

Miljoenennota, collectieve sector en sociale zekerheid

DR. ING. F.A.J. VAN DEN BOSCH*

Naar aanleiding van de zojuist verschenen Miljoenennota 1986 en Financiële nota sociale zekerheid 1986 wordt in dit artikel aandacht besteed aan de relatie tussen de Miljoenennota, de collectieve sector en de sociale zekerheid. Opvallend is namelijk dat een jaarlijkse publikatie waarin wordt beoogd een geïntegreerd beeld van de collectieve sector te geven ontbreekt. Zo'n geïntegreerd beeld is van groot belang. Ombuiging bij de ene deelsector van de collectieve sector kan tot uitgavenstijging bij een andere deelsector leiden; verlaging van het financieringstekort van het rijk heeft repercussies voor de andere deelsectoren e.d. Een geïsoleerde beschouwing van één onderdeel van de collectieve sector, zoals het rijk of de sociale zekerheid doet geen recht aan de binnen de collectieve sector aanwezige samenhang en wisselwerking. In dit artikel wordt een en ander voor de sociale zekerheid toegelicht. Daarbij vindt aan de hand van de Financiële nota sociale zekerheid 1986 een bespreking van de ombuigingsmaatregelen in de sociale zekerheid plaats.

Miljoenennota, collectieve sector en sociale zekerheid

Elk najaar wordt in de vakliteratuur aan de Miljoenennota de nodige aandacht besteed. Traditiegetrouw staan daarbij in de beschouwingen meer de rijksfinanciën dan de collectieve sector als zodanig centraal. Deze enigszins eenzijdige aandacht voor de rijksfinanciën wekt verwondering. Al jarenlang – in feite al minstens 10 jaar 1) – staan immers niet zozeer de rijksfinanciën maar het te hoge financieringstekort van de overheid, alsmede de hoogte van de collectieve-uitgavendruk hoog op de sociaal-economische agenda genoteerd. Aan de uitgavenkant van de collectieve sector is het aandeel van het rijk evenwel „slechts” ca. 32%. De aandelen van de overige twee deelsectoren van de collectieve sector, de sociale verzekeringen en de overige publiekrechtelijke lichamen (OPL) bedragen daarentegen respectievelijk zo'n 35% en 33%. Alhoewel deze twee deelsectoren derhalve de uitgavenkant van de collectieve sector domineren, is zulks bepaald niet het geval met de daaraan bestede aandacht in de Miljoenennota's en de hieraan gewijde beschouwingen.

Aan deze enigszins eenzijdige belangstelling voor één deelsector van de collectieve sector, namelijk het rijk, is de Miljoenennota overigens zelf debet. Alhoewel in het voorwoord van de minister van Financiën en de inleidende hoofdstukken de collectieve sector steeds meer aan de orde komt, blijft de Miljoenennota in belangrijke mate beperkt tot zijn wettelijk omschreven terrein: „een nota over de toestand van 's rijks financiën”. Wordt het eigenlijk niet tijd voor een *Collectieve-sectornota*? Daarmee zou aan de centrale betekenis van de collectieve sector voor de economie en het sociaal-economische beleid, alsmede aan het belang van de beheersbaarheid daarvan, meer recht worden gedaan 2). In zo'n nota zou meer dan thans het geval is, op een evenwichtige wijze aan de samenhang en wisselwerking tussen de diverse onderdelen aan de uitgavenkant aandacht kunnen worden besteed. Ook de inkomstenkant van de collectieve sector zou in een dergelijke nota meer geïntegreerd benaderd kunnen worden. Daarbij kan bij voorbeeld worden gewezen op de wisselwerking tussen belastingen en sociale premies en tussen het eigen be-

lastingsgebied van het rijk en de provincies en gemeenten. Daarnaast verdient het gezamenlijke effect van de inkomsten- en uitgavenkant van de collectieve sector niet alleen op macro-, maar ook op meso- en micro-niveau grote aandacht 3).

Naast de bestaande nota's die betrekking hebben op onderdelen van de collectieve sector en die van groot nut zijn, is er mijns inziens dan ook een groeiende behoefte aan een omvattend integratiekader. Zo'n kader kan een *Collectieve-sectornota* vormen (zie schema 1). In een dergelijke nota kan tevens de wisselwerking tussen de diverse onderdelen binnen de collectieve sector en de evaluatie daarvan meer volledig dan in de Miljoenennota in beeld komen. Dit is eveneens van belang ten aanzien van de integratie en onderlinge afstemming van de diverse prognoses, ook met die op macro-economisch terrein.

In het hierna volgende wordt nader op de relatie tussen Miljoenennota, collectieve sector en de deelsector sociale zekerheid ingegaan. Daarmee wordt tevens een kader geschetst voor de bespreking in de volgende paragraaf van de *Financiële nota sociale zekerheid*. In dit verband vormen de in de miljoenennota aangegeven financiële beleidsmaatregelen het uitgangspunt.

Deze maatregelen hebben betrekking op de uitgaven- en inkomstenkant van de collectieve sector. Aan de uitgavenkant zijn dit maatregelen inzake uitgavenvergroting resp. ombuigingen. Aan de inkomstenkant spelen met name wijzigingen in belastingen en sociale premies. Bij vrijwel alle onderdelen is er sprake van een wisselwerking met de sociale zekerheid. Dit kan ook niet

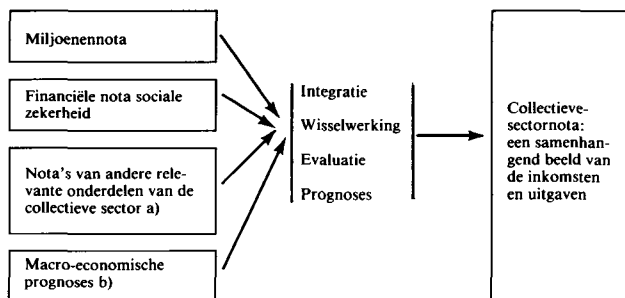
* De auteur is wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Interfaculteit Bedrijfskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Sinds de invoering van het 1%-beleid in 1975.

2) Bij de onderhanden uitbreiding van het werkkterrein van de Algemene Rekenkamer is overigens een zelfde ontwikkeling waar te nemen.

3) Op micro-niveau blijkt b.v. het gezamenlijke effect van enerzijds belastingen en premies en anderzijds uitgaven als huursubsidie en studietoelage voor de modale inkomens te resulteren in een marginale druk van momenteel meer dan 110%!

Schema 1. Naar een samenhangend beeld van de inkomsten en uitgaven van de collectieve sector



- a) Zoals: Financieel overzicht van de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening; Ministerie van WVC.
 b) Zoals Macro Economische Verkenningen en middellange-termijnramingen van het Centraal Planbureau.

anders, gezien het aandeel van de sociale zekerheid in zowel de uitgaven- als de inkomstenkant van de collectieve sector. Aan de uitgavenkant bedraagt het aandeel van de sociale verzekeringen zoals gezegd momenteel ca. 35%. Het aandeel van de sociale zekerheid bedraagt evenwel meer, namelijk ca. 45%, zoals uit tabel 1 blijkt 4). Bovendien blijkt uit de tabel dat de deelsector sociale zekerheid in de afgelopen periode sneller is gegroeid dan de collectieve sector. De sociale zekerheid is daarmee *veruit de grootste deelsector* aan de uitgavenkant van de collectieve sector. Ook aan de inkomstenkant van de collectieve sector is het aandeel van de sociale verzekeringen substantieel, namelijk ca. 38%.

Tabel 1. Sociale-zekerheidsuitgaven en uitgaven collectieve sector, 1960-1985, in procenten van het nationaal inkomen

	1960	1970	1980	1985
Sociale zekerheidsuitgaven a) (sociale verzekeringen)	16 (9)	23 (17)	34 (24)	35 b) (24)
Collectieve-sectoruitgaven	39	50	64	68
Aandeel sociale zekerheid (excl. pensioenen) in collectieve sector	31	39	47	45 b)

Bron: Berekend op basis van Miljoenennota's en Financiële nota's sociale zekerheid

- a) Hieronder vallen de vier deelsectoren van de sociale zekerheid: 1. sociale verzekeringen; 2. sociale voorzieningen; 3. regelingen overheidspersoneel en 4. pensioenen.
 b) Schatting.

Op de relatie tussen enerzijds sociale zekerheid en anderzijds de in de Miljoenennota aan de orde komende maatregelen inzake de inkomstenkant van de collectieve sector zal hier niet verder worden ingegaan. Volstaan wordt met de opmerking dat in het kader van de koopkrachthandhaving in 1986 de daling van sociale premies een *z er belangrijke rol* speelt. De sociale zekerheid speelt bij ombuigingsmaatregelen aan de uitgavenkant eveneens een grote rol. Deze maatregelen hebben de laatste jaren betrekking op een viertal terreinen: de rijksbegroting in enge zin, de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector, de sociale zekerheid en de gezondheidszorg. De twee laatstgenoemde hebben direct betrekking op de sociale zekerheid, terwijl de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector doorgaans de uitgaven (b.v. via de maatregelen in de wachtgeldregelingen) en de inkomsten (b.v. verlaging van de pensioenbijdrage aan het ABP-fonds) van de sociale zekerheid beïnvloeden. Een en ander betekent dat in 1986 van de *ombuigingsmaatregelen meer dan 50% rechtstreeks op de sociale zekerheid* betrekking heeft 5). In een *Collectieve-sectornota* zouden de repercussies hiervan voor de andere onderdelen van de collectieve sector op een meer integrale wijze dan thans in beeld kunnen worden gebracht.

Overigens is het opvallend dat tegenover deze forse bezuinigingen vrijwel geen werkgelegenheidsbevorderende maatregelen staan. Zo staat bij de uitgavenvergroting een post van „slechts” f. 300 mln. voor werkgelegenheidsbeleid 6).

De Financiële nota sociale zekerheid 1986

De *Financiële nota sociale zekerheid* is dit jaar voor de derde keer verschenen. Met deze nota, die mede een uitvloeisel is van de aanbevelingen van de Studiegroep Begrotingsruimte, wordt beoogd een samenhangend financieel beeld van de sociale zekerheid te presenteren, alsmede aandacht te schenken aan het sociale zekerheidsbeleid, de evaluatie en de beheersingsaspecten 7). In deze paragraaf zal niet worden ingegaan op de vraag in hoeverre de huidige nota aan deze doelstellingen beantwoordt 8). Volstaan wordt met een bespreking van de ombuigingsmaatregelen in de sociale zekerheid. Tevens zal aan een tweetal actuele onderwerpen aandacht worden geschonken.

Een nieuwe norm

De *Financiële nota sociale zekerheid 1986 (Nota '86)* staat in het teken van de zorg over de nog steeds aanhoudende groei van de sociale-zekerheidsuitgaven. Gerelateerd aan de in de voorgaande nota uitgesproken verwachting is deze zorg begrijpelijk. Vorig jaar luidde de openingszin in de nota namelijk: „Voor het eerst sinds lange tijd zal er in 1985 een daling van de uitgaven ten behoeve van de sociale zekerheid optreden”. Het is evenwel anders gelopen. Door onder meer het niet realiseren van voorgenomen ombuigingen en afwenteling van de ziektewetmaatregelen zullen namelijk de uitgaven in 1985 ca. f. 3,5 mrd. hoger uitvallen dan in 1984 geraamd. Vergelijken we evenwel de meest recente raming voor 1985 met de eveneens hoger uitgevallen sociale-zekerheidsuitgaven van 1984 dan zal er in 1985 sprake van een stabilisatie van de uitgaven zijn 9). Bij het bepalen van het bedrag aan ombuigingsmaatregelen in 1986 staat, blijkens tabel 2, eveneens stabilisatie van de uitgaven op het niveau van 1985 centraal. De tabel laat zien dat zonder uitgaven beperkende maatregelen in 1986 de uitgaven met zo'n 4% endoogeen zouden toenemen, bij voorbeeld vanwege de verwachte toename van het aantal uitkeringsgerechtigden. De daaruit voortvloeiende lastenstijging wordt evenwel zodanig door een viertal uitgavenbeperkende maatregelen gecompenseerd (3.a tot en met 3.d in tabel 2), dat dit zou leiden tot *een stabilisatie van de sociale zekerheidsuitgaven* op het niveau van 1985. Zonder dat dit met zoveel woorden in de *Nota '86* of in de *Miljoenennota 1986* staat vermeld, zou dit in feite *een nieuwe norm* voor de sociale zekerheidsuitgaven betekenen. Gaan we daarmee op weg naar een sociale-zekerheidsbudget waarvan de gewenste omvang op macro-niveau wordt bepaald? Vergelijking met een soortgelijke, maar momenteel verder voortgeschreden, ontwikkeling in de gezondheidszorg door middel van het *Financieel overzicht gezondheidszorg en maatschappelijke-dienstverlening* dringt zich in dit verband bij mij op 10).

4) Tot de sociale zekerheid worden naast de sociale verzekeringen de in noot a) bij tabel 1 genoemde onderdelen gerekend. Zie in dit verband voor een beschouwing over de afbakening van de sociale zekerheid: F.A.J. van den Bosch en C. Petersen, *Aspecten van ziekte en arbeidsongeschiktheid in het stelsel van sociale zekerheid*, Deventer, 1983, hoofdstuk 2.

5) Uitgaande van een additionele ombuiging op de rijksbegroting in enge zin van f. 1,3 mrd. bedragen de ombuigingsmaatregelen in 1986 in totaal ca. f. 6,1 mrd. Daarvan heeft ten minste f. 3,3 mrd. direct betrekking op de sociale zekerheidsuitgaven (f. 1,8 mrd. + f. 1 mrd. + f. 0,5 mrd. (= wijziging financiering VUT bij de overheid)).

6) In het advies van de Raad van State (!) wordt hier eveneens op gewezen.

7) Zie *Financiële nota sociale zekerheid 1984*, bijlage X bij de begroting 1984 van het Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

8) Zie in dit verband: F.A.J. van den Bosch, *Naar een samenhangend beeld van de sociale zekerheid, de Financiële nota sociale zekerheid, Sociaal Maandblad Arbeid*, blz. 374-382, mei 1985. Tevens komen daarin onder meer het sociaal budget en verwante ontwikkelingen in de gezondheidszorg aan de orde.

9) In de *Nota '86* worden de uitgaven (sociale verzekeringen plus sociale voorzieningen) voor 1984 geraamd op f. 107,2 mrd. (in de *Nota '85* op f. 104,2 mrd.) en die van 1985 op f. 107,0 mrd. Overigens blijkt uit de *Nota '86* dat de stabilisatie in 1984 al begon.

Tabel 2. Het sociale zekerheidsbeleid in 1986: stabilisatie uitgaven op het niveau van 1985 (de bedragen luiden in miljarden gulden)

1. Geraamde uitgaven 1985		107,0
2. Endogene uitgaven groei in 1986		+ 3,5
3. Uitgaven beperkende maatregelen 1986		
3.a. ombuigingsmaatregelen 1986	- 1,7	
3.b. stelselwijziging volksgezondheid	- 0,9	
3.c. stelselwijziging soc. zekerheid	- 0,4	- 3,4
3.d. nieuw plan studiefinanciering	- 0,4	
4. Geraamde uitgaven 1986 (4 = 1 + 2 + 3)		107,1

Bron: Cijfers ontleend aan de *Financiële nota sociale zekerheid 1986*, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1985.

Het bereiken van de stabilisatie van de uitgaven in 1986 hangt overigens af van het al dan niet effectueren volgend jaar van stelselwijzigingen op een drietal terreinen: sociale zekerheid; gezondheidszorg en studiefinanciering. Ten aanzien van de twee laatstgenoemde terreinen gaat het om via sociale premies gefinancierde uitgaven. Alvorens op de sociale zekerheid in te gaan, een enkel woord over de andere twee terreinen. De stelselwijziging volksgezondheid, die geacht wordt per 1 januari 1986 in te gaan, beoogt de opheffing van de bejaardenverzekering en de vrijwillige ziekenfondsverzekering. Daarmee wordt een deel van de sociale zekerheid naar de private sector verschoven. Met het nieuwe plan voor de studiefinanciering wordt de kinderbijslag voor alle personen boven de 18 jaar afgeschaft, met als gevolg een daling van zowel de uitgaven als premies inzake de Algemene Kinderbijslagwet. Dit augustus jl. aan de Tweede Kamer aangeboden plan wordt geacht per 1 oktober 1986 in werking te kunnen treden.

Ombuigingsmaatregelen sociale zekerheid in 1986

De ombuigingsmaatregelen in de sociale zekerheid voor 1986 staan in tabel 3 vermeld. De grootste post betreft het bevriezen van het minimumloon en de sociale uitkeringen. De maatregelen in de ziektewet behelzen een verdere verlaging van het uitkeringspercentage per 1 januari 1986 tot 70%. Voorts vervallen de minimumdagloombepalingen. Daarvoor in de plaats komen uitkeringen uit hoofde van de Toeslagenwet.

Per saldo vindt evenwel een besparing plaats. Het ligt in de bedoeling per 1 mei 1986 een pakket stelselherzienende maatregelen in te voeren. De besparingseffecten in 1986 van deze, op veel maatschappelijke weerslag stuitende, stelselherziening zijn per saldo niet groot; geschat wordt een bedrag van ca. f. 50 mln. In tabel 2 staat evenwel nog een, zij het substantieel hoger, bedrag uit hoofde van de stelselwijziging vermeld (11). Opvallend in de uitgavenbeperkende maatregelen in tabel 3 is de aandacht voor maatregelen inzake bestrijding van misbruik en fraude. Deze maatregelen hebben evenwel min of meer een ad-hoc-karakter (12). Een meer *systematische benadering*, aanknopend bij de bevindingen van het *ISMO-rapport*, is mijns inziens dan ook van groot belang (13). De aanbeveling in het *ISMO-rapport*: „In alle gevallen van misbruikgevoelige wetten en regelingen moet onderzoek worden ingesteld naar de omvang en de verbreidheid van het misbruik” (blz. 14) lijkt mij althans duidelijk genoeg. Gezien het feit dat vrij algemeen onderkend wordt dat de koppeling van uitkeringsgegevens aan fiscale gegevens sterk preventief ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik zal werken, dient in dit verband aan het z.g. „sofi-nummer” grote aandacht worden besteed. Ik vind het dan ook een gemis dat in de *Nota '86* dit preventief georiënteerde, structureel en generiek werkende instrument niet bij de genoemde maatregelen in de beschouwing is betrokken.

Internationaal onderzoek sociaal minimum

Na de bovenstaande bespreking van de ombuigingsmaatregelen

Tabel 3. Ombuigingsmaatregelen sociale zekerheid 1986, in miljarden gulden

1. Bevriezing minimumloon en sociale uitkeringen (incl. kinderbijslag)		1,0
2. Maatregelen Ziektewet		
2.a. verlaging uitkeringspercentage	0,3	0,6
2.b. vervallen minimumdagloon	0,3	
3. Stelselherzienende maatregelen		0,05 a)
4. Maatregelen bestrijding misbruik en fraude		0,1
5. Totaal (= 1 t/m 4)		1,75

Bron: Cijfers ontleend aan de Financiële nota sociale zekerheid 1986, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1985.

a) Saldo van uitgavenbesparing (waaronder een bedrag voor bestrijding misbruik en fraude) en uitgavenverhoging.

len in de sociale zekerheid zal de bespreking van de overige onderdelen van de *Nota '86* hier noodgedwongen beperkt blijven tot het eruit lichten van een tweetal actuele onderwerpen. Het eerste onderwerp handelt over de vraag hoe de Nederlandse minimumuitkeringen zich verhouden tot die in de ons omringende landen. In de *Nota '86* wordt in het hoofdstuk over de volume en nominale ontwikkeling in de sociale zekerheid daartoe de situatie in 1984 in een vijftal met Nederland vergelijkbare landen in beeld gebracht. De minimumuitkeringen worden per land door middel van koopkrachtpariteiten in gulden omgerekend. De *Nota '86* en de bijlagen bevatten vele waardevolle gegevens op dit punt. Daarbij wordt overigens terecht gewezen op het slechts indicatieve karakter van de uitkomsten. De *Nota '86* verstrekt gegevens over de sociale-minimumuitkeringen voor een drietal huishoudingen: alleenstaande, één-oudergezin en echtpaar. Van deze huishoudtypen is mijns inziens die van de alleenstaande het beste internationaal vergelijkbaar. Bij dit huishoudtype behoeft immers geen rekening te worden gehouden met uiteenlopende kinderbijslagregelingen, verwerking van inkomsten van de partner e.d. In tabel 4 vermeld ik de resultaten voor alleenstaanden.

Tabel 4. Internationale vergelijking van het netto sociaal minimum voor alleenstaanden (indexcijfers (Nederland = 100), 1984)

Nederland	Verenigd Koninkrijk	West-Duitsland	Frankrijk	België	Denemarken
100 a)	68	68 b)	43 c)	75	83 d)

Bron: Ontleend aan *Financiële nota sociale zekerheid 1986*, tabel 3.5.

- In Nederland: f. 12.154 per jaar. De sociale minima zijn in de tabel exclusief vakantietoeslag berekend.
- De basisuitkering voor alleenstaanden bedraagt ca. 35% van die in Nederland. In de tabel is evenwel rekening gehouden met de opslag voor gemiddelde woon- en verwarmingskosten.
- Voor 55 jaar en ouder geldt: 86.
- Denemarken kent ook een korte-termijnuitkering die ca. 37% lager is dan de in de tabel vermelde lange-termijnuitkering.

Uit de tabel blijkt dat Nederland van de vermelde landen het hoogste sociaal minimum voor alleenstaanden kent (14). Terecht wijst de *Nota '86* er evenwel op dat een meer uitgebreid onderzoek noodzakelijk is, waarin meer diepgaand op verschillen, ook kwalitatieve, in stelsels moet worden ingegaan. Een belang-

10) Zie in deze ook: F.A.J. van den Bosch, op. cit., 1985 alsmede de aldaar aangehaalde literatuur. Overigens wijst W. Drees, *Nederlandse Overheidsuitgaven*, Den Haag, 1985, hoofdstuk 2, terecht op een aantal belangrijke bezwaren van uitgavennormen.

11) Op het opnemen van twee bedragen (en hun onderlinge samenhang) inzake de effecten in 1986 van de stelselherziening wordt hier niet nader ingegaan.

12) Onder meer een wijziging van art. 10 COW en het voornemen van de Sociale Verzekeringsraad om minimumvoorschriften te ontwikkelen t.a.v. controlemethodiek en -frequentie.

13) *ISMO-rapport* 1985, april 1985, Tweede Kamer 17.050, nr. 35. Zo'n systematische benadering houdt tevens in dat niet alleen bepaalde groepen, zoals de bijstandgerechtigden, onder de loep worden genomen.

rijk element daarbij lijkt mij mogelijke verschillen in de inkomens- en vermogenstoets. Het is immers niet ondenkbaar dat een lager sociaal minimum in zekere zin „gecompenseerd” kan worden door gunstiger regelingen ten aanzien van bijverdiensten, additioneel inkomen of behoud van vermogen. Vergelijken we bij voorbeeld Nederland en Denemarken op dit punt, dan blijkt dat in Denemarken met een lager sociaal minimum in de praktijk bijverdiensten minder worden gekort (namelijk met 50%) dan in Nederland, waar dit percentage 75 tot 100% bedraagt 15). Overigens blijkt uit de *Nota '86* dat in Nederland momenteel reeds 84% van de ca. 3,3 mln. inkomensvervangende uitkeringen (AOW, WAO, ABW e.d.) op het sociaal-minimum-niveau ligt. Als gevolg van de stelselherziende maatregelen is dit percentage, dat in 1983 nog 78% bedroeg, verder opgelopen.

De premiedruk op micro-niveau in 1985

In het hoofdstuk over de financiering van de sociale zekerheid worden interessante beschouwingen gewijd aan de druk van de sociale premies op macro-, meso- en micro-niveau. Geconcludeerd wordt bij voorbeeld dat de gebruikelijke wijze van premiedrukmeting op macro-niveau een dubbeltelling bevat. Wordt daarvoor gecorrigeerd dan bedraagt de feitelijke premiedruk in 1985 niet 22,7% doch 19,3% van het nationaal inkomen. Een en ander heeft vanzelfsprekend ook implicaties voor de collectieve-lastendruk. Ten aanzien van de premiedruk op micro-niveau worden in de *Nota '86* recente gegevens gepresenteerd over de marginale en gemiddelde druk van de sociale premies en de loon- en inkomstenbelasting. Tabel 5 vat deze gegevens samen. Enerzijds bevat de tabel het inmiddels bekende beeld van de met het toenemen van het inkomen afnemende druk

Tabel 5. Marginale en gemiddelde druk van werknemerspremies sociale verzekeringen en loon- en inkomstenbelasting, 1985

Bruto-jaarinkomen	Marginale druk			Gemiddelde druk		
	premies	belasting	totaal	premies	belasting	totaal
1. Minimumloon: f. 25.000	36	12	48	22	4	26
2. Modaal: f. 40.000	36	23	59	27	9	36
3. 2 × modaal: f. 80.000	0 a)	52	52	23	18	41
4. 3 × modaal: f. 120.000	0	61	61	15	31	46
5. 4 × modaal: f. 160.000	0	70	70	11	40	51

Bron: *Financiële nota sociale zekerheid 1986*, tabel 2.6 (cijfers door mij afgerond).

a) Boven de inkomensgrens is géén premie meer verschuldigd (voor de volksverzekeringen bedraagt de inkomensgrens momenteel f. 63.200).

van de sociale premies en de stijgende druk van de belastingen. Anderzijds vraag ik mij toch af of het zeer opmerkelijke verloop in de tabel van de totale druk, hetzij marginaal, hetzij gemiddeld, wel voldoende de aandacht krijgt. Is het niet wonderlijk dat bij voorbeeld de totale marginale druk bij het modale inkomen momenteel hoger is dan bij 2 keer modaal en ruwweg in dezelfde orde van grootte bij 3 keer modaal! En dat de gemiddelde

druk tussen het minimumloon (f. 25.000) en 4 keer modaal (f. 160.000) nauwelijks verdubbelt; terwijl het inkomen ruim verzesvoudigt? En dat uitkeringsgerechtigden bij het vinden van betaalde arbeid worden geconfronteerd met de sterkste toename van de marginale druk van premies en belastingen; een stimulant tot het weer economisch actief worden in de „officiële” economie? Deze vragen worden nog pregnanter als de inkomensafhankelijke regelingen in de tertiaire sfeer, zoals de individuele huursubsidie, eveneens in beeld worden gebracht 16). Vormen dergelijke vragen geen krachtig pleidooi voor een meer geïntegreerd beeld – bij voorbeeld in de vorm van een *Collectieve-sectornota* – van de effecten op macro-, meso- en micro-niveau van de collectieve sector?

Samenvatting en conclusie

In dit artikel is de relatie tussen Miljoenennota, collectieve sector en sociale zekerheid aan de orde gekomen. In aansluiting daarop is aan de hand van de zojuist verschenen *Financiële nota sociale zekerheid 1986* op de ombuigingsmaatregelen in de sociale zekerheid ingegaan. Geconstateerd is dat van de in de *Miljoenennota 1986* aangekondigde ombuigingen voor meer dan 50% rechtstreeks op de sociale zekerheid betrekking hebben en dat daarvan een belangrijke invloed op de andere tot de collectieve sector behorende deelsectoren uitgaat, en omgekeerd. Een jaarlijkse publikatie waarin wordt beoogd aan deze onderlinge beïnvloeding aandacht te besteden, en om een geïntegreerd beeld van de collectieve sector te geven, ontbreekt evenwel. In dit verband is hier de suggestie gedaan voor een *Collectieve-sectornota*. In het kader van de vergroting van de beheersbaarheid van de collectieve sector zou daarmee over een nieuw instrument kunnen worden beschikt. Ten aanzien van de beheersing van de sociale zekerheidsuitgaven kan op grond van de ombuigingsmaatregelen in de *Financiële nota sociale zekerheid 1986* worden geconcludeerd, dat dit tot stabilisatie van de uitgaven heeft geleid. Zou daarmee een stap zijn gezet op de weg naar een vorm van budgettering van de sociale zekerheid op macro-niveau? 17).

Frans A.J. van den Bosch

14) Uit de *Nota '86* blijkt dat dit eveneens voor de andere twee huishoudtypen geldt. Overigens kent Nederland, i.t.t. de andere landen die ook nog specifieke toeslagen (b.v. in natura) verstrekken, een all-in bijstandsnorm.

15) In Denemarken worden de verdiensten overigens tot 50% van het uitkeringsbedrag met 50% gekort, zie *Nota '86*, bijlage VII. De regeling in Nederland van de relatie tussen bijstand en bijverdiensten is tamelijk complex. De vergelijking t.a.v. de vrijstellingen van vermogen wordt overigens nog bemoeilijkt doordat in Denemarken landelijke normen, zoals in Nederland, ontbreken.

16) Zie daartoe de *Miljoenennota 1986*, tabel 3.2.2., blz. 34. De marginale druk stijgt dan bij het modale inkomen ruim boven de 100%.

17) Zie in dit verband F.A.J. van den Bosch, op. cit., 1985, inzake een voorstel om te komen tot een sociaal budget. Overigens bevat de *Miljoenennota 1986* in dit verband interessante beschouwingen over de beheersbaarheid van de z.g. open-einderegelingen.