



Sociale fondsen hebben zeven miljard over

Auteur(s):

Jongh, H. de,
Vreeburg, A.

De auteurs zijn werkzaam bij Uitvoering Werknemersverzekeringen.

Henk.Jongh@gak.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4374, pagina 640, 13 september 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Het Algemeen Werkloosheidsfonds en het Arbeidsongeschiktheidsfonds hebben fors 'gespaard' in de vorige kabinetsperiode. Gaat het nieuwe kabinet de fondsen verder spekken of krijgen werkgevers en werknemers hun geld terug?

Het vorige kabinet stelde in de afgelopen jaren de sociale premies steeds hoger vast dan nodig was. Het kabinet stemde de premies vooral af op het gewenste inkomens- en lastenbeeld en negeerde de (lagere) premieadviezen van de fondsbeheerder (thans uwv, voorheen Lisv). Hierdoor zijn grote overreserves ontstaan. Deze overreserves zijn vooral zichtbaar bij twee fondsen: het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) en het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf).

De fondsbeheerder Uitvoering Werknemersverzekeringen (uwv) heeft geadviseerd de ww/AWf-premie in 2003 te verlagen naar 3,91 procent (2002: 8,55 procent). De wao/Aof-premie kan volgens uwv dalen van 5,85 procent naar 4,74 procent.

De omvang van de overschotten

Het AWf betaalt de werkloosheidsuitkeringen aan werknemers die meer dan zes maanden werkloos zijn. De duur is aan een maximum gebonden. Bereikt de werkloze dit maximum, dan is hij daarna aangewezen op de bijstand.

Het AWf heeft aan het eind van dit jaar een reserve van € 6,6 miljard. Van dit bedrag wordt € 2,3 miljard beschouwd als conjunctuurreserve en € 4,3 miljard als overreserve. Als het economisch slechter gaat, wordt de conjunctuurreserve gebruikt om de premie niet te snel op te laten lopen. Eind 1999 was de overreserve nog vrijwel nihil. [tabel 1](#) laat zien hoe de reserve zo snel kon oplopen. De bedrijfseconomische premie is de premie die nodig is om de lasten te dekken, de kabinetspremie ligt daar vanaf 2000 steeds ver boven.

Tabel 1. Premies ww/Awf (in procenten)

| Jaar | bedrijfseconomische premie | premie kabinet | verschil |
|------|----------------------------|----------------|----------|
| 2000 | 5,98 | 10,0 | +4,02 |
| 2001 | 5,24 | 8,90 | +3,66 |
| 2002 | 5,36 | 8,55 | +3,19 |

Het Aof betaalt de uitkeringen van arbeidsongeschikte werknemers die langer dan vijf jaar arbeidsongeschikt zijn. Uitkeringen aan werknemers gedurende de eerste vijf jaar worden uit de Pemba-premies betaald. Uitkeringen aan zelfstandigen of jonggehandicapten worden uit andere fondsen betaald. Het Aof heeft aan het eind van dit jaar een reserve van € 3,4 miljard, waarvan € 2,9 miljard als overreserve wordt beschouwd. Dit overschot is in de periode 1999-2002 gekweekt (zie [tabel 2](#)).

Tabel 2. Premies wao/Aof (in procenten)

| Jaar | bedrijfseconomische premie | premie kabinet | verschil |
|------|----------------------------|----------------|----------|
| 1999 | 6,55 | 6,95 | +0,40 |
| 2000 | 6,02 | 6,30 | +0,28 |
| 2001 | 5,53 | 6,10 | +0,57 |
| 2002 | 5,29 | 5,85 | +0,56 |

De beide fondsen samen hebben dus een overreserve van zeven miljard euro. Als het kabinet-Balkenende de premies op het huidige niveau handhaaft, neemt de overreserve in 2003 met nog eens drie miljard euro toe: twee miljard in het AWf en een miljard in het Aof.

Premiereductie mogelijk

Van verschillende kanten is gepleit voor een premiebeleid met een meer bedrijfseconomische grondslag. Zo stelt de Sociaal Economische Raad (ser) voor om uit te gaan van een vaste premie die over de conjunctuurcyclus toereikend is voor de lasten, vooral uitkeringslasten en uitvoeringskosten. Bij deze premie vallen de jaarlijkse exploitatiesaldi over de gehele conjunctuurcyclus tegen elkaar weg. Hierdoor kan de premie voor de ww en de wao - afgezien van structurele wijzigingen - constant blijven. Ten opzichte van de huidige premieniveaus kan de premie dalen. De ser stelt dat het premiebeleid wel invloed heeft op de lasten- en inkomensontwikkeling, maar niet langer actief moet worden gebruikt als inkomensinstrument¹. Premier Balkenende heeft zich in esb in soortgelijke bewoordingen uitgelaten². In opdracht van het vorige kabinet onderzocht de werkgroep Belasting- en premiestructuur de premiebepaling. De werkgroep stelt een premie voor die constant is over een kabinetsperiode³.

Lagere premies zijn bedrijfseconomisch gezien mogelijk om twee redenen. Ten eerste zijn de premies dit jaar veel hoger dan nodig is om de lasten te dekken. Ten tweede hebben het AWf en het Aof grote overreserves. Het kabinet kan de overreserves teruggeven aan de premiebetalers door premieverlaging.

Het AWf heeft in 2002 een premie van 8,55 procent van het loon (boven de premievrije voet). De premie die nodig is om de lasten te dekken (bedrijfseconomische premie) bedraagt in 2003 5,7 procent van het loon (boven de premievrije voet). De uwv zet van de overreserve van vier miljard in 2003 één miljard in voor premieverlaging, waardoor een premie van 3,9 procent in 2003 resteert.

Het Aof heeft in 2002 een premie van 5,85 procent van het loon. De bedrijfseconomische premie bedraagt 5,15 procent in 2003. Door van de overreserve van € 2,9 miljard, € 0,7 miljard te gebruiken voor premieverlaging wordt een premie van 4,74 procent in 2003 mogelijk.

De bezwaren die tegen een premieverlaging worden ingebracht zijn vooral van economisch-politieke aard. Zij komen enerzijds voort uit het gewenste inkomens- en lastenbeeld en verwijzen anderzijds naar de invloed op het emu-saldo en -tekort.

In de huidige situatie lijkt er vanuit economisch perspectief geen bezwaar tegen een premiereductie. Lagere premies - opgebracht door werknemers en werkgevers - verhogen de consumentenbestedingen en verlagen de loonkosten. De loonkosten zijn van invloed op de internationale concurrentiepositie. De uitvoer en de economische groei worden bevorderd.

Reserves fondsen

Conform Europese regels worden bij het emu-saldo en de emu-schuld ook de exploitatiesaldi en de reserves van sociale fondsen betrokken. De werkgroep merkt op dat premieverlaging leidt tot beïnvloeding van het emu-begrotingssaldo en de emu-schuld van de overheid.

Tegen het verwerken van de reserve en exploitatiesaldi van de fondsen in respectievelijk emu-saldo en emu-schuld, bestaat geen bezwaar: daarmee wordt de financiële positie van de emu-lidstaten beter vergelijkbaar. Dit betekent volgens ons niet dat emu-overwegingen het premiebeeld moeten bepalen. De premies van de sociale verzekeringen moeten gebaseerd zijn op verzekeringstechnische en bedrijfseconomische principes.

De ww en wao zijn immers verzekeringen. Zij verzekeren werknemers tegen het risico van het wegvallen van loon bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Zowel de premie als de uitkering hangen (gedeeltelijk) af van het verdiende loon. Hoe hoger het loon, hoe hoger doorgaans de uitkering, maar ook hoe hoger de premie (equivalentieprincipe). Dit is te vergelijken met een private inboedelverzekering. Hoe hoger de waarde van de inboedel, hoe hoger de premie, maar ook hoe hoger de uitkering als de inboedel verloren gaat. Vanuit de verzekeringsgedachte wordt niet meer, maar ook niet minder premie geheven dan nodig is om de verzekerde lasten te dekken.

Blijvende premieverlaging

Verlaging van de premies in 2003 lijkt weinig zinvol als zij daarna al weer fors omhoog moeten. Hiervoor is al aangeduid dat velen voorstander zijn van een stabiele premie gedurende een kabinetsperiode of een conjunctuurcyclus. Daarom geven we een vooruitblik op de premies in de periode 2003-2006.

De AWf/ww-premie

Nu de economie stagneert, nemen de werkloosheid en het aantal werkloosheidsuitkeringen toe⁴. De conjunctuur bepaalt (deels) de ww/AWf-lasten. Wat zou een reële gemiddelde premie zijn in de komende jaren? Deze premie kan niet goed worden afgeleid uit een vorige conjunctuurcyclus. Daarvoor is de wetgeving te vaak gewijzigd.

In de periode 1998-2003 bedroeg de gemiddelde (bedrijfseconomische) premie 6,3 procent. Ramingen voor de ww zijn - gezien de afhankelijkheid van de conjunctuur - met onzekerheden omgeven. Daarom kan gekozen worden voor een veiligheidsopslag op de premie. Uitgaande van het historische gemiddelde en een veiligheidsopslag van één procent komt de premie op 7,3 procent in de komende kabinetsperiode. De overreserve kan benut worden om deze premie jaarlijks te verlagen met 1,8 procent. Op basis hiervan valt een AWf-premie in de komende kabinetsperiode te berekenen van 5,5 procent. Daarbij is nog geen rekening gehouden met het aanspreken van de conjunctuurreserve. De conclusie is dat vanuit bedrijfseconomisch perspectief er in 2003 zeker ruimte is voor een lagere AWf-premie dan de huidige 8,55 procent.

De wao/Aof-premie

De wao/Aof-premie is veel minder conjunctuurgevoelig dan de ww/AWf-premie. De premie kan naar verwachting in de gehele periode 2003-2006 rond de 4,8 procent gehandhaafd blijven. Kijken we naar de totale wao-premie (inclusief de Pemba-premie) dan is gedurende de hele kabinetsperiode een verlaging van de loonkosten met circa 0,75 procent mogelijk. De verlaging van de premie heeft geen directe

invloed op de koopkracht, omdat de premie geheel door de werkgevers wordt betaald. Vanuit bedrijfseconomisch perspectief is er ook ruimte voor de wao/Aof-premie die veel lager is dan de huidige 5,85 procent van het loon.

Ondanks dit vrij constante premiebeeld, maken sociale partners en kabinet zich zorgen over de wao. De zorg heeft vooral te maken met de vergrijzing van de beroepsbevolking. Om de economische groei te waarborgen, is het nodig in de komende jaren de arbeidsparticipatie drastisch te verhogen. Het is daarom van belang werknemers uit de wao te houden en weer aan het werk te krijgen. De vergrijzing heeft nog één andere kant. Naarmate men ouder wordt, neemt de kans op arbeidsongeschiktheid toe. Zonder nieuw beleid zal het aantal wao-ers op langere termijn fors stijgen. Het totaal aantal arbeidsongeschikten (werknemers, zelfstandigen en jonggehandicapten) bereikt volgend jaar de magische grens van een miljoen. Het aantal werknemers met een wao-uitkering zal groeien van bijna 0,8 miljoen in 2001 tot ruim 1,2 miljoen in 2025⁵. Een stijging van ruim twee procent per jaar. De lasten stijgen minder hard dan het volume omdat het reële gemiddelde uitkeringsbedrag (per uitkeringsgerechtigde) daalt.

Het kabinet wil daarom fors ingrijpen in de wao om de stijging tot staan te brengen. Het rekt al in deze kabinetsperiode op een forse ombuiging. Het Strategisch Akkoord noemt een bedrag van € 1,6 miljard in de periode 2003-2006.

De plannen van het nieuwe kabinet

Het premiebeleid van het huidige kabinet is nog niet duidelijk. Het Strategisch Akkoord stelt: "Uitgangspunt is om lastendekkende premies te realiseren waarbij - met inachtnaam van een evenwichtig inkomensbeleid - rekening wordt gehouden met het afbouwen van bestaande vermogensaldi boven wat nodig is om een redelijke buffer te vormen tegen eventuele tegenvallers". Tegelijkertijd koppelt het Strategisch Akkoord lastenverlichting aan het emu-saldo.

Een duidelijke keuze is daarmee nog niet gemaakt. Het kabinet overweegt voor 2003 een verlaging van de ww-premie⁶. Gesproken wordt over een bedrag van driehonderd tot vijfhonderd miljoen euro. Omgerekend in premies is dit minder dan één procentpunt van het loon. De ruimte voor premieverlaging wordt daarmee maar voor een klein deel benut, terwijl het AWF-vermogen blijft oplopen.

Slot

Het vorige kabinet heeft de premiehoogte afgestemd op het gewenste inkomens- en lastenbeeld. Deze premies waren hoger dan bedrijfseconomisch noodzakelijk was. Daardoor zijn in de fondsen grote overreserves ontstaan. Inmiddels is van diverse kanten aangedrongen op een premiebeleid met een meer bedrijfseconomische grondslag. De premie-adviezen van uwv aan het kabinet laten zien dat dit in 2003 tot aanzienlijk lagere premies leidt. De premies kunnen ook in de resterende kabinetsperiode fors beneden het niveau van 2002 blijven. Een verlaging van de premies is in de huidige economische situatie niet schadelijk: zij verlaagt de loonkosten en verhoogt de koopkracht.

In opdracht van het vorige kabinet heeft de werkgroep Belasting- en premiestructuur een rapport opgesteld over de reserveoverschotten. De werkgroep stelt dat premieverlagingen problemen opleveren met het emu-saldo en de emu-schuld. Dit verband is volgens ons niet valide. Voor sociale werknemersverzekeringen geldt het equivalentie- en verzekeringsprincipe. De premies worden in een apart fonds gestort en afgezonderd van de Rijksbegroting om uitkeringen te financieren. Hoe het premiebeleid er in deze kabinetsperiode uit zal zien, valt op dit moment nog niet te zeggen.

De afkortingen op een rijtje

Aof: Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds

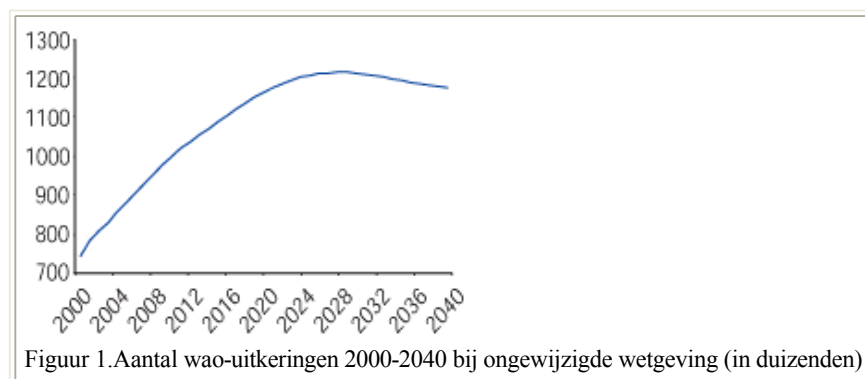
Awf: Algemeen Werkloosheidsfonds

uwv: Uitvoering Werknemersverzekeringen

wao: Wet op de arbeidsongeschiktheid

ww: Werkloosheidswet

figuur 1



- 1 Sociaal Economische Raad, Sociaal-economisch beleid 2002-2006, blz. 190, www.ser.nl, 17 mei 2002.
- 2 J.P. Balkenende, Vereenvoudig het inkomensbeleid, ESB, 26 april 2002.
- 3 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Eindrapportage Werkgroep Belasting- en Premiestructuur, Den Haag, mei 2002.
- 4 Het begrip 'werklozen' is niet synoniem met de ontvangers van werkloosheidsuitkeringen. Er zijn werklozen zonder uitkering, zoals werkzoekende herintreders, en uitkeringsgerechtigden die niet geteld worden als werkloze, zoals ouderen die geen inschrijfplicht hebben bij het Centrum voor Werk en Inkomen (voorheen het arbeidsbureau).
- 5 Lisv, Lange termijn prognose arbeidsongeschiktheid, Amsterdam, oktober 2001. Lisv was de fondsbeheerder tot uww deze taak in 2002 overnam.
- 6 De Volkskrant, 20 augustus 2002.