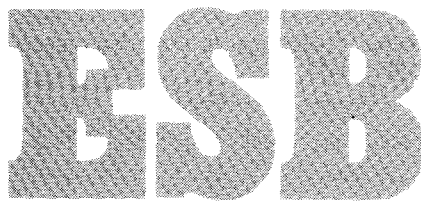


# Sociale premies 1985-1987



Rubrieken

## Inleiding

Onlangs heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de hoogte van de sociale-verzekeringspremies per 1 januari 1986 vastgesteld 1). De nieuwe premies wijken niet af van de ten tijde van het verschijnen van de *Miljoenennota 1986* aangekondigde percentages 2). Ten opzichte van 1985 is er sprake van een premieverlaging van gemiddeld ruim 1 procentpunt. Deze premieverlaging komt vooral ten goede aan de werknemers. Een en ander is naar de mening van het kabinet mogelijk door in te teren op de vermogens van een aantal sociale fondsen. Als gevolg van de premiedaling zal er voor grote groepen in 1986 sprake kunnen zijn van enige koopkrachtverbetering dan wel van geen verder koopkrachtverlies 3). Daarnaast wijst het kabinet ter verdediging van de premieverlaging onder andere op verdere niet nader ingevulde bezuinigingen in de sociale zekerheid na 1986, de doorwerking van de effecten van de stelselherziening sociale zekerheid 4) en het onderbrengen van ambtenarenregelingen in het nieuwe stelsel. Voor 1987 zouden hierdoor geen premieverhogingen nodig zijn.

Van verschillende kanten zijn bij de premieverlaging vraagtekens geplaatst. De vraag is meermalen gesteld in hoeverre het premiebeleid van het kabinet voor 1986 is ingegeven door financieel-economische overwegingen. Het kabinet is door critici verweten te veel in te teren op de vermogens van de sociale-verzekeringsfondsen. De koopkrachtverbetering uit dien hoofde zou dan ook niet meer kunnen zijn dan een tijdelijke aangelegenheid. Na 1986 zouden de premies, aldus de critici van het kabinetsbeleid weer omhoog moeten 5). Onderstaand wordt getracht enige duidelijkheid in de discussie rond de premie-ontwikkeling te brengen. Daarbij beperken we ons tot de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsverzekeringen, of wel die verzekeringen wier exploitatie sterk beïnvloed zal worden door de voorgenomen stelselherziening sociale zekerheid.

## Lastenontwikkeling tot 1987

Voorafgaand aan een analyse van de gevolgen van stelselherzieningsplannen voor de premie-ontwikkeling van de betrokken sociale fondsen in 1986 en 1987 is een kort overzicht nuttig van de lastenontwikkeling van de

arbeidsongeschiktheids- (AAW en WAO) en werkloosheidsverzekeringen (WW) 6).

Wat betreft de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen is er vanaf het begin van de jaren tachtig in lijn met het ziekteverzuim in die periode sprake van een geleidelijke daling van het aantal nieuwe uitkeringsgerechtigden. Deze op zich zelf niet ongunstige ontwikkeling van de instroom in de AAW en de WAO betekent evenwel nog niet dat daarmee ook een einde is gekomen aan de groei van het totale aantal arbeidsongeschikten. Immers, tegelijk met een daling van de instroom gaat samen een afname van het aantal beëindigingen van een uitkering. Tussen instroom en uitstroom gaapt nog altijd een groot gat. Zo zijn er tussen 1980 en 1985 maar liefst 100.000 geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikten bijgekomen. Daarmee is het totaal al ruim boven het driekwart miljoen terechtgekomen. Zou deze groei zich in de komende jaren in hetzelfde tempo voortzetten dan zal nog voor het jaar 2000 de één miljoenste arbeidsongeschikte in Nederland kunnen worden gnoteerd.

Niet alleen in personen, ook in (tot volledige arbeidsongeschiktheid herleide) mensjaren gerekend, zal het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen gestaag blijven toenemen. In 1980 waren er nog ca. 610.000 arbeidsongeschikte uitkeringsmensjaren, in 1985 zullen dat er vermoedelijk 690.000 zijn en in 1987 naar verwachting bijna 715.000.

De ontwikkeling van het aantal kortdurende werklozen verloopt vele malen grilliger dan die van het aantal arbeidsongeschikten en wordt in hoofdzaak bepaald door de ontwikkeling van de werkgelegenheid in bedrijven. De samenhang met de totale geregistreerde werkloosheid is veel minder eenduidig. Terwijl het beroep op de WW in mensjaren sinds 1982 voortdurend is gedaald, beweegt de werkloosheid zich al een aantal jaren op een niveau van meer dan 800.000.

In mensjaren gemeten waren er in 1980 nog ongeveer 70.000 WW'ers, in 1982 werd een historisch maximum bereikt met zo'n 122.000 WW-gerechtigde mensjaren. Voor 1986 wordt thans een uitkeringsvolume voorzien van ongeveer 75.000. In procenten van de totale werkloosheid werd in 1981 reeds een maximaal WW-volume-aandeel geregistreerd, t.w. ca. 30%. Nadien is dit aandeel jaarlijks fors afgenomen tot op dit moment nog slechts 12%. Aanvankelijk was deze ontwikkeling vooral het gevolg van een stijging van de werkloosheidsduur, waardoor

steeds meer werklozen na een kortdurende WW-uitkering terecht kwamen in de nog aan de vroegere verdiensten gerelateerde WWV en tot slot in de bijstand, i.c. de RWW (Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers).

Vanaf 1983 wordt de afname van het volume-aandeel van de WW in de totale werkloosheid nog in de hand gewerkt door een in absolute termen afnemend aantal ontslagwerklozen 7) als gevolg van een stabilisering en daarna een geleidelijke verbetering van de werkgelegenheid. Hierdoor kon het aantal werkenden in grote lijnen voor ontslag gespaard worden en werd de mutatie van het aantal geregistreerde werklozen steeds sterker bepaald door het nieuwe arbeidsaanbod, waaronder vooral schoolverlaters en gehuwde vrouwen. Voor zover dit nieuwe arbeidsaanbod niet aan de slag komt, lijkt een beroep op de bijstand (RWW) onvermijdelijk.

Samenvattend ziet het beroep op de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsverzekeringen er tussen 1980 en 1987 ongeveer als weergegeven in tabel 1.

Het volumebeeld (te zamen met de nominale ontwikkeling) leidt voor 1985 tot een uitgavenniveau voor de drie regelingen van ongeveer f. 22,6 mrd. Voor 1986 en 1987 wordt, wanneer de

1) Persbericht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 december 1985.

2) Ter zijde zij hier opgemerkt dat de in de recente *Miljoenennota 1986* aangekondigde en in de *Financiële Nota Sociale Zekerheid 1986* vermelde sociale premies niet noodzakelijkerwijze de premies zijn zoals die per 1 januari 1986 zullen gelden. Laatstgenoemde worden eerst vastgesteld nadat de sociale fondsen zich over de premies hebben uitgesproken en de Sociale Verzekeringsraad is gehoord. Overigens wijken de uiteindelijk vastgestelde premies om begrijpelijke redenen veelal niet af van de ten tijde van het verschijnen van de *Miljoenennota* aangekondigde premies.

3) *Miljoenennota 1986*, blz. 15.

4) In de *Miljoenennota 1986* is evenals in de hier vermelde berekeningen uitgegaan van een invoeringsdatum van de stelselherziening van 1 mei 1986.

5) Zie in dit verband onder andere J. Toirkens in *NRC Handelsblad* van 27 september 1985 onder de titel: „Kabinet rekent zich rijk”.

6) A.M.J. Langeveld en M.P.A. Boonk, *Secretariaatsnota inzake de premievaststelling AAW en WAO voor 1986*, Zoetermeer en P.H.J. Vrancken, *Secretariaatsnota ten behoeve van de advisering van de werkloosheidspremie voor 1986*, Zoetermeer.

7) Naast ontslagwerkloosheid onderscheidt de WW gedeeltelijke werkloosheid, vorst- en regenverlet e.d.

Tabel 1. Beroep op arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsverzekeringen, 1980-1987

|        | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 a) | Bestaande wetgeving    |         | Na stelselherziening b) |         |
|--------|------|------|------|------|------|---------|------------------------|---------|-------------------------|---------|
|        |      |      |      |      |      |         | 1986 a)                | 1987 a) | 1986 a)                 | 1987 a) |
|        |      |      |      |      |      |         | (in mensjaren x 1.000) |         |                         |         |
| AAW    | 170  | 181  | 186  | 190  | 197  | 204     | 210                    | 215     | 210                     | 210     |
| WAO    | 440  | 455  | 463  | 474  | 483  | 486     | 495                    | 500     | 490                     | 480     |
| WW     | 70   | 112  | 122  | 121  | 98   | 86      | 75                     | 75      | 120                     | 200     |
| Totaal | 680  | 748  | 771  | 785  | 778  | 776     | 780                    | 790     | 820                     | 890     |

a) Geraamde cijfers.

b) Gerekend is met 1 mei 1986 als invoeringsdatum.

voorgenomen stelselherziening geen doorgang zal vinden een stijging voorzien tot ca. f. 23,8 mrd. respectievelijk f. 24 mrd. Genoemde stijging zal zich vooral voordoen bij de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, met name bij de AAW. Het laatste hangt samen met het feit dat het aantal arbeidsongeschikten met alleen een WAO-uitkering jaarlijks steeds geringer in omvang wordt; dit heeft op zijn beurt weer te maken met het feit dat alle nieuwe arbeidsongeschikten vanaf 1976 een basis-AAW-uitkering ontvangen met daarbovenop een aanvullende WAO-uitkering.

Het kostendekkende percentage ligt thans in de WAO op ongeveer 6 en in de WW op ongeveer 2,6. Dit percentage zal onder de hierboven vermelde veronderstellingen in 1986 en 1987 geleidelijk teruglopen. Het overeenkomstige percentage in de AAW is nu 6,15 en zal bij het uitblijven van de stelselherziening langzaam stijgen tot ongeveer 6,85 in 1987. In tabel 2 staan de kostendekkende lasten en bijbehorende percentages voor 1980 tot 1987, bij ongewijzigde (maar ook bij gewijzigde) sociale-verzekeringswetgeving samengevat.

## Stelselherziening

Uiteraard hanteert het kabinet niet het hiervoor beschreven ongewijzigde beleid als uitgangspunt bij de bepaling van de hoogte en verdeling van de sociale premies voor 1986. Zowel de

maatregelen met betrekking tot het stelsel van sociale zekerheid als het effect van de sociale premies op het 'totale inkomensplaatje' dienen als leidraad voor het kabinet bij de premievaststelling.

Voor dit jaar heeft het kabinet voor de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidswetten een aantal belangrijke maatregelen op het programma gezet. Genoemd kunnen worden:

- integratie van de Werkloosheidswet (WW) en de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) tot één uitkering - te financieren nieuwe Werkloosheidswet (nWW), waarbij de uitkeringsduur leeftijdsafhankelijk is gemaakt;
- het buiten beschouwing laten van arbeidsmarktfactoren bij de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid en een wijziging van het arbeidsongeschiktheids criterium;
- vervanging van de minimumdagloonregelingen door een inkomensafhankelijke Toeslagenwet, die uit algemene middelen zal worden gefinancierd.

Voor de huidige uitkeringsgerechtigden is een overgangsregime van kracht.

De kabinetsmaatregelen kunnen op den duur leiden tot een aanzienlijke verschuiving in de verhouding van de lasten van het stelsel van sociale zekerheid die door de overheid worden betaald en de lasten die door het bedrijfsleven worden gedragen. Zo vindt er een overheveling plaats van lasten in het kader van de WWV en een ge-

deelte van de RWW naar de sociale fondsen. Hiervoor worden de fondsen gedeeltelijk gecompenseerd in de vorm van de afschaffing van de minimumdagloonbescherming (waarvoor de Toeslagenwet in de plaats zal komen). Per saldo wordt de rijksbegroting door deze maatregelen ontlast. In hoeverre dit eveneens zal gaan gelden voor de sociale fondsen is grotendeels afhankelijk van het beroep dat in de komende jaren op de gewijzigde regelingen zal worden gedaan.

Voor 1986 wordt uitgaande van de kabinetsplannen een toename van het uitkeringsvolume van de WW-fondsen verwacht van ca. 45.000 mensjaren tot een omvang van ca. 120.000. Voor 1987 is met een nWW-uitkeringsvolume gerekend van ca. 200.000 mensjaren.

De afgelopen jaren zijn er nogal wat onderzoeken verricht naar de aanwezigheid van werkloosheid onder arbeidsongeschikten. Afhankelijk van de gebruikte methodiek en het jaar waarin het onderzoek werd uitgevoerd werd een werkloosheidspercentage van 20 tot 50 gevonden (8). Het laatste percentage wordt door het kabinet genoemd en gehanteerd bij zijn berekeningen.

Een lager uitkeringsniveau voor de arbeidsongeschiktheidsfondsen is direct te verwachten doordat nieuwe uitkeringsgerechtigden een lagere uitkering gaan ontvangen. Bedraagt de werkloosheidscomponent onder arbeidsongeschikten inderdaad 50%, dan mogen de arbeidsongeschiktheidsfondsen in 1986 rekenen op een vermindering van het uitkeringsvolume met ca. 6.000 voor 1987 met ca. 27.000 mensjaren. Blijkt dat er in de praktijk evenwel sprake is van een lagere werkloosheidscomponent dan betekent dit uiteraard een geringere besparing voor de arbeidsongeschiktheidsfondsen en een geringere lastenverzwaring voor de WW-fondsen aangezien een partieel arbeidsongeschikte de eerste tijd wellicht een aanvullende WW-uitkering zal ontvangen.

Als gevolg van de stelselherziening moet op korte termijn met een aanzienlijke vergroting van het totale uitkeringsvolume voor werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsfondsen gerekend worden, (zie tabel 1). In hoeverre deze trend op wat langere termijn omgebogen kan worden in een neergaande lijn hangt voornamelijk af van het werkelijke effect van de maatregelen voor de arbeidsongeschikten.

In tabel 2 is de lastenontwikkeling als gevolg van de stelselherziening vergeleken met de lastenontwikkeling

Tabel 2. Lastenoverzicht arbeidsongeschiktheid en werkloosheid a)

|  | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | Bestaande wetgeving |         | Na stelselherziening c) |         |
|--|------|------|------|------|------|------|---------------------|---------|-------------------------|---------|
|  |      |      |      |      |      |      | 1986                | 1987 b) | 1986                    | 1987 b) |
|  |      |      |      |      |      |      | (in mrd. gld.)      |         |                         |         |
| AAW  | 6,7  | 7,9  | 8,9  | 9,9  | 11,6 | 12,1 | 13,5                | 14,0    | 12,2                    | 11,5    |
| WAO  | 8,1  | 8,7  | 9,1  | 9,0  | 8,4  | 7,5  | 7,6                 | 7,4     | 8,0                     | 8,1     |
| WW   | 2,4  | 3,9  | 4,6  | 5,1  | 3,9  | 3,0  | 2,7                 | 2,7     | 4,2                     | 7,2     |
| Totaal   | 17,2 | 20,5 | 22,6 | 24,0 | 23,9 | 22,6 | 23,8                | 24,0    | 24,4                    | 26,9    |
| (idem in procenten van het premieplichtig inkomen c.q. loon) |      |      |      |      |      |      |                     |         |                         |         |
| AAW  | 4,00 | 4,53 | 4,83 | 5,26 | 6,10 | 6,16 | 6,55                | 6,84    | 5,98                    | 5,65    |
| WAO  | 7,56 | 7,84 | 7,77 | 7,55 | 7,05 | 6,00 | 5,82                | 5,60    | 6,17                    | 6,21    |
| WW   | 2,33 | 3,79 | 4,32 | 4,70 | 3,57 | 2,82 | 2,17                | 2,17    | 3,37                    | 4,45    |

a) Uitkeringen inclusief de sociale werkgeverlasten, verminderd met de uitvoeringskosten en overige lasten en verminderd met de niet uit premie opgebrachte baten; m.a.w. de met premiebaten te financieren lasten t.b.v. een sluitende exploitatierekening.

b) Hierbij is gerekend met prijzen van 1986.

c) Gerekend is met 1 mei 1986 als invoeringsdatum daarvan.

8) Zie b.v. C. Petersen en F. van de Bosch, De omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO, *ESB*, 13 juni 1979, blz. 580-586; L. Aerts, H. Bruinsma en Ph. de Jong, *Arbeids capaciteit van arbeidsongeschikten*, Zoetermeer, 1982; H. Roodenburg en W. Wong Meeuw Hing, *De arbeidsmarktcomponent in de WAO*, CPB occasional paper nr. 34, Den Haag, 1985.

Tabel 3. Premie-indicatie voor 1987

|           | 1985                |                     | 1986              |                    | 1987                   |                     | Mutaties  |             |
|-----------|---------------------|---------------------|-------------------|--------------------|------------------------|---------------------|-----------|-------------|
|           | Vastgestelde premie | Vastgestelde premie | Vermogensintering | Vermogensoverschot | Lastendeekkende premie | Premie indicatie a) | 1986/1985 | 1987/1986   |
|           | %                   | %                   | in mln. gld.      | in mln. gld.       | %                      | %                   | %         | %           |
| AAf       | 6,05                | 5,70                | 570               | -350               | 5,57                   | 5,84 ( 5,71)        | -0,35     | 0,14 à 0,01 |
| Aof       | 6,14                | 5,94                | 385               | 20                 | 6,23                   | 6,24 ( 6,24)        | -0,20     | 0,30        |
| AWf       | 2,55                | 2,10                | 1.120             | 825                | 3,59 c)                | 3,08 ( 3,46) d)     | -0,45     | 0,98 à 1,36 |
| Totaal b) | 14,74               | 13,74               | 2.075             | 495                | 15,39                  | 15,16 (15,41)       | -1,00     | 1,42 à 1,67 |

a) De premie waarbij vermogensoverschotten resp. tekorten in één jaar worden weggewerkt. Tussen haakjes staan vermeld de premies indien overschotten en tekorten in vier jaar worden weggewerkt.

b) Ongewogen totaal van de premiepercentages.

c) Indien er vanuitgegaan wordt dat de ambtenaren in 1987 niet onder de werking van de nWW zouden worden gebracht, dan zou dit percentage 4,32 bedragen.

d) De percentages zullen resp. 3,66 en 4,15 bedragen bij het niet onderbrengen van de ambtenaren onder de nWW.

zoals die naar verwachting zonder dit beleid zou zijn verlopen. Uit de tabel valt af te lezen dat de lasten voor de sociale fondsen als gevolg van de stelselwijziging in 1986 met ca. f. 0,6 mrd. zullen toenemen ten opzichte van een situatie van ongewijzigd beleid.

Deze lastenverzwaring komt geheel voor rekening van de werkloosheidsfondsen. Voor de arbeidsongeschiktheidsfondsen zal er in 1986 per saldo sprake zijn van een lastenverlichting. In 1987 zullen de extra lasten (ongewijzigd versus gewijzigd beleid) vermoedelijk oplopen tot per saldo ca. f. 2,8 mrd.

## Premies voor 1986

De arbeidsongeschiktheidsfondsen (AAf en Aof) en het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) hebben in 1985 naar verwachting gezamenlijk een vermogensoverschot 9) van bijna f. 2,6 mrd. Hiervan komt ca. f. 0,2 mrd. voor rekening van het AAf, ca. f. 0,4 mrd. voor rekening van het Aof en bijna f. 2 mrd. voor rekening van het AWf. Het forse overschot bij het laatstgenoemde fonds is gedeeltelijk het gevolg van het uitstel van de in de premie voor 1985 verdisconteerde voorgenomen stelselwijziging per 1 juli van dat jaar.

Vermogensoverschotten zijn in principe beschikbaar voor premiereductie. Vanuit economisch oogpunt dienen sterke premiefluctuaties uiteraard zoveel mogelijk te worden voorkomen. Het laatste betekent dat bij de bepaling van de mate waarin op vermogensoverschotten kan worden ingeteerd, ook de lastenontwikkeling ná 1986 betrokken dient te worden alsmede de situatie bij de andere fondsen. Hetzelfde geldt uiteraard in een situatie met omvangrijke vermogenstekorten.

Het kabinet gebruikt de eind 1985 geraamde overschotten grotendeels om de premies volgend jaar onder het lastendeekkende niveau te kunnen vaststellen. Hiermee is een bedrag gemoeid van bijna f. 2 mrd. Het overschot in de arbeidsongeschiktheidsfondsen slaat om in een tekort eind 1986 van ruim f. 0,3 mrd. Dit tekort zal vrijwel ge-

heel geconcentreerd zijn bij het door werkgevers gefinancierde AAf. Het vermogensoverschot van het Aof zal geheel verdwenen zijn, terwijl het AWf dan nog een overschot zal kennen van iets meer dan f. 0,8 mrd. Per saldo zullen de drie fondsen eind 1986 naar verwachting een overschot hebben van ca. f. 0,5 mrd.

Op basis van de eerder geschetste lastenontwikkeling voor 1987 en de vermogensposities eind 1986 zijn in tabel 3 voor 1987 een aantal premieindicaties becijferd. De tabel laat zien dat er in 1987 naar verwachting sprake zal zijn van een premiestijging ten opzichte van 1986 van ca. 1,65 procentpunt wanneer rekening wordt gehouden met het eind 1986 resterende vermogensoverschot.

## Conclusie

In dit artikel is een indruk gegeven van de te verwachten premieontwikkeling na 1986. Ten opzichte van de premiereductie voor 1986 zal er in 1987 een premierhoging voor de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsfondsen gezamenlijk in het verschiet liggen van circa 1,5 procentpunt. Vooral gelet op de lastenontwikkeling in 1987 en verdere jaren uit hoofde van de stelselherziening, lijkt het ongewenst om thans de WW-premie te verlagen. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met het feit dat de ambtenaren in 1987 wellicht niet onder de nieuwe Werkloosheidswet zullen vallen.

**Toine Langeveld  
Helmer Vossers  
Peter Vrancken**

De auteurs hebben het artikel geschreven op persoonlijke titel. De eerste twee auteurs zijn als econoom werkzaam bij de Sociale Verzekeringsraad, de laatstgenoemde bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.

9) Het vermogensoverschot is het verschil tussen het werkelijk aanwezige vermogen en het vermogen noodzakelijk voor financiering van de verzekering met eigen middelen.