



## Uitgaven premiesectoren

Versie 0.4

Datum 30-3-2017  
Status Definitief



## **Inhoudsopgave**

### **Samenvatting—5**

#### **1 Inleiding—7**

#### **2 Financieel beleid—9**

- 2.1 Uitgavenkader—9
- 2.2 Begrotingsgefinancierde uitgaven—10
- 2.3 Premiegefinancierde uitgaven—10

#### **3 Budgettair Kader Zorg—12**

- 3.1 Inleiding—12
- 3.2 Zorgverzekeringswet—12
- 3.3 Wet langdurige zorg—13

#### **4 Uitgavenkader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt—15**

- 4.1 Inleiding—15
- 4.2 Sociale fondsen—15
- 4.3 Uitgaven sociale zekerheid—16

#### **5 Taken en bevoegdheden parlement en Algemene Rekenkamer—18**

- 5.1 Taken en bevoegdheden parlement—18
- 5.2 Taken en bevoegdheden Algemene Rekenkamer—19

#### **6 Conclusies—21**

- 6.1 Budgetrecht—21
- 6.2 Controlemogelijkheden—22
- 6.3 Informatievoorziening—23

#### **Bijlage 1 Motie Vermue—25**

#### **Bijlage 2 Taken rechten Staten-Generaal algemeen—26**

#### **Bijlage 3 Toezicht NZa op Zvw en Wlz—28**



## Samenvatting

De motie-Vermue verzoekt het kabinet te onderzoeken hoe het budgetrecht van het parlement versterkt kan worden. Ook moet het kabinet onderzoeken hoe de Tweede Kamer de uitgaven in premiegefinancierde sectoren beter kan controleren op rechtmatigheid en doelmatigheid.

Het parlement heeft budgetrecht over de begrotingsgefinancierde uitgaven. Dit zijn uitgaven die rechtstreeks ten laste van de begroting worden gedaan. De Comptabiliteitswet (CW) moet waarborgen dat het kabinet de begrotingsmiddelen rechtmatig en doelmatig besteedt.

De financiering van de collectieve uitgaven verloopt bij de sectoren zorg en sociale zekerheid en arbeidsmarkt voornamelijk via sociale fondsen, die gevuld worden met premies. Deze middelen gaan rechtstreeks naar de fondsen dan wel rechtstreeks naar de zorgverzekeraar. Daarmee ligt de bestemming van deze middelen al vast voordat de premies zijn geïnd. De premiegefinancierde uitgaven worden primair beheerst door de vormgeving van de betreffende regelingen en het merendeel kent een verzekeringskarakter. De aanspraken uit deze wetgeving hebben het karakter van een openeinderegeling. De ministers van VWS en SZW zijn systeemverantwoordelijk voor de sectoren zorg respectievelijk sociale zekerheid. Dit betekent dat zij de (wettelijke) kaders opstellen en handhaven waarbinnen het stelsel functioneert. De Algemene Rekenkamer heeft een eigenstandige grondwettelijke bevoegdheid om onderzoek ten doen naar de uitgaven en inkomsten van het Rijk. Ten aanzien van de uitgaven voor sociale zekerheid en zorg sluit deze bevoegdheid aan op de bevoegdheden die de ministers van SZW en VWS hebben.

### **Conclusie budgetrecht**

Het parlement heeft geen budgetrecht over de premiegefinancierde uitgaven. De aard en hoogte van de uitgaven in de zorg en sociale zekerheid worden vooral bepaald door materiële wetten waarop de aanspraken op het terrein van zorg en sociale zekerheid zijn gebaseerd. Het maximeren van de aanspraken via de rijksbegroting houdt het recht op deze aanspraken niet tegen. Het onder het budgetrecht brengen van de premiegefinancierde uitgaven heeft dus geen meerwaarde uit het oogpunt van kostenbeheersing. Het parlement kan invloed uitoefenen op de aard en hoogte van de premiegefinancierde uitgaven door de onderliggende wetgeving te wijzigen.

Het onder het budgetrecht brengen van de uitgaven zorgsector zou bovendien gepaard moeten gaan met een grote stelselwijzing in de zorg.

Wanneer de sociale zekerheid volledig uit de begrotingsmiddelen zou worden gefinancierd, zou de verzekeringsgedachte uit de fondsensystematiek worden los gelaten. Dit betekent een ingreep in de huidige systematiek en een verandering in de rol van de sociale partners.

### **Conclusie controlemogelijkheden**

De Algemene Rekenkamer heeft een eigenstandige grondwettelijke bevoegdheid om onderzoek ten doen naar de uitgaven en inkomsten van het Rijk. Ten aanzien van de uitgaven voor zorg en sociale zekerheid sluit deze bevoegdheid aan op de bevoegdheden die de ministers van SZW en VWS hebben.

Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer de opzet en werking van het zorgstelsel en het stelsel van sociale zekerheid kan controleren. Voor het private deel van het zorgverzekeringsstelsel geldt dat de taken van de Algemene Rekenkamer beperkt zijn. De Algemene Rekenkamer kan geen onderzoek verrichten naar de wijze

waarop zorgverzekeraars de zorgpremies of de vereveningsbijdrage aanwenden. Dit heeft te maken met de wijze waarop het zorgverzekeringsstelsel is ingericht. Via jaarlijkse rapportages van de toezichthouders wordt de Kamer geïnformeerd over de recht- en doelmatigheid van de premiegefinancierde uitgaven. Daarnaast geeft het kabinet inzicht in de premiegefinancierde uitgaven zorg en sociale zekerheid door deze integraal op te nemen in de (supplettoire) begrotingen en jaarverslagen van de ministeries van VWS en SZW. De financiële effecten van de beleidswijzigingen worden in deze stukken toegelicht. Budgettaire nota's zoals de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk verstrekken bovendien informatie over de ontwikkeling van de uitgavenkaders. Het parlement heeft het recht om vragen te stellen ten aanzien van de uitgaven. Het kabinet werkt aan verder verbeteren van de informatievoorziening door het formuleren van SMARTere beleidsdoelstellingen, betere transparantie en tijdigheid van de informatie en de ontwikkeling van een zorgplatform.

## 1 Inleiding

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016<sup>1</sup> in het najaar van 2016 heeft de Tweede Kamer de motie Vermue<sup>2</sup> aangenomen. Deze motie verzoekt het kabinet te onderzoeken hoe het budgetrecht van het parlement versterkt kan worden. Daarnaast vraagt de motie om te onderzoeken hoe de Tweede Kamer de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven in de premiegefinancierde sectoren beter kan controleren.

Het ministerie van Financiën heeft het gevraagde onderzoek uitgevoerd in nauwe samenwerking met de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dit rapport beschrijft de uitkomsten ervan en bestaat uit zes hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk gaat hoofdstuk 2 in op de kenmerken van premiegefinancierde uitgaven. Vervolgens beschrijven hoofdstuk 3 en 4 de premiegefinancierde sectoren. Hoofdstuk 5 zet de taken en rechten op dit terrein uiteen van het parlement en de Algemene Rekenkamer. Het laatste hoofdstuk schetst de conclusies.

### *Voorgeschiedenis*

In de afgelopen jaren zijn op verschillende momenten discussies gevoerd over de mogelijkheden van het versterken van het budgetrecht en het onder de Comptabiliteitswet brengen van de premiegefinancierde uitgaven. Voorbeelden daarvan zijn de motie Schouten<sup>3</sup> bij de Najaarsnota 2012 en de gesprekken die de commissie Rijksuitgaven van de Tweede Kamer heeft gevoerd over de Hoofdlijnennotitie Modernisering Comptabiliteitswet, het zogenoemde Rondetafelgesprek<sup>4</sup>.

Naar aanleiding van de motie Schouten heeft het kabinet een brief naar de Tweede Kamer gestuurd<sup>5</sup>. Uit deze brief blijkt dat het kabinet in 2013 geen aanleiding zag om de positie van de premiegefinancierde zorguitgaven te wijzigen. Het parlement heeft weliswaar geen budgetrecht op premiegefinancierde uitgaven, maar kan invloed uitoefenen op de aard en de hoogte hiervan door de onderliggende wet- of regelgeving te wijzigen.

Tijdens het Rondetafelgesprek van 11 november 2013 hebben enkele deskundigen hun visie gegeven op de vraag of de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid volledig onder het budgetrecht van de Kamer dienen te worden geplaatst<sup>6</sup>. In dit overleg presenteerde één deskundige zich als een voorstander van het onder budgetrecht brengen van de premiegefinancierde uitgaven. Volgens de overige deskundigen draagt het onder het budgetrecht brengen van zorguitgaven en uitgaven sociale zekerheid niet bij aan een betere beheersing van de uitgaven.

Ten slotte vindt de Algemene Rekenkamer, gegeven de nauwe samenhang tussen de premies en de begrotingsuitgaven in zowel de zorgsector als de sector sociale zekerheid en het belang voor de informatiepositie en het budgetrecht van het

1 Kamerstukken II 2015/16, 34426

2 Kamerstukken II 2016/17, 34426, nr. 19

3 Kamerstukken II 2012/13, 33480 nr. 15

4 Kamerstukken II 2013/14, 33670 nr. 8

5 Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33670 nr. 1

6 Kamerstukken II 2013/14, 33670 nr. 8

parlement, een nadere bezinning op de manier waarop de begroting, controle en verantwoording ten aanzien van de premiemiddelen is ingericht raadzaam<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2016/17, 33670, nr. 2 en 34426, nr. 27.



## 2 Financieel beleid

De begrotingsregels zijn de budgettaire spelregels waaraan het kabinet zich aan het begin van een kabinetsperiode committeert om een verantwoord financieel beleid te kunnen voeren. Het doel van de begrotingsregels is een doelmatige allocatie van de overheidsuitgaven en beheersing van de overheidsfinanciën.

### 2.1 Uitgavenkader

Het kabinet gebruikt sinds 1994 het trendmatig begrotingsbeleid. Een belangrijk onderdeel hiervan is de beheersing van de overheidsuitgaven via het zogenoemde uitgavenkader. Dit zijn jaarlijkse uitgavenplafonds voor de hele kabinetsperiode. Het uitgavenkader bestaat uit drie dekkaders: één voor de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid, één voor de zorg en één kader voor de uitgaven rijksbegroting (rijksbegroting in enge zin). Hoewel de premiegefinancierde uitgaven in de sociale zekerheid en de zorg wel tot de collectieve uitgaven behoren, vallen ze niet onder de rijksbegroting.

<b>Tabel 2.1 Uitgavenkader (bedragen in miljarden euro)<sup>8</sup></b>			
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Rijksbegroting in enge zin</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	105,9	106,3	108,1
<b>Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	76,3	77,4	77,6
<b>Budgettair Kader Zorg</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	65,7	67,9	70,0
<b>Totaal uitgavenkader</b>			
Uitgavenkader (in lopende prijzen)	248,0	251,6	255,6

De belangrijkste uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid zijn:

- Er geldt een scheiding tussen inkomsten en uitgaven.
- Voor de uitgaven geldt een onderscheid in drie sectoren: rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ).
- Voor elke sector wordt een reëel uitgavenkader vastgesteld.
- Elke sector behoort eventuele overschrijdingen binnen het desbetreffende uitgavenkader te compenseren.
- Voor de inkomsten wordt een reëel inkomstenkader vastgesteld en wordt uitgegaan van automatische stabilisatie. Concreet betekent dit dat een meevaller bij de inkomsten niet wordt gebruikt voor extra uitgaven. Andersom hoeft er niet direct bezuinigd te worden op de uitgaven wanneer er sprake is van een tegenvaller aan de inkomstenkant.

Daarnaast geldt dat overschrijdingen specifiek worden gecompenseerd. Dit betekent dat compensatie in de betrokken regeling of elders op de betrokken begroting binnen de sector RBG-eng of binnen elk van de twee andere sectoren (BKZ en SZA) gevonden moet worden. De bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waar de overschrijding zich voordoet, doet in dezelfde budgettaire brief of begroting voorstellen voor specifieke compensatie. Een saldo van tegenvallers boven meevallers op een begroting of binnen een

budgetdisciplinesector dient specifiek te worden gecompenseerd via ombuigingen<sup>9</sup>. Hierdoor wordt de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën vergroot.

## **2.2 Begrotingsgefinancierde uitgaven**

De rijksbegroting wordt in eerste instantie gefinancierd uit de belastingen. Belastingen worden als algemene middelen aangemerkt, omdat de belastinginkomsten niet direct gekoppeld zijn aan specifieke bestemmingen. De besteding van deze middelen loopt via de begrotingen van de diverse ministers. Uitgaven die rechtstreeks ten laste van de begroting worden gedaan worden 'begrotingsgefinancierde uitgaven' genoemd. De Comptabiliteitswet (CW) moet waarborgen dat het kabinet de begrotingsmiddelen rechtmatig en doelmatig besteedt. Op de begrotingsgefinancierde uitgaven is het budgetrecht van het parlement onverkort van toepassing.

## **2.3 Premiegefinancierde uitgaven**

De financiering van de collectieve uitgaven verloopt bij de sectoren zorg en sociale zekerheid en arbeidsmarkt voornamelijk via sociale fondsen, die gevuld worden met premies. Slechts een deel van de financiering van de fondsen loopt via een rijksbijdrage ten laste van de rijksbegroting. Deze rijksbijdragen zijn in de begroting van het ministerie van VWS respectievelijk het ministerie van SZW opgenomen en vallen daarmee onder de werking van de Comptabiliteitswet.

Het eigen en aparte karakter van de premiesectoren, als sectoren die los staan van de rijksbegroting, is deels historisch verklaarbaar<sup>10</sup>. In de naoorlogse verzorgingsstaat speelden sociale partners een grote rol. De overheid zorgde voor regelgeving, terwijl de uitvoering veelal in handen was van instellingen als de bedrijfsverenigingen, de Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad. Het zorg- en sociale zekerheidsstelsel zijn in de jaren negentig ingrijpend veranderd. De bedrijfsverenigingen werden uiteindelijk omgevormd tot de uitvoeringsorganisatie UWV, waarop de minister van SZW toezicht houdt. Ook in de zorgsector werden bestaande uitvoeringsorganen zoals de Ziekenfondsraad, waarin sociale partners en belangengroepen een belangrijke rol speelden, opgeheven en werd het toezicht dichter bij de minister van VWS geplaatst.

De premiemiddelen financieren specifieke fondsen waarmee het kabinet sociale uitkeringen verstrekt of zorguitgaven worden verricht. Deze middelen gaan rechtstreeks naar de fondsen dan wel rechtstreeks naar de zorgverzekeraar. Daarmee ligt de bestemming van deze middelen al vast voordat de premies zijn geïnd. Daarom heten premiemiddelen ook wel bestemmingsheffingen. De premiegefinancierde uitgaven worden primair beheerst door de vormgeving van de betreffende regelingen en het merendeel kent een verzekeringskarakter. De aanspraken uit deze wetgeving hebben het karakter van een openeinderegeling.

Het parlement heeft geen budgetrecht ten aanzien van de premiegefinancierde uitgaven. Dit betekent dat er geen voorafgaande instemming nodig is van het parlement voor het doen van de uitgaven. Het parlement kan de premiegefinancierde uitgaven aanpassen door de onderliggende wet- of regelgeving wijzigen en bepaalt zo in belangrijke mate mede de hoogte van de premiegefinancierde uitgaven.

<sup>9</sup> Bijlage bij de Budgettaire startnota van het Kabinet-Rutte II van 30 november 2012, Kamerstukken II 2012/13, 33400, nr. 18, bijlage 1.

<sup>10</sup> Algemene Rekenkamer. Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33670, nr. 3 Factsheet nummer 3.

Door het verzekeringskarakter van de collectieve voorzieningen in de zorg en sociale zekerheid zijn de uitgavenkaders niet bindend zoals voor een begrotingswet wel geldt. Een overschrijding kan dus niet worden voorkomen door aan het einde van het jaar ziekenhuisoperaties niet uit te voeren of geen uitkeringen te verstrekken. De begrotingsregels schrijven wel voor dat de verantwoordelijke minister op andere uitgaven bezuinigt zodat de uitgaven het vooraf afgesproken maximum niet overstijgt en daarmee binnen de kaders blijven.

De ministers van VWS en SZW zijn verantwoordelijk voor het functioneren van de sectoren zorg respectievelijk sociale zekerheid als geheel. Dit betekent dat zij de (wettelijke) kaders waarbinnen het stelsel functioneert opstellen en handhaven. De Algemene Rekenkamer heeft een eigenstandige grondwettelijke bevoegdheid om onderzoek ten doen naar de uitgaven en inkomsten van het Rijk. Ten aanzien van de uitgaven voor zorg en sociale zekerheid sluit deze bevoegdheid aan op de bevoegdheden die de ministers van SZW en VWS hebben.

## 3 Budgettair Kader Zorg

### 3.1 Inleiding

Het Budgettair Kader Zorg (BKZ) bestaat uit alle uitgaven die op basis van de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz) worden gemaakt. Circa tien procent van het BKZ zijn begrotingsgefinancierde uitgaven, de rest is premiegefinancierd. De begrotingsgefinancierde uitgaven vallen onder het budgetrecht van het parlement. Een deel daarvan loopt via de VWS-begroting. Het betreft de uitgaven voor zorg, welzijn en jeugdzorg op Caribisch Nederland, een deel van de uitgaven aan de zorgopleidingen en de subsidieregeling abortusklinieken. Daarnaast zijn er BKZ-uitgaven die via andere begrotingshoofdstukken beschikbaar komen. Zo ontvangen gemeenten vanuit het gemeentefonds geld voor de maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg.

### 3.2 Zorgverzekeringswet

De minister van VWS is verantwoordelijk voor de werking van het stelsel voor curatieve zorg en voor de beheersing van de collectieve zorguitgaven. Dit omvat het stellen van eisen aan de kwaliteit van zorg en het opstellen en handhaven van de wettelijke kaders waarbinnen het zorgstelsel functioneert. Het wettelijk kader wordt gevormd door de Zorgverzekeringswet, de Wet marktordening gezondheidszorg, de Wet bijzondere medische verrichtingen, de Wet geneesmiddelenprijzen, de Wet Toelating zorginstellingen en de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg. De minister kan sturen op de zorguitgaven via de samenstelling van het verplicht verzekerde pakket oftewel het basispakket, de (maximale) hoogte van tarieven in sectoren zonder vrije prijsvorming, door het maken van afspraken met de zorgsector zoals de Hoofdlijnakkoorden en het stimuleren van gepast zorggebruik<sup>11</sup>.

Met de Zvw is gekozen voor een privaat stelsel met publieke waarborgen. Private zorgaanbieders leveren curatieve zorg en de uitgaven die daarmee gemoeid zijn vloeien voort uit de aanspraken die zijn vastgelegd in de Zvw. Het overgrote deel van de zorguitgaven loopt via zorgverzekeraars. Een beperkt deel van de zorguitgaven wordt aan zorgaanbieders betaald door het Zorgverzekeringsfonds (Zvf). Dit betreft vooral de beschikbaarheidsbijdrage. Dit zijn zorgprestaties waarvoor het niet mogelijk en/of wenselijk is de kosten aan verzekerden toe te rekenen, zoals de kosten van opleidingen en de zogenaamde academische component (financiering van topreferente zorg en het daarbij behorende onderzoek). Daarnaast betreft het enkele kleinere onderdelen zoals brandwondenzorg, traumazorg, spoedeisende zorg en een deel van de kapitaallasten. Naast de beschikbaarheidsbijdrage betaalt het Zvf ook een deel van de grensoverschrijdende zorg.

De zorgverzekeraar is volledig vrij in het doen van uitgaven mits aan de zorgplicht wordt voldaan. Dit betekent dat hij ervoor moet zorgen dat zijn verzekerden zorg of een vergoeding van zorg krijgen als zij daar recht op hebben. Hoe de zorgverzekeraar de zorgplicht invult, mag hij zelf bepalen. Zorgverzekeraars kunnen zo concurreren op de uitgaven en dat stimuleert de doelmatigheid en kostenbeheersing.

De zorgverzekeraars ontvangen van hun verzekerden een nominale premie, het eigen risico en eigen bijdragen. Daarnaast ontvangt elke zorgverzekeraar een vereveningsbijdrage uit het Zvf. De samenstelling van de verzekerdenpopulatie is bepalend voor de hoogte hiervan. Deze systematiek zorgt voor een gelijk speelveld

<sup>11</sup> Begroting VWS 2017, Hoofdstuk 3 Uitgaven Budgettair kader Zorg

voor alle zorgverzekeraars. Ook ontvangen zorgverzekeraars uit het Zvf een vergoeding voor de kosten van verzekerde kinderen. Uit de hiervoor genoemde inkomsten moeten zorgverzekeraars ook hun beheerskosten dekken. Verder dienen zij reserves op te bouwen om zeker te stellen dat zij altijd aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

Het Zvf ontvangt ter financiering van zijn uitgaven de inkomensafhankelijke bijdrage en de rijksbijdrage 18-. De rijksbijdrage 18- maakt het mogelijk dat bij kinderen geen nominale premie in rekening hoeft te worden gebracht. De rijksbijdrage 18- wordt gedekt uit de belastinginkomsten en staat vermeld op de begroting van VWS. Vanuit het Zvf worden zorgverzekeraars gedeeltelijk gecompenseerd voor kosten van wanbetaling en wordt tevens de compensatie eigen bijdrage ggz betaald. In de Zvw is geregeld dat het Zvf niet structureel mag werken met tekorten of overschotten.

Uiteindelijk worden alle zorguitgaven betaald door burgers en bedrijven via de nominale premie, de inkomensafhankelijke bijdrage, eigen betalingen en belastingen. In de Zvw is vastgelegd dat evenveel inkomsten worden gegenereerd via de inkomensafhankelijke bijdrage als via de nominale premie, de eigen betalingen en de rijksbijdrage samen (de 50/50-verdeling)<sup>12</sup>.

De overheid betaalt zorgtoeslag aan huishoudens met lage- en middeninkomens ter gedeeltelijke compensatie van de nominale premie en het eigen risico. De zorgtoeslag wordt gedekt uit belastinginkomsten en staat vermeld op de begroting van VWS. De zorgtoeslag waarborgt dat geen enkel huishouden een groter deel van zijn inkomen aan ziektekostenpremie hoeft te betalen dan wat volgens de Wet op de zorgtoeslag als aanvaardbaar wordt berekend. De lasten die daar boven uit stijgen komen in aanmerking voor compensatie via de zorgtoeslag. Het aanvaardbare deel van het inkomen is in de wet vastgelegd in percentages.

### **3.3 Wet langdurige zorg**

De minister van VWS is verantwoordelijk voor het stelsel van langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning. Voor mensen met een blijvende behoefte aan permanent toezicht en die 24 uur per dag zorg in de nabijheid nodig hebben, is zorg vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz) beschikbaar. Het stelsel voor langdurige zorg is een publiek stelsel. De financiering van de Wet langdurige zorg vindt plaats vanuit het Fonds langdurige zorg. De minister van VWS stelt voor ieder kalenderjaar het bedrag vast dat in dat kalenderjaar beschikbaar is voor de op grond van de Wlz verzekerde zorg. De Tweede Kamer wordt hierover geïnformeerd.

Zorgkantoren zorgen voor de inkoop van langdurige zorg bij zorgaanbieders, voeren de administratie en controleren de uitgaven. Alleen persoonsgebonden budgetten (pgb) vormen op de regel de uitzondering; de Sociale Verzekeringsbank (SVB) verstrekt die budgetten, waarmee de ontvangers zelf zorg kunnen inkopen.

De zorgkantoren zijn zelfstandig werkende kantoren die nauw gelieerd zijn aan de grootste zorgverzekeraar ter plekke. Ze zijn ervoor verantwoordelijk dat alle cliënten in hun regio de langdurige zorg krijgen waar ze recht op hebben. De NZa stelt maximumtarieven voor de zorg vast. De zorgkantoren onderhandelen met zorgaanbieders over de hoogte van de tarieven. De zorgkantoren ontvangen hun

<sup>12</sup> Artikel 45 lid 4 Zorgverzekeringswet

geld uit het Fonds langdurige zorg. Over de uitvoering van de Wlz leggen de zorgkantoren jaarlijks verantwoording af aan de NZa<sup>13</sup>.

Het Fonds langdurige zorg (Flz) ontvangt ter financiering van zijn uitgaven de Wlz-premie en de eigen bijdrage Wlz. De Wlz-premie wordt geheven als percentage over het inkomen. Het Flz ontvangt daarnaast van het ministerie van VWS een "Bijdrage in de kosten van kortingen" (BIKK). Via deze bijdrage wordt het fonds gecompenseerd voor het drukkend effect op de Wlz-premies, dat uitgaat van de belastingherziening 2001.

13 Zie ook bijlage 3.

## 4 Uitgavenkader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt

### 4.1 Inleiding

De sociale zekerheid is een breed begrip. Het omvat de AOW, maar ook de kinderbijslag. En de WW maar ook het zwangerschaps- en bevallingsverlof. Het stelsel van sociale zekerheid is een publiekrechtelijk stelsel. Dit betekent dat de regelingen in wetgeving zijn neergelegd en een daarin omschreven doelgroep kennen waarop het stelsel van regelingen of afzonderlijke regeling van toepassing zijn.

### 4.2 Sociale fondsen

De minister van SZW is binnen het kabinet verantwoordelijk voor het uitgavenkader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA). Het SZA-kader bevat zowel begrotingsgefinancierde als premiegefinancierde uitgaven. Zo betaalt het kabinet de kinderopvangtoeslag en de uitkeringen vanuit de Participatiewet uit belastinginkomsten en zijn daarmee begrotingsgefinancierde uitgaven. Het kabinet financiert de AOW en de WW-uitkeringen met premieopbrengsten via sociale fondsen.

Premie	Fonds	Uitgaven	Wie betaald
AOW	Ouderdomsfonds	AOW	Werknemer
Anw	Nabestaandenfonds	Anw	Werknemer
Sfn	Sectorfondsen (gedifferentieerde premie)	WW, ZW, WGA	Werkgever
AWf	Algemeen Werkloosheidsfonds	WW, ZW, re-integratie	Werkgever
Ufo	Uitvoeringsfonds voor de overheid	ZW, WAZO, WGA overheid	Werkgever
Sfn / Ufo	Uniforme opslag kinderopvang (op premie Aof)	Kinderopvang	Werkgever
Aof	Arbeidsongeschiktheidsfonds	WAO, WIA, WAZ, WAZO	Werkgever
Whk	Werkhervattingskas (gedifferentieerde premie)	WGA	Werkgever

Jaarlijks stelt de minister van SZW de premiepercentages volks- en werknemersverzekeringen vast in een ministeriele regeling, die in de Staatscourant wordt gepubliceerd<sup>15</sup>. Als de premie-inkomsten hoger uitvallen dan de premie-uitgaven, dan ontstaat er een overschot in een fonds. De premiemiddelen hebben immers al een bestemming. In het tegenovergestelde geval ontstaat er een tekort. Eventuele tekorten in de sociale fondsen vult het kabinet aan met belastingopbrengsten en dus met begrotingsgefinancierd geld. De fondsen zijn ooit ontstaan vanuit de gedachte dat een premie geïnd wordt voor een specifieke regeling. De AOW-premie wordt bijvoorbeeld alleen ingezet voor bekostiging van de AOW en kan niet worden ingezet om andere regelingen te financieren. Dit is wezenlijk anders dan de andere inkomsten van het Rijk. Belastinginkomsten zijn

14 Begroting SZW 2017, bijlage 2 Sociale fondsen SZW

15 Zie bijvoorbeeld: [Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 24 november 2015, 2015-0000292026, tot vaststelling van de premiepercentages en het maximumpremieloon werknemers- en volksverzekeringen en de opslag kinderopvangtoeslag voor 2016](#)

immers wel vrij besteedbaar aan meerdere doelen. Dit maakt ook dat het onderscheid tussen premiemiddelen en begrotingsmiddelen niet slechts fictief is.

Een deel van de sociale zekerheid kent lastendekkende premieheffingen. Bijvoorbeeld de sectorfondsen en de Werkhervattingskas. Werkgevers worden binnen deze lastendekkende premies via gedifferentieerde premies geprikkeld om de uitgaven laag te houden. Daarnaast maken de premies een hybride systeem met marktwerking mogelijk: werkgevers kunnen kiezen tussen verzekeringen bij het UWV met publiek geregelde premiefinanciering enerzijds en eigenrisicodragen met de mogelijkheid van private verzekering anderzijds. Als de publieke verzekering gefinancierd zou worden uit belastinginkomsten en dus via de rijksbegroting is er geen prikkel om te kiezen voor eigenrisicodragen, waarin de lasten wel op de schouders van de betrokken werkgever drukken.

Bovendien hangt het systeem van loondoorbetaling<sup>16</sup> bij ziekte tijdens dienstbetrekking samen met premieheffing. Nu geldt dat een zieke werknemer recht heeft op loondoorbetaling. Als de dienstbetrekking eindigt tijdens ziekte, is er recht op ziekgeld dat wordt betaald uit publieke premies. Indien werkgevers bij beëindigen van de dienstbetrekking geen premie meer hoeven te betalen voor het ziekgeld na einde dienstbetrekking maar in geval van voortduren van de dienstbetrekking wel loon moeten doorbetalen, zal er een prikkel ontstaan om de dienstbetrekking te laten eindigen bij ziekte. De in het systeem van financiering van ziekte en arbeidsongeschiktheid opgenomen prikkels tot beperking van het beroep op loon of uitkering en dus tot het voorkomen en tot verkorting van de duur van het verzuim zouden geheel verloren gaan.

### **4.3 Uitgaven sociale zekerheid**

Het SZA-kader bevat zowel regelingen die begrotingsgefinancierd zijn als regelingen die premiegefinancierd zijn. In de SZA-kaderbijlage van de begroting en het jaarverslag van SZW wordt de opbouw van het SZA-kader verder toegelicht. De begrotingsgefinancierde uitgaven worden uit de belastinginkomsten betaald. De premiegefinancierde uitgaven worden vanuit de sociale fondsen gedaan.

In een aantal gevallen acht de overheid premieheffing niet wenselijk, bijvoorbeeld om een evenwichtige koopkrachtontwikkeling te realiseren. Ook zijn er situaties waarin de sociale fondsen begrotingsgefinancierde regelingen uitvoeren. De sociale fondsen worden in dat geval via rijksbijdragen voorzien van voldoende financiering. De minister van SZW bepaalt de hoogte van de rijksbijdragen aan de desbetreffende sociale fondsen<sup>17</sup>. Een voorbeeld hiervan is de rijksbijdrage kraamverlof. De uitbreiding van het kraamverlof voor partners zal door het UWV worden uitbetaald. De uitbreiding wordt echter gefinancierd uit algemene middelen en wordt daarom via een rijksbijdrage in het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof) gestort. De grootste rijksbijdrage is aan het ouderdomsfonds (AOW). Deze rijksbijdrage is ingesteld omdat de premieopbrengsten niet voldoende zijn om de uitgaven te dekken. Dat komt doordat het parlement besloten heeft de AOW-premie te maximeren.

In artikel 12 van de begroting van SZW wordt aangegeven bij welke onderwerpen het Rijk bijdraagt, al dan niet in aanvulling op de premie-inkomsten.

<sup>16</sup> Loonbetalingsplicht: De werknemer heeft geen recht op loon als hij geen arbeid verricht, tenzij het niet verrichten van de arbeid een oorzaak heeft die in redelijkheid voor rekening van de werkgever dient te komen. Bijv. ziekte.

<sup>17</sup> Begroting SZW 2017, artikel 12.



In 2017 betreft dit:

- Rijksbijdrage in de kosten van heffingskortingen bij AOW
- Rijksbijdrage vermogenstekort Ouderdomsfonds
- Rijksbijdrage tegemoetkoming arbeidsongeschikten
- Tegemoetkoming Anw-gerechtigden
- Rijksbijdrage zwangere zelfstandigen
- Rijksbijdrage kraamverlof.

## 5 Taken en bevoegdheden parlement en Algemene Rekenkamer

### 5.1 Taken en bevoegdheden parlement

Het parlement heeft een controlerende en wetgevende rol. Enerzijds controleert het parlement het beleid van het kabinet en anderzijds gaat een wet gaat pas in als de Tweede en Eerste Kamer het wetsvoorstel hebben aangenomen<sup>18</sup>.

Het geheel van parlementaire rechten op het gebied van de rijksfinanciën wordt het budgetrecht genoemd en kent zijn oorsprong in de Grondwet<sup>19</sup>. Het budgetrecht waarborgt dat het kabinet geen uitgaven en inkomsten mag doen zonder voorafgaande instemming van het parlement. De door het parlement goedgekeurde bedragen op de begrotingsartikelen vormen voor het kabinet een machtiging voor het verrichten van geplafonneerde uitgaven, waarover in het jaarverslag verantwoording wordt afgelegd. Hiermee zijn die overheidsuitgaven dus vooraf geautoriseerd. Uitgaven die hoger uitvallen dan de geautoriseerde bedragen kunnen in beginsel slechts worden gedaan na nieuwe autorisatie van het parlement.

Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) heeft op 2 april 2015 het rapport 'De macht en kracht van het budgetrecht' uitgebracht<sup>20</sup>. Volgens de BOR is het budgetrecht van de Kamer de afgelopen 10 a 15 jaar door diverse factoren afgenomen. Het relatieve belang van de premiegefinancierde zorguitgaven en sociale zekerheidsuitgaven neemt toe, terwijl steeds meer begrotingsuitgaven worden overgeheveld (decentralisaties en privatisering) en er steeds vaker wordt gekozen voor andere financieringsvormen buiten de rijksbegroting. Het bedrag waarover het budgetrecht van het parlement gaat neemt daardoor af.

De premiegefinancierde uitgaven vallen niet onder het budgetrecht. Dit betekent echter niet dat het parlement geen bevoegdheden heeft over deze uitgaven. Als materiële wetgever heeft het parlement zeggenschap over de aard en de hoogte van de uitgaven in de premiesectoren of de hoogte van premiemiddelen. Het parlement kan de premiegefinancierde uitgaven aanpassen door de onderliggende wet- of regelgeving te wijzigen. Bijvoorbeeld de hoogte en duur van de WW-uitkering of de hoogte van het eigen risico en de samenstelling van het basispakket Zvw en Wlz. Het parlement stelt zo de uitgangspunten vast voor de premiegefinancierde uitgaven en bepaalt zo in belangrijke mate het uitgavenniveau van de zorg en sociale zekerheid.

Via de zogenaamde uitgavenkaders, die bij de start van het kabinet worden vastgesteld, beheerst het kabinet de premiegefinancierde uitgaven. Het kabinet rapporteert hierover in de Miljoenennota, de Voorjaarsnota, de Najaarsnota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Aan de hand van deze budgettaire nota's kan het parlement haar controletaak uitoefenen ten aanzien van de premiegefinancierde uitgaven.

De informatie over premiegefinancierde uitgaven kunnen parlementariërs ook integraal vinden in de begrotingen en de jaarverslagen van de ministeries van SZW en VWS. Het kabinet geeft het parlement daarmee inzicht in de collectief gefinancierde uitgaven onafhankelijk van de vraag hoe deze uitgaven worden

18 In bijlage 1 staan de rechten van het parlement beschreven.

19 Het budgetrecht kent haar oorsprong in artikel 105 van de Grondwet, waarin staat dat ingediende begrotingen bij wet vastgesteld worden

20 Bijlage bij Kamerstukken II, 2014/15, 33670, nr. 11

gefinancierd. Ook de financiële effecten van beleidswijzigingen in de regelingen van de premiesectoren worden in die begrotingen en jaarverslagen toegelicht. Aan de hand van deze informatie kan het parlement nagaan of de premiegefinancierde uitgaven voldoende worden beheerst, adequaat worden uitgevoerd en of de vormgeving van de onderliggende wetgeving wijziging behoeft.

Het toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid op de premiegefinancierde uitgaven is getrapd vormgegeven. Het parlement wordt via jaarlijkse rapportages van zelfstandige bestuursorganen/ rechtspersonen met een wettelijke taak (ZBO/RWT) geïnformeerd over de recht- en doelmatigheid van de premiegefinancierde uitgaven. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) is een toezichthouder in de gezondheidszorg en kijkt of het zorgstelsel goed werkt en zorgaanbieders en zorgverzekeraars doen wat ze behoren te doen. Daaraan voorafgaand geeft een externe accountant bij zorgaanbieders en zorgverzekeraars een controleverklaring af bij de jaarrekening. Met het oog op de verantwoording van de uitgaven en de doelmatigheid van de premiesectoren publiceert de NZa jaarlijks rapportages over de Zvw en Wlz. Daarnaast publiceert het Zorginstituut Nederland jaarlijks het Financieel Jaarverslag Fondsen over de rechtmatigheid en het resultaat van het Zorgverzekeringsfonds en het Fonds Langdurige Zorg<sup>21</sup>.

Soortgelijke rapportages bestaan ook voor de uitvoering van de sociale zekerheid. De Inspectie SZW is belast met het toezicht op de doeltreffendheid van de uitvoering van de aan het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (SVB) opgedragen taken en rapporteert hierover in het jaarverslag. Daarnaast verantwoorden het UWV en de SVB zich over de mate waarin de verstrekte uitkeringen aan wet- en regelgeving voldoen in hun jaarverslagen. Deze jaarverslagen zijn voorzien van een controleverklaring van een externe accountant.

Tot slot kunnen de Kamers steunen op de onderzoeken die de Algemene Rekenkamer hiernaar kan verrichten.

## 5.2 **Taken en bevoegdheden Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is een onafhankelijk organisatie die controleert of de ontvangsten en uitgaven van de rijksoverheid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn. Zij voorziet het kabinet en het parlement van op onderzoek gebaseerde informatie. De Algemene Rekenkamer heeft een eigenstandige grondwettelijke taak om onderzoek te doen naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk. Ten aanzien van de uitgaven voor sociale zekerheid en zorg sluiten de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer aan op de bevoegdheden die de ministers van VWS en SZW hebben.

De Algemene Rekenkamer heeft taak en de bevoegdheid<sup>22</sup> om onderzoek te verrichten naar rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) die een rol spelen bij de premiegefinancierde zorguitgaven en uitgaven sociale zekerheid. Deze taak en bevoegdheid blijven in het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 gehandhaafd<sup>23</sup>. Hierdoor kan de Algemene Rekenkamer bijvoorbeeld de opzet en werking van de Wlz onderzoeken en daarover het parlement informeren. De Algemene Rekenkamer heeft de mogelijkheid om de opzet en werking van de toezichts- en verantwoordelijkheidsrelatie tussen de minister van VWS en de zorgkantoren te

<sup>21</sup> Zie ook bijlage 3.

<sup>22</sup> Artikel 91, eerste lid, onderdeel d Comptabiliteitswet 2001

<sup>23</sup> Artikel 7.24, aanhef en onderdeel b Comptabiliteitswet 2016

onderzoeken en de rechtmatigheid en doelmatigheid van de Wlz-uitgaven controleren.

De Algemene Rekenkamer kan ook de opzet en werking van het stelsel van de Zvw onderzoeken. Voor het private deel zorgverzekeringsstelsel geldt echter dat de taken van de Algemene Rekenkamer beperkt zijn. De Algemene Rekenkamer kan geen onderzoek verrichten naar de wijze waarop zorgverzekeraars de zorgpremies of de vereveningsbijdrage (gefinancierd uit de wettelijk geregelde inkomensafhankelijke bijdragen) aanwenden<sup>24</sup>. De wetgever achtte het niet passend dat de overheid voorschrijft uit welke bronnen de zorgverzekeraar zijn verzekeringsverplichtingen nakomt<sup>25</sup>. Hierdoor kunnen de zorgverzekeraars concurreren op deze uitgaven en wordt de doelmatigheid en kostenbeheersing gestimuleerd. Om deze reden houdt de toezichthouder NZa geen toezicht op de doelmatigheid en rechtmatigheid van de bestedingen. Het kabinet acht het ongewenst dat de Algemene Rekenkamer op grond van zijn bevoegdheden uit hoofde van de Comptabiliteitswet 2001 wel zou doen. Ook is de Algemene Rekenkamer niet bevoegd om onderzoek ter plaatse te doen bij de zorgaanbieders.

De Algemene Rekenkamer kan onderzoek doen naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de premiegefinancierde regelingen en de werking van het stelsel van de sociale zekerheid. Zo heeft de Algemene Rekenkamer in 2007 de doelmatigheid van het re-integratiebeleid bij gemeenten onderzocht. Recenter is het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de doelmatigheid van re-integratie van oudere werklozen<sup>26</sup>. De Algemene Rekenkamer kan ook onderzoek doen op verzoek van de Minister van SZW. Een voorbeeld daarvan is het onderzoek naar de doelmatigheid bij het UWV.

24 Artikel 121 Zorgverzekeringswet

25 Kamerstukken II 2003/04, 29 763, p. 195

26 Re-integratie van oudere werklozen, Algemene Rekenkamer 2016

## 6 Conclusies

De motie-Vermue verzoekt het kabinet te onderzoeken hoe het budgetrecht van het parlement versterkt kan worden. Ook moet het kabinet onderzoeken hoe de Tweede Kamer de uitgaven in premiegefinancierde sectoren beter kan controleren op rechtmatigheid en doelmatigheid. De leden van de Eerste Kamer hebben in december 2016 verzocht de uitkomsten van het onderzoek te mogen ontvangen<sup>27</sup>.

De minister van Financiën heeft aangegeven dat het kabinet het niet zinvol vindt om een nieuw onderzoek te doen naar de premiegefinancierde uitgaven en heeft de motie in het plenaire debat van 28 september ontraden.

### 6.1 Budgetrecht

Het parlement heeft budgetrecht over de begrotingsgefinancierde uitgaven in de sectoren zorg en sociale zekerheid. Alleen dat zijn begrotingsmiddelen en besluitvorming en verantwoording vinden plaats via de rijksbegroting. Dat geldt niet voor premiegefinancierde uitgaven. De aanname dat het parlement geen invloed heeft op de besteding van premiegefinancierde uitgaven is echter onjuist. De premiegefinancierde uitgaven zorg en sociale zekerheid zijn namelijk gebaseerd op wetten, die door het parlement worden vastgesteld.

De op wetgeving gebaseerde aanspraken op het terrein van zorg en sociale zekerheid hebben het karakter van een openeinderegeling met een verzekeringskarakter. Zo worden de zorguitgaven bepaald door de Zvw en de Wlz. Ook de uitgaven sociale zekerheid worden bepaald door wetten, zoals de AOW, WW, bijstand en kindregelingen. De aanspraak op zorg of de sociale zekerheid kan de overheid de burgers niet ontzeggen als een uitgavenplafond is bereikt. Dat is een verschil met begrotingsgefinancierde uitgaven. Het parlement zal deze wetten moeten wijzigen als zij het geld anders wil inzetten. Het opnemen van de uitgaven voor zorg en sociale zekerheid in de rijksbegroting zou bovendien onzekerheid in deze sectoren met zich mee kunnen brengen. Bij overschrijding van het wettelijk vastgelegde plafond zullen de betrokken instellingen gedwongen zijn uitgaven te doen die niet door de wetgever zijn geautoriseerd. Ook weten de instellingen op het moment dat zij de kosten maken niet of zij die kosten later nog vergoed krijgen. Het parlement moet de reeds verrichte uitgaven later alsnog autoriseren. Gebeurt dat niet, dan kan een zogenaamde onrechtmatigheid optreden.

Het parlement heeft geen budgetrecht over de premiegefinancierde uitgaven. De aard en hoogte van de uitgaven in de zorg en sociale zekerheid worden vooral bepaald door materiële wetten waarop de aanspraken op het terrein van zorg en sociale zekerheid zijn gebaseerd. Het maximeren van de aanspraken via de rijksbegroting houdt het recht op deze aanspraken niet tegen. Het onder het budgetrecht brengen van de premiegefinancierde uitgaven heeft dus geen meerwaarde uit het oogpunt van kostenbeheersing.

De minister van VWS heeft de beschikking over andere instrumenten om de groei van de zorguitgaven te beheersen. Zo zijn er in de afgelopen periode tussen de minister van VWS en diverse partijen in de zorg hoofdlijnenakkoorden afgesloten, waarin afspraken zijn gemaakt over de maximale volumeontwikkeling van de uitgaven aan huisartsenzorg, geestelijke gezondheidszorg en de medisch

<sup>27</sup> Voorlopig verslag van de vaste Kamercommissie voor Financiën Eerste Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34426

specialistische zorg. In het recent gepubliceerde rapport van de Algemene Rekenkamer<sup>28</sup> is geconcludeerd dat deze akkoorden waarschijnlijk hebben bijgedragen aan een lagere groei van de zorguitgaven. Een onderdeel van de akkoorden was het macrobeheersingsinstrument (MBI), waarmee de minister in staat is om een overschrijding van het afgesproken MBI-plafond naar rato terug te vorderen bij alle zorgaanbieders.

Het Nederlandse zorgstelsel is weliswaar privaat, maar is omgeven met publieke waarborgen. Voorbeelden daarvan zijn de acceptatieplicht en een wettelijk vastgesteld aansprakenpakket. Deze waarborgen vormen een beperking van de handelingsvrijheid van verzekeraars, maar passen binnen de regels van de Solvency II-richtlijn<sup>29</sup>. Een verdere toename van overheidsbemoeienis, waaronder het onder het budgetrecht brengen van de Zvw-uitgaven, kan strijdigheid opleveren met Solvency II-richtlijn en een doorkruising van dit privaatrechtelijke zorgstelsel betekenen. Het kabinet acht dit beleidsmatig ongewenst.

Het onder het budgetrecht brengen van de uitgaven zorgsector zou gepaard moeten gaan met een grote stelselwijzing in de zorg.

Op het terrein van sociale zekerheid is een gedeelte van de premie-uitgaven lastendekkend (o.a. sectorfondsen en Werkhervattingskas). Werkgevers worden binnen deze lastendekkende premies via gedifferentieerde premies geprikkeld om de uitgaven laag te houden. Wanneer deze uitgaven begrotingsgefinancierd worden gemaakt, vervalt deze prikkel. Bovendien hebben de sociale partners onlangs een adviesrol toebedeeld gekregen ten aanzien van de premies werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. De aanleiding hiervoor was de kabinetsreactie op het advies van de sociale partners over toekomstige arbeidsmarktinfrastructuur en werkloosheidswet<sup>30</sup>. Het onder het budgetrecht brengen van deze uitgaven zou betekenen dat de premiefinanciering van deze uitgaven zou worden opgeheven, hetgeen niet in lijn is met voornoemd kabinetsbesluit.

Wanneer de sociale zekerheid volledig uit de begrotingsmiddelen zou worden gefinancierd, zou de verzekeringsgedachte uit de fondssystematiek worden los gelaten. Dit betekent een ingreep in de huidige systematiek en een verandering in de rol van de sociale partners.

## 6.2 Controlemogelijkheden

De Algemene Rekenkamer heeft de bevoegdheid om onderzoek te verrichten naar RWT's die een rol spelen bij de premiegefinancierde zorguitgaven en uitgaven sociale zekerheid. Deze bevoegdheid blijft in het wetsvoorstel Comptabiliteitswet 2016 gehandhaafd. Hierdoor kan de Algemene Rekenkamer de opzet en werking van het zorgstelsel en het stelsel sociale zekerheid onderzoeken en daarover het parlement informeren. Voor het private deel van het zorgverzekeringsstelsel geldt echter dat de taken van de Algemene Rekenkamer beperkt zijn. De Algemene Rekenkamer kan geen onderzoek verrichten naar de wijze waarop zorgverzekeraars de zorgpremies of de vereveningsbijdrage aanwenden. Dit heeft te maken met de wijze waarop het stelsel is ingericht.

28 Algemene Rekenkamer, 'Zorgakkoorden, Uitgavenbeheersing in de zorg deel 4', 5 december 2016.

29 De Solvency II-richtlijn heeft onder meer tot doel een gelijk speelveld te creëren voor verzekeringsondernemingen in Europa.

30 Kamerstukken II 2015/2016 33566, nr. 89

De Algemene Rekenkamer heeft op grond van de CW een goede informatiepositie, in lijn met de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ministers van VWS en SZW.

### 6.3 Informatievoorziening

De uitvoering bij de sectoren zorg en sociale zekerheid vindt plaats op afstand van de ministeries. De controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven zorg en sociale zekerheid is daardoor getrappt vormgegeven. De uitvoeringsinstellingen zoals zorgverleners en zorgverzekeraars en SUWI organisaties hebben eigen externe accountants. De Nederlandse Zorgautoriteit, het Zorginstituut Nederland en de Inspectie SZW houden toezicht op die instellingen. Ook de toezichthouders worden gecontroleerd door een externe accountant. Het parlement wordt via jaarlijkse rapportages van de toezichthouders geïnformeerd over de recht- en doelmatigheid van de premiegefinancierde uitgaven. Daarnaast geeft het kabinet inzicht in de premiegefinancierde uitgaven zorg en sociale zekerheid door deze integraal op te nemen in de (suppletore) begrotingen en jaarverslagen van de ministeries van VWS en SZW. De financiële effecten van de beleidswijzigingen worden in deze stukken toegelicht. Budgettaire nota's zoals de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk verstrekken bovendien informatie over de ontwikkeling van de uitgavenkaders. Het parlement heeft het recht om vragen te stellen ten aanzien van de uitgaven.

Om ervoor te zorgen dat de VWS-begroting meer dan voorheen een echte basis biedt voor verantwoording, is het project 'Betere beleidsverantwoording' in 2016 gestart. Hiermee is invulling gegeven aan de wens van de vaste Kamercommissie VWS zoals uitgesproken tijdens de wetgevingsoverleggen over de jaarverantwoordingen van 2014 en 2015. Het doel van het project is het verbeteren van de beleidsverantwoording in de begroting en het jaarverslag van VWS door het formuleren van SMARTere<sup>31</sup> beleidsdoelstellingen en het gebruik van een zinvolle set indicatoren. Hiertoe is in de voorbereiding van de ontwerpbegroting 2017 extra aandacht besteed aan het SMART formuleren van beleidsdoelstellingen in de beleidsagenda en in de afzonderlijke begrotingsartikelen. Daarnaast is er een monitor ontwikkeld (te vinden op [www.hetzorgverhaal.nl](http://www.hetzorgverhaal.nl)). De monitor wordt in 2017 verder doorontwikkeld, mede op basis van de door de Tweede Kamer benoemde verbeterpunten.

De minister van VWS heeft verder op verzoek van de Kamer de externe commissie 'Transparantie en Tijdigheid' ingesteld. Deze commissie is aan de slag gegaan met het voorbereiden van voorstellen ter verbetering van de transparantie van de curatieve zorguitgaven en van de tijdigheid van de informatie daarover. De commissie richt zich in het bijzonder op de ziekenhuizen en de curatieve GGZ. De Commissie zal naar het zich nu laat aanzien voor de zomer rapporteren.

Het ministerie van VWS is daarnaast betrokken bij de ontwikkeling van een zorgdataplatform als uitvloeisel van het memorandum van overeenstemming over informatievoorziening over de zorguitgaven, dat in 2015 is getekend door VWS, IGZ, NZa, ZIN, ZN en Vektis. Via dit platform kunnen overheidsorganisaties gepseudonimiseerde<sup>32</sup> informatie krijgen die nodig is voor de uitoefening van hun

31 De letters van SMART staan voor: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.

32 Pseudonimiseren is een procedure waarmee identificerende gegevens met een bepaald algoritme worden vervangen door versleutelde gegevens (het pseudoniem). Het algoritme kan voor een persoon altijd hetzelfde pseudoniem berekenen, waardoor informatie over de

wettelijke taak, met alle benodigde waarborgen voor de veiligheid van de informatie. Dit traject zal op termijn resulteren in kwalitatief betere verantwoordingsinformatie.

Het ministerie van SZW heeft in verleden al een dergelijk traject afgerond waardoor de Tweede kamer nu uitgebreid wordt geïnformeerd over alle uitgaven aan sociale zekerheid. De premiegefinancierde uitgaven worden sinds 2001 in de begroting toegelicht. Met ingang van de SZW begroting 2005 worden de premiegefinancierde uitgaven voor het eerst in de beleidsartikelen opgenomen in aparte tabellen en worden alle mutaties toegelicht. Daarmee wordt de Tweede Kamer zowel bij begroting als bij jaarverslag geïnformeerd over de premiegefinancierde uitgaven.

Ten slotte is het ministerie van SZW een indicatorentraject gestart<sup>33</sup>. In de begroting 2017 zijn kerncijfers in de beleidsagenda opgenomen over de netto arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen, gewerkte uren van vrouwen en moeders met jonge kinderen, werkloosheid en flexibilisering. In de paragraaf beleidsprioriteiten van het jaarverslag 2016 wordt de relatie tussen de kerncijfers en de beleidsprioriteiten nader versterkt. Tevens wordt gewerkt aan de ontwikkeling van indicatoren op het terrein van re-integratie, de inspectie SZW, beroepsgerelateerde ziektes handhaving en prestatie-indicatoren voor UWV en SVB. De uitkomsten ervan worden, voor zover mogelijk, verwerkt in de Begroting 2018.

---

persoon, ook uit verschillende bronnen, kan worden gecombineerd. Daarin onderscheidt pseudonimiseren zich van anonimiseren, waarbij het koppelen op persoon van informatie uit verschillende bronnen niet mogelijk is.

33 Kamerstukken II, 2015/16, 34300-XV, nr. 89



## Bijlage 1 Motie Vermue

34 426 Regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk en inzake het toezicht op het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen buiten het Rijk (Comptabiliteitswet 2016)

### **Nr. 19 MOTIE VAN HET LID VERMUE C.S.**

Voorgesteld 28 september 2016

De Kamer,  
gehoord de beraadslaging,

constaterende dat het aandeel premiegefinancierde collectieve uitgaven de laatste jaren is toegenomen;

overwegende dat de uitvoering van de wettelijke premietaken is belegd bij publieke en private partijen;

overwegende dat zowel de Staten-Generaal als de Algemene Rekenkamer minder bevoegdheden hebben bij premiegefinancierde uitgaven dan bij belastinggefinancierde uitgaven;

verzoekt de regering, een onderzoek in te stellen ter versterking van het budgetrecht van de Staten-Generaal, inclusief de verbetering van de informatiepositie en de controle op rechtmatigheid en doelmatigheid ten aanzien van de uitgaven in de premiesectoren, en de Kamer hier voor maart 2017 over te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Vermue  
Rennes  
Koolmees  
Schouten  
Merkies

## Bijlage 2 Taken rechten Staten-Generaal algemeen

De Staten-Generaal oefent controle uit op het beleid van de regering. Daarnaast heeft de Staten-Generaal een wetgevende functie; een wet gaat pas in als de Tweede en Eerste Kamer het wetsvoorstel hebben aangenomen.

### *Budgetrecht*

Het geheel van parlementaire rechten op het gebied van de rijksfinanciën wordt het budgetrecht genoemd. Het budgetrecht kent haar oorsprong in artikel 105 van de Grondwet, waarin staat dat ingediende begrotingen bij wet vastgesteld worden<sup>34</sup>.

In het algemeen worden vijf functies van het budgetrecht onderscheiden<sup>35</sup>:

- **Autorisatiefunctie**  
Hierbij machtigt de Staten-Generaal vooraf de regering om de in de begroting opgenomen uitgaven te verrichten en over de daarin opgenomen middelen te beschikken evenals het hierop voorgenomen beleid te gaan uitvoeren. Verwerping van een begroting leidt direct tot een vertrouwensbreuk tussen kabinet (of minister) en het parlement.
- **Allocatiefunctie**  
Bij de keuze wordt bepaald welke beleidsdoelen men wil realiseren, in welke mate, op welke wijze en met hoeveel financiële middelen. Bij de afweging staat de vraag centraal in welke mate de overheid beslag legt op de algemene middelen en hoe die middelen over de verschillende doeleinden moeten worden verdeeld.
- **Beheerstechnische functie**  
Een vastgestelde begroting dient als basis voor de uitvoering van het beleid. Ze is een uitvoeringsplan voor de bedrijfsvoering binnen het departement en in de verhouding tussen Minister van Financiën en vakministers.
- **Controle- en verantwoordingsfunctie**  
Vraag is in hoeverre het gevoerde beleid achteraf overeenstemt met de beleidsvoornemens in de begroting. Het gaat hierbij om de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van de uitgaven. Efficiënt en effectief beheer van begrotingsgeld staat hierbij centraal. De Algemene Rekenkamer speelt bij de vervulling van deze parlementaire taak een belangrijke rol.
- **Macro-economische functie**  
Hierbij gaat het vooral om het inzicht in de betekenis van het voorgenomen regeringsbeleid voor de volkshuishouding als geheel en de mogelijkheden om met behulp van het financiële overheidsbeleid invloed uit te oefenen op een evenwichtige ontwikkeling van de volkshuishouding.

### *Onderzoek- en enquêterecht*

Dit betreft het recht om zelfstandig een parlementair onderzoek in te stellen naar een bepaalde kwestie.

### *Vragenrecht*

Ieder Kamerlid mag een minister of staatssecretaris ter verantwoording roepen en vragen te stellen.

<sup>34</sup> Schoneveld en Klaassen, TPC juni 2015

<sup>35</sup> H.G. Warmelink, parlement en begroting, Groningen 1993, p. 112-120

*Moties indienen*

Dit omvat het recht om een uitspraak doen over een bepaald onderwerp. Het kabinet is niet verplicht een motie uit te voeren.

*Amendementsrecht*

Leden van de Tweede Kamer hebben het recht om wetsvoorstellen aan te passen.

*Recht van initiatief*

Tweede Kamerleden hebben het recht om zelf wetsvoorstellen in te dienen.

## Bijlage 3 Toezicht NZa op Zvw en Wlz

Het toezicht op de rechtmatige uitvoering van de Zvw geschiedt onder meer aan de hand van het 'uitvoeringsverslag Zorgverzekeringswet' en de 'opgave Risicoverevening' van de zorgverzekeraar. De zorgverzekeraar voegt bij de opgave risicoverevening naast een bestuursverklaring ook een accountantsproduct van een externe accountant. De NZa stelt een controleprotocol op voor de externe accountant van de zorgverzekeraar en stelt via eigen onderzoek vast of het als toezichthouder gebruik kan maken van de bestuursverklaring en de bevindingen van de externe accountant. Er is dus sprake van een getrapte controle van de rechtmatigheid van de uitvoering van de Zvw.

De NZa heeft volledige bevoegdheden voor wat betreft de uitkeringen aan zorgverzekeraars uit het Zorgverzekeringsfonds en kan onderzoek doen naar de wijze waarop zorgverzekeraars de in de Zvw geregelde publieke belangen borgen. Het gaat hierbij om het nakomen van de acceptatieplicht, het verbod op premiedifferentiatie, de zorgplicht, de rechtmatigheid van vergoedingen ten laste van de Zorgverzekeringsfonds, wettelijke informatieverplichtingen, het gedrag ten aanzien van collectieve contracten en of de invloed van verzekerden op het beleid is gewaarborgd. Ook de werking van de verzekeringsmarkt kan onderwerp van onderzoek zijn. De NZa rapporteert over de bevindingen van haar toezicht en kan informele en formele handhavinginstrumenten (zoals het geven van een aanwijzing, het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een bestuurlijke boete) inzetten bij onvoldoende naleving van de wet- en regelgeving.

<b>Tabel bijlage 3: Controle en toezicht</b>		
<b>Wie</b>	<b>Wat</b>	<b>Controle en toezicht</b>
Zorgaanbieders Zvw	Jaarrekening (jaarverslagenzorg.nl)	Controleverklaring getrouwbeeld externe accountant
Zorgaanbieders Wlz	Jaarrekening	Controleverklaring getrouwbeeld – wordt ook aan NZa gezonden, externe accountant
Zorgverzekeraars	Jaarrekening	Controleverklaring –getrouwbeeld externe accountant
	Opgave risicoverevening	Bestuursverklaring + assurance rapport externe accountant + juistheidsoordeel NZa
Wlz-uitvoerders Zorgkantoren	Jaarrekening	Controleverklaring –getrouwbeeld externe accountant
	Financiële verantwoordingen	Bestuursverklaring + assurance rapport externe accountant + onderzoek NZa
NZa	Zvw-deel	Toezicht NZa op rechtmatige en doelmatige uitvoering Zvw
	Wlz-deel	Toezicht NZa op rechtmatige en doelmatige uitvoering Wlz
Zorginstituut Nederland	Jaarrekeningen Zvf, Flz en AFBZ (Financieel Jaarverslag Fondsen)	Financiële en rechtmatigheidsverantwoording. De externe accountant van ZIN geeft een controleverklaring af inzake getrouwheid van de jaarrekening en de rechtmatigheidsverantwoording

<b>Tabel bijlage 3: Controle en toezicht</b>		
<b>Wie</b>	<b>Wat</b>	<b>Controle en toezicht</b>
Auditdienst (ADR)	Review ADR (vraaggestuurd op verzoek van VWS)	ADR brengt een advies uit aan de minister van VWS of het Financieel Jaarverslag Fondsen door de minister kan worden goedgekeurd.
Ministerie van VWS	VWS stelt goedkeuringsbrief op n.a.v. bevindingen ADR	
Fondsverslag is algemeen verkrijgbaar op grond van artikel 76 Zvw		
ADR-bevindingen fondsverslag worden beschikbaar gesteld via de website Rijksoverheid.nl		