Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1985–1986

19 586 Nadere wijziging van de Algemene Ouderdomswet en enige andere sociale verzekeringswetten (instelling van een uniforme liquiditeitsregeling voor de centrale sociale verzekeringsfondsen alsmede invoering van een overheidsgarantie voor de gerechtigden in alle sociale verzekeringswetten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In de Miljoenennota 1984 heeft het kabinet aangegeven dat, indien in 1984 een afzonderlijk (sociaal) fonds in tijdelijke liquiditeitsproblemen zou geraken, die niet door onderlinge steunverlening tussen sociale fondsen dan wel door een eigen beroep op de geldmarkt kunnen worden opgelost, het Rijk tijdelijk en op ad-hoc basis liquiditeitssteun zou verlenen. Deze ad-hoc regeling zou vooruitlopen op een nieuwe liquiditeitsregeling voor alle fondsen, welke in de sociale wetgeving zou worden opgenomen.

Ter voorbereiding van een wettelijke regeling hebben ondergetekenden op 15 juni 1984 advies gevraagd aan de Sociale Verzekeringsraad (SVr) en de Ziekenfondsraad (ZFR) over de hoofdlijnen van een overheidsgarantie aan de centrale sociale verzekeringsfondsen. De ZFR heeft op 22 november 1984 advies uitgebracht. Het advies van de SVr is uitgebracht op 11 januari 1985. Mede op grond van deze adviezen, hebben ondergetekenden het onderhavige wetsvoorstel opgesteld.

Het wetsvoorstel regelt een tweetal zaken. In de eerste plaats zal in alle sociale verzekeringswetten een uniforme bepaling worden opgenomen, waarbij het Rijk direct of indirect de uitkeringen en de betaling van verleende verstrekkingen garandeert aan gerechtigden krachtens de betrokken wetten, indien het fonds, de kas, het ziekenfonds of de ziektekostenverzekeraar welke de uitkeringen of de verleende verstrekkingen moet betalen op enigerlei wijze niet in staat mocht zijn aan de verplichtingen jegens gerechtigden te voldoen. De vormgeving van deze garantie sluit aan bij het huidige artikel 51 van de Ziektewet (ZW).

In de tweede plaats krijgen de centrale sociale verzekeringsfondsen, in casu het Algemeen Ouderdomsfonds, het Algemeen Weduwen- en Wezenfonds, het Algemeen Kinderbijslagfonds (respectievelijk aan te duiden als het AOW-, AWW- en AKW-fonds), het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF), het Arbeidsongeschiktheidsfonds (AOF), het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF), het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ) en de algemene kas van de ziekenfondsen, een leningfaciliteit bij het Rijk. Voor de laatste twee fondsen respectievelijk samenstel van fondsen loopt de leningfaciliteit via de ZFR. De faciliteit

voorziet in de mogelijkheid om tijdelijk rentedragende leningen bij 's Rijksschatkist te verkrijgen, ter leniging van tijdelijke of incidentele liquiditeitsbehoeften die niet via onderlinge steunverlening tussen fondsen, dan wel via leningen op de geldmarkt kunnen worden afgedekt. Deze leningfaciliteit of liquiditeitsregeling draagt een duidelijk ultimum remediumkarakter.

2. Garanties aan uitkeringsgerechtigden

2.1. *De huidige situatie*

Met uitzondering van de Werkloosheidswet (WW) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), kennen alle sociale verzekeringswetten enigerlei vorm van uitkeringsgarantie, indien een fonds of een kas welke de betaling van uitkeringen of verstrekkingen moet verrichten, in gebreke mocht blijven.

Deze garanties zijn niet éénduidig geformuleerd. Artikel 51 van de Ziektewet kent een directe garantie van het Rijk aan ontvangers van ziekengeld, indien de ziekengeldkas die de betalingen moet verrichten in gebreke blijft. Artikel 27 van de Algemene Ouderdomswet (AOW), artikel 37 van de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW), artikel 59 van de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en artikel 51 van de Algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering (AAW) kennen indirecte overheidsgaranties. Daarbij waarborgt het Rijk de uitbetaling van uitkeringen door het desbetreffende uitkeringsorgaan. Ingeval van de AOW en AWW is dit de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Bij de AAW en WAO zijn dit de bedrijfsverenigingen.

In het kader van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Ziekenfondswet (ZFW) stelt niet het Rijk doch de ZFR zich garant. Het betreft hier een garantie voor de uitbetaling aan het Ziekenfonds of de ziektekostenverzekeraar, van declaraties van personen of instellingen ter zake van door hen gedane verstrekkingen, door de ZFR. In dat geval stelt het Rijk zich tegenover de ZFR garant voor de door die Raad in dit verband te verrichten betalingen.

2.3. *De voorgestelde regeling*

Teneinde uitdrukking te geven aan de verantwoordelijkheid van het Rijk jegens uitkeringsgerechtigden, zullen in alle sociale verzekeringswetten uniforme garantiebepalingen, conform artikel 51 van de ZW worden opgenomen.

Voor de AOW, AWW, WAO en AAW betekent dit dat de bestaande artikelen (art. 27 AOW, art. 37 AWW, art. 59 WAO en art. 51 AAW) zullen worden gewijzigd. In de WW en de AKW, welke thans geen garanties in voornoemde zin kennen, zullen nieuwe artikelen worden opgenomen. Dit betekent in concreto dat ontvangers van een wachtgeld- of werkloosheidsuitkering of loonsuppletie, alsmede ontvangers van kinderbijslag aanspraak kunnen maken op rijksgaranties, indien het desbetreffende fonds of de desbetreffende kas in gebreke mocht blijven met betrekking tot de uitkeringen. Alhoewel de groep van uitkeringsgerechtigden als geheel een directe aanspraak krijgt op het Rijk, betekent zulks niet dat het Rijk ook de daadwerkelijke uitvoering van het uitvoeringsorgaan zal overnemen. Het Rijk is daartoe niet uitgerust. In concreto zal, indien een dergelijke situatie zich voordoet, het Rijk voor de effectuering van de garantieregeling gebruik maken van het bestaande uitvoeringsapparaat. In dat geval verricht het uitvoeringsapparaat de uitkering onder gezag van de rijksoverheid en niet meer onder gezag van het bestuur van het fonds of de kas die in gebreke is gebleven.

Opnemen van directe garanties conform artikel 51 ZW in de ZFW en de AWBZ leidt tot praktische problemen. De ziekenfondsen en de ziektekos-

tenverzekeraars immers verstrekken geen uitkeringen, doch vergoeden *declaraties van instellingen en/of personen ter zake van door hen aan* verzekerden geleverde medische diensten. De beoordeling van deze declaraties vereist een specifieke deskundigheid die bij de ZFR aanwezig is. Daarom is in casu gekozen voor een indirecte garantie, waarbij de ZFR aansprakelijk is jegens instellingen en personen ter zake van de vergoeding voor geleverde medische diensten aan verzekerden en waarbij het Rijk op zijn beurt aansprakelijk is jegens de ZFR.

Adviezen van SVr en ZFR

Alhoewel beide organen de totstandkoming van een uitkeringsgarantie een goede zaak achten, betreuren zij het dat deze garantie zich slechts uitstrekt tot uitkeringsgerechtigden en niet tot alle verplichtingen van de betreffende fondsen. Zij menen dat dan een grotere zekerheid geboden kan worden aan de geldgevers.

Ondergetekenden achten een dergelijke situatie ongewenst. Indien externe geldgevers in voorkomende gevallen tijdelijk aan sociale fondsen leningen verstrekken, geschiedt dit op zakelijke basis en dus voor eigen rekening en risico. Het hanteren van een solvabiliteitsgarantie van rijkswege betekent in dat geval, dat in feite het risico voor geldgevers geheel wordt geëlimineerd. Door een dergelijke gedragswijze grijpt het Rijk in in de bestaande geldmarktverhoudingen en werkt aldus in feite concurrentievervalsing in de hand.

Om de hiervoor uiteengezette redenen, menen ondergetekenden dan ook het advies van zowel de SVr als de ZFR, om de garantie uit te breiden tot alle verplichtingen van een fonds, niet te moeten overnemen.

De SVr acht het een zwak punt in de voorgestelde garantieregeling dat niet geregeld wordt het moment waarop en de condities waaronder het Rijk de uitkeringen van het fonds moet overnemen.

Zij adviseren daarom om zulks alsnog te doen.

Ondergetekenden menen dat het advies ook op dit punt niet moet worden overgenomen. In de eerste plaats zij opgemerkt dat in de voorgestelde formulering van de betreffende wetten een onvoorwaardelijk waarborg wordt verstrekt. Dit impliceert dus dat het Rijk de betaling van de uitkering overneemt op het moment dat het betreffende fonds daartoe zelf niet meer in staat is. Het spreekt daarbij vanzelf dat het betreffende fonds jegens het Rijk zal moeten aantonen dat sprake is van betalingsonmacht.

In de tweede plaats zij er op gewezen dat de kans dat een fonds niet meer in staat is om de uitkeringen te betalen, uiterst gering is. Ook de huidige wetgeving kent garantiebepalingen, doch tot op heden behoefde daarvan geen gebruik te worden gemaakt. Gegeven deze geringe risico's is het naar de mening van ondergetekenden niet zinvol om een uitgebreid systeem te scheppen van bepalingen wanneer en onder welke voorwaarden, het Rijk de uitkering zal overnemen.

3. Een liquiditeitsregeling voor centrale sociale fondsen

3.1. *Voorgeschiedenis en huidige situatie*

Renteloze voorschotartikelen

De sociale zekerheidswetgeving kent op dit moment slechts voor een drietal verzekeringen – te weten de AOW (art. 74), AAW (art. 100) en AWBZ (art. 80) – liquiditeitsregelingen. Het betreft hier de mogelijkheid tot het verstrekken van renteloze voorschotten van het Rijk aan de betrokken fondsen ter overbrugging van tijdelijke liquiditeitstekorten. Deze bepalingen zijn destijds in het leven geroepen met het oog op tekorten die zich tijdens de aanloopfase van bedoelde wetten zouden manifesteren. De opvang van deze tekorten zou extra premieverhoging

noodzakelijk maken en deze werd ongewenst geacht. Geleidelijk aan zou de premie worden opgetrokken tot volledig kostendekkend niveau, waarmee de tekorten tot het verleden zouden behoren.

De beperkte reikwijdte van genoemde voorschotgarantie komt niet in de wetsartikelen tot uitdrukking. Hierdoor heeft deze vorm van overheidsgarantie een blijvend karakter gekregen, zij het dat de mogelijkheid om leningen bij het Rijk te krijgen tijdelijk is en bovendien gebonden aan een maximale omvang.

COMED-aanbevelingen en financiële positie Rijk

In het verleden hebben betrokken fondsen diverse malen van de renteloze voorschotbepalingen gebruik gemaakt. Vóór 1979 werd het beroep op deze bepalingen steeds door de met de uitvoering belaste bewindslieden gehonoreerd. Vanaf 1979 is in deze houding een wijziging opgetreden, met name door een tweetal ontwikkelingen.

In 1979 verscheen het rapport van de Externe Commissie van Deskundigen van de SER inzake informatiestromen en reservevorming in de sociale verzekeringen (COMED-rapport; SER 1979 no. 10). Deze commissie heeft onder meer aanbevelingen gedaan betreffende de normering van de vermogensbehoefte van sociale verzekeringsfondsen. Mede in dit kader is ook aandacht besteed aan de mogelijkheid van onderlinge liquiditeitssteun tussen sociale fondsen. Door een dergelijke bundeling van liquiditeiten, zou de vermogensbehoefte van fondsen kunnen verminderen.

De COMED-aanbevelingen omtrent de normering van de vermogensbehoefte en bundeling worden inmiddels door alle centrale sociale fondsen toegepast. Daardoor is de vermogensbehoefte van deze fondsen in belangrijke mate teruggebracht. In samenhang daarmee is ook de liquiditeitsbehoefte, welke nodig is om dieptepunten in het jaarlijkse liquiditeitsverloop met eigen vermogen te kunnen opvangen, gedaald. De behoefte om onder omstandigheden gebruik te maken van de renteloze voorschotbepalingen is daardoor – althans voor de fondsen die over deze faciliteit beschikken – verminderd.

Naast de invloed van de voorstellen van de COMED, heeft ook de verslechterde positie van de overheidsfinanciën, resulterend in omvangrijke financieringstekorten, invloed gehad op de bereidheid van het Rijk om renteloze voorschotten aan sociale fondsen te verstrekken. Daarbij zij bedacht dat de huidige renteloze voorschotbepalingen in AOW, AAW en AWBZ betrekkelijk open formuleringen kennen. Door het renteloze karakter van de voorschotten, ontstaat voor fondsen ingeval van liquiditeitstekorten een aantrekkelijk leningalternatief ten opzichte van rentedragende leningen op de geldmarkt. In het heroverwegingsrapport «Kasbeheer Centrale Overheid» is een en ander gesignaleerd en is de aanbeveling gedaan om, mede ter besparing van de kosten voor het kasbeheer, de voorschotten rentedragend te maken.

Gewijzigde gedragslijn over het gebruik van renteloze voorschotbepalingen

Op grond van de hiervoor aangeduide factoren, heeft de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken op 8 oktober 1979 een verzoek gericht aan het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds – dat op dat moment als enige geregeld gebruik maakte van de renteloze voorschotbepalingen – om het beroep op art. 100 AAW zoveel mogelijk te beperken. In dat kader werd toen tevens voorgesteld om te bezien in hoeverre het beroep ex. art. 100 AAW zou kunnen worden vervangen door onderlinge bundeling van liquiditeiten. Aan het verzoek van de Staatssecretaris werd destijds door het AAF-bestuur gevolg gegeven.

In 1982 verzocht de ZFR bij schrijven van 5 augustus 1982 de toenmalige Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne om vanaf oktober 1982 een beroep te mogen doen op art. 80 AWBZ. Dit met het oog op verwachte liquiditeitstekorten. Conform de gedragslijn van de Staatssecretaris van

Sociale Zaken jegens het AAF, heeft betrokken bewindsman de ZFR verzocht om eerst alle andere financieringsmogelijkheden af te tasten, alvorens een beroep op art. 80 AWBZ te doen. De ZFR heeft toen aan dit verzoek gevolg gegeven en geen beroep gedaan op artikel 80 AWBZ.

Op 27 december 1982 heeft het bestuur van de SVB aangekondigd dat het, gezien het verwachte liquiditeitsverloop in de loop van 1983, noodzakelijk zou blijken te zijn om een beroep te doen op art. 74 AOW. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid reageerde hierop op 7 maart 1983 met een soortgelijk verzoek als gedaan aan het AAF-bestuur en de ZFR. In tegenstelling tot betrokken besturen, meende het SVB-bestuur zijn verzoek te moeten handhaven. Het bestuur achtte het vanuit een oogpunt van verantwoord fondsbeheer gewenst om van alle bestaande kredietmogelijkheden gebruik te maken, inclusief de renteloze voorschotbepaling ex. art. 74 AOW.

Dit heeft ertoe geleid dat de SVB op grond van dit artikel over de periode april–juli 1983 een aantal malen renteloze voorschotten heeft opgenomen ten laste van het Rijk.

Motivering voor een aangepaste liquiditeitsregeling

Ondergetekenden menen dat het, op grond van de in het voorgaande aangegeven factoren, wenselijk is om de bestaande regelingen te vervangen door meer eigentijdse bepalingen. Deze bepalingen moeten zijn afgestemd op de huidige praktijk, waarbij bundeling van liquiditeiten in belangrijke mate vorm heeft gekregen.

Ondergetekenden menen voorts dat het van belang is om de financieringsproblematiek van de sociale fondsen enerzijds en de financiële positie van het Rijk anderzijds beter op elkaar af te stemmen. Daarbij passen bepalingen die – meer dan de huidige wetsartikelen in AOW, AAW en AWBZ – duidelijke voorwaarden bevatten, waaronder fondsen gebruik kunnen maken van leningfaciliteiten bij het Rijk.

Een belangrijk argument om tot wijziging van het huidige stelsel van liquiditeitsregelingen over te gaan is tenslotte de wens om te komen tot een uniform stelsel van overheidsgaranties voor alle centrale sociale verzekeringsfondsen. Voor de liquiditeitsgaranties betekent dit dat de reikwijdte, welke thans tot een drietal sociale fondsen beperkt is, zal worden uitgebreid tot alle centrale sociale verzekeringsfondsen. Met een dergelijke uitbreiding wordt tevens voldaan aan de wensen ter zake van de verschillende fondsbesturen.

3.2. *De voorgestelde liquiditeitsregeling*

3.2.1. *Inleidende opmerkingen*

De nieuwe liquiditeitsregeling is door het kabinet aangekondigd in de Miljoenennota 1984. Daarbij is aangegeven dat, indien in 1984 een afzonderlijk sociaal fonds in tijdelijke liquiditeitsproblemen geraakt, die niet door onderlinge steunverlening van de fondsen, dan wel door een eigen beroep op de geldmarkt kunnen worden opgelost, het Rijk tijdelijk en op ad-hoc basis liquiditeitssteun zal verlenen. Daarbij werd opgemerkt dat deze ad-hoc regeling vooruitloopt op een nieuwe liquiditeitsregeling, die in de sociale wetgeving zal worden opgenomen.

In de Financiële nota Sociale Zekerheid 1985 (Tweede Kamer 1984–1985 nr. 18 612 no. 2 Hoofdstuk 2) is ruim aandacht besteed aan de voorgestelde regeling, zoals neergelegd in de adviesaanvraag aan de SVr en de ZFR. Daarbij is de liquiditeitsproblematiek geplaatst binnen het kader van de vermogenspositie van sociale fondsen.

Ook in de Financiële nota Sociale Zekerheid 1986 (Tweede Kamer 1985–1986, 19 223, nrs. 1 en 2, Par. 2.2.) is de nieuwe liquiditeitsregeling ter sprake gekomen. Daarbij is met name gereageerd op de adviezen van SVr en ZFR.

Premieheffing, vermogenspositie en liquiditeitspositie

De voorgestelde liquiditeitsregeling moet worden beoordeeld zowel vanuit de financieringsproblematiek van de sociale verzekeringsfondsen, als in relatie tot de financiële positie van het Rijk. In dat kader speelt de premieheffing een belangrijke rol. Immers, fondsen kunnen de financiering van hun lasten waarborgen door middel van premieheffing.

Besturen van sociale verzekeringsfondsen zijn gehouden om bij de advisering over de premies uit te gaan van de bedrijfseconomische beginselen van een verantwoord fondsbeheer. Dit betekent dat premies – structureel gezien – op kostendekkend niveau moeten worden vastgesteld. In een dergelijke situatie zijn optredende liquiditeitstekorten per definitie van tijdelijke aard.

Indachtig de aanbevelingen van de COMED moet bij de premiestelling rekening worden gehouden met een zodanige reservevorming, dat de financiering van lasten geheel uit eigen middelen door de sociale verzekeringsfondsen kan worden opgebracht. Deze reserve, die volgens de COMED-benadering kan worden aangeduid met de term financieringsdekking, spruit voort uit het verschijnsel dat de (kas)stromen van ontvangsten en uitgaven van de meeste sociale fondsen niet (geheel) synchroon lopen. Doorgaans komen de premieontvangsten met vertraging binnen ten opzichte van de uitkeringen en verstrekkingen. Daardoor zullen per ultimo van het jaar, althans zonder aanvullende voorziening, liquiditeitstekorten ontstaan, die een beroep op externe financieringsmiddelen noodzakelijk kunnen maken. Om dit te voorkomen zal per ultimo van het jaar een (kas)reserve aanwezig moeten zijn ter grootte van het geraamde saldo van debiteuren en crediteuren (D-C). Ook binnen het jaar kunnen liquiditeitstekorten ontstaan, omdat de inkomsten- en uitgavenstromen een bepaald en niet gelijklopend seizoenpatroon kennen. Dit leidt ertoe dat op het moment dat een fonds relatief hoge uitgaven moet verrichten (bv. bij uitbetaling van de vakantietoeslag), daar onvoldoende kasmiddelen tegenover staan. Wil het aldus ontstane, door seizoenmatige factoren bepaalde, liquiditeitstekort met eigen middelen worden overbrugd, dan zal het desbetreffende fonds een zodanige extra reserve moeten hebben, dat in de ongunstigste situatie geen kastekort meer optreedt. Deze component van de financieringsdekking kan worden aangeduid met de term liquiditeitsbehoefte (L). De totale financieringsdekking (F) laat zich aldus omschrijven als:

$$F = L + (D-C)$$

Een gevolg van deze financieringswijze is wel, dat op andere tijdstippen dan dat van het liquiditeitsdieptepunt, sprake is van kasoverschotten die soms zeer aanzienlijk kunnen zijn. Voor een meer uitvoerige uiteenzetting over de onderhavige problematiek kan worden verwezen naar de Financiële nota Sociale Zekerheid 1985, hoofdstuk 2, pag 7 e.v.

Ontstaan van liquiditeitstekorten

Wordt in structureel opzicht voldaan aan de vereisten van kostendekkende premies, dan kan desalniettemin sprake zijn van tijdelijke liquiditeitstekorten. Hier is met name een tweetal oorzaken voor aan te geven.

In de eerste plaats kunnen verschillen optreden tussen ramingen en realisaties van (verwachte) inkomsten en uitgaven. De premiestelling van fondsen wordt doorgaans gebaseerd op ramingen van het verwachte verloop van de lastenontwikkeling in het komende jaar, rekening houdend met de gewenste aanvulling van de financieringsdekking. Deze laatste aanvulling wordt gebaseerd op bepaalde normen, die zijn afgeleid van trendmatige waarnemingen over een reeks van jaren. Blijken de realisaties anders uit te pakken dan ten tijde van de premiestelling werd verwacht, dan kan dit leiden tot tijdelijke kasoverschotten of -tekorten bij het betreffende fonds. In het laatste geval ontstaat tijdelijk een financierings-

behoefte die extern gedekt moet worden. In het eerste geval treedt extra reservevorming op. In beide gevallen zal bij de premievaststelling voor het volgend jaar mede rekening gehouden worden met de vermogenspositie van de fondsen.

Een tweede oorzaak van liquiditeitstekorten, anders dan de hiervoor genoemde ramingsverschillen, is het optreden van onverwachte gebeurtenissen, die ten tijde van de premievaststelling niet konden worden voorzien. Te denken valt bijvoorbeeld aan epidemieën of een zeer sterke werkloosheidsstijging ten gevolge van onverwachte gebeurtenissen (b.v. een plotseling optredende economische crisis, zoals de oliecrisis in 1973). In dergelijke gevallen kunnen desbetreffende fondsen worden geconfronteerd met een extra beroep dat eerst met enige vertraging via premieverhoging kan worden opgevangen. De als gevolg daarvan optredende tijdelijke liquiditeitstekorten maken een tijdelijk beroep op externe financieringsbronnen noodzakelijk. Denkbaar is om dergelijke calamiteiten via risicodekking op te vangen. Daardoor is een extra premieverhoging noodzakelijk. De COMED achtte destijds de noodzaak tot het opbouwen van risico-dekking gering, omdat eventuele tegenvallers krachtens het omslagstelsel via latere premieheffing kunnen worden opgevangen. Voorts werd in dit verband gerefereerd aan uitkeringsgaranties (COMED rapport pag. 113). Zoals reeds hiervoor is aangegeven, heeft deze aanbeveling in de sociale verzekeringssector ingang gevonden, behoudens in die verzekeringen waar wettelijke reservebepalingen van kracht zijn (ZW en wachtgeldverzekering).

In aanvulling op de in het voorgaande aangeduide oorzaken van tijdelijke liquiditeitstekorten kan nog op het volgende aspect worden gewezen. De regering kan op de meeste sociale verzekeringspremies beslissende invloed uitoefenen. Bij de WW, de AWBZ en ZFW – voor wat betreft de verplichte en de bejaardenverzekering – stelt de betrokken bewindsman de premies vast na advies van de betreffende fondsbesturen. Bij AOW, AWW, AKW, WAO en AAW moet de minister de premies, die door de fondsbesturen zijn vastgesteld, goedkeuren.

Doorgaans verloopt geruime tijd tussen de premie-advisering en de formele vaststelling. In deze tijd kunnen de uitgangspunten, die zijn gehanteerd ten tijde van de premie-advisering, zijn gewijzigd. Deze wijzigingen kunnen zowel zijn ontstaan als gevolg van zuiver endogene oorzaken (b.v. meevallende werkloosheidscijfers) als door voorgenomen beleidswijzigingen. Daarbij zij opgemerkt dat fondsbesturen bij hun premie-advisering doorgaans uitgaan van ongewijzigd beleid.

Als gevolg van deze ontwikkelingen kan – indien de oorspronkelijk voorgestelde premies daadwerkelijk zouden worden geëffectueerd – sprake zijn van een vermogensoverschot. In dat geval beschikt de regering over beleidsruimte om lagere premies vast te stellen of goed te keuren dan in eerste instantie zijn geadviseerd. Deze situatie biedt de regering tevens de mogelijkheid in de fasering van de noodzakelijke aanpassingen mede rekening te houden met andere sociaal-economische doelstellingen. Anders ligt het wanneer door endogene en/of exogene oorzaken bij de oorspronkelijk geadviseerde premies een vermogenstekort ontstaat. Dan immers komt de liquiditeitspositie van de fondsen in het geding. Vast moet staan dat bij de premievaststelling er zicht moet komen op een kostendekkend premieniveau binnen afzienbare tijd. Bij de besluitvorming over de fasering van opwaartse premieaanpassingen in deze zin, zal de regering zich rekenschap willen geven van de gevolgen van de noozakelijke opwaartse premiebijstellingen voor andere dan premietechnische doelstellingen. Daarbij zal dan wel de liquiditeitsontwikkeling van de betrokken fondsen nauwlettend gevolgd moeten worden. Dit benadrukt het belang om ten tijde van de uiteindelijke premievaststelling te beschikken over zo nauwkeurig mogelijke informatie met betrekking tot het liquiditeitsverloop van de verschillende sociale fondsen.

3.2.2. *De voorstellen*

De nieuwe liquiditeitsregeling sluit aan bij de in het voorgaande geformuleerde uitgangspunten. De regeling is zoveel mogelijk afgestemd op de huidige financieringswijze van sociale verzekeringsfondsen, de financieringswijze dus waarin rekening wordt gehouden met de COMED-aanbevelingen. In structureel opzicht staat daarbij kostendekkende premiefinanciering centraal. Indien zich evenwel tijdelijke vermogenstekorten manifesteren, die zich vertalen in liquiditeitstekorten, ontstaat de noodzaak tot een tijdelijk beroep op externe financieringsbronnen. Ter dekking van deze tijdelijke tekorten komen in eerste aanleg een tweetal financieringsbronnen in aanmerking:

1. Onderlinge steunverlening tussen sociale fondsen ofwel bundeling van liquiditeiten;
2. Externe leningen op de geldmarkt.

Beide bronnen worden expliciet in het COMED rapport genoemd. Voor wat de laatste bron betreft, stelde de COMED zich op het standpunt dat «financiering met vreemd vermogen hoogstens als tijdelijke en/of aanvullende maatregel ter verlichting van de premiedruk in aanmerking kan komen» (blz. 87).

Zijn de twee financieringsbronnen ontoereikend, dan kunnen desbetreffende fondsen ingevolge de onderhavige voorstellen een beroep doen op het Rijk ter leniging van de tijdelijke en/of incidentele liquiditeitsbehoeften. De in het kader van de liquiditeitsregeling te creëren kredietfaciliteit bij de schatkist, krijgt aldus het karakter van een «ultimum remedium» regeling: pas als alle andere bronnen zijn uitgeput, kunnen de fondsen een beroep doen op het Rijk.

Bij de voorstellen ligt de nadruk op het tijdelijke karakter van de regeling. De regeling kan dus nimmer worden beschouwd als een alternatief voor de in het voorgaande genoemde kostendekkende premiefinanciering.

Vormgeving van de regeling

Voor wat de vormgeving van de regeling betreft, hebben ondergetekenden gekozen voor een uitvoeringstechnisch eenvoudige en marktconforme liquiditeitsregeling. Deze regeling krijgt de vorm van kredietfaciliteit van de centrale sociale verzekeringsfondsen bij het Rijk, waarop in beginsel altijd een beroep kan worden gedaan. Om echter te voorkomen dat de regeling anders dan in de beoogde ultimum remedium situatie zal worden gebruikt en tevens om rente-arbitrage uit te sluiten, zal het Rijk ingeval van een daadwerkelijk beroep een rente aan de fondsen in rekening brengen die ligt boven de vigerende geldmarktrente. Ondergetekenden stellen voor om thans een rentevoet te hanteren die 0,5% ligt boven het niveau van de gemiddelde debetrente bij de banken voor prima debiteuren. Dit komt overeen met het promessedisconto van de Nederlandsche Bank plus 2%. Eventuele extra debetrente-opslagen van één of meer banken zullen tot evenredige verhoging van de in rekening te brengen rentevoet leiden.

Door deze vormgeving behoeven fondsen een ultimum remedium situatie niet daadwerkelijk aan te tonen. Impliciet is aangenomen dat fondsbeheerders altijd de voorkeur zullen geven aan een lening tegen zo laag mogelijke rente. Pas als deze mogelijkheid is uitgesloten, zullen zij terugvallen op het relatief dure en daardoor onaantrekkelijke alternatief bij de schatkist. Ultimum remedium bewijst aldus zichzelf en behoeft niet via ingewikkelde bureaucratische procedures te worden aangetoond.

Renteheffing betekent een achteruitgang voor de sociale fondsen die thans gebruik kunnen maken van renteloze voorschotbepalingen. Ondergetekenden achten een dergelijke achteruitgang aanvaardbaar in het licht van de motieven om tot een aangepast systeem van liquiditeitsregelingen

over te gaan. De doelstelling tot het scheppen van een uniform systeem van liquiditeitsregeling voor alle sociale fondsen, stellen ondergetekenden op een hoger plan dan het verlies van het relatieve voordeel dat een beperkt aantal fondsen in overigens zeer incidentele omstandigheden kunnen genieten. Bovendien zijn renteloze leningen in het verleden mede ingegeven door de bereidheid van het Rijk om tijdelijk hulp te bieden in de groeifase van de sociale fondsen naar een structureel kostendekkende situatie. Nu deze structurele situatie is bereikt, is een dergelijke bevoordeling niet meer nodig.

Renteheffing als vergoeding voor door fondsen bij het Rijk geleende middelen achten ondergetekenden voorts aanvaardbaar omdat ook het Rijk genoodzaakt kan zijn om extra middelen tegen rente aan te trekken, indien fondsen een beroep doen op het Rijk, dan wel een buffer daartoe aan te houden.

Afstemming van de nieuwe regeling op de financiële positie van het Rijk

Zoals in het voorgaande is aangegeven, is een tweede uitgangspunt bij de nieuwe liquiditeitsregeling dat deze zoveel mogelijk moet worden afgestemd op een efficiënt kasbeheer van het Rijk en rekening moet worden gehouden met het financieringsbeleid van de Staat.

Deze financiële positie van het Rijk is als gevolg van de ontwikkeling van het financieringstekort in de afgelopen jaren, drastisch gewijzigd. Deze situatie heeft onder meer geleid tot een kritische beschouwing van het eigen kasbeheer van de overheid. Een heroverwegingsgroep, die daarover rapport heeft uitgebracht («Ook de Staat moet op de kleintjes letten», Rapport van de interdepartementale werkgroep «Kasbeheer Centrale Overheid», 1983), kwam onder andere tot de conclusie dat het kasbeheer en daarmee ook het financieringsbeleid van de rijksoverheid wordt omgeven door een groot aantal onzekerheden. Deze hebben onder andere betrekking op het niet tijdig op de hoogte zijn van een eventueel beroep van derden op schatkistgelden. Deze «bankiersfunctie» van het Rijk maakt het aanhouden van een zogenaamd veiligheidssaldo noodzakelijk. Dat saldo moet – wil het beroep van derden te allen tijde gehonoreerd kunnen worden – hoger zijn dan een saldo dat uitsluitend rekening houdt met het betalingsverkeer van het Rijk zelf.

Ter vermindering van de rentelasten – die gepaard gaan met het aanhouden van desbetreffende saldi – heeft voornoemde heroverwegingsgroep aanbevelingen gedaan die moeten leiden tot een grotere beheersing en vermindering van het gemiddelde schatkistsaldo. Het kabinet heeft op hoofdlijnen met de conclusies van het heroverwegingsrapport ingestemd. Thans vindt nadere uitwerking plaats.

Op grond van deze ontwikkelingen achten ondergetekenden het gewenst dat bij een liquiditeitsregeling voor de sociale fondsen zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met het streven van het Rijk om tot een efficiënter kasbeheer te komen.

Bij de vormgeving van de liquiditeitsregeling is aansluiting gezocht bij het jaarlijks te sluiten financieringsarrangement tussen de schatkist en De Nederlandsche Bank.

In de voorgestelde liquiditeitsregeling kunnen de fondsen zo nodig tot een maximumbedrag, dat per kalenderjaar wordt vastgesteld, een beroep doen op het Rijk voor tijdelijke en incidentele vermogenstekorten. Daarbij dient voldaan te worden aan de voorwaarde, dat het beroep van de fondsen gemiddeld over het kalenderjaar een nader vast te stellen fractie van het maximumberoep niet mag overschrijden. Het maximum beroep wordt afgestemd op de verwachte maximale liquiditeitsbehoefte in het desbetreffende jaar. Blijft het beroep in een bepaalde periode onder het gemiddeld toegestane beroep over het gehele jaar, dan wordt hierop gespaard. Daardoor wordt het gemiddeld toegestane beroep voor de rest van het jaar hoger. Door de regeling de hierboven beschreven vorm te geven kan door middel van deze kredietfaciliteit met een beperkt gemiddeld

toelaatbaar beroep worden voorzien in optredende piekbehoeften over het gehele kalenderjaar.

De vormgeving van de liquiditeitsregeling, dat naast de hantering van een rentevoet die boven de marktrente ligt, een maximaal en gemiddeld toelaatbaar beroep wordt vastgesteld, maakt het mogelijk dat de fondsen binnen de gestelde randvoorwaarden naar eigen inzicht een flexibel beroep op de regeling kunnen doen.

De omvang van het maximaal toelaatbare en het gemiddelde toelaatbare beroep van de centrale fondsen en de ZFR wordt jaarlijks vastgesteld door de Ministers van Financiën, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Het gemiddelde en het maximale beroep staan in beginsel voor het gehele kalenderjaar vast.

Om te kunnen waarborgen dat de omvang van de kredietfaciliteit is afgestemd op de maximaal te verwachten liquiditeitsbehoefte, rekening houdend met effecten van bundeling, is het gewenst om de faciliteit te baseren op een liquiditeitsraming, gegeven de sociale premies. Deze liquiditeitsraming moet daarom door de desbetreffende fondsen worden verstrekt op een moment dat redelijke zekerheid bestaat over de vast te stellen premies voor het desbetreffende kalenderjaar. Bij de uiteindelijke vaststelling van de kredietfaciliteit zal worden uitgegaan van de liquiditeitsraming die zal resulteren bij de premies die naar alle waarschijnlijkheid zullen worden vastgesteld cq. goedgekeurd.

De sociale fondsen en de ZFR die van de liquiditeitsregeling gebruik zullen maken, moeten bereid zijn om de desbetreffende bewindslieden alle relevante gegevens te verstrekken, die voor vaststelling van de kredietfaciliteit, alsmede voor planning van het kasverloop van het Rijk, nodig worden geacht. Deels kan deze informatie worden ontleend aan de tussentijdse halfjaarlijkse premieverkenningen en het jaarlijkse premie-advies welke door de centrale sociale fondsen worden opgesteld en die aan de betrokken bewindslieden moeten worden voorgelegd.

Gezien de cruciale rol van het maandelijkse liquiditeitsverloop bij de vaststelling van de liquiditeitsarrangementen, dienen het liquiditeitsverloop per maand, alsmede de achterliggende gedetailleerde ontvangsten- en uitgavenpatronen bij alle centrale sociale verzekeringsfondsen integraal deel te gaan uitmaken van de premieverkenning en de premie-advisering. Voorts wordt van de fondsen gevraagd om, op daartoe strekkende verzoeken van de met premievaststelling belaste departementen, op zo kort mogelijke termijn de effecten van een andere premiestelling cq. goedkeuring op dekkingsnormen, inkomsten- en uitgavenstromen en liquiditeitsverloop weer te geven. In verband met het mogelijke beroep van de fondsen op het arrangement en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor het kasbeheer van het Rijk, verstrekken de fondsen een maandelijks overzicht van hun verwachte kasverloop.

Aankondiging van het beroep

Indien een fonds een beroep wil doen op de schatkist krachtens het geformuleerde arrangement, dan dient dit zo mogelijk drie werkdagen van te voren te worden aangekondigd. Deze aankondiging is van belang om het Ministerie van Financiën in staat te stellen tijdig maatregelen te treffen. In acute noodgevallen kunnen fondsen in overleg met het Ministerie van Financiën de periode van drie dagen verkorten.

Het liquiditeitsarrangement mag naar de mening van ondergetekenden geen invloed hebben op de omvang van het financieringstekort van het Rijk. Dit betekent dat leningen en aflossingen in het kader van het arrangement binnen het desbetreffende kalenderjaar moeten vallen. Naar verwachting zal deze bepaling géén belemmering zijn voor de werking van de regeling. Geconstateerd kan worden dat de dieptepunten in de liquiditeitsontwikkeling van de afzonderlijke sociale fondsen in de regel niet rond de maand december optreden.

3.2.3. *Reactie op de adviezen van SVr en ZFR*

Met instemming constateren ondergetekenden dat zowel de SVr als de ZFR het streven naar een uniforme liquiditeitsregeling als zodanig positief beoordelen.

Beide instellingen merken op dat het uitgangspunt van de liquiditeitsregeling wordt gevormd door de veronderstelling van (structureel) kostendekkende financiering. Dit uitgangspunt zou naar hun mening moeten betekenen dat bij premievaststelling de normen voor een verantwoord fondsbeheer in acht moeten worden genomen. Zij achten een dergelijk verantwoord fondsbeheer slechts mogelijk als fondsen een zelfstandig premiebeleid kunnen voeren. Vanuit die achtergrond bevelen zij aan om een wettelijke regeling te treffen, waarbij afwijkingen van het premiebeleid van fondsbesturen door betrokken bewindslieden, op andere dan financieringstechnische gronden, slechts bij wet kunnen geschieden.

Ondergetekenden onderkennen dat structureel kostendekkende financiering slechts mogelijk is bij het hanteren van kostendekkende premies. Vanuit die optiek gezien kan dan ook begrip worden opgebracht voor de wens van SVr en ZFR om een kader te scheppen waaronder fondsbesturen zelfstandig en bedrijfseconomisch verantwoord fondsbeheer kunnen voeren. Daarbij zij geconstateerd dat de wijze van premievaststelling ook uitgebreid aandacht heeft gekregen in het SER-Advies vereenvoudiging uitvoering sociale verzekering (SER 1984 nr. 12). In zoverre is dus een samenhang aanwezig tussen de uitvoeringsproblematiek en de problematiek waarover het in deze memorie gaat. Dit doet de vraag rijzen, waar de discussie over het primaat van de premievaststelling moet worden gevoerd.

In antwoord op deze vraag, menen ondergetekenden in afwijking van de adviezen, dat het primaat van de premievaststelling niet in het onderhavige kader moet worden geregeld.

In de eerste plaats is dit een vraagstuk dat binnen een breder kader moet worden beantwoord dan het meer beperkte kader, dat wordt beoogd met het scheppen van liquiditeitsgaranties. Immers, de onderhavige regeling beperkt zich voornamelijk tot een aantal technische aspecten. Dit bredere kader wordt naar de mening van ondergetekenden geboden door het wetsontwerp inzake de uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid, dat thans ten departemente van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in voorbereiding is. De ondergetekende geven er de voorkeur aan om de discussie over de premievaststelling te zijner tijd te plaatsen binnen de parlementaire behandeling van dit wetsontwerp.

In de tweede plaats zij herhaald dat in het wetsvoorstel is uitgegaan van het beginsel dat de premievaststelling structureel kostendekkend moet zijn. Dit beginsel geldt zowel voor de fondsbesturen als ook voor de bewindslieden die uiteindelijk met de premievaststelling cq. goedkeuring belast zijn. Premies die niet kostendekkend zijn, zijn daardoor altijd tijdelijk van karakter. De onderhavige regeling heeft als doel eventuele liquiditeitsproblemen op te heffen en betekent daardoor een belangrijke steun voor de fondsen. Het gaat om een laatste mogelijkheid om tijdelijke liquiditeitstekorten via steun van de overheid te financieren.

Zowel de SVr als de ZFR menen dat de voorgestelde regeling eenvoudiger kan. De opslagrente biedt, gegeven de noodzaak van een flexibele regeling, voldoende waarborgen dat het beroep op het Rijk uit hoofde van de liquiditeitssituaties beperkt blijft tot zogenaamde «ultimum remedium» situaties. De opslagrente ligt immers aanzienlijk hoger dan de rente die fondsen in de afgelopen jaren op de geldmarkt hebben betaald. Beide instellingen menen dat de opslagrente niet te hoog mag zijn, omdat dit tot een opwaartse druk van op de geldmarkt te betalen tarieven kan leiden. In dat kader gezien menen beide instellingen dat de opslagrente zo laag mogelijk moet worden vastgesteld, in ieder geval lager dan in eerste aanleg is voorgesteld.

Geconstateerd wordt dat ultimum remedium situaties in praktijk vrijwel nooit zullen voorkomen. In de praktijk zal de regeling dan ook meer fungeren als garantstelling naar de geldmarkt dan als regeling waarop daadwerkelijk een beroep zal worden gedaan.

Voor wat de hoogte van de opslagrente betreft, menen ondergetekenden dat twee aspecten daarbij van belang zijn. Allereerst wordt door middel van deze opslagrente bevorderd, dat fondsen alléén in een ultimum remedium situatie een beroep op de schatkist zullen doen. In de tweede plaats zij opgemerkt dat ook het kostenaspect voor het Rijk een rol speelt. Indien zich een ultimum-remedium-situatie voordoet, zal het Rijk over de nodige middelen moeten kunnen beschikken om een beroep van de desbetreffende fondsen te kunnen honoreren. Het Rijk trekt zijn middelen aan via de kapitaalmarkt en slechts in geringe mate via de geldmarkt. Zoals bekend liggen de rentetarieven op de kapitaalmarkt – behoudens in uitzonderlijke situaties – aanzienlijk boven de geldmarkttarieven. Ondergetekenden achten het niet onredelijk dat deze hogere rentetarieven op enigerlei wijze worden doorberekend aan de fondsen die gebruik maken van de liquiditeitsregeling. Vanuit die optiek gezien, achten ondergetekenden het, in tegenstelling tot de opvattingen van SVr en ZFR, dan ook niet gewenst de voorgestelde renteopslag neerwaarts aan te passen.

Het argument dat de opslagrente «prijsopdrijvend» kan werken op de geldmarktrente delen ondergetekenden niet. De geldmarkt wordt geheel beheerst door vraag en aanbod. Als deze markt krap is zal daar dus vanzelf een prijsopdrijvende werking van uitgaan. Daar komt nog bij dat de sociale fondsen slechts een klein deel van de vragende partijen op de geldmarkt uitmaken.

De constatering van de SVr en de ZFR inzake het karakter van de liquiditeitsregeling, is op zich niet onjuist. Liquiditeitsgaranties vervullen in belangrijke mate een functie van extra zekerheidsstelling jegens externe geldgevers. Immers, het feit dat fondsen altijd over middelen kunnen beschikken, maakt hen voor financiële instellingen tot zeer betrouwbare debiteuren. Overigens zij in dit verband nogmaals gememoreerd dat sociale fondsen ook thans als uiterst solide debiteuren kunnen worden aangemerkt en dat deze positie door de voorgestelde regeling nog zal verbeteren.

Omtrent de opmerkingen van SVr en ZFR over het overbodig zijn van de verdere beperkingen in de vorm van maximumbepalingen zij het volgende opgemerkt.

De onderhavige voorstellen moeten niet alleen worden beoordeeld vanuit de positie van de sociale verzekeringsfondsen, doch ook vanuit de positie van het Rijk. Indien zich een ultimum remedium situatie voordoet, zal het Rijk worden gedwongen om op korte termijn middelen op tafel te leggen. Als het Rijk op dat moment zelf met grote tekorten kampt, dan wel juist in dezelfde periode omvangrijke betalingen moet verrichten, komt een dergelijk beroep voor het Rijk neer op een verdere verzwaring van de financieringsproblematiek.

Vanuit de positie van het Rijk gezien, is naar de mening van ondergetekenden een begrenzing van de gemiddelde en de maximale omvang van het toelaatbaar beroep op het Rijk niet onredelijk. Uitgangspunt bij de vaststelling van het liquiditeitsarrangement is dat in normale omstandigheden de liquiditeitsbehoefte van sociale fondsen met een grote mate van nauwkeurigheid te bepalen is. Immers het seizoenpatroon van inkomsten en uitgaven ligt vast, zodat bij de vastgestelde premies en bij de geraamde uitgavenontwikkeling kan worden vastgesteld wanneer en over welke periode een dieptepunt in het liquiditeitspatroon is te verwachten en tot welk maximumbedrag. Uiteraard treden bepaalde onzekerheden op, doch deze zijn op grond van waarnemingen in het verleden eveneens vrij exact traceerbaar. Door deze nauwkeurige bepaling van de maximale omvang van de leningfaciliteit van het Rijk aan de sociale fondsen bestaat voor de beheerder van 's Rijks schatkist de mogelijkheid om zijn kasbeleid meer

efficiënt in te richten en te anticiperen op het geval dat een maximaal beroep daadwerkelijk wordt geëffectueerd. De vormgeving inzake het maximale en gemiddelde beroep, zoals neergelegd in de adviesaanvraag, beoogt een zodanig arrangement te scheppen dat daarmee kan worden voorzien in de meest ongunstige liquiditeitspositie, indien onderlinge steunverlening tussen de fondsen respectievelijk een beroep op de geldmarkt niet adequaat kan zijn. De regeling is juist ontworpen om de maximale uitslag in de liquiditeitsontwikkeling, bij het geraamde verloop van baten en lasten en bij de gestelde randvoorwaarden ter zake van bundeling en geldmarktleningen, op te vangen. Daarvoor dient de voorwaarde van het gemiddelde en maximale beroep. De regeling is bovendien zo ontworpen dat zij flexibel kan worden toegepast. Met dat laatste wordt bedoeld dat de fondsen zelf kunnen bepalen wanneer, in welke omvang en voor welke duur zij een beroep op de regeling kunnen doen. Dit alles is mogelijk binnen de begrenzing van het gemiddelde en maximale beroep. In een dergelijke opzet is maximering dan ook niet strijdig met het ultimum remedium karakter.

Voorgaande beschrijving heeft voornamelijk betrekking op voorzienbare liquiditeitstekorten. Substantiële liquiditeitstekorten die het gevolg zijn van onverwachte gebeurtenissen zullen normaliter niet voortvloeien uit zuivere liquiditeitsproblemen, maar eerder een oorzaak vinden in solvabiliteitsproblemen, bijvoorbeeld door zeer grote afwijkingen van de geraamde uitkeringen. Deze vallen – zoals eerder aangeduid – niet onder deze liquiditeitsregeling. Daarbij dient overigens te worden opgemerkt dat onverwacht, en vooral schoksgewijs, optredende gebeurtenissen met een substantiële invloed op de fondspositie zich tot op heden vrijwel nimmer hebben voorgedaan. Het leeuwedeel van de liquiditeitstekorten bij sociale verzekeringsfondsen moet dan ook worden gerekend tot de voorzienbare tekorten.

Ter zake van de bezwaren van de SVr en de ZFR tegen de voorwaarde dat de liquiditeitsregeling het financieringstekort van het Rijk niet mag beïnvloeden, zij opgemerkt dat deze bepaling in hoofdzaak een formeel karakter draagt. Het huidige financieringstekort wordt berekend op kasbasis. Leningen van het Rijk aan sociale fondsen die over een jaar ultimum «heenlopen», beïnvloeden in die benadering het financieringstekort in die zin, dat dit in het jaar waarin de lening wordt verstrekt, groter wordt, er in het volgende (aflossings)jaar, kleiner. Aan een dergelijke situatie kan slechts materiële waarde worden toegekend, indien er fondsen zijn die hun liquiditeitsdieptepunt rond het jaarultimum zien optreden. In dat geval zal in een ultimum remedium situatie een beroep kunnen worden gedaan op het Rijk. Zoals echter in het voorgaande is geconstateerd, liggen de liquiditeitsdieptepunten in de regel niet rond het jaarultimum. In deze situatie zal dus géén sprake zijn van leningen die «overlopen» naar een volgend kalenderjaar.

De SVr meent voorts nog dat met het invoeren van een rentevergoeding in de voorgestelde liquiditeitsregeling de logica ontbreekt van de bepaling ex. artikel 12 lid 3 van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid, waarin staat dat SVB-fondsen elkaar onderling renteloos gelden dienen te lenen, als een van de fondsen over onvoldoende middelen beschikt. De SVr stelt dan ook voor om in de betreffende bepaling het woord «renteloos» te schrappen.

Naar de mening van ondergetekenden verliest het bedoelde lid – dat in feite de onderlinge bundeling regelt tussen de omslagfondsen van de SVB – zijn betekenis bij de aanneming van de nieuwe liquiditeitsregeling. Immers, in de nieuwe regeling kunnen de onderscheiden centrale fondsen pas een beroep doen op het Rijk, als alle andere leningmogelijkheden zijn uitgeput. Onder deze leningmogelijkheden valt de bundeling van onderlinge liquiditeiten. Gezien deze situatie wordt voorgesteld om het derde lid van artikel 12 van bedoelde wet te schrappen. Daarmee komt ook de term renteloos te vervallen. In de nieuwe liquiditeitsbepalingen wordt het aan

de verschillende fondsen overgelaten of zij bij onderlinge bundelingstransacties rente in rekening zullen brengen.

4. Overige aandachtspunten

Invaliditeits- en Ouderdomsfonds

In de adviesaanvragen aan de SVr en ZFR is tevens voorgesteld om de zogenaamde parapluregeling van het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds (IOF) aan te passen aan de voorwaarden voor een nieuwe liquiditeitsregeling.

Het IOF is een fonds in liquidatie dat onder beheer staat van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Het fonds wikkelt de verplichtingen af van enkele oude kapitaaldekkingsfondsen, waaronder de Invaliditeitswet, die destijds eveneens door de SVB werden beheerd. Omdat het Rijk in het verleden in de Invaliditeitswet (IW) vastgelegde stortingsverplichtingen onvolledig is nagekomen, kampt het IOF al jaren met een tekort. Om dit tekort te verminderen, verstrekt het Rijk (krachtens art. 40 van de Liquidatiewet IA) sinds 1969 jaarlijks rijksbijdragen aan het IOF. Deze zullen worden gecontinueerd tot het moment waarop het eigen vermogen van het fonds voldoende is om de nog resterende verplichtingen af te wikkelen. Ingevolge artikel 12 van de Wet op de SVB zijn de omslagfondsen die onder de SVB ressorteren, verplicht eventuele liquiditeitstekorten bij het IOF via onderlinge leningtransacties af te dekken. Hebben echter de omslagfondsen zelf onvoldoende middelen dan kan de SVB – ter voorkoming van liquiditeitstekorten – een (tijdelijk) beroep doen op het Rijk krachtens de zogenaamde parapluregeling. Deze voorziet in tijdelijke, rentedragende leningen bij het Rijk tot een zeker maximum, indien alle overige financieringsbronnen niet toereikend zijn. Deze voorwaarden stemmen thans niet geheel overeen met de voorstellen voor een nieuwe liquiditeitsregeling voor de centrale sociale verzekeringsfondsen.

Het bestuur van de SVB heeft op 27 november 1985 advies uitgebracht ter zake van de voorstellen met betrekking tot het IOF. Voor wat betreft deze voorstellen meent het SVB-bestuur dat deze problematiek niet op één lijn kan worden gesteld met de regelingen betreffende de operationele centrale Sociale Verzekeringsfondsen. Omdat het IOF in essentie bestaat uit een verplichting van het Rijk jegens rechthebbenden daterend uit de periode vóór de liquidatie, zonder dat andere inkomensbronnen aanwezig zijn, behoort de IOF-problematiek naar het oordeel van de SVB niet in dit kader thuis. De SVB merkt voorts op dat zij over geen enkel instrument beschikt om het financieringstekort van het IOF, dat niet tijdelijk, maar volstrekt structureel van aard is, te dekken.

Naar het oordeel van ondergetekenden gaat het SVB-bestuur voorbij aan de problematiek die in de adviesaanvragen aan de orde is gesteld. Immers, de voorstellen hebben geen betrekking op de IOF-problematiek als zodanig, doch uitsluitend op het bestaande liquiditeitsarrangement ter zake van het IOF tussen het SVB-bestuur en het Rijk (in casu de parapluregeling). Deze regeling vertoont zeer duidelijk overeenkomsten met de liquiditeits-regeling die thans wordt voorgesteld. Immers, ook ter zake van de financiering van de liquiditeitstekorten van het IOF is bepaald, dat eerst moet worden getracht deze tekorten af te dekken door onderlinge leningstransacties ex. artikel 12 van de Wet op de SVB, tussen de omslagfondsen die onder beheer staan van de SVB en het IOF. Het is echter niet de bedoeling dat als gevolg van de onderlinge leningstransacties de omslagfondsen zelf met liquiditeitstekorten worden geconfronteerd. Zijn er aldus voor het IOF onvoldoende middelen beschikbaar, dan moet het IOF in tweede aanleg trachten tekorten af te dekken via leningen op de geldmarkt dan wel via andere externe bronnen die de SVB ter beschikking staan. Pas als deze mogelijkheden zijn uitgeput kan het IOF een tijdelijk beroep doen op de Parapluregeling.

In 1984 heeft de Minister van Financiën het bestuur van de SVB medegedeeld de voorwaarden van de Parapluregeling stringenter te willen toepassen. Daarbij is de afspraak gemaakt dat sprake is van een krappe geldmarkt, indien de geldmarktrente het promesse-disconto van de Nederlandse Bank opgehoogd met 2%, overtreft. Het ultimum remediumkarakter van deze regeling is daarmee benadrukt. Er blijft echter nog een verschil bestaan terzake van de rente die in rekening wordt gebracht als de SVB van de Parapluregeling gebruik maakt. Thans is deze rente gelijk aan de rentevoet van 2 maands kasgeldleningen aan gemeenten, zoals deze per het begin van een kalenderkwartaal geldt. Bij harmonisering van de bepalingen van de Parapluregeling met de voorgestelde liquiditeitsregeling, zou deze rentevoet moeten worden vervangen door een meer flexibele rente welke gekoppeld wordt aan de debetrente van banken plus een opslag van 0,5%. Dit komt in de situatie dat geen extra rente opslag op de gemiddelde debetrente van kracht is, overeen met het promesse-disconto van De Nederlandse Bank plus 2%.

Ondergetekenden blijven van mening dat de overeenkomsten tussen de Parapluregeling ten behoeve van het IOF en de voorgestelde liquiditeitsregeling zodanig zijn, dat een onderlinge afstemming van de te hanteren bepalingen gewenst is.

Overigens gaat het bij de Parapluregeling om een bilaterale overeenkomst tussen de SVB en het Rijk. Daarvoor behoeft dus geen wetswijziging plaats te vinden.

Financieringsvoorschotten ex. artikel 34 Werkloosheidswet

In de adviesaanvraag aan SVr en ZFR is eveneens aandacht besteedt aan de financieringsvoorschotten ex. art. 34 WW van het Algemeen Werkloosheidsfonds aan de Wachtgeldfondsen.

Ingevolge art. 34 kan het AWF aan Wachtgeldfondsen, die vanwege buitengewone werkloosheidsrisico's buitengewone uitgaven moeten doen, bijdragen verlenen. Deze buitengewone werkloosheidsrisico's spruiten voort uit de vigerende premieberekeningsmethodiek van wachtgeldfondsen, de zogenaamde Tinbergen/Witteveen-methode. Daarbij wordt de premieberekening afgestemd op een voortschrijdende 10-jaars gemiddelde van de werkloosheidslasten. Achterliggende gedachte daarbij is dat de werkloosheid een conjunctuurcyclus van ca. 10 jaar doorloopt. Tekorten die in tijden van relatief hoge werkloosheid ontstaan, zullen – gegeven de premiestelling – worden weggewerkt tijdens de opgaande fase van de conjuctuurcyclus, wanneer sprake is van verhoudingsgewijs lage werkloosheid. Duurt de negatieve cyclus langer dan is verondersteld, dan zullen wachtgeldfondsen te maken krijgen met een negatieve reservepositie. In deze situatie kan aan het AWF een voorschot worden gevraagd, ter grootte van maximaal de omvang van het negatieve saldo.

Door de sterk gestegen werkloosheid in de afgelopen jaren zijn grote tekorten ontstaan bij wachtgeldfondsen. Dientengevolge is de omvang van de voorschotten ex. art. 34 zeer sterk toegenomen. Ultimo 1984 bedroeg het totaal van uitstaande voorschotten 2,5 mld tegenover gemiddeld 100 à 150 mln in de periode 1975–1980. Door de voortdurend hoge werkloosheid is een groot deel van de voorschotten niet afgelost. Als gevolg daarvan vindt in feite overheveling plaats van werkloosheidsrisico's van wachtgeldfondsen naar het AWF. De mogelijkheid voor wachtgeldfondsen om financieringsvoorschotten bij het AWF te verkrijgen, vormt bovendien een onzeker element in het liquiditeitsbeheer van het AWF.

De huidige financieringsvoorschotten worden renteloos verstrekt. Dit is voor wachtgeldfondsen aantrekkelijk in vergelijking met een situatie, waarin zij externe rentedragende leningen zouden moeten afsluiten ter dekking van tijdelijk vermogenstekorten. Naar de mening van ondergetekenden zal voorkomen moeten worden dat de risico's uit hoofde van de financieringsvoorschotten ex. art. 34 via het AWF op het Rijk worden

afgewenteld. Het beroep van de wachtgeldfondsen op het AWF ex. art. 34, kan ertoe leiden dat bij het laatste fonds een liquiditeitstekort ontstaat, dat in een ultimum-remedium-situatie valt onder de bepalingen van de liquiditeitsregeling.

Ondergetekenden achten dit laatste ongewenst. In de adviesaanvraag is dan ook voorgesteld om de financieringsvoorschotten ex. art. 34 rentedragend te maken. Aldus kan een drempel worden ingebouwd tegen een te lichtvaardig gebruik.

De SVr heeft gemeend over dit aspect van de adviesaanvraag separaat te moeten adviseren. Daarbij zou de problematiek mede moeten worden bezien in het kader van de vigerende premievaststellingsmethodiek. Om de problematiek goed in beeld te brengen is overleg nodig tussen de SVr en de bedrijfsverenigingen, welke de wachtgeldfondsen beheren. Dit overleg is thans gaande.

Ook voor de aanpassing van de financieringsvoorschotten van het AWF aan Wachtgeldfondsen behoeft geen wetswijziging plaats te vinden. Het huidige artikel 34 geeft de SVr de mogelijkheid om de voorschotten rentedragend te maken. Het voorstel van ondergetekenden in de adviesaanvrage aan de SVr om over de financieringsvoorschotten ex. art. 34 WW een rente te berekenen, blijft dan ook van kracht.

5. Dereguleringsaspecten

Het wetsvoorstel regelt, zoals reeds in de inleiding is uiteengezet, een tweetal zaken. Allereerst zal in alle sociale verzekeringswetten eenzelfde bepaling worden opgenomen, waarbij het Rijk de uitkeringen en verstrekkingen garandeert aan hen die krachtens de betrokken wetten hierop recht hebben, indien het fonds dat of de kas die de uitkeringen moet betalen op enigerlei wijze niet in staat mocht zijn aan de verplichtingen jegens gerechtigden te voldoen. De vormgeving van deze garantie sluit aan bij het huidige artikel 51 van de Ziektewet (ZW).

Op de tweede plaats krijgen de sociale verzekeringsfondsen een leningsfaciliteit bij het Rijk.

De voorgestelde garantieregeling vertoont wat betreft doelstellingen en werkingssfeer samenhang met de garantieregelingen, opgenomen in artikel 27 AOW, artikel 37 AWW, artikel 59 WAO, artikel 51 AAW, art. 73a ZFW en art. 55 AWBZ. De formulering van de voorgestelde garantieregeling is gelijk aan die van artikel 51 ZW. Ook wat betreft de doelstelling is zij hieraan gelijk.

De voorgestelde regeling met betrekking tot de leningfaciliteit vertoont wat betreft doelstelling en werkingssfeer samenhang met de renteloze voorschotartikelen van artikel 74 AOW, artikel 100 AAW en artikel 80 AWBZ, zij het dat de voorgestelde bepalingen strakkere voorwaarden stellen, alsmede dat in geval van gebruik rente wordt geheven.

Voor de uitvoering en financiering van de regeling worden geen nieuwe publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organen in het leven geroepen.

Voor de effectuering van de regeling van de leningsfaciliteit zal een ministeriële regeling worden ontworpen, die het maximum beroep en het gemiddelde beroep met betrekking tot de faciliteit zal regelen, alsmede de bepaling van het begrip marktrente en de hoogte van de opslag en de door de fondsen te verstrekken inlichtingen zal bevatten. Deze delegatie via ministeriële regeling is nodig, omdat de te regelen onderwerpen in de tijd afhankelijk zijn onder meer van veranderingen in de algemene financieel-economische situatie.

De lasten, voortvloeiende uit de voorgestelde regeling, zijn voor de overheid minimaal. Weliswaar zal voor de toepassing van de regeling een uitwerking door de overheid moeten plaatsvinden – in het geval van de leningfaciliteit zal bijvoorbeeld een ministeriële regeling moeten worden ontworpen – doch deze lasten zouden voor de overheid ook nu al voortvloeien uit toepassing van vigerende soortgelijke regelingen. Door een

uniforme formulering van de garantiebepalingen en de bepalingen, die de leningfaciliteit betreffen, wordt een uniforme uitvoering van de regeling bevorderd en hoeft niet steeds een ad hoc oplossing te worden bedacht. Dit werkt weer tijdbesparend en is mitsdien lastenverlichtend.

Van gebruikmaking van de garantieregeling is geen precedent te melden, het gebruik maken van de leningfaciliteit is slechts mogelijk tegen een rente boven de vigerende geldmarktrente, zodat de financiële lasten voor de overheid naar verwachting nihil zullen zijn.

Voor de burger, het bedrijfsleven en het justitieel apparaat zal dit wetsvoorstel naar verwachting evenmin consequenties met zich brengen. Voor de non-profit instellingen, die van de leningfaciliteit gebruik moeten maken omdat zij elders niet meer terecht kunnen, betekent deze gebruikmaking extra rentelasten.

6. Garantieregeling en de stelselherziening sociale zekerheid

Bij het wetsvoorstel voor een nieuwe Werkloosheidswet in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid, is vooralsnog terzake van de garantiebepalingen aangesloten bij de huidige Werkloosheidswet.

Hiervoor is gekozen om te voorkomen dat vermenging optreedt van enerzijds de stelselherziening, met een groot aantal fundamentele wetswijzigingen, en het onderhavige wetsvoorstel, dat een aantal zaken regelt die geheel los staan van de stelselherziening. In het onderhavige wetsvoorstel is in artikel VII een aanpassing van het ontwerp nieuwe WW opgenomen voorzover dat tijdig tot wet verheven zal zijn. Aangezien de huidige Werkloosheidswet evenwel na de inwerkingtreding van de nWW nog enige tijd zal blijven bestaan, omvat artikel VI in verband daarmee de nodige wijzigingen voor die wet.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I tot en met III, de onderdelen A, artikel V, onderdeel A, artikel VIII, artikel IX, onderdeel A

Met deze artikelonderdelen wordt in de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Weduwen- en Wezenwet, de Algemene Kinderbijslagwet, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering een uniforme bepaling opgenomen, op grond waarvan het Rijk direct en zonder enig voorbehoud de uitkeringen ingevolge die wetten garandeert aan uitkeringsgerechtigden, overeenkomstig artikel 51 van de Ziektewet. In dat artikel wordt overigens de term «uitkering» vervangen door «betaling» aangezien «uitkering» immers ook in een andere betekenis kan worden gelezen. De wijziging van de voornoemde wetten is daaraan aangepast.

Het gaat daarbij uiteraard om een garantie tegenover de groep van uitkeringsgerechtigden in zijn geheel in geval van betalingsonmacht van de verschillende fondsen. Deze onmacht kan zich naar de individuele uitkeringsgerechtigden uiteraard niet voordoen.

Met betrekking tot de afzonderlijke sociale verzekeringswetten worden in dit verband nog de volgende kanttekeningen geplaatst.

In artikel I, onderdeel A, wordt gesproken over het recht op AOW-ouderdomspensioen. Overeenkomstig artikel 8, tweede lid, van de Algemene Ouderdomswet wordt hier onder ouderdomspensioen mede verstaan de in die wet bedoelde toeslag.

Artikel II, onderdeel A, spreekt van het recht op AWW-pensioen. Daaronder wordt verstaan het weduwenpensioen, de tijdelijke weduwenuitkering en het wezenpensioen op grond van die wet.

Artikel VI, onderdeel B, artikel VII, onderdeel A

De aanpassing van de Werkloosheidswet is in artikel VI, onderdeel B, van dit wetsvoorstel aangebracht omdat die wet na de aanvaarding en inwerkingtreding van de NWW nog gedurende een bepaalde periode van kracht zal blijven.

Artikel VII, onderdeel A, bevat bepalingen om de Nieuwe WW in dit verband conform de bestaande sociale verzekeringswetten aan te passen indien en voor zover dat wetsvoorstel ten tijde van de behandeling van dit voorstel inmiddels kracht van wet zal hebben verkregen.

De onvoorwaardelijke overheidsgarantie voor de uitkeringen op grond van de Werkloosheidswet in artikel VI, onderdeel B, van deze wet is niet van toepassing op de zogenaamde havenbijdrageregeling, bedoeld in Hoofdstuk IIIc van die wet. Dit geldt uiteraard eveneens voor de NWW.

Artikel IV, onderdeel A, artikel X, onderdeel A

Aangezien een directe garantie conform artikel 51 van de ZW in de ZFW en de AWBZ praktische problemen met zich brengt, is voor deze regelingen gekozen voor een indirecte garantie. Daarbij is de ZFR direct en zonder enig voorbehoud aansprakelijk jegens de leveranciers van medische zorg, terwijl het Rijk zich jegens de ZFR garant stelt. Het gaat dan om een garantie voor de betaling van de op grond van die wetten aan verzekerden toegekende verstrekkingen.

Ook hierbij gelden de garanties uitsluitend in geval van betalingsonmacht van het ziekenfonds of de ziektekostenverzekeraar jegens wie de leveranciers van de medische zorg in beginsel een vordering heeft uit hoofde van de zogenaamde medewerkersovereenkomst.

Artikel I tot en met V, de onderdelen B, artikel IX en X, de onderdelen B

Het eerste lid van deze artikelen bevat een kredietfaciliteit bij het Rijk voor de centrale sociale verzekeringsfondsen, voor zover die tijdelijk te maken hebben met een liquiditeitsprobleem. Die faciliteit kent een maximale termijn van een jaar tegen de marktrente, verhoogd met een opslag, die op grond van het derde lid bij nadere regeling zal worden vastgesteld.

Met het tweede lid wordt beoogd aan te geven, dat die faciliteit een «ultimum remedium»-karakter draagt. Dat wil zeggen, dat de centrale sociale verzekeringsfondsen in voorkomend geval primair andere mogelijkheden dienen te benutten om over voldoende middelen te kunnen beschikken. Daarbij wordt dan gedacht aan bundeling van liquiditeiten of financiering door middel van leningen bij anderen. Pas indien die mogelijkheden zijn uitgeput, kan een beroep op deze kredietfaciliteit bij het Rijk worden gedaan.

In dit verband wordt onder lening bij anderen eveneens verstaan de lening bij niet centrale fondsen, zoals het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds en het Ouderdomsfonds B.

De in het derde lid voorgeschreven nadere regels moeten een algemene uitwerking van het liquiditeitsarrangement mogelijk maken, die de basis zal vormen voor een overeenkomst in enige specifieke situatie.

Ter zake van de ZFW is sprake van een afwijkende bepaling, omdat het niet de bedoeling is om met elk afzonderlijk ziekenfonds een regeling te treffen. Hier wordt het liquiditeitsarrangement daarom verstrekt aan de Ziekenfondsraad te behoeve van de Algemene Kas.

Artikel VI, onderdeel A, artikel VII, onderdeel B

Ook met betrekking tot de liquiditeitsregeling dienen zowel de bestaande Werkloosheidswet als de Nieuwe Werkloosheidswet te worden aangepast.

Hierbij geldt uiteraard eveneens de voorwaarde dat de nWW inmiddels tot wet zal zijn verheven.

Artikel VI, onderdeel C

Dit artikelonderdeel betreft een technische aanpassing als gevolg van de voorgestelde nieuwe bepaling in onderdeel B van dit artikel.

Artikel XI

Artikel 12 van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid bevat bepalingen met betrekking tot onderlinge steunverlening van door de Sociale Verzekeringsbank beheerde fondsen.

Met het onderhavige wetsvoorstel worden in de verschillende sociale verzekeringswetten, waaronder ook de door de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid uitgevoerde volksverzekeringswetten, uniforme bepalingen opgenomen met betrekking tot bundeling van liquiditeiten voor de centrale sociale verzekeringsfondsen.

Artikel 12, derde lid, van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid, voorzover dat betrekking heeft op de onderlinge steunverlening van de centrale sociale verzekeringsfondsen, te weten het Ouderdomsfonds, het Weduwen- en Wezenfonds en het Algemeen Kinderbijslagfonds, kan derhalve vervallen. De onderlinge steunverlening – zoals omschreven in het vierde lid van artikel 12 – van het Invaliditeits- en Ouderdomsfonds en het Ouderdomsfonds B, de fondsen van de in liquidatie zijnde Ouderdomswet 1919, blijft ongewijzigd. Het vijfde lid van artikel 12 tenslotte kan vervallen, omdat een lening van de in dat lid genoemde centrale sociale verzekeringsfondsen bij niet centrale fondsen in feite reeds mogelijk wordt gemaakt op grond van de thans voorgestelde uniforme liquiditeitsregeling (artikel 85a, tweede lid, AWW en artikel 41a, tweede lid, AKW).

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf

De Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
J. P. v.d. Reijden

De Minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding