

Vergaderjaar 1996–1997

25 342

Wijziging van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 en enige andere wetten in verband met het integreren van het middelenbeheer van de sociale fondsen (geïntegreerd middelenbeheer)

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b van de Wet Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In de Miljoenennota 1997 (Kamerstukken II, 1996/97, 25 000, nr. 1, blz. 62) en de memorie van toelichting op de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Kamerstukken II, 1996/97, 25 000 hstk. XV, nr. 2, blz. 9) heeft de regering aangegeven het beheer van de middelen van de volksverzekeringsfondsen en de werknemersverzekeringsfondsen te willen integreren met het middelenbeheer van het Rijk door die fondsen een rekening-courantverhouding met het Rijk te laten aangaan. Het onderhavige wetsvoorstel regelt deze integratie van het middelenbeheer. Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf twee wordt aangegeven waarom de regering tot integratie van het middelenbeheer wenst over te gaan. In paragraaf 3 worden mogelijke varianten besproken en beschreven voor welke vormgeving de regering heeft gekozen. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de financiële effecten van geïntegreerd middelenbeheer. Tot slot wordt in paragraaf 5 kort ingegaan op de relatie tussen sociale verzekeringen en het geïntegreerd middelenbeheer.

2. Redenen voor geïntegreerd middelenbeheer

Hoewel de sociale verzekeringen op basis van een omslagstelsel worden gefinancierd vindt toch fondsvorming plaats. Dit is noodzakelijk omdat een zuiver omslagstelsel waarbij ontvangsten en uitgaven compleet synchroon verlopen in de praktijk niet mogelijk is. Er wordt gestreefd naar een per fonds zo efficiënt mogelijke besteding en beheer van de gelden die met de sociale verzekeringen gemoeid zijn. Ook de vormgeving van het middelenbeheer en de geldstromen van de gelden bij de sociale fondsen dient zo efficiënt mogelijk te zijn. De laatste keer dat aan het verbeteren van die efficiëntie uitvoerig aandacht is besteed was in het SER-rapport Informatiestromen en reservevorming in de sociale verzekeringen. 1979, nr. 10 (Comed-rapport). De voorstellen tot efficiëntieverbetering uit dat rapport werden in de praktijk gebracht en vormen de basis voor de wijze waarop momenteel het middelenbeheer wordt vormgegeven. In dat rapport werd het toen al staande beleid dat fondsen uitsluitend via het eigen vermogen in hun liquiditeitsbehoeften mogen

voorzien als uitgangspunt genomen. In 1990 is met de Liquiditeitsregeling Centrale Sociale Verzekeringsfondsen het op dat rapport gebaseerde huidige institutionele kader voor geldstromen en middelenbeheer van de sociale fondsen gecompliceerd.

De huidige systematiek is wat betreft de centrale fondsen in het kort als volgt te omschrijven. Uitgangspunt is dat ieder fonds voldoende vermogen heeft om op ieder moment van het jaar in de liquiditeitsbehoefte van dat fonds te kunnen voorzien. Het hiervoor benodigde vermogen wordt het normvermogen genoemd, verderop in deze memorie van toelichting wordt dieper op de systematiek van het normvermogen ingegaan.

Voor de tijd dat de fondsbeheerders de aanwezige middelen niet behoeven te benutten worden deze middelen belegd. Deze beleggingen zijn wat betreft de fondsen van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) gebonden aan de Regeling beleggingsvoorschriften sociale verzekeringsfondsen en het daarop gebaseerde Toetsingskader beleggingsbeleid fondsenbeheerders van het College toezicht sociale verzekeringen (Ctsv).

In het geval van tijdelijke liquiditeitstekorten zullen de fondsbeheerders moeten lenen. Daarbij wordt in de praktijk veelal eerst gekeken of bij andere fondsen kan worden geleend, voor de fondsen van de SVB en het Lisv is dit zelfs een verplichting. Is onderling lenen niet mogelijk dan zal de fondsbeheerder zich tot de geldmarkt moeten wenden om in zijn liquiditeitsbehoefte te kunnen voorzien. De overheid fungeert in de huidige systematiek als laatste uitwijk mogelijkheid. Er kan pas bij de overheid worden geleend indien noch bij andere fondsen, noch op de geldmarkt in de liquiditeitsbehoefte kan worden voorzien. Het te lenen bedrag bij de overheid is aan een maximum gebonden.

Sinds het verschijnen van het Comed-rapport hebben zich op tal van terreinen ontwikkelingen voorgedaan waardoor de vraag gerechtvaardigd is of de huidige inrichting van geldstromen en middelenbeheer nog wel de meest efficiënte is. Zo zijn het gegevens- en betalingsverkeer vele malen sneller en efficiënter geworden en hebben wijzigingen in de regelgeving geleid tot de nodige veranderingen in de geldstromen (zo ging het Comed-rapport nog uit van drie verschillende geldstromen voor de diverse kinderbijslagwetten, zijn inmiddels de ziekingeldkassen verdwenen, zal het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAf) ook binnen afzienbare tijd verdwijnen, en worden de wachtgeldfondsen inmiddels beheerd door één centrale instantie). Deze ontwikkelingen zijn voor de regering aanleiding geweest om te bezien of de wijze waarop momenteel de geldstromen en het middelenbeheer binnen de sociale verzekeringen zijn vormgegeven nog als optimaal kan worden aangemerkt en of het kasbeheer efficiënter kan verlopen.

De regering is van mening dat ten opzichte van de huidige situatie een verbetering van de efficiëntie voor de collectieve sector als geheel mogelijk is. Deze verbetering kan worden gerealiseerd door binnen de collectieve sector de sociale fondsen en het Rijk wat betreft het beheer van de geldmiddelen niet meer gescheiden van elkaar te benaderen. Tot op heden werd niet gekeken naar de publieke geldstromen als geheel maar naar de geldstromen van de afzonderlijke sociale fondsen en van het Rijk apart. Dit ondanks het feit dat de publieke geldstromen van het Rijk een nauwe relatie hebben met die van de sociale verzekeringen. Gewezen kan worden op de Liquiditeitsregeling Centrale Sociale Verzekeringsfondsen, de rijksbijdragen, de rijksfinanciering van fondsen als het Toeslagenfonds en het Algemeen Kinderbijslagfonds en de inning van de

volksverzekeringspremies door het Rijk. Indien bij de vormgeving van de geldstromen en het middelenbeheer – zoals nu het geval is – niet alle publieke geldstromen in beschouwing worden genomen kunnen voor de collectieve sector als geheel niet-optimale uitkomsten resulteren. Dit geldt in het bijzonder wanneer bij een normale rentestructuur binnen de collectieve sector gelijktijdig sprake is van uitzettingen met een korte looptijd en een beroep op lange financieringsmiddelen.

In de huidige systematiek houden, indien er sprake is van een evenwichtige situatie, de sociale fondsen gedurende vrijwel het gehele jaar middelen aan om op een aantal momenten in het jaar (het dieptepunt valt voor de meeste fondsen in de maand mei) zonder externe financiering te kunnen voorzien in een incidentele grote liquiditeitsbehoefte. De middelen van de sociale fondsen worden met een overwegend korte looptijd uitgezet bij particuliere banken, bij andere financiële instellingen en bij sociale fondsen zelf, dit laatste in die situatie dat bij betrokken fondsen sprake is van een tijdelijk liquiditeitstekort dat kan worden overbrugd met een overschot van een ander centraal fonds (een en ander volgens de regels van de Liquiditeitsregeling Centrale Sociale Verzekeringsfondsen).

De laatste jaren is het als gevolg van te geringe premie-inkomsten niet mogelijk geweest om gedurende het gehele jaar in de eigen liquiditeitsbehoefte te kunnen voorzien. Er is sprake van tekorten ten opzichte van het normvermogen. Het regeringsbeleid is er op gericht deze tekorten weg te werken.

Voor de wachtgeldfondsen geldt dat deze reserves er toe strekken om eventuele conjunctuurschommelingen in het werkloosheidsniveau op te kunnen vangen. Het normvermogen van de wachtgeldfondsen richt zich dus niet primair op het opvangen van liquiditeitsdieptepunten binnen één jaar, maar op het opvangen van conjunctuurschommelingen over meerdere jaren.

De jaarlijkse financieringsbehoefte van het Rijk wordt in hoofdzaak gedekt via aantrekking van lange middelen op de kapitaalmarkt. Voor het overbruggen van tijdelijke liquiditeitstekorten wordt gebruik gemaakt van financieringsmiddelen met een korte looptijd zoals Dutch Treasury Certificates (DTC's) en kasgeldleningen.

Voor de collectieve sector als geheel, in casu Rijk en sociale fondsen gezamenlijk, leidt bovenbeschreven systematiek er toe dat gelijktijdig sprake is van uitzettingen met een korte looptijd (bij de fondsen) en het aantrekken van lange financieringsmiddelen (door het Rijk). De systematiek brengt derhalve met zich mee dat vanuit de collectieve sector enerzijds vrijwel permanent middelen worden aangeboden op de geldmarkt terwijl anderzijds vanuit de collectieve sector vraag wordt uitgeoefend op de kapitaalmarkt. Hoewel voor elk van de afzonderlijke partijen – Rijk en sociale fondsen – een dergelijk gedrag optimaal kan zijn, en in de praktijk thans ook is, kunnen vanuit doelmatigheidsoverwegingen voor de totale collectieve sector hierbij kanttekeningen worden geplaatst.

In de eerste plaats geldt dat bij een normale rentestructuur over korte uitzettingen een relatief lage geldmarktvergoeding wordt ontvangen terwijl de lange financieringsmiddelen moeten worden aangetrokken tegen de hogere kapitaalmarktrente. Gelijktijdig korte uitzettingen plegen en lange middelen aantrekken levert dus rente-verlies op. In een situatie waarin er geen sprake is van tekorten ten opzichte van de normvermogens is er dus een maximale efficiëntie-winst te behalen. Deze winst wordt minder indien er tekorten ten opzichte van de

normvermogens bestaan. In de tweede plaats kan worden vastgesteld dat gelijksoortige activiteiten, te weten het opereren op de geld- en kapitaalmarkt, thans ongecoördineerd bij verschillende onderdelen van de collectieve sector plaats hebben. Dit type activiteiten leent zich bij uitstek voor coördinatie en concentratie zodat ondoelmatigheden kunnen worden voorkomen en schaalvoordelen gerealiseerd. Reden waarom bijvoorbeeld in de marktsector grote concerns hun «kasbeheer» in de regel centraal hebben georganiseerd.

De huidige systematiek kan worden verbeterd door het middelenbeheer voor het Rijk en de sociale fondsen voortaan als een geheel te beschouwen. In wezen wordt bij het middelenbeheer met het wegnemen van het schot tussen Rijk en sociale fondsen voortgeborduurd op de uitkomsten van het Comed-rapport. In dat rapport werden immers de schotten tussen de sociale verzekeringsfondsen onderling voor een deel opgeheven.

Deze ontschotting wordt nu doorgetrokken. Daarbij kan worden opgemerkt dat in het Comed-rapport reeds de aanbeveling is opgenomen de ontschotting tussen Rijk en de sociale fondsen te onderzoeken vanwege de te verwachten voordelen.¹

3. Vormgeving van het geïntegreerd middelenbeheer

3.1. Betrokken fondsen

Alvorens een beschrijving te geven van de wijze waarop de regering het geïntegreerd middelenbeheer wenst vormt te geven wordt eerst een overzicht gegeven van de sociale fondsen op welke het geïntegreerd middelenbeheer betrekking heeft.

door SVB beheerde fondsen:
het Ouderdomsfonds (Of);
het Nabestaandenfonds (Naf);
het Algemeen Kinderbijslagfonds (AKf)

door de Ziekenfondsraad (ZFR) beheerde fondsen:
het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ);
de Algemene Kas

door het Lisv beheerde fondsen:

het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aaf);
het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf);
de wachtgeldfondsen (Wgf);
het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof);
het Toeslagenfonds (Tf);

Eventueel nieuw op te richten sociale fondsen die in beheer komen bij de hierboven genoemde fondsbeheerders zullen eveneens onder het geïntegreerd middelenbeheer komen te vallen.

3.2. Oplossingsrichtingen

De regering heeft verschillende mogelijke oplossingen onderzocht om de gewenste efficiëntiewinst die behaald kan worden door het middelenbeheer van het Rijk en de sociale fondsen in samenhang te beschouwen vorm te geven. Zo is onderzocht of de efficiëntiewinst kan worden behaald door de beheerders van de sociale fondsen te verplichten hun liquide middelen in staats-papier te beleggen. De fondsbeheerders zouden dan

¹ Zie blz. 89 van het Comed-rapport.

een partij op de geldmarkt blijven. Echter zij mogen op deze markt alleen staats-papier (waaronder schuldvorderingen op andere sociale fondsen) kopen en verkopen. Deze oplossing leidt echter niet tot de gewenste efficiëntiewinst. Om werkelijk tot doelmatigheidswinst te komen zouden er strikte nadere voorwaarden aan de fondsbeheerders moeten worden opgelegd. Renteverlies voortvloeiend uit gelijktijdige uitzettingen op de geldmarkt en onttrekkingen op de geldmarkt kan alleen worden voorkomen indien sprake is van een naadloze afstemming tussen de zelfstandige activiteiten van de sociale fondsen en het Rijk. Dit vereist dus dat de betrokken partijen afspraken maken over hun uitzettings- en financieringsbeleid, en dat van een zelfstandig opereren van de fondsen op de geldmarkt geen sprake is.

Daarbij komt dat bij dit alternatief geen schaal- en concentratievoordelen worden bereikt.

Een andere mogelijke oplossing die de regering in beschouwing heeft genomen is dat de liquide middelen van de sociale fondsen ter beschikking van het Rijk zouden komen. De fondsbeheerders hebben in dat geval geen zeggenschap meer over de liquide middelen. Het Rijk zou de uitvoerende instanties bevoorschotten ten behoeve van hun uitgaven. Een dergelijke situatie zou zijn te vergelijken met de wijze waarop momenteel het Toeslagenfonds en het Algemeen kinderbijslagfonds door het Rijk worden gefinancierd, met als belangrijk verschil dat er wel een doelheffing voor de betreffende sociale verzekeringen zou blijven bestaan. Het overdragen van de verantwoordelijkheid en beschikkingsmacht over de liquide middelen van de fondsbeheerders naar het Rijk zou bestuurlijk en juridisch gezien een fundamentele wijziging ten opzichte van het tot nu toe gevoerde beleid inhouden.

Bij deze oplossing (alle liquide middelen ter beschikking van het Rijk) zou de efficiëntiewinst worden bereikt. Eveneens is het dan ook mogelijk om de efficiëntiewinst in de vorm van lagere norm-vermogens te laten neerslaan. Het voornaamste bezwaar tegen deze oplossing is dat de fondsbeheerders de zeggenschap over de fondsmiddelen wordt ontnomen. Dit zou een duidelijk breuk betekenen met de bestaande verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden. Gezocht is daarom naar een oplossing die de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling voor een belangrijk deel ongewijzigd laat terwijl er wel sprake is van efficiëntiewinst.

3.3. Geïntegreerd middelenbeheer

De regering kiest met dit wetsvoorstel voor het integreren van het middelenbeheer bij het Rijk. Dit houdt in dat in principe alle aanwezige financiële middelen en de tekorten van de fondsen in een rekening-courantverhouding met het Rijk worden ingebracht. De fondsbeheerders blijven verantwoordelijk voor het fondsbeheer als geheel, echter de beleggingsactiviteiten maken geen deel meer uit van het fondsbeheer. Met het geïntegreerd middelenbeheer vervult het Rijk als het ware een bankiersfunctie voor de beheerders van de sociale fondsen. In die functie is het Rijk in staat de geldstromen binnen de collectieve sector te matchen en zodoende de efficiëntiewinst te behalen. De matching vindt continu plaats. Eveneens wordt er geprofiteerd van schaal- en concentratievoordelen omdat de feitelijke beleggingsactiviteiten slechts op een plek in de collectieve sector plaatsvinden.

De regering heeft met de fondsbeheerders overleg gehad over de wijze waarop de efficiëntiewinst kan worden behaald. Bij dit overleg heeft de regering aan de fondsbeheerders aangegeven te opteren voor het

geïntegreerd middelenbeheer als beste optie om de efficiëntiewinst te behalen.

De fondsbeheerders hebben ingestemd met de technische invulling van het geïntegreerd middelenbeheer. Dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde regelgeving is voor een belangrijk deel de neerslag van de afspraken tussen de regering en de fondsbeheerders¹. Het spreekt voor zich dat in de toekomst deze afspraken op sommige onderdelen bijstelling kunnen behoeven. Om de betrokkenheid van alle partijen bij de eventuele vormgeving van nieuwe afspraken te waarborgen is in het wetsvoorstel opgenomen dat wijziging en het treffen van ministeriële regelingen slechts kan na overleg met de fondsbeheerders.

3.3.1. Beschikkingsmacht

Met het geïntegreerd middelenbeheer blijft de beschikkingsmacht over het saldo in de rekening-courant geheel bij de fondsbeheerder. Het Ministerie van Financiën voedt de rekening-courant met de premies volksverzekeringen, rijksbijdragen en creditrente, waarbij storting van deze bedragen tijdig aan de fondsbeheerders gemeld zal worden. Het Ministerie is niet bevoegd zelfstandig bedragen van de rekening-courant op te nemen, met uitzondering van het op afgesproken momenten belasten van de rekening met debetrente. Andere betalingen kunnen uitsluitend geschieden bij opdracht van de fondsbeheerder. Het Rijk zal de betalingsopdrachten van de fondsbeheerders, gegeven het feit dat de beschikkingsmacht te allen tijde bij de fondsbeheerders blijft, steeds zonder voorbehoud uitvoeren. De fondsbeheerders blijven gehouden aan de verplichting tot het afleggen van rekening en verantwoording. Op deze wijze blijven de fondsbeheerders verantwoordelijk voor het fondsbeheer als geheel, echter de beleggingsactiviteiten maken geen deel meer uit van het fondsbeheer.

3.3.2. Rente-arrangement

Over de saldi die de fondsbeheerders bij het Rijk aanhouden wordt een marktconforme rente berekend. Nu de fondsbeheerders een rekening-courantverhouding met het Rijk zijn aangegaan past het in het kader van deze financiële verhouding dat op de rekeningencourant niet alleen tegoeden maar ook tekorten kunnen voorkomen. Met de fondsbeheerders is over de hoogte van de credit- en debetrente overeenstemming bereikt (zie bijlage). Het met de fondsbeheerders overeengekomen rente-arrangement zal in een ministeriële regeling worden vastgelegd.

3.3.3. Wederzijdse informatievoorziening

Voor het goed functioneren van het geïntegreerd middelenbeheer is het noodzakelijk dat er een goede informatie-uitwisseling tussen het Rijk en de fondsbeheerders plaatsvindt. Op dit punt zijn afspraken gemaakt met de fondsbeheerders.

Deze afspraken betreffen de informatie van het Rijk aan de fondsbeheerders over de gerealiseerde standen en mutaties op de rekeningen-courant en de door de fondsbeheerders aan te leveren prognoses met betrekking tot het saldo van de desbetreffende rekening-courant. De prognoses zijn voor het Rijk van groot belang om tot een goed kasbeheer te kunnen komen. Ook op dit punt zijn afspraken gemaakt. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de wederzijdse informatie-uitwisseling inzake realisatiegegevens en prognoses. Bij de verdere uitwerking van de afspraken over de informatieuitwisseling kan ook meegenomen worden de eventueel benodigde accountantsverklaringen bijvoorbeeld met betrekking tot de vergoede rente.

¹ In de nu volgende paragrafen wordt verscheidene malen verwezen naar de afspraken gemaakt tussen kabinet en de fondsbeheerders. In de bijlage zijn de gemaakte afspraken integraal weergegeven. In de brief van 29 november 1996 (Kamerstukken II, 1996/97, 25 000 XV, nr. 13) is aan de Tweede Kamer verslag gedaan van de gemaakte afspraken.

3.3.4. Werkkapitaal en transactie- en beheerskosten

Met de fondsbeheerders is afgesproken dat zij ieder op een afzonderlijke rekening buiten het verband van 's Rijks schatkist een werkkapitaal van maximaal 5 miljoen gulden mogen aanhouden. Dit werkkapitaal heeft tot doel te voorkomen dat de rekening-courant met het Rijk voor elke betaling ten laste van de fondsen die verricht wordt, moet worden aangesproken. Bij ministeriële regeling kan het bedrag dat de fondsbeheerders buiten de rekening-courant met het Rijk mogen houden worden vastgesteld. Hiermee wordt de mogelijkheid geopend om het bedrag op een eenvoudige wijze aan te passen indien dit uit oogpunt van doelmatigheid gewenst is. In de praktijk betekent het bestaan van een maximaal toelaatbaar werkkapitaal dat aan het einde van de dag de financiële middelen van de fondsen zijn ingebracht in de rekening-courant van het Rijk en dat maximaal 5 miljoen gulden per fondsbeheerder van deze inbreng is uitgezonderd.

Tot slot is in de wet vastgelegd dat het Rijk geen transactie- en beheerskosten in rekening zal brengen.

4. Effecten van geïntegreerd middelenbeheer

In het verlengde van het bereiken van een grotere efficiëntie voor de collectieve sector als geheel opent het geïntegreerd middelenbeheer de mogelijkheid om de normvermogens te verlagen. Dit heeft ceteris paribus tot gevolg dat de premies lager kunnen worden vastgesteld. Daarnaast leidt het geïntegreerd middelenbeheer ertoe dat de brutoschuldpositie van de collectieve sector ultimo het jaar (één van de criteria voor toetreding tot de Economische Monetaire Unie (EMU)) verbetert.

4.1. Efficiëntievoordelen

Zoals reeds in hoofdstuk 2 is aangegeven zal het wetsvoorstel leiden tot een tweetal efficiëntie-effecten. Enerzijds heeft dit betrekking op de structurering van de lenings- en beleggingsactiviteiten en de daarbij behorende rente-effecten. Anderzijds betreft het een integratie van de administratieve handelingen.

De rente-effecten die een rol spelen, kunnen worden benaderd uitgaande van een evenwichtige vermogenssituatie. Voor de wachtgeldfondsen en de centrale fondsen gezamenlijk kan, onder een aantal veronderstellingen met betrekking tot liquiditeitssaldi en rentevergoeding op de geld- en kapitaalmarkt, een rentevoordeel worden berekend van structureel ca. 75 mln. gulden ten opzichte van de situatie vóór verlaging van de vermogensnormen van de centrale fondsen. Gezien de onzekerheden in de veronderstellingen die bij deze berekening een rol spelen, kunnen de marges rondom de berekende rentevoordelen groot zijn. Met de berekeningen is dan ook slechts beoogd om in macrotermen een zekere kwantitatieve duiding te geven van de orde van grootte van de voor de collectieve sector als geheel te behalen rentevoordelen.

De regering kiest ervoor het geïntegreerd middelenbeheer te combineren met een verlaging van de normvermogens van de centrale fondsen. Dit leidt tot een vermindering van de omvang van de diverse geldstromen, waardoor een gedeelte van het rente-voordeel reeds wordt geïncorporeerd in de effecten van de verlaging van de normvermogens van de centrale fondsen. Het rentevoordeel wordt daardoor evenredig verlaagd.

Naast het rente-effect in relatie tot de diverse geldstromen heeft het wetsvoorstel een aantal organisatorische consequenties. De beleggings-

activiteiten van de huidige fondsbeheerders op de particuliere markt zullen worden beëindigd. Deze activiteiten kunnen worden geïntegreerd in de lopende activiteiten van het Ministerie van Financiën. Per saldo wordt een beperkte daling van de uitvoeringskosten verwacht.

4.2. Normvermogens

Het huidige, reeds lang staande, beleid gaat ervan uit dat de centrale fondsen het gehele jaar door de uitgaven uit eigen vermogen kunnen financieren. Dit betekent dat ieder fonds voldoende vermogen moet hebben om de liquiditeitsdieptepunten met eigen vermogen op te kunnen vangen. De formule voor dat benodigde vermogen (het normvermogen) luidt:

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

Hierin is:

N: normvermogen per jaarultimo;

L: het verschil tussen de liquiditeitsstand aan het begin van het volgende jaar en de liquiditeitsstand ten tijde van het dieptepunt in het volgende jaar;

D: debiteuren; hoofdzakelijk nog te vorderen premie-opbrengsten;

C: crediteuren; nog uitstaande betalingsverplichtingen zoals de reeds opgebouwde aanspraken op vakantiegeld.

Bij de berekening van het normvermogen voor de Algemene Kas ZFW en het AFBZ worden, onder meer als gevolg van de budgettering, andere grootheden gehanteerd dan bij de overige sociale verzekeringsfondsen. Ook voor het AAF geldt een wat afwijkende systematiek.

Bij de berekening van het normvermogen wordt uitgegaan van een trendmatige situatie met jaarlijks dekkende premiebatens.

De vermogensnormen houden als zodanig geen direct verband met de mate waarin sprake is van risico's die de fondsen lopen vanwege de onzekere ontwikkeling van uitgaven en ontvangsten. De normen dienen louter als richtsnoer om bij de vaststelling van de premie voor het jaar t+1 te kunnen beoordelen in hoeverre een mutatie in het feitelijk vermogen gewenst dan wel verantwoord is.

De keuze om de fondsen het gehele jaar door de uitgaven uit eigen vermogen te laten financieren is een beleidsmatige keuze. Er is geen sprake van een wettelijke verplichting in die zin, zij het dat de regering deze systematiek wel altijd als uitgangspunt heeft gehanteerd. In het eerder genoemde Comed-rapport wordt gewezen op de mogelijkheid om de normvermogens te verlagen door middel van het financieren van het liquiditeitsdieptepunt via een kredietfaciliteit bij de schatkist¹. In het rapport wordt de aanbeveling gedaan deze mogelijkheid op haar realiseerbaarheid te onderzoeken. Dit heeft echter niet geleid tot wijziging van het beleid ten aanzien van de normvermogens.

De formule voor de normvermogens is niet van toepassing op de wachtgeldfondsen. Omdat de uitgaven van de wachtgeldfondsen erg gevoelig zijn voor de conjunctuur wordt voor deze fondsen een andere vermogensnorm gehanteerd. Deze norm richt zich niet op het opvangen van liquiditeitsdieptepunten maar op het opvangen van schokken in de uitgaven als gevolg van de conjunctuurschommelingen. Dit neemt niet weg dat in de praktijk ook bij de wachtgeldfondsen bij het beoordelen van het wenselijke dan wel verantwoorde normvermogen naar de liquiditeitspositie wordt gekeken. Een aanpassing van de vermogensnorm van de wachtgeldfondsen is in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer niet aan de orde.

¹ Blz. 89 van het COMED-rapport.

Nu dankzij het geïntegreerd middelenbeheer er sprake is van een kredietfaciliteit bij het Rijk voor de sociale fondsen is er geen reden meer om de liquiditeitsdieptepunten van de fondsen uit het eigen vermogen op te vangen. Het normvermogen kan worden teruggebracht tot een zodanig niveau, dat de liquiditeitsbehoefte per 31 december overeenkomt met het bedrag dat op dat tijdstip aanwezig dient te zijn, om in het volgende jaar gemiddeld geen beroep op de kredietfaciliteit te doen. Op basis van informatie van de fondsen medio 1996 kan worden afgeleid dat hierdoor het normvermogen van de centrale fondsen in een evenwichtige situatie met 4,2 mld gulden kan worden verlaagd.

Ultimo 1996 is sprake van een vermogenstekort bij de centrale fondsen. De regering heeft bij de besluitvorming rond de premievaststelling voor 1997 als uitgangspunt genomen dit vermogenstekort in drie jaar weg te nemen. Door de invoering van het geïntegreerd middelenbeheer wordt de vermogensinhaalproblematiek met 4,2 mld. gulden verkleind. Voor 1997 betekent dit een vermindering van de vermogensinhaal van 1,4 mld. gulden.

4.3. EMU-schuld

De overgang op het geïntegreerd middelenbeheer leidt ertoe dat het Rijk minder hoeft te lenen op de kapitaalmarkt. Niet alleen ontstaat er bij een normale rentestructuur een rentevoordeel, ook de EMU-schuld kan dalen. Indien fondsbeheerders middelen beleggen buiten de collectieve sector, zoals nu voor een deel het geval is, worden deze bij de consolidatie voor het bepalen van de bruto-schuldpositie van de collectieve sector niet meegenomen. Door integratie van het middelenbeheer wordt de brutoschuld verlaagd met het bedrag dat voorheen buiten de collectieve sector werd belegd, maar nu op de rekening-courant bij het Rijk wordt aangehouden.

Uit informatie van de fondsen valt af te leiden dat een bedrag van ca. 5 mld. gulden is belegd buiten de collectieve sector. Structureel zou de EMU-schuld derhalve met 5 mld. gulden (0,7% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) kunnen afnemen. Met betrekking tot de feitelijk te realiseren verlaging van de EMU-schuld ultimo 1997 dient echter een bandbreedte te worden aangehouden, omdat dit mede afhangt van de mate waarin de lange beleggingen van de SVB en de wachtgeldfondsen op dat moment al in de rekening-courantverhouding met het Rijk kunnen zijn ingebracht.

5. Geïntegreerd middelenbeheer in relatie tot het karakter van de wettelijke sociale verzekeringen

De wettelijke sociale verzekeringen kenmerken zich door een aantal specifieke elementen zoals premieheffing, solidariteit, het verplichtend karakter en de betrokkenheid van de sociale partners. Fondsvorming is geen wezenlijk kenmerk van de sociale verzekeringen. Het is een afgeleide van het primaire financiële proces: het omzetten van premies in uitkeringen. Overigens wordt met het geïntegreerd middelenbeheer geen wijziging in de praktijk van fondsvorming aangebracht. Met het geïntegreerd middelenbeheer wordt de beleggingsvrijheid van de fondsbeheerders beëindigd. Naar de mening van de regering wordt met het verplicht onderbrengen van de middelen op de rekening-courant van het Rijk geen afbreuk gedaan aan het karakter van de wettelijke sociale verzekeringen. Het betreft geen wezenskenmerk van de wettelijke sociale verzekeringen. Daarbij komt dat de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en fondsbeheerders slechts op een gering punt wordt gewijzigd.

Overigens is het als een geheel beschouwen van de middelen en geldstromen in de collectieve sector geen nieuw gegeven¹. In 1928 reeds werd in de Beleggingswet² geregeld dat de fondsbeheerders met het oog op de efficiëntie verplicht waren hun middelen te beleggen in staatspapier.

De meer recente geschiedenis waarin onder meer gediscussieerd is over het al dan niet oprichten van een Fondseninstituut en dus het concentreren van de beleggingsfunctie op één plek geeft ook aan dat de positionering van de beleggingsfunctie niet als wezenskenmerk van de sociale verzekering kan worden beschouwd.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I Organisatiewet sociale verzekeringen 1997

Artikel 67

Artikel 67 is zodanig gewijzigd, dat na het derde lid vier nieuwe artikelleden zijn toegevoegd.

In het nieuwe vierde lid wordt de basis gelegd voor de rekening-courantverhouding tussen de Minister van Financiën en de SVB en het Lisv. Hiermee wordt het uitgangspunt vastgelegd dat beleggingsactiviteiten van de fondsbeheerders niet meer tot de mogelijkheden behoren en iedere dag het saldo van ontvangsten en uitgaven ten behoeve van de fondsen bij de rekening-courant van het Rijk wordt ingebracht.

In het vijfde lid wordt een uitzondering op deze regel gecreëerd. Om te voorkomen dat voor iedere betaling ten laste van de fondsen, ongeacht of het nu uitvoeringskosten of uitkeringslasten betreffen, de rekening-courant met het Rijk moet worden aangesproken kan de SVB en het Lisv, elk afzonderlijk, een bepaald bedrag buiten de rekening-courant houden. Dit bedrag wordt bij ministeriële regeling bepaald. De overige financiële middelen dienen in rekening-courant te worden gehouden bij de Minister van Financiën.

In het zevende lid wordt de bevoegdheid toegekend aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om in overeenstemming met de Minister van Financiën nadere regels te stellen omtrent het vierde tot en met het zesde lid.

Artikel 68

In het eerste lid wordt om ieder misverstand uit te sluiten expliciet bepaald dat de SVB en het Lisv bevoegd zijn tot beschikking over de financiële middelen die in rekening-courant bij de Minister van Financiën worden gehouden. Met artikel 67 wordt immers slechts beoogd de beleggingsactiviteiten van de fondsbeheerders te beëindigen en de financiële middelen van de fondsen onder te brengen in de rekening-courant van het Rijk. Ten aanzien van de beschikkingsmacht over die middelen wordt geen enkele wijziging aangebracht. Evenmin als met artikel 67 enige bemoeienis van de Minister van Financiën met de interne bedrijfsvoering van de fondsbeheerder wordt bewerkstelligd. De fondsbeheerders blijven zelf bepalen welke gelden voor zowel uitvoeringskosten als uitkeringslasten benodigd zijn op welk moment. Een en ander binnen de kaders van de wet.

In het derde lid is vastgelegd dat de fondsbeheerders door het Rijk geen kosten in rekening gebracht krijgen voor de activiteiten die Financiën moet verrichten die voortvloeien uit het geïntegreerd middelenbeheer.

¹ Zie bijvoorbeeld:

– Het verslag der commissie tot onderzoek van de mogelijkheid en de wenschelijkheid van eene vereenvoudiging in het beheer van bij wet ingestelde fondsen door belegging van de gelden der fondsen, hetzij in 's-rijks schatkist, hetzij in meerdere mate dan thans in nationale schuld.

Ingesteld bij resolutie van den minister van Financiën van 4 november 1926, nr 162 afdeling Generale Thesaurie. 's-Gravenhage. Algemeene landsdrukkerij, 1928 (het rapport van de commissie Van Gijn).

– Het rapport van de commissie van onderzoek inzake het huidige systeem van belegging van de gelden der rijksfondsen. Ingesteld bij beschikkingen van 19 en 26 oktober 1931. resp. Afdeling Generale Thesaurie nr. 102 en Afdeling Arbeidersverzekering (van het toenmalige Departement van Arbeid, Handel en Nijverheid) nr. 2474. 's-Gravenhage. Algemeene Landsdrukkerij, 1933 (het rapport van de commissie Patijn).

² De wet houdende nadere regeling van de belegging van gelden van Rijksfondsen en-instellingen (stb. 507, 1928).

Onder beheer moet dan ook worden verstaan de kosten van het daadwerkelijke beheer van de middelen maar ook de transactie van de middelen en de benodigde informatieverstrekking die samenhangt met dat beheer.

Het vierde lid bepaalt dat indien bij de fondsen sprake is van een tekortsituatie deze tekorten middels de kredietfaciliteit bij het Rijk dienen te worden aangevuld. De Minister van Financiën is gehouden voor deze tekorten een kredietfaciliteit aan te bieden.

Artikel 71a

In dit artikel is de wederzijdse informatieplicht van de Minister van Financiën en de SVB en het Lisv bepaald. De opsomming in het eerste en tweede lid is niet limitatief en kan op grond van het derde lid worden uitgebreid.

Artikel 72

Dit artikel bevat bepalingen uit het huidige artikel 72 Osv 1997 die niet kunnen vervallen.

Artikel II Wet Financiering Volksverzekeringen

Artikel 41

In artikel 41, eerste lid van de Wet financiering volksverzekeringen wordt geregeld dat de ZFR de financiële middelen bestemd voor de uitvoering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten in rekening-courant houdt bij de Minister van Financiën.

In het tweede lid is bepaald dat de beschikkingsbevoegdheid over de financiële middelen bij de ZFR berust.

In het derde lid is bepaald dat de ZFR kan beschikken over een werkkapitaal.

Hiervoor geldt hetzelfde als is gesteld bij de artikelsgewijze toelichting op bij artikel I, artikel 67. Omdat de ZFR als fondsbeheerder slechts één bedrag voor al haar fondsen buiten de rekening-courant met het Rijk mag houden zal de ministeriële regeling op grond van lid 4 altijd in combinatie met lid 4 van artikel 72a Ziekenfondswet worden getroffen.

Voor de overige leden geldt dezelfde toelichting als bij artikel I, artikel 67 en 68.

Artikel 45

In het vervallen artikel 45 werd geregeld dat door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij ministeriële regeling voorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de belegging van de gelden van het AFBZ. Gezien het geïntegreerd middelenbeheer door de Minister van Financiën zijn deze bepalingen overbodig geworden.

Artikel III Werkloosheidswet

Artikelen 79, 91 en 96

In dit artikel 79 zijn enige nog relevante bepalingen uit de oude artikelen 79, 91 en 96 opgenomen. Door het intrekken van de bepalingen die betrekking hebben op het beleggen van financiële middelen kunnen de artikelen 91 en 96 vervallen.

Artikel IV De Ziekenfondswet

Artikel 72a

Zie voor de toelichting de toelichting op artikel I, artikel 67 en 68 en artikel II, artikel 41.

Artikel 106a

Dit artikel vervalt in verband met het geïntegreerd middelenbeheer door de Minister van Financiën.

Artikel V Overgangsbepaling

Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk vermogens(bestanddelen) en leningsarrangementen vallen onder de werking van de wet. In bepaalde gevallen kan het echter ondoelmatig zijn om vermogens (bestanddelen) direct onder de werkingssfeer van de wet te brengen. Voorts geldt dat vermogens die nu nog uitstaan, na afloop van de looptijd van het desbetreffende leningsarrangement niet mogen worden verlengd. Derhalve zal in ieder geval na afloop van de looptijd van het desbetreffende leningsarrangement het regime van de wet moeten worden gevolgd. In de wettekst is deze tijdelijkheid weergegeven in de zinsnede: «... waarop deze wet gedurende een door hen te bepalen periode niet van toepassing is,...»

Artikel V biedt de Ministers van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport ieder afzonderlijk dus de mogelijkheid om in overeenstemming met de direct betrokken instanties vermogens(bestanddelen) en leningsarrangementen aan te wijzen die niet onder de werking van de wet vallen.

Indien met de betrokken instanties geen overeenstemming kan worden bereikt over de uit te zonderen vermogens, vallen deze gewoon onder het geïntegreerd middelenbeheer.

Artikel VI

De algemene maatregel van bestuur (amvb) die op grond van artikel 79, lid 2 kan worden getroffen is de bestaande amvb op grond van artikel 91, lid 2. Deze amvb dient in stand te blijven en derhalve dient de wettelijke basis gehandhaafd te blijven.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers

BIJLAGE

Afspraken gemaakt tussen de besturen van de SVB, het Tica en de ZFR en de regering omtrent de inrichting van de rekening-courantverhouding fondsen/Rijk.

a. Beschikkingsmacht rekening-courant

De beschikkingsmacht over de rekening-courant ligt geheel bij de fondsbeheerder¹. Het Ministerie van Financiën voedt de rekening-courant met premies, rijksbijdragen en creditrente, waarbij de storting van deze bedragen tijdig aan de fondsen gemeld dient te worden. Het Ministerie is echter niet bevoegd zelfstandig bedragen van de rekening-courant op te nemen, met uitzondering van het op de afgesproken momenten belasten van de rekening met debetrente. Andere betalingen kunnen uitsluitend geschieden bij opdracht van de fondsbeheerder.

b. Wederzijdse informatievoorziening

De informatievoorziening van het Ministerie van Financiën aan de fondsen moet vergelijkbaar zijn met de informatie die marktpartijen nu aan de fondsen verstrekken. Een niet-limitatieve opsomming van het soort informatie waarom het gaat:

1. Een slotstand per dag.
2. Een overzicht per dag van alle geboekte mutaties/transacties in de rekening-courant.

De informatievoorziening van de fondsbeheerders aan het Ministerie van Financiën betreft de prognoses van de verwachte saldi van de desbetreffende rekeningen-courant.

Door het geïntegreerd middelenbeheer kunnen de socialeverzekeringfondsen, behoudens een beperkt werkkapitaal, voor hun betalingen alleen een beroep doen op de rekening-courantovereenkomst met het Rijk. Om in de liquiditeitsbehoefte van de fondsen te kunnen voorzien, zijn goede prognoses over het verwachte verloop van het saldo gewenst. Daartoe dienen de prognoses van de socialeverzekeringfondsen te voldoen aan de onderstaande «kwaliteitscriteria»:

1. De fondsen maken voor een jaar vooruit een globale prognose van het verwachte saldo (bedragen en data). Deze wordt eens per maand geactualiseerd.
2. Op onderstaand aangegeven werkdagen voorafgaand aan een verwachte mutatie wordt de prognose zo nodig geactualiseerd. De uiteindelijke realisatie op dag t (uiterlijk om 12.30 uur) mag niet te veel afwijken van de prognoses.

Daarbij zij de volgende verschillen aanvaardbaar (voor de fondsen als totaal):

ten opzichte van de prognose op:
werkdag t, 9.30 uur: 30 miljoen gulden
idem werkdag t-1: 60 miljoen gulden
idem werkdag t-2: 125 miljoen gulden
idem werkdag t-3: 250 miljoen gulden

Voorzover de afwijkingen worden veroorzaakt door wijzigingen in afdrachten door het Ministerie van Financiën, tellen deze niet mee voor het bepalen van de afwijking. De sociale fondsen zijn niet verplicht bij mutaties van de rekening-courant informatie te verschaffen over het doel van deze mutaties.

¹ Voor de Lisv-fondsen worden rekeningen-courant geopend voor elk van de fondsen die onder beheer zijn van deze organisatie, waarbij voor de wachtgeldfondsen wordt volstaan met één rekening-courant. Voor de SVB en de ZFR wordt -op verzoek van deze organisaties- daarentegen per fondsbeheerder één rekening-courant ingesteld.

c. Transactie- en beheerskosten

Het Ministerie van Financiën brengt de fondsen geen transactie- en beheerskosten in rekening.

Indien door de banken als gevolg van het geïntegreerd middelenbeheer kosten voor het betalingsverkeer in rekening worden gebracht zullen deze kosten door het Rijk worden overgenomen.

d. Beschikbaarheid middelen

Het Ministerie van Financiën stelt middelen beschikbaar aan de fondsen voor het verrichten van betalingen. Hierbij zijn de volgende afspraken gemaakt:

1. Bedragen die nodig zijn voor betalingen op dag t en zijn aangekondigd in de prognose van dag t-1, zijn vanaf 9.30 uur beschikbaar.
2. Niet op dag t-1 aangekondigde transacties en betalingen kunnen tot 12.30 uur worden verwerkt op dag t.
3. In uitzonderingsgevallen kunnen transacties buiten genoemde marges, mits daar in goed overleg een oplossing voor gevonden wordt, tot in de middag worden uitgevoerd.

e. Werkkapitaal

Het is toegestaan op de eigen bankrekeningen van de fondsen een werkkapitaal van maximaal 5 miljoen gulden per fondsbeheerder voor uitkeringslasten, respectievelijk uitvoeringskosten aan te houden.

f. Rentearrangement

Centrale gedachte van het arrangement is dat de berekening van de rente achteraf geschiedt over het saldo dat bij het Rijk is aangehouden; de fondsen lopen geen enkele renterisico omdat op de gerealiseerde standen wordt afgerekend. Voorts wordt het arrangement gekenmerkt door uitvoeringstechnische eenvoud.

Het arrangement luidt:

1. Over het gemiddelde positieve jaarsaldo wordt de gemiddelde 12-maands Aibor¹ vergoed.
2. Over het gemiddelde negatieve jaarsaldo wordt de gemiddelde 1-maands Aibor in rekening gebracht.
3. Over het structurele positieve saldo bij de wachtgeldfondsen² wordt het 5-6-jaars effectief rendement op staatsobligaties³ vergoed plus 10 basispunten.

Indien blijkt dat bovenstaande afspraak omtrent het rendement over het structurele positieve saldo niet overeenkomt met het uitgangspunt van (ten minste) marktconformiteit kunnen over onderdeel 3 van het arrangement nadere afspraken worden gemaakt.

¹ Aibor is het rentetarief dat dagelijks door De Nederlandsche Bank N.V. wordt berekend op basis van rentetarieven waartegen banken bereid zijn interbancair geld uit te lenen.

² Onder het structurele positieve saldo wordt verstaan het minimale positieve saldo dat in een jaar op de rekening-courant heeft gestaan.

³ CBS-cijfer dat dagelijks wordt gepubliceerd in onder andere de prijscourant en op Reuters.