

Vergaderjaar 1999–2000

26 845

Premievaststelling zorg en sociale zekerheid

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

1	Conclusies, aanbevelingen en reacties	4
1.1	Het onderzoek	4
1.2	Conclusies	4
1.3	Aanbevelingen	5
1.4	Reacties ministers en fondsbeheerders	5
1.5	Nawoord Rekenkamer	6
2	Onderzoekskader	7
2.1	Onderzoeksvragen en normen	7
2.2	Sociale zekerheids- en zorgpremies	7
3	Vaststelling premies	9
3.1	Vaststellingsbevoegdheid	9
3.2	Vaststellingsproces	9
3.3	Rechtmatigheid	10
4	Kostendekkendheid premies 1994–1998	11
4.1	Vermogenssaldo	11
4.2	Ontwikkeling vermogenssaldo's	11
5	Rol ministers bij premievaststelling	14
5.1	Actualiteit gegevens	14
5.2	Tekorten fondsen	15
5.3	Rijksbijdragen	15
5.4	Argumentatie	15
5.5	Conclusies	15

1 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REACTIES

1.1 Het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft tussen maart en december 1998 de sociale zekerheids- en zorgpremies voor de premiejaren 1994–1998 onderzocht. Deze premies werden vastgesteld in het jaar voorafgaand aan het premiejaar, dus in de periode 1993–1997.

Er waren verschillende redenen om dit onderzoek uit te voeren. In de eerste plaats trok het feit de aandacht dat de verantwoordelijke ministers, de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), ieder jaar een aantal premies lager vaststelden dan de beheerders van de fondsen waarin de premies worden gestort. In de tweede plaats wordt er ieder jaar opnieuw in de Tweede Kamer gediscussieerd over de tekorten van de sociale zekerheids- en zorgfondsen. In het Regeerakkoord 1998 heeft het kabinet het voornemen uitgesproken om deze tekorten ultimo 2000 volledig weg te werken. Reeds in 1993 heeft de Tweede Kamer bovendien de motie Bolkestein aangenomen¹, waarin wordt gesteld dat het vaststellen van de premies voor werknemersverzekeringen jaarlijks kostendekkend en onafhankelijk van de overheid moet geschieden². Het feit dat de ministers van VWS en SZW niet alleen direct invloed uit kunnen oefenen op de hoogte van de premies maar ook indirect door het toekennen van rijksbijdragen aan de fondsen³, is ook betrokken in het onderzoek. In de praktijk maakt de minister van SZW slechts bij uitzondering gebruik van deze mogelijkheid. In de zorgsector komen rijksbijdragen aan fondsen vaker voor.

1.2 Conclusies

De premievaststelling vindt plaats op een rechtmatige wijze. Er is een wettelijke grondslag voor de vaststelling van de premies en de ministers van SZW en VWS en de fondsbeheerders handelen overeenkomstig hun taken en verantwoordelijkheden.

In het algemeen bleken de premies in de onderzochte jaren niet kostendekkend te zijn geweest. Dit kon worden afgeleid uit het feit dat de fondsen gedurende een groot deel van de onderzochte periode aanzienlijke vermogenstekorten hadden, die bij de meeste fondsen in 1998 nog steeds bestonden.

De ministers van SZW en VWS volgden bij het vaststellen van de premies bijna altijd de premies uit de Macro Economische Verkenning van het Centraal Planbureau (CPB) van september, terwijl de fondsen zelf jaarlijks een oktobernota uitbrengen met de op dat moment meest actuele ramingen. Volgens de ministers geven deze oktobernota's geen aanleiding om de premie uit de Macro Economische Verkenning bij te stellen. Uit berekeningen van de Rekenkamer op basis van de oktobernota's komt echter een (hypothetische) premie naar voren, die hoger is dan de door de minister vastgestelde premie. Een volgende rekensom leert, dat toepassing van deze hypothetische premie zou leiden tot vermindering van de tekorten. Wanneer de ministers prioriteit zouden geven aan de kostendekkendheid van de premies, zouden zij dus de oktobernota's van de fondsen als uitgangspunt moeten nemen. In werkelijkheid laten zij zich leiden door de Macro Economische Verkenning. Een argumentatie voor deze beslissingen wordt niet gegeven.

Dit alles leidt tot de conclusie dat bij de bepaling van de hoogte van de premie andere economische motieven (koopkracht, inkomensbeleid) een grotere rol spelen dan de bedrijfseconomische situatie van de fondsen, met als gevolg dat niet alle sociale zekerheids- en zorgpremies kosten-

¹ Motie van het lid Bolkestein, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 22 730, nr. 21.

² Voor dit onderzoek is de strekking van de motie ook toegepast op de andere onderzochte premies. Beide betrokken ministeries gaven aan, kostendekkendheid van de fondsen op termijn als belangrijk uitgangspunt te hanteren (terwijl ze tevens rekening houden met overwegingen van algemeen economische aard).

³ De Rekenkamer heeft hiernaar eerder onderzoek gedaan: Rijksbijdragen in zorg en sociale zekerheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 765, nrs. 1–2.

dekkend worden vastgesteld. Dit zou niet ten koste hoeven te gaan van de vermogenssituatie van de fondsen, wanneer de ministers gelijktijdig via het instrument rijksbijdragen alsnog kostendekkendheid bij de fondsen zouden bewerkstelligen.

1.3 Aanbevelingen

Gezien de beleidsvoornemens van het kabinet uit het Regeerakkoord 1998 om de vermogens van de fondsen ultimo 2000 geen tekorten meer te laten vertonen pleit de Rekenkamer voor een verbetering van het vaststellingsproces om betere garanties voor kostendekkende premies te creëren. Hierbij dient de rol van de fondsbeheerders zwaarder te worden, zodat de meest actuele ramingen (van onder andere de vermogens van de fondsen) worden gebruikt bij de vaststelling van de premies. Zij stelt de volgende concrete verbeteringen voor:

- de ministers van SZW en VWS baseren zich bij de vaststelling (zorgsector), dan wel goedkeuring (sociale zekerheid) van de premies in december op de oktobernota's van de fondsbeheerders;
- de fondsbeheerders beperken zich in de oktobernota's niet tot ramingen, maar voorzien deze nota's van een op basis van deze ramingen bijgestelde premie;
- wanneer de ministers afwijken van de premies in de oktobernota's maken zij hun overwegingen voor deze keuze duidelijk;
- het instrument «rijksbijdrage» wordt bewust en beargumenteerd in samenhang met het instrument premies ingezet om te komen tot kostendekkendheid voor de fondsen.

1.4 Reacties ministers en fondsbeheerders

De minister van SZW merkte op dat de relevante gegevens voor de jaren 1998 en 1999 ten tijde van het onderzoek eveneens bekend waren. Derhalve achtte hij het zeer wel denkbaar dat de analyse en aanbevelingen anders zouden luiden. De minister verwachtte verder dat de doelstelling om de vermogens van de fondsen ultimo 2000 geen tekorten meer te laten vertonen bij het huidige beleid gerealiseerd zal worden. Volgens hem ontbrak daarom een basis voor de conclusie dat er een andere premievaststellingsprocedure moet komen om deze doelstelling te realiseren. Hij wees erop dat een termijn van twee of drie jaar als termijn voor het wegwerken van tekorten gangbaar is, terwijl de Rekenkamer wel leek uit te gaan van een inlooptermijn van één jaar. De minister betreurde het dat de formuleringen in het rapport het beeld oproepen dat de premies stelselmatig lager worden vastgesteld dan de fondsbeheerders bepleiten. Hij achtte het ongegrond dat hij geen prioriteit zou geven aan de kostendekkendheid van de premies.

Ook de minister van VWS betoogde dat kostendekkendheid wel degelijk een rol speelt bij de premievaststelling, maar dan met name de kostendekkendheid over een wat langere tijd. Zij nam de aanbeveling van de Rekenkamer over om de rijksbijdrage bewust en beargumenteerd in te zetten voor de kostendekkendheid van de fondsen. Tevens gaf de minister aan dat ze in gesprek is met het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) over herinrichting van het adviseringstraject. Zij is echter wel van mening dat de premiestelling dient te worden gebaseerd op ramingen van de minister en niet op ramingen van het CVZ. De minister is immers verantwoordelijk voor de uitgavenontwikkeling van de zorgfondsen.

Beide ministers achtten de aanbeveling van de Rekenkamer om de premievaststelling te baseren op de oktobernota's niet werkbaar. Gezien de besluitvormingscyclus van het kabinet achtten zij het ongewenst om de premiestelling te baseren op een advies uit de oktobernota's van de fondsen, tenzij er daardoor grote problemen ontstaan. Dat zou namelijk betekenen dat de besluitvorming die ten grondslag ligt aan de Miljoenennota in oktober heroverwogen en wellicht integraal herzien zou moeten worden. Het werd zinvoller geacht om in augustus geïntegreerd te kunnen besluiten over de premiestelling en de fondstekorten op basis van de op dat moment meest recente inzichten, dan in oktober op basis van partieel actuelere informatie.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en het CVZ onderschreven in het algemeen het door de Rekenkamer geschetste beeld. Zij onthielden zich van het geven van commentaar op de aanbevelingen van de Rekenkamer. De fondsbeheerders zijn bereid op verzoek van de ministeries de aanbevelingen van de Rekenkamer over te nemen.

1.5 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer merkt op dat het onderzoek betrekking had op een periode in het verleden waarbij sprake was van grote fondstekorten. De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn er primair op gericht om op basis van lessen uit het verleden betere garanties te creëren voor kostendekkende premies.

De Rekenkamer constateert dat het in het rapport geschetste cijfermatige beeld door de ministers en de fondsbeheerders op zich zelf niet wordt betwist. De ministers hebben in het algemeen de premies in het verleden wel degelijk systematisch meer lager dan hoger vastgesteld in vergelijking tot de fondsbeheerders. Onder het huidige kabinetsbeleid zal een striktere lijn worden gevolgd ten aanzien van de premievaststelling door de ministers. Het kabinet heeft aangegeven dat de fondstekorten in 2000 zullen zijn weggewerkt.

In tegenstelling tot hetgeen de minister van SZW stelt, waren ten tijde van het onderzoek van de Rekenkamer geen gegevens over de fondstekorten over 1998 en 1999 beschikbaar. Over 1998 komen deze gegevens pas thans oktober 1999, beschikbaar. De Rekenkamer onderschrijft dat telkens in augustus bij de besluitvorming aangaande de Miljoenennota de meest recente gegevens omtrent macro-economische ontwikkelingen en inzichten van de fondsbeheerders worden gehanteerd. De uiteindelijke besluitvorming geschiedt in december. In de tussenliggende periode komen gegevens beschikbaar die vanuit het oogpunt van kostendekkendheid relevant zijn voor de premievaststelling. De Rekenkamer beveelt de ministers van SZW en VWS dan ook aan om vanaf nu telkens bij de vaststelling in december toe te lichten hoe aan het principe van kostendekkendheid tegemoet wordt gekomen, in het licht van deze (en eventuele andere) meer actuele gegevens.

2 ONDERZOEKSKADER

2.1 Onderzoeksvragen en normen

Het onderzoek van de Rekenkamer richtte zich op de vragen:

- vond de vaststelling van de sociale zekerheids- en zorgpremies in de jaren 1993 tot en met 1997 plaats conform de uitgangspunten? Dit zijn:
 - rechtmatigheid van de vaststelling;
 - kostendekkendheid van de premies in de sociale zekerheid- en zorgsector, conform de motie Bolkestein.

Om de tweede vraag te beantwoorden is een inventarisatie gemaakt van de vermogenssituaties van de fondsen in die jaren;

- zo niet, hebben de verantwoordelijke ministers de afwijking van het principe van kostendekkendheid beargumenteerd aan de Tweede Kamer voorgelegd?

De Rekenkamer ging voor haar onderzoek uit van de volgende normen:

- de premievaststelling vindt op een rechtmatige wijze plaats indien er een wettelijke grondslag is voor de premieheffing en de premievaststelling, waarin de heffingsgrondslag is vastgelegd;
- de uitgangspunten en overwegingen van de minister en fondsbeheerder voor premieadvisering en -vaststelling dienen vooraf helder vastgelegd te zijn en afwijkingen hiervan dienen voldoende te worden beargumenteerd;
- ministers en fondsbeheerders gebruiken de meest actuele informatie bij de premieadvisering en -vaststelling;
- de jaarlijkse vaststelling van de premiehoogte dient gebaseerd te zijn op het uitgangspunt kostendekkendheid. Onder een kostendekkende premie wordt verstaan een lastendekkende premie plus een opslag voor het wegwerken van vermogenstekorten (of een korting voor het wegwerken van overschotten);
- indien door minister of fondsbeheerder beargumenteerd wordt afgeweken bij de premieadvisering of -vaststelling van het uitgangspunt kostendekkendheid dient het instrument rijksbijdragen te worden ingezet om te komen tot kostendekkendheid van de fondsen.

2.2 Sociale zekerheids- en zorgpremies

Premies zijn betalingen door burgers en werkgevers voor verzekeringen met een wettelijke grondslag, waaraan zij verplicht deelnemen. De hoogte van de premies sociale verzekeringen wordt weergegeven als een percentage van het inkomen, het premiepercentage. De premies worden gestort in fondsen. Deze fondsen worden daarnaast ook nog gevoed uit andere inkomstenbronnen, zoals rijksbijdragen.

Met de onderzochte premies is een aanzienlijk financieel belang gemoeid. In de periode 1993–1998 vormden de betaalde premies gemiddeld circa 41%¹ van de collectieve lasten. De premieopbrengsten voor alle onderzochte fondsen bedroegen in 1998 circa f 120 miljard (Sociale Nota 1999). Tabel 1 geeft een overzicht van de onderzochte premies, de daarvoor verantwoordelijke ministers, de fondsbeheerders en de betreffende fondsen. In de tabel zijn eveneens voor 1998 per fonds opgenomen de totale inkomsten (baten), de totale premieontvangsten, het aandeel van de premies in de financiering en het vermogen ultimo 1997.

¹ Centraal Planbureau, Macro Economische Verkenning 1996, 1997, 1998 en 1999.

Tabel 1 Overzicht voor 1998 (in miljoenen gulden)¹

Minister	Fonds-beheerder	Premie	Fonds	Totale inkomsten	Totale premie-ontvangsten	% premieaan-deel in financiering	Vermogen ultimo 1997
SZW	SVB	AOW	Ouderdomsfonds	40 106	40 057	99,9	3 916
		Anw	Algemeen nabestaandenfonds	3 511	3 505	99,8	114
	Lisv	WAO*	Arbeidsongeschiktheidsfonds	22 265	21 330	95,8	- 534
VWS	ZFR	WW	Algemeen werkloosheidsfonds	10 928	10 856	99,3	- 4 630
		AWBZ	Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten	27 694	24 478	88,4	- 561
	ZFW	Algemene Kas	22 423	15 175	67,7	- 2 936	

¹ Het betreft prognoses.

SVB: Sociale Verzekeringsbank; AOW: Algemene Ouderdomswet; Anw: Algemene nabestaandenwet; Lisv: Landelijk instituut sociale verzekeringen; WAO: Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering; WW: Werkloosheidswet; ZFR: Ziekenfondsraad; AWBZ: Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten; ZFW: Ziekenfondswet.

* WAO exclusief Arbeidsongeschiktheidskas, aangezien deze niet is opgenomen in het onderzoek.

Bron: SVB, oktobernota AOW/Anw/AKW fondsontwikkeling 1998/1999 (1998), jaarverslag 1997; Lisv, Najaarsnota financiële ontwikkeling Lisv-fondsen 1998-1999 (1998); Ziekenfondsraad, Premieadviezen ZFW en AWBZ 1999 en Macrobedragen beheerskosten ZFW/AWBZ 1998 en 1999 (1998).

Naast de in de tabel genoemde actoren spelen ook nog het CPB, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst (onderdeel van het Ministerie van Financiën), een rol in het premievaststellingsproces. De Belastingdienst int sinds 1990 de premies volksverzekeringen (in dit onderzoek AOW, Anw en AWBZ) en de loon- en inkomstenbelasting in één gezamenlijk bedrag. De fondsen ontvangen het premiedeel van de Belastingdienst op basis van voorlopige verdeelsleutels. Afrekening volgt als de definitieve verdeelsleutels zijn vastgesteld, twee tot vier jaar later.

3 VASTSTELLING PREMIES

3.1 Vaststellingsbevoegdheid

In de *sociale zekerheidssector* ligt de bevoegdheid voor het vaststellen van de premies bij de fondsbeheerders, de SVB en het Lisv. De SVB, beheerder van het Algemeen nabestaandenfonds en het Ouderdomsfonds, stelt de premie Anw vast. Tot 1998 stelde de SVB ook de premie AOW vast, vanaf 1998 is de premie AOW aan een maximum gebonden (de zogenoemde premiemaximering AOW). Het Lisv, beheerder van het Arbeidsongeschiktheidsfonds en het Algemeen werkloosheidsfonds, stelt de premie WAO en de premie WW voor het Algemeen werkloosheidsfonds vast.

De minister van SZW dient de door de fondsbeheerders vastgestelde premies goed te keuren. Bij het onthouden van goedkeuring stelt hij deze premies zelf vast. Verder heeft de minister de bevoegdheid om rijksbijdragen toe te kennen aan de verschillende fondsen. Zo zijn in 1997 rijksbijdragen toegekend aan het Ouderdomsfonds en het Algemeen nabestaandenfonds ter compensatie van de vermogenstekorten bij deze fondsen en vooruitlopend op de premiemaximering AOW. Voorts is er in 1994 een rijksbijdrage aan het Algemeen werkloosheidsfonds toegekend.

In de *zorgsector* ligt de bevoegdheid voor het vaststellen van de premies bij de minister van VWS. De Ziekenfondsraad¹ beheerder van de Algemene Kas en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten, adviseert de minister van VWS over de gewenste hoogte van de procentuele premies ZFW en AWBZ. De minister van VWS stelt de premies vast in overeenstemming met de minister van SZW. Ook de minister van VWS heeft de bevoegdheid om rijksbijdragen toe te kennen aan de fondsen.

De ministers van SZW en VWS hebben dus twee manieren om invloed uit te oefenen op de hoogte van de premies: direct door hun bemoeienis met de premievaststelling en indirect door het toekennen van rijksbijdragen aan de fondsen, wat een premieverlagende werking kan hebben.

3.2 Vaststellingsproces

In het voorjaar stellen de fondsbeheerders (Lisv, SVB en Ziekenfondsraad) de eerste raming op van de inkomsten en uitgaven van de verschillende fondsen voor het volgende jaar en wordt het premiepercentage voor dat jaar vastgesteld (Lisv en SVB) of geadviseerd (Ziekenfondsraad). Daarbij baseren zij zich onder andere op onderliggende gegevens uit het Centraal Economisch Plan van het CPB, dat in maart of april verschijnt. Hierin wordt rekening gehouden met de op dat moment meest recente beleidsvoornemens van het kabinet. Het CPB stemt de daarin te hanteren beleidsuitgangspunten vooral met het Ministerie van Financiën af, dat de gegevensuitwisseling tussen de betrokken departementen coördineert. In het premieadvies (Ziekenfondsraad) en de juninota's (SVB en Lisv) presenteren de fondsbeheerders de ramingen en de premiepercentages.

Deze ramingen en percentages worden meegenomen bij de voorlopige bepaling van de premiepercentages in de zomer door het kabinet. Deze worden in september gepresenteerd in de Macro Economische Verkenning van het CPB.

¹ Per 1 juli 1999 is het College voor Zorgverzekeringen de rechtsopvolger van de Ziekenfondsraad.

In het najaar maken de fondsbeheerders een actualisatie van de ramingen. Dit resulteert in een nieuwe schatting van de inkomsten en uitgaven bij de door de fondsbeheerders in het voorjaar gepresenteerde premiepercentages. Eveneens wordt een raming gemaakt van de effecten van de premiepercentages uit de Macro Economische Verkenning. De ramingen worden gepresenteerd in de oktobernota's. Aan het eind van het jaar beslissen de ministers van SZW en VWS definitief over de hoogte van het premiepercentage voor het daarop volgende jaar.

Tenslotte publiceren de SVB en het Lisv in januari van het jaar waarin de premie geldt, de zogenaamde januarinota's met daarin de financiële gevolgen van de door de minister van SZW vastgestelde premies.

3.3 Rechtmatigheid

De Rekenkamer heeft onderzocht of er een wettelijke grondslag is voor de premieheffing en de premievaststelling, waarin de heffingsgrondslag is vastgelegd en of de ministers en fondsbeheerders conform hun wettelijke taken en verantwoordelijkheden handelen. Dit bleek het geval te zijn. Zij concludeert dat de vaststelling van de premies op rechtmatige wijze plaatsvindt.

4 KOSTENDEKKENDHEID PREMIES 1994–1998

4.1 Vermogenssaldo

Ieder jaar wordt het zogenoemde normvermogen vastgesteld. Tot 1998 was het normvermogen het bedrag dat een fonds nodig heeft om op ieder moment in het jaar in zijn liquiditeitsbehoeften te kunnen voorzien. Het verschil tussen het feitelijk aanwezige vermogen van een fonds en het normvermogen is het vermogenssaldo. Wanneer het vermogen van een fonds lager is dan het normvermogen (dus als er een negatief vermogenssaldo is), is sprake van een vermogenstekort.

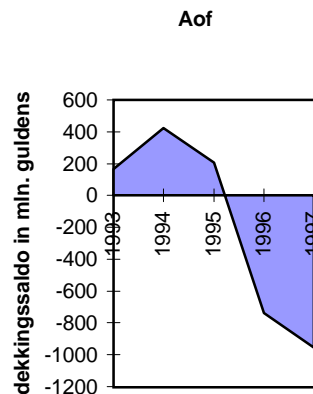
Met ingang van 1 januari 1998 is het uitgangspunt niet meer dat een fonds op ieder moment in het jaar in zijn liquiditeitsbehoeften moet kunnen voorzien, maar wordt gestreefd naar een gemiddelde liquiditeitspositie van nul. Dit leidde tot een verlaging van het totale normvermogen over alle fondsen heen van f 4,2 miljard. Hoewel deze definitiewijziging buiten de onderzochte periode valt, zijn de effecten ervan in de onderzochte periode zichtbaar. De meeste fondsen hebben namelijk hierop vooruitlopend reeds eerder het normvermogen verlaagd, en dus ook eventuele vermogenstekorten.

4.2 Ontwikkeling vermogenssaldo's

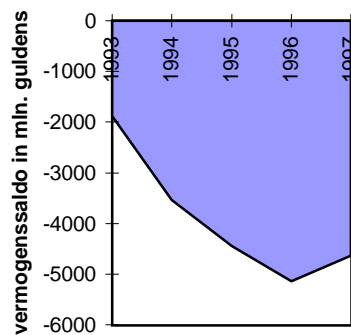
Wanneer de premies sinds 1993 kostendekkend zouden zijn geweest, zou dit zichtbaar moeten zijn in de ontwikkeling van het vermogenssaldo van de fondsen. Idealiter zou het vermogenssaldo naar nihil moeten tenderen, dus geen tekort noch een overschot.

Dit blijkt echter in de onderzochte periode voor geen enkel fonds het geval te zijn. In het algemeen hebben de fondsen te kampen met vermogenstekorten. Dit ondanks het feit dat voor veel fondsen, vooruitlopend op de verlaging van het normvermogen per 1 januari 1998 in de jaren 1996 en 1997 de normvermogens sterk zijn verlaagd. Voor het Ouderdomsfonds en het Algemeen nabestaandenfonds zijn zelfs in de loop van 1997 rijksbijdragen toegekend door de minister van SZW ter dekking van de oplopende vermogenstekorten.

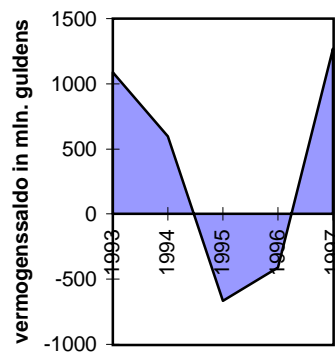
Figuur 1 Vermogenssaldo Arbeidsongeschiktheidsfonds 1993–1997



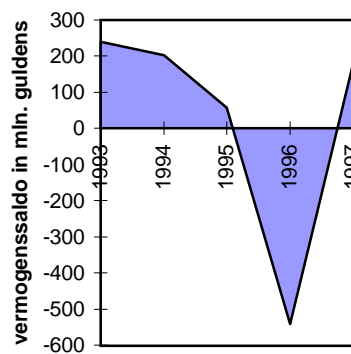
Figuur 2 Vermogenssaldo Algemeen werkloosheidsfonds 1993-1997



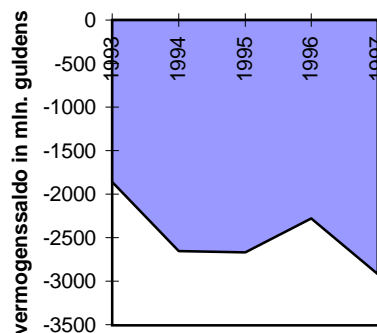
Figuur 3 Vermogenssaldo Ouderdomsfonds 1993-1997



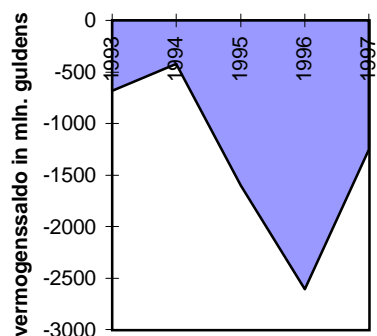
Figuur 4 Vermogenssaldo Algemeen nabestaandenfonds 1993-1997



Figuur 5 Vermogenssaldo Algemene Kas 1993-1997



Figuur 6 Vermogenssaldo Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten 1993-1997



Wanneer in enig jaar een overschot of tekort is ontstaan, behoort een inlooperperiode te worden vastgesteld om het overschot of tekort weg te werken. Uit het onderzoek bleek dat de vastgestelde inlooperperiodes niet als een hard uitgangspunt werden beschouwd: de inlooperperiodes variëren sterk, zowel qua duur als tussen ministers en fondsbeheerders, bovendien werd ieder jaar opnieuw het tekort en een nieuwe inlooperperiode bepaald.

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat er in het algemeen bij de sociale zekerheids- en zorgfondsen in de jaren 1993 tot en met 1997 geen sprake is geweest van kostendekkende premies. Wanneer dat wel het geval was geweest zou de vermogenssituatie van de fondsen op zijn minst stabiel zijn geweest. In werkelijkheid is er in die jaren gemiddeld genomen sprake geweest van toenemende tekorten bij de fondsen.

5 ROL MINISTERS BIJ PREMIEVASTSTELLING

5.1 Actualiteit gegevens

Hoewel de bevoegdheden in de twee sectoren verschillen, blijken beide ministers uiteindelijk zelf de premies vast te stellen. Daarbij wijken zij in het algemeen af van de door de fondsbeheerders vastgestelde of geadviseerde premie en volgen de premie die in de Macro Economische Verkenning wordt gegeven (zie bijlage 2 voor volledige overzichten per sector).

Het feit dat de ministers de premies pas aan het eind van het jaar vaststellen suggereert dat ook de oktobernota's van de fondsen mede bepalend zijn voor de beslissingen over de premiehoogte. De Rekenkamer constateerde in het onderzoek dat de ministeries voor de premievaststelling gebruik maken van de voorjaarsnota's van de fondsbeheerders. Volgens de betrokken ministeries worden de oktobernota's wel degelijk in de overwegingen betrokken, maar leidt dit nooit tot andere premies dan die in de Macro Economische Verkenning.

Om na te gaan of de ministers terecht ervan uitgaan dat de gegevens uit de oktobernota's van de fondsen niet tot wezenlijk andere premies leiden, heeft de Rekenkamer de premies berekend zoals deze op basis van deze nota's zouden moeten zijn. Deze hypothetische premie wordt verder «referentiepemie» genoemd. Basis voor de referentiepemie vormen:

- de ramingen (van uitgaven, inkomsten en premieplichtig inkomen) uit de oktobernota's van de fondsen, uitgaande van «gewijzigd beleid»;
- het uitgangspunt kostendekkendheid en de uitgangspunten voor inlooperperiodes die de fondsbesturen hanteerden in de april- of juninota's.

Voor een exacte berekening zie bijlage 3.

Vervolgens heeft de Rekenkamer de referentiepemies met de door de ministers vastgestelde premies vergeleken.

Het resultaat van deze vergelijking is weergegeven in tabel 2.

Tabel 2 Overzicht vastgestelde premies en referentiepemies (%)

Premie	1994	1995	1996	1997	1998
AOW vastgestelde premie SZW	14,25	14,55	15,40	15,40	16,50
AOW referentiepemie	14,32	14,97	16,11	16,05	16,50
Anw vastgestelde premie SZW	1,85	1,80	1,70	1,65	1,40
Anw referentiepemie	1,82	1,78	1,86	1,58	1,44
WW vastgestelde premie SZW	4,00	4,40	4,53	4,30	10,60
WW referentiepemie	4,38	5,02	4,65	5,01	9,89
WAO vastgestelde premie SZW	10,60	9,40	7,95	8,45	*
WAO referentiepemie	10,20	9,10	8,32	8,79	*
ZFW vastgestelde premie VWS	6,35	8,35	7,00	6,90	6,80
ZFW referentiepemie	6,67	8,96	7,28	7,30	6,95
AWBZ vastgestelde premie VWS	8,55	8,85	7,35	8,85	9,60
AWBZ referentiepemie	8,81	9,00	7,28	8,57	9,61

* De inwerkingtreding van de wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba) per 1 januari 1998 leidde tot wijziging in de systematiek voor de vaststelling van de WAO-premie. Omdat de gegevens niet vergelijkbaar zijn met voorgaande jaren, zijn deze niet opgenomen in de tabel.

Uit de tabel blijkt dat de door de ministers vastgestelde premies in de meeste gevallen lager waren dan de referentiepremie.

5.2 Tekorten fondsen

De Rekenkamer heeft uitgerekend of het feit dat de door de ministers vastgestelde premies lager zijn dan de referentiepremie heeft geleid tot hogere (of lagere) tekorten (of overschotten). Voor deze vergelijking per fonds zie bijlage 4.

Het blijkt dat hantering van de referentiepremie in het algemeen zou hebben geleid tot een meer kostendekkende situatie voor de fondsvermogens: zowel de vermogenstekorten als de overschotten zouden lager zijn geweest dan bij toepassing van de premie van de minister het geval was. Kennelijk komen de referentiepremie beter tegemoet aan het beleidsuitgangspunt van kostendekkendheid dan die van de Macro Economische Verkenning.

5.3 Rijksbijdragen

Uit de analyse van het premievaststellingsproces maakt de Rekenkamer op dat in het hele proces maar beperkt rekening wordt gehouden met de hoogte van een eventuele rijksbijdrage. Op het moment van premieadvisering door de fondsbeheerders is de hoogte van een rijksbijdrage nog niet definitief vastgesteld. In de maanden daarna zijn er veelvuldig mutaties op de hoogte van rijksbijdragen, die niet altijd duidelijk onderbouwd zijn. In bijlage 5 is een overzicht gegeven van de mutaties rijksbijdragen zorg (begroting versus realisatie), rijksbijdragen sociale zekerheid zijn op een uitzondering na niet verstrekt¹. Ook in de afwegingen van de ministers bij de definitieve vaststelling van de premies in december speelt de hoogte van een eventuele rijksbijdrage geen zichtbare rol. Dit terwijl volgens de Rekenkamer de rijksbijdrage een geëigend instrument is om tot kostendekkendheid bij de fondsen te komen wanneer de premies lager dan kostendekkend vastgesteld worden. In het rapport Rijksbijdragen in zorg en sociale zekerheid² concludeerde de Rekenkamer reeds dat er onduidelijkheid bestaat over de formele en feitelijke doelen die worden nagestreefd met de rijksbijdragen.

5.4 Argumentatie

De Rekenkamer constateert dat de argumentatie van de ministers die ten grondslag ligt aan de afwijking van de door fondsbeheerders vastgestelde of geadviseerde premies niet expliciet gemaakt wordt op het moment van vaststelling in december. Inmiddels is enige verbetering op dit punt opgetreden: in de Sociale Nota en het Jaaroverzicht Zorg van 1999 geven de ministeries van SZW en VWS wel een verklaring voor een deel van de stijging van de premies die in 1999 optreedt. Deze stijging is voor een groot deel toe te schrijven aan de vermogensinhaal die in 1999 zal moeten plaatsvinden. Het beleid van de ministers van SZW en VWS is erop gericht om de vermogensposities van de fondsen ultimo het jaar 2000 geen tekorten meer te laten vertonen³.

5.5 Conclusies

De premies op basis van de gegevens uit de oktobernota's van de fondsbeheerders komen beter tegemoet aan het uitgangspunt van kostendekkendheid dan de premies die de ministers in december vaststellen. De minister zou zich op bedrijfseconomische gronden dus het

¹ Daarnaast wordt de Algemene Kinderbijslagwet geheel gefinancierd uit rijksbijdragen.

² Rijksbijdragen in zorg en sociale zekerheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 765, nrs. 1–2.

³ Sociale Nota en Jaaroverzicht Zorg 1999.

beste kunnen laten leiden door de oktobernota's van de fondsen. Deze actuele informatie wordt echter niet gebruikt voor de vaststelling van de premies in december door de minister: er wordt vaak gekozen voor de premie uit de Macro Economische Verkenning die in september verschijnt. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat deze beslissing wordt genomen op grond van overwegingen van andere aard, zoals koopkracht-overwegingen, werkgelegenheidsaspecten en macro-economisch beleid. De ministers van SZW en VWS beargumenteren hun keuzes echter niet en maken niet duidelijk waarom en in hoeverre zij afwijken van het beleidsuitgangspunt van kostendekkendheid van de premies. Ook het al dan niet toekennen van een rijksbijdrage wordt niet in verband gebracht met dit beleidsuitgangspunt.

Lijst van afkortingen

Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WW	Werkloosheidswet
ZFW	Ziekenfondswet

Tabel 3 en 4 geven een overzicht van de door de fondsbeheerders vastgestelde of geadviseerde premiepercentages, de premiepercentages uit de Macro Economische Verkenningen, de door de Rekenkamer bepaalde referentiepremie en de uiteindelijk door de minister vastgestelde premiepercentages in de onderzochte periode. Tabel 3 geeft een overzicht voor de sector sociale zekerheid.

Tabel 3 Overzicht geadviseerde en vastgestelde premies (%)

Premie	Jaar	1994	1995	1996	1997	1998
AOW-premie SVB (juni)		14,28	14,75	15,15	16,92	17,72
AOW-premie MEV (sept.)		14,25	14,55	15,40	15,40	16,50
AOW referentiepremie (okt.)		14,32	14,97	16,11	16,05	16,50
AOW-premie SZW (dec.)		14,25*	14,55	15,40	15,40	16,50
Anw-premie SVB (juni)		2,05	1,85	1,81	2,05	1,73
Anw-premie MEV (sept.)		1,85	1,80	1,70	1,65	1,40
Anw-referentiepremie (okt.)		1,82	1,78	1,86	1,58	1,44
Anw-premie SZW (dec.)		1,85	1,80	1,70	1,65	1,40
Awf-premie Lisv (juni)		3,95	5,00	4,00	4,85	10,77
Awf-premie MEV (sept.)		4,00**	4,40	4,53	4,30	10,60
Awf-referentiepremie (okt.)		4,38	5,02	4,65	5,01	9,89
Awf-premie SZW (nov.)		4,00	4,40	4,53	4,40	10,60
WAO-premie Lisv (juni)		10,30	8,90	8,20	8,96	***
WAO-premie MEV (sept.)		10,60	9,40	7,95	8,45	***
WAO-referentiepremie (okt.)		10,20	9,10	8,32	8,79	***
WAO-premie SZW (nov.)		10,60	9,40	7,95	8,45	***

Bron: juninota's SVB en Lisv 1993–1997; MEV 1993–1997; januarinota's SVB en Lisv 1994–1998.

* Per 1 juli 1994 is de AOW-premie voor de tweede helft van 1994, naar aanleiding van meevallers bij de premies volksverzekeringen, verlaagd naar 14,00%. Dit gebeurde na consultatie van de SVB.

** In de loop van het jaar is dit percentage gewijzigd naar 2,6% door de invoering van een rijksbijdrage.

*** Gezien de gewijzigde systematiek voor vaststelling van de WAO-premie voor dit jaar zijn deze gegevens niet meer opgenomen, omdat ze niet vergelijkbaar zijn met voorgaande jaren.

Tabel 4 geeft eenzelfde overzicht voor de sector zorg.

Tabel 4 Overzicht geadviseerde en vastgestelde premies zorgsector (%)

Premie	Jaar	1994	1995	1996	1997	1998
ZFW-premie ZFR (apr.)		6,75	6,90*	9,05**	7,25	6,90
ZFW-premie MEV (sept.)		6,35	5,90	7,00	6,90	6,80
ZFW referentiepremie (okt.)		6,67	8,96	7,28	7,30	6,95
ZFW-premie VWS (nov.)		6,35	8,35	7,00	6,90	6,80
AWBZ-premie ZFR (apr.)		8,35	8,65	6,65	9,05	9,25
AWBZ-premie MEV (sept.)		8,55	8,85	7,35	8,85	9,60
AWBZ referentiepremie (okt.)		8,81	9,00	7,28	8,57	9,61
AWBZ-premie VWS (nov.)		8,55	8,85	7,35	8,85	9,60

* In het premieadvies hield de ZFR geen rekening met de op handen zijnde stelselwijziging. Dit betekent dat niet geanticipeerd is op mogelijke ontwikkelingen in toekomstige jaren.

** Op basis van andere aannames adviseerde de ZFR daarnaast een premie van 9,15%.

Berekening referentieprij

De referentieprij voor jaar t is de prijs voor jaar t die de minister zou kunnen hebben vastgesteld als hij was uitgegaan van de ramingen bij gewijzigd beleid van de lasten jaar t, niet-prijebaten jaar t, prijeplichtig inkomen/loonsom jaar t en het vermogenssaldo jaar t-1 uit de oktobernota van de fondsen uit jaar t-1.

Eerst wordt op basis van de gegevens uit de oktobernota de (lasten)-dekkende prijs bepaald. Vervolgens wordt op basis van het vermogenssaldo jaar t-1, het prijeplichtig inkomen (PPI) jaar t en de periode die het fondsbestuur hanteert om het (negatieve of positieve) vermogenssaldo in te lopen, het opslag- (of kortings)percentage bepaald. Dit laatste percentage wordt opgeteld bij (of afgetrokken van) de lastendeckende prijs en zo resulteert de referentieprij.

- *Lastendeckende prijs*: (lasten – niet-prijebaten)/PPI (allen geraamd).
- *Opslag/korting voor inlopen/interen* in jaar t (S): met geraamd vermogenssaldo jaar t-1 (Dê) en inlooperperiode (T): $S = D_{t-1} / PPI * T$.

Ouderdomsfonds

Tabel 5 Vergelijking vastgestelde premie AOW met referentiepremie 1994–1997

	1994	1995	1996	1997
Inlooperperiode (jaren)	1	1	1	1
Referentiepremie in %	14,32	14,97	16,11	16,05
Premie minister in %	14,13*	14,55	15,40	15,40
Hoger/lager vastgesteld	– 0,20	– 0,42	– 0,71	– 0,65
Gerealiseerd vermogenssaldo in f mln. (premie minister)	594	– 666	– 413	– 831**
Effect hoger/lager vaststellen	lager overschot	hoger tekort	hoger tekort	hoger tekort

* Dit premiepercentage is een gemiddelde van de oorspronkelijk door de minister vastgestelde premie en de in de loop van het jaar aangepaste premie.

** Door de extra rijksbijdrage van f 2,1 miljard in de loop van 1997 werd het vermogen f 1269 miljoen.

Voor 1994 en 1995 stelde de minister de premies lager vast dan de referentiepremie. Voor die jaren zien we achtereenvolgens een lager overschot en een hoger vermogenstekort dan bij hantering van de referentiepremie.

De premies voor 1996 en 1997 zijn vooruitlopend op de premie-maximering reeds gemaximeerd. De referentiepremies voor 1996 en 1997 is aanzienlijk hoger dan de vastgestelde (gemaximeerde) premie. In verband met de maximering was een rijksbijdrage van f 345 miljoen verstrekt. In de loop van 1997 zijn extra rijksbijdragen van in totaal ruim f 2 miljard verschaft, naar aanleiding van in het Centraal Economisch Plan 1998 gesignaleerde tegenvallers bij het AOW-fonds, en een brief van 7 april 1997 van het SVB-bestuur. Zonder deze laatste niet van te voren begrote rijksbijdrage zou het vermogenssaldo voor 1997 negatief zijn gebleven (– f 800 miljoen).

Algemeen nabestaandenfonds

Tabel 6 Vergelijking vastgestelde premie Anw met referentiepremie 1994–1997

	1994	1995	1996	1997
Inlooperperiode (jaren)	1	1	1	1
Referentiepremie in %	1,82	1,78	1,86	1,58
Premie minister in %	1,85	1,80	1,70	1,65
Hoger/lager vastgesteld	0,03	0,02	– 0,16	0,07
Gerealiseerd vermogenssaldo in f mln. (premie minister)	203	57	– 542	– 824*
Effect hoger/lager vaststellen	hoger overschot	hoger overschot	hoger tekort	lager tekort

* Door de extra rijksbijdrage van f 1 miljard in de loop van 1997 werd het vermogen f 176 miljoen.

De minister stelde de premies voor de jaren 1994, 1995 en 1997 steeds hoger vast dan de referentiepremie. Wanneer naar de gerealiseerde vermogenssaldi wordt gekeken, blijkt dat de minister voor 1996 deze premie te laag heeft vastgesteld. Voor dat jaar zien we een relatief hoog vermogenstekort.

Algemeen werkloosheidsfonds

Tabel 7 Vergelijking vastgestelde premie Awf met referentiepremie 1994-1997

	1994	1995	1996	1997
Lastendeckende premie in %	4,04	4,51	4,07	4,28
Inlooperperiode (jaren)	2	3	3	3
Opslag voor inlopen	0,34	0,51	0,58	0,73
Referentiepremie in %	4,38	5,02	4,65	5,01
Premie minister in %	4,00	4,40	4,53	4,30
Hoger/lager vastgesteld	- 0,38	- 0,62	- 0,12	- 0,71
Gerealiseerd vermogenssaldo in f mln. (premie minister)	- 3 531	- 4 446	- 5 136	- 4 630
Effect hoger/lager vaststellen	hoger tekort	hoger tekort	hoger tekort	hoger tekort

Het Algemeen werkloosheidsfonds kent over de gehele periode 1994 tot en met 1997 een aanzienlijk vermogenstekort. Toch heeft de minister de premie voor die jaren steeds lager vastgesteld dan de referentiepremie, en voor de jaren 1994 en 1995 zelfs lager dan de lastendeckende premie.

Arbeidsongeschiktheidsfonds

Tabel 8 Vergelijking vastgestelde premie Aof met referentiepremie 1994-1997

	1994	1995	1996	1997
Lastendeckende premie in %	10,37	9,37	8,53	8,39
Inlooperperiode (jaren)	2	2	2	2
Opslag voor inlopen	- 0,17	- 0,28	- 0,21	0,40
Referentiepremie in %	10,20	9,10	8,32	8,79
Premie minister in %	10,60	9,40	7,95	8,45
Hoger/lager vastgesteld	0,40	0,30	- 0,37	- 0,34
Gerealiseerd vermogenssaldo in f mln. (premie minister)	425	207	- 736	- 955
Effect hoger/lager vaststellen	hoger overschot	hoger overschot	hoger tekort	hoger tekort

Uit het overzicht blijkt dat voor 1994 en 1995 de door de minister vastgestelde premie hoger was dan de referentiepremie. In beide jaren is het vermogenoverschot hoger dan bij hantering van de referentiepremie. Voor 1996 en 1997 stelde hij de premie lager vast dan de referentiepremie. In deze jaren is het vermogenstekort hoger dan bij hantering van de referentiepremie.

Algemene Kas

Tabel 9 Vergelijking vastgestelde premie ZFW met referentiepremie 1994-1997

	1994	1995	1996	1997
Lastendeckende premie in %	6,45	8,50	6,80	6,85
Inlooperperiode (jaren)	4	5	3	2
Opslag voor inlopen	0,22	0,46	0,48	0,45
Referentiepremie in %	6,67	8,96	7,28	7,30
Premie minister in %	6,35	8,35	7,00	6,90
Hoger/lager vastgesteld	- 0,32	- 0,61	- 0,28	- 0,40
Gerealiseerd vermogenssaldo in f mln. (premie minister)	- 2 657	- 2 668	- 2 283	- 2 920
Effect hoger/lager vaststellen	hoger tekort	hoger tekort	hoger tekort	hoger tekort

De minister heeft voor de jaren 1994 tot en met 1997 een lagere premie vastgesteld dan de referentiepremie. De gerealiseerde vermogenstekorten zijn dan ook aanmerkelijk groter dan zouden zijn ontstaan bij hantering van de oktoberpremie.

Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten

Tabel 10 Vergelijking vastgestelde premie AWBZ met referentiepremie 1994–1997

	1994	1995	1996	1997
Lastendeckende premie in %	8,61	8,96	7,05	8,45
Inlooperperiode (jaren)	3	3	3	3
Opslag voor inlopen	0,20	0,04	0,23	0,12
Referentiepremie in %	8,81	9,00	7,28	8,57
Premie minister in %	8,55	8,85	7,35	8,85
Hoger/lager vastgesteld	– 0,26	– 0,15	0,07	0,28
Gerealiseerd vermogenssaldo in f mln. (premie minister)	– 421	– 1 603	– 2 609	– 1 253
Effect hoger/lager vaststellen	hoger tekort	hoger tekort	lager tekort	lager tekort

Voor de jaren 1994 en 1995 is de premie AWBZ lager vastgesteld dan de referentiepremie. Voor die jaren zien we een hoger vermogenstekort dan bij hantering van de referentiepremie.

Voor 1996 en 1997 is de door de minister vastgestelde premie hoger dan de referentiepremie. Dit correspondeert met een lager vermogenstekort dan bij hantering van de referentiepremie.

Rijksbijdragen

In de volgende tabel zijn de begrote en gerealiseerde rijksbijdragen opgenomen voor de jaren 1994 tot en met 1997.

Tabel 11 Begrote en gerealiseerde rijksbijdragen AWBZ en ZFW (in miljoenen guldens)

		1994	1995	1996	1997
ZFW	Begroting	2 549	4 654	5 535	5 962
	Realisatie	2 874	4 673	5 598	6 119
AWBZ	Begroting	718	419	122	42
	Realisatie	569	369	122	234

Bron: Begrotingen Ministerie van VWS en Jaaroverzicht 1997, financiële statistieken ZFW en AWBZ, Ziekenfondsraad.