

Informatiestromen in de sociale verzekeringen

PROF. DR. P. E. VENEKAMP*

Het zoeken naar mogelijkheden ter vereenvoudiging en verhoging van de efficiëntie van het Nederlandse stelsel van sociale verzekeringen houdt velen bezig. Een Externe Commissie van Deskundigen heeft verleden jaar aan de Sociaal-Economische Raad gerapporteerd over verbeteringen in de informatievoorziening ten behoeve van de vaststelling en de prognose van de verschillende premies en over de mogelijkheid van bundeling van de reserves van de sociale-verzekeringsfondsen. In dit artikel geeft prof. dr. P. E. Venekamp, lid van deze commissie, een overzicht van de belangrijkste statistisch-technische aanbevelingen van het rapport.

Opdracht

In 1974 heeft de Sociaal-Economische Raad een externe commissie van deskundigen (Comed) ingesteld, die een onderzoek moest instellen naar „de technische aspecten van een verbetering van de kwantitatieve en kwalitatieve informatiestromen ten behoeve van een verantwoorde vaststelling en prognose van de premies voor de onderscheiden sociale verzekeringen” alsmede naar „de mogelijkheid van een bundeling van de bij de verschillende sociale verzekeringsfondsen voorkomende reserves”. Deze commissie heeft in mei 1979 een rapport uitgebracht ¹⁾. In het onderzoek zijn niet alle sociale verzekeringen betrokken. Verzekeringen waarvan de financiering niet door middel van wettelijk ge-regelde premieheffing plaatsvindt, zijn, met uitzondering van de Wet Werkloosheidsvoorziening en de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers, buiten beschouwing gelaten.

De eerste statistische vraag tijdens het verloop van bovengenoemd onderzoek kwam naar voren bij het interpreteren van het eerste deel van de onderzoekopdracht. Het onderscheid in kwantitatieve informatiestromen werd in overeenstemming geacht met hetgeen te dien aanzien in de statistiek gebruikelijk is. Naast categorische systemen van kwantitatieve kenmerken of waarden (zoals leeftijd, inkomen) zijn er die van kwalitatieve kenmerken of attributen (zoals geslacht, beroep), die aan de elementen van de te onderzoeken populatie kunnen worden toegeschreven. De informatie die over dergelijke kenmerken of eigenschappen van elementen kan worden verschaft, kan een verbale mededeling zijn, maar ook een numeriek gegeven.

Zodra sprake is van min of meer massaal informeren, zullen de elementaire data worden verenigd tot frequentieverdelingen die, als zij met een zekere regelmaat worden opgesteld, informatiestromen weergeven. Daaruit moet bijvoorbeeld blijken of een verdeling van uitkeringsgerechtigden naar de relevante kenmerken of eigenschappen die aan hen kunnen worden toegekend en die tot één categorisch systeem behoren, in de loop van de tijd verandert. Vooral de mate en de structuur van de verandering zijn van belang voor een „verantwoorde vaststelling en prognose van de premies”. Het inzicht daarin kan worden verbeterd. Als dat gebeurt, kan men spreken van een verbetering van de desbetreffende informatiestroom.

Verbetering van de informatiestromen in het algemeen is echter meer. In de eerste plaats kunnen aan bestaande infor-

matiestromen nieuwe worden toegevoegd. In de tweede plaats is in het gestelde kader verbetering bereikt, indien de vaststelling van een premie op een (nog) meer verantwoorde wijze zal kunnen geschieden. Als hier van premie wordt gesproken, dan wordt in feite de te berekenen premie — de z.g. calculatiepremie — bedoeld.

Calculatiepremie

De calculatiepremie is het resultaat van de berekening waarmee de vaststelling van de feitelijke premie begint. Op de feitelijke premie hebben overwegingen van beleid invloed, waardoor deze van de calculatiepremie kan afwijken. De gegevens die voor de beleidsoverwegingen van belang zijn, verschillen van die welke in de informatiestromen worden doorgegeven ten behoeve van de premieberekening. Als verbetering van informatiestromen leidt tot verbetering in de methodiek en/of de snelheid van berekening van een calculatiepremie, dan kan dit ook positief uitwerken op de prognose van deze premie, d.w.z. de projectie van geconstateerde ontwikkelingen op basis van zekere veronderstellingen. Het realiteitsgehalte van zulke veronderstellingen wordt groter naarmate informatiestromen die voor het opstellen van de projectie van belang zijn, verbeterd, uitgebreid of nieuw geschapen worden.

Premie voor een sociale verzekering is over loon of inkomen verschuldigd. Het totaalbedrag daarvan wordt premiegrondslag of premieplichtig loon (of inkomen) genoemd. Het bepalen van de calculatiepremie impliceert het ramen van de premiegrondslag. De premie wordt immers voor het komende jaar vastgesteld en wel zodanig dat de uitkeringen die worden verwacht, kunnen worden gefinancierd uit de te verwachten premieontvangsten. Het ramen van het premieplichtig loon (of inkomen) betreft het produkt van het aantal premieplichtige manjaren en de gemiddelde premiegrondslag per premieplichtig manjaar.

* Hoogleraar Statistiek aan de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam. Gaarne dank aan de heer drs. J. B. M. Pierik, Ministerie van Sociale Zaken, Directoraat voor Sociale Voorzieningen, voor zijn nuttige opmerkingen m.b.t. dit artikel.

1) SER, *Rapport van de Comed* (voorzitter: dr. L. Intema) inzake de informatiestromen en de reservevorming in de sociale verzekeringen, 's-Gravenhage, 1979.

In tegenstelling tot de volksverzekeringen is er bij de werknemersverzekeringen ten aanzien van het aantal premieplichtige manjaren een aanzienlijke spreiding te bespeuren. Er dienen derhalve verschillende ramingen te worden gemaakt, waarbij vooral de te verwachten deelnemingspercentages en gegevens betreffende de bevolkingsontwikkeling een rol spelen. De gemiddelde premiegrondslag per premieplichtig manjaar wordt door verschillende factoren beïnvloed, m.n. door wijzigingen in het bruto loonniveau en verschuivingen van de premie-inkomensgrenzen.

Centraal Planbureau

De instanties die zich met het berekenen van de premies bezighouden, zullen, met uitzondering van de bedrijfsverenigingen voor de Ziektewet (ZW) en de wachtgeldverzekering, voor de premiegrondslagen gebruik moeten maken van de door het Centraal Planbureau opgestelde ramingen. Naar eigen goeddunken kunnen die instanties echter correcties op deze ramingen aanbrengen. Hierdoor sluipen inconsistenties in het geheel van de premieberekeningen. De Comed acht dit een onbevredigende situatie en suggereert zodanige veranderingen in de berekeningsorganisatie aan te brengen, dat consistentie is gewaarborgd. Het CPB zou in het kader van de premieberekeningen een duidelijke taak toegewezen moeten krijgen, duidelijker dan tot dusver het geval was, terwijl de berekeningsinstanties de door het CPB verstrekte ramingen niet meer zouden mogen wijzigen.

Voor bovenbedoelde ramingen hanteert het CPB modellen betreffende de gemiddelde premiegrondslag per premieplichtig manjaar voor de werknemers- en de volksverzekeringen. Voor de laatstgenoemde categorie van sociale verzekeringen wordt voor zelfstandigen een waardeschatting van de premiegrondslag opgesteld. Een splitsing hiervan in een volume- en een prijscomponent zal slechts mogelijk worden als het Centraal Bureau voor de Statistiek zodanig wordt toegerust, dat het snellere en uitgebreidere informatie omtrent het aantal zelfstandigen en hun inkomen kan geven. De Comed heeft hier terecht aandacht aan geschonken. De nauwkeurigheid van de ramingen in kwestie zal er immers door worden verbeterd. Bovendien zal continue informatie omtrent premieontvangsten door de belastingdienst en de bedrijfsverenigingen aan het CPB dit bureau tot verbetering van zijn ramingen in staat stellen.

Consistentie

De CPB-ramingen zouden overbodig zijn als het verloop van de verhouding tussen het volume van de uitkeringen en het aantal premieplichtige manjaren naar de toekomst zou kunnen worden geëxtrapoleerd onder de veronderstelling dat de verhouding tussen de bij de calculatie aan volume-eenheden gerelateerde gemiddelde kosten en de gemiddelde premiegrondslag per manjaar constant blijft. Er is echter te weinig kennis van het verloop van het aantal premieplichtige manjaren. Bovendien vertoont het verloop van de verhouding tussen de bij de calculatie aan volume-eenheden gerelateerde gemiddelde kosten en de premiegrondslag in het verleden een voor extrapolatie te grillig beeld. De ramingen van het CPB kunnen dan ook niet worden gemist. Zij zijn fundamenteel voor het bereiken van consistentie in het geheel van de premieberekeningen. Zoals eerder is opgemerkt, mogen er op die ramingen geen correcties door andere instanties worden aangebracht.

Consistentie in het geheel der premieberekeningen betreft twee aspecten. In de eerste plaats zullen bij iedere premieberekening dezelfde veronderstellingen moeten worden gemaakt, omdat de factoren die de diverse premies beïnvloeden, soms op verschillende premies dezelfde werking hebben.

Het tweede aspect betreft de wijze waarop elke calculatiepremie moet worden benaderd: omtrent gemeenschappelijke onderdelen van de berekeningen moeten dezelfde veronderstellingen gelden, zodat bepaalde grootheden die in de verschillende berekeningen een rol spelen op dezelfde waarden worden gesteld. Hierbij past het volledig aanvaarden van de ramingen van het CPB door de instanties die de calculatiepremies vaststellen. Uiteraard zal dan aan het Centraal Planbureau in het kader van het berekenen van socialeverzekeringspremies een officiële functie moeten worden toegekend. De bevoegdheid van de uitvoeringsorganen om de CPB-ramingen te wijzigen zal dienen te verdwijnen. Een geïntegreerde calculatie zal contactueel gezien het informatiesysteem vereenvoudigen waardoor de bovenbedoelde consistentie beter zal kunnen worden bewaakt.

Snellere premievaststelling

De jaarlijkse berekeningen van de calculatiepremies worden veelal in de periode augustus-oktober afgesloten. Daarna worden de feitelijke premies voor het komende jaar vastgesteld. De wens de premievaststelling te vervroegen stelt eisen aan de informatie die ten behoeve van de bepaling der calculatiepremies beschikbaar moet zijn.

Grote afwijkingen tussen de calculatiepremies en de feitelijke premies zijn over de jaren 1974-1976 niet geconstateerd. Daarentegen komen herhaaldelijk verschillen voor, die zijn toe te schrijven aan wettelijke maatregelen omtrent het uitkerings- en vergoedingsniveau, de categorieën van uitkeringsgerechtigden en de wijze van financiering.

Het verdient aanbeveling, dat de feitelijke premies voor het komende jaar een rol bij de beleidsbepaling kunnen spelen. Ten behoeve van de opstelling van de *Miljoenennota* en de *Macro Economische Verkenning* zouden de berekeningen van de calculatiepremies dan omstreeks 15 juni gereed moeten zijn; dat betekent een vervroeging van drie maanden, hetgeen de onzekerheidsmarge van de berekeningsresultaten zal vergroten indien geen compenserende beïnvloeding plaatsvindt. Beïnvloeding wordt bereikt door het versnellen van de relevante informatiestromen, die continu van aard moeten zijn, omdat anders het toetsen van gemaakte veronderstellingen aan de werkelijke ontwikkeling niet mogelijk is en trendombuigingen niet tijdig worden onderkend. Ter zake van de premievaststelling in het algemeen zullen herberekeningen zo vaak als mogelijk is moeten plaatsvinden, vooral als interne gegevens per kwartaal beschikbaar komen.

Het produkt van de calculatiepremie en de premiegrondslag is gelijk aan het door te ontvangen premies te dekken bedrag, waarvan de uit de werking van de desbetreffende wet voortvloeiende kosten het leeuwedeel uitmaken. Op deze z.g. totale kosten hebben verschillende factoren invloed; hun werking op de kostenontwikkeling vertoont spreiding. Deze spreiding dient in verband met de voor het komende jaar op te stellen prognoses te worden gekend. De verschillen in betekenis van bedoelde factoren kunnen dan bij de prognoses in acht worden genomen. Genoemd produkt van premie en grondslag bevat naast de totale kosten ook een bijdrage aan de reserve die door een sociaal fonds moet worden gevormd.

Informatiestromen

In bovenstaand betoog is naar voren gekomen dat voor de vaststelling van calculatiepremies gegevens beschikbaar moeten zijn omtrent de premiegrondslagen en de uit de wettelijke voortvloeiende kosten. De snelheid en de kwaliteit van de informatiestromen die bedoelde gegevens bevatten, beïnvloeden de nauwkeurigheid van de premiecalculaties. De mate van detailleringen van de ramingen van de diverse kostencomponenten bepaalt daarbij op welke gegevens de nadruk moet worden gelegd. Hierin treedt verandering op, zodra zich in de onderlinge verhoudingen tussen de rele-

vante kostenfactoren wijzigingen voordoet. Dit zal geleidelijk plaatsvinden.

Uit het bovenstaande moet niet de conclusie worden getrokken, dat over alle factoren die invloed hebben op kostenontwikkelingen voldoende gegevens ter beschikking komen. Als dat niet het geval is, zal overwogen moeten worden of, en in hoeverre, nader onderzoek noodzakelijk is. Veelal zal het er daarbij om gaan verband te leggen tussen kostenontwikkelingen en invloeden van buitenaf; men zou bijvoorbeeld kunnen denken aan een mogelijke correlatie tussen het aantal uitkeringsgerechtigden krachtens de ZW en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en het werkloosheidsniveau.

Omtrent het bedrag dat uit premieontvangsten moet worden gefinancierd en dat gelijk is aan het produkt van de calculatiepremie en de premiegrondslag, worden per sociale verzekering gegevens aangedragen die naar de aard van de verzekering verschillen en waaraan uiteenlopende eisen worden gesteld. Zij worden in informatiestromen aangevoerd. Breedte, diepte en snelheid van deze stromen zijn van belang, vooral wat betreft de totale kosten. Voor de verschillende verzekeringen heeft de Comed een documentatie van de informatiestromen opgesteld waaruit voor het hieronder volgende beknopte overzicht is geput 2).

Sociale-verzekeringswetten

De tussen bron en adres lopende informatiestroom betreft de aard en de frequentie van gebeurtenissen die het ingaan, het eindigen of het wijzigen van periodieke uitkeringen of vergoedingen tot gevolg hebben. Met betrekking tot zogeheten demografische verzekeringen bevat zo'n stroom in het bijzonder gegevens over hoeveelheden. Bij de Algemene ouderdomswet (AOW) zijn die te onderscheiden in een aantal trekkers met gehuwdenpensioen, een aantal met ongehuwdenpensioen en een aantal met gereduceerd pensioen, welke aantallen verdeeld zijn naar leeftijd en geslacht. Deze gegevens worden geconfronteerd met de gemiddelde uitkeringen. Voor de Algemene weduwen- en wezenwet (AWW) gelden soortgelijke categorieën van gegevens. Bij de Algemene kinderbijslagwet (AKW) en de Kinderbijslagwet voor loontrekkenden (KWL) betreffen de volumina de aantallen kinderen die recht op bijslag geven, onderscheiden naar rangnummer.

Ten aanzien van de WAO hebben de van de bedrijfsverenigingen uitgaande informatiestromen alle dezelfde bestemming, te weten het Arbeidsongeschiktheidsfonds waar de berekening van de calculatiepremie wordt voorbereid. Op enkele bijzondere gegevens na, hebben de stromen voornamelijk betrekking op aantallen uitkeringsgerechtigden. Op basis hiervan wordt het aantal uitkeringsdagen geraamd, dat vervolgens voor de bepaling van de totale kosten met de gemiddelde kosten (per dag) moet worden vermenigvuldigd.

Bij de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) komt de informatie die de Ziekenfondsraad gebruikt uit verschillende bronnen, waaronder de Stichting Centraal Administratiekantoor Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de kruisverenigingen en de ziekenfondsen. De verpleging in verpleegtehuizen en in psychiatrische ziekenhuizen alsmede de verzorging in zwakzinnigeninrichtingen beslaat meer dan 80% van de totale kosten. De desbetreffende informatiestromen moeten de basis verschaffen voor het ramen van het aantal verpleegdagen in de diverse inrichtingen als het produkt van gemiddeld aantal bedden en gemiddelde bezettingsgraad en van de gemiddelde verpleegkosten per dag.

De uitvoering van de Ziekenfondswet (ZFW) die de verplichte ziekenfondsverzekering en de ziekenfondsverzekering voor bejaarden regelt, berust op informatiestromen uitgaande van de ziekenfondsen met gegevens voor de Ziekenfondsraad die de calculatiepremie berekent. Circa driekwart van de kosten heeft betrekking op ziekenhuisverpleging, specia-

listische en farmaceutische hulp. Naast de gemiddelde prijs zijn het aantal verpleegdagen, het aantal verrichtingen en het aantal afleveringen van belang.

Bij de ZW valt een andere methodiek te constateren als bij de reeds genoemde wetten naar voren is gekomen. Het blijkt namelijk dat de bedrijfsverenigingen niet alle dezelfde methode volgen. Het Gemeenschappelijk Administratiekantoor stelt voor 15 bedrijfsverenigingen de premie voor het komende jaar gelijk aan een schatting van het lastenpercentage over het lopende jaar. Andere bedrijfsverenigingen schatten de toekomstige totale kosten en de toekomstige premiegrondslag op basis van geconstateerde ontwikkelingen als een verhouding of afzonderlijk. Ook mengvormen komen voor. Het voorspellen van volume-ontwikkelingen ontbreekt. Voor meer inzicht in de bepalende factoren voor de premie voor de Ziektewet zou het echter aanbeveling verdienen meer werk te maken van een analyse van volume- (en ook prijs)ontwikkelingen. Het steeds stijgende ziekteverzuim vraagt erom. Bovendien wordt de consistentie in het ramen van de premiegrondslagen erdoor bevorderd; men denke in dit verband aan het effect dat een schatting van het aantal uitkeringsgerechtigden ingevolge de Ziektewet heeft op het schatten van de volumecomponent in de premiegrondslag van de WAO.

Een aparte plaats in de serie sociale-verzekeringswetten wordt ingenomen door de Werkloosheidswet (WW), de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) en de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (RWW). Bij de laatste twee regelingen komt geen premiecalculatie voor omdat de kosten ten laste van het rijk komen. Bij de WW wel, maar volgens een geheel andere methodiek dan de berekeningswijze die wordt gevolgd voor de wetten die reeds ter sprake zijn gekomen. De premies voor de WW worden berekend volgens een door Witteveen en Tinbergen opgezette methode die momenteel tot moeilijkheden leidt. Bij deze methode werd namelijk impliciet uitgegaan van de veronderstelling, dat de gemiddelde werkloosheid gedurende de laatste tien jaren constant zou blijven. In feite zijn er perioden geweest met stijgende werkloosheid, waardoor een te groot beroep op de reserves moest worden gedaan. De mogelijkheden tot verbetering van de momenteel gebruikte ramingsmethode worden bestudeerd. Het volume van de werkloosheidsuitkeringen is nog moeilijk te ramen. Het begrip werkloze blijkt namelijk niet duidelijk operationeel te kunnen worden gemaakt. Zo heeft het voor de gewestelijke arbeidsbureaus een andere inhoud dan voor de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen: de registraties van beide soorten instellingen zijn voor verschillende doeleinden opgezet. Een betere afstemming van deze registraties op elkaar moet als een belangrijke stap op de weg naar een consistente raming worden gezien. Er wordt wel gedacht aan een vast premiepercentage, waarbij de overheid de niet te financieren lasten overneemt. In dit geval zullen de daartoe benodigde bedragen ten behoeve van de rijksbegroting moeten worden geraamd.

Bundeling van reserves

Het zoeken naar „de mogelijkheid van de bundeling van de bij de verschillende sociale-verzekeringfondsen voorkomende „reserves” betreft een geheel andere problematiek dan het verbeteren van „kwantitatieve en kwalitatieve informatiestromen”. Het bundelen van reserves vereist onderlinge consistentie in de wettelijke normen voor de reservevorming. Daarvan is in de huidige praktijk geen sprake. Reservevorming geschiedt door de uitvoeringsorganen uit eigen middelen op basis van verschillende eigen beleidsnormen. Slechts voor de Ziektewet en de Werkloosheidswet is een wettelijke regeling van kracht.

2) SER, op. cit., blz. 37 e.v.

Ter vermindering van verwarrend spraakgebruik heeft de Comed het begrip „reserve” vervangen door het begrip „dekking”, omdat bij ondernemingen onder „reserve” iets anders wordt verstaan dan bij de sociale verzekeringen.

Er zijn drie motieven onderkend om overschotten uit de premieontvangsten te vormen. Ten eerste is gedacht aan „egalisatie van een in de eerstkomende jaren te verwachten stijging van de zuiver dekkende jaarpremies”. Ten tweede is gewezen op het nodige overschot „waaruit latere tegenvallers geheel of ten dele kunnen worden opgevangen”, dus een zekere indekking tegen het risico van onvoorzienbare verliezen. Ten derde kunnen middelen worden aangewezen ter financiering van voorzienbare tekorten in de liquiditeit. Volgens de Comed geven deze drie doeleinden aanleiding tot het introduceren van de balansposten egalisatiedekking, risicodekking en financieringsdekking. Indien deze dekkingen te zamen kleiner (groter) zijn dan het eigen vermogen, dat wordt gedefinieerd als het verschil tussen de som van bezittingen en vorderingen en het totaal der schulden, is een dekkingoverschot (-tekort) ontstaan. Het verdelen van het eigen vermogen over genoemde dekkingen en het dekkingoverschot is pas mogelijk zodra de dekkingen volgens bepaalde normen (dekkingsnormen) zijn gekwantificeerd. Deze kwantificering is tevens van belang voor het verhogen van de lastendeckende premie ten behoeve van aanvullingen op dekkingen.

Het aan de Comed voorgelegde probleem betreft de kwestie of de dekkingsnorm, zodra de „reservevorming” voor twee of meer wetten niet meer afzonderlijk maar gecombineerd plaatsvindt, zou kunnen worden verlaagd. Indien deze vraag positief zou kunnen worden beantwoord, dan zou daarmee het bundelen van dekkingen zijn gemotiveerd. Of, en in hoeverre, de premiedruk zou kunnen worden verlaagd, hangt dus af van de dekkingsnorm die men wenst te stellen. Derhalve is voor het oplossen van bovenbedoeld probleem een analyse nodig van genoemde dekkingen.

De egalisatiedekking dient voor de gelijkstelling van de feitelijke premie aan het gemiddelde van een (stijgende) zuiver dekkende premie over een periode van vijf jaren. De feitelijke premie wordt dan niet elk jaar, maar eens in de vijf jaren bepaald. In de eerste helft van zo'n periode zullen er overschotten zijn, die gecumuleerd de dekking ten behoeve van de tekorten van de tweede helft van die vijfjarige periode opleveren. In de praktijk is het egaliseren van premies in het kader van het berekenen van premies niet beoefend en er zijn ook geen normen voor te stellen. Bovendien kan de bedoelde dekking niet door bundeling worden verlaagd.

De risicodekking scheidt de mogelijkheid het risico van tegenvallende resultaten te verminderen. Over het algemeen is de noodzaak ertoe niet aanwezig, omdat het rijk zo nodig bijspringt. Van een risicodekking op statistische grondslagen is geen sprake. Een dekkingsnorm is in dit geval eveneens niet te formuleren en aan bundeling valt dus niet te denken. Het is niet uitgesloten, dat bij een versnelde premiebepaling de afwijkingen tussen werkelijke en geraamde uitkomsten groter worden. Indien de kwaliteit van de informatiestromen een onderscheid in systematische en toevallige afwijkingen mogelijk maakt, zal een dekkingsnorm met betrekking tot de tweede categorie van afwijkingen kunnen worden geformuleerd, waarmee een stukje risicodekking in het bundelingsproces een rol zal kunnen spelen.

De financieringsdekking, ten slotte, is nodig om bij het achterblijven van de ontvangsten over een jaar ten opzichte van de uitgaven in dat jaar liquiditeitstekorten te voorkomen. Daar hier sprake is van een weinig veranderlijk proces, zou een dekkingsnorm kunnen worden opgesteld en zou het mogelijk zijn de financieringsdekking te bundelen. Bestuuring van de onderscheiden geldstromen is nodig om tot een opstelling te kunnen komen van de normen voor de financieringsdekking. Daarbij kan men gebruik maken van z.g. vertrapingspercentages.

Een in een bepaald jaar ontstaan bedrag op trans-

actiebasis behoeft nog niet in dat zelfde jaar te worden gerealiseerd. Er kan een zekere vertraging ontstaan waardoor het te vergelijken bedrag op kasbasis kleiner wordt. Drukt men het verschil tussen beide bedragen in een percentage uit van het eerstgenoemde bedrag, dan is daarmee voor het desbetreffende geval het vertrapingspercentage verkregen. Als dit percentage bij de baten groter is dan bij de lasten, dan zal een overbrugging van de achterstand nodig zijn en doet zich de behoefte voor aan liquide middelen. Het is van groot belang een uitvoerig overzicht van dergelijke vertrapingspercentages samen te stellen. Uit een onderzoek over 1975 blijken bij de AOW, de AWBZ en de WAO liquiditeitstekorten en bij de AKW, de KWL en de ZW liquiditeitsoverschotten te zijn opgetreden. Vertrapingsverschillen ontstaan voornamelijk bij de premiebaten, de voor rekening van het rijk komende baten en de uitkeringen. Zij kunnen misschien enigszins worden verminderd door het in de tijd verleggen van de relevante geldstromen; nader onderzoek verdient hier aanbeveling.

Met betrekking tot de financieringsdekking kunnen twee componenten worden onderscheiden. Voor een bepaald jaar is zij namelijk gelijk aan een bedrag aan liquide middelen dat nodig is om liquiditeitstekorten te voorkomen, vermeerderd met het verschil tussen de posten debiteuren en crediteuren op de balans ultimo het vorig jaar. Veelal zal een belangrijk deel van de lasten moeten worden voorgefinancierd als gevolg van vertraging bij de ontvangst van de premiebaten. Een instructief kengetal in dit verband is de z.g. relatieve liquiditeitsbehoefte: het benodigde bedrag aan liquide middelen per ultimo van een bepaald jaar, uitgedrukt in de dekkende premiebaten (verschil tussen de feitelijke lasten en de niet-premiebaten) van dat jaar. Onderzoek heeft geleerd dat voor de verschillende wetten ter zake van de relatieve liquiditeitsbehoefte nogal wat variatie optreedt.

De Comed heeft voor de periode 1970-1977 omtrent de financieringsdekking voor de verschillende wetten een cijfermatig overzicht kunnen samenstellen en dit kunnen vergelijken met een overeenkomstige opstelling van de feitelijk gehanteerde normen. Deze normen liggen meestal hoger dan de cijfers betreffende de financieringsdekking. Voor alle bestudeerde fondsen te zamen beweegt dit laatste cijfer zich op het niveau van ongeveer 13%. Als gevolg van stijgende rijksbijdragen en snellere inning van de premies valt een duidelijke daling te constateren van de dekkingen bij de AOW en de AKW. De negatieve normen bij de AKW, de KWL en de ZFW wijzen erop, dat de vertraging bij de lasten die bij de baten overtreft. Bij de AWBZ schommelt de financieringsdekking enigszins, terwijl bij de overige volksverzekeringen een continu dalend verloop van die dekking waarneembaar is.

Het is duidelijk gebleken, dat geen sprake is van een parallele ontwikkeling van de financieringsdekking wat betreft de verschillende wetten. Wel geeft analyse van het beschikbare materiaal aan dat in het algemeen regelmatige bijstelling van de normen noodzakelijk is. Dit impliceert continue verzameling, bewerking en analyse van de gegevens.

Als het materiaal omtrent het verloop van de financieringsdekking voor de sociale-verzekeringswetten afzonderlijk wordt geanalyseerd, blijkt geen aanleiding te bestaan voor verrassende gevolgtrekkingen. Als zo'n analyse daarentegen voor de wetten gezamenlijk plaatsvindt, leidt genoemd materiaal tot specifieke conclusies m.b.t. de vraag of, en in hoeverre, de gezamenlijke financieringsdekking door bundeling vermindert. Daar van bundeling geen invloed kan worden verwacht op het verschil tussen het voornamelijk door premievorderingen gevormde debiteurenbedrag en het grotendeels uit verschuldigde uitkeringen en kosten van verstrekkingen bestaande crediteurenbedrag, impliceert de beoogde vermindering van de gezamenlijke financieringsdekking een daling van de hoeveelheid benodigde liquide middelen.

Uit de analyse is gebleken dat bundeling de dieptepunten in de tijd doet verschuiven en een vermindering van de totale behoefte aan liquide middelen tot gevolg zou hebben gehad, variërend tussen f. 300 mln. en f. 500 mln. over de periode 1970-1975. Dit betekent dat aan geringe verlaging van de norm voor de gezamenlijke financieringsdekking kan worden gedacht. Daarnaast heeft de Comed gewezen op de aanwezigheid van dekkingsoverschotten. In dit verband is het van belang vast te stellen dat het effect van de bundeling van financieringsdekkingen ook kan worden bereikt door het versnellen van de betaling van rijksbijdragen, waarvan de afdracht overigens aan de vigerende behoefte aan liquide middelen kan worden aangepast.

Ziektewet

De Ziektewet, die in de gegeven beschouwingen over het bundelingseffect niet was betrokken, verdient wat die problematiek betreft een afzonderlijke behandeling. Een bijzonderheid is namelijk de verplichte reservevorming (krachtens art. 63 ZW) met het oog op eventuele calamiteiten. Daarnaast wordt om de premie zoveel mogelijk op hetzelfde niveau te handhaven een zogeheten nivelleringsreserve aanbevolen. Reservevorming wordt ten slotte nog gewenst geacht „ter dekking van de afwikkelingskosten voor het geval een bedrijfsvereniging in liquidatie zou gaan”. Een hierop gerichte reserve alsmede de calamiteitenreserve lijken overbodig. Voor de verschillende bedrijfstakken loopt trouwens de behoefte aan risicodekking behoorlijk uiteen, hetgeen impliceert dat daar geen basis voor bundeling is te vinden. Het aanhouden van financieringsdekking wordt door de Comed zinvol geacht. Deze dekking komt wel voor bundeling in aanmerking. Hier ligt een veld van onderzoek dat door de commissie niet is betreden. Kwantificering van de desbetreffende liquiditeitsbehoeften wordt wel aanbevolen.

Werkloosheidswet

Ook de dekking bij de Werkloosheidswet, evenals die bij de Ziektewet, past niet in hetzelfde kader als de hiervoor genoemde wetten. De WW-premie wordt niet volgens een omslagstelsel, maar in samenhang met een wettelijk

voorgeschreven dekking vastgesteld, die overigens momenteel ter discussie staat. Het vaststellen van normen voor de financieringsdekking is bij de WW ondoenlijk; de cijfers omtrent de liquide middelen blijken namelijk grote variaties te vertonen. Voorts is sinds 1976 de premie wegens een aanwezige omvangrijke dekking beneden het voor de lasten aan te wijzen dekkingsniveau vastgesteld, ook omdat op een rijksbijdrage kan worden gerekend. Voor de wachtgeldfondsen gelden soortgelijke bezwaren.

Organisatorische consequenties

Het bereiken van de beoogde consistentie van de premiecalculaties, de vereiste continuïteit in de informatie en de vervroeging van de premievaststelling wordt gediend door de centralisering van de calculatiefunctie. Bedoelde consistentie kan in het gedrang komen als verschillende instanties een zelfde grootte schatten of een door het Centraal Planbureau verstrekte schatting omtrent de toekomstige ontwikkeling van premiegrondslagen en loonindex verschillend waarden.

Het is op grond van het bovenstaande duidelijk dat het CPB een wettelijk omschreven taak moet krijgen in dit verband; uiteraard dient het bureau te worden toegerust om deze taak naar behoren te kunnen vervullen. Daarnaast zouden de overige volumeschattingen, die anders onderling inconsistenties zouden kunnen vertonen, beter gecentraliseerd kunnen geschieden. Een dergelijke gang van zaken vereenvoudigt de structuur van de op de calculatiefunctie(s) gerichte informatiestromen. De Comed spreekt van een centraal adres. De betekenis hiervan kan worden versterkt door de informatie met betrekking tot de te verwachten liquiditeitsposities ook aan dat centrale adres te richten. Centrale bewerking van liquiditeitsgegevens ten behoeve van de berekening van de dekkingsnormen heeft soortgelijke voordelen als de centralisatie van de activiteiten die uit de calculatiefunctie voortvloeien. Met de genoemde centralisaties wordt een goed uitgangspunt verkregen voor het creëren van de meest efficiënte vorm van bundeling van de liquide middelen van de verschillende sociale-verzekeringsfondsen.