstenbelastingheffing.

Een ander aspect - de keuze van het financieringssysteem („pay-as-you-go” versus „fundfinancing”) - verdient naar ik meen meer aandacht. Vooral ten aanzien van de ontwikkeling op lange termijn kan het aanbevelenswaardig zijn te bezien in hoeverre een kapitaalsdekkingsstelsel tot gunstiger resultaten kan leiden.

P. Kavelaars

11) R.A. Musgrave, A reappraisal of social security financing, in: F. Skidmore (red.), *Social security financing*, Massachusetts Institute of Technology, 1981, blz. 89-127.

12) R.A. Musgrave, op. cit., blz. 97.

Tabel 8. Effecten van een toename van de produktiviteit en de bevolkingsomvang onder verschillende varianten a)

	Premiepercentage (1)	Uitkeringsniveau (2)	Netto loon b) (3)	Verhouding tussen (2)-(3)
Toename van de produktiviteit				
Variant: 1	0	0	+	-/-
2.b	-/-	0	+	-/-
2.c	0	+	+	0
2.d	0	+	+	0
2.e	0	+	+	0
Toename van de bevolking				
Variant: 1	0	0	0	0
2.b	-/-	0	+	-/-
2.c	0	+	0	+
2.d	-/-	0	+	-/-
2.e	-/-	+	+	0

a) Van variant 2.a. zijn de consequenties niet te overzien.

b) Na aftrek premielast.