

Vergaderjaar 2021–2022

35 925

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 172

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2022

Met deze brief reageer ik mede namens de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) op de motie van het lid Inge van Dijk c.s.¹ Deze motie verzoekt de regering om te onderzoeken hoe de spelregels rondom uitoefening van het budgetrecht en het informatierecht van de Tweede Kamer op de deatkaders zorg en sociale zekerheid kunnen worden verduidelijkt. Daarnaast wordt de regering verzocht om te onderzoeken of de verduidelijking van bovengenoemde spelregels via aanpassing van de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet HOF) of op andere wijze kan worden bewerkstelligd. Hoewel de motie spreekt over «deatkaders», wordt opgemerkt dat het kabinet sinds enige tijd geen deatkaders, maar deatkplafonds onderscheidt.² Om die reden zal in deze brief de term «deatkplafonds» worden gebruikt.

De reactie is uit drie pijlers opgebouwd. De eerste pijler gaat in op het budgetrecht ten aanzien van de deatkplafonds zorg en sociale zekerheid. De tweede pijler richt zich op het bijzondere karakter van de premiegefinancierde uitgaven. De derde pijler geeft een overzicht van welke informatie nu over de deatkplafonds zorg en sociale zekerheid wordt verstrekt.

1. Budgetrecht

In de motie wordt gesproken over het budgetrecht: «*de spelregels rondom uitoefening van het budgetrecht [...] van de Kamer op de deatkaders zorg en sociale zekerheid*». Het budgetrecht is gebaseerd op artikel 105 van de Grondwet en behelst de voorafgaande parlementaire goedkeuring van de jaarlijkse begrotingswetten en de wijzigingen daarvan. Het staat onverkort vast dat beide Kamers van de Staten-

¹ Kamerstuk 35 925, nr. 91.

² Het uitgavenplafond vormt het jaarlijkse maximum aan uitgaven via de begroting, zoals vastgelegd in de Startnota. Het totaalplafond bestaat uit de deatkplafonds Rijksbegroting, Zorg, Sociale zekerheid en Investeringsen.

Generaal budgetrecht uitoefenen over de begrotingsstaten van de Ministeries van VWS en SZW. Op deze begrotingsstaten staan de uitgaven die deze ministeries zelf doen. Een deel van deze uitgaven valt onder de deelplafonds zorg en sociale zekerheid. Voorbeelden zijn uitgaven aan subsidies en zorgopleidingen en de financiële bijdragen van de ministeries aan Caribisch Nederland en uitvoerders, zoals het UWV en gemeenten.

De Staten-Generaal hebben geen budgetrecht over de uitgaven onder de deelplafonds zorg en sociale zekerheid die vanuit sociale verzekeringen worden gedaan. In de rijksbegroting worden deze uitgaven ook wel de «*premiegefinancierde uitgaven*» genoemd. Anders dan de (maximum) budgetten voor begrotingsgefinancierde uitgaven die door beide Kamers van de Staten-Generaal worden geautoriseerd, zijn de premiegefinancierde uitgaven ramingen van de uitgaven- en ontvangsten die naar verwachting nodig zullen zijn op basis van de wet- en regelgeving voor zorg en sociale zekerheid. Gedurende het jaar houdt het kabinet de Staten-Generaal op de hoogte van de ontwikkeling van deze uitgaven. Dat de Staten-Generaal geen budgetrecht over de premiegefinancierde uitgaven hebben, wil niet zeggen dat het parlement geen invloed heeft op de hoogte van deze uitgaven. Die invloed hebben de beide Kamers namelijk bij het vaststellen van de wetten die betrekking hebben op de premiegefinancierde uitgaven. Dat is het moment waarop kan worden bijgestuurd. Zowel het parlement als het kabinet kunnen voorstellen doen voor het aanpassen van deze wet- en regelgeving.

Hoewel het kabinet naar aanleiding van een advies van de Studiegroep Begrotingsruimte in algemenere zin een onderzoek zal gaan uitvoeren naar de premie- en fondssystematiek,³ meent het kabinet in het verlengde van de uiteenzettingen van eerdere kabinetten⁴ dat de bovengenoemde praktijk op dit moment het uitgangspunt is. In de paragrafen hieronder licht ik die praktijk graag verder toe. Ook ga ik nader in op de manier waarop de Tweede Kamer over de deelplafonds Zorg en Sociale Zekerheid wordt geïnformeerd.

2. Bijzondere karakter uitgaven

Uitgaven aan zorg

Het grootste deel van de zorguitgaven bestaat uit uitgaven van private partijen (verzekeraars en zorgkantoren) aan andere private partijen (zorgaanbieders). De hoogte van deze zorguitgaven wordt bepaald door de aanspraken die zijn opgenomen in de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz).

De systematiek van de Zvw is dat zorgverzekeraars aan zorgaanbieders betalen. Zorgverzekeraars dragen daarbij het financiële risico. Dit kan enerzijds betekenen dat verzekeraars gegeven hun zorgplicht op basis van gesloten verzekeringen meer betalen aan zorgaanbieders dan het Ministerie van VWS in de begroting heeft staan. Anderzijds kan het betekenen dat zorgverzekeraars minder aan een sector betalen dan VWS heeft geraamd, maar wel voldoen aan de verzekerde aanspraken. Het financiële risico is vanwege doelmatigheidsoverwegingen bewust bij zorgverzekeraars gelegd. Het kabinet kan op overschrijdingen reageren met beleidsmaatregelen in latere jaren, zoals een pakketbeperking, het invoeren of verhogen van eigen betalingen, het aanpassen van bekostiging en het opleggen van een korting door middel van het macro beheersinstrument (MBI).

³ Zie bijlage Kamerstuk 35 788, B.

⁴ Zie bijlage Kamerstuk 33 670, nr. 1 en bijlage Kamerstuk 34 426, nr. 31.

De systematiek van de Wlz is dat zorgkantoren geleverde zorg aan zorgaanbieders vergoeden. Zorgkantoren zijn in tegenstelling tot verzekeraars niet risicodragend en hebben een zorgplicht om de wettelijke aanspraken binnen de langdurige zorg in voldoende mate in te kopen. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) adviseert overeenkomstig de geldende wettelijke normen over de toereikendheid van het budgettair kader voor de langdurige zorg.⁵ Op basis van dit advies stelt de Minister voor Langdurige Zorg en Sport het budgettair kader vast. Het kabinet kan op overschrijdingen reageren met beleidsmaatregelen in volgende jaren, zoals het beperken van aanspraken, het invoeren of verhogen van eigen betalingen, het opleggen van een (doelmatigheids)korting op het tarief of budget en maatregelen om de positie van de zorginkoper te versterken om zo kortingen te bedingen bij de zorginkoop.

De invloed van de Tweede Kamer ten aanzien van de zorguitgaven is gelijk aan de invloed van het kabinet. Gegeven het systeem van de Zvw en Wlz is het verzekerde pakket de belangrijkste bepalende factor voor de hoogte van de zorguitgaven. De uitgaven aan zorg kunnen worden beïnvloed door voorstellen te doen voor het aanpassen van de wet- en regelgeving waarin de samenstelling van het basispakket Zvw en de aanspraken Wlz zijn vastgelegd. Als medewetgever heeft de Tweede Kamer hier invloed op. De pakketbrief met wijzigingen in het Zvw-pakket voor komend jaar wordt bijvoorbeeld jaarlijks aan uw Kamer voorgelegd. Verder geldt dat de Tweede Kamer dezelfde invloed heeft op de andere beleidsmaatregelen, die in voorgaande alinea's zijn genoemd, middels de mogelijkheid van het aanpassen van wet- en regelgeving.

Uitgaven aan sociale zekerheid

Het grootste deel van de uitgaven aan sociale zekerheid bestaat uit uitgaven van derden (UWV en SVB) aan uitkeringsontvangers. De hoogte van deze uitgaven wordt bepaald door het aantal rechthebbenden en door de voorwaarden (zoals hoogte en duur) zoals die zijn vastgelegd in de verschillende uitkeringswetten.

Het kabinet heeft geen directe invloed op de uitkeringslasten van SVB en UWV. SVB en UWV verstrekken zelfstandig een uitkering als iemand daar recht op heeft, los van de vraag of daar budgettair gezien ruimte voor is. Dat betekent dat de uitgaven onder het deelplafond sociale zekerheid relatief veel fluctueren. Als het economisch tegenzit, stijgen bijvoorbeeld de uitgaven aan werkloosheid en bijstand. Als er moet worden ingegrepen bij de uitgaven aan uitkeringen, dan kan dat alleen via de vormgeving van het sociale zekerheidsstelsel en de voorwaarden en hoogte van uitkeringen. Daarbij is de invloed van de Tweede Kamer gelijk aan de invloed van het kabinet. Via het wijzigen van de onderliggende wet- en regelgeving kunnen bijvoorbeeld de uitkeringshoogte of de voorwaarden voor toegang tot de uitkeringen worden aangepast. De Tweede Kamer heeft daar als medewetgever invloed op.

3. Informatievoorziening deelplafonds zorg en sociale zekerheid

De meeste periodieke informatie over de deelplafonds zorg en sociale zekerheid is opgehangen aan de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus van de rijksoverheid. Aan de hand van begrotings- en verantwoordingsstukken en budgettaire nota's wordt periodiek informatie versterkt over de deelplafonds. De stukken bevatten voor de begrotings-gefinancierde en premiegefinancierde uitgaven dezelfde tabellen en toelichting waarbij geldt dat bij het deelplafond zorg een andere indeling

⁵ Het advies van de NZa wordt met de Tweede Kamer gedeeld.

wordt aangehouden. Daarmee geven deze stukken een vergelijkbaar budgettair inzicht in beide typen uitgaven. Hieronder wordt dit toegelicht.

A. Toelichtingen van (1^e en 2^e suppletoire) begrotingen en jaarverslagen

De memories van toelichting van de begrotingen en de jaarverslagen van de Ministeries van VWS en SZW (Kamerstuk 35 830 XV, nr. 4 en Kamerstuk 35 880 XVI, nr. 4) bevatten informatie over de (meerjarige) budgettaire uitgavenontwikkeling van de premiegefinancierde uitgaven en ontvangsten. Ten aanzien van het Ministerie van VWS wordt dit weergegeven in het onderdeel *Financieel Beeld Zorg* met overzichten met toelichting over de zogenoemde verticale en horizontale ontwikkeling voor de Zvw, de Wlz en de begrotingsgefinancierde zorguitgaven. Bij het Ministerie van SZW worden de premiegefinancierde uitgaven in de beleidsartikelen vermeld en toegelicht waarbij een overzichtstabel van de beleidsartikelen is opgenomen. Ook wordt de ontwikkeling van de uitgaven telkens afgezet tegen (de ontwikkeling van) de uitgavenplafonds zorg en sociale zekerheid. Daarnaast bevatten de begrotingen en de jaarverslagen informatie over de financiering van de premiegefinancierde uitgaven van de deelplafonds zorg en sociale zekerheid.

Ook in de memories van toelichting van de 1^e en 2^e suppletoire begrotingen van de Ministeries van SZW en VWS is informatie over de deelplafonds opgenomen. Bij de toelichtingen van het Ministerie van VWS is dit wederom opgenomen in het *Financieel Beeld Zorg*. De premiegefinancierde uitgaven worden bij het Ministerie van SZW vermeld en toegelicht in de beleidsartikelen en een overzichtstabel van de beleidsartikelen. Met ingang van 2022 geven de budgettaire tabellen, die in de toelichtingen van de 1^e suppletoire begrotingen zijn opgenomen, ook inzage in de meerjarige reeksen die starten in de komende begrotingsjaren.

B. Budgettaire nota's

De budgettaire nota's (Miljoenen-, Voorjaars-, Najaarsnota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk) bevatten ook informatie over de (meerjarige) budgettaire uitgavenontwikkeling van de deelplafonds zorg en sociale zekerheid. Inhoudelijk gaat het om dezelfde informatie als die in de toelichtingen van de begrotingen en in de jaarverslagen wordt gegeven.

Als de voorgaande informatievoorziening over de deelplafonds zorg en sociale zekerheid wordt uitgedrukt in de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus van de rijksoverheid dan ziet dat er als volgt uit:

Figuur 1

	Begrotingen 3e dinsdag in september	1e suppletoire begroting uiterlijk 1 juni	2e suppletoire begroting uiterlijk 1 december	Jaarverslag / Slotwet 3e woensdag in mei
Budgettaire uitgaven ontwikkeling				
Begrotings- jaren	• »	• »	•	«
SZ	Beleidsartikelen	Beleidsartikelen	Beleidsartikelen	Beleidsartikelen
Zorg	Hoofdstuk Financieel Beeld Zorg	Hoofdstuk Financieel Beeld Zorg	Hoofdstuk Financieel Beeld Zorg	Hoofdstuk Financieel Beeld Zorg
Financiering				
Deelflafd Sociale Zekerheid				
Begrotings- jaren	• >			<
SZ	Hoofdstuk Departement- specifieke informatie, paragraaf Sociale fondsen SZW			Hoofdstuk Departement- specifieke informatie, paragraaf Sociale fondsen SZW
Deelflafd Zorg				
Begrotings- jaren	< • >			<
Zorg	Hoofdstuk Financieel Beeld Zorg, paragraaf Financiering van de zorguitgaven			Hoofdstuk Financieel Beeld Zorg, paragraaf Financiering van de zorguitgaven

Figuur 2

	Miljoenennota 3e dinsdag in september	Voorjaarsnota uiterlijk 1 juni	Najaarsnota uiterlijk 1 december	Financieel Jaarverslag van het Rijk 3e woensdag in mei
Budgettaire uitgaven ontwikkeling en financiering				
Begrotings- jaren	• »	• »	•	«
Vindplaats	Hoofdstuk: Ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten Bijlagen: Budgettaire kernegevens en plafondtoetsen Uitgaven en niet-belasting- ontvangsten De belasting- en premieontvangsten Horizontale toelichting Verticale toelichting	Hoofdstukken: Uitgaven, Inkomsten Horizontale ontwikkeling Bijlagen: De belasting- en premieontvangsten Verticale toelichting	Hoofdstukken: Het uitgavenbeeld Het inkomstenbeeld Budgettaire kernegevens Bijlage: Belasting- en premieontvangsten Verticale toelichting	Hoofdstuk: De ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten Bijlagen: De belasting- en premieontvangsten De uitgaven en niet- belastingontvangsten Verticale toelichting

Figuur 1 en 2 geven een overzicht van de huidige informatie die uw Kamer gedurende de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus periodiek ontvangt over de deelfonds zorg en sociale zekerheid. Momenteel wordt er veel informatie over deze deelfonds verstrekt. Daarnaast laat dit overzicht zien dat de informatie over de premiegefinancierde uitgaven onder de deelfonds in opzet hetzelfde is en op dezelfde momenten naar de Tweede Kamer wordt gestuurd als de informatie over de begrotingsgefinancierde uitgaven. Voorts wordt opgemerkt dat de

hierboven beschreven systematiek van de Zvw en Wlz ertoe leidt dat de financiële informatie die het Ministerie van VWS regulier naar de Tweede Kamer stuurt in belangrijke mate het karakter heeft van realisatiecijfers en de doorwerking daarvan naar latere jaren.

Hoewel reeds veel informatie over de deelplafonds zorg en sociale zekerheid wordt verstrekt en de Tweede Kamer verschillende mogelijkheden heeft om invloed uit te oefenen op de onderliggende uitgaven, kan deze brief worden aangegrepen om met elkaar een dialoog aan te gaan over de informatievoorziening over deze deelplafonds. De Ministers van SZW en VWS en ik nodigen uw Kamer in dit verband van harte uit om kenbaar te maken welke specifieke informatiebehoefte er ten aanzien van de deelplafonds zorg en sociale zekerheid zijn, zodat door het kabinet gericht voorstellen kunnen worden gedaan die dienend zijn aan de wensen van uw Kamer.

Tevens bied ik samen met de Ministers van SZW en VWS aan om een technische briefing te verzorgen over de systematiek van de uitgaven onder de deelplafonds zorg en sociale zekerheid. Met voorliggend proces hoop ik uw Kamer dienstig te kunnen zijn bij zijn controlerende taak ten aanzien van de deelplafonds zorg en sociale zekerheid.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag