

Vergaderjaar 2010–2011

32 696

Opheffing van het Spaarfonds AOW

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het Spaarfonds AOW is ingesteld met ingang van 1998 (Wijziging van de Wet financiering volksverzekeringen houdende regels omtrent de maximering van het premiepercentage en de mogelijkheid van verstrekking van rijksbijdragen voor de algemene ouderdomsverzekering, alsmede omtrent de vorming van een Spaarfonds AOW, wet van 29 april 1998, Staatsblad 1998, 262, Kamerstukken 25 699, met terugwerkende kracht in werking getreden met ingang van 1 december 1997).

Het kabinet heeft besloten om in lijn met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte van 1 april 2010 het Spaarfonds AOW op te heffen, ten behoeve van grotere transparantie en helderheid van de overheidsfinanciën (Kamerstukken 32 123, nr. 52, Risico's en zekerheden, Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte, pagina 70–71). Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

In de tweede helft van de jaren negentig leidde het vraagstuk van de financierbaarheid van de oudedagsvoorziening tot onzekerheid bij mensen over de toekomst van de AOW. Het kabinet vond een volwaardig AOW-basispensioen wenselijk en mogelijk. In de nota «Werken aan zekerheid» (Kamerstukken II, 1996/97, 25 010, nr. 1–2) is beargumenteerd dat de oplopende kosten van de vergrijzing kunnen worden opgevangen door terugdringing van het financieringstekort en de staatsschuld. De noodzaak hiervan is zichtbaar gemaakt door introductie van een Spaarfonds AOW. Met het spaarfonds kwam de verantwoordelijkheid van het Rijk tot uitdrukking om te zorgen dat de werkenden van nu straks ook een AOW-uitkering kunnen ontvangen. Een belangrijke functie van het fonds was zekerheid bieden over de toekomstige financiering van de AOW-uitgaven.

Inmiddels wordt de discussie over de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën intensief gevoerd. Vanaf het jaar 2000 berekent bijvoorbeeld het CPB de lange termijn houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën (Vergrijzing verdeeld; Toekomst van de Nederlandse

Overheidsfinanciën, CPB, juni 2010, nr. 86). Bovendien zijn er voorstellen gedaan om de AOW ook voor de toekomst zeker te stellen. Deze benadering geeft nieuwe handvatten voor het beleid gericht op zekerheden voor de AOW in de toekomst en maakt het mogelijk het spaarfonds AOW op te heffen.

2. Geschiedenis van het Spaarfonds AOW

Met het Spaarfonds AOW werd de noodzaak van het terugdringen van het financieringstekort en de staatsschuld inzichtelijk gemaakt met als doel om de piek in de AOW-uitgaven op te kunnen vangen en daarvoor een zo stevig mogelijke financiële basis te creëren. Gedurende een groot aantal jaren zouden stortingen worden gedaan in het Spaarfonds AOW. De eerste storting werd gedaan in 1997. Er werd een structureel niveau van de basisstorting vastgesteld, en er werd voorzien in een groeipad. Bij instelling van het spaarfonds tekenende zich een reductie af van de overheidsschuld die zou leiden tot een daling van de rentelasten. Dit betekent dat ruimte vrij zou komen op de begroting en een deel van deze ruimte zou worden benut voor de financiering van de stortingen in het Spaarfonds AOW. Het vermogen dat aldus werd opgebouwd in het Spaarfonds AOW zou, samen met de rijksbijdragen, die kunnen worden gefinancierd uit de rentevrijval, toereikend zijn om vanaf 2020 de piek in de AOW-uitgaven op te vangen. De uitnamen uit het Spaarfonds AOW zouden niet eerder dan het jaar 2020 beginnen.

Op deze wijze werd met het Spaarfonds de financiering van de piek in de AOW-uitgaven zeker gesteld. Duidelijk was geworden dat de financierbaarheid van de ouderdagsvoorziening onder druk kon komen te staan als gevolg van de vergrijzing. De financiering van de AOW-uitgaven zou bestaan uit drie bestanddelen, te weten premie-inkomsten, rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds en vanaf 2020 uitnamen uit het Spaarfonds AOW ten gunste van het Ouderdomsfonds.

Het AOW spaarfonds werd ingevoerd in 1998 en werkte terug tot 1 december 1997. In deze jaren stonden twee begrippen voor het overheidstekort centraal namelijk het EMU-tekort en het zogenaamde beleidsrelevante financieringstekort. Stortingen van het rijk aan fondsen in 1997 en 1998 belastten het beleidsrelevante tekort. De stortingen aan het spaarfonds waren in deze definitie relevant voor het tekort en de stortingen gingen – gegeven een tekortdoelstelling van het Rijk – ten koste van de ruimte voor andere uitgaven. In die zin droegen stortingen in het AOW spaarfonds bij aan versnelde schuldaflossing. Het kabinet heeft er voor gekozen vanaf het jaar 1999 slechts één tekortdefinitie te hanteren namelijk het EMU-saldo conform het verdrag van Maastricht in 1992. Bijdragen van het rijk aan de sociale fondsen, waaronder het spaarfonds, belastten dit tekort niet omdat deze bijdragen als een niet relevante onderlinge betaling tussen rijk en sociale fondsen werden gezien.

Naast instelling van het Spaarfonds AOW werd besloten tot maximering van de premieheffing AOW met aanvulling van de resterende financieringsbehoefte uit algemene middelen. Daarmee zou een geleidelijk toenemende partiële financiering van de AOW uit algemene middelen ontstaan. Deze geleidelijke financieringsverschuiving van de fondsen naar de rijksbegroting verbreedde het draagvlak.

Jaarlijks zijn bedragen toegevoegd aan het Spaarfonds AOW. Dit geschiedde elk jaar bij afzonderlijke begrotingswet voor het Spaarfonds AOW. Er is met deze toevoegingen weliswaar geen daadwerkelijk vermogen buiten de schatkist opgebouwd, maar dat was en is wel de enige mogelijkheid om de noodzaak van schuldreductie en reservering

voor de vergrijzing invulling te geven zonder het EMU-saldo te belasten. Opbouw van vermogen buiten de schatkist zou in de spaarperiode het EMU-saldo belasten.

Om onnodige administratieve rompslomp te voorkomen is er indertijd voor gekozen om het AOW spaarfonds vorm te geven als zichtbaar gemaakte aflossing van de staatsschuld ten behoeve van de toekomstige betaalbaarheid van de AOW. Het AOW-spaarfonds bevat dus geen vermogenstitels, maar is een registratie van een op specifieke titel afgeloste schuld. Ook efficiëntie was een argument. Het was vanuit de optiek van efficiënt en geïntegreerd middelenbeheer niet opportuun om voor de vergrijzing daadwerkelijk vermogen buiten de schatkist op de kapitaalmarkt op te bouwen en tegelijk op diezelfde kapitaalmarkt te lenen gelet op de negatieve begrotingsaldo's in die jaren.

Bij de begrotingswet (Kamerstuk 32 500 E, vaststelling van de begrotingsstaat van het Spaarfonds AOW voor het jaar 2011) is aanvankelijk een bedrag toegevoegd aan het spaarfonds voor het jaar 2011. Dit bestaat uit het saldo van het jaar 2010 en toevoeging vanuit de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en rente-ontvangsten. Bij nota van wijziging (Kamerstukken 32 500 E, nr. 3) is de toevoeging ongedaan gemaakt. Per saldo is geen bedrag naar het Spaarfonds AOW meegenomen in 2011, vooruitlopende op opheffing van het Spaarfonds.

3. Maatregelen voor houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de AOW

Een robuuste AOW vereist robuuste overheidsfinanciën. Het kabinet neemt dan ook maatregelen om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in brede zin te verbeteren. In het regeerakkoord is een breed pakket van maatregelen aangekondigd, waarmee de komende jaren een forse stap zal worden gezet richting het houdbaar maken van de overheidsfinanciën. Verhoging van de AOW-leeftijd en de aanpassing van het zogenaamde Witteveenkader (fiscale behandeling aanvullende pensioenen) zullen onderdeel van dit pakket van maatregelen uitmaken.

4. Budgettaire en Financiële gevolgen wetsvoorstel

De budgettaire effecten van opheffing van het Spaarfonds AOW zijn nihil. Het Spaarfonds AOW houdt een rekening-courant aan bij het Ministerie van Financiën en is daarmee onderdeel van het Rijk. Onderstaande tabel laat zien dat de betalingen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Financiën gelijk zijn aan de ontvangsten van het Spaarfonds AOW, waarmee de budgettaire effecten voor het Rijk als geheel nihil zijn.

Budgettaire effecten Spaarfonds		2009
Min SZW	- bijdrage SZW	- € 3,199,151
Min FIN	- rentebijdrage	- € 1,594,498
Spaarfonds AOW	+ bijdrage SZW + rentebijdrage	€ 3,199,151 € 1,594,498
Totaal Rijk (EMU relevant)	0	€ 0

4.1 EMU-saldo effecten

Dit wetsvoorstel heeft geen effect op het EMU-saldo. Zoals bovenstaande tabel laat zien zijn de budgettaire effecten binnen het Rijk als geheel nul. Het EMU-saldo is zo gedefinieerd dat onderlinge betalingen binnen het Rijk geen invloed hebben op het saldo.

4.2 Koopkrachteffecten

Dit wetsvoorstel heeft geen koopkrachteffecten.

4.3 Administratieve lasten

a. Administratieve lasten burgers en werkgevers

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers en evenmin gevolgen voor de administratieve lasten voor werkgevers.

b. Administratieve lasten Rijk

Dit wetsvoorstel heeft een klein verlichtend effect op de administratieve lasten van de Rijksoverheid. Met dit wetsvoorstel vervalt de administratie en het beheer van het Spaarfonds AOW. Daarmee vervalt ook de noodzaak om jaarlijks een begrotingswet te maken en in de Tweede Kamer te behandelen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

In verband met de opheffing van het Spaarfonds AOW kunnen de volgende bepalingen of onderdelen hiervan van de Wet financiering sociale verzekeringen vervallen.

Artikel 1: Definitie bepaling Spaarfonds AOW in onderdeel h: vervalt.

Artikel 84: Prognose benodigde middelen tot dekking van de lasten van de AOW: het zinsdeel over de ontvangsten en uitgaven van het Spaarfonds AOW vervalt.

Artikel 86: Het Spaarfonds en bestemming van het gerealiseerde batig saldo: vervalt;

Artikel 87: Toevoeging jaarlijkse rijksbijdrage aan het Spaarfonds AOW: vervalt;

Artikel 88: Betaling AOW uit spaarfonds AOW vanaf het jaar 2020: vervalt.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp