

Zitting 1982–1983

17712

Nadere wijziging van de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Kinderbijslagwet (beëindiging met ingang van 1 januari 1983 van de bijdragen van het Rijk aan het Ouderdomsfonds en het Algemeen Kinderbijslagfonds, alsmede vaststelling van die bijdragen over enige voorgaande jaren)

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 27 januari 1983

De vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft de eer van haar voorlopige bevindingen omtrent dit in haar handen gestelde ontwerp van wet als volgt verslag uit te brengen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie had het gestoord, dat de voorstellen om te komen tot de beëindiging van de rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds en het Algemeen Kinderbijslagfonds in een zo laat stadium aan de Kamer waren voorgelegd, dat behandeling van dit wetsontwerp bij het debat over het inkomensbeleid niet mogelijk was.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen erop, dat door de voorgestelde wijze van handelen de lasten van het terugdringen van het financieringstekort worden afgewenteld op de werknemers met een inkomen tot aan de premiegrens werknemersverzekeringen en op de mensen met een sociale zekerheidsuitkering. Een dergelijke verschuiving van lasten van alle belastingbetalers naar een selectieve groep beneden een bepaalde inkomensgrens is uiterst denivellerend en derhalve ongewenst, te meer daar het regeringsbeleid er niet toe heeft geleid dat de negatieve koopkrachteleffecten, die het gevolg zijn van de premiestijging voor met name de lagere en de laagste inkomens voldoende worden gecompenseerd. De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen erop, dat zij in het debat over het inkomensbeleid andere wegen hadden aangegeven – zoals onder meer een beperkter toepassing van de inflatiecorrectie – om het financieringstekort beheersbaar te houden en geleidelijk terug te brengen. Op een dergelijke wijze worden de lasten van het terugdringen van het financieringstekort gedragen door alle burgers, waarbij wèl, in tegenstelling tot het kabinetsvoorstel, de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Zij wezen er nogmaals op dat naar hun oordeel uit het oogpunt van inkomensbeleid, een dergelijke weg behoort te worden gevolgd.

Tevens wensten deze leden nader te vernemen waarom niet is gekozen voor een vertraagd herstel van de vermogenspositie van de fondsen; immers, ook dan zou de premiedruk minder sterk kunnen stijgen, dan thans wordt voorzien.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden er goede nota van te hebben genomen, dat het kabinet geen uitspraak doet over de wenselijke verdeling tussen rijksbijdragen en de premies in verband met de financiering van de sociale zekerheid. Wanneer acht de Regering het mogelijk hierover wel

¹ Samenstelling:

Leden: Keja (VVD), Poppe (PvdA), Weijers (CDA), Kraaijeveld-Wouters (CDA), voorzitter, Beckers-de Bruijn (PPR), Spieker (PvdA), Moor (PvdA), De Korte (VVD), Gerritse (CDA), Beinema (CDA), Buurmeijer (PvdA), ondervoorzitter, Toussaint (PvdA), Buikema (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Leerling (RPF), Schutte (GPV), Groenman (D'66), Van der Vlies (SGP), Willems (PSP), Brouwer (CPN), Oomen-Ruijten (CDA), Ter Veld (PvdA), Dales (PvdA), Ubeis-Veen (EVP), Korthals (VVD), Linschoten (VVD).

Plv. leden: Terpstra (VVD), Van der Louw (PvdA), Hermsen (CDA), G. C. van Dam (CDA), Meijer (PvdA), Kombrink (PvdA), Van Erp (VVD), Cornelissen (CDA), Evenhuis-van Essen (CDA), M. P. A. van Dam (PvdA), Salomons (PvdA), Van Dijk (CDA), Hermans (VVD), Nypels (D'66), Eshuis (CPN), Wolters (CDA), Wiltgens (PvdA), Knol (PvdA), Kamp (VVD), Nijhuis (VVD).

een standpunt in te nemen, of wordt geen uitspraak gedaan op grond van de opvatting, dat een oordeel van de Regering hierover thans ongewenst is? Zij merkten op een gedegen discussie over de vraag, wie de lasten draag van het sociale zekerheidsstelsel – lasten die ook direct samenhangen met de wijze waarop de betaalde arbeid is verdeeld – met de bewindslieden te willen voeren.

De leden van de C.D.A.-fractie waren met de Regering van mening dat de huidige sociaal-economische situatie noodzaakt tot een beperking van de uitgaven in de collectieve sector. De in dit wetsontwerp voorgestelde beëindiging van de rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds en het Algemeen Kinderbijslagfonds zagen deze leden als noodzakelijke maatregel, ten einde de doelstelling, neergelegd in het regeerakkoord, het financieringstekort te reduceren, naderbij te brengen. Graag vernamen zij in welke mate de premiestijging per 1 januari 1983 een gevolg was van het terugtrekken van deze rijksbijdragen.

Met enige ongerustheid hadden deze leden kennis genomen van de gevolgen van de premieverschuiving voor de koopkrachtontwikkeling van de werknemers. Ook de ongelijke uitkomsten per inkomenscategorie baarden hun zorgen. Zij realiseerden zich daarbij, dat deze maatregelen slechts een onderdeel zijn van het pakket van inmiddels door de Kamers geaccepteerde beleidsvoornemens, dat resulteert in een bepaald inkomensbeeld voor het jaar 1983. Zij erkenden daarbij, dat één en ander een extra accent kreeg, doordat als uitgangspunt werd gekozen dat de lasten voor het bedrijfsleven zo min mogelijk zouden mogen stijgen. Met deze laatste doelstelling waren zij het eens. Deze leden realiseerden zich dat de netto-inkomensachteruitgang per 1 januari 1983 grotendeels te wijten was aan een aantal premiestijgingen, welke onvermijdelijk waren als gevolg van volume-ontwikkelingen in de sociale verzekeringen.

De leden van de C.D.A.-fractie zagen hierin te meer een aansporing nu snel voortgang te maken met de stelselwijziging sociale zekerheid.

De leden van de V.V.D.-fractie gaven hun goedkeuring aan de voorliggende wettelijke maatregel, omdat naar hun mening de sociale premies op kostendekkend niveau dienen te worden vastgesteld en omdat de problematiek van het financieringstekort van de rijksoverheid hiermee met 6,4 mld. kan worden verminderd.

Deze leden vroegen van de Regering de verzekering dat als gevolg van deze operatie de totale werkgeverspremies per saldo niet hoger zouden uitvallen. Gezien de rampzalige financiële situatie van heel veel bedrijven zou een verhoging van de werkgeverspremies een verdere neerwaartse invloed op de werkgelegenheid in die bedrijven uitoefenen.

Met de beoogde terugtrekking van de onderhavige rijksbijdragen wordt de beëindiging bewerkstelligd van de overheidsdeelname in de financiering van AOW en AKW, aldus dezelfde leden. De resterende rijksbijdrage in de sociale fondsen bedraagt dan nog ca. f 3,6 mld. Kan dit bedrag nader worden gespecificeerd? Hoe snel en met welke maatregelen kan ook dit bedrag tot nul verminderd worden?

De leden van de fractie van D'66 wensten dit wetsontwerp te beoordelen tegen de achtergrond van de, ook door hen ondersteunde, grote noodzaak tot het vinden van ombuigingen. Zij wilden echter in dit verslag een aantal overwegingen en vragen aan de Regering voorleggen, waarvan het antwoord daarop beslissend zou zijn voor hun eindoordeel.

De voorgestelde maatregel was volgens deze leden van ingrijpende betekenis, niet alleen voor de omvang van het financieringstekort, maar evenzeer voor de structuur en opzet van het stelsel van sociale zekerheid. Alhoewel de Regering zich in de memorie van toelichting onthoudt van een oordeel over de door haar meest wenselijk geachte verdeling van de lasten van de sociale zekerheid, is het terugtrekken van de bijdrage allerminst zonder betekenis voor de toekomstige opzet. De omvang van de terug te

trekken rijksbijdrage is dusdanig, dat het in de toekomst bijzonder moeilijk zal blijken te zijn om – mocht dit dan wenselijk blijken – de maatregel weer terug te draaien. En zelfs al zou zich dit niet voordoen, dan nog mag – aldus de leden van de fractie van D'66 – bij een dergelijke ingrijpende beslissing niet worden volstaan met de verwijzing naar het financieringsstekort als enig en afdoend argument om de terugtrekking te rechtvaardigen. Zoals gezegd, de kwestie van de financiering van de sociale zekerheid is van principiële aard en slaat terug op de verdeling van de verantwoordelijkheid om aan iedereen in financiële zin een redelijk bestaan te bieden. Daarmee zou de vraag van deze verdeling gekoppeld dienen te zijn aan de discussie over een nieuw stelsel van sociale zekerheid. In die discussie zal immers worden uitgemaakt in welke mate de collectieve sector deze verantwoordelijkheid wil dragen en – als complement daarvan – in welke mate ieder zelfstandig individu geacht wordt die verantwoordelijkheid zelf te dragen. Verder zal daarbij de vraag aan de orde zijn in welke mate het volume van een sociale verzekering beïnvloedbaar is door overheidsbeleid, en de consequenties daarvan voor de financiering. Dit is bij voorbeeld – zij het in beperkte zin – wel het geval in werkloosheidsregelingen, maar niet waar het geldt de AOW, waarvan de volume-ontwikkeling goeddeels al vast ligt, en die zich aan het beïnvloedingsvermogen van de overheid onttrekt.

Voor het antwoord op de vraag hoever de overheidsverantwoordelijkheid in financiële zin reikt kunnen financiële argumenten een rol spelen. Zij kunnen echter nooit op zich zelf staan, aldus deze leden. Deelt de Regering deze opvattingen en zo ja, op welke wijze zullen deze dan in de nabije toekomst aan de orde worden gesteld? Zal – indien mocht blijken dat een andere verdeling dan de nu resulterende meer wenselijk is – het mogelijk zijn om te gelegener tijd tot die andere verdeling te besluiten? Of ligt, naar het oordeel van de Regering, de toekomstige verdeling van lasten van de sociale zekerheid al besloten in de voorgestelde maatregel?

De leden van de fractie van D'66 wensten voorts de maatregel te beoordelen tegen de achtergrond van het feit, dat de overheidsuitgaven voor die sociale uitkeringsregelingen, die geheel uit belastingmiddelen worden betaald, sterk zijn gestegen.

Deze leden vroegen verder of zij het goed zagen dat, althans hypothetisch, gesproken kon worden van een lastenvermindering per saldo voor het bedrijfsleven?

Het terugtrekken van de rijksbijdrage leidt tot een premieverhoging AWW van 2,2 procentpunt. Dit nadeel wordt geheel teniet gedaan door een verschuiving in de verdeling van enkele andere premies ten voordele van de werkgever. Voor de rijksbijdrage werd echter tot op heden uit de algemene middelen geput, welke goeddeels bijeengebracht worden door de verschillende belastingen, waaronder belastingen die door ditzelfde bedrijfsleven worden opgebracht. Door nu de financiering van een deel van de AKW per saldo te verschuiven van de algemene middelen naar werknemers(premies), resulteert, althans in theoretische zin, een lastenverlichting voor het bedrijfsleven gelijk aan dat deel van de totale belastingopbrengsten dat door het bedrijfsleven wordt opgebracht minus de teruggetrokken rijksbijdrage. Deze leden zouden graag vernemen of de Regering deze zienswijze deelt en of één en ander – mede met het oog op de omvang van eventuele toekomstige lastenverlichtingen – te kwantificeren zou zijn.

Een soortgelijke redenering volgden deze leden bij de beoordeling van de terugtrekking van de rijksbijdrage aan het Algemeen Ouderdomsfonds. Een deel van de financiering van de AOW wordt verschoven van de algemene middelen naar de premies. De premiebetaler mag echter niet gelijk gesteld worden met de belastingbetaler, zelfs niet als alleen de betaler van loon- en inkomstenbelasting in ogenschouw wordt genomen. Het belangrijkste verschil is dat premies slechts over een deel van het inkomen worden betaald, belasting daarentegen over het volledige inkomen. Bovendien is de premie-AOW aftrekbaar voor de loon- en

inkomstenbelasting, hetgeen voor hogere inkomens een groter voordeel met zich brengt dan voor lagere, een verschil, dat door een hogere premie alleen maar wordt vergroot. Per saldo heeft de maatregel derhalve een denivellerend effect. Is het mogelijk om voor beide genoemde effecten mee te delen om welke bedragen het daarbij in het totaal gaat?

De leden van de fractie van D'66 vroegen vervolgens tot hoeveel extra uitgaven de maatregel voor de overheid als werkgever zou leiden, als gevolg van de verhoging van de premies AOW en AKW. In dit kader vroegen zij de Regering tevens naar haar oordeel over het plan van de ambtenarencentrales, om voortaan de ambtenaren zelf de premies sociale verzekering te doen betalen onder de toezegging van de Regering, af te zien van verdere bezuinigingen op de ambtenarensalarissen.

Ten slotte vroegen deze leden op welke wijze de Sociale Verzekeringsraad, dan wel de desbetreffende fondsbesturen, bij de voorbereiding van de maatregelen betrokken zijn geweest.

De leden van de fractie van de S.G.P. hadden kennis genomen van het wetsontwerp en vastgesteld dat de voorgestelde terugtrekking van de bijdragen van het Rijk aan het Ouderdomsfonds en het Algemeen Kinderbijslagfonds geschiedt in het kader van het terugdringen van het financieringstekort van de rijksoverheid. Inderdaad is de toestand van de overheidsfinanciën en de Nederlandse economie zo ernstig, dat reële ombuigingen onvermijdelijk zijn. De memorie van toelichting somt nog eens de diverse maatregelen daartoe op, welke door het parlement inmiddels grotendeels zijn aanvaard. Nu gaat het, naast reeds geëffectueerde ombuigingen in de sociale zekerheid, vervolgens om de specifieke maatregel van het terugtrekken van de rijksbijdragen aan de sociale fondsen voor een bedrag van f 6,4 mld., waardoor een niet onbeduidende bijdrage wordt geleverd aan de terugdringing van het veel te hoge financieringstekort. De terugdringing van het financieringstekort heeft voor de fractie van de S.G.P. hoge prioriteit. Van een reële terugdringing zullen positieve effecten uitgaan op het economisch en financieel klimaat in ons land. Maar het doel rechtvaardigt niet op voorhand elk middel. Wat zijn namelijk indertijd de redenen respectievelijk de aanleidingen geweest voor de wetgever om overheidsdeelneming in de financiering van de AOW en AKW te regelen en ook wettelijk vast te leggen? Zouden deze kunnen worden genoemd en toegelicht, dan wel verklaard? De vraag is vervolgens of deze dan nu en voortaan niet meer gelden? Hoe heeft het afwegingsproces ter zake zich voltrokken? Is de terugtrekking ook definitief? Het had de aan het woord zijnde leden namelijk getroffen, dat in de memorie van toelichting deze afweging als onderbouwing van de voorliggende voorstellen geheel ontbreekt. In het verleden heeft de terugtrekking van rijksbijdragen zoveel mogelijk plaatsgevonden in sociale fondsen, waarin ook de ombuigingen neersloegen, dan wel waarin vermogensoverschotten aanwezig waren. Wordt van deze gedragslijn nu afgeweken?

Hoe groot is de vermogenspositie van de AOW en AKW-fondsen op dit ogenblik en wat betekent de beoogde terugtrekking van de rijksbijdragen op langere termijn.

Enkele rijksbijdragen zijn buiten beschouwing gelaten, te weten de bijdragen in verband met de premievrijstellingen- en reductieregeling en met de vroeggehandicapten in de AAW. Moet de vraag worden gesteld: «nu nog» of heeft het kabinet daar definitief toe besloten – ook voor de toekomst – als mogelijk nog verdere ombuigingen moeten worden verworpen? Welke rijksbijdragen zijn verder nog als andere mogelijkheden van bezuinigingen ter discussie geweest, naast dan wel tegenover de nu gekozen bijdragen?

Welke betekenis moet worden gehecht aan de slotzin van de paragraaf «Algemeen» uit de memorie van toelichting? Welke argumenten zouden mogelijk kunnen worden ontleend aan de beëindiging van de rijksbijdragen en premies in de financiering van de sociale verzekering? Welke van die zijn onwelgevallig? Heeft het kabinet een wenselijke verdeling voor ogen?

Ook de leden van de fractie van de S.G.P. vonden dat op dit ogenblik, gelet op de omstandigheden, de lasten voor de werkgever in procenten van de loonsom niet verder mogen stijgen. De loonsomdruk is de laatste jaren immers in het algemeen zeer toegenomen en veelal nauwelijks nog op te brengen, reden waarom algehele matiging, evenredig en naar draagkracht, geboden is. Uitgaande van de veronderstelling, dat dit wetsontwerp kracht van wet zou krijgen, vonden zij de voorgestelde premieverschuiving terecht. Overigens moest deze maatregel niet los worden gezien van het algemene beleid ten aanzien van de werkgevers. Kan meer concreet worden ingegaan op de voorgenomen lastenverlichting voor het bedrijfsleven? Wat betekent de premieverschuiving naar de werknemers overigens voor de netto-inkomensplaatjes? Werd daarmee reeds eind 1982 in alle opzichten gerekend in debatten en gedachtenwisselingen?

De voorgestelde vaststellingen van de rijksbijdragen over 1980, 1981 en 1982 zijn resultaat van door het parlement aanvaarde maatregelen. Van de formulering van de noodzakelijke gevolgen van die maatregelen namen de aan het woord zijnde leden kennis. Een en ander bevestigde nog eens dat in de afgelopen jaren regelmatig grotere en kleinere bedragen op de rijksbijdragen zijn gekort, een onrustig en weinig stabiel beeld opleverend. Wat zijn daarvan de eventuele effecten geweest? Mocht de financiële positie van de centrale overheid te eniger tijd ten goede zijn gewijzigd, mag dan worden verwacht dat opnieuw bijdragen aan deze sociale fondsen zullen worden overwogen, respectievelijk voorgenomen?

De leden van de fractie van de P.P.R. vroegen of de inkomenspolitieke effecten van de in dit wetsontwerp voorgenomen beëindiging van de rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds en het Kinderbijslagfonds, zijn opgenomen in de berekening van de koopkrachtontwikkeling per 1 januari 1983, zoals weergegeven in de brief van 9 december jl. aan de Kamer (17 666, nr. 4). Indien dit niet het geval is, verzochten zij de koopkrachteffecten voor de onderscheiden inkomenscategorieën alsnog mee te delen. Tevens achtten deze leden het van belang, nu het in het voornemen van de Regering ligt voor «de gestegen AKW-premie compensatie aan te brengen in de werkgeverspremies voor de WW en de WAO door een groter deel ten laste van de werknemerspremies te brengen», de effecten op de koopkracht van deze compensatie eveneens weer te geven. Zonder deze informatie achtten deze leden zich niet in staat een goed beeld te vormen van de, huns inziens, diep ingrijpende maatregelen die in dit wetsontwerp worden voorgesteld. In de memorie van toelichting wordt nadrukkelijk gesteld, dat de voorgestelde beëindiging van de rijksbijdragen niet is ingegeven door de wenselijkheid wijziging aan te brengen in de verdeling tussen rijksbijdragen en premies, maar door de noodzaak het financieringstekort van de overheid terug te dringen. De vraag is dan, of het terugtrekken van de rijksbijdragen aan de sociale fondsen voor een bedrag van f 6,4 mld., ook werkelijk een verkleining van het financieringstekort met dit bedrag tot gevolg heeft. Of leidt de anderssoortige premiebetaling van enkele werknemersverzekeringen ertoe dat het financieringstekort in feite met minder dan f 6,4 mld. wordt verminderd?

Deze leden vroegen zich af of met de terugtrekking van de rijksbijdragen aan de fondsen, een schijnbezuiniging teweeg wordt gebracht. Door de loonkosten te verhogen, dreigt immers nog meer dan nu reeds het geval is, de factor arbeid uit het productieproces te worden gestoten of daarin geen plaats meer te kunnen vinden. Dit leidt tot een extra financieringslast voor het sociale zekerheidsstelsel, welke immers in niet onbelangrijke mate door de rijksoverheid wordt gefinancierd. Terugtrekking van de rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds en het Kinderbijslagfonds lijkt op korte termijn wel een beperking van de financieringslast van de overheid teweeg te brengen, maar op iets langere termijn is het op z'n minst zeer twijfelachtig of deze besparing ook werkelijk gerealiseerd wordt. Graag vernamen deze leden het oordeel van de Regering hierover.

De leden van de R.P.F.-fractie hadden met begrip kennisgenomen van de voorstellen de rijksbijdragen aan de sociale fondsen terug te trekken. Gesproken wordt over een bedrag van maar liefst f 6,4 mld. Dat is een niet gering bedrag; daarom vroegen deze leden zich af of hier niet van een bijzonder abrupte handeling sprake is, hoezeer zij op zich instemden met het streven de overheidsuitgaven sterk te beperken. Bovendien constateerden zij, dat de Regering onderhavige voorstellen alleen motiveert met de verwijzing naar de budgettaire problemen. Ligt aan deze terugtrekking van rijksbijdragen geen gewijzigde principiële visie op de taak van de overheid en de burger ten grondslag? Zo deze vraag ontkennend moet worden beantwoord, moet dan van een tijdelijke maatregel worden gesproken, die vervalt zodra de budgettaire situatie is verbeterd?

De aan het woord zijnde leden vroegen hoe met name de AOW-uitkeringen in de toekomst uitsluitend op grond van premieheffing veilig kunnen worden gesteld. Is daarvoor een aanzienlijke premieverhoging noodzakelijk? Te meer daar aan het eind van deze eeuw het aantal AOW-gerechtigden relatief groot zal zijn en het aantal premieplichtigen voor zover het zich laat aanzien klein.

Kan de Regering haar visie voor de lange termijn duidelijk weergeven?

De voorzitter van de commissie,
Kraaijeveld-Wouters

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen