

Sociale fondsen en sociale premies: op weg naar het einde?

Flip de Kam

De overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en inkomenszekerheid lopen in Nederland voor een groot deel via sociale fondsen. Deze fondsen worden gevuld met de opbrengst van sociale premies en via rijksbijdragen. Het aandeel van de bedoelde rijksbijdragen zal in de toekomst hoogstwaarschijnlijk verder toenemen, ten koste van het aandeel van de premiefinanciering. Deze ontwikkeling ('fiscalisering') lijkt onontkoombaar, om te verhinderen dat de marginale druk van de sociale premies op de langere termijn extreem hoog oploopt.

Dit artikel brengt de bij de sociale verzekeringen betrokken instellingen en geldstromen in kaart, het illustreert de opwaartse pressie op de marginale druk en refereert aan denkpistes van een ambtelijke werkgroep die zich boog over alternatieven voor de financiering van de sociale verzekeringen. Het door de werkgroep geschetste scenario met versnelde fiscalisering verdient de voorkeur. Deze optie versterkt de greep van het parlement op het overheidsbudget, vereenvoudigt de financiering van de sociale verzekeringen en beperkt de anders te verwachten ophoop van de marginale belastingdruk op inkomen uit arbeid.

1 Inleiding

De Nederlandse overheidsuitgaven tellen dit jaar op tot 44,6% van het bruto binnenlands product. Bijna de helft van de overheidsuitgaven is bestemd voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg en inkomenszekerheid (Centraal Planbureau 2023). Ruwweg 70% van de collectieve uitgaven voor zorg en inkomensbescherming loopt via sociale fondsen (Studiegroep Begrotingsruimte 2023: 8). De inkomsten van deze fondsen bestaan voor nagenoeg twee derde deel uit sociale premies en zij komen voor het overige – afgezien van in verhouding beperkte rentebaten – via rijksbijdragen ten laste van de schatkist in Den Haag (onderdeel 2).

De premiestromen naar de sociale fondsen (dit jaar naar raming bijna € 110 miljard) lopen buiten de rijksbegroting om. Dit vormt een belangrijke inbreuk op het budgetrecht van het parlement. Het budgetrecht houdt in dat de centrale overheid alleen verplichtingen mag aangaan en geld kan uitgeven, nadat een meerderheid in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer van de Staten-Generaal heeft ingestemd met de begrotingswet die de verantwoordelijke bewindspersoon machtigt om die verplichtingen aan te gaan en de bewuste uitgaven te doen.

De fondsen en hun premiefinanciering wortelen in het verleden. Aanvankelijk werd het risico van loonderving door werkloosheid en arbeidsongeschiktheid gedekt via met premies gefinancierde verzekeringen. Werkgevers- en werknemersorganisaties waren nauw betrokken bij de premieheffing en de uitvoering. In aanvulling daarop kwam vanaf de jaren vijftig sociale wetgeving tot stand die niet alleen werknemers, maar alle ingezetenen beschermt tegen inkomensrisico's en hen verzekert tegen zorguitgaven. Deze regelingen zijn van meet af aan *volksverzekeringen* gedoopt.

Deze naamgeving was de vrucht van een politiek compromis. De Algemene Ouderdomswet (AOW) is de oudste volksverzekering. Zij geeft iedere ingezetene sinds 1957 recht op een uitkering bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar (nu: 67 jaar). De regeling mocht van de christendemocraten geen staatspensioen heten, wat zij in feite was – een ideaal waarvoor de sociaaldemocratie zich voordien decennialang sterk had gemaakt. De keuze voor een verzekering bracht premiefinanciering (met een maximum) en de vorming van een afzonderlijk Ouderdomsfonds mee, los van de rijksbegroting. De AOW stond en staat echter in veel opzichten op één lijn met sociale voorzieningen, die niet via premies maar uit de belastingen worden gefinancierd. Een belangrijk verschil met sociale voorzieningen is evenwel dat de volksverzekeringen in beginsel geen inkomens- en vermogenstoets kennen (tabel 1). Van een verzekering in de ware zin van het woord is echter geen sprake (onderdeel 3).

Tabel 1 Vier typen risicoverzekering

Type	Financiering	Verzekerd	Actuarieel	Toets ^a
Particuliere verzekeringen	premie	individueel	zuiver	nee
Werknemersverzekeringen	premie	werknemers	deels zuiver	nee
Volksverzekeringen	premie/belasting	ingezetenen ^b	onzuiver	nee ^c
Sociale voorzieningen	belasting	ingezetenen	onzuiver	ja

^a Bij een toets hangen de hoogte van de uitkering en de eigen betaling voor genoten zorg mede af van andere inkomsten en bezit van vermogen.

^b Plus in Nederland werkzame niet-ingezetenen.

^c De eigen bijdrage bij een beroep op via de Wet langdurige zorg gefinancierde voorzieningen kent wel een toets

Is er geen sprake van een verzekering, dan komen thans volledig of voor een deel via premies gefinancierde collectieve voorzieningen uit het oogpunt van eenvoud en om recht te doen aan het parlementair budgetrecht beter rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting (onderdeel 4).

Bij de fondsen voor de Algemene Ouderdomswet en de Wet langdurige zorg (Wlz) kent Nederland in aanvulling op de premie-inkomsten in omvang toenemende rijksbijdragen, die

¹ De Studiegroep Begrotingsruimte (2023) schetst de wordingsgeschiedenis van het stelsel en de achtergrond van de sociale fondsen. Zie voor een uitgebreid overzicht van de ontwikkeling van de sociale verzekering: Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht (2001). Zie verder: Van Gerwen (2000). Veel belangwekkende informatie over de ontwikkeling van de zorgverzekering is te vinden bij Van der Hoeven en Van der Hoeven (1993).

haaks op het verzekeringsidee staan. Deze verschuiving van premiefinanciering naar financiering via rijksbijdragen staat bekend als fiscalisering. Blijft het tarief van de premie voor AOW en Wlz ongewijzigd, dan krijgt de fiscalisering van beide volksverzekeringen de komende twintig jaar vleugels door de vergrijzing van de bevolking – senioren ontvangen niet alleen ‘staatspensioen’, maar zijn ook grootverbruikers van langdurige zorg. Ter illustratie: zouden de AOW-uitkeringen en de langdurige zorg nog steeds volledig uit premies worden gefinancierd, dan bedroeg het over de eerste €38.098 van het inkomen (uit werk en eigen woning) verschuldigde tarief van de inkomensheffing geen 37%, maar al 61,7% (onderdeel 5).

Verdergaande fiscalisering van de sociale zekerheid lijkt een onafwendbaar proces; anders krijgt de meerderheid van de belastingbetalers te maken met een exorbitant hoge marginale druk. Recent heeft een ambtelijke werkgroep verkend of en onder welke voorwaarden het mogelijk is om een streep te halen door de premiefinanciering van de sociale verzekeringen. Verschillende argumenten pleiten voor versnelde fiscalisering bij de collectieve financiering van zorgvoorzieningen en inkomensbescherming (onderdeel 6).

2 Sociale fondsen

In totaal bestaan er elf sociale fondsen waaruit vijftien verschillende regelingen voor zorg en sociale zekerheid worden betaald (Studiegroep Begrotingsruimte 2023: 8). Zeven van deze fondsen worden volledig of voor een deel gevuld via sociale premies. De Belastingdienst int deze premies bij werkgevers en huishoudens en boekt de opbrengst direct door naar de fondsen. De fondsuitgaven staan niet in de begrotingswetten, veranderingen in de sociale premies ontbreken in het belastingplan dat het kabinet jaarlijks bij de volksvertegenwoordiging aanhangig maakt.

Sommige fondsen, zoals het Arbeidsongeschiktheidsfonds, beschikken over een aanzienlijk vermogen, doordat de premies al jarenlang meer opbrengen dan voor de uitkeringen nodig is (tabel 2).² Het inmiddels opgebouwde vermogen lenen deze fondsen verplicht uit aan de minister van Financiën, die over deze tegoeden rente vergoedt – het zogeheten ‘schatkist-bankieren’.

² Bij de werkloosheidsverzekering worden in conjunctureel gunstige jaren vermogensbuffers gevormd, waarop bij een tegenzittende conjunctuur (met tijdelijk hogere werkloosheid) kan worden ingeteerd. De na de financiële crisis (2009-2010) opgelopen tekorten waren pas in 2023 volledig ingelopen (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen 2024: 42). De vermogensaccumulatie bij het Arbeidsongeschiktheidsfonds is in belangrijke mate het gevolg van premieverhogingen in de periode 2015-2021. Zij waren nodig om tegenwicht te bieden aan ‘meevallers’ die werkgevers genoten doordat de stijging van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (onderdeel 4) achterbleef bij eerder opgestelde ramingen.

Achtergrond: bij de formatie van een nieuw kabinet spreken coalitiepartijen onder andere een inkomstenkader af. Tegenover eventuele latere beleidsmatige lastenverlagingen – die niet al in het coalitieakkoord zijn vastgelegd – dient een kabinet beleidsmatige lastenverzwaringen te stellen, om te bereiken dat het afgesproken inkomstenkader in balans blijft. Andere oorzaken van het recent opgezwollen vermogen van het Arbeidsongeschiktheidsfonds blijven hier onbesproken.

4 Sociale fondsen en sociale premies: op weg naar het einde?

Tabel 2 Sociale fondsen, 2024 (miljard euro)

	Premieopbrengst	Rijksbijdrage	Vermogen
Volksverzekeringen			
Ouderdomsfonds	25,2	27,8 ^a	1,4
Nabestaandenfonds	0,2	--	2,4
Algemeen Kinderbijslagfonds	--	4,3	--
Fonds langdurige zorg	16,7	17,7 ^a	0,0 ^b
Zorgverzekeringsfonds	31,9	3,3	0,0 ^b
Werknemersverzekeringen			
Werkloosheidsfondsen ^c	10,1		8,4
Arbeidsongeschiktheidsfondsen	25,1		34,5
Sociale voorzieningen			
Fonds Jonggehandicapten (Wajong)	--	4,2	--
Toeslagenfonds	--	0,5	--
Totaal	109,2	58,0	46,7

^a Dit is inclusief de Bijdrage In de Kosten van Kortingen (BIKK), een goedmaker voor de premieopbrengst die de fondsen missen door de herziening van de inkomensheffing in 2001.

^b Doel.

^c De werkloosheidsfondsen zijn het Algemeen Werkloosheidsfonds en het Uitvoeringsfonds voor de overheid. De arbeidsongeschiktheidsfondsen zijn het Arbeidsongeschiktheidsfonds en de Werkhervattingskas.

Bron: Rijksbegroting 2024 hoofdstuk XV: 72, 98, 158, 177-178; hoofdstuk XVI: 73, 223

Rijksbijdragen

Bij drie van de zeven fondsen met premiefinanciering is sprake van substantiële aanvullende rijksbijdragen. De rijksbijdrage aan het Zorgverzekeringsfonds is bedoeld om zorgverzekeraars schadeloos te stellen voor het feit dat kinderen tot 18 jaar gratis zijn meeverzekerd met hun ouders voor de in deze wet geregelde basisverzekering tegen ziektekosten.

Het Ouderdomsfonds – ingeschakeld bij de financiering van de AOW – en het Fonds langdurige zorg komen elk jaar tekort: de voor deze volksverzekeringen opgebrachte premies dekken inmiddels minder dan de helft van de lopende uitgaven. De AOW-uitkeringen en de via de Wet langdurige zorg bekostigde aanspraken op verpleeghuis- en gehandicaptenzorg lopen echter geen gevaar, doordat de omvangrijke tekorten van beide fondsen via rijksbijdragen worden aangezuiverd.

Vier fondsen worden volledig uit de schatkist gevuld. Het door de Sociale Verzekeringsbank bestierde Algemeen Kinderbijslagfonds stamt nog uit de tijd (vóór 1980) waarin de

kinderbijslag via premieheffing werd gefinancierd.³ Het Arbeidsondersteuningsfonds jonggehandicapten (Afi) heeft een vergelijkbare historie – de Wajong is in 1998 voortgekomen uit de vroegere Algemene Arbeidsongeschiktheidswet. Het toeslagenfonds (Tf) vult zo nodig de premie-gefinancierde uitkering bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid aan tot het sociaal minimum.⁴ Afi en Tf zijn onder beheer bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).

3 Sociale verzekering: meer sociaal dan verzekering

Bij een verzekering ruilen verzekerden een kleine kans op relatief grote schade tegen de zekerheid van een relatief lage verschuldigde premie. Verzekeraars treden hierbij op als tegenpartij. Zij stemmen de hoogte van de door de verzekerde te betalen premie af op de omvang van de verzekerde schade, vermenigvuldigd met de kans dat de verzekering moet uitkeren. Een langs deze weg vastgestelde premie heet ‘actuaireel zuiver’: premie en verzekerd risico zijn met elkaar in evenwicht.

Uit ervaring weten verzekeraars dat de schadekans van mensen verschilt. Zij gaan op twee manieren om met de tussen individuen uiteenlopende schadekansen. Soms weigeren zij mensen die grote risico's lopen te verzekeren – risicoselectie. Het alternatief is dat zij, in plaats van een uniforme premie, aan hun verzekerden een gedifferentieerde premie in rekening brengen, die is afgestemd op het verschil in schadekans. Risicoselectie en premiedifferentiatie maken dat niet iedereen de maatschappelijk gewenste verzekeringsdekking kan kopen. Sommige risico's zijn bovendien in de markt onverzekerbaar (inflatie, werkloosheid).

Een en ander verklaart de intensieve overheidsbemoediging met de verzekeringen tegen inkomensrisico's en zorgkosten. Afgezien van tekortkomingen bij het functioneren van ongereguleerde verzekeringsmarkten stelt de overheid de toegang tot inkomens- en zorgregelingen open op grond van inkomenspolitieke overwegingen. De AOW beschermt het inkomen op de oude dag voor de velen die tijdens hun actieve periode onvoldoende inkomen genoten om een adequate particuliere verzekering te contracteren. Daarnaast zijn soms voor de samenleving kostenbesparingen te behalen dankzij schaalvoordelen die binnen bereik komen bij een collectieve voorziening die de gehele bevolking bestrijkt; opnieuw is de AOW een goed voorbeeld.

³ Het Algemeen Kinderbijslagfonds wordt volledig gefinancierd via een rijksbijdrage aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Hoewel de SVB dit fonds beheert, is er in het jaarverslag van de SVB niets over terug te vinden. De SVB rapporteert uitsluitend over uitgaven en rijksbijdragen voor de uitvoering van de kinderbijslagregeling als zodanig.

⁴ Behalve wanneer de uitkeringsontvanger voorheen al minder dan het minimumloon verdiende, bijvoorbeeld omdat hij of zij maar drie dagen per week werkte.

Slechts één echte sociale verzekering: de Werkhervattingskas

De hierboven beschreven overheidsbemoeyenis transformeert een (marktconforme) verzekering in een actuariel onzuivere *sociale* verzekering. De eerder genoemde ambtelijke werkgroep constateert dat de verzekeringsgedachte bij de volksverzekeringen sterk aan kracht heeft ingeboet. Hier ontbreekt bij de premieheffing elke band met verzekerde aanspraken en schadekans. Zo ontvangt iemand die nooit of amper premie heeft betaald en vijftig jaar in ons land woonde later toch een volledige AOW-uitkering. De werkgroep oordeelt dat de verzekeringsgedachte uitsluitend nog sterk aanwezig is bij de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Werkhervattingskas (Whk).

De Zorgverzekeringswet is de enige regeling die burgers niet van rechtswege verzekert, maar hen verplicht een private verzekering bij een zorgverzekeraar te sluiten. Al is formeel sprake van een verzekeringscontract, de werkgroep miskent dat de verzekeringsgedachte ook bij de basisverzekering tegen ziektekosten ver te zoeken is (onderdeel 4).

Anders ligt dit bij de Werkhervattingskas. Werkgevers blijven tien jaar lang meebetalen aan de uitkering van arbeidsongeschikt verklaarde werknemers die vroeger op hun loonlijst stonden.⁵ Kleine ondernemers betalen een uniforme premie, die wel verschilt per sector. Grote ondernemers betalen een gedifferentieerde premie, die afhangt van het aantal van hun vroegere werknemers met een uitkering. Zeker voor deze laatste groep werkgevers is dus sprake van een actuariel zuivere premie. Dat moet ook wel, want als 'eigenrisicodragers' kunnen werkgevers ook uit het publieke systeem stappen en zich – wel of niet – privaat voor dit risico verzekeren.

4 De premies voor de volksverzekeringen

Over inkomen uit werk en eigen woning is behalve inkomstenbelasting premie voor drie volksverzekeringen verschuldigd. Samen heten deze vier heffingen de inkomensheffing. Zij wordt via één aanslag geheven, want inkomstenbelasting en premies voor deze drie volksverzekeringen hebben sinds 1990 dezelfde heffingsgrondslag. Het tarief van de inkomensheffing kent drie schijven (tabel 3).

⁵ Bij de Ziektewet bedraagt de maximumduur van de uitkering (het door de werkgever door te betalen loon) twee jaar. Ten laste van de Werkhervattingskas komen uitkeringen aan mensen voor wie het tijdelijk of uitzendcontract afloopt terwijl zij ziek zijn.

Tabel 3 Schijventarief van de inkomensheffing, 2024 (%)^a

Inkomensgrenzen (bedragen in €)	Inkomstenbelasting	Premies volksverzekeringen			Totaal
		AOW	Anw ^b	Wlz	
< 38.099	9,32	17,9	0,1	9,65	36,97
< 38.099	9,32	--	0,1	9,65	19,07 ^c
< 38.099 – 75.518	36,97	--	--	==	36,97
> 75.518	49,5	--	--	==	49,5

^a De marginale druk is voor de meeste belastingplichtigen een stuk hoger dan het wettelijke tarief, doordat vanaf een bepaald inkomensniveau een stijging van het inkomen leidt tot een korting op de algemene heffingskorting en de arbeidskorting (Donders en De Kam 2021).

^b Anw = Algemene nabestaandenwet.

^c Tarief voor belastingplichtigen die de AOW-leeftijd hebben bereikt; zij zijn vrijgesteld van het betalen van AOW-premie. Voor senioren die zijn geboren vóór 1946 bedraagt de inkomensgrens €40.021 in plaats van €38.098.

Bron: www.rijksoverheid.nl

Over inkomen in de eerste twee schijven (€ 75.518) is (afgerond) 37% verschuldigd, over het meerdere in de derde schijf 49,5%. Voor ontvangers van een AOW-uitkering geldt in de eerste schijf (tot € 38.099) een verlaagd tarief; zij hoeven namelijk geen 17,9% AOW-premie te voldoen. Deze premievrijstelling past in de visie op de AOW als verzekering: vanaf het moment dat de uitkering loopt is voor een verzekering niet langer premie verschuldigd. Zo is het ook bij lijfrenten en aanvullende pensioenen. Aangezien de AOW geen verzekering is, ontbeert de premievrijstelling echter bestaansgrond (De Kam 2007: 156-163).

De premies voor de Zorgverzekeringswet

Ook de Zorgverzekeringswet regelt een volksverzekering (al staat hij zo niet bekend): er geldt een verzekeringsplicht voor alle ingezetenen en elke band ontbreekt tussen premiehoogte enerzijds en de te verwachten schadelast anderzijds. Wel wordt deze verzekering tegen zorgkosten anders gefinancierd dan de overige volksverzekeringen. Dit is verklaarbaar door haar wordingsgeschiedenis. In 2006 zijn de vroegere ziekenfondsverzekering en de particuliere verzekering tegen ziektekosten samengesmolten tot de huidige basisverzekering, die wordt uitgevoerd door de zorgverzekeraars. Verzekerden betalen een nominale premie (gemiddeld bijna € 150 per maand) aan de zorgverzekeraar van hun keuze. Als tegemoetkoming in deze nominale premie ontvangen huishoudens met een laag inkomen zorgtoeslag.

Zvw-verzekerden met inkomen uit werk en eigen woning betalen behalve de nominale premie een inkomensafhankelijke bijdrage (de IAB, met een maximum), die wordt geïnd door de Belastingdienst. De opbrengst van de IAB gaat naar het Zorgverzekeringsfonds dat deze middelen uitkeert aan de zorgverzekeraars, rekening houdend met de samenstelling van hun verzekerdenbestand (risicoverevening). Werkgevers voldoen de IAB voor hun

werknemers.⁶ Rekening houdend met de rijksbijdrage voor de verzekering van minderjarigen stellen zorgverzekeraars en overheid de in de Zorgverzekeringswet voorziene premies jaarlijks lastendekkend vast.

Sluipende fiscalisering

De premie voor de AOW is gemaximeerd op 18,25% (artikel 11, lid 1 Wet financiering sociale verzekeringen). Sinds 2001 bedraagt de AOW-premie onafgebroken 17,9%. De ontwikkeling van de macro-premiegrondslag blijft achter bij de stijging van de AOW-uitgaven; dit ondanks de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd in de periode 2013-2024 van 65 tot 67 jaar. Het Ouderdomsfonds kampt hierdoor met toenemende tekorten, die een steeds hogere rijksbijdrage nodig maken: sluipende fiscalisering.

De premie voor de Wlz is sinds 2015 (toen deze wet de vroegere Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten verving) onafgebroken op 9,65% geprikt. De uitgaven voor langdurige zorg nemen, net als die voor de AOW-uitkeringen, sneller toe dan de premiegrondslag, zodat – bij een constant premiepercentage – ook bij deze volksverzekering de in 2019 voor het eerst verstrekte rijksbijdrage snel oploopt.

5 Fiscalisering en fiscaal beleid

Dit jaar stroomt € 27,8 miljard uit de schatkist naar het Ouderdomsfonds. Het gaat om de Bijdrage In de Kosten van Kortingen (€ 3,1 miljard) en de rijksbijdrage (€ 24,7 miljard). Deze rijksbijdrage past niet bij de verzekeringsgedachte. Op dit moment brengt de AOW-premie € 25,2 miljard op. Zou het tekort van het Ouderdomsfonds via premieverhoging worden weggewerkt, dan stijgt de premie van 17,9% met 17,54%-punt $[(24,7 / 25,2) \times 17,9]$ tot 35,44% – hierbij is de omvang van de BIKK constant verondersteld.

Dit jaar stroomt € 17,7 miljard uit de schatkist naar het Fonds langdurige zorg. Het gaat om de BIKK (5,3 miljard) en de rijksbijdrage (€ 12,4 miljard). Op dit moment brengt de Wlz-premie € 16,7 miljard op. Zou het tekort van het Fonds langdurige zorg via premieverhoging worden weggewerkt, dan stijgt de premie van 9,65% met 7,17 %-punt $[(12,4/16,7) \times 9,65]$ tot 16,82%.

⁶ Voor werknemers geldt een iets hoger tarief (6,57%) dan voor zelfstandigen en andere 'zelfbetalers' (5,32%).

Premietarieven als niet was gefiscaliseerd

Was in de afgelopen jaren niet gekozen voor toenemende fiscalisering, dan zou het tarief van de eerste schijf van de inkomensheffing nu al 61,68% ($36,97 + 17,54 + 7,17$) bedragen.⁷ Merk allereerst op dat de overgrote meerderheid van de belasting- en premiebetalers door twee oorzaken te maken zou hebben met een nog aanzienlijk hoger marginaal tariefpercentage dan (afgerond) 62% (Donders en De Kam 2021). Ten eerste wordt vanaf een inkomen van € 24.812 het bedrag van de algemene heffingskorting met 6,63% per euro extra inkomen gekort. Ten tweede verliezen veel huishoudens, wanneer hun inkomen toeneemt, een deel van hun aanspraak op een of meer van de vier inkomensafhankelijke inkomensstoeslagen. Bovenstaande berekening illustreert afdoende dat fiscalisering bij de financiering van het Ouderdomsfonds en het Fonds langdurige zorg onvermijdelijk was om te voorkomen dat – gegeven de tariefstructuur en de premiegrens (tabel 3) – de marginale druk van de inkomensheffing voor de massa van de belastingbetalers erg hoog zou oplopen.

Alternatief voor fiscalisering: hogere premiegrens

Elk jaar wordt de lengte van de tariefschijven van de inkomensheffing in beginsel aangepast aan de geldontwaarding. Soms, zoals voor het belastingjaar 2024, vindt deze automatische inflatiecorrectie slechts gedeeltelijk plaats. Een denkbaar alternatief voor fiscalisering van AOW en Wlz is de premiegrens voor de volksverzekeringen extra op te trekken, bijvoorbeeld van het einde van de eerste schijf (€ 38.098) naar het einde van de tweede schijf (€75.518). Nog verder gaat een variant waarbij de premiegrens geheel komt te vervallen. In het laatste geval gaan de belastingbetalers met een inkomen hoger dan € 38.089 samen in totaal € 37,1 miljard meer betalen.

Ook nu – zie voetnoot 7 – is eenzelfde bedrag beschikbaar voor compenserende lastenverlichting langs een andere weg. De herverdelingseffecten die per saldo voor individuele belastingplichtigen optreden hangen dan sterk af van de gekozen vorm(en) van compensatie. Gezien de per saldo te verwachten lastenverzwaring voor de middeninkomens ontbreekt – naar het mij voorkomt – op dit moment voldoende politiek draagvlak voor een operatie langs deze lijnen, zeker in vergelijking met de hierboven beschreven sluipende fiscalisering, die amper politiek rumoer veroorzaakt, wellicht mede doordat de gevolgen voor de lasten- en inkomensverdeling diffuus zijn.

Nu de rijksbijdragen aan sociale fondsen vermoedelijk structureel in betekenis blijven toenemen, rijst de vraag hoeveel toekomst premiefinanciering en de sociale fondsen nog hebben.

⁷ Daar staat tegenover dat het thans met de rijksbijdragen gemoeide bedrag van € 37,1 miljard zou vrijvallen en beschikbaar zou zijn voor compenserende lastenverlichting, verhoging van andere overheidsuitgaven of verbetering van het begrotingssaldo.

6 Doodsbericht voor premiefinanciering en de sociale fondsen?

Recent stelde een ambtelijke werkgroep een onderzoek in naar de premie- en fondsensystematiek bij de sociale verzekeringen (Studiegroep Begrotingsruimte 2023). De werkgroep doet drie aanbevelingen, die mogelijk een politieke en beleidsmatige follow-up krijgen in de Startnota van het kabinet dat in de loop van 2024 aantreedt. In die Startnota legt een nieuw kabinet uitgavenplafonds, inkomstenkader en begrotingsregels vast voor de gehele, zojuist angebroken regeerperiode. De aanbevelingen van de werkgroep luiden:

1. Voeg bij het Ouderdomsfonds en het Fonds langdurige zorg de BIKK en de aanvullende rijksbijdrage samen;
2. Voeg de fondsen onder beheer van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen samen;
3. Laat de premies voor de sociale verzekeringen lopen via de rijksbegroting; via de begroting vloeien zij vervolgens naar de fondsen.

Twee denkrichtingen

De werkgroep stond ook kort stil bij twee vérgaande opties: of wel versnelde fiscalisering, dan wel eerherstel voor de premiefinanciering bij alle sociale verzekeringen. Daarbij stipt de werkgroep – zeer beknopt – de gevolgen van beide opties aan voor achtereenvolgens stelselcomplexiteit, administratieve vereenvoudiging, herverdelingseffecten en internationale coördinatie. Dit is niet de plek voor een uitgebreide samenvatting van beide denkpistes van de werkgroep. Ik volsta met enkele kanttekeningen.

Bij ‘denkrichting’ 1 worden de sociale premies afgeschaft.⁸ Voortaan worden alle volksverzekeringen gefinancierd uit de opbrengst van de belastingen en de niet-belastinginkomsten van het Rijk. De volledige fiscalisering van de kinderbijslag (in 1980) en de gedeeltelijke fiscalisering van AOW en Wlz is daarmee compleet. Ook de dagen van de premies voor de werknemersverzekeringen zijn geteld. Deze regelingen behouden hun karakter van sociale verzekeringen. De wettelijke afbakening van rechthebbenden en hun aanspraken veranderen niet. Denkbaar is alle door het UWV beheerde fondsen samen te smelten. De laatstbedoelde wijziging zou alleen niet gelden voor de Werkhervattingskas. Ook het systeem van de Zorgverzekeringwet blijft intact. De werkgroep beschouwt een lastendekkende premie als een integraal onderdeel van zowel de Werkhervattingskas als de Zorgverzekeringwet. Eerder is opgemerkt dat het bij de basisverzekering tegen ziektekosten alleen formeel om een verzekering gaat.

⁸ Deze switch in de financiering is gecompliceerd, doordat internationale verdragen het recht op uitkeringen en zorg op een specifieke manier koppelen aan premiebetaling in het woonland respectievelijk werkland. De werkgroep geeft aan dat dit internationale aspect diepgaand verder onderzoek vereist.

Bij 'denkrichting' 2 volgt eerherstel van de premiefinanciering (er wordt afscheid genomen van de rijksbijdragen).

Voordelen van versnelde fiscalisering

Versnelde fiscalisering versterkt de greep van het parlement op het overheidsbudget, want zowel de begroting van de uitgaven als de financiering (via belastingen dan wel premies) heeft in dit geval *vooraf* expliciete instemming van het parlement nodig. Zijn budgetrecht windt zo aan betekenis. Uitvoeringsorganisatie en financiering van de sociale verzekeringen worden een stuk eenvoudiger. De anders te verwachten oploop van de marginale druk op inkomen uit arbeid wordt afgezwakt doordat nu alle belastinggrondslagen (bestedingen, vermogen) mede voor de financiering van de sociale verzekeringen beschikbaar komen.

Ongetwijfeld heeft versnelde fiscalisering, zonder bijkomende maatregelen, niet te verwaarlozen herverdelingseffecten. Met de inzet van gerichte maatregelen zijn herverdelingseffecten binnen maatschappelijk aanvaardbare grenzen te houden. Compensatie voor de directe invoering van één tarieflijn in de inkomensheffing (waarbij de premievrijstelling voor AOW-ontvangers is vervallen) zou een zeer forse verhoging van de bruto AOW-uitkering vergen.⁹ Denkbaar is dat voor AOW-ontvangers het verlaagde tarief van de eerste schijf van de inkomensheffing in stand blijft, en eventueel stapsgewijs in achttien jaar wordt weggevoerd – een mogelijkheid die de werkgroep overigens niet noemt.

Een loonsomheffing met een proportioneel tarief over het loon tot maximaal de bestaande premiegrens zou de premies voor de werknemersverzekeringen – die nu nagenoeg volledig voor rekening van de werkgevers komen – kunnen vervangen. Deze loonsomheffing zou eventueel voor een stukje kunnen worden gedifferentieerd naar type onderneming, zoals nu het geval is bij de premieheffing voor de Werkhervattingskas.

Auteur

Flip de Kam (e-mail: flipdekam@gmail.com) is emeritus hoogleraar Openbare Financiën, Rijksuniversiteit Groningen.

⁹ Anders dan sommige lezers misschien denken, zou deze stelselwijziging de schatkist zeer vele miljarden opleveren. De aan het netto minimumloon gerelateerde netto AOW-uitkering blijft bij de transitie naar het alternatieve stelsel gelijk, dus tegenover het gehele met de 'ophoging' van de bruto AOW gemoeide budgettaire verlies vloeit evenveel belasting terug naar de overheid. AOW-ontvangers zouden over hun aanvullende pensioen veel meer belasting gaan betalen, door (1) het vervallen van de vroegere AOW-premievrijstelling en (2) doordat zij na de brutering aanzienlijk vaker te maken krijgen met het toptarief van de inkomensheffing. Bovendien zou hun eventuele aanspraak op zorg- en huurtoeslag – die afhangt van de hoogte van het door de Belastingdienst vastgestelde verzamelinkomen – afkalven.

Literatuur

- Centraal Planbureau, 2023, *Concept Macro Economische Verkenning 2024*, bijlage 11.
- Donders, Jan en Flip de Kam, 2021, Complexe fiscale en sociale regelingen leiden tot drie sociale minima, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 107(4813): 404-407.
- Gerwen, Jacques van, 2000, *De welvaartsstaat: volksverzekeringen, verzekeringsconcerns, financiële dienstverleners en institutionele beleggers, 1945-2000*, Den Haag/Amsterdam: Verbond van Verzekeraars/NEMA.
- Hoeven, H.C. van der en E.W. van der Hoeven, 1993, *Om welzijn of winst. 100 jaar Ziekenfondsen en Sociale Zekerheid*, Deventer: Kluwer.
- Kam, Flip de, 2007, *Wie betaalt de staat?*, Amsterdam: Mets & Schilt.
- Stichting Centrum voor Onderzoek van het Sociaal Zekerheidsrecht, 2001, *'De gemeenschap is aansprakelijk ...'. Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001*, Utrecht: Koninklijke Vermande.
- Studiegroep Begrotingsruimte, 2023, *Bijsturen met het oog op de toekomst*. Van financiering verzekerd, bijlage 14, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 2024, *Januarinota 2024*.