



Opdrachtgever

SVB

Opdrachtnemer

SVB / Maaike Sol-Bronk en Hasse
Vleeming

Onderzoek

Financiële stromen in de
volksverzekeringen

Startdatum – 1 januari 2009

Einddatum – 1 november 2009

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid

Premies, rijksbijdragen en BIKK

Doel en vraagstelling

Een literatuurstudie naar de historische ontwikkeling van financiële stromen in de volksverzekeringen. Bij de invoering van de verschillende volksverzekeringen zijn ooit principiële keuzes gemaakt voor de wijze van financiering. Nadien zijn er echter diverse aanpassingen geweest in het financieringsstelsel. Welke afwegingen lagen ten grondslag aan de wijzigingen die hebben plaatsgevonden in de financiering van de volksverzekeringen?

Conclusie

Bij alle vier de volksverzekeringen AOW, Anw, AKW en AWBZ vindt de huidige financiering op heel andere wijze plaats dan de oorspronkelijke financiering: het aandeel van premies is gedaald en het aandeel van rijksbijdragen is sterk gestegen. Wijzigingen in de hoogte van premies en rijksbijdragen volgen meestal op wijzigingen in de uitkeringsvoorwaarden. Veranderingen in de wijze van financiering van de volksverzekeringen worden vooral ingegeven door inkomenspolitiek en soms door belastingvereenvoudiging. De fondspositie lijkt juist geen grote invloed te hebben op de financiering. Verder valt op dat, op de premiemaximering na, er geen maatregelen in de financiering van de AOW ingevoerd zijn vanwege de vergrijzing. Dit ondanks dat in de discussie bij de invoering van de AOW de vergrijzing al als nadeel van het omslagstelsel is genoemd.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/zjcmxewq>

ONDERZOEKS RAPPORT

Premies, rijksbijdragen en BIKK

Een literatuurstudie naar de historische
ontwikkeling van financiële stromen in
de volksverzekeringen



voor het leven
Sociale Verzekeringsbank

Premies, rijksbijdragen en BIKK

Een literatuurstudie naar de historische ontwikkeling van financiële stromen in de volksverzekeringen

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	5
1.1 Onderzoeksvraag	5
1.2 Onderzoeksmethode	5
1.3 Beschrijving van de financieringsbronnen	6
1.4 Opzet rapport	7
2 Invoering volksverzekeringen AOW en AWW	9
2.1 Karakter van de regelingen	9
2.2 Kring van Verzekerden	10
2.3 Financieringsstelsel	11
2.4 Kring van premieplichtigen	13
2.5 Samenvatting	14
3 Invoering volksverzekering AKW	15
3.1 Karakter van de regeling	15
3.2 Kring van verzekerden	15
3.3 Financieringsstelsel	16
3.4 Kring van premieplichtigen	17
3.5 Samenvatting	18
4 Invoering volksverzekering AWBZ	19
4.1 Karakter van de regeling	19
4.2 Kring van verzekerden	19
4.3 Financieringsstelsel	19
4.4 Kring van premieplichtigen	20
4.5 Samenvatting	21
5 Ontwikkeling in de financieringsstromen na invoering	23
5.1 AOW en AWW	24
5.2 AKW	25
5.3 AWBZ	26
6 Latere wijzigingen in de volksverzekeringen	27
6.1 Algemeen	27
6.2 AOW	27
6.3 Anw	29
6.4 AWBZ	30
7 Belastingherzieningen	31
7.1 Commissie Oort	31
7.2 Belastingherziening 2001	32

8	Premieheffing	35
8.1	Wijze van premie-inning	35
8.2	Verklaringen van veranderingen van het premiepercentage	35
8.3	Ontwikkeling premiebaten in de jaren zeventig en tachtig	37
8.4	1989: Afschaffing premies in de AKW	38
8.5	Ontwikkeling premiebaten in de jaren negentig	39
8.6	1997: Maximering premiepercentage AOW	39
9	Rijksbijdragen	41
9.1	Invoering rijksbijdrage in de AOW in 1965	41
9.2	Ontwikkeling rijksbijdragen in de jaren zeventig	42
9.3	Bezuinigingen: afschaffing structurele rijksbijdragen in de jaren tachtig	43
10	Conclusie	45
11	Bronvermelding	47
12	Bijlage: grafieken AWW, AKW en AWBZ	51
12.1	AWW/Anw	51
12.2	AKW	52
12.3	AWBZ	53

Samenvatting

Voor alle vier de volksverzekeringen AOW, Anw, AKW en AWBZ geldt dat de huidige financiering op heel andere wijze plaatsvindt dan de oorspronkelijke financiering. Dat wil zeggen: het aandeel van premies is gedaald en het aandeel van rijksbijdragen is sterk gestegen. Wijzigingen in de hoogte van premies en rijksbijdragen volgen meestal op wijzigingen in de uitkeringsvoorwaarden.

Veranderingen in de wijze van financiering van de volksverzekeringen worden vooral ingegeven door inkomenspolitiek en soms door belastingvereenvoudiging. De fondspositie lijkt juist geen grote invloed te hebben op de financiering.

Verder valt op dat, op de premiemaximering na, er in de financiering van de AOW geen maatregelen zijn getroffen om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Dit ondanks het feit dat in de discussie bij de invoering van de AOW de vergrijzing al als nadeel van het omslagstelsel is genoemd.

1 Inleiding

De SVB conferentie 2009 heeft de titel ‘Zicht op zekerheid: uitvoering geven aan moderne volksverzekeringen’. In het kader hiervan zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de volksverzekeringen. Dit onderzoek levert een bijdrage door een overzicht te bieden van de ontwikkelingen in de wijze van financiering van vier volksverzekeringen, namelijk de AOW, Anw (voorheen AWW¹), AKW en AWBZ.² Sinds de invoering in de jaren zestig is een aantal opvallende ontwikkelingen in de financiering van de volksverzekeringen waar te nemen. Zo wordt bij de meeste regelingen tegenwoordig een steeds groter deel van de uitgaven uit rijksbijdragen betaald en niet meer uit premies, zoals voorheen het geval was. Dit rapport beschrijft deze ontwikkelingen en analyseert wat de aanleiding is geweest voor de veranderingen in de wijze van financiering.

1.1 Onderzoeksvraag

Aan de hand van de centrale vraag van dit onderzoek, worden de wijzigingen in financiering van de vier volksverzekeringen besproken.

Welke afwegingen liggen ten grondslag aan de wijzigingen die hebben plaatsgevonden met betrekking tot de financiering van de volksverzekeringen?

In de beschrijving van hoe de financiering van volksverzekeringen zich heeft ontwikkeld, wordt hier onderscheid gemaakt in de afwegingen die gemaakt zijn bij de invoering en de wijzigingen die daarna hebben plaatsgevonden. De belastingherzieningen in 1990 en 2001 nemen bij de wijzigingen na invoering een belangrijke plaats in.

Hieronder wordt de reikwijdte van de onderzoeksvraag toegelicht:

- Onder ‘wijzigingen met betrekking tot de financiering’ worden alle wijzigingen in de samenstelling van de baten van de regelingen AOW, Anw, AKW en Awbz verstaan.³
- Bij de ‘afwegingen die ten grondslag liggen aan ...’ wordt bedoeld op zowel de discussie voorafgaande aan de keuze en de keuzes zelf, als de reacties die op de gemaakte keuzes zijn gegeven.
- De wijze van financiering wordt beschreven per regeling vanaf het ontstaan, dan wel vanaf het ontstaan van de huidige vorm. Dit betekent dat in dit onderzoek de AOW vanaf 1957, de AWW vanaf 1959, de AWBZ vanaf 1968 en de AKW vanaf 1963 opgenomen worden.

1.2 Onderzoeksmethode

Het doel van dit onderzoek is een overzicht te bieden van de belangrijkste ontwikkelingen in de wijze van financiering en de afwegingen die daaraan ten grondslag hebben gelegen. Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag is uitgegaan van de wijzigingen in financiering van de volksverzekeringen, de gemaakte keuzes daarvoor en de reacties op de wijzigingen, voor

1 In dit onderzoek wordt de nabestaandenverzekering aangeduid met de naam waaronder hij in de besproken periode bekend staat. Dit betekent dat vóór 1996 gesproken wordt over de AWW en daarna over de Anw.

2 Dit onderzoek beperkt zich tot die regelingen die traditioneel gezien worden als volksverzekeringen: de Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene Nabestaandenwet (Anw), Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De Zorgverzekeringswet (ZVW) wordt buiten beschouwing gelaten. De ZVW is enerzijds een volksverzekering in die zin dat het verzekerdenbegrip identiek is aan dat voor de volksverzekeringen, de zorgverzekeraars een acceptatieplicht hebben, het basispakket door de overheid is samengesteld en er een stelsel van risico-verevening is. Anderzijds vindt uitvoering plaats door private zorgverzekeraars die elkaar beconcurreren en is de burger niet van rechtswege verzekerd (zoals voor de reguliere volksverzekeringen), maar verplicht zich bij een zorgverzekeraar in te schrijven. Hoe de overheid omgaat met diegenen die dit nalaten is misschien wel de lakmoesproef om te kunnen vaststellen of het hier nu een volksverzekering betreft of niet. Wetgeving ter zake wordt op dit moment voorbereid.

3 De rentebaten worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, enerzijds omdat zij geen ‘primaire’ financieringsbron betreffen en anderzijds omdat de omvang van deze baten marginaal is.

zover dit in de economische literatuur wordt beschreven. Juridische literatuur is slechts ter verduidelijking en verdieping geraadpleegd. Om inzicht te krijgen in de keuzes die gemaakt zijn met betrekking tot de wijzigingen, zijn naast de economische literatuur, de desbetreffende kamerstukken en Memories van Toelichting in het onderzoek meegenomen.

1.3 Beschrijving van de financieringsbronnen

Dit rapport gaat in op verschillende bronnen van financiering. Voor ieder van de vier volksverzekeringen bestaat een apart fonds, waarin de baten en de lasten worden beheerd en geadministreerd. Het AOW-, Anw- en AKW-fonds worden beheerd door de SVB. Het AWBZ-fonds wordt beheerd door het College voor Zorgverzekeringen (CVZ)

Hieronder worden de vier soorten baten - premie-inkomsten, rijksbijdrage, BIKK en eigen bijdragen - toegelicht.

Premie-inkomsten

De Belastingdienst int sinds 1990 de premies volksverzekeringen samen met de loon- en inkomstenbelasting. De premies worden geheven over de eerste twee schijven van de inkomstenbelasting. Maandelijks draagt de Belastingdienst de premies af aan de SVB. Naast de premies die door de Belastingdienst geïnd worden, komen er in de fondsen AOW en Anw ook vrijwillige premies binnen. De vrijwillige premies worden betaald door personen die niet meer onder de dekking van een van de volksverzekeringen vallen, meestal door emigratie. De vrijwillige premies worden geïnd door de SVB. De vrijwillige premies vormen echter een zeer gering deel van de totale premie-inkomsten. In 2008 bedroeg het aandeel van de vrijwillige premies in de totale premiebatens van het AOW-fonds 0,08 procent en van het Anw-fonds 0,11 procent.

Voor gemoedsbezwaarden is sinds de invoering van de regelingen een vrijstelling van premieafdracht in de wet opgenomen. Zij betalen in plaats daarvan een zelfde bedrag aan extra belasting.

Bijdragen In de Kosten van de Kortingen (BIKK)

De BIKK is een rijksbijdrage die is ingesteld met de belastingherziening 2001. De belastingvrije som is vervangen door de heffingskortingen waardoor de premiebatens van de fondsen AOW, Anw en AWBZ sterk zijn afgenomen. Ter compensatie verstrekt het Rijk sindsdien de BIKK. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op deze belastingherziening.

Rijksbijdragen

In aanvulling op de BIKK krijgt het AOW-fonds een rijksbijdrage. Deze bijdrage is bedoeld ter compensatie van het financieringstekort in het AOW-fonds. Het premiepercentage voor de AOW is gemaximeerd, waardoor de mogelijkheden om de premie-inkomsten te verhogen door aanpassing van het premiepercentage beperkt zijn. Ook de BIKK is niet voldoende om het negatieve verschil tussen baten en lasten te compenseren. De rijksbijdrage wordt jaarlijks vastgesteld en wordt gefinancierd vanuit de rijksbegroting.

Ook bij de AWBZ bestaat voor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de mogelijkheid om een rijksbijdrage vast te stellen. De laatste jaren is er (naast de BIKK) echter geen rijksbijdrage meer uitbetaald.

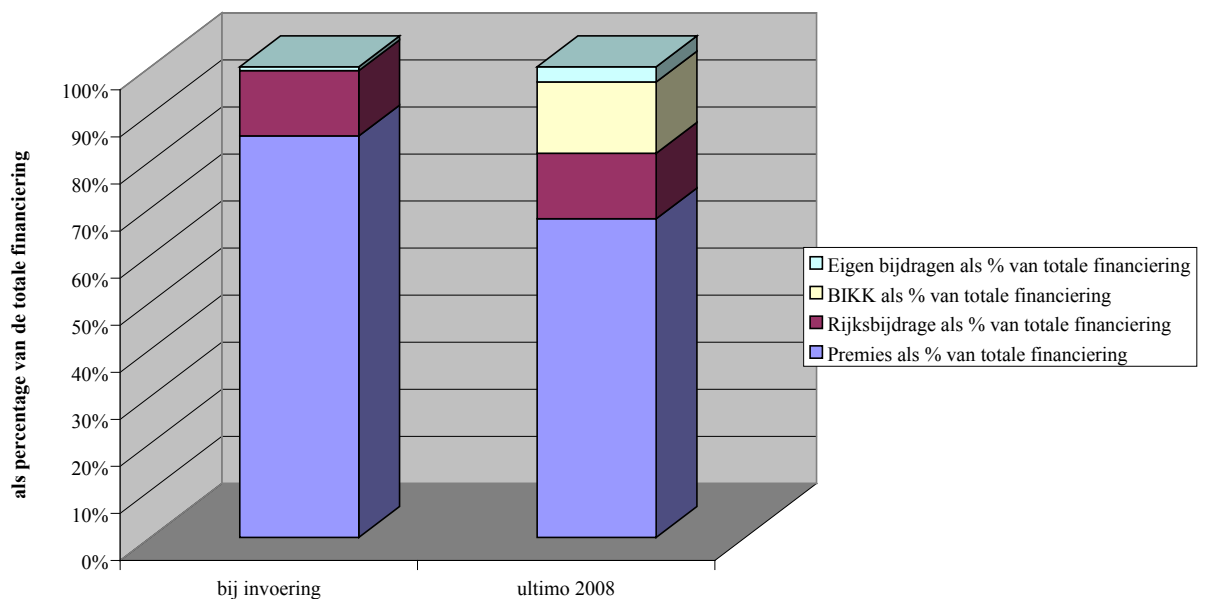
Eigen bijdragen

Een klein deel van de AWBZ wordt betaald uit eigen bijdragen van rechthebbenden. Bij extramurale zorg is de maximum eigen bijdrage afhankelijk van leeftijd, leefsituatie en inkomen.

Bij intramurale zorg is er een hoge en een lage eigen bijdrage. De hoge eigen bijdrage geldt in beginsel na zes maanden langdurige intramurale zorg. De lage eigen bijdrage geldt gedurende de eerste zes maanden, als er nog een thuiswonende partner is of als duidelijk is dat de betrokken patiënt naar een thuisituatie kan terugkeren. De verschuldigde eigen bijdragen worden ingehouden op het persoonsgebonden budget (PGB).^{4 5}

Vergeleken met de situatie bij invoering van de regelingen zien de financieringsstromen er nu heel anders uit. Onderstaande grafiek (figuur 1.1.) vergelijkt het aandeel van de totale premiebaten, rijksbijdragen, BIKK en eigen bijdragen bij invoering van de volksverzekeringen met de situatie ultimo 2008.⁶ Bij de invoering van de AOW, AWW en AKW bestonden de baten van de fondsen slechts uit premieopbrengsten. De AWBZ werd juist bekostigd uit een combinatie van premies, eigen betalingen en een rijksbijdrage. De grafiek op de volgende pagina toont de samenstelling van de financiering bij invoering en ultimo 2008 van alle fondsen samen. Een overzicht van de samenstelling van de financiering per regeling is te vinden in de hoofdstukken 2 tot en met 4 waarin de invoering van de volksverzekeringen aan bod komt.

Figuur 1.1 Financiering volksverzekeringen bij invoering en ultimo 2008



1.4 Opzet rapport

De hoofdstukken 2 tot en met 4 van dit rapport beschrijven de vier volksverzekeringen ten tijde van de invoering. In hoofdstuk 2 wordt de invoering van de AOW en de AWW behandeld. In hoofdstuk 3 de invoering van de AKW en in hoofdstuk 4 de invoering van de AWBZ. De beschrijving volgt daarbij een vaste opbouw:

- het karakter van de regeling: de gekozen financieringsmethode werd mede bepaald door het karakter van de volksverzekering;
- de kring van verzekerden: de mate waarin een regeling openstaat voor deelname bepaalt de hoogte van de uitkeringslasten en daarmee ook de (benodigde) financiering;
- het financieringsstelsel zelf en de kring van premieplichtigen.

4 SER 2008, p. 33-34

5 Met een persoonsgebonden budget kan iemand die door ziekte, handicap of ouderdom zorg nodig heeft, zelf zorg inkopen.

6 De gegevens van de AWBZ zijn ultimo 2007. Wegens verandering van de verantwoordingscyclus is het financiële jaarverslag fondsen 2008 van het CVZ in december 2009 beschikbaar.

Elk hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

Hoofdstuk 5 brengt de ontwikkeling in de financieringsstromen van de verschillende volksverzekeringen schematisch in beeld. Het gaat daarbij om de belangrijkste ontwikkelingen die zich in de periode na de invoering voordeden. Hoofdstuk 6 behandelt de belangrijkste wijzigingen in de volksverzekeringen met gevolgen voor de financiering. Hoofdstuk 7 behandelt twee belastinghervormingen die grote invloed hebben gehad op de financiering van de volksverzekeringen. In hoofdstuk 8 en 9 komen respectievelijk de ontwikkeling van de premiebatens en de ontwikkeling van de rijksbijdragen vanaf het moment van invoering tot heden aan bod. Hoofdstuk 10 bevat de conclusies van dit rapport.

2 Invoering volksverzekeringen AOW en AWW

Op 1 januari 1957 is de AOW in werking getreden.⁷ Hieraan voorafgaand is jarenlang gediscussieerd over de vormgeving en de wijze van financiering. De AWW is in 1959 ingevoerd.⁸ In dit hoofdstuk komen de discussies die gevoerd zijn aan bod, evenals de achtergrond van de gemaakte keuzes. AOW en AWW gingen bij invoering uit van dezelfde kring van verzekerde personen en premieplichtigen. Aangezien beide volksverzekeringen bovendien in dezelfde tijd zijn vormgegeven, worden ze in dit hoofdstuk gezamenlijk behandeld.

Eén van de keuzes die in de financiering van de AOW gemaakt moesten worden, betrof het financieringsstelsel. Daarnaast was het karakter van de regeling onderwerp van discussie. Bij de AWW speelde de vraag wie tot de kring van verzekerden en wie tot de kring van premieplichtigen behoorde een grote rol.

Voordat de wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer ingediend werden, boog een aantal commissies zich over de belangrijkste vraagstukken. In 1943 werd een commissie ingesteld die de algemene richtlijnen voor toekomstige ontwikkeling van sociale verzekeringen moest onderzoeken. Voorzitter van deze commissie was de secretaris-generaal van het ministerie van Sociale Zaken, de heer Van Rhijn.⁹ In de onderstaande tabel staan de verschillende rapporten die rond de invoering van de AOW en AWW zijn verschenen.

JAAR	INSTANTIE	INHOUD
1943	Commissie van Rhijn I	
1948	Commissie van Rhijn II	Verdere uitwerking van de beginselen die door Van Rhijn I waren genoemd
1952	Ministerie van Sociale Zaken	Nota over de ouderdomsvoorziening, gebaseerd op de aanbevelingen van de twee commissies Van Rhijn
1954	Sociaal-Economische Raad (SER)	Advies over de wettelijke ouderdomsvoorziening
1957	SER	Advies over de weduwen- en wezenwet

In onderstaande paragrafen worden de hierboven beschreven keuzes voor het karakter van de regeling, kring van verzekerden, financieringsstelsel en kring van premieplichtigen verder uitgewerkt.

2.1 Karakter van de regelingen

Een principieel besluit dat bij het ouderdomsfonds genomen moest worden, betrof de rechtsgrond. Moest het de vorm krijgen van een verzekering of een staatspensioen? Kenmerk van een verzekering is de relatie tussen de premiebetalingen en de hoogte van het uit te keren bedrag (equivalentiebeginsel). Bij een staatspensioen ontbreekt deze relatie en worden de kosten van de pensioenen door de staat opgebracht. Bij een verzekering draagt iedere verzekerde premie af. Een verzekering is daarom meer een individuele regeling, terwijl bij een staatspensioen solidariteit vereist is. Een volksverzekering wordt gekenmerkt door zowel het solidariteitsbeginsel als het equivalentiebeginsel, waarbij het solidariteitsbeginsel overheersend

7 Wet van 31 mei 1956, Stb. 1956, 281.

8 Wet van 9 april 1959, Stb. 1959, 139.

9 Westerveld 1994, p. 110

is.¹⁰ Uiteindelijk werd bij het wetsontwerp gekozen voor een vormgeving als volksverzekering. Dit is te beschouwen als een compromis: een verplichte verzekering voor alle ingezetenen waarbij alle verzekerden die een inkomen hebben premieplichtig zijn. De rechtsgrond van de ouderdomsvoorziening werd daarom geformuleerd als ‘persoonlijke verantwoordelijkheid door middel van een stelsel van een verplichte algemene ouderdomsverzekering’.¹¹

De SER adviseerde de wet voor weduwen en wezen vorm te geven als volksverzekering. Het doel van de wet was het voorkomen van behoeftigheid na het overlijden van de kostwinner. Om deze reden was gekozen voor een verzekering die zich uitstreckte tot weduwen van zowel loonarbeiders als weduwen van degenen die buiten loondienst om een inkomen verwierven.¹²

2.2 Kring van Verzekerden

Werknemers of de hele bevolking?

Voor de Tweede Wereldoorlog was het stelsel van sociale zekerheid gericht op werknemers. Het stelsel ging uit van de verzekeringsgedachte. Na de Tweede Wereldoorlog veranderde het denken over de sociale zekerheid. Het uitgangspunt veranderde van een stelsel gericht op werknemers naar een stelsel dat inkomensbescherming biedt aan de gehele bevolking.¹³ De commissies Van Rhijn stelden bij zowel de ouderdomsvoorziening als de nabestaandenverzekering een kring van verzekerden voor die alle ingezetenen van Nederland omvatte. De duur van de weduwenduitkering werd afhankelijk gemaakt van de leeftijd van de weduwe en daarmee van haar mogelijkheid om door middel van arbeid in haar levensonderhoud te voorzien.¹⁴

De SER was verdeeld over de vraag voor wie de verplichte ouderdomsverzekering zou moeten gelden. De meerderheid vond dat de ouderdomsverzekering alle ingezetenen moest omvatten, terwijl een minderheid vond dat de verplichte verzekering beperkt moest zijn tot de loontrekkenden. Zelfstandigen zouden volgens deze minderheid zelf in hun ouderdomspensioen moeten voorzien en voor zover zij daartoe niet in staat zijn, zou de overheid andere tegemoetkomingen (bijvoorbeeld tegemoetkomingen in de inkomstenbelasting) kunnen geven.¹⁵ Het merendeel van de Raad vond een dergelijk onderscheid tussen loontrekkenden en zelfstandigen (en de lasten die dit met zich meebrengt) onnodig.¹⁶

In 1957 kwam de SER met een advies voor de invoering van een volksverzekering voor weduwen en wezen. Net als de commissie Van Rhijn, was de SER van mening dat de verzekering de gehele bevolking moest omvatten. Dit hield in dat zowel gehuwde vrouwen en mannen als ongehuwde personen tot de kring van verzekerden behoorden en ook premieplichtig waren. De premieplicht stopte op het moment dat de verzekerde 65 jaar werd, maar de verzekering liep door. Wanneer de verzekering op dat moment zou stoppen, zou de weduwe (jonger dan 65 jaar) van een getrouwde man die na zijn pensioenleeftijd overlijdt, achterblijven zonder enige uitkering. De hoogte van de uitkering werd niet afhankelijk gesteld van de duur

10 In de sociale verzekeringen zijn twee principes leidend: het solidariteitsbeginsel en het equivalentiebeginsel. In de volksverzekeringen overheerst het solidariteitsbeginsel, doordat alle ingezetenen verzekerd zijn ongeacht of zij wel of geen inkomen hebben. Bij de werknemersverzekeringen is dit anders en is het equivalentiebeginsel belangrijker. Bij deze verzekeringen is de hoogte van de uitkering vaak ook afhankelijk van het genoten inkomen, terwijl de volksverzekeringen een uitkering kennen die niet afhankelijk is van het inkomen. Het equivalentiebeginsel vinden we in de volksverzekeringen terug in het feit dat de premie weliswaar inkomensafhankelijk is, maar beperkt is tot een bepaalde grens. (Tweede Kamer 1997-1998, 25 699 Nr. 5, p. 5-6)

11 Westerveld 1994, p.121

12 Westerveld 1994, p. 133

13 Nelissen 2001, p. 155

14 Westerveld 1994, p. 131

15 SER 1954, p. 108

16 Westerveld 1994, p. 119

van de verzekering en de premiebetalingen. In plaats daarvan kwamen drie uitkeringsniveaus: één voor weduwen met kinderen, één voor weduwen zonder kinderen en één voor wezen.¹⁷

Alle ingezetenen verzekerd

In het wetsontwerp AOW is vastgelegd dat alle ingezetenen in Nederland tussen de 15 en 65 jaar zijn verzekerd voor de AOW. Daarnaast waren ook niet-ingezetenen die wel onderworpen waren aan de Nederlandse loonbelasting, verzekerd. Een gehuwde vrouw was zelfstandig verzekerd, maar kwam zolang zij gehuwd was in principe geen eigen uitkeringsrecht toe. De AOW werd uitgekeerd vanaf het moment dat de man 65 jaar geworden was.

Het wetsontwerp voor de AWW sloot in grote lijnen aan bij het SER-advies uit 1957. Verzekerd was het overlijden van een gehuwde man. Het overlijden van een gehuwde vrouw was niet verzekerd, omdat uitgegaan werd van het kostwinnersbeginsel. De gehuwde vrouw zou na het overlijden van haar man geconfronteerd worden met een sterke inkomensderving en geïjvaard moeten worden van armoede. In de AWW werd geen inkomenstoets ingevoerd. De aanwezigheid van een inkomenstoets zou de totstandkoming van privaatrechtelijke verzekeringen belemmeren. En daarmee de mogelijkheid om via een dergelijke verzekering extra inkomen te verwerven. De uitkeringen uit deze privaatrechtelijke verzekeringen zouden dan immers in mindering komen op de AWW-uitkering. Met als gevolg dat de keuze voor een aanvullende verzekering voor weduwen nadelig kon uitvallen.¹⁸

2.3 Financieringsstelsel

Omslagstelsel of kapitaaldekkingstelsel?

Er zijn twee hoofdvormen te onderscheiden als het gaat om financieringsstelsels: het omslagstelsel en het kapitaaldekkingstelsel. Bij het omslagstelsel worden premies afgedragen door de huidige generaties werkkenden ten behoeve van de huidige generatie gepensioneerden. In het kapitaaldekkingstelsel betalen mensen premies die worden gereserveerd voor hun eigen pensioenuitkering in de toekomst.

Een van de uitgangspunten voor de AOW in het SER-advies van 1954 was financiering op basis van het omslagstelsel. Het omslagstelsel verdiende volgens de SER de voorkeur boven het kapitaaldekkingstelsel. De nadelen die verbonden zijn aan fondsvorming konden hiermee voorkomen worden.¹⁹ Nadelen van fondsvorming zijn volgens de Raad:

- er is een groot aantal jaren van opbouw nodig, voordat uitkeringen gedaan kunnen worden;
- fondsvorming zorgt voor een toename van de besparingen, terwijl deze niet tot extra investeringen zullen leiden;
- de omvang van de vermogensaccumulatie staat niet in rationele verhouding tot het benodigde vermogen;
- het beheer van een dergelijk groot vermogen vereist een groot uitvoeringsapparaat;
- het beleggen van een dergelijk groot vermogen kan door de omvang van het aanbod een versturende invloed hebben op de geld- en kapitaalmarkt.

Daarnaast is het omslagstelsel inflatiebestendig. De uitkeringen konden makkelijk aangepast worden aan veranderingen in koopkracht. Als nadeel van het omslagstelsel werd de vergrijzing genoemd.²⁰

17 Westerveld 1994, p. 134

18 Van Oorschot en Boos 2001, p. 230.

19 SER 1954, p.64-69

20 Nelissen 2001, p. 157

De regering volgde het advies van de SER op basis van bovengenoemde redenen en koos voor het omslagstelsel. In geval van stijgende prijzen, konden de uitkeringen op peil gehouden worden door de premies te verhogen. Men vreesde bovendien dat door invoering van een kapitaaldeckingsstelsel deflatie zou ontstaan. Het grote fondsvermogen dat gevormd moest worden betekende dat een groot spaaroverschot zou ontstaan waardoor het rendement van investeringen gedrukt zou worden.²¹

Premies en/of rijksbijdragen?

In het rapport van de commissie Van Rhijn I dat in 1945 verscheen, werd een voorstel gedaan voor de wijze van financiering van de sociale verzekeringen. De Commissie stelde voor een gemengd stelsel in te voeren: een combinatie van premiebetalingen en rijksbijdragen. De keuze voor premiebetaling was mede ingegeven door financiële argumenten. Premiebetalingen werden noodzakelijk geacht om de staatskas niet te zwaar te belasten.²² Commissie Van Rhijn II adviseerde in 1948 om de werknemersverzekeringen uit premies van werkgevers en werknemers te financieren en de verzekeringen voor zelfstandigen uit door henzelf afgedragen premies. Alleen voor de AOW werd een afzonderlijke financieringswijze voorgesteld. Omdat ook de toenmalige generatie ouderen al een uitkering op grond van de ouderdomswet moest kunnen krijgen, zouden de lasten van de oudedagsvoorziening dermate hoog worden dat financiering vanuit alleen de premie-inkomsten onmogelijk was. In de opbouwfase van de AOW werden rijksbijdragen daarom noodzakelijk geacht. Daarnaast zouden rijksbijdragen nodig zijn om het algemeen belang van de sociale verzekeringen tot uitdrukking te laten komen. De keuze voor de rijksbijdrage week af van de uitgangspunten die de commissie voor het hele sociale zekerheidsstelsel had opgesteld; namelijk financiering vanuit premies.²³

In de nota *Toekomstige ouderdomsvoorziening* van 1952 onderscheidde het ministerie van Sociale Zaken twee perioden voor de financiering van de AOW: een overgangperiode en de periode nadat sprake zou zijn van volledige pensioenopbouw. In de overgangperiode zou een aanvullende rijksbijdrage nodig zijn. Was de volledige pensioenopbouw eenmaal een feit dan kon de financiering plaatsvinden via een gematigd omslagstelsel.²⁴

Bij de keuze voor een financieringsstelsel voor de AWW golden de overwegingen die ook bij de AOW van toepassing waren. Met als gevolg dat ook de AWW gefinancierd werd volgens het omslagstelsel. De baten van het fonds komen vanuit premies. Het argument voor premieheffing is, net als bij de AOW, dat dit de eigen verantwoordelijkheid van de verzekerden uitdrukt (verzekeringsgedachte).²⁵

21 SER 1954, p.49

22 Westerveld 1994, p. 111. Naast dit financiële argument noemde de commissie nog twee argumenten die meer betrekking hebben op de werknemersverzekeringen: het sociale en het opvoedkundige argument. Het sociale argument pleitte voor premiebetaling zodat onderscheid gemaakt kan worden in personen die buiten hun schuld om op een uitkering zijn aangewezen en personen die hieraan zelf hebben bijgedragen. Met het opvoedkundig argument bedoelde de commissie dat gedifferentieerde premies financiële prikkels geven aan de werkgevers, die hierdoor preventieve maatregelen zullen nemen.

23 Westerveld 1994, p. 115

24 Westerveld 1994, p. 118. Een gematigd omslagstelsel is een gemengd stelsel (kapitaaldekking en omslagstelsel) waarbij het zwaartepunt bij het omslagstelsel ligt.

25 Westerveld 1994, p.136-137

2.4 Kring van premieplichtigen

Adviezen

De commissie Van Rhijn was van mening dat de gehele bevolking in het sociale zekerheidsstelsel moest worden opgenomen. Om de kring van verzekerden en de kring van premieplichtigen zoveel mogelijk te laten overlappen, betekende dit dat ook zoveel mogelijk mensen premieplichtig zouden moeten zijn. Om dit mogelijk te maken hield de commissie de minimum-inkomensgrens zo laag mogelijk.

De SER adviseerde dat iedereen met een inkomen premieplichtig is voor de ouderdomsvoorziening. Personen zonder inkomen waren wel verzekerd, maar droegen geen premie af. In het advies van 1954 besteedde de SER ook aandacht aan de hoogte van de premiepercentages. De hoogte van de premies werd tot een bepaald inkomensniveau inkomensafhankelijk. Vanaf een inkomensgrens, gold een constante premie. De argumenten voor deze premiedifferentiatie waren verbreding van het draagvlak en het betrekken van een zo groot mogelijk aantal verzekerden in de premiebetalingen.²⁶ De overheid vergoedde de premies voor de personen die de premie daadwerkelijk niet konden opbrengen: dit was de premiebijdrage door de overheid.

Bij het overlijden van de man kwamen alleen de getrouwde vrouw in aanmerking voor een AWW-uitkering. Het overlijden van een vrouw was niet verzekerd. De discussie over de kring van premieplichtigen ging vooral om de vraag of ook ongehuwden en gehuwde vrouwen premieplichtig zouden moeten zijn. Het grootste deel van de Raad was van mening dat, net als bij de AOW, iedereen met een inkomen premieplichtig zou moeten zijn. Als reden hiervoor voerden zij de volgende argumenten aan:²⁷

- het uitsluiten van ongehuwde mannen en gehuwde en ongehuwde vrouwen voor de premieplicht zou administratief lastig uit te voeren zijn;
- het uitsluiten van ongehuwden kan loonconcurrentie veroorzaken;
- ongehuwden kunnen op enig moment trouwen en dan alsnog onder de bescherming van de weduwenwet vallen;
- jonge ongehuwden dragen zo ook bij aan de kosten van een uitkering waarop hun moeder, als zij weduwe zou worden, aanspraak kan maken;
- gehuwde vrouwen zijn premieplichtig omdat zij belanghebbende kunnen zijn van de uitkering. Uiteindelijk werd door de SER een premieplicht voor alle ingezetenen geadviseerd met het oog op de uitvoerbaarheid.

Wetsontwerp

In de wetsontwerpen van de AOW en AWW werd geprobeerd de kring van verzekerden en de kring van premieplichtigen tussen beide regelingen gelijk te stellen. Premieplichtig voor de AOW en AWW was iedereen die een inkomen uit, of in verband met arbeid verwierf. Gehuwde vrouwen waren premieplichtig voor zowel AOW als AWW, maar de door hen verschuldigde premie werd bij de echtgenoot geheven. De premieplicht en de verzekering voor de AOW stopte vanaf het moment dat de verzekerde 65 jaar werd. Bij de AWW stopte de premieplicht eveneens op het moment dat de verzekerde 65 jaar werd. De verzekering liep wel gewoon door. Dat de premieplicht stopte, had te maken met de wens om de kring van premieplichtigen bij de AOW en AWW zoveel mogelijk gelijk te houden.²⁸

26 SER 1954, p. 56

27 Van Oorschot en Boos 2001, p. 230. en Westerveld 1994, p. 134

28 Westerveld 1994, p. 144

Voor zowel de AOW als AWW bood de wet de mogelijkheid tot vrijwillige premiebetaling. Verzekerden en personen die verzekerd waren geweest, maar bijvoorbeeld door emigratie geen Nederlands ingezetene meer waren, konden vrijwillig premie betalen over niet-verzekerde tijdvakken.²⁹

2.5 Samenvatting

Dit hoofdstuk beschrijft de keuzes die bij invoering van de eerste volksverzekeringen gemaakt zijn. In onderstaande tabel zijn de gemaakte keuzes per regeling samengevat. Het belangrijkste verschil tussen de AOW en AWW is dat de kring van verzekerden bij de AWW niet beperkt is tot personen beneden de 65 jaar. De kring van verzekerden is bij de AWW ruimer dan de kring van premieplichtigen.

	AOW	AWW
Karakter van de regeling	Volksverzekering als compromis tussen staatspensioen en verzekering. Het verzekerde risico:inkomensderving bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.	Volksverzekering Het verzekerde risico: inkomensderving bij het overlijden van de kostwinner (de man).
Kring van verzekerden	Alle ingezetenen in Nederland tussen de 15 en 65 jaar. Alle niet-ingezetenen die wel onderworpen zijn aan de Nederlandse loonbelasting. Alle ingezetenen in Nederland tussen de 15 en 65 jaar. Alle niet-ingezetenen die wel onderworpen zijn aan de Nederlandse loonbelasting.	Alle ingezetenen in Nederland vanaf 15 jaar. Alle niet-ingezetenen die wel onderworpen zijn aan de Nederlandse loonbelasting. De verzekering eindigt bij het overlijden van de verzekerde.
Financierings-stelsel	Omslagstelsel Financiering via premies en rijksbijdragen	Omslagstelsel Financiering via premies
Kring van premieplichtigen	Alle ingezetenen tussen de 15 en 65 jaar die enig inkomen uit of in verband met arbeid verwerven. Premieplicht eindigt wanneer de verzekerde 65 jaar wordt.	Alle ingezetenen tussen de 15 en 65 jaar die enig inkomen uit of in verband met arbeid verwerven. Premieplicht eindigt wanneer de verzekerde 65 jaar wordt.

3 Invoering volksverzekering AKW

In 1963 is de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) in werking getreden.³⁰ Het doel van de AKW is het verminderen van welvaartsverschillen tussen gezinnen met kinderen en gezinnen zonder kinderen. De hoogte van de uitkering is een tegemoetkoming in de kosten van kinderen en is niet kostendekkend. Ten tijde van de invoering van de AKW bestond er daarnaast nog een aantal andere kindregelingen waarvan de kinderbijslag loontrekkenden (KWL) en de Kinderbijslagwet voor kleine zelfstandigen (KKZ) de grootste doelgroepen omvatten. In dit hoofdstuk wordt alleen de AKW besproken, de andere kindregelingen worden later in dit hoofdstuk alleen behandeld op het moment ze met de AKW werden samengevoegd (zie paragraaf 3.4). De discussie bij de invoering spitste zich toe op de vraag wie er onder de nieuwe verzekering moest vallen en wie er premieplichtig waren.

In de volgende paragrafen komen achtereenvolgens aan bod het karakter van de regeling, de kring van verzekerden, het financieringsstelsel en de kring van premieplichtigen.

3.1 Karakter van de regeling

Over het nut en de noodzaak van een sociale verzekering voor wie kinderen krijgt, waren en zijn de meningen verdeeld.³¹ Kenmerk van een sociale verzekering is immers dat het inkomensbescherming biedt zodra een bepaalde schade optreedt. De kinderbijslag neemt een bijzondere plaats in binnen de sociale zekerheid, omdat volgens Pott-Buter: “de komst van een kind moeilijk met een onzekere calamiteit of sociale schade te vergelijken is. Bovendien is een verzekering waarvan men de uitkomst zelf kan beïnvloeden geen echte verzekering”.

In de Memorie van Antwoord van 29 juli 1960 bij het wetsvoorstel AKW bleek dat de leden van de Tweede Kamer de rechtsgrond van een dergelijke regeling op twee manieren opvatten:³²

- gemeenschapsgedachte, waarbij de regeling een bijdrage biedt aan ouders ter financiering van de opvoeding en opleiding van kinderen;
- sociaal-ethische gedachte, die uitgaat van het natuurlijk recht op een gezond gezinsleven en opvoeding. Het bestaande prijs- en loonvormingssysteem mag dit natuurlijke recht niet belemmeren of verhinderen.

Kinderbijslag was nodig omdat de hoogte van de lonen gekoppeld was aan de geleverde prestaties en niet aan de behoeften van de werknemer. De kinderbijslagregeling werd door de regering gezien als een mogelijkheid om wél rekening te houden met de behoefte.³³

3.2 Kring van verzekerden

Alleen in loondienst of niet?

De eerste kindregeling kwam uit 1941. Verzekerd waren toen alleen arbeiders in loondienst. Zij kregen een bijdrage voor kinderen onder de 15 jaar, vanaf het derde kind in die leeftijds-categorie. De te betalen premies werden afgedragen door de werkgever.³⁴ Ook bij de invoering van de kinderbijslag adviseerde de commissie Van Rhijn om de gehele bevolking in het sociale verzekeringsstelsel te betrekken.³⁵

De discussie over een definitieve regeling voor gezinnen met kinderen begon na de Tweede Wereldoorlog. Hiertoe werd een adviesaanvraag bij de SER ingediend. De SER adviseerde een

30 Wet van 26 april 1962, Stb. 1962, 160

31 Pott-Buter 2001, p. 188-192

32 Memorie van Antwoord AKW, Zitting 4953 nr. 11, p.2

33 Memorie van Antwoord AKW, Zitting 4953 nr. 11, p.4

34 Pott-Buter 2001, p. 201

35 Memorie van Toelichting, Zitting 4953 nr. 3, p. 12

regeling voor alle loon- en niet-loontrekkenden. De uitkering zou moeten gelden vanaf het derde kind in het gezin. In de jaren die volgden werd de kring van verzekerden groter, totdat in 1963 de AKW als volksverzekering ingevoerd werd. Uit de Memorie van Antwoord bleek dat de leden van de Tweede Kamer verdeeld waren over de deelname van zelfstandigen aan de AKW. Sommige kamerleden waren van mening dat deze personen uit vrije wil hebben gekozen voor een leven als zelfstandige en hiermee aanvaard hebben dat zij bepaalde risico's zelf dragen. De regering was van mening dat het daarbij gaat om economische risico's en zag niet in waarom dat niet te verenigen is met het recht op kinderbijslag. Daarnaast hielden de inkomens van zowel zelfstandigen als loontrekkenden geen rekening met de grootte van het gezin. Het doel van de kinderbijslag was dit juist wel te doen.³⁶

Ook mensen zonder kinderen

Eveneens waren de Kamerleden verdeeld over de vraag of de verzekeringsplicht ook zou moeten gelden voor ongehuwden en gezinnen zonder kinderen. De regering stelde zich op het standpunt dat de verzekeringsplicht voor de gehele bevolking moest gelden om de volgende reden: "Voorts dient men er toch van uit te gaan, dat het al of niet bestaan van de mogelijkheid tot individueel profijt in geen enkele sociale verzekeringswet een beslissende rol kan en mag spelen".³⁷ Hierbij werd het voorbeeld gegeven van een verzekerde die vrijstelling van premiebetaling voor de AOW wilde, omdat hij ervan overtuigd was dat hij de pensioengerechtigde leeftijd toch niet zou bereiken.

Vanaf derde kind

Vanaf het derde kind werd een bijdrage ontvangen. Dit sloot aan bij het advies van de SER. Zo kwam de eigen verantwoordelijkheid van de ouders tot uitdrukking. De regering was van mening dat de kinderbijslag ten goede moest komen aan gezinnen van méér dan de gemiddelde omvang. Een groot aantal Kamerleden was het hier niet mee eens. Als de AKW bedoeld is om een bijdrage te verschaffen aan de opvoeding en het onderwijs van kinderen dan zou dit ook moeten gelden voor het eerste en tweede kind.³⁸ Hierop noemde de regering het argument van de premiedruk. De invoering van een kinderbijslag vanaf het derde kind zou een premielast van 2 procent met zich meebrengen. Vanaf het eerste kind zou deze premielast echter 5,3 procent bedragen.³⁹

Per 1 januari 1980 zijn de verschillende kinderbijslagregelingen samengevoegd in de AKW. Van dat moment gold de AKW vanaf het eerste kind, in lijn met de voormalige regelingen.⁴⁰

3.3 Financieringsstelsel

Bij het wetsontwerp was gekozen voor financiering in de vorm van een verzekering (premiebetalingen) en niet voor financiering uit algemene middelen. Daarvoor bestond een aantal redenen:

- financiering vanuit de algemene middelen werd gezien als een vorm van staatszorg die niet in overeenstemming was met het regeringsbeleid;⁴¹
- financiering uit algemene middelen betekende een verzwaring van de staatsuitgaven;
- premiebetaling maakt de relatie tussen lusten en lasten duidelijker, waardoor ook de eigen verantwoordelijkheid van de verzekerden wordt aangesproken.⁴²

36 Memorie van Antwoord AKW, Zitting 4953 nr. 11, p. 2

37 Memorie van Antwoord AKW, Zitting 4953 nr. 11, p. 11

38 De Kinderbijslagregeling loontrekkenden blijft tot 1980 naast de AKW gelden. Deze regeling geeft recht op kinderbijslag voor het eerste en tweede kind.

39 Memorie van Antwoord AKW, Zitting 4953 nr. 11, p. 13

40 Wet van 20 december 1979, Stb. 1979, 709

41 Memorie van Antwoord AKW, Zitting 4953 nr. 11, p. 19

42 Memorie van Antwoord AKW, Zitting 4953 nr. 11, p. 20

Over de discussie over de kring van premieplichtigen en wie de premies afdraagt, werd in de Memorie van Antwoord uitvoerig ingegaan. Dit punt wordt in de volgende paragraaf nader belicht.

3.4 Kring van premieplichtigen

De AKW werd bij de invoering gefinancierd uit premiebetalingen. Het premiepercentage bedroeg 1,9 procent en werd geheven als opslagpremie, dat wil zeggen dat de premie werd uitgedrukt als een percentage van de betaalde AOW- en AWW-premie. De premies werden afgedragen door ofwel de verzekerden zelf of, indien zij in loondienst waren, door de werkgevers van de verzekerden. Dit was niet zonder meer duidelijk. De SER en regering vonden dat de kring van premieplichtigen van de AOW, AWW en AKW gelijk zouden moeten zijn. De premies zouden dan door de verzekerden met een inkomen worden afgedragen. Op het wetsvoorstel was op dit punt bezwaar gemaakt. De werknemers zouden, anders dan in de Kinderbijslagwet loontrekkenden (KWL), geconfronteerd worden met een zichtbare werknemerslast. Dit argument woog zwaarder dan het administratieve voordeel om aan te sluiten bij de systematiek van de AOW en AWW.⁴³ De premieplicht kwam daarom te liggen bij de verzekerde of zijn werkgever.

Omdat de regering zoveel mogelijk wilde aansluiten bij de systematiek van de AOW en AWW, was iedereen met een inkomen vanaf zijn 15^e jaar premieplichtig. De kring van premieplichtigen kwam overeen met de kring van verzekerden. Dit was ook de reden dat geen inkomensgrens werd vastgesteld voor het recht op uitkering. Het werd door de regering niet eerlijk geacht dat een persoon wegens de hoogte van zijn inkomen wél premie moet betalen, maar geen recht heeft op een uitkering.⁴⁴ Ook het beperken van zowel de kring van verzekerden als de kring van premieplichtigen tot de lagere inkomensgroepen, werd niet wenselijk geacht. In dat geval zou het kunnen voorkomen dat een gehuwde of ongehuwde man met een laag inkomen wel premie moet betalen, maar een gehuwde of ongehuwde man met een hoger inkomen niet.⁴⁵

De regering was voornemens om vrouwen van 45 jaar en ouder vrij te stellen van premieplicht. De bedoeling hiervan was de positie van ongehuwden in de verhouding tussen lasten en potentiële aanspraken te versterken ten opzichte van gehuwden. De SER wees erop dat vrijstelling van ongehuwde vrouwen vooral ten goede zou komen van de werkgever, die de premies afdraagt. De Raad vond differentiatie in premiebetaling wegens de burgerlijke staat van premieplichtigen niet in overeenstemming met de opzet van de regeling.⁴⁶ In de wettekst van 1963 is uiteindelijk toch een mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur ongehuwde vrouwen van 45 jaar en ouder vrij te stellen van premieplicht.⁴⁷

43 Kavelaars 1986, p. 70-71

44 Memorie van Antwoord AKW, Zitting 4953 nr. 11, p.19

45 Memorie van Antwoord AKW, Zitting 4953 nr. 11, p.19

46 SER 1962, p. 2

47 Artikel 20,4 sub a van de AKW zoals deze tekst luidde bij wet van 26 april 1962, Stb. 1962, 160

3.5 Samenvatting

In onderstaande tabel worden de belangrijkste keuzes die bij invoering van de AKW zijn gemaakt, samengevat.

	AKW
Karakter van de regeling	Volksverzekering Het verzekerde risico: kosten wegens de aanwezigheid van kinderen.
Kring van verzekerden	Alle ingezetenen in Nederland tussen de 15 en 65 jaar. Alle niet-ingezetenen die wel onderworpen zijn aan de Nederlandse loonbelasting. Vanaf het derde kind wordt kinderbijslag ontvangen.
Financierings-stelsel	Omslagstelsel Financiering via premies
Kring van premieplichtigen	Alle ingezetenen tussen de 15 en 65 jaar die enig inkomen uit of in verband met arbeid verwerven.

4 Invoering volksverzekering AWBZ

De AWBZ werd ingevoerd in 1968. Al in de jaren vijftig werd er veel gediscussieerd door politieke partijen, werkgevers, werknemers en medici over verzekeringen tegen ziektekosten. Het ging dan vooral over de vraag hoe de verzekering invulling moest krijgen. De ene groep wilde een volledige volksverzekering, anderen zagen liever een beperkte volksverzekering met ruimte voor particulier initiatief. Weer een andere groep wilde een overwegend privaat stelsel.⁴⁸ Minister Veldkamp van Sociale Zaken speelde een grote rol bij de invoering van de AWBZ. De AWBZ was een compromis op de bovengenoemde standpunten, het was dan ook geen brede volksverzekering. De discussie ging vervolgens vooral over welke risico's wel en welke niet onder de AWBZ moesten vallen. Naast de AWBZ waren er het ziekenfonds (ZFW) en particuliere ziektekostenverzekeringen.

Voordat het wetsvoorstel ingediend was, deed de regering adviesaanvragen bij de SER, de Centrale Raad voor de Volksgezondheid en de Ziekenfondsraad. In alle adviezen was veel aandacht voor de vraag welke risico's ondergebracht moesten worden in de nieuwe volksverzekering. Ook werd aandacht besteed aan de wijze van financiering en de kring van verzekerden. In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op het karakter van de regeling, de kring van verzekerden, het financieringsstelsel en de kring van premieplichtigen.

4.1 Karakter van de regeling

De AWBZ had het karakter van een volksverzekering, omdat de regering van mening was dat de solidariteitsgedachte daarmee het beste tot uitdrukking zou komen.⁴⁹ De SER besteedde in zijn advies aandacht aan het karakter van de volksverzekering AWBZ (toen nog 'algemene verzekering zware geneeskundige risico's' genaamd). De Raad was, met de regering, van oordeel dat de nieuwe regeling een sociale verzekering zou zijn. Verplichte verzekering in plaats van persoonlijke verantwoordelijkheid was nodig omdat "(...) er is gebleken, dat enerzijds nagenoeg niemand zijn persoonlijke verantwoordelijkheid in deze in belangrijke mate kan beleven en dat anderzijds in de weinige gevallen, waarin dit wel mogelijk is, onevenredig zware lasten op de schouders van een enkeling worden gelegd."⁵⁰

4.2 Kring van verzekerden

De kring van verzekerden bestond uit alle ingezetenen van Nederland. Zware geneeskundige financiële lasten kunnen iedereen treffen. De kring van verzekerden werd om die reden niet beperkt tot een bepaalde leeftijd, zoals bij de andere volksverzekeringen wel het geval was.

4.3 Financieringsstelsel

De AWBZ werd gedeeltelijk met een vaste procentuele bijdrage van het rijk en gedeeltelijk met premies gefinancierd. Al in de adviesaanvraag van de regering aan de SER in 1962 was sprake van gedeeltelijke financiering door het rijk. Door de totstandkoming van een volksverzekering die volledig werd gefinancierd vanuit premies, zou het rijk voor een aanzienlijk bedrag ontlast worden. Gezien de te verzekeren risico's, achtte de overheid het reëel dat zij een deel van deze lasten voor haar rekening bleef nemen. Het deel dat door de overheid gefinancierd werd, was gelijkgesteld aan die lasten die ook zonder volksverzekering AWBZ op de overheid zouden drukken.⁵¹

48 Companje (red.) 2008, p. 720

49 Tweede Kamer, Memorie van Antwoord 8457 nr. 28a, p.2

50 Tweede Kamer, Memorie van Toelichting 8457 nr. 3 1965-1966, p.8

51 Tweede Kamer, Memorie van Toelichting 8457 nr. 3 1965-1966, p.22

De SER vond dat financiering deels vanuit premies nodig was, omdat financiering volledig vanuit de algemene middelen ertoe zou kunnen leiden dat de beschikbaarheid van middelen afhankelijk werd van het budgetbeleid van de overheid.⁵² Daarnaast overwoog de Raad dat hoewel de premiedruk door een extra premie zou toenemen, op deze manier wel de kosten van de verzekering zichtbaar zouden zijn.

Wat betreft de financiering werd voor premieheffing via een volksverzekering gekozen om de solidariteitsgrondslag tot uiting te brengen.⁵³ Opvallend is dat de premie gezien werd als iets dat betaald werd door belastingplichtigen, terwijl bij de rijksbijdrage werd gesproken over een bijdrage door de overheid. Zo werd toen de AWBZ duurder dreigde te worden, doordat ook ziekenhuis en specialistische hulp in de wet werden opgenomen, door tegenstanders afgedwongen dat onder andere de bijdrage door de overheid omlaag ging.⁵⁴ Ook pleitte de PvdA ervoor om de bijdrage van de overheid te verhogen omdat, door de invoering van de AWBZ, de Algemene Bijstandswet minder aan langdurig zieken en gehandicapten zou uitbetalen. Het was dan niet meer dan redelijk dat de overheid meer zou bijdragen aan de AWBZ.⁵⁵ Uit beide voorbeelden blijkt dat premies en rijksbijdragen, anders dan tegenwoordig, als strikt gescheiden geldstromen werden beschouwd.

Invoering van de AWBZ zorgde voor meer orde in de financierings- en bekostigingsstromen op het gebied van zorg en hulpverlening. De AWBZ-premie schiep een nieuwe financieringsstroom die veel andere stromen afsloot (onder andere geld uit de armenwet en de Algemene Bijstandswet en waarschijnlijk ook betalingen van burgers en legaten en schenkingen).⁵⁶

4.4 Kring van premieplichtigen

Naast premies en een bijdrage van de overheid werd de AWBZ gefinancierd met eigen bijdragen. Deze werden betaald door mensen met een AOW- en AWW-uitkering; zij waren immers niet premieplichtig. De premieheffing werd geheven als opslagpremie; de premie werd uitgedrukt als een percentage van de betaalde AOW- en AWW-premie. Deze opslagpremie werd betaald door de werkgever.⁵⁷ De keuze om de premieplicht bij de werkgever te leggen was niet principieel, maar werd gemaakt uit praktische overwegingen.⁵⁸

Hoewel wettelijk was geregeld dat ook 65-plussers AWBZ-premie moesten betalen, was besloten dat deze bepalingen nog niet in werking zouden treden.⁵⁹ In de praktijk betaalden 65-plussers dus geen AWBZ-premie. Verzekerden tussen de 15 en 65 jaar zijn premieplichtig. Hiermee werd aansluiting gezocht bij de kring van premieplichtigen van de andere volksverzekeringen. Een andere reden om 65-jarigen vrij te stellen van premieplicht, had te maken met het voornemen van de regering om de rijksbijdragen in de sociale verzekeringen te verlenen via de kinderbijslagregelingen. Omdat bij de kinderbijslagregelingen 65-jarigen niet premieplichtig waren, zou premieplicht voor deze leeftijdscategorie in de AWBZ nadelig uitvallen wanneer de AWBZ geheel uit premies gefinancierd zou worden en de kinderbijslagregelingen uit de algemene middelen.⁶⁰

52 Tweede Kamer, Memorie van Toelichting 8457 nr. 3 1965-1966, p.6
53 SER 2008, p. 139
54 Companje (red.) 2008, p. 736
55 Companje (red.) 2008, p. 742
56 Companje (red.) 2008, p. 745
57 Kavelaars 1986, p. 71
58 Tweede Kamer, Memorie van Antwoord 8457 nr. 28a, p.2
59 Kavelaars 1986, p. 87
60 Tweede Kamer, Memorie van Toelichting 8457 nr. 3 1965-1966, p. 28

4.5 Samenvatting

De tabel hieronder toont de belangrijkste keuzes die bij invoering van de AWBZ gemaakt zijn. Opvallend bij de AWBZ is dat de kring van verzekerden ruimer is dan de kring van premieplichtigen.

	AWBZ
Karakter van de regeling	Volksverzekering Het verzekerde risico: zware geneeskundige financiële lasten.
Kring van verzekerden	Alle ingezetenen van Nederland.
Financierings-stelsel	Omslagstelsel Financiering via premies, rijksbijdragen en eigen bijdragen.
Kring van premieplichtigen	Alle ingezetenen tussen de 15 en 65 jaar die enig inkomen uit of in verband met arbeid verwerven.

5 Ontwikkeling in de financieringsstromen na invoering

In de voorgaande hoofdstukken zijn de keuzes die gemaakt zijn bij de totstandkoming van de volksverzekeringen behandeld. Deze keuzes hadden betrekking op het karakter van de regeling, de kring van verzekerden, het financieringsstelsel en de kring van premieplichtigen. In onderstaand schema zijn de gemaakte keuzes bij invoering van de vier volksverzekeringen naast elkaar gezet.

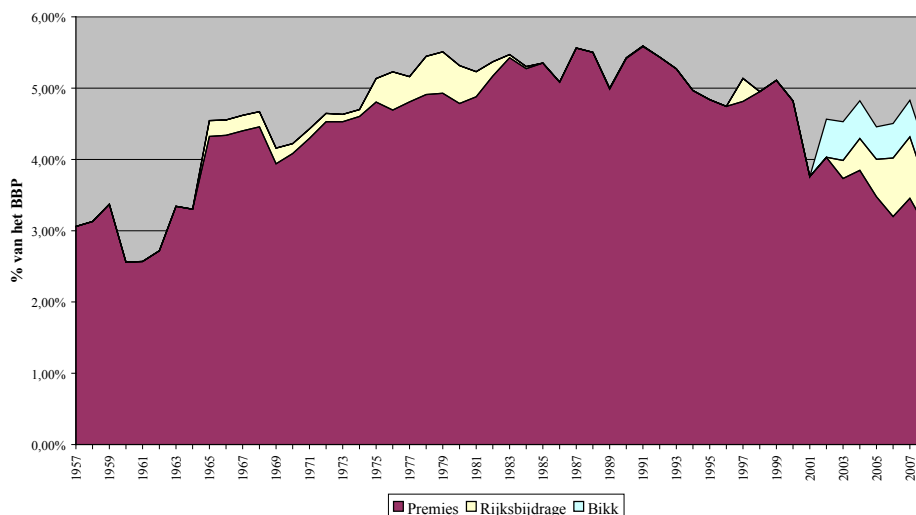
	AOW	AWW	AKW	AWBZ
Karakter van de regeling	Volksverzekering	Volksverzekering	Volksverzekering	Volksverzekering
Kring van verzekerden	Alle ingezetenen van Nederland tussen de 15 en 65 jaar. Alle niet-ingezetenen die wel onderworpen zijn aan de Nederlandse loonbelasting.	alle ingezetenen van Nederland vanaf 15 jaar	Alle ingezetenen van Nederland tussen de 15 en 65 jaar. Alle niet-ingezetenen die wel onderworpen zijn aan de Nederlandse loonbelasting.	Alle ingezetenen van Nederland
Financieringsstelsel	Omslagstelsel Premies en rijksbijdragen	Omslagstelsel Premies	Omslagstelsel Premies	Omslagstelsel Premies, rijksbijdragen en eigen bijdragen
Kring van premieplichtigen	Alle ingezetenen tussen de 15 en 65 jaar die enig inkomen uit of in verband met arbeid verwerven.	Alle ingezetenen tussen de 15 en 65 jaar die enig inkomen uit of in verband met arbeid verwerven.	Alle ingezetenen tussen de 15 en 65 jaar die enig inkomen uit of in verband met arbeid verwerven.	Alle ingezetenen tussen de 15 en 65 jaar die enig inkomen uit of in verband met arbeid verwerven.

Dit hoofdstuk brengt de ontwikkelingen van de baten in kaart na de invoering van de verschillende volksverzekeringen. Aan de hand van grafieken passeren de opvallende ontwikkelingen in de samenstelling van de baten de revue. Deze worden in de hierop volgende hoofdstukken nader uitgediept en toegelicht.

5.1 AOW en AWW

Zowel bij de AOW als de AWW/Anw valt op dat de samenstelling van de financiering bij invoering van de regelingen heel anders is dan de samenstelling ultimo 2008. Zowel de AOW als AWW werden in de beginjaren volledig uit premieopbrengsten gefinancierd. In de loop van de jaren zijn daar rijksbijdragen bijgekomen.

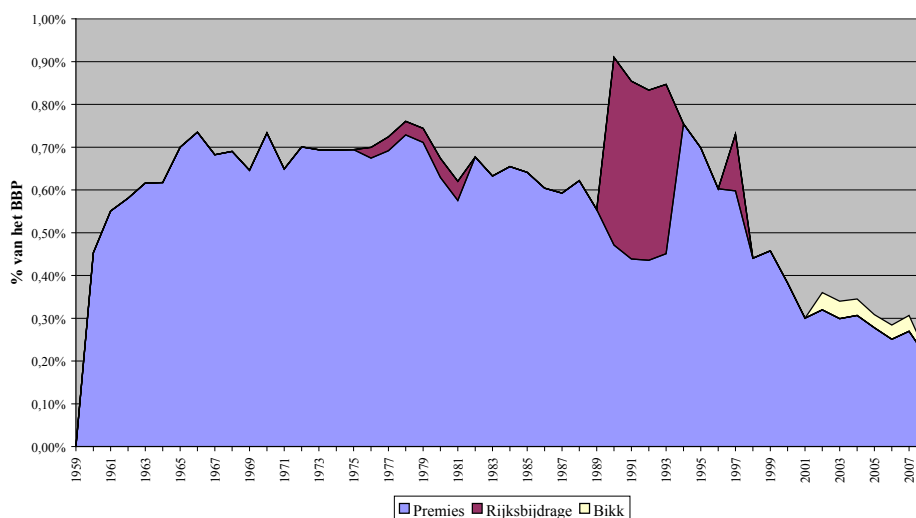
Figuur 5.1 Ontwikkeling AOW baten 1957-2008



Opvallende ontwikkelingen AOW

- Van 1965 tot en met 1984 werd de AOW gedeeltelijk gefinancierd uit rijksbijdragen. Deze werden ingevoerd toen de AOW-uitkering verhoogd werd tot het sociaal minimum. In de jaren tachtig zijn de rijksbijdragen afgeschaft vanwege bezuinigingen.
- Na de premiemaximering in 1997 zijn de premie-inkomsten als percentage van het BBP in het AOW-fonds gedaald.
- Sinds de belastingherziening in 2001 zijn de premiebatens sterk teruggelopen. Ter compensatie van de gemiste premiebatens worden er BIKK en aanvullende rijksbijdragen betaald.

Figuur 5.2 Ontwikkeling AWW/Anw baten 1959-2008



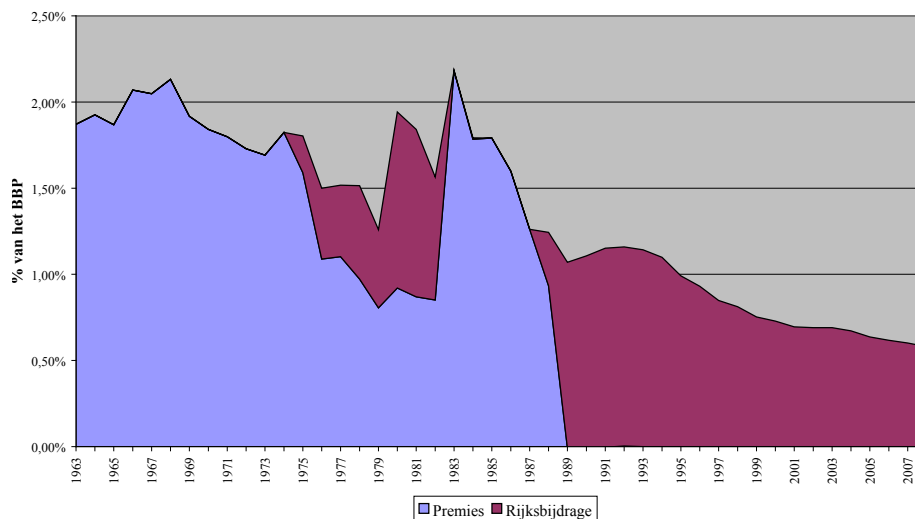
Opvallende ontwikkelingen AWW/Anw

- De Anw heeft in een aantal periodes een rijksbijdrage gekend. In de jaren 1990 tot en met 1993 is een hoge rijksbijdrage betaald vanwege gemiste premie-inkomsten na wijziging van het premiepercentage.
- In 1994 stijgen de premiebatens in het AWW-fonds sterk doordat vanaf dat jaar ook 65-plussers premieplichtig zijn voor de AWW.
- Na invoering van de Anw in 1996 dalen de batens geleidelijk. Doordat steeds minder nabestaanden recht hebben op een uitkering zijn er minder uitgaven. Er zijn dus ook minder inkomsten nodig.
- Sinds de belastingherziening in 2001 zijn de premiebatens sterk teruggelopen en wordt de BIKK verstrekt ter compensatie van de gemiste premie-inkomsten.

5.2 AKW

In hoofdstuk 3 is vastgesteld dat de AKW bij invoering volledig vanuit premieopbrengsten gefinancierd werd. Net als bij de AOW en AWW is echter een verschuiving te zien van volledige financiering vanuit premies naar een combinatie van premies en rijksbijdragen. Bij de AKW worden de premies in 1989 zelfs helemaal afgeschaft. Dit betekent dat het fonds vanaf dat jaar volledig vanuit rijksbijdragen gefinancierd wordt. In onderstaande grafiek is deze ontwikkeling weergegeven.

Figuur 5.3 Ontwikkeling AKW batens 1963-2008



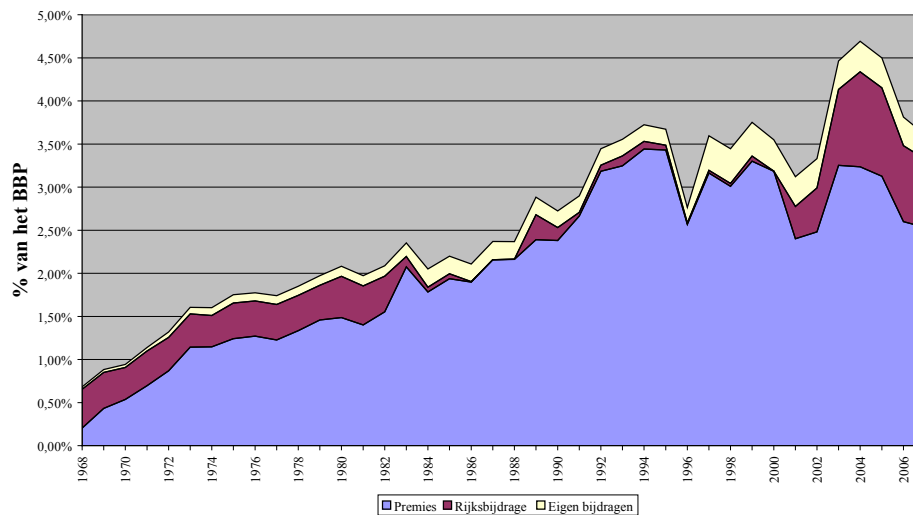
Opvallende ontwikkelingen AKW

- Van 1975 tot en met 1982 wordt de AKW naast premies gedeeltelijk uit rijksbijdragen betaald om een sterke stijging van de uitkeringslasten te financieren.
- In 1983 stijgen de premie-inkomsten sterk doordat het overgangsrecht eindigde waarin bepaald was dat voor zelfstandigen zonder kinderbijslag een lager premiepercentage AKW gold.
- Vanaf 1989 wordt de AKW volledig betaald uit rijksbijdragen in plaats van premies, dit om de afschaffing van de Wet Investeringsrekening (WIR) te compenseren.

5.3 AWBZ

De AWBZ is de enige volksverzekering die bij invoering niet alleen vanuit premies werd gefinancierd. Zoals uit onderstaande grafiek blijkt, hebben rijksbijdragen en eigen bijdragen in de AWBZ ook altijd een rol gespeeld.

Figuur 5.4 Ontwikkeling AWBZ baten 1968-2007



Opvallende ontwikkelingen AWBZ

- Vanwege bezuinigingen daalt de rijksbijdrage voor de AWBZ in de jaren tachtig geleidelijk.
- Na de belastingherziening in 2001 lopen de premiebaten sterk terug en stijgt de rijksbijdrage (in de vorm van BIKK) sterk.
- De invloed van de eigen bijdragen op de totale financiering van de AWBZ blijft door de jaren heen beperkt.

6 Latere wijzigingen in de volksverzekeringen

Sinds de invoering van de volksverzekeringen hebben verschillende wijzigingen plaatsgevonden die verband houden met de financiering. Zo zijn in 1980 het uitkeringsrecht en de premieplicht voor vrouwen verzelfstandigd. Daarnaast is voor de financiering van de AOW een fictief spaarfonds ingesteld en is bij de Anw en AWBZ een regresrecht ingevoerd.

In onderstaande paragrafen worden deze aanpassingen besproken. Dit gebeurt per wet. In paragraaf 6.1 staat de invoering van het geïntegreerd middelenbeheer beschreven. Deze aanpassing geldt voor zowel de AOW, de Anw als de AWBZ. In paragraaf 6.2 staan de aanpassingen van de AOW, in paragraaf 6.3 de aanpassingen van de Anw en in paragraaf 6.4 die van de AWBZ.

6.1 Algemeen

Geïntegreerd middelenbeheer

Tot 1998 werden de premieopbrengsten van de verschillende volksverzekeringen - voor de tijd dat de middelen niet benut hoefden te worden - belegd door de SVB en voor wat betreft de AWBZ door de Ziekenfondsraad⁶¹. Bij tijdelijke liquiditeitstekorten bestond de verplichting om van andere fondsen te lenen. Wanneer dit niet mogelijk was, diende een lening op de geldmarkt verkregen te worden. Lenen bij het Rijk was de laatste mogelijkheid. Het bedrag dat geleend kon worden was echter gebonden aan een maximum.⁶²

In de situatie voor 1997 leenden de fondsen geld op korte basis uit, tegen een lage rente. Het Rijk trok echter juist lange middelen aan, waarover een hogere rentevergoeding betaald diende te worden.⁶³ Het gevolg hiervan was renteverlies. Met het 'geïntegreerd middelenbeheer' kwam hier per 1 januari 1998 verandering in. Uit doelmatigheids- en efficiencyoverwegingen besloot de regering dat het middelenbeheer voortaan door het Rijk uitgevoerd wordt. De fondsen hebben een rekening-courant verhouding met het Rijk waarin alle aanwezige financiële middelen en tekorten van de fondsen worden ingebracht. Over de debet- en creditstanden wordt rente berekend.

6.2 AOW

Verzelfstandiging premieplicht

In 1985 is de AOW herzien, een rechtstreeks gevolg van de derde Europese richtlijn om alle discriminatoire bepalingen uit de regeling te halen. Het wetsontwerp voor de herziening viel in twee delen uiteen: verzelfstandiging van de uitkeringsrechten en verzelfstandiging van de premieplicht. Binnen de scope van dit onderzoek wordt alleen het tweede deel besproken. De regering gaf in haar adviesaanvraag aan dat verzelfstandiging van de rechten en plichten aanbevelenswaardig was, maar noemde daarbij het gevaar van sterke schokken in de ontwikkeling van de inkomensvorming van premieplichtigen. In het toenmalige stelsel werd de premie alleen bij de gehuwde man geheven. Het inkomen van de gehuwde vrouw telde mee bij het inkomen van haar man. In het nieuwe, verzelfstandigde systeem werd over beide inkomens premie geheven. Hierdoor kon het voorkomen dat de premie die tweeverdieners moesten gaan

61 Per 1 juli 1999 heeft het CVZ de taken van de Ziekenfondsraad overgenomen.

62 Tweede Kamer 1996-1997, 25342 nr. 3, p. 2

63 Tweede Kamer 1996-1997, 25342 nr. 3, p. 5

betalen hoger was, dan de premie die een eenverdiener betaalde met hetzelfde gezinsinkomen.⁶⁴ De SER benoemde in zijn advies twee uitgangspunten van de AOW die gehandhaafd moesten blijven:

- het volksverzekeringskarakter: de verzekeringsplicht is afgeleid van ingezetenschap en de opbouw van rechten op basis van verzekerde tijdvakken, ongeacht of men premies betaald heeft;
- AOW als sociaal minimum en bodempensioen.

De regering had in de adviesaanvraag zes modellen voorgelegd. De SER was verdeeld over (een variant op) twee van deze modellen. De verdeeldheid bestond over de uitvoering van de verzelfstandiging van de premieplicht. Eén deel van de Raad wilde een gelijke premiegrens voor iedereen met compensatie voor samenwonende/gehuwde⁶⁵ tweeverdieners. Het andere deel was voorstander van een maximale premiegrens per leefeenheid. Zij vonden deze differentiatie gepast omdat ook de uitkeringshoogte afhankelijk is van de leefsituatie. Ook aan de Emancipatie Raad (ER) was een advies gevraagd. Een verzelfstandigde premieplicht zou volgens de ER moeten inhouden dat iedereen premie betaalt over zijn eigen inkomen, iedereen hetzelfde premiepercentage betaalt en er een individuele premie-inkomensgrens gehanteerd wordt.

Het parlement behandelde het wetsontwerp in twee delen. In de nieuwe AOW wordt aan beide gehuwden een uitkering toegekend die netto gelijk is aan vijftig procent van het netto minimumloon en aan alleenstaanden een uitkering van zeventig procent. Voor gehuwden van wie de echtgenoot jonger is dan 65 jaar werd een partnertoeslag van vijftig procent ingevoerd. De SER adviseerde deze toeslag te financieren uit de algemene middelen. De regering verwierp dit advies en financiert de toeslag op dezelfde manier als de uitkeringen (via premies en rijksbijdrage). Deze partnertoeslag is vanaf 1988 inkomensafhankelijk.

Spaarfonds AOW

De AOW-uitgaven worden betaald vanuit verschillende financieringsbronnen: premieopbrengsten, BIKK en rijksbijdragen. Eind 1997 is de AOW-premie gemaximeerd. Omdat de uitkeringslasten van de AOW jaarlijks toenemen en de premieopbrengsten door de maximale premie niet veel hoger zullen worden, zal het aandeel van de rijksbijdragen in de financiering verder toenemen. De invoering van het AOW-spaarfonds werd door het kabinet gezien als één van de mogelijkheden om de hogere lasten van de AOW ten gevolge van de vergrijzing te kunnen dragen. Op 1 december 1997 is, in dezelfde wetswijziging⁶⁶ waarin ook de maximering van de AOW-premie staat, het AOW-spaarfonds ingevoerd.

Het doel van het spaarfonds is het reserveren van middelen voor de financiering van de piek in de AOW-uitgaven. Het idee achter de oprichting van het spaarfonds is dat aflossingen op de staatsschuld leiden tot lagere rentelasten. Deze vermindering van de rentelasten kan deels aangewend worden voor de toekomstige financiering van de AOW-lasten. Dit kan op twee manieren: het daadwerkelijk aflossen van de overheidsschuld of de bedragen die zouden kunnen worden gebruikt voor aflossingen in een fonds storten. Het kabinet koos indertijd voor de laatste optie. De Studiegroep Begrotingsruimte⁶⁷ noemt het AOW-spaarfonds een 'registratie van een op specifieke titel afgeloste schuld'. Het spaarfonds is dus geen zak geld waaruit de

64 Westerveld 1994, p. 415-418

65 Westerveld 1994, p. 420. De SER nam in zijn advies de positie van ongehuwd samenwonende mee. Zij adviseerde de regering gelijktijdig met de gelijkstelling van mannen en vrouwen, ongehuwd samenwonenden met gehuwden gelijk te stellen. Deze gelijkstelling baseerde de Raad op het uitgangspunt dat een ieder die in dezelfde levensomstandigheden verkeert, recht heeft op dezelfde bescherming in de sociale verzekeringen. In het wetsontwerp is deze gelijkstelling door de regering echter bij deze wetswijziging niet overgenomen. In 1987 is de gelijkstelling bij wet doorgevoerd.

66 De instelling van het spaarfonds is wettelijk vastgelegd in de Wet financiering volksverzekeringen; sinds 1 januari 2006 de Wet financiering sociale verzekeringen.

67 Studiegroep Begrotingsruimte 2006, p. 20

toekomstige AOW-uitgaven betaald kunnen worden, maar bevat slechts een vordering op het Rijk.

Vanaf 2020 kunnen de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën het vermogen van het AOW-spaarfonds aanwenden voor financiering van de AOW-uitgaven. Zoals hiervoor al aangegeven, bestaat het vermogen van het spaarfonds uit een vordering op de staat. Deze vordering wordt pas na 2020 opeisbaar, waardoor er vanaf dat moment dekking tegenover moet staan. Om uitgaven vanuit het spaarfonds te kunnen doen, zal er ergens anders in de begroting ruimte gemaakt moeten worden (bijvoorbeeld door belastingverhogingen of bezuinigingen) of moet het bedrag geleend worden. In dit laatste geval nemen het financieringstekort en de staatschuld toe. Deze maatregelen zouden ook genomen moeten worden wanneer geen spaarfonds was gevormd.⁶⁸

6.3 Anw

Invoering Anw

Eind jaren tachtig heeft de regering een adviesaanvraag bij de SER ingediend om de AWW te herzien. Veranderende maatschappelijke omstandigheden lagen hieraan ten grondslag.⁶⁹ Zo nam arbeidsparticipatie van vrouwen steeds verder toe en veranderden de opvattingen over de traditionele rolverdeling tussen man en vrouw. Hierdoor ontving ook een steeds grotere groep AWW-ers naast de uitkering een inkomen uit arbeid. Verder was de beperking van de AWW-uitkering tot alleen vrouwen strijdig met het uitgangspunt van gelijke behandeling van man en vrouw.⁷⁰ Ten slotte was het de wens van het kabinet om het verschil in behandeling tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden ongedaan te maken.

De SER besteedde in zijn advies over de herziening van de AWW ook aandacht aan het karakter van de regeling. De Raad stelt dat de regeling als sociale verzekering gehandhaafd moet blijven. Hierdoor komt het belang van een zelfstandige en onafhankelijke uitvoeringsorganisatie tot uitdrukking. De keuze voor een verzekering of een voorziening hangt af van de betekenis die wordt toegekend aan de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de uitvoeringsorganisatie ten opzichte van de overheid. “Daarbij gaat het” aldus de SER “tevens om de inschatting omtrent de mate waarin een op basis van een aparte bekostigingsorganisatie, een fonds, gefinancierde wettelijke regeling zal worden gehanteerd als een instrument van overheidsbeleid ter realisering van buiten de sociale zekerheid gelegen doelstellingen. De autonomie van de bekostigingsorganisatie wordt dan gezien als een middel om de verzekerde aanspraken te beschermen.”⁷¹ Met andere woorden, financiering vanuit een apart fonds voorkomt dat deze middelen voor doelstellingen buiten de sociale zekerheid gebruikt kunnen worden.

Het uitgangspunt van de Anw is zoals bij de AWW het voorkomen van behoefte. Weduwen en weduwnaren waarvan niet verwacht kan worden dat zij door arbeid in een inkomen voorzien, kunnen aanspraak maken op een uitkering. Dit kunnen personen zijn die wegens de zorg voor kinderen moeite hebben met het combineren van arbeid en zorg, arbeidsongeschikten en personen boven een bepaalde leeftijd die onvoldoende toegerust zijn voor deelname aan de arbeidsmarkt.⁷²

68 De Kam 2003, p.241-242.

69 SER, advies 1989 nr. 8, p.11

70 De Centrale Raad van Beroep heeft op 7 december 1988 uitspraak gedaan dat de ongelijke behandeling van weduwen en weduwnaars strijdig is met artikel 26 van het VN verdrag inzake burger- en politieke rechten. Als gevolg van deze uitspraak kunnen weduwnaars ook aanspraak maken op een AWW-uitkering. De uitkeringslasten van de AWW zijn hierdoor sterk toegenomen.

71 SER, advies 1989 nr. 8, p.34-35

72 Tweede Kamer 1995, Memorie van Toelichting 24169 nr. 3, p.8-9

Rechthebbenden voor de Anw zijn weduwen en weduwnaren die:

- kinderen jonger dan achttien jaar te verzorgen hebben, of;
- voor minstens 45 procent arbeidsongeschikt zijn, of;
- geboren zijn voor 1950.

Nadat mannen eind jaren tachtig toegang kregen tot de AWW, namen de uitkeringslasten toe. De inperking van de kring van verzekerden bij de invoering van de Anw zorgde ervoor dat de lasten lager zijn dan de lasten van de AWW. Door de vaste grens van 1950 nemen de lasten van de Anw tot 2015 steeds verder af.

Regresrecht Anw

Bij de invoering van de Anw op 1 juli 1996 is het regresrecht ingevoerd. Hierdoor kunnen de uit de Anw voortvloeiende lasten worden verhaald op degene die het overlijden van de verzekerde heeft veroorzaakt. Met het Verbond van Verzekeraars is een overeenkomst gesloten waardoor het regres voor een groot deel van de particuliere verzekeraars is afgekocht.⁷³

6.4 AWBZ

Eigen bijdrage AWBZ

Zoals in hoofdstuk 4 beschreven is, gold bij de invoering van de AWBZ voor AOW'ers een (vaste) eigen bijdrage. In 1973 kon bij bepaalde verstrekkingen de bijdrage ook gelden voor mensen onder de 65 jaar.⁷⁴ In 1983 werd de inkomensafhankelijke eigen bijdrage geïntroduceerd.⁷⁵ In 1993 werd de inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor het kruiswerk ingevoerd.

Regresrecht AWBZ

Net als bij de Anw, kent ook de AWBZ het regresrecht. Sinds 1999 is het regresrecht in de AWBZ van toepassing. Onder het motto “de vervuiler betaalt” vond het kabinet Kok-II dat de kosten van de zorg moesten worden verhaald op de veroorzaker van de schade. Vanwege de hoge juridische kosten van individuele regreszaken was de regering voorstander van collectivisatie. Op die manier werd echter de individuele verantwoordelijkheid weer tenietgedaan. Net als bij de Anw is een overeenkomst gesloten met het Verbond van Verzekeraars dat de collectieve afkoop van het regresrecht AWBZ regelt.⁷⁶

73 SVB jaarverslag 1996, p.33

74 Companje (red.) 2008, p. 752.

75 SER 2008, p. 140

76 Companje (red.) 2008, p. 827-828

7 Belastingherzieningen

In dit hoofdstuk komen twee belastingherzieningen aan de orde. Zowel de Oort-operatie uit 1990 als de belastingherziening 2001 hebben grote gevolgen gehad voor de financiering van de volksverzekeringen. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de redenen van de belastingherzieningen, de inhoud ervan en de gevolgen voor de volksverzekeringen.

7.1 Commissie Oort

Vier thema's

Begin jaren tachtig werd duidelijk dat de belastingwetgeving voor steeds meer mensen onbegrijpelijk was geworden. Deze signalen waren afkomstig van zowel beoefenaren van de belastingwetenschap als uit de kringen van de fiscus en van fiscale hulpverleners.⁷⁷ In 1985 werd daarom de 'Commissie tot vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting' ingesteld. In 1986 kwam de 'commissie Oort', zoals zij meestal werd genoemd, met een eindrapport. Op 1 januari 1990 werden de meeste voorstellen uit het rapport geïmplementeerd in de 'Oort-wetgeving'. Het rapport had vier centrale thema's:

- één vast tarief over een lang inkomenstraject;
- loonbelasting zoveel mogelijk eindheffing;
- stroomlijning van aftrekposten en andere regelingen;
- samenvoeging van belastingen over het inkomen en de premies voor de volksverzekeringen.⁷⁸

Vooraf het laatste aspect is in het kader van dit onderzoek belangrijk.

Eén heffingsgrondslag

Tot 1990 was iedereen die in Nederland woonde belastingplichtig en waren personen van 15 tot 65 jaar premieplichtig voor de volksverzekeringen. De inkomstenbelasting had als grondslag het belastbare inkomen en voor de premies was de grondslag het premie-inkomen. De heffing van de inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen waren dus geheel gescheiden.

Op het loon werden alleen de premies voor de AOW en AWW ingehouden. De premies voor de AWBZ en AKW waren zogenoemde opslagpremies. De hoogte hiervan werd uitgedrukt als een percentage van de verschuldigde AOW- en AWW-premie. De opslagpremies werden niet op het loon ingehouden maar daar door de werkgever voor eigen rekening afgedragen. Zelfstandigen betaalden zelf premie voor alle vier de volksverzekeringen.⁷⁹

De commissie Oort adviseerde om de inkomstenbelasting en de premieheffing volksverzekeringen samen te voegen tot één heffing op dezelfde grondslag. Dit gebeurde wel uitdrukkelijk met behoud van de herkenbaarheid van de bestemming van ieder onderdeel. In het rapport van de commissie wordt een richtingstrijd beschreven. Er is een school die vindt dat het verzekeringskarakter van de volksverzekeringen behouden moet blijven, de uitkeringen moeten dan ook uit een aparte regeling gefinancierd worden. De andere school vindt de solidariteitsbeginselen zo overheersend, dat zij premies als (bestemmings)belasting beschouwt. De commissie Oort stelt dat zij aan deze richtingstrijd voorbij gaat en uit praktische overwegingen voor de bovengenoemde gecombineerde heffing kiest.⁸⁰ Deze heffing lijkt echter op een compromis tussen de twee scholen in de richtingstrijd.

77 Commissie Oort 1986, p.15.

78 Commissie Oort 1986, p.11.

79 Commissie Oort 1986, p.22.

80 Commissie Oort 1986, p.28-29.

Nieuwe premieheffing

Door het premiedeel van de gecombineerde heffing duidelijk herkenbaar te houden kon de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk blijven voor de uitgavenontwikkeling van de volksverzekeringen voor het premiedeel van de eerste schijf. Het premiedeel van de inkomstenheffing kon zo rechtstreeks worden afgedragen door het ministerie van Financiën. Als later bij de aanslag bleek dat er een verschil was tussen het premiedeel en het toegerekende deel van de voorheffing kon het verschil achteraf worden vereffend.⁸¹ De premie voor de AOW en AWW hoefde ook na deze belastingherziening niet door 65-plussers betaald te worden, zij gingen voortaan wel premie voor de AWBZ betalen.⁸²

Het premieplichtig inkomen werd verlaagd van 29.904 euro naar 19.114 euro.⁸³ De heffingsgrondslag voor de volksverzekeringen is hierdoor verkleind. Om het tekort op te vangen is de procentuele premie voor zowel de AOW als de AWW verhoogd.⁸⁴ De hoogte van de AWBZ-premie voor 1990 is moeilijk te vergelijken met die van daarna. De premie werd eerst als opslag van de betaalde AOW- en AWW-premie uitgedrukt, en daarna als percentage van het premieplichtig inkomen. De AWBZ-premie werd nu rechtstreeks door premieplichtigen betaald en niet meer door de werkgever.

7.2 Belastingherziening 2001

Doelstellingen

In 2001 heeft een nieuwe belastingherziening plaatsgevonden. Doelstellingen van de Belastingherziening 2001 zijn:⁸⁵

- verbredingen van de heffingsgrondslag;
- verlaging van de belastingdruk op arbeid;
- bevordering werkgelegenheid;
- bevordering emancipatie en economische zelfredzaamheid;
- evenwichtige en rechtvaardige lastendruk;
- bevordering van duurzame economische ontwikkeling;
- vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Belastingvrije som

Met de Belastingherziening 2001 is het boxenstelsel geïntroduceerd en zijn de belastingvrije sommen vervangen door heffingskortingen. Afschaffing van de belastingvrije som zorgde ervoor dat het premieplichtig inkomen steeg van 17.695 euro naar 27.009 euro. In plaats van de belastingvrije som zijn de heffingskortingen gekomen. Dit heeft grote invloed gehad op de premieopbrengsten voor de volksverzekeringen.

De hoogte van de belastingvrije som was afhankelijk van het inkomen van de belastingplichtige. Iemand met een hoger inkomen had een hogere belastingvrije som dan iemand met een lager inkomen en hoefde daardoor relatief minder belasting af te dragen. Bij heffingskortingen wordt onafhankelijk van het marginale belastingtarief (het belastingtarief dat iemand betaalt over zijn hoogste inkomen) een bedrag in mindering gebracht op de verschuldigde belasting.

81 Commissie Oort 1986, p.44-45.

82 Commissie Oort 1986, p.61.

83 Helleman, De Jong en Van der Giezen 2008, p. 37

84 De AOW premie is verhoogd van 10,8 procent in 1989 naar 14,3 procent in 1990. De AWW premie is verhoogd van 1,20 procent naar 1,25 procent.

85 Ministerie van Financiën 2005, <http://www.regering.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=9219>
Geraadpleegd op 28 juli 2009.

De belastingvrije som werd afgetrokken van het totale belastbare inkomen. Dit kwam dan vaak ten laste van de belasting betaald over hogere schijven, waarover geen AOW-premie verschuldigd was. De heffingskortingen worden direct in mindering gebracht op het totaal aan belasting en premies dat betaald moet worden. Verder is ook alleen premie verschuldigd over inkomen uit box 1 (inkomen uit werk en woning), en dus niet meer over inkomen uit vermogen.⁸⁶

De heffingskortingen worden in dezelfde verhouding als de belasting- en premietarieven in de eerste schijf in mindering gebracht op de belastingen en premies volksverzekeringen. Dit betekent dat de heffingskortingen voornamelijk ten laste komen van de te innen premies volksverzekeringen. De Algemene Rekenkamer heeft in 2007 berekend wat de totale premieopbrengst voor de AOW in dat jaar zonder en met heffingskortingen zou zijn. De totale premieopbrengst bij afwezigheid van heffingskortingen werd geraamd op 34,6 miljard euro. Een totaal van 16,4 miljard euro wordt als heffingskorting in mindering gebracht op de te innen premies AOW, waardoor de premieopbrengsten voor de AOW 18,2 miljard euro bedroegen. Hierdoor komt in plaats van het AOW-premiepercentage van 17,9 procent feitelijk maar een percentage van 9,4 procent ten gunste van het AOW-fonds.⁸⁷

Lagere premieopbrengsten leiden tot BIKK

Door deze wijziging zijn de premieopbrengsten sterk afgenomen. Bij de AOW zijn de premiebaten sindsdien nog steeds op een lager niveau dan in 2000. Om de fondsen te compenseren voor de lagere premie-inkomsten, is de Bijdrage in de Kosten van de Kortingen (BIKK) ingesteld. De BIKK is een bijdrage van het Rijk aan de fondsen, maar verschilt van de aanvullende rijksbijdragen doordat de hoogte van de BIKK berekend wordt via een formule.⁸⁸ De totale BIKK (AOW, Anw en AWBZ) in 2007 bedroeg 7,6 miljard euro. In vergelijking met het totaal van de heffingskortingen van 16,4 miljard euro blijkt dat de BIKK de heffingskortingen maar gedeeltelijk compenseert.⁸⁹

Vooral bij de AWBZ is de BIKK een belangrijke bron van financiering. De BIKK neemt daar ruim 20 procent van de totale financiering voor zijn rekening. Vanaf 2001 tot en met 2005 is de BIKK steeds verder verhoogd vanwege hogere heffingskortingen en een groter aandeel van de AWBZ-premie in de totale belasting- en premieheffing. De BIKK compenseert echter niet genoeg om de volledige uitholling van de premiegrondslag af te dekken. In zijn reactie op de adviesaanvraag van het kabinet, gaf de SER aan voorstander te zijn van verbreding van de financieringsgrondslag van de AWBZ door fiscalisering⁹⁰ van de AWBZ premie. De Raad adviseerde dan ook de AWBZ uit de algemene middelen te financieren.⁹¹ In een eerder rapport pleitte de SER ook voor fiscalisering van de AWBZ en Anw, toen met het argument dat volksverzekeringen niet in de risicosfeer van werkgevers en werknemers liggen.⁹² In hetzelfde rapport sprak de SER zich ook uit voor verdere fiscalisering van de AOW. Het argument

86 Vleeming 2006, p.360-361

87 Helleman, De Jong en Van der Giezen 2008, p.38

88 In artikel 15 van de Wet financiering sociale verzekeringen 2004 wordt de formule beschreven: $BIKK_t = (BIKK_{t-1} + A * K_t - 1) * K_t / K_{t-1}$. Waarbij:
A= het aandeel van de premie ten gunste van het fonds in het gecombineerde heffingspercentage in het jaar waarvoor de bijdrage wordt toegekend, verminderd met het aandeel in het daaraan voorafgaande jaar.
 K_t = de geraamde totale kosten voor de heffingskortingen in het jaar waarvoor de bijdrage wordt toegekend.
 K_{t-1} = de geraamde totale kosten voor de heffingskortingen in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de bijdrage wordt toegekend.

89 Zie ook SER 2008, p. 55-56

90 Met fiscalisering wordt het proces bedoeld dat een steeds groter deel van de financiering vanuit algemene middelen (belastingen) plaatsvindt. Er is sprake van volledige fiscalisering als de financiering volledig uit algemene middelen plaatsvindt en personen boven de 65 jaar dus volledig naar draagkracht meebetalen.

91 SER 2008, p. 81 en p. 121

92 SER 2006, p. 88

dat hierbij gebruikt werd, was dat fiscalisering de financieringsbasis verbreedt. Zo zouden de toekomstige AOW-lasten niet eenzijdig bij één groep (de 65-minners) komen te liggen. Het argument dat de heffingskortingen de premiegrondslag te veel uithollen, werd hier niet genoemd.⁹³

8 Premieheffing

In tegenstelling tot de rijksbijdragen is het aandeel van de premieheffing in de totale financiering van de fondsen AOW, Anw en AKW sinds de invoering afgenomen.

Bij de invoering van zowel de AOW, AWW als AKW werden de fondsen volledig gefinancierd uit premiebatens. Kijken we naar de situatie ultimo 2008, dan blijkt dat de verscheidenheid aan financieringsvormen is toegenomen. Bij de AWBZ is een tegengestelde ontwikkeling te zien. Bij invoering werd maar 30 procent gefinancierd vanuit premiebatens. Ultimo 2007 bedroeg het percentage van de financiering vanuit premies 70 procent. In dit hoofdstuk worden de opvallende ontwikkelingen in de premie-inkomsten besproken. Eerst wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de premies geïnd worden (paragraaf 8.1). Paragraaf 8.2 behandelt de redenen die aan veranderingen in het premiepercentage ten grondslag liggen. Paragraaf 8.3 gaat in op de ontwikkelingen in de premie-inkomsten. Deze worden op chronologische volgorde besproken.

8.1 Wijze van premie-inning

De wijze van premie-inning staat beschreven in paragraaf 1.3. De veranderingen die hierop in de loop der jaren zijn gepleegd blijven in dit rapport verder buiten beschouwing. Volstaan wordt met een beschrijving van de wijze waarop de premieheffing op dit moment plaatsvindt.

De Belastingdienst int sinds 1990 de premies volksverzekeringen samen met de loon- en inkomstenbelasting. Deze belastingen en premies worden eerst voorlopig verdeeld over het Rijk en de fondsen AOW, Anw en AWBZ. Na twee jaar wordt de loonbelasting afgerekend via nabetalingen en weer twee jaar later volgt de afrekening van de inkomstenbelasting.

Sinds 2006 int de Belastingdienst naast de loonbelasting en premies volksverzekeringen de premies werknemersverzekeringen. De verdeling tussen de loonbelasting en premies volksverzekeringen enerzijds en de premies werknemersverzekeringen anderzijds wordt op basis van een voorlopige verdeelsleutel gemaakt. Na twee jaar vindt een herberekening van de verdeling plaats met behulp van de definitieve verdeelsleutels.

8.2 Verklaringen van veranderingen van het premiepercentage

Schommelingen in de premiebatens kunnen een gevolg zijn van een verandering van het premiepercentage of een aanpassing van het maximale premieplichtige inkomen. In de loop van de jaren zijn beide factoren regelmatig aangepast. Een verhoging van de ene factor wordt ook wel gecompenseerd door een verlaging van de andere factor en vice versa.

De hoogte van het premiepercentage wordt bepaald door vier grootheden:⁹⁴

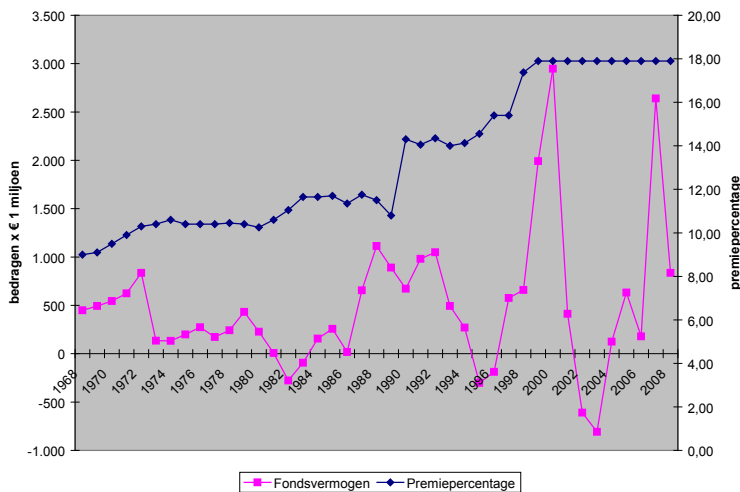
- Verwachte uitkeringslasten. De verwachte uitkeringslasten hangen af van de ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden (hierbij is de kring van verzekerden van belang) en de hoogte van de uitkeringen. De uitkeringslasten in de AWBZ worden vooral sterk bepaald door de risico's die door de AWBZ gedekt worden.
- Hoogte van het premieplichtige inkomen. De hoogte van de lonen, het gestelde maximum aan het individuele premieplichtige inkomen en het aantal premieplichtigen bepalen onder andere de hoogte van het premieplichtig inkomen.
- Hoogte van de rijksbijdragen.

Voor de AWBZ geldt daarnaast nog dat de hoogte van het premiepercentage afhankelijk is van de hoogte van de eigen bijdragen.

Fondsvermogen geen verklaring

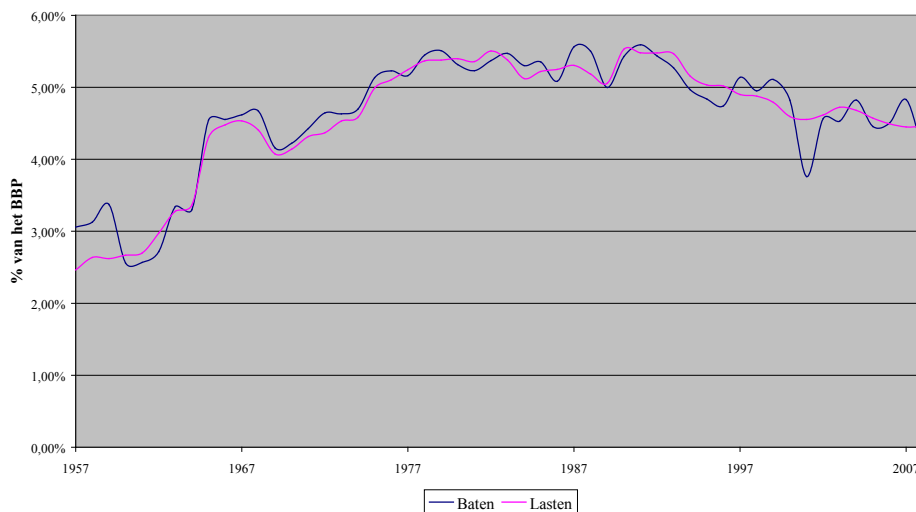
Opvallend is dat de hoogte van het fondsvermogen niet gerelateerd lijkt te zijn aan de hoogte van het premiepercentage. Een negatief fondsvermogen betekent niet per se dat het premiepercentage stijgt. Ter illustratie wordt in onderstaande grafiek de ontwikkeling van het fondsvermogen AOW en de ontwikkeling van de premiepercentages AOW weergegeven. Vooral vanaf 1997 blijkt duidelijk dat geen sprake is van een relatie tussen premiepercentage en hoogte van het fondsvermogen.

Figuur 8.1 AOW ontwikkeling premiepercentage en fondsvermogen 1968-2008



Een vergelijking van de inkomsten en de uitgaven van het AOW-fonds toont aan dat het fondsvermogen en de hoogte van het premiepercentage niet gerelateerd zijn (zie figuur 8.2). Hoewel de baten en lasten eenzelfde patroon vertonen, is te zien dat ze niet gelijk op lopen. Een stijging of daling van de uitkeringslasten betekent niet per definitie dat de inkomsten daarop afgestemd worden. Een vergelijking van de baten en lasten van de AWW, AKW en AWBZ geeft hetzelfde beeld. Voor deze grafieken wordt verwezen naar de bijlagen op pagina 50-52.

Figuur 8.2 Baten en lasten van het AOW-fonds 1957-2008



8.3 Ontwikkeling premiebaten in de jaren zeventig en tachtig

De premies voor zowel de AOW, AWW, AKW als AWBZ vertoonden vanaf de invoering van deze regelingen tot begin jaren tachtig/negentig een min of meer constant stijgend verloop. Bij de AKW werd dit beeld in 1974 verstoord door een relatief grote stijging van de premieopbrengsten in dat jaar en een daling van de premiebaten daarna. De stijging in 1974 kan verklaard worden door enerzijds een hoger premiepercentage en anderzijds door een verhoging van het maximaal per kalenderjaar voor premieberekening in aanmerking komende bedrag.⁹⁵ De daling in de jaren daarna is te wijten aan een verlaging van het premiepercentage AKW in 1975 van 1,9 procent naar 1,2 procent.

In 1981 werd de premiegrens verhoogd van 23.000 naar 26.000 euro. Het doel van deze maatregel was het verhogen van de premie-inkomsten. De aanleiding voor de verhoging van de premiegrens vormde de verschuiving van de verhouding tussen uitkeringshoogte en maximale premiegrens in het voordeel van de meer draagkrachtigen.⁹⁶ De premie-inkomensgrens werd geïndexeerd op basis van de prijsstijging. Omdat de prijsstijging meestal achterbleef bij de loonstijging, komt een steeds groter deel van het inkomen boven de premiegrens uit.⁹⁷ Bij deze verhoging ging het om een éénmalige verhoging. De regering had bij de SER een advies ingediend om te beoordelen of deze verhoging ook structureel gemaakt kon worden. De leden van de SER waren hierover verdeeld. Een deel vond de maatregel niet ver genoeg gaan. Deze groep vond dat de hogere inkomens al langere tijd naar verhouding te weinig premie afdroegen. Het andere deel verwierp de maatregel omdat zij die beschouwde als een maatregel ingegeven door inkomenspolitiek. Dat zou in hun opvatting oneigenlijk gebruik zijn van de sociale verzekeringen.⁹⁸ Na het uitkomen van dit advies werd de verhoging structureel gemaakt.

In 1983 vond een sterke stijging (165 procent) plaats in de premiebaten van de AKW. In dit jaar is de overgangsregeling uitgewerkt waarin was bepaald dat voor zelfstandigen zonder kinderbijslag een lager premiepercentage AKW gold.⁹⁹ Daarnaast waren de premiebaten sterk

95 SVB jaarverslag 1974, p. 44
 96 Westerveld 1994, p. 408
 97 SVB 2006, p. 390
 98 Westerveld 1994, p. 410
 99 SVB jaarverslag 1983, p. 50

toegenomen doordat het premiepercentage AKW van 1,85 procent in 1982 verhoogd was tot 4,68 procent (gemiddeld) in 1983.¹⁰⁰ Deze verhoging van het premiepercentage hing samen met de afschaffing van de rijksbijdragen (zie hoofdstuk 9).

Bij de AOW vonden er in de jaren 1986 en 1989 lichte dalingen plaats in de premieopbrengsten. De daling in 1986 wordt voornamelijk verklaard doordat er een negatieve bijstelling van de premiebatens over voorgaande jaren heeft plaatsgevonden. In 1986 was het premiepercentage van 11,7 procent tot 11,35 procent afgenomen. De daling die dit veroorzaakte in de premiebatens werd gecompenseerd door een stijging van het premieplichtige inkomen.¹⁰¹ In 1987 namen de premiebatens weer toe doordat zowel het premiepercentage als het premieplichtige inkomen werden verhoogd.¹⁰² Ook de daling die in 1989 te zien is, wordt verklaard door het in dat jaar lager bepaalde premiepercentage (10,8 procent in 1989 tegen 11,5 procent in 1988).¹⁰³

8.4 1989: Afschaffing premies in de AKW

In het jaar 1989 werd de financiering van de AKW gewijzigd. Met ingang van 1 januari van dat jaar wordt de AKW niet meer gefinancierd vanuit premies, maar vanuit de algemene middelen (ofwel: fiscalisering). De afschaffing van de AKW-premie was een van de maatregelen die het kabinet nam om de afschaffing van de Wet Investeringsrekening (WIR) te compenseren.¹⁰⁴ De keuze voor de fiscalisering werd door een aantal argumenten ondersteund. Financiering door middel van premieheffing zou nadelig zijn omdat premies gerelateerd aan loon leiden tot hogere arbeidskosten. Hierdoor kunnen de concurrentieverhoudingen tussen kapitaalintensieve en arbeidsintensieve organisaties verstoord worden. Proportionele premieheffing is nadelig voor de nivellering van inkomens. Daarnaast zorgt financiering onder begrotingsdiscipline ervoor dat er afwegingen dienen plaats te vinden met andere overheidsuitgaven. Als nadeel van fiscalisering werd wel genoemd dat het verzekeringselement verwaterd.¹⁰⁵

In de Memorie van Antwoord bij het wetsvoorstel *wijziging financieringsstructuur AKW*, werd door verschillende leden de vraag opgeworpen of het karakter van de AKW als volksverzekering daarmee veranderde.¹⁰⁶ In de Memorie van Toelichting werd gesteld dat de AKW een mengvorm van verzekering en voorziening is. Hoewel premiebetaling geassocieerd wordt met een verzekering, kan de AKW toch deels als verzekering worden beschouwd omdat de kring van rechthebbenden overeenkomt met de kring van verzekerden bij de andere volksverzekeringen.¹⁰⁷ Eén lid vreesde dat door verschuiving van de verantwoordelijkheid de kinderbijslag gevoeliger zou worden voor incidentele bezuinigingsoperaties. De staatssecretaris verwierp dit door te verwijzen naar de beleidsontwikkelingen in de AKW die de jaren daarvoor hadden plaatsgevonden: “Uit de in de sfeer van de AKW getroffen maatregelen blijkt naar mijn mening dat de overheid de verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling met betrekking tot de kinderbijslag niet heeft gelaten aan degenen op wie de premieplicht rust.” Wijziging van de financieringsstructuur leidde daarom volgens hem niet tot een verschuiving van de verantwoordelijkheden. Exogene ontwikkelingen kunnen zowel in premiegefinancierde

100 SVB jaarverslag 1983, p. 50

101 SVB jaarverslag 1986, p. 82

102 SVB jaarverslag 1987, p. 86

103 SVB jaarverslag 1989, p. 43

104 SVB Jaarverslag 1990, p. 46. Deze premies waren door de regering ingesteld als instrument om de economie ten tijde van de wereldwijde economische crisis in de jaren tachtig te stimuleren. Volgens deze wet betaalt de overheid een deel van de investeringen van bedrijven terug.

105 Pott-Buter 2001, p. 200-201

106 Tweede Kamer 1988, 1988-1989 20892 nr. 5, p. 3-5

107 Tweede Kamer 1988, 1988-1989 20892 nr. 3, p. 3

regelingen als in regelingen gefinancierd door de overheid ertoe leiden dat compenserende maatregelen genomen moeten worden.¹⁰⁸

8.5 Ontwikkeling premiebatens in de jaren negentig

In 1990 en 1991 was een grote toename in de premieontvangsten bij de AOW te zien. De stijging in 1990 werd geheel veroorzaakt doordat het premiepercentage van 10,8 procent naar 14,3 procent is gestegen.¹⁰⁹ Deze verhoging was bedoeld ter compensatie van de lagere premie-inkomsten door de herziening Oort (zie hoofdstuk 7). In 1991 werd het premiepercentage weer licht verlaagd. De hogere premiebatens in 1991 zijn voornamelijk te verklaren door een stijging van het premieplichtig inkomen.¹¹⁰

De premiebatens bij de AWW vertoonden een constant stijgend niveau tot 1994. In 1994 stegen de premiebatens met ruim 9 miljoen euro; een toename van 76 procent. Deze grote stijging werd veroorzaakt door een uitbreiding van de kring van premieplichtigen en verhoging van het premiepercentage. Door de afschaffing van de rijksbijdrage in 1994, was verhoging van de premiebatens nodig. Afschaffing van deze rijksbijdrage zorgde ervoor dat de koopkracht van 65-plussers met een aanvullend pensioen toenam: het belastingdeel van het tarief in de eerste schijf daalde, zonder dat daar premieplicht tegenover stond. Voor 65-plussers met alleen AOW trad deze inkomensverbetering echter niet op. Dit vond de regering niet rechtvaardig en daarom wilde zij ook 65-plussers AWW premie laten betalen.¹¹¹ Een andere reden om ook 65-plussers AWW-premie te laten betalen was dat zij tot dan toe wel verzekerd maar niet premieplichtig waren voor de AWW. Per 1 januari 1994 zijn ook 65-plussers premieplichtig geworden voor de AWW. Hierdoor is het premieplichtige inkomen sterk toegenomen. Daarnaast is het tarief voor de inkomstenbelasting in de eerste schijf sterk afgenomen en is het premiepercentage voor de AWW verhoogd van 1,20 procent in 1993 naar 1,85 procent in 1994.¹¹²

Bij de AWBZ vertoonden de premiebatens in 1996 een daling van ruim 2 miljard euro. Het jaar daarna lagen de premiebatens weer op het niveau van 1995. Deze sterke daling werd veroorzaakt door een verlaging van het premiepercentage van 8,85 procent in 1995 tot 7,35 procent in 1996. Het premiepercentage was lager vastgesteld als gevolg van beperking van de dekking van de AWBZ. Een aantal risico's van de AWBZ teruggeheveld naar de ZFW en particuliere verzekeringen.¹¹³ Een jaar later steeg de premie weer naar 8,85 procent doordat de uitkeringslasten van de AWBZ weer toenemen als gevolg van uitbreiding van de dekking van de AWBZ met onder andere thuiszorg.

Tussen 1997 en 2000 namen de premiebatens bij de AOW jaarlijks met gemiddeld 1,5 miljard euro toe. De stijging van de premiebatens in 1997 kwam doordat in deze periode het premieplichtig inkomen sterk is toegenomen.

8.6 1997: Maximering premiepercentage AOW

In 1997 werd het premiepercentage voor de AOW gemaximeerd op 16,5 procent van het premieplichtige inkomen. Aanleiding hiervoor vormden diverse rapporten over de toekomstige financiering van de AOW. Door de toenemende vergrijzing stijgen de lasten van het ouderdomsfonds. Daarnaast was aanpassing van de systematiek nodig om verdere 'uitholling van

108 Tweede Kamer 1988, 1988-1989 20892 nr. 5, p. 5

109 SVB jaarverslag 1990, p.45

110 SVB jaarverslag 1991, p. 47

111 Tweede Kamer 1993, 1992-1993 nr. 3, p. 8

112 SVB jaarverslag 1994, p. 47

113 SER 2008, p. 140. Het gaat hierbij om terugheveling van hulpmiddelen, geneesmiddelen, audiologische hulp, erfelijkheidsonderzoek en revalidatiezorg vanuit AWBZ naar ZFW en particuliere verzekeringen.

de grondslag' te voorkomen. Sinds de belastingherziening Oort werden de schijflengten jaarlijks geïndexeerd op basis van de inflatie. Als de lonen harder stijgen dan de inflatie, valt een steeds groter deel van de inkomsten buiten de eerste belastingschijf en daarmee buiten de premieheffing volksverzekeringen.

De regering heeft een adviesaanvraag ingediend bij de SER waarin zij een aantal beleidsvarianten voorstelt. De SER ging akkoord met drie aanbevelingen voor versterking van de financieringsstructuur:¹¹⁴

- wijziging indexeringsystematiek van de eerste schijf loon- en inkomstenbelasting;
- maximering van het AOW-premiepercentage;
- uitbreiding van de AOW-financiering uit de algemene middelen, in ieder geval op de korte termijn.

De uitbreiding van de financiering uit de algemene middelen wordt door de Raad geadviseerd zodat enerzijds de arbeidskosten niet te sterk stijgen en anderzijds ook AOW-gerechtigden een bijdrage leveren aan de financiering.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel beschreef het kabinet dat het AOW-premiepercentage wanneer het niet gemaximeerd wordt, in 2035 ruim 26 procent zal bedragen.¹¹⁵ Maximering van de premie is nodig om het premie- en belastingtarief in de eerste schijf van de inkomstenbelasting niet te veel te laten oplopen. Dit heeft een gunstig effect op arbeidskosten voor mensen jonger dan 65 jaar en daarmee ook op de arbeidsparticipatie.¹¹⁶ Doordat de premie-inkomsten door deze wetswijziging ook gemaximeerd werden, stelde het kabinet een aanvullende rijksbijdrage in. De aanwezigheid van rijksbijdragen tasten het verzekeringskarakter van de AOW volgens de regering niet aan omdat de premieheffing een belangrijke bron van financiering blijft.

Naast premiemaximering werd in dit wetsvoorstel ook het spaarfonds AOW geïntroduceerd. Dit spaarfonds is in hoofdstuk 6 besproken.

Het maximumpremiepercentage kan worden aangepast als de grondslag van de AOW-financiering beïnvloed wordt door wijzigingen in de belastingwetgeving.¹¹⁷ Al een jaar later, in 1998, werd het maximumpremiepercentage verhoogd tot 18,25 procent. Momenteel ligt de maximumpremiegrens nog steeds op dit niveau. Het werkelijke premiepercentage ligt vanaf 1999 met 17,9 procent net onder dit maximum.

In 1998 werd het premieplichtig inkomen weer sterk verlaagd. De verhoging van het premiepercentage van 15,4 procent tot 18,25 procent in dat jaar, zorgde voor een stijging van de premiebaten. Zowel de verlaging van het premieplichtig inkomen als de verhoging van de AOW-premie hadden te maken met de invoering van de Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid (PEMBA) per 1 januari 1998. Deze wet heeft aanzienlijke wijzigingen voor de bruto-netto-trajecten tot gevolg gehad. Gedurende het eerste kwartaal van 1998 bleek dat onder meer een aanzienlijke groep AOW-ers met een aanvullend pensioen niet voldoende was gecompenseerd en er in koopkracht op achteruit was gegaan. Het kabinet heeft deze inkomensachteruitgang gecompenseerd door een pakket van maatregelen. Een van deze maatregelen was de verlaging van het belastingtarief in de eerste schijf. De AOW-premie (die alleen personen jonger dan 65 jaar betalen) is verhoogd, zodat het tarief voor personen onder de 65 jaar constant is gebleven.¹¹⁸

114 SER 1997, advies nr. 2, p. 45

115 Tweede Kamer 1997-1998, 25 699 Nr. 3, p. 3

116 Tweede Kamer 1997-1998, 25 699 Nr. 3, p. 2

117 Eerste Kamer 1997-1998, 25 699/ 25700/ 25701, p. 1

118 SVB jaarverslag 1998, p. 6

9 Rijksbijdragen

Behalve inkomsten uit premies ontvangen (of ontvingen) alle vier de fondsen rijksbijdragen: de een meer dan de ander. Zo wordt de AKW vanaf 1989 volledig uit rijksbijdragen gefinancierd, terwijl de Anw (naast de BIKK) geen aanvullende rijksbijdrage kent. De AOW kent zowel een aanvullende rijksbijdrage als de BIKK. Bij de AOW heeft de rijksbijdrage in de loop van de jaren een steeds grotere rol gekregen. In 2008 bedroeg het aandeel van de rijksbijdrage in de financiering van de AOW 26 procent (aanvullende rijksbijdrage 14 procent en BIKK 12 procent). Daarmee was de bijdrage in totaal 6,5 miljard euro. Bij de AWBZ speelde de rijksbijdrage bij invoering van de regeling een belangrijke rol. Daarna werd het aandeel van de rijksbijdragen in de totale financiering steeds kleiner. Pas vanaf 2001 is het belang van de rijksbijdrage (in de vorm van de BIKK) toegenomen.

De rijksbijdragen worden verstrekt ten laste van de rijksbegroting en zijn gefinancierd vanuit de belasting. Dit betekent dat ook 65 plussers meebetalen aan de rijksbijdragen, terwijl zij niet voor alle volksverzekeringen premies betalen. Personen van 65 jaar en ouder zijn namelijk niet premieplichtig voor de AOW, maar dragen nu via de rijksbijdragen toch bij aan de financiering van de ouderdomspensioenen.

De AWBZ is de enige volksverzekering waarbij van het begin af aan een rijksbijdrage was ingesteld (zie hoofdstuk 5). Bij de andere volksverzekeringen is de rijksbijdrage in een later stadium ingevoerd. In dit hoofdstuk wordt de invoering en de ontwikkeling van de rijksbijdragen besproken.

9.1 Invoering rijksbijdrage in de AOW in 1965

De AOW had tot 1962 het karakter van een bodemvoorziening. Zo bleven er voldoende ontwikkelingsmogelijkheden voor de particuliere pensioenvoorzieningen. In 1962 was besloten de uitkeringshoogte van de AOW gelijk te trekken met die van de AWW, waardoor de AOW op het sociaal minimum kwam te liggen. Dit betekende een incidentele verhoging van de lasten van de AOW. De SER had geadviseerd dat het netto besteedbaar inkomen van uitkeringsgerechtigden hetzelfde zou moeten zijn als het netto besteedbaar inkomen van personen met het minimumloon.¹¹⁹

Over de financiering van deze verhoging is discussie gevoerd omdat men vond dat de grenzen van de premieheffing bereikt waren. Een bijdrage uit de algemene middelen zou nu wel nodig zijn.

De SER toonde zich in het advies (1964) verdeeld over de wijze van financiering. Een bijdrage van het Rijk werd wel nodig geacht, maar de invulling daarvan zou op meerdere manieren kunnen plaatsvinden. De mogelijkheden die genoemd werden waren:

- het huidige systeem te handhaven met een bijdrage van het Rijk van 2 procent van de pensioenkosten;
- de premies te verhogen met een premiereductie voor personen die dit niet kunnen opbrengen.¹²⁰

119 Hoewel de beleidsdoelstelling van deze netto-netto-koppeling in 1970 officieel was, heeft het tot 1980 geduurd voordat het met de Wet Aanpassingsmechanismen Minimumloon en Sociale Uitkeringen tot een wettelijke regeling kwam. In de tussenliggende jaren is al wel feitelijk een netto-netto-koppeling tot stand gebracht. Zo bestond na de pensioenverhoging van 1971 er nauwelijks meer een verschil tussen de netto uitkering en het netto minimumloon (Westerveld 1994, p. 266). Als nadeel van deze koppeling noemde minister De Graaf dat de druk op de overheid om de pensioenvoorzieningen in de tweede en derde pijler te verbeteren, hierdoor is afgenomen (Westerveld 1994, p. 289).

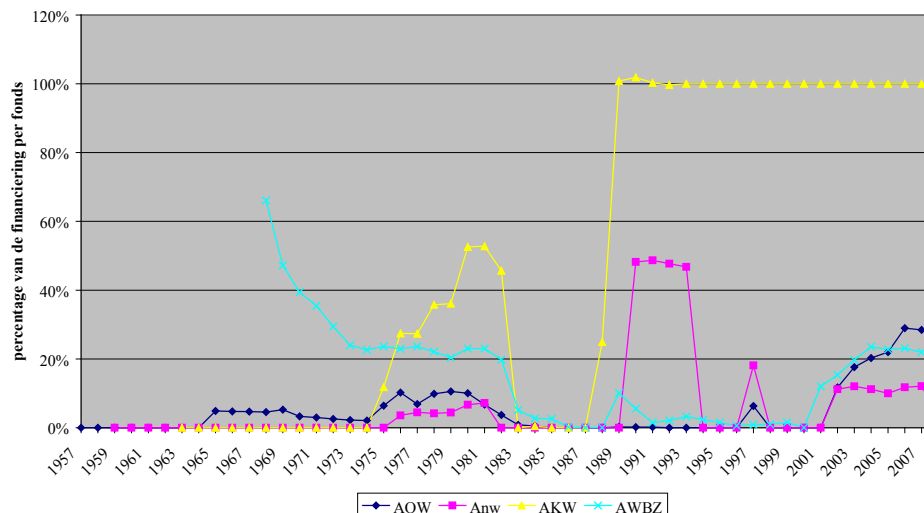
120 Westerveld 1994, p. 260

De regering koos voor handhaving van het bestaande systeem van premieheffing. De premiegrens werd echter verhoogd tot 5.445 euro. Daarnaast werd een rijksbijdrage ingevoerd.¹²¹ In 1965 is de (structurele) rijksbijdrage voor de AOW bij wet ingesteld. De aanleiding hiervoor was dat eind december 1964 de pensioenbedragen opgetrokken waren tot het sociaal minimum. In deze wet is ook een nieuwe regeling ingevoerd voor de aanpassing van deze pensioenbedragen aan de ontwikkeling van de lonen.¹²² Die beide maatregelen zorgden voor hogere AOW-uitkeringen. Om dit te financieren, werd ervoor gekozen de maximumpremiëgrens te verhogen en een rijksbijdrage in te stellen. In de jaren hierna werd steeds een rijksbijdrage om deze reden uitbetaald. In 1965 bedroeg deze rijksbijdrage 68 miljoen euro en nam daarmee 5 procent van de totale financiering van het AOW-fonds voor zijn rekening.

9.2 Ontwikkeling rijksbijdragen in de jaren zeventig

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de rijksbijdragen besproken. Onderstaande grafiek toont de ontwikkeling van de rijksbijdragen ten opzichte van de totale financiering per fonds.

Figuur 9.1 Ontwikkeling rijksbijdragen als percentage van de financiering per fonds



De lichte stijging in de hoogte van de rijksbijdrage AOW in 1969 heeft te maken met een eenmalige bijdrage (bovenop de structurele bijdrage) in verband met verhoging van de uitkeringen met 1,1 procent per 1 januari 1969. Deze verhoging dient ter compensatie van de verwachte stijging van het prijsniveau als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet op de omzetbelasting (BTW) per die datum. De eenmalige rijksbijdrage moet een premieverhoging voorkomen.¹²³

Vanaf 1975 tot het begin van de jaren tachtig is bij de AOW, AWW en AKW een sterke stijging van de rijksbijdrage te zien. In 1975 vond een sterke verhoging van de rijksbijdrage voor het AOW fonds plaats: naast de structurele bijdrage wordt in dit jaar een extra bijdrage betaald. In dit jaar zijn de pensioenuitkeringen een aantal keer verhoogd. Per 1 januari 1975 zijn de AOW- en AWW-uitkeringen geïndexeerd. In de maanden april tot en met juni vond een tussentijdse verhoging van de AOW- en AWW-uitkeringen plaats en in de tweede helft van het jaar zijn de AOW-uitkeringen met 2 procent verhoogd. In de jaren na 1975 is aan het AOW-fonds naast de structurele rijksbijdrage op grond van artikel 23 AOW (wet van 1964) een 'bijdrage wegens extra verhoging van de uitkeringen' betaald. De extra verhoging van de AOW-uitkeringen

121 Artikel 23 wijzigingswet 10 dec 1964, stbl. 486

122 SVB jaarverslag 1965, p. 81

123 SVB jaarverslag 1969, p.42

werd door de regering noodzakelijk geacht omdat er een nadelig verschil bleek te bestaan tussen de netto AOW-uitkering (inclusief vakantiegeld) en het netto minimumloon (inclusief vakantiegeld) voor gehuwden. Omdat de AOW-alleenstaandenuitkering gekoppeld is aan de gehuwdenuitkering en de AWW en AOW uitkeringshoogten ook op elkaar waren afgestemd, dienden deze uitkeringen ook verhoogd te worden. De extra verhogingen van de uitkeringen golden steeds voor een half jaar.

De extra verhoging van de uitkeringen vormde ook de aanleiding voor het verstrekken van een rijksbijdrage aan het AWW-fonds. De eerste rijksbijdrage in de AWW werd verstrekt in 1976.¹²⁴ Tot en met 1982 zijn deze extra verhogingen ieder halfjaar toegepast. De rijksbijdragen voor de AWW werden gedurende deze jaren enkel ter dekking van de extra verhogingen van de uitkeringen verstrekt. Bij de AOW werden de rijksbijdragen voor ongeveer de helft op grond van artikel 23 AOW (wet van 1964) verstrekt en voor de andere helft ter dekking van de extra verhogingen van de uitkeringen.

De AKW-uitkeringen zijn per 1 januari 1975 met 5,43 procent verhoogd. Deze stijging heeft te maken met de stijging van de indexcijfers van de lonen van mei tot en met oktober 1974. Deze verhoging heeft ertoe geleid dat vanaf dit moment ook bij de AKW een rijksbijdrage ingesteld is. Deze bijdrage wordt in het jaarverslag aangeduid als ‘tijdelijke bijdrage’.¹²⁵ De bijdrage loopt op van 227 miljoen euro (12 procent van de fonds-financiering) in 1975 tot 1.271 miljoen euro (46 procent van de fonds-financiering) in 1982.

In de jaren 1980 en 1981 was de rijksbijdrage AKW zelfs groter dan de opbrengsten uit premies. Bij Wet van 20 december 1979 (Stb 709) zijn de verschillende kinderbijslagregelingen samengevoegd tot één algemene kinderbijslagregeling. Deze verplichte verzekering voor de hele bevolking geeft recht op kinderbijslag vanaf het eerste kind. In de uitkeringsbedragen is een opslag verwerkt, die de fiscale kinderaftrek heeft vervangen.¹²⁶ In deze wet is voor de AKW voorzien in een wettelijke rijksbijdrage.¹²⁷

9.3 Bezuinigingen: afschaffing structurele rijksbijdragen in de jaren tachtig

Door de bezuinigingen in de jaren tachtig, zijn de rijksbijdragen voor de AOW en AWBZ steeds verder verlaagd. In 1985 is deze bij de AOW zelfs op nihil uitgekomen. De rijksbijdrage in de AWBZ is vanaf 1983 sterk gedaald, totdat deze in 1987 en 1988 uitgekomen is op 3 miljoen euro (0,06 procent van de fonds-financiering). Bij de AWW was de rijksbijdrage al in 1981 beëindigd. Voor 1984 wilde de regering indexering achterwege laten en in plaats daarvan het bruto minimumloon zelfs korten met 3,5 procent. De bedoeling hiervan was dat de rijksbijdragen minder konden worden waardoor het financieringstekort teruggebracht kon worden. De SER deed in het advies van 1984 geen aanbeveling voor bijzondere verhoging van het minimumloon. Hiervoor hadden de leden verschillende argumenten.

- Een deel wilde het minimumloon niet verhogen omdat het naar hun mening al te hoog was. De toenmalige hoogte van het minimumloon zou de loonvorming in de weg staan en was daardoor nadelig voor laaggeschoolde arbeiders. Door het minimumloon niet te verhogen kon de werkgelegenheid gestimuleerd worden.
- Een ander deel wilde het minimumloon toen niet verhogen omdat dat gezien de loonontwikkelingen niet logisch was.¹²⁸

124 SVB jaarverslag 1976, p. 100

125 SVB jaarverslag 1975, p. 44

126 SVB jaarverslag 1980, p. 21- 22

127 Artikel 22 en 23 van de Algemene Kinderbijslagwet 20 december 1979, stbl. 709.

128 Westerveld 1994, p. 413-414

De regering verlaagde het minimumloon per 1 januari 1984 met 3 procent. De uitkeringshoogte werd vervolgens aangepast aan het netto minimumloon. Tot en met 1989 is de indexering niet meer toegepast. Gedurende deze jaren werd bij geen van de fondsen een rijksbijdrage verstrekt. In de jaren 1989 tot en met 1991 werd voor de AOW wel weer een rijksbijdrage verstrekt. Doordat het kostenforfait voor inkomsten uit vroegere arbeid in 1989 is verhoogd, namen de premie-inkomsten af. Ter compensatie is een rijksbijdrage ontvangen.¹²⁹

Na de sterke daling in de jaren tot 1988, is voor de AWBZ in 1989 een bijdrage van 668 miljoen euro verstrekt. Deze sterke verhoging van de rijksbijdrage hing samen met uitbreiding van de dekking van de AWBZ. Vanaf 1989 vallen onder andere ook psychiatrische hulp en hulpmiddelen die voorheen vanuit de ziekenfondswet (ZFW) en door particuliere ziektekostenverzekeraars werden gefinancierd, onder de dekking van de AWBZ.¹³⁰

Voor de AWW werd gedurende de jaren 1990 tot en met 1993 eveneens een rijksbijdrage verstrekt. Deze bijdrage bedroeg per jaar ruim 1 miljard euro en was daarmee bijna net zo hoog als de opbrengsten uit premies. Reden voor het verstrekken van de rijksbijdrage was dat het AWW-fonds premie-inkomsten misliep ten gevolge van een wijziging van het premiepercentage. Ter compensatie van de handhaving van de leeftijdsgrens van 65 jaar voor de verzekerings- en premieplicht Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), werd het premiepercentage voor de AWW lager vastgesteld. In 1990 werd het premiepercentage op 1,25 procent vastgesteld, terwijl in de Macro Economische Verkenning (MEV) 1990 een percentage van 2,40 procent werd berekend.¹³¹ Door de rijksbijdrage werd het AWW-fonds gecompenseerd voor de derving van de premie-inkomsten.

Na een periode zonder rijksbijdragen werd in 1997 een eenmalige bijdrage verstrekt aan het AOW- en AWW-fonds. Deze bijdrage bedroeg maar liefst 1.109 miljoen euro (6 procent van fondsfinanciering) voor de AOW en 454 miljoen euro (18 procent van fondsfinanciering) bij de Anw. Voor de AOW is dit gedaan ter compensatie van het maximeren van de AOW-premie op 16,5 procent en het vermogenstekort ultimo 1996.¹³² Bij de Anw was de rijksbijdrage bedoeld om het vermogenstekort ultimo 1996 te compenseren.¹³³ Deze bijdragen bleken inderdaad eenmalig te zijn.

Na diverse belastingherzieningen werd de rijksbijdrage voor de AOW in 2002 heringevoerd. Een structurele rijksbijdrage bleek nodig omdat de uitkeringslasten door de vergrijzing de komende jaren sterk zullen stijgen en het premiepercentage niet toereikend is. De inkomsten uit premieheffing en BIKK zijn niet voldoende om deze stijgende lasten te dekken.

129 SVB jaarverslag 1990, p. 46

130 SER 2008, p.140. Ook sociaal-pedagogische diensten en gezondheidszorg (voorheen gefinancierd vanuit de rijksbegroting) vallen vanaf 1989 onder de AWBZ. Daarnaast zijn de regionale instellingen voor beschermd wonen overgeheveld van de Algemene bijstandswet naar de AWBZ.

131 SVB jaarverslag 1990, p. 46

132 SVB jaarverslag 1997, p. 23

133 SVB jaarverslag 1997, p. 30

10 Conclusie

Voor de volksverzekeringen AOW, AWW/Anw, AKW en AWBZ geldt dat de huidige financiering op andere wijze plaatsvindt dan bij de invoering het geval was. Dit onderzoek bespreekt de belangrijkste wijzigingen die zich op dat terrein hebben voorgedaan. Hierbij is zoveel mogelijk weergegeven wat de achterliggende redenen waren voor de gemaakte keuzes.

Wat de hier beschreven volksverzekeringen gemeen hebben is dat ze gedurende een bepaalde periode gefinancierd werden vanuit zowel premies als rijksbijdragen. In dit onderzoek zijn de afwegingen aan bod gekomen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een van beide bronnen van financiering. Hieronder voor zowel de premies als de rijksbijdragen een beknopte samenvatting.

Premieheffing

Premieheffing werd bij invoering van de regelingen noodzakelijk geacht om het verzekeringskarakter van de regelingen tot uitdrukking te brengen. Premie en belasting werden als twee aparte financieringsstromen beschouwd. In de loop van de jaren is het belang van premieheffing afgenomen. De AKW kent helemaal geen premiebaten meer, maar wordt volledig uit de algemene middelen betaald. De discussie over fiscalisering van de AOW woedt al enige jaren. Ook bij de AWBZ is een vergelijkbare discussie gaande. In dit onderzoek zijn de volgende afwegingen voor premies (in plaats van rijksbijdragen) aan bod gekomen:

- premiebetaling maakt de eigen verantwoordelijkheid duidelijk;
- premiebetalingen zijn nodig om de staatskas niet te zwaar te belasten;
- financiering van uit premiebetalingen voorkomt dat de beschikbaarheid van middelen; afhankelijk wordt gesteld van het budgetbeleid van de overheid;
- premiebetaling maakt de kosten van de verzekering zichtbaar;
- financiering vanuit premies om het verzekeringskarakter te handhaven;
- financiering vanuit algemene middelen betekent een vorm van staatszorg die niet in overeenstemming werd geacht met het regeringsbeleid;
- financiering vanuit rijksbijdragen zorgt ervoor dat de uitvoeringsorganisatie niet zelfstandig en onafhankelijk van de overheid is. Hierdoor zou de “financiering van de fondsen gehanteerd kunnen worden als instrument van overheidsbeleid ter realisering van buiten de sociale zekerheid gelegen doelstellingen”.

Rijksbijdragen

In de rijksbijdragen blijkt door de jaren heen dat deze sterk in hoogte verschillen. De hoogte wordt voornamelijk bepaald door de hoogte van de uitkeringslasten en de hoogte van de premiebaten. Bij de AOW en AWW werden in de jaren zeventig voornamelijk rijksbijdragen verstrekt in verband met extra verhogingen van de uitkeringen. Sinds de belastingherziening in 2001 worden de rijksbijdragen juist betaald ter compensatie van lagere premieopbrengsten. De rijksbijdrage speelde bij de invoering van de AWBZ nog een relatief belangrijke rol. Daarna stegen de premie-inkomsten zodanig dat steeds minder behoefte was aan een rijksbijdrage. Sinds de invoering van de BIKK wordt weer een substantieel deel van de AWBZ uit rijksbijdragen gefinancierd. Uit dit onderzoek is gebleken dat voor het nut en noodzaak van rijksbijdragen (naast of in plaats van premies) verschillende afwegingen gegeven zijn:

- rijksbijdragen zijn in de opbouwfase van de AOW nodig om de hoge lasten van AOW-uitkeringen voor de toenmalige generatie ouderen te kunnen opbrengen;
- rijksbijdragen zijn nodig om het algemeen belang van de sociale verzekeringen tot uitdrukking te brengen;
- financiering vanuit rijksbijdragen om de solidariteitsbeginselen tot uitdrukking te brengen;
- de aard van de te verzekeren risico's maken bijdrage van de overheid reëel;

- rijksbijdrage wegens overheveling risico's van andere verzekeringen naar de AWBZ;
- rijksbijdrage als compensatie voor gedeerde premie-inkomsten;
- rijksbijdragen om de financieringsgrondslag te verbreden;
- financiering onder begrotingsdiscipline zorgt ervoor dat er afwegingen dienen plaats te vinden met andere overheidsuitgaven;
- financiering vanuit rijksbijdragen om ook AOW-gerechtigden zelf een bijdrage te laten leveren aan de financiering van de AOW;
- rijksbijdrage nodig omdat de grenzen van de premieheffing bijna bereikt zijn;
- rijksbijdragen ter voorkoming van verhoging van het premiepercentage;
- rijksbijdrage voor de AOW om de stijgende lasten van de vergrijzing op te kunnen vangen;
- financiering door middel van premies gerelateerd aan het loon leidt tot hoge arbeidskosten, waardoor concurrentieverhoudingen tussen kapitaalintensieve en arbeidsintensieve organisaties verstoord kunnen worden

Wijzigingen in financiering

Wijzigingen in de hoogte van premies en rijksbijdragen volgen meestal op wijzigingen in de uitkeringsvoorwaarden. De benodigde financiering van een regeling wordt bepaald door de hoogte van de uitkeringslasten. De hoogte van de uitkeringslasten wordt bepaald door het aantal rechthebbenden (de kring van verzekerden) en de uitkeringshoogte. Beide factoren zijn afhankelijk van politieke besluitvorming.

De wijze van financiering wordt niet zozeer ingegeven door veranderingen in de uitkerings sfeer, als wel door overwegingen op andere terreinen. Het valt op dat de premieheffing vooral sterk onderhevig is geweest aan (inkomens)politieke beslissingen en dat de hoogte van het premiepercentage juist niet samenhangt met een tekort of overschot in een fonds.

Bij de twee grote belastinghervormingen die hier besproken zijn speelde de financiële positie van de fondsen geen grote rol. Deze hervormingen zijn vooral doorgevoerd om het belastingstelsel te vereenvoudigen en om inkomenspolitieke redenen.

Bij de AOW hebben de stijgende kosten door de vergrijzing geleid tot de premiemaximering in 1997. Verder zijn er in het kader van de vergrijzing geen maatregelen in de financiering van de AOW ingevoerd. Dit ondanks dat bij de invoering de vergrijzing al als nadeel van het omslagstelsel is genoemd.

Bij de Anw heeft het oplopende overschot, dat ontstond doordat steeds minder mensen recht hebben op een uitkering, jarenlang niet geleid tot een verlaging van het premiepercentage.

Tot slot

Bij de invoering van de volksverzekeringen werden principiële keuzes gemaakt. Eén hiervan is de keuze voor premiebetaling om de verzekeringsgedachte en de eigen verantwoordelijkheid goed tot uitdrukking te laten komen. De wijzigingen die later hebben plaatsgevonden blijken zich echter niet zo storen aan de principiële keuzes die ten tijde van de invoering gemaakt zijn. Deze wijzigingen in de financiering van de volksverzekeringen zijn geen fundamentele wijzigingen, maar lijken veel meer ingegeven door inkomenspolitiek en soms door de behoefte aan belastingvereenvoudiging. De fondspositie heeft geen belangrijke rol.

11 Bronvermelding

Commissie Oort (1986)

Zicht op eenvoud

Den Haag: DOP.

Companje, K.P (red.) (2008)

Tussen volksverzekering en vrije markt; verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg 1880-2006. HiZ-reeks Geschiedenis Zorgverzekeringen; nr. 2, Amsterdam: Aksant.

Eekelen, L.S.C. van, Olieman, R. (2003)

‘Voorbij de grenzen van de premie’ in: Kuné, J.B. (red). *Leven in een ouder wordende samenleving. Generatiebewust vooruitzien in de 21^e eeuw*.

Den Haag: SDU

Eerste Kamer der Staten Generaal (1967)

Algemene verzekering zware geneeskundige risico's, Kamerstukken 1967-1968, Memorie van Antwoord, 8457 nr. 28a.

Helleman, J., De Jong, G. en Van der Giezen, A. (2008)

‘Fiscalisering AOW niet door vergrijzing’ *Economisch Statistische Berichten (ESB)* 25 januari 2008, p. 36-39

Kam, C.A. de (2003)

‘Leviathan of laissez faire?’ in: Kuné, J.B. (red.), *Leven in een ouder wordende samenleving. Generatiebewust vooruitzien in de 21^e eeuw*.

Den Haag: SDU, p. 225-262.

Kavelaars, P. (1986)

Premieheffing volksverzekeringen, Fiscale monografieën nr. 40, Deventer: Kluwer.

Ministerie van Financiën (2001)

Belastingen en premies: een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001

Ministerie van Financiën (2005)

Belastingherziening 2001 haalt doelstellingen. Persbericht ministerraad 18 november 2005.

Montfort, K. van., Gerritsen, S. (2000)

‘De betaalbaarheid van een AOW-spaarfonds’ *Economisch Statistische Berichten (ESB)*, 85^e jaargang nummer 4277, p. 848-851.

Nelissen, J.H.M. (2001)

‘Financieringsstelsels. Van principiële uitgangspunten naar pragmatische keuze?’ In: A.Ph.C.M. Jaspers, F.M. Noordam, W.J.H. van Oorschot en F.J.L. Pennings (red.), *‘De gemeenschap is aansprakelijk...’: honderd jaar sociale verzekering: 1901-2001*.

Lelystad: Koninklijke Vermande, p. 149-164.

Okken, J. (2006)

‘Het AOW Spaarfonds’ *Pensioenadvies*, 17^e jaargang nummer 12, p. 20-22

- Oorschot, W.J.H. van en Boos, C.J.L. (2001)
'Nagelaten betrekkingen in de sociale verzekering'. In: A.Ph.C.M. Jaspers, F.M. Noordam, W.J.H. van Oorschot en F.J.L. Pennings (red.), *'De gemeenschap is aansprakelijk...': honderd jaar sociale verzekering: 1901-2001*.
Lelystad: Koninklijke Vermande, p. 225-240.
- Pott- Buter, H. A. (2001)
'Veranderende ideeën over kinderbijslag', In: A.Ph.C.M. Jaspers, F.M. Noordam, W.J.H. van Oorschot en F.J.L. Pennings (red.), *'De gemeenschap is aansprakelijk...': honderd jaar sociale verzekering: 1901-2001*.
Lelystad: Koninklijke Vermande, p. 187-204
- Rigter, D.P. et al. (1995)
Tussen sociale wil en werkelijkheid. Een geschiedenis van het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken
Den Haag: VUGA.
- Sociaal-Economische Raad (1954)
Advies inzake de wettelijke ouderdomsverzekeringen, nr. 3
Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sociaal-Economische Raad (1957)
Advies inzake de herziening van de weduwen- en wezenverzekering. Advies aan de staatssecretaris Sociale Zaken en Volksgezondheid 1957, nr. 2
Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sociaal-Economische Raad (1962)
Advies inzake de waardevastheid van de kinderbijslagen en advies inzake de vrijstelling van ongehuwde vrouwen van 45 jaar en ouder van premiebetaling krachtens de algemene kinderbijslagverzekering. Advies uitgebracht aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid, nr. 3
Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sociaal-Economische Raad (1989)
Advies herziening AWW. Advies aan de staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid, nr. 8
Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sociaal-Economische Raad (1997)
Financiering AOW op de korte termijn. Advies aan de minister en staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid, nr. 2
Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sociaal-Economische Raad (2006)
Welvaartsgroei door en voor iedereen. Advies uitgebracht aan de ministers van Economische Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Algemene Zaken, van Financiën en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Nr. 8
Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sociaal-Economische Raad (2008)
Langdurige zorg verzekerd: over de toekomst van de AWBZ. Advies uitgebracht aan de staatssecretaris van volksgezondheid, welzijn en sport. Nr. 3
Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

- Sijstermans, J.J.G. (red.) (2001)
Premieheffing volksverzekeringen, WAZ en ZFW zelfstandigen 2001
Deventer: Kluwer.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2006)
Vergrijzing en houdbaarheid. 12^e rapport van de studiegroep begrotingsruimte.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1957)
Algemene Kinderbijslagverzekering, Kamerstukken 1957-1958, 4953, nr. 1 tot en met 5, 11
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1965-1966)
Algemene verzekering zware geneeskundige risico's, Kamerstukken 1965-1966, Memorie van Toelichting, 8457 nr. 3 1965-1966
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1988)
Nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (houdende de wijziging van de financieringsstructuur AKW), Kamerstukken 1988-1989, 20892, nr. 3 en nr. 5
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1993)
Intrekking van de Wet tijdelijke handhaving leeftijdsgrens verzekerings- en premieplicht AAW en wijziging van enkele andere sociale zekerheidswetten en van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet op de loonbelasting 1964, in verband met de handhaving leeftijdsgrens verzekerings- en premieplicht AAW en invoering premiebetaling Algemene Weduwen- en Wèzenwet dan wel Algemene Nabestaandenwet voor boven-65-jarigen (Wet wijziging premieheffing boven-65-jarigen), Kamerstukken 1992-1993, 23140, nr. 3
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1995)
Regeling van een verzekering voor nabestaanden (Algemene nabestaandenwet) Kamerstukken 1994-1995, Memorie van Toelichting, 24169 nr. 3
- Tweede Kamer der Staten Generaal (1997)
Wijziging van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 en enige andere wetten in verband met het integreren van het middelenbeheer van de sociale fondsen (geïntegreerd middelenbeheer). Memorie van Toelichting, 25342 nr. 3 1996-1997
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1997)
Wijziging van de Wet financiering volksverzekeringen houdende regels omtrent de maximering van het premiepercentage en de mogelijkheid van verstrekking van rijksbijdragen voor de algemene ouderdomsverzekering, alsmede omtrent de vorming van een Spaarfonds AOW. Kamerstukken 1997-1998, 25 699
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2004)
Wijziging van de wijze van aanpassing van de kinderbijslag, de wet van 22 december 1994 tot nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Algemene Kinderbijslagwet in verband met andere wijze van aanpassing kinderbijslagbedragen. Kamerstukken 2003-2004, 29258, nr. 14 tot en met 16
- Verbon, H.A.A. (1984).
'De financiering van de AOW' *Maandschrift Economie*, jaargang 48, p. 140-155.

Versluis, H. (2000)

‘Mythen rond het AOW-spaarfonds’ *Economisch Statistische Berichten (ESB)*, 85^e jaargang nummer 4249, p. 267-269.

Vleeming, H. (2006)

‘Financiering van de AOW in verleden en heden’, in: Sociale Verzekeringsbank
De AOW. Veel besproken, nu beschreven. Kennis voor het leven, nr. 5
Den Haag: SDU, p. 356-363

Vleeming, H. (2007)

De groei van de rijksbijdrage in de financiering van de AOW.
Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank, BCU07/0316

Westerveld, M. (1994)

Keuzes van gisteren... Een blauwdruk voor morgen? Honderd jaar sociale-verzekeringpensioenen in de Bondsrepubliek Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland
Den Haag: SDU.

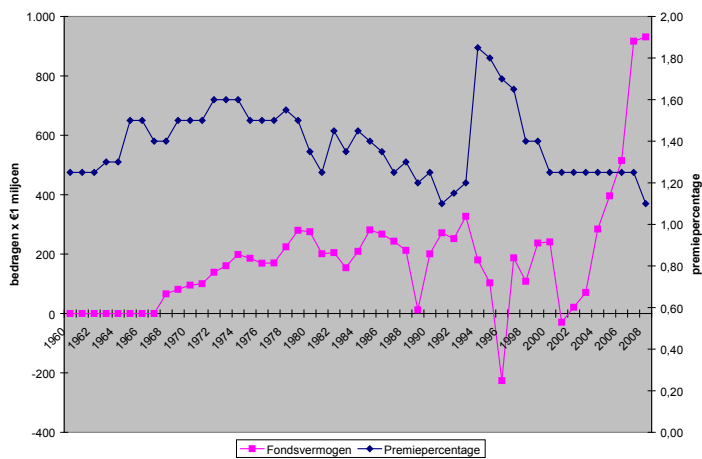
12 Bijlage: grafieken AWW, AKW en AWBZ

In hoofdstuk 8 staat de ontwikkeling van het premiepercentage en het fondsvermogen voor de AOW beschreven. Ter illustratie staan in dat hoofdstuk twee grafieken (figuur 8.1 en 8.2). In deze bijlage staan de grafieken voor de andere regelingen.

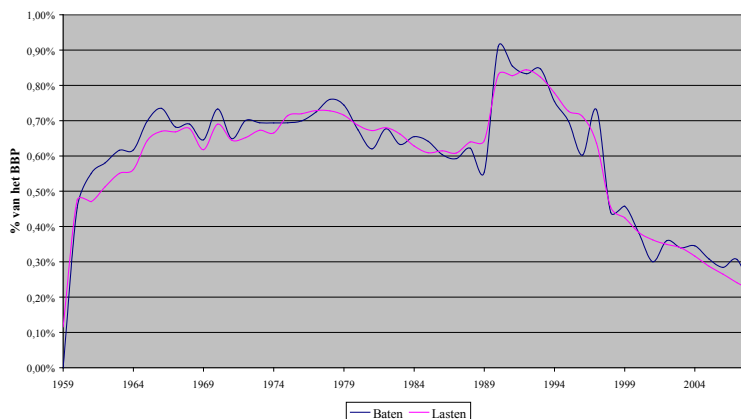
12.1 AWW/Anw

Bij de Anw is opvallend dat in de periode 2000 tot en met 2007 het premiepercentage op een constant niveau van 1,25% is gehouden, terwijl het fondsvermogen in de periode steeds verder toenam.

Figuur 11.1 Anw ontwikkeling premiepercentage- fondsvermogen 1959-2008



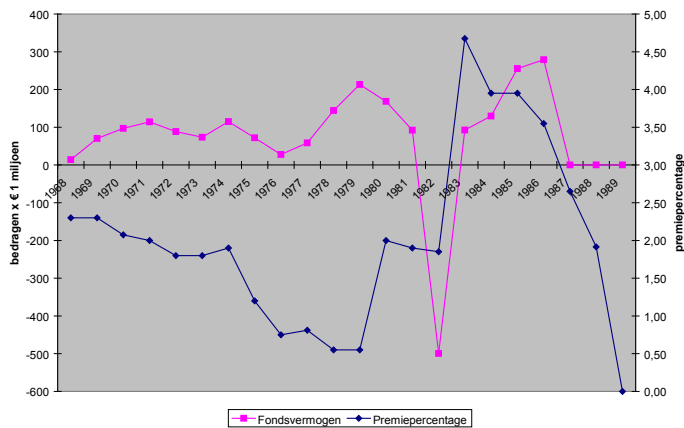
Figuur 11.2 Baten en lasten van het Anw-fonds 1959-2008



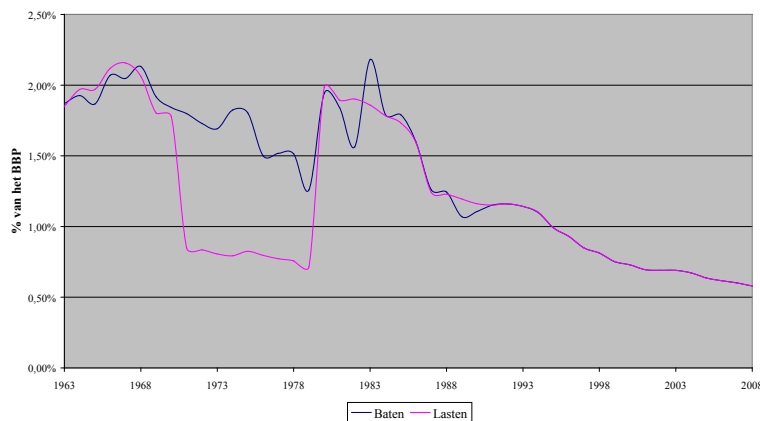
12.2 AKW

Een opvallende ontwikkeling in de ontwikkeling van het premiepercentage en het fondsvermogen van de AKW is te zien in 1982. In dat jaar stijgt het premiepercentage sterk als gevolg van de afschaffing van de rijksbijdrage. Ook het negatieve fondsvermogen in 1982 heeft met de afschaffing van de rijksbijdrage te maken. In 1982 zou het AKW-fonds een rijksbijdrage van 1.779 miljoen euro ontvangen, waarvan 508,5 miljoen euro in 1983. In het wetsontwerp van 13 december 1982 worden de rijksbijdragen op grond van artikel 22 AKW (evenals de rijksbijdragen voor de AOW krachtens artikel 23 AOW) met ingang van 1 januari 1983 beëindigd. In dit wetsontwerp wordt de rijksbijdrage voor 1982 gekort met een bedrag van 508,5 miljoen euro. In het jaarverslag van 1982 is dit bedrag daarom afgewaardeerd oninbaarheid.¹³⁴

Figuur 11.3 AKW ontwikkeling premiepercentage-fondsvermogen 1968-1989



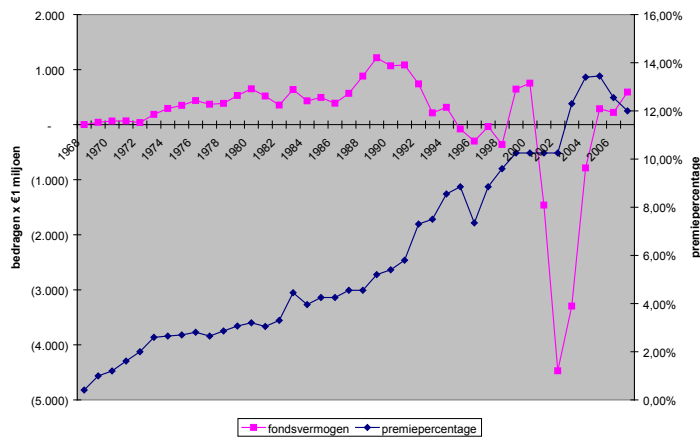
Figuur 11.4 Baten en lasten van het AKW-fonds 1963-2008



12.3 AWBZ

Het AWBZ-premiepercentage vertoont een redelijk constant stijgend verloop. Zeker in de periode tot 2001 lijkt geen duidelijke relatie aanwezig tussen de hoogte van het fondsvermogen en de hoogte van het premiepercentage. Na een sterke daling van het fondsvermogen in de jaren 2001 en 2002, is wel een stijging van het premiepercentage waar te nemen.

Figuur 11.5 AWBZ ontwikkeling premiepercentage-fondsvermogen 1968-2007



Figuur 11.6 Baten en lasten van het AWBZ-fonds 1968-2007

