Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 AE Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Onze referentie
2026-0000425797

Bijlage(n)
Fondsensystematiek werknemersverzekeringen – Analyse en mogelijke aanpassingsrichtingen

Datum 27 november 2026
Betreft Kamerbrief over de toekomst van de fondsensystematiek werknemersverzekeringen

Tijdens het commissiedebat werknemersverzekeringen van 8 april jl. heb ik een brief over de toekomst van de fondsensystematiek werknemersverzekeringen (hierna: fondsensystematiek) aan uw Kamer toegezegd.[1] In dat debat zijn vragen gesteld over het draagvlak voor, de rolverdeling bij en de toekomst van de fondsensystematiek. In de technische Kamerbrief over de fondsensystematiek van 16 juni jl. ben ik ingegaan op de werking van de fondsen en premies, de maatregelen uit het coalitieakkoord en de doorwerking op de lonen.[2] Deze brief is daar een vervolg op.

In paragraaf 1 licht ik verder de aanleiding van deze brief toe. In paragraaf 2 en 3 licht ik de resultaten toe van de analyse van de ambtelijke werkgroep die ik heb gevraagd de fondsensystematiek vanuit verschillende perspectieven te analyseren.[3] Tot slot geef ik in paragraaf 4 een conclusie en ga ik verder in op de vervolgstappen die ik de komende tijd op dit dossier wil zetten samen met uw Kamer en sociale partners. Het verder brengen van voorliggend vraagstuk vergt namelijk een open gesprek met eventueel nieuwe inzichten om een goede afweging te kunnen maken.

1. Aanleiding

In mijn eerdere, technische Kamerbrief heb ik de complexiteit van de huidige fondsensystematiek voor de werknemersverzekeringen toegelicht. De premie- en fondsensystematiek probeert twee (deels) tegenstrijdige doelen te bedienen: de verzekeringsgedachte en het begrotingsbeleid. Dit is lastig te doorgronden en kan tot verwarring leiden. De fondsen zijn namelijk integraal onderdeel van de overheidsfinanciën, waarbij wordt gekeken naar het totaal van alle collectieve inkomsten en uitgaven. De sociale fondsen tellen zo ook mee met het EMU-saldo.[4] Premies worden hierdoor gebruikt bij de besluitvorming over het gewenste lastenniveau en de lastenontwikkeling.

[1] Kamerstukken II 2025/26, 32716, nr. 66.

[2] Kamerstukken II 2025/26, 32716, nr. 67.

[3] Bijlage I bij deze brief bevat de volledige analyse.

[4] Het EMU-saldo is het overheidssaldo (het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven van de overheid) berekend volgens de regels van de Europese Economische en Monetaire Unie.

Ondanks de toenemende aandacht en overeenstemming over de complexiteit, bestaat er nog geen eenduidig beeld over de ideale inrichting van de financiering van de werknemersverzekeringen en hoe dit doorwerkt in de rijksbegroting.
Daarom kijk ik in deze brief eerst vanuit verschillende perspectieven naar de huidige systematiek en naar mogelijke aanpassingsrichtingen, om te beoordelen waar de systematiek knelt. Van daaruit kan gewerkt worden aan een gedeeld en gedragen toekomstbeeld. Indien aanpassingen gewenst zijn, zijn er meerdere alternatieven denkbaar. Deze gaan elk gepaard met voor- en nadelen ten opzichte van de huidige situatie. Dit stelt ons allen voor een dilemma. Enerzijds is de huidige systematiek moeilijk uit te leggen en weinig transparant. Anderzijds is er geen aanpassing voorhanden die niet tot nieuwe nadelen leidt. Een makkelijke keuze is niet te maken.

Ik vind het daarom van belang dat keuzes hierover met zorg worden gemaakt en uiteindelijk breed gedragen worden. Daarom neem ik uw Kamer middels deze brief mee in dit dilemma. Op deze manier biedt de brief een basis voor verdere gesprekken en politieke besluitvorming over de toekomst van de fondsensystematiek.

Deze brief richt zich op de vier fondsen die gerelateerd zijn aan de werknemersverzekeringen: het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof), de Werkhervattingskas (Whk), het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) en het Uitvoeringsfonds voor de overheid (Ufo). Behalve deze fondsen zijn er ook andere sociale fondsen voor de volksverzekeringen (o.a. de AOW) en een fonds voor de Zorgverzekeringswet. Ook bij de volksverzekeringen kan de vraag worden gesteld of de huidige systematiek nog passend is, zoals ook eerder door de Studiegroep Begrotingsruimte is onderzocht.[5] Het fonds voor de Zorgverzekeringswet is hierop de uitzondering, omdat dit een fonds is met lastendekkende premies ten behoeve van een verzekering uitgevoerd door private verzekeraars. De fondsen voor de volksverzekeringen en het fonds voor de Zorgverzekeringswet vallen buiten de reikwijdte van deze brief.

2. Analyse huidige fondsensystematiek werknemersverzekeringen

De afgelopen tijd heb ik een ambtelijke werkgroep gevraagd om de fondsensystematiek te analyseren. Dit in navolging van de 17e Studiegroep Begrotingsruimte die naar de premie- en fondsensystematiek van de sociale verzekeringen en zorg heeft gekeken.[6] Hierbij is ook de motie-Grinwis/Patijn[7] over de juridische houdbaarheid en maatschappelijke wenselijkheid van de stijgende Aof-premie betrokken. Hieronder licht ik de belangrijkste bevindingen toe. De analyse is als bijlage bij deze brief bijgesloten.

[5] *Van financiering verzekerd, onderzoek naar de premie- en fondsensystematiek van de sociale verzekeringen en zorg*, bijlage bij het rapport van de 17e Studiegroep Begrotingsruimte.

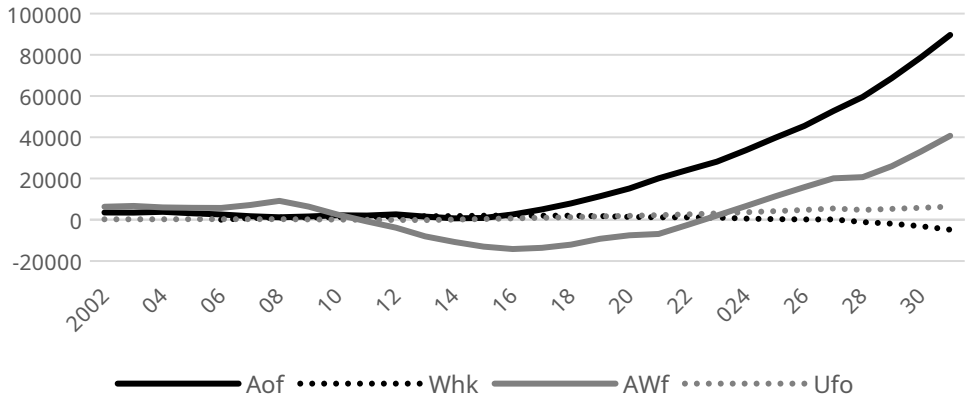
[6] *Van financiering verzekerd, onderzoek naar de premie- en fondsensystematiek van de sociale verzekeringen en zorg*, bijlage bij het rapport van de 17e Studiegroep Begrotingsruimte.

[7] Kamerstukken II 2025/26, 32716, nr. 57.

2.1 Korte toelichting op de werking van de fondsen

De uitgaven aan de werknemersverzekeringen worden gedaan uit fondsen die gevuld worden met premies die werkgevers betalen. De uitgaven en inkomsten worden bijgehouden in een boekhouding per fonds voor het Aof, de Whk, het AWf en het Ufo. Als in een jaar de inkomsten van een fonds hoger zijn dan de uitgaven heeft het fonds een positief resultaat. Dat resultaat wordt toegevoegd aan het fondsvermogen. Als het resultaat negatief is, neemt het fondsvermogen af. Figuur 1 laat zien dat de afgelopen tijd de fondsvermogens, vooral bij het Aof en het AWf, fors zijn gestegen. De verwachting is dat deze trend zich de komende jaren voortzet.

Figuur 1: Vermogens van de fondsen werknemersverzekeringen, in miljard euro, lopende prijzen



Bron: UWV cijfers tot en met 2027, aangevuld met CPB CEP 2026 cijfers voor de jaren daarna. Cijfers vanaf 2026 zijn geraamde cijfers, waarin de effecten van het coalitieakkoord zijn verwerkt.

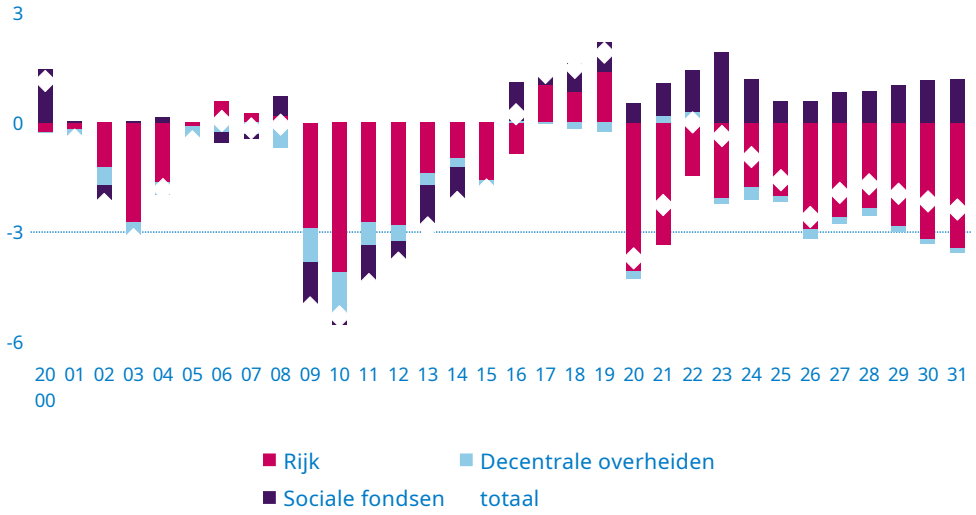
De Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) schrijft geen directe koppeling voor tussen de hoogte van de Aof-, AWf- en Ufo-premies en de uitgaven van het betreffende fonds. Het kabinet kan deze premies dus hoger of lager vaststellen dan lastendekkend. Sinds ongeveer 2015 zijn de premietarieven hoger dan nodig om de uitgaven te bekostigen. Dit komt door lagere uitgaven uit het AWf (onder andere conjunctureel herstel en WW-duurverkorting) en doordat de Aof-premie wordt gebruikt als instrument om mee- of tegenvallers elders in het inkomstenkader te compenseren (met name de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet).

De uitgaven en inkomsten van de fondsen zijn collectieve uitgaven en inkomsten. Voor de overheidsfinanciën is daarom niet het saldo van een individueel fonds van belang, maar het totaal van alle collectieve inkomsten en uitgaven. De jaarlijkse overschotten van de fondsen (de mate waarin de inkomsten hoger zijn dan de uitgaven) verbeteren het EMU-saldo. Dat geeft ruimte voor hogere andere (rijks)uitgaven of voor lagere andere inkomsten.[8] Die andere uitgaven worden niet gedaan uit het fonds, en hebben dus geen

[8] Dat de overschotten in de sociale fondsen ruimte maken voor andere uitgaven lijkt in tegenspraak met de begrotingsregels dat het inkomsten- en uitgavenkader gescheiden zijn. In de praktijk komt het

effect op het fondsvermogen. Bovenstaande betekent ook dat het niet mogelijk is om de premie-inkomsten te verlagen, de uitgaven van de fondsen te verhogen, en de opgebouwde fondsvermogens af te bouwen zonder dat dit ten koste gaat van het begrotingstekort. In figuur 2 staat het EMU-saldo uitgesplitst naar overheidssector. Vanaf 2016 hebben de sociale fondsen elk jaar een overschot. Zonder dat overschot zou het EMU-saldo in 2020, 2021 en 2026 groter zijn geweest dan de Europese tekortgrens van -3 procent bbp. Voor verdere werking van de fondsen verwijs ik u naar de technische Kamerbrief van eerder dit jaar.[9]

Figuur 2: Het EMU-saldo uitgesplitst naar sector (procent bbp, min is tekort)



Bron: CPB, CEP 2026 (lange tijdreeksen)

2.2 Analyse vanuit verschillende perspectieven

Er is vanuit historisch, juridisch, begrotingstechnisch, economisch en bestuurlijk perspectief gekeken naar de huidige werking van de fondsensystematiek.

Historisch gezien vindt het administreren in aparte fondsen haar oorsprong in een tijd waarin sociale partners verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Deze verantwoordelijkheid is na het rapport van de Commissie Buurmeijer verschoven naar de overheid.[10] De systematiek van fondsen en premies is hierbij in

grootste deel van de overschotten door zorguitgaven en de zorgpremies die minder stegen dan verwacht. Het kabinet hield dus wel rekening met deze uitgaven en inkomsten onder het uitgavenkader en het inkomstenkader. De meevallende zorguitgaven geven dan dus ruimte om ergens anders (veelal bij het Rijk) meer uitgaven te doen, terwijl de lagere inkomsten uit zorgpremies gecompenseerd worden door belastingen en de Aof-premie te verhogen.

[9] Kamerstukken II 2025/26, 32716, nr. 67.

[10] Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (1993), *Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten*, *Kamerstukken II* 1992/93, 22730, nrs. 8-10.

stand gebleven, maar het Rijk en UWV stellen nu de premietarieven vast. Anders dan in het verleden zijn de premietarieven van de meeste fondsen (het Aof, het AWf en het Ufo) niet meer gekoppeld aan de uitgaven van de verzekeringen die ten laste van het fonds komen. Een afzonderlijke registratie van inkomsten en uitgaven per fonds is daarmee minder vanzelfsprekend geworden.

Juridisch gezien is het beleid mogelijk binnen het wettelijk kader. Het kabinet heeft, via de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, wettelijk de bevoegdheid om de premies hoger vast te stellen dan lastendekkend. De ruimte die dit creëert, doordat de inkomsten jaarlijks hoger zijn dan de uitgaven, komt niet ten laste van het fonds. Omdat in de Wfsv is vastgelegd dat uit het fonds alleen uitgaven gedaan worden die betrekking hebben op de werknemersverzekeringen en daarmee samenhangende uitgaven, neemt het fondsvermogen hierdoor toe.

Vanuit *begrotingsperspectief* is de huidige systematiek ten aanzien van de vaststelling van de premies, de omvang van het fondsvermogen en de doorwerking hiervan in het EMU-saldo binnen de begrotingsregels mogelijk. Dit past ook bij het uitgangspunt dat lastenbesluitvorming integraal plaatsvindt, wat betekent dat vanuit de begroting bezien vooral het totale saldo van het inkomsten- en uitgavenkader leidend is en niet de individuele fondsvermogens.

Vanuit *economisch* perspectief is bepalend of tegenover de premie die de werknemer indirect via de loonruimte betaalt een gewaardeerd recht staat, zoals een verzekering. Dat vermindert namelijk de verstorende werking op de arbeidsmarkt. De werknemersverzekeringen voldoen deels aan de kenmerken van een verzekering: uitkering en premie zijn beide aan het loon gekoppeld, het risico wordt over werknemers gedeeld, en premiedifferentiatie geeft werkgevers een prikkel om risico's zoals ziekteverzuim te beperken. Werknemers zijn voor deze regelingen verzekerd tot het maximumdagloon, en daarom wordt ook alleen tot het maximumpremieloon geheven. Zelfstandigen betalen geen premie omdat zij ook geen recht hebben op de werknemersverzekeringen.

De premies liggen momenteel echter structureel boven het niveau dat nodig is om de uitkeringslasten te dekken. Dit wordt niet vanzelf uitgekeerd of teruggegeven via lagere premies in de toekomst. Voor het deel van de premie dat tot overdekking leidt, geldt dat deze economisch gezien geen financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen, terwijl het wordt geheven over hetzelfde, beperkte deel van de loonsom: alleen tot het maximumpremieloon, en niet over het inkomen van zelfstandigen. Hierdoor wordt voor werknemers met hogere inkomens relatief minder premie afgedragen, en wordt de verhouding tussen arbeidsvormen verstoord.

Vanuit *bestuurlijk* perspectief kan gesteld worden dat toenemende fondsvermogens tot verwarring leiden. Ze wekken de indruk dat deze middelen ‘op de plank liggen’ en be-

schikbaar zijn om lasten te verlagen of uitgaven te verhogen, terwijl dat niet het geval is zonder dat dit elders gecompenseerd moet worden. Het fonds bestaat vooral boekhoudkundig. Dit gaat ten koste van de uitlegbaarheid en transparantie van het stelsel. De uitlegbaarheid en transparantie worden moeilijker naarmate de premies hoger worden vastgesteld, terwijl de fondsvermogens blijven toenemen, iets wat ook de Raad van State opmerkte in zijn advies bij de Miljoenennota 2027.[11] Verder geldt dat anders dan bij belastingen de premietarieven niet bij wet maar via lagere regelgeving worden vastgesteld, waardoor het parlement niet direct betrokken wordt bij de premievaststelling.

Deze bevindingen betreffen vooral het Aof, AWf en Ufo waarbij de premies meer dan lastendekkend zijn, en de fondsvermogens aanzienlijk. Voor de Whk speelt dit niet, omdat de Whk-premie door UWV lastendekkend wordt vastgesteld.

3. Mogelijke aanpassingsrichtingen van de fondsensystematiek

Op basis van de analyse van de huidige fondsensystematiek heeft de ambtelijke werkgroep verschillende mogelijke aanpassingen in kaart gebracht. Deze aanpassingen zijn te verdelen in systeemaanpassingen en aanpassingen binnen de huidige systematiek. Het uitgangspunt is dat het de fondsensystematiek beter uitlegbaar en transparanter maakt, zonder dat dit nadelige consequenties heeft voor de overheidsfinanciën.

De geschetste richtingen hebben betrekking op alle vier de fondsen voor de werknemersverzekeringen en de bijbehorende premies. Dat betreft dus de Aof-, AWf-, Whk- en de Ufo-premie. Uiteraard kan bij eventuele aanpassing verschillend met de premies worden omgegaan. Dit is met name relevant voor de Whk-premie, die al lastendekkend wordt vastgesteld door UWV en die eigenrisicodragers niet hoeven te betalen. Het kan dus zijn dat aanpassingen aan de Whk-premie minder wenselijk zijn dan aanpassingen aan de andere premies.

De ambtelijke werkgroep heeft zich gefocust op de financiering en de bijbehorende fondsensystematiek van de werknemersverzekeringen. Dat neemt niet weg dat een aanpassing in de financiering gevolgen kan hebben op andere aspecten van de werknemersverzekeringen, zoals de uitvoering, eigenaarschap of vormgeving.

3.1 Systeemaanpassingen

De premies vervullen in de huidige systematiek twee functies tegelijk: zij financieren de werknemersverzekeringen en zij fungeren als instrument binnen het begrotingsbeleid. Deze twee functies staan op gespannen voet met elkaar. Beide hieronder beschreven aanpassingsrichtingen lossen deze spanning op, maar op verschillende manieren.

[11] Advies Raad van State nr. W06.26.00249/III, p. 38-39.

Bij het meer aansluiten bij de verzekeringsgedachte worden de premies lastendekkend vastgesteld, waardoor ze niet langer als instrument binnen het inkomstenkader kunnen worden ingezet. Bij het afschaffen van de premies verdwijnt de verzekeringsgedachte juist volledig, en worden de werknemersverzekeringen bekostigd uit algemene middelen vanuit de rijksbegroting. Beide richtingen vergen grote aanpassingen ten opzichte van de huidige situatie.

3.1.1 Aanpassingsrichting: meer aansluiten bij de verzekeringsgedachte middels lastendekkende premies

Bij deze richting wordt meer aangesloten bij de verzekeringsgedachte, met een lastendekkende premie als uitgangspunt. De premietarieven worden voor een periode zodanig vastgesteld dat per fonds de verwachte inkomsten overeenkomen met de verwachte uitgaven in die periode. De kring van verzekerden betaalt hierdoor (indirect) voor hun eigen uitkering in het geval zij bijvoorbeeld werkloos of arbeidsongeschikt worden. Doordat de premies de verwachte kosten weerspiegelen, is de hoogte van het premietarief beter te onderbouwen en te begrijpen. Doordat premiedifferentiatie blijft bestaan houden werkgevers de mogelijkheid om de eigen premielast direct te beïnvloeden. Verder blijven de fondsen en de bijbehorende fondsvermogens bestaan. Bij de premiestelling kan de stand van het vermogen worden meegenomen, zodat er structureel geen fondsvermogens meer worden opgebouwd. Dit vergroot de uitlegbaarheid van het stelsel.

3.1.2 Aanpassingsrichting: premies werknemersverzekeringen afschaffen

Bij deze richting worden de premies van de werknemersverzekeringen afgeschaft en worden de uitgaven voortaan uit de algemene middelen gefinancierd. Hiermee verdwijnt de verzekeringsgedachte achter de werknemersverzekeringen. De directe relatie tussen de inkomsten en de uitgaven, die er nu in theorie nog is via een premie, verdwijnt. Men betaalt belastingen, die komen allemaal samen bij het Rijk, en daar worden verschillende uitgaven mee gedaan. Het is dan duidelijk dat de uitgaven aan de sociale zekerheid geen (directe) relatie meer hebben met de hoogte van de heffingen. Dit vergroot de uitlegbaarheid. Zonder premie-inkomsten hoeven er ook geen aparte fondsen meer in stand te worden gehouden. Verwarring over de betekenis van het fonds en het fondsvermogen wordt hiermee voorkomen.

Het afschaffen van de werknemersverzekeringspremies zal het karakter van het socialezekerheidsstelsel veranderen. Omdat de regelingen worden betaald uit algemene middelen, wordt de relatie doorbroken tussen de groep die betaalt en de groep die er aanspraak op maakt. Dit is sterker als door de gekozen dekking naast werknemers ook andere groepen zoals inactieven, (werkende) AOW-gerechtigden en zelfstandigen aan de regelingen meebetalen. Zie hiervoor paragraaf 3.1.3. Ook geldt dat de huidige premiefinanciering prikkels en verzekeringselementen kent die bij belastingfinanciering niet of niet eenvoudig na te bootsen zijn. Hierdoor kunnen (individuele) werkgevers minder worden geprikkeld richting gewenst gedrag.

Daarnaast geldt dat volledige belastingfinanciering kan leiden tot een grotere mate van internationale mismatches.[12] Bij deze richting moet verder worden gekeken of het wenselijk en passend is om de Whk-premie ook af te schaffen, aangezien dat effect heeft op de huidige premiedifferentiatie en eigenrisicodragerschap ten aanzien van de Ziektewet en de WIA.

3.1.3 Financiering budgettaire opgave

Beide systeemaanpassingen gaan gepaard met het wegvallen van (een deel van de) premie-inkomsten. Het dekken hiervan is inherent en ingrijpend onderdeel van deze hervorming, en verdient dan ook zorgvuldige afweging. Zowel bij lastendekkende premies als bij het afschaffen van de premies gaat het om aanzienlijke bedragen die op een andere manier moeten worden opgehaald, met merkbare gevolgen voor burgers en bedrijven. In 2030 gaat het om circa € 10 miljard bij lastendekkende premies en circa € 50 miljard bij het afschaffen van de premies.[13]

Een belangrijke keuze is vervolgens hoe deze daling van de overheidsinkomsten wordt gedekt. Die keuze hangt samen met de gewenste groep die meebetaalt. De werkgroep heeft aansluitend bij de begrotingsregels – scheiding van inkomsten en uitgaven – gekeken naar opties voor dekking binnen het inkomstenkader. Onderstaande illustreert hierbij mogelijke richtingen voor de dekkingsopgave die zien op het introduceren van een nieuwe belasting of een verhoging van bestaande belastingen.

De huidige premies worden betaald door werkgevers, maar slaan economisch neer op arbeid. Als het gewenst is zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige situatie, dan ligt het voor de hand de weggevallen premie-inkomsten op te vangen via een nieuwe belasting (‘loonsombelasting’) die wordt betaald door werkgevers over de loonsom van werknemers. Omdat het ook werkgevers zijn die deze nieuwe loonsombelasting gaan betalen en de lasten uiteindelijk neerslaan bij arbeid, blijven de inkomens- en herverdelingseffecten beperkt.

Daarbij is een belangrijke keuze of andere groepen, zoals zelfstandigen, AOW-gerechtigden en inactieven (of een selectie van deze groepen), bij gaan dragen aan de loonsombelasting. Dit kan door te bezien of een bredere grondslag voor de loonsombelasting mogelijk is. Deze keuze hangt samen met de gekozen aanpassingsrichting. Bij lastendekkende premies dekt de loonsombelasting alleen de overdekking, het deel van de premie-inkomsten dat economisch gezien geen financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen. Verbreding zorgt er dan voor dat werknemers en zelfstandigen meer

[12]Dit geldt voor personen die niet verzekerd, maar wel belastingplichtig zijn in Nederland, waardoor toch financieel wordt bijgedragen aan de sociale zekerheid. Dit geldt ook voor personen die wel verzekerd, maar niet (volledig) belastingplichtig zijn in Nederland, waardoor niet of beperkt wordt bijgedragen aan de sociale zekerheid.
[13] Prijspeil 2026.

gelijk worden behandeld voor dit deel van de heffing, wat het evenwicht tussen arbeidsvormen verbetert. Bij het afschaffen van de premies dekt de loonsombelasting ook het deel wat economisch gezien een financieringsfunctie heeft voor de werknemersverzekeringen. Verbreding kan het evenwicht dan juist de andere kant op verstoren, doordat die groepen dan gaan meebetalen aan de werknemersverzekeringen zonder daar recht op te hebben. Door meer groepen bij te laten dragen zullen er grote herverdelings- en inkomenseffecten optreden.

Een andere optie is om bestaande belastingen te gebruiken voor dekking. Bestaande belastingen die net als premies bij werkgevers worden geheven en op arbeid drukken, bestaan echter niet. Bij dekking via bestaande belastingen hangt de keuze dus af van het gekozen uitgangspunt. Is het doel om de dekking te vinden waar de premie nu wordt geheven (werkgevers) of is het doel om dekking te vinden waar de lasten nu economisch neerslaan (arbeid)? Afhankelijk van de politieke keuze die hierin wordt gemaakt, kan naar verschillende belastingsoorten worden gekeken om dekking te vinden. Deze gaan altijd met grotere herverdelingseffecten gepaard dan dekking via een loonsombelasting.

Bij beide dekkingsopties kan om grote fluctuaties in de te betalen premies en belastingen te voorkomen geleidelijk overgegaan worden op de nieuwe financieringswijze. Het ligt in de rede om de lengte van de periode af te stemmen op de omvang van de herverdelingseffecten.

Als de premies voor de werknemersverzekeringen lastendekkend zijn of zijn afgeschaft, kan de premie niet meer worden gebruikt als instrument binnen het inkomstenkader. Dit beperkt de mogelijkheden die het kabinet heeft om mee- en tegenvallers die leiden tot premiewijzigingen elders te compenseren, bijvoorbeeld in de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw (iab-Zvw). Dit was de afgelopen jaren de hoofdreden voor de verhoging van de Aof-premie, en daarmee ook een belangrijke oorzaak van de huidige overdekking. Een nieuwe loonsombelasting kan deze compenserende rol overnemen. De loonsombelasting wordt net als de huidige premie geheven over de loonsom van de werkgever, een vergelijkbare grondslag als de iab-Zvw. De lastendruk blijft zo stabiel. Bij compensatie via bestaande belastingen met een grondslag die afwijkt van de huidige premiegrondslagen wordt het lastiger om beleidsmatige ontwikkelingen of veranderingen in de zorgpremies te compenseren op zo'n manier dat de lastendruk zo stabiel mogelijk blijft.

3.1.4 Omgaan met huidige fondsvermogens

In 2030 hebben de fondsen van de werknemersverzekeringen naar verwachting een gecumuleerd vermogen van ongeveer € 120 miljard. Voor de uitlegbaarheid en transparantie is het wenselijk de opbouw van dit vermogen te beperken en de huidige fondsvermogens af te bouwen. Dit kan via het geleidelijk afbouwen van het vermogen of door het overhevelen van het vermogen naar het Rijk.

In de richting met lastendekkende premies blijven de fondsen en de bijbehorende fondsvermogens bestaan. Er kan worden gekozen om via de premiestelling de huidige fondsvermogens geleidelijk af te bouwen. Dit kan bijvoorbeeld door de premies een (flink) aantal jaar lager dan lastendekkend vast te stellen. Dit gaat gepaard met een tijdelijk grotere dekkingsopgave, en dus grotere bijbehorende herverdelings- en inkomenseffecten. Een alternatief is om de huidige fondsvermogens over te hevelen naar het Rijk, waarna in feite met een schone lei kan worden begonnen met lastendekkende premies. Het overhevelen van fondsvermogens vergt uiteraard een wetswijziging, en is alleen mogelijk als daar brede steun voor is bij het parlement en sociale partners.

Bij het afschaffen van de premies werknemersverzekeringen hoeven geen aparte fondsen meer in stand te worden gehouden. Het fondsvermogen kan worden afgebouwd door eerst de premies te laten vervallen en de vervangende belasting(en) te laten stijgen, voordat de uitgaven uit de fondsen vervallen. De inkomsten van de fondsen verdwijnen dan, terwijl de uitgaven aan de werknemersverzekeringen nog een paar jaar ten laste van de fondsen worden gebracht.

3.2 Aanpassingen binnen de huidige systematiek

Bij de eerdere twee aanpassingsrichtingen wordt overgestapt op een nieuwe systematiek. Het is ook mogelijk om binnen de huidige systematiek aanpassingen door te voeren die de transparantie en uitlegbaarheid verbeteren. Hierbij wordt vastgehouden aan het bestaande stelsel, maar worden een aantal minder fundamentele maatregelen genomen. Op hoofdlijnen zijn er binnen het huidige stelsel drie aanpassingen mogelijk: 1) een opslag op de premie die ten gunste komt van het Rijk in plaats van het fonds, 2) afspreken dat de premies niet langer beleidsmatig of ter compensatie binnen het inkomstenkader worden ingezet, waarbij wordt afgesproken welk alternatief instrument deze compenserende functie dan overneemt en 3) een (geleidelijke) verlaging van de premies om de overdekking af te bouwen, waarvoor eveneens dekking moet worden gevonden.

Deze aanpassingen zijn beperkter van aard en kunnen gezamenlijk of afzonderlijk worden ingevoerd. Ze beperken elk op een eigen manier de verdere vermogensopbouw bij de fondsen. Dit kan de transparantie vergroten, omdat het begrotingselement in de vaststelling van de premie minder groot wordt. Bij een opslag op de premie stroomt de opbrengst niet langer naar het fonds en blijft een instrument binnen het inkomstenkader bestaan. Daarentegen verandert een opslag niks aan de economische nadelen van de huidige premie, aangezien de grondslag gelijk blijft. De afspraak om de premies niet langer beleidsmatig in te zetten doet niets aan de bestaande overdekking, maar voorkomt wel dat deze verder toeneemt. Een verlaging van de premies vermindert de bestaande overdekking wel en kan daardoor, afhankelijk van de vormgeving van de dekking, bijdragen aan een betere verhouding tussen arbeidsvormen. Zonder afspraken over de toekomstige premiestelling kan de overdekking daarna echter terugkeren. In

alle gevallen blijft de vraag bestaan wat er met de dekking, de resterende overdekking en de fondsvermogens moet gebeuren.

4. Conclusie en vervolgstappen

Uit deze en de vorige Kamerbrief wordt duidelijk dat de huidige fondsensystematiek werknemersverzekeringen binnen de begrotingsregels en het wettelijk kader mogelijk is. Tegelijk staat de transparantie en uitlegbaarheid van de systematiek onder druk.

Het bestaan van fondsvermogens kan de indruk wekken dat er middelen beschikbaar zijn om lasten te verlagen of uitgaven te verhogen, terwijl dat niet het geval is. Bovendien draagt de systematiek niet altijd bij aan een evenwichtige verdeling van lasten naar verschillende groepen of arbeidsvormen. Deze brief presenteert verschillende aanpassingsrichtingen, die de systematiek op korte en lange termijn transparanter en beter uitlegbaar kunnen maken. Elke aanpassing kent ook weer voor- en nadelen en vraagt ingrijpende keuzes over dekking.

Aanpassingen aan de fondsensystematiek hebben niet alleen gevolgen voor de fondsen zelf, maar hebben mogelijk ook doorwerking op het karakter van het socialezekerheidsstelsel, op de doelmatigheid en verdeling van de belasting- en premieheffing en op de werking van de begrotingsregels en het inkomstenkader. Ze gaan dus niet van de ene op de andere dag.

Daarom is een gezamenlijk gesprek nodig over de toekomst van de fondsensystematiek. Dit gesprek ga ik de komende tijd voeren, samen met uw Kamer en de sociale partners. Ik neem de toekomst van de fondsensystematiek mee in de gesprekken rondom een sociaal akkoord. De aanpassingsrichtingen in deze brief zijn een eerste richting, en niet in steen gebeiteld. Mijn inzet is dat we tot een gezamenlijk en breed gedragen beeld komen over de toekomstige financiering van de werknemersverzekeringen.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J.A. Vijlbrief