

Vergaderjaar 1997–1998

25 699

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

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 op de Raad van State)

Nederland kent een hoog niveau van de oudedagsvoorziening. De regering is er veel aan gelegen dit hoge niveau te behouden en tijdig knelpunten weg te nemen die tot een aantasting van dit niveau zouden kunnen leiden. Inmiddels is duidelijk dat de financierbaarheid van de oudedagsvoorziening onder druk kan komen te staan als gevolg van de vergrijzing. De rapporten en adviezen over hoe om te gaan met deze vergrijzingsproblematiek volgen elkaar snel op. Het vraagstuk van de financierbaarheid van de oudedagsvoorziening leidt tot onzekerheid bij mensen over de toekomst van de AOW en was voor de regering mede aanleiding om zich te bezinnen op de toekomst van de oudedagsvoorziening, zoals ook reeds was toegezegd in het kader van het regeerakkoord. In de nota *Werken aan zekerheid* (Kamerstukken II, 1996/97, 25 010, nrs. 1–2, pag. 27 e.v.) heeft het kabinet helder zijn doelstelling met betrekking tot de oudedagsvoorziening geformuleerd. Het baseerde zich hierbij onder andere op de analyse in de Miljoenennota 1996 ten aanzien van de financiering van de kosten van de vergrijzing (MN 1996, blz 20). De AOW dient als basispensioen te worden gewaarborgd. In een moderne samenleving moeten burgers een waardige oude dag tegemoet kunnen zien. Een volwaardig basispensioen is dan noodzakelijk, omdat ook in de toekomst rekening moet worden gehouden met een groep 65-plussers, die geen of een beperkt aanvullend pensioen hebben.

Teneinde deze doelstelling te realiseren is een aanpassing van de financieringsstructuur van de AOW gewenst. Voorgesteld wordt deze aanpassing met betrekking tot de oudedagsvoorziening in de Wet financiering volksverzekeringen te verankeren. In de eerste plaats wordt in het onderhavige wetsvoorstel een bovengrens gesteld aan het premiepercentage AOW van 16,5% van het premieplichtige inkomen en wordt de resterende financieringsbehoefte van het Ouderdomsfonds aangevuld met rijksbijdragen. Op deze wijze wordt het draagvlak voor de financiering van de AOW-uitgaven verbreed en kan worden voorkomen dat het premiepercentage AOW, en daarmee het tarief eerste schijf, als gevolg van de toenemende vergrijzing fors oploopt. Dit heeft een gunstig effect

op de arbeidskosten van mensen beneden 65 jaar en daarmee op de arbeidsparticipatie in de toekomst.

In de tweede plaats wordt een Spaarfonds AOW geïntroduceerd. Door de komende decennia middelen te reserveren en te storten in het Spaarfonds AOW kan het Spaarfonds een bijdrage leveren aan de financiering van de piek van de AOW-uitgaven na 2020 en worden op deze wijze de AOW-uitgaven beter gespreid in de tijd.

De toelichting op dit wetsvoorstel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt nader ingegaan op de analyse met betrekking tot de financiering van de AOW.

De mogelijke oplossingsrichtingen voor de financiering van de AOW op de langere termijn en de discussie daarover met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Financiën van 11 november 1996 komen aan de orde in paragraaf 3. Vervolgens wordt in paragraaf 4 ingegaan op het SER-advies van 20 juni jl. over de nota *Werken aan Zekerheid* en het interim-advies van de SER met betrekking tot de premimaximering van 17 januari jl.

Voorts is de Studiegroep Begrotingsruimte in zijn advies ingegaan op de merites van een Spaarfonds AOW. De regeringsvoornemens met betrekking tot de financiering van de AOW worden in paragraaf 5 beschreven. Daarbij zal het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte aan de orde komen.

2. Analyse

In de nota *Werken aan Zekerheid* zijn de wetenschappelijke en maatschappelijke inzichten omtrent de financiering van de oudedagsvoorziening geconfronteerd met de analyses van het kabinet (bijlage 2). Op basis van die analyses¹ concludeert het kabinet dat het mogelijk moet zijn de AOW ook op lange termijn aan de contractlonen te koppelen conform de Wet Koppeling met Afwijkingmogelijkheden (WKA).

De belangrijkste conclusies zijn voorts de volgende:

– Volgens de bevolkingsprognose 1996 van het CBS zal in de komende veertig jaar het aantal AOW-gerechtigden naar verwachting verdubbelen van twee miljoen tot meer dan vier miljoen. Het aandeel 65-plussers in verhouding tot de totale bevolking neemt toe van 13 procent in 1995 tot 24 procent in 2035. Verdubbeling van het aantal AOW-ers leidt daarentegen niet tot een verdubbeling van het niveau van de AOW-uitgaven als percentage van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Doordat het AOW-pensioen via de WKA is gekoppeld aan de contractlonen blijft het iets achter bij de ontwikkeling van de feitelijk verdiende lonen in verband met de factor «incidenteel». Daarnaast is een toename van de arbeidsparticipatie mogelijk, hetgeen leidt tot een relatief sterkere groei van het draagvlak. De AOW-uitgaven als percentage van het BBP zullen dan ook minder sterk stijgen dan het aantal AOW-gerechtigden.

Uitgangspunt van de berekeningen vormden de scenario's van het CPB, zoals deze zijn beschreven in het werkdocument Omgevingsscenario's lange termijn verkenning 1995–2020. Uitgaande van een scenario met een relatief sterke economische groei en een sterke stijging van de arbeidsparticipatie (European Coordination) zullen de AOW-uitgaven toenemen van 5,3 procent van het BBP in 1995 tot minimaal 7,5 procent in 2037. In geval van een scenario met een relatief lage economische groei en een geringe stijging van de arbeidsparticipatie (Divided Europe) zullen de AOW-uitgaven oplopen tot circa 9 procent van het BBP in 2037.

Uit de berekeningen blijkt dat de ontwikkeling van de AOW-uitgaven als percentage van het BBP gevoelig is voor de veronderstelde mate van vergrijzing, de arbeidsparticipatie en de loonontwikkeling (zie ook Macro-Economische Verkenningen (MEV) 1997, pag 113).

¹ Na het verschijnen van de nota zijn zowel een nieuwe bevolkingsprognose van het CBS als nieuwe macro-economische scenario's van het CPB beschikbaar gekomen. Deze nieuwe inzichten waren aanleiding voor nieuwe berekeningen, waarvan de resultaten in geringe mate afwijken van de in de nota *Werken aan Zekerheid* gepresenteerde berekeningen.

Uit de berekeningen blijkt dat de stijging van het niveau van de AOW-uitgaven kan worden gedragen als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. In de eerste plaats dient de arbeidsdeelname de komende decennia toe te nemen, vooral ook door meer oudere werknemers in het arbeidsproces te houden. Daarnaast is van groot belang dat het beroep op de socialezekerheidsregelingen naar verhouding verder afneemt om zo het draagvlak voor de financiering van de oudedagsvoorziening te vergroten. Als derde randvoorwaarde kan worden genoemd een zodanige vermindering van het financieringstekort en de staatsschuld dat de rentelasten als percentage van het BBP kunnen dalen. Een deel van deze vrijvallende rentelasten zou kunnen worden benut voor de financiering van de vergrijzing.

– Een tweede ontwikkeling die van invloed is op de financierbaarheid van de AOW betreft het achterblijven van de groei van de heffingsgrondslag bij de groei van de uitgaven. Maatregelen in het verleden, zoals de Oort-operatie, hebben de grondslag voor de AOW-premieheffing versmald. Tevens worden sinds de Oort-operatie onder meer de schijflengten jaarlijks gekoppeld aan de inflatie. Als de lonen gedurende lange tijd harder stijgen dan de prijzen, dan valt een steeds groter deel van de loonstijging buiten de eerste belastingschijf. De ontwikkeling van de loongerelateerde premie-uitgaven en die van de deels prijsgerelateerde premie-inkomsten gaan dan steeds verder uit elkaar lopen, waardoor zonder premiemaximering het premiepercentage zou stijgen. Uit becijferingen blijkt dat zonder premiemaximering het AOW-premiepercentage in 2035 ruim 26 procent zal bedragen.

3. Mogelijke oplossingsrichtingen

In de nota *Werken aan Zekerheid* bespreekt het kabinet een aantal mogelijke oplossingsrichtingen om de financiering van de oudedagsvoorziening veilig te stellen.

a. Premiemaximering

Uit de analyse blijkt dat verbreding van het draagvlak voor de financiering van de AOW dringend gewenst is. Voorts dient de stijging van de AOW-premie tot staan te worden gebracht. De AOW-uitgavenstijging is in procenten van het BBP uitgedrukt geen onoverkomelijk probleem, mits aan de genoemde randvoorwaarden kan worden voldaan. Door de AOW-premie aan een maximum te binden wordt voor een belangrijk deel aan de problematiek van de draagvlakversmalling tegemoet gekomen en wordt de stijging van de AOW-premie tot staan gebracht. Voor zover de AOW-premie niet voldoende is om in de financieringsbehoefte van het Ouderdomsfonds te voorzien, zal het Rijk in de resterende financieringsbehoefte voorzien.

b. Andere indexatie eerste schijf

Een andere indexatiesystematiek van de eerste schijf kan een bijdrage leveren aan de draagvlakverbreding voor de financiering van de AOW. Daarbij geldt als uitgangspunt dat aan de uit het regeerakkoord voortvloeiende inkomenspolitieke randvoorwaarden moet worden voldaan.

Het kabinet geeft in de nota *Werken aan Zekerheid* aan te kiezen voor het aan een maximum binden van het AOW-premiepercentage en voorts de mogelijkheid te willen overwegen de indexeringssystematiek van de eerste schijf aan te passen, mits kan worden voldaan aan de uit het regeerakkoord voortvloeiende inkomenspolitieke randvoorwaarden. Verderop in deze memorie wordt op beide nog teruggekomen.

c. Verhoging AOW-leeftijd

Een verhoging van de AOW-leeftijd zou een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van het toekomstige niveau van de AOW-uitgaven.

Hiervoor kiest het kabinet echter niet. Dit instrument zou op dit moment ook niet effectief zijn, aangezien de arbeidsparticipatie van de groep 55 tot en met 64-jarigen gering is. Het beleid dient dan ook meer gericht te zijn op bevordering van de arbeidsdeelname van deze groep.

d. Premieheffing over inkomen in de tweede en derde schijf

In de nota *Werken aan Zekerheid* wordt door het kabinet ook de mogelijkheid besproken om premie over inkomen in de tweede of zelfs derde schijf te heffen. Een dergelijk uitbreiding leidt tot een verbreding van het financieringsdraagvlak voor de AOW.

De optie van AOW-premieheffing over het inkomen in de tweede en derde schijf heeft niet de voorkeur van het kabinet. Hoewel solidariteit bij de financiering van de AOW als volksverzekering een grote rol speelt past het om ook bij de volksverzekeringen in de premieheffing het equivalentiebeginsel, dat wil zeggen het verband tussen de hoogte van de verschuldigde premie en de hoogte van het uitkeringsrecht, niet geheel uit het oog te verliezen.

e. Een schommelfonds

Tot slot wordt in de nota *Werken aan Zekerheid* ook de vorming van een schommelfonds besproken. Een schommelfonds is een fonds gevoed door extra premieheffingen, waarmee extra uitgaven in de toekomst kunnen worden opgevangen. Hierdoor ontstaat geen breder draagvlak voor de premieheffing. Wel kunnen de AOW-uitgaven in de tijd worden gespreid.

In de nota *Werken aan Zekerheid* is ingegaan op de voors en tegens van een schommelfonds. In het overleg met de vaste commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Financiën over pensioenen d.d. 11 november 1996 is Hoofdstuk 3 van de nota, getiteld «de toekomst van de oudedagsvoorziening» uitvoerig besproken (Kamerstukken II, 1996/97, 24 328, nr. 4). Daarbij is gebleken dat een meerderheid van de Kamer positief staat tegenover de vorming van een spaarfonds voor de AOW. Het idee daarbij was om het fonds niet te vullen uit extra heffingen, waarvan in de analyse met betrekking tot een schommel-fonds was uitgegaan, maar onder andere uit meevallers uit hoofde van economische groei en de daling van de rentelasten als gevolg van de terugdringing van de overheidsschuld. Dit wetsvoorstel haakt onder meer in op de bij die gelegenheid naar voren gebrachte ideeën.

4. Het SER-advies inzake de financiering van de AOW

Het kabinet heeft de nota *Werken aan Zekerheid* op 18 september 1996 voor advies aangeboden aan de SER. In de adviesaanvraag aan de SER heeft het kabinet gevraagd om over het in de nota aangekondigde beleidsvoornemen om een bovengrens te stellen aan de hoogte van de AOW-premie, versneld advies uit te brengen. Dit interim-advies (Interim-advies inzake de financiering van de AOW op de korte termijn, nr. 97/02) is op 17 januari aan het kabinet aangeboden. Het advies over de nota *Werken aan Zekerheid* is op 20 juni 1997 aan het kabinet aangeboden. In deze memorie van toelichting wordt dit laatste SER-advies besproken voor zover dit advies betrekking heeft op de financiering van de AOW.

De SER geeft in hoofdstuk 6 van het advies een uitvoerige analyse van de oudedags-voorziening op de lange termijn, mede in het licht van de doelstelling en functie van de AOW en het sociaal-economisch beleid in relatie tot de houdbaarheid van de AOW. Met name wijst de raad op het belang van de economische groei, de toename van de arbeidsparticipatie en de beheerste ontwikkeling van de overheidsuitgaven die leidt tot een reductie van het financieringstekort en de staatsschuld. Naarmate de randvoorwaarden niet optimaal kunnen worden gerealiseerd is er in de zienswijze van de raad behoefte aan aanvullend beleid om ook in de verdere toekomst de handhaving van de AOW als volwaardig basispensioen te kunnen waarborgen.

Deze analyse komt in hoofdlijnen overeen met de analyse van het kabinet. De SER concludeert naar aanleiding van de analyse dat de centrale vraag over de toekomstige AOW-uitgaven die in het advies voorligt, is hoe deze in structurele zin zullen moeten worden gefinancierd en wie in welke mate deze lasten zullen dragen.

De SER bespreekt in zijn advies de volgende financieringsvarianten voor de AOW die beleidsrelevant kunnen worden geacht voor het opvangen van de toenemende AOW-uitgaven:

- verlenging naar boven van de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting;
- verlenging naar beneden van de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting via het afschaffen van de heffingsvrije som in combinatie met het verlenen van een belastingkorting;
- invoering van AOW-premieheffing over de tweede en eventueel de derde schijf van de loon- en inkomstenbelasting;
- invoering van AOW-premieheffing voor 65-plussers;
- uitbreiding van de financiering uit de algemene middelen (met inbegrip van volledige financiering daaruit als variant);
- gedeeltelijke financiering op basis van fondsvorming door invoering van een AOW-spaarrekening;
- gedeeltelijke financiering op basis van fondsvorming door invoering van een AOW-schommelfonds (gefinancierd uit extra premieheffing, met inbegrip van volledige financiering op basis van kapitaaldekking als variant).

De SER wijst uit de hierboven genoemde varianten de varianten *uitbreiding van de AOW-premieheffing tot de tweede en eventueel derde schijf* en *invoering van een schommelfonds* af omdat deze in mindere mate voldoen aan de door de raad geformuleerde randvoorwaarden. Beide varianten hebben een negatief effect op de werkgelegenheid en de arbeidsparticipatie.

Wat betreft de variant *afschaffen van de heffingsvrije som in combinatie met het verlenen van een belastingkorting* stelt de raad vast dat deze financieringsvariant weliswaar leidt tot een substantiële verbreding van de premiegrondslag van de AOW maar eveneens zeer vérgaande implicaties heeft voor de structuur van de loon- en inkomstenbelasting en voor de verdeling van de belastingdruk. Daarom vergt een finale beleidsmatige beoordeling van deze variant een bredere afweging. De raad komt hierop terug in het kader van de advisering over het fiscale stelsel in de 21e eeuw.

Wat betreft de invoering van een spaarrekening komt de raad eveneens niet nu tot een finale beleidsmatige beoordeling. De raad wijst erop dat er verschillende wegen zijn om te komen tot een evenwichtige spreiding van de lasten als gevolg van de vergrijzing in de tijd, zoals langs verdergaande terugdringing van het financieringstekort leidend tot een reductie van de staatsschuldquote. De raad is van oordeel dat de gedachte van het in de

tijd spreiden van de AOW-uitgaven moet worden beoordeeld in het kader van een bredere afweging waarbij alle relevante aspecten (inclusief lasten en baten) van de vergrijzing worden betrokken. Bij de finale afweging is de vormgeving van een eventuele AOW-spaarrekening in de ogen van de raad een cruciale factor.

Ten aanzien van de overige financieringsvarianten wijst de raad in zijn advies erop dat geen enkele variant in alle opzichten aan de door de raad geformuleerde uitgangspunten en randvoorwaarden tegemoet komt. Op basis daarvan concludeert de raad dat een uitdrukkelijke keuze voor slechts één van de varianten thans niet voor de hand ligt. Deze conclusie geldt wat de raad betreft in het bijzonder voor de financieringsvarianten die uit zichzelf niet kunnen worden gecombineerd met andere varianten, met name volledige financiering van de AOW uit de algemene middelen en volledige financiering van de AOW op basis van kapitaaldekking. Onder meer vanwege hun verstrekkende karakter acht de raad deze varianten thans niet opportuun.

De SER komt in zijn advies met de volgende set van aanbevelingen gericht op een structurele verbreding van de financieringsbasis van de AOW. Met deze aanbeveling kan wat betreft de raad adequaat worden gereageerd op zowel de negatieve gevolgen van de uitholling van de grondslag voor de AOW-premieheffing in de voorbije jaren als op de in de toekomst te verwachte «vergrijzingshobbel».

In de eerste plaats beveelt de raad aan dat de indexeringssystematiek van de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting op korte termijn structureel zal worden gewijzigd.

In de tweede plaats pleit de raad in ieder geval voor een structurele maximering van het AOW-premiepercentage op 16,5%.

In de derde plaats stelt de raad een mix van aanvullende structurele maatregelen voor. Het gaat met name om de volgende beleidsmaatregelen:

- een verlenging van de (bovenkant van de) eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting, waardoor een deel van de AOW-uitgavenstijging neerslaat bij de huidige AOW-premieplichtigen;
- uitbreiding van de AOW-financiering uit de algemene middelen (in aanvulling op de huidige rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds), waardoor de arbeidskosten worden ontzien, maar ook zodanig dat naast actieven ook AOW-gerechtigden een evenredige bijdrage leveren aan de financiering van de toename van de AOW-uitgaven.

Een verlenging van de eerste schijf leidt ertoe dat een groter deel van het inkomen premieplichtig wordt. Als gevolg hiervan nemen de premie-inkomsten toe en wordt, althans in de zienswijze van de Raad, de solidariteit naar inkomen vergroot. De uitbreiding van de financiering uit algemene middelen voorziet, aldus de raad, in een structurele financiering van een deel van de toekomstige groei van de AOW-uitgaven, zonder dat dit leidt tot een stijging van de arbeidskosten en een toename van de wig. Op deze wijze wordt de toekomstige groei van de AOW-uitgaven door de gehele samenleving gedragen en wordt het groeigenererend vermogen van de economie zo weinig mogelijk aangetast.

Beide door de raad voorgestelde maatregelen worden niet verder door de raad uitgewerkt. De raad wijst er op dat de concrete invulling mede moet worden gezien in het breder verband van de toekomst van het fiscale stelsel in de 21e eeuw, alsmede op de compenserende maatregelen teneinde een budgettair- en inkomensneutrale invoering te bewerkstelligen.

De regering onderkent de relevantie van een afweging in een breder verband. Niettemin zijn er redenen om uitstel van de besluitvorming als minder wenselijk te beoordelen. Ten eerste omdat het wenselijk is op korte termijn zekerheid te bieden over de veiligstelling van de financiering van de AOW en ten tweede omdat het vanuit de systematiek van een spaarfonds wenselijk is om op zo kort mogelijke termijn stortingen te verrichten.

5. Uitwerking van de beleidsvoornemens van het kabinet

De regering is van mening dat de oplossing voor de financiering van de AOW meervoudig is. De lasten dienen beter gespreid te worden door een verbreding van het draagvlak en door het beter verdelen van de lasten in de tijd. Ook de bevordering van de economische groei en de arbeidsparticipatie zijn in dit kader van belang.

Op basis van het overleg met de Tweede Kamer van 11 november 1996 en de adviezen van de SER wat betreft de financiering van de AOW meent de regering dat er brede steun is om met een mix van instrumenten de financiering van de AOW in de toekomst veilig te stellen. Concreet stelt zij voor premiemaximering AOW met aanvulling van de resterende financieringsbehoefte uit de algemene middelen en de oprichting van een Spaarfonds AOW. De mogelijkheid van een andere indexatiesystematiek van de eerste schijf, mits inkomens-politiek in te passen, zal worden bezien in samenhang met de verkenning «Belastingen in de 21e eeuw».

Onderstaand worden de twee eerdergenoemde instrumenten verder uitgewerkt en toegelicht.

5.1. Invulling van de maximering AOW-premie

Het onderhavige wetsvoorstel strekt er toe door middel van een wijziging van de Wet financiering volksverzekeringen (Wfv) een bovengrens aan te brengen in de hoogte van de premie voor de AOW. De maximumpremie wordt daarbij vastgesteld op 16,5%. Dit is het niveau van de AOW-premie voor 1997 vermeerderd met het effect van de wetgeving rondom de nieuwe arbeidsongeschiktheidsregelingen per 1 januari 1998. Aldus ontstaat een geleidelijk toenemende, partiële financiering van de AOW uit de algemene middelen. Deze geleidelijke financieringsverschuiving van de fondsen naar de rijksbegroting verbreedt het financieel draagvlak.

5.1.1. Verzekeringskarakter AOW

De AOW is een volksverzekering, met haar eigen kenmerken en karakter. De vraag zou kunnen opkomen of door deze gedeeltelijke financiering uit de algemene middelen dit volksverzekeringskarakter wordt aangetast. Ook de SER besteedt daar in zijn interim-advies aandacht aan. Kenmerkend voor de volksverzekeringen zijn, zoals de raad in eerdere adviezen heeft aangegeven, het verzekeringskarakter en het solidariteitselement.

Het verzekeringskarakter komt tot uitdrukking in het risicokarakter van de verzekering en in het bestaan van een aparte bekostigingsstroom, het fonds, ten gunste waarvan premies al dan niet aangevuld met bijdragen van het Rijk worden afgedragen. Het solidariteitsbeginsel komt tot uitdrukking in het verplichtend karakter en wordt nog versterkt door het bij verzekeringen horend equivalentiebeginsel meer op de achtergrond te plaatsen.

De gedeeltelijke financiering vanuit de algemene middelen tast het karakter van de AOW als volksverzekering niet aan. Overigens wordt door dit wetsvoorstel geen enkele wijziging gebracht in de rechten die aan de AOW ontleend kunnen worden.

5.1.2. Uitwerking van het voorstel

In het nieuwe artikel 10a van de Wfv is de gewijzigde financierings-systematiek van de AOW neergelegd. Vastgelegd is dat de premie voor de AOW ten hoogste 16,5% bedraagt. Indien het Ouderdomsfonds een grotere financieringsbehoefte heeft dan waarin door middel van premies kan worden voorzien, kan door middel van een rijksbijdrage deze resterende financieringsbehoefte worden aangevuld. De premie voor de AOW wordt vastgesteld door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het betreft hier in materiële zin overigens geen nieuwe bevoegdheid van de Minister. Ook in de huidige situatie is de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bevoegd goedkeuring te onthouden aan het door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) vastgestelde premiepercentage en daarvoor in de plaats een nieuw percentage vast te stellen. Van deze bevoegdheid is in het verleden veelvuldig gebruik gemaakt. Immers de premievaststelling door de SVB geschiedt in de maand juni zonder dat rekening wordt gehouden met nieuw beleid. Na de derde dinsdag in september is pas duidelijk wat het nieuwe beleid voor het volgende jaar inhoudt en welke invloed daarvan uitgaat op de financiering van de AOW. Ook zijn dan actuelere economische prognoses beschikbaar. Met inachtneming van die gegevens stelt de Minister vervolgens de definitieve AOW-premie vast.

In de nieuwe situatie is de hoogte van het premiepercentage gebonden aan een maximum en bij het lager vaststellen dan het maximum gelden veelal beleidsmatige overwegingen. Er is dus geen goede reden meer om de premie-AOW door de SVB te laten vaststellen. Dit neemt niet weg dat de SVB wel zorg dient te blijven dragen voor een goede informatievoorziening richting de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op basis waarvan de Minister de premie kan vaststellen. In de werkzaamheden van de SVB verandert dan ook niets, louter het formele bestuursbesluit van de premievaststelling komt te vervallen.

Wat betreft het voorzien in de – als gevolg van de te geringe premie-inkomsten – eventueel resterende financieringsbehoefte van het Ouderdomsfonds zal het huidige beleid worden gevolgd. Dit houdt in dat gestreefd wordt naar een evenwichtige situatie bij de fondsen en dat de rijksbijdrage daarop zal worden afgestemd. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal, zoals nu ook gebruikelijk is, jaarlijks bezien in welk tempo en met welke bedragen aan de financieringsbehoefte van het Ouderdomsfonds tegemoet dient te worden gekomen.

Als gevolg van de maximering van het AOW-premiepercentage zal de omvang van de rijksbijdrage in de praktijk jaarlijks worden vastgesteld. De desbetreffende bepaling in de wet laat overigens open dat, voor zover de premie-inkomsten toereikend zijn, geen rijksbijdrage hoeft te worden vastgesteld; het artikel 10b, lid 1 betreft namelijk een zogenaamde «kan»-bepaling.

5.1.3. Financiële gevolgen van premiemaximering AOW

Door het stellen van een bovengrens aan de AOW-premie en aanvullende financiering door middel van een rijksbijdrage zal een geleidelijk toenemend deel van de AOW-uitgaven gefinancierd worden uit de algemene middelen. De AOW-premie wordt gemaximeerd op 16,5%. De desbetreffende rijksbijdrage AOW is berekend op 0,35 miljard in 1997; daarnaast is voorzien in een additionele rijksbijdrage van 2,1 mld. In 1998 zal de rijksbijdrage 3,15 miljard bedragen. Hierbij is rekening gehouden met extra éénmalige rijksbijdragen in 1997 in het kader van het lasten en koopkrachtbeeld 1998. Met deze extra rijksbijdragen in 1997 zijn de vermogenstekorten ultimo 1997 weggenomen, zodat geen tijdelijke vermogensinhaal via de hoogte van de rijksbijdrage in 1998 is vereist. Het

CPB heeft berekend dat de verwachte volume-ontwikkelingen tot 2000 leiden tot een verhoging van de rijksbijdrage met circa 0,5 mld per jaar.

De regering zal ieder jaar bij de begrotingsvoorbereiding bezien waaruit de eventuele rijksbijdrage gefinancierd dient te worden. De financiering van de rijksbijdrage 1998 voor de AOW is verwerkt in het belastingtarief eerste schijf hetgeen in het belastingplan wordt vastgesteld.

De besluitvorming omtrent de financiering van de rijksbijdrage in de toekomst dient te worden bezien in het licht van het streven naar evenwichtige inkomensverhoudingen, rekening houdend met draagkrachtverschillen.

5.2. Spaarfonds AOW

5.2.1. Inleiding

Zoals aangegeven heeft de regering zich op verzoek van de Tweede Kamer gebogen over de mogelijkheden om nu reeds gelden te reserveren voor de toenemende lasten van de AOW zonder dat dit schadelijke effecten met zich brengt voor de arbeidsparticipatie.

In de nota *Werken aan zekerheid* is aangegeven dat de daling van de rentelastquote dienstig kan zijn aan de langetermijnfinanciering van de AOW-uitgaven. De analyse in de Miljoenen-nota 1996 ligt hieraan ten grondslag. Daarin is uiteengezet dat een daling van de staatsschuld, naast een noodzakelijke voorwaarde voor deelname aan de EMU, vooral ook nodig is om de druk van de rentebetalingen op de begroting te verminderen. Lagere rentebetalingen leiden immers rechtstreeks tot een grotere budgettaire ruimte. Deze ruimte kan dan worden benut om de opwaartse budgettaire druk die de vergrijzing met zich brengt op te vangen (MN 1996, blz 20).

5.2.2. Het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte

De Studiegroep Begrotingsruimte heeft in juni een advies uitgebracht over het budgettair beleid in de komende kabinetsperiode¹. Hierin worden uitvoerig ingegaan op de merites van een Spaarfonds AOW. Voorts worden rekenvoorbeelden voor de voeding geschetst. Ook in dit advies spelen de reductie van de staatsschuld en de daarmee samenhangende daling van de rentelasten een belangrijke rol bij de financiering van de AOW op langere termijn.

De Studiegroep onderscheidt drie elkaar aanvullende en versterkende beleidsrichtingen:

1. Heroverweging bestaande sociale zekerheidsarrangementen;
2. Vergroting arbeidsparticipatie voor draagvlakverbreding;
3. Daling schuldquote om vrijvallende rentelasten in te zetten voor opvang vergrijzingskosten.

Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte moet worden voorkomen dat vrijvallende rentelasten worden ingezet voor lopende uitgaven. Aanbevolen wordt een deel van de vrijvallende rentelasten in te zetten voor het opvangen van de vergrijzingskosten. Door in de aanloop van de vergrijzing de overheidsschuld terug te brengen, kan de aldus gecreëerde financiële ruimte in de piekjaren worden aangesproken. Daarnaast kan een deel van de rentebesparingen worden aangewend voor versterking van economische structuur. Het draagvlak voor toekomstige vergrijzingslasten wordt zo vergroot.

Op beleidsrichting 3 wordt in het advies dieper ingegaan. De rentebesparingen als gevolg van schuldreductie kunnen (deels) worden

¹ Studiegroep Begrotingsruimte, *Op weg naar begrotingsevenwicht*, Kamerstukken II, 1996/97, 25 400, nr. 1.

bestemd voor toekomstige AOW-uitgaven. Het fonds kan ook worden gevoed met groeimeevallers.

Ten aanzien van de omvang van het fonds geeft de Studiegroep een aantal overwegingen die een rol kunnen spelen. Het Spaarfonds moet een substantieel deel van de piek in de toekomstige AOW-uitgaven, over een voldoende lange periode dekken; daarvoor, en voor evenwichtige spreiding van de stortingen over de tijd is het noodzakelijk dat reeds vroegtijdig substantiële stortingen worden gedaan, waarbij overigens geldt dat de stortingen in het fonds inpasbaar moeten zijn in het budgettaire beleid.

Tot slot wordt gewezen op de mogelijkheid om een deel van de rentebesparingen aan te wenden voor versterking van de economische structuur om aldus het economische draagvlak voor het opvangen van vergrijzingslasten te verbreden.

5.2.3. De functie en voeding van het Spaarfonds AOW

Mede op basis van de analyses in de Miljoenennota 1996 en het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte, alsmede naar aanleiding van de discussie met de vaste commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Financiën heeft de regering besloten tot invoering van een Spaarfonds AOW.

Zoals eerder is aangegeven nemen de AOW-uitgaven op langere termijn toe tot minimaal 7,5% van het BBP. Deze piek doet zich echter pas voor over een groot aantal jaren. Bij een voortzetting van de huidige gunstige economische ontwikkeling zullen de AOW-uitgaven pas na het jaar 2010 substantieel uitkomen boven het huidige niveau om vervolgens verder toe te nemen tot de piek wordt bereikt na 2035.

Indien geen aanvullende bron van financiering voor de AOW-uitgaven wordt gevonden betekent bovenstaande echter dat in de jaren na 2010 de financiering door middel van rijksbijdragen, en derhalve het beslag op de rijksbegroting, steeds groter wordt. In de piekjaren, dat wil zeggen de periode na 2020, neemt dit beslag aanzienlijk meer ruimte in. Dit houdt dus een risico in voor de langere termijn.

De jaren voordat de piek wordt bereikt kunnen echter worden benut om te anticiperen op de financiering van de piek in de AOW-uitgaven. De zich aftekenende reductie van de overheidsschuld leidt immers tot een daling van de rentelasten. Dit betekent dat ruimte vrijkomt op de begroting. Een deel van deze ruimte zal worden benut voor de financiering van de stortingen in het Spaarfonds AOW. Dit houdt tevens in dat in de algemene afweging van volgende kabinetten een deel van deze ruimte voor andere doeleinden, zoals investeringen in versterking van de economische structuur of de zorgsector, zou kunnen worden aangewend.

Het toenemend beslag van de financiering van de AOW-uitgaven gaat met andere woorden pas echt een rol spelen in de jaren na 2010. Gegeven de premimaximering betekent dit dat een toenemend deel van de AOW-uitgaven door middel van rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds zal moeten worden gefinancierd. De financiering van deze rijksbijdragen kan in principe uit drie bronnen geschieden, te weten belastingverhoging, lagere rentelasten uit hoofde van een voldoende laag tekortniveau dan wel lagere overheidsuitgaven en uitnamen uit het Spaarfonds AOW. De regering is van mening dat financiering door middel van belastingverhoging natuurlijk zo veel mogelijk vermeden dient te worden. Dit onderstreept de noodzaak tot een verdere tekortreductie en daarmee een verdere daling van de staatsschuld. Naarmate deze schuldreductie meer wordt gerealiseerd kan de rentevrijval toenemen. Deze vrijvallende rentelasten kunnen dan onder meer worden aangewend voor de financiering van de rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds.

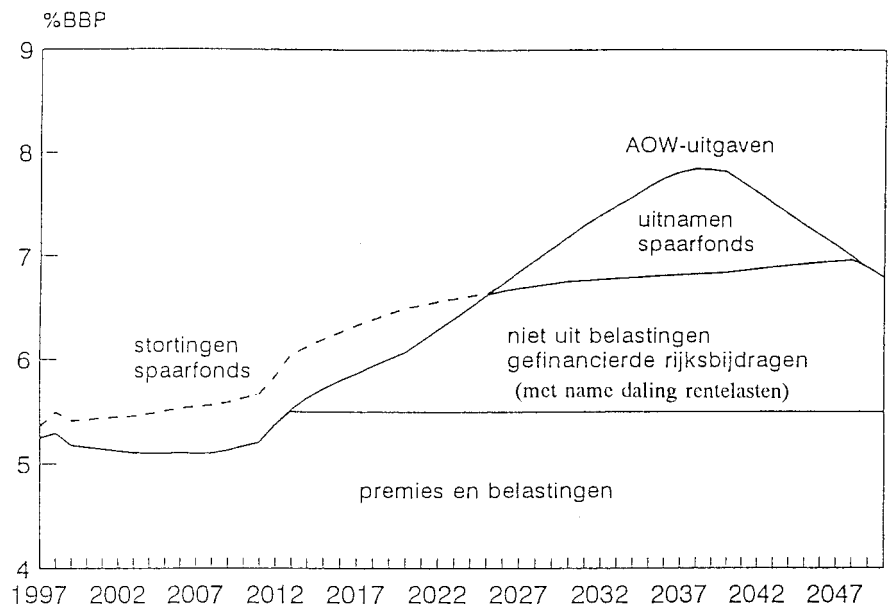
De beoogde tekortreductie (in de technische becijferingen is uitgegaan van een tekortreductie tot 1% BBP in 2002) leidt op kortere termijn tot een

grotere daling van de rentevrijval dan noodzakelijk is voor de financiering van de rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds. De ruimte die hierdoor ontstaat kan worden benut voor de financiering van de stortingen aan het Spaarfonds AOW. Het vermogen dat aldus wordt opgebouwd in het Spaarfonds AOW kan in een later stadium worden benut voor de financiering van de piek in de AOW-uitgaven. Naarmate meer wordt gestort in het Spaarfonds wordt het beslag op de begroting voor de financiering van de rijksbijdragen derhalve geringer en ontstaat op termijn meer ruimte om de vrijvallende rentelasten voor andere doeleinden aan te wenden.

Het doel van het Spaarfonds AOW is dan ook om de piek in de AOW-uitgaven op te kunnen vangen. Gelet op de wenselijkheid van een zo stevig mogelijke financiële basis vervult daarom het Spaarfonds AOW een wezenlijke rol.

Gedurende een groot aantal jaren worden stortingen verricht in het Spaarfonds AOW. Voor 1997 bedraagt deze storting 750 mln. De regering heeft besloten om vanaf 1998 het niveau van de basisstorting op minimaal 1,5 mld structureel vast te stellen. Indien vervolgens vanaf 1999 een groeipad wordt aangehouden van 250 mln per jaar is gewaarborgd, dat vanaf het jaar 2010 de voeding van het Spaarfonds AOW een niveau van minimaal 4,5 mld bereikt. Bij voortzetting hiervan wordt in 2020 een niveau van minimaal 7 mld bereikt. Het vermogen dat aldus wordt opgebouwd in het Spaarfonds AOW is, tezamen met de rijksbijdragen, die kunnen worden gefinancierd uit de rentevrijval, toereikend om de piek in de AOW-uitgaven op te vangen. De uitnames uit het Spaarfonds AOW kunnen niet eerder dan het jaar 2020 beginnen. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat met het Spaarfonds daadwerkelijk de financiering van de piek in de AOW-uitgaven wordt verzekerd.

De financiering van de AOW-uitgaven bestaat dan uit drie bestanddelen, te weten premie-inkomsten, rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds en uitnames uit het Spaarfonds AOW ten gunste van het Ouderdomsfonds. Dit is geïllustreerd in onderstaande grafiek. In de bijlage zijn ter illustratie twee alternatieve scenario's gepresenteerd met betrekking tot de financiering van de AOW-uitgaven.



De technische veronderstellingen die aan deze grafiek ten grondslag liggen sluiten aan bij het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.

Gemeten in arbeidsjaren stijgt de netto arbeidsparticipatie van circa 54% thans tot bijna 67% op het hoogtepunt van de vergrijzing. Als gevolg van de demografische ontwikkeling neemt de groei van de beroepsbevolking, en daarmee van de werkgelegenheid geleidelijk af. Bij een veronderstelde gelijkblijvende groei van de arbeidsproductiviteit daalt daarom ook de volume-groei van het BBP van 2,8% in de jaren tot 2010 tot 1,4% in 2031–2040. Gemiddeld genomen is een jaarlijkse groei van 2% verondersteld. Daarnaast is uitgegaan van een rente van 5,5%.

Conform het advies van de Studiegroep is aangenomen dat het EMU-tekort in 2002 is teruggebracht tot 1% van het BBP. In afwijking van de berekeningen in het rapport van de Studiegroep is na 2002 geen verdere tekortreductie verondersteld anders dan de tekortreductie die voortvloeit uit de stortingen in het Spaarfonds AOW. Het EMU-tekort daalt hierdoor tot gemiddeld circa 0,5% in 2010–2020.

Indien het EMU-tekort zou worden gereduceerd tot 0% in 2006 en voor de jaren na 2006 zou worden aangenomen dat alleen de stortingen in en uitnamen uit het Spaarfonds AOW zorgen voor fluctuaties in het EMU-tekort, dan resulteert in 2010–2020 een EMU-overschot van gemiddeld circa 0,25% BBP. De bijgevolg aanzienlijk grotere rentevrijval maakt het dan mogelijk om een groter deel van deze rentevrijval aan te wenden voor andere doeleinden dan de AOW.

In de basisvariant kan, gegeven de behoedzame veronderstellingen ten aanzien van de economische groei, worden voldaan aan de doelstelling zoals hierboven omschreven (zekerstelling van de financiering van de piek in de AOW-uitgaven door instelling van een Spaarfonds AOW). Concreet betekent dit dat, uitgaande van de genoemde veronderstellingen, in de piekjaren ca. 12% van de AOW-uitgaven kan worden gefinancierd uit het Spaarfonds AOW. Andere doelstellingen van beleid, waaronder de gestadige toename van de werkgelegenheid, behoeven hierdoor niet in het gedrang te komen.

De basisgarantie met betrekking tot de voeding van het Spaarfonds AOW laat uiteraard onverlet dat tussentijds besloten kan worden om het niveau van de storting hoger vast te stellen dan voortvloeit uit het geleidelijke groeipad van de minimumstorting, bijvoorbeeld voor zover een hogere economische groei hiervoor de ruimte biedt. Hierdoor kan een groter vermogen in het Spaarfonds worden opgebouwd dan via de geformuleerde minimumstortingen. Aldus kan in een later stadium een groter deel van de AOW-uitgaven uit het Spaarfonds worden gefinancierd. De rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds zal in die jaren lager uit kunnen komen, waardoor als gevolg van de dalende rentelasten ruimte beschikbaar komt op de rijksbegroting die kan worden aangewend voor andere doeleinden dan de AOW.

Mocht op grond van (voorlopige) realisatiecijfers over 1997 blijken dat er in 1998 sprake is van een nadere belastingmeevaller, dan zal het structurele deel ervan worden aangewend voor een duurzame verhoging van de voeding van het Spaarfonds AOW. Met het oog hierop zal de regering ten tijde van de vaststelling van de Voorlopige Rekening 1997 de eventuele toevoeging van middelen 1998 aan het Spaarfonds AOW preciseren.

Op deze wijze wordt in de ogen van het kabinet reeds nu de financierbaarheid van de AOW-uitgaven op de langere termijn zeker gesteld. De daling van de rentelasten biedt de ruimte om voor de komende decennia een substantieel Spaarfonds op te bouwen om de AOW-uitgaven te financieren op het moment dat de vrijvallende rentelasten niet meer toereikend zouden zijn. Daarnaast bestaat, zoals hierboven is aangegeven,

de mogelijkheid om, gegeven de beschikbare ruimte en de ontwikkeling van de economische groei, steeds de afweging te maken om meer in het fonds te storten. Dit maakt het mogelijk om een deel van de vrijvallende rentelasten die anders noodzakelijk zou zijn voor de financiering van de AOW-uitgaven voor andere doeleinden aan te wenden. Een en ander maakt het mogelijk ook in de jaren dat de AOW-uitgaven hun piek bereiken deze uitgaven te financieren zonder dat dit leidt tot een te hoge druk op de begroting in die jaren.

5.2.4. De positionering van het Spaarfonds AOW

De regering kiest er voor om het Spaarfonds vorm te geven als een apart begrotingsfonds. De stortingen in het fonds worden jaarlijks vastgesteld door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met de Minister van Financiën. Een belangrijke functie van het fonds is dat zekerheid wordt geboden met betrekking tot de toekomstige financiering van de AOW-uitgaven. De vormgeving van een apart begrotingsfonds garandeert deze zekerheid. Naast de jaarlijkse stortingen zal jaarlijks een rente worden vergoed door het rijk over het aanwezige saldo van het fonds. Als uitgangspunt voor de hoogte van de rentevergoeding zal de rente voor de wachtgeldfondsen in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer worden gehanteerd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1. Wijziging Wet financiering volksverzekeringen

Onderdeel A

In artikel 1 van de WFV wordt het begrip «Spaarfonds AOW» genoemd. Omdat een apart begrotingsfonds ter financiering van lasten van de ouderdomsverzekering in de WFV wordt geïntroduceerd, is in artikel 1 het Spaarfonds AOW in de begripsbepalingen opgenomen.

Onderdeel B

De wijziging van artikel 5 WFV is een technische. Aangezien met betrekking tot de ouderdomsverzekering een financiering mede door middel van een rijksbijdrage aan de orde kan zijn op grond van de artikelen 10a en 32 van die wet, dienen deze bijdragen te worden toegevoegd in artikel 5.

Onderdeel C

De wijziging van de tweede zin van artikel 10, eerste lid, WFV houdt verband met de splitsing van het premievaststellingsartikel 11 in twee aparte artikelen 10a (ouderdomsverzekering) en 11 (overige volksverzekeringen).

Onderdeel D

In het nieuwe artikel 10a, eerste lid, WFV wordt vastgelegd dat de premie voor de algemene ouderdomsverzekering ten hoogste 16,5 procent bedraagt. Het gaat hierbij om 16,5 procent van de belastbare som voor de premieheffing. De belastbare som voor de premieheffing is omschreven in artikel 10, derde tot en met vijfde lid.

In het tweede lid wordt bepaald dat het de taak van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is om de premie voor de ouderdomsverzekering vast te stellen. De vaststelling van de premiehoogte is wettelijk gezien vrij, zij het dat de premie, zoals vermeld, maximaal 16,5 procent van de belastbare som voor de premieheffing bedraagt.

Artikel 10b geeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de mogelijkheid rijksbijdragen te verstrekken ten gunste van het Ouderdomsfonds. De wettelijke regeling verplicht niet tot een rijksbijdrage in een of meer omstandigheden, noch bepaalt zij dat de rijksbijdrage van een bepaalde (minimale) omvang dient te zijn. Het is aan de Minister om te bepalen of een rijksbijdrage en zo ja, welke rijksbijdrage wordt verstrekt. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is nader ingegaan op de mogelijkheid tot verstrekking van een rijksbijdrage en de verwachtingen die bestaan met betrekking tot de omstandigheden waaronder sprake zal zijn van verstrekking van een rijksbijdrage.

Onderdeel E

In verband met het feit dat de premievaststellingstaak voor de ouderdomsverzekering op grond van het nieuwe artikel 10a bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komt te rusten en de Sociale Verzekeringsbank in dezen geen taak meer heeft, kan in artikel 11, eerste lid, WFV de premievaststelling voor de ouderdomsverzekering komen te vervallen.

Onderdeel F

Aangezien de lasten van de ouderdomsverzekering niet langer zonder meer worden gefinancierd uit uitsluitend premie, is in artikel 29, eerste lid, de rijksbijdrage als inkomstenbron voor het Ouderdomsfonds toegevoegd.

Onderdeel G

In de artikelen 31, 32 en 33 van de WFV worden regels gesteld omtrent het Spaarfonds AOW.

Artikel 31 bepaalt de instelling van het Spaarfonds AOW. Voorts worden in dit artikel de status, de bronnen van ontvangsten, de bestemming van de uitgaven en het beheer van het Spaarfonds AOW geregeld.

Het Spaarfonds AOW is een begrotingsfonds in de zin van de Comptabiliteitswet. De bepalingen van de Comptabiliteitswet zijn als gevolg daarvan ook van toepassing op het Spaarfonds AOW, behoudens waar in deze wet wordt afgeweken van bepalingen van de Comptabiliteitswet.

Het Spaarfonds AOW wordt gevoed uit bijdragen ten laste van de rijksbegroting (hoofdstuk XV: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en renten op het totaalsaldo van het fonds. Omtrent de voeding van het Spaarfonds AOW via bijdragen ten laste van de rijksbegroting en de vaststelling van rente, stelt artikel 32 nader regels.

De gelden van het Spaarfonds AOW zijn uitsluitend bestemd ter bekostiging van lasten uit hoofde van de algemene ouderdomsverzekering. Artikel 33 stelt verder regels over de mogelijkheid van onttrekking van gelden aan het Spaarfonds AOW.

Ter zake van het Spaarfonds AOW is er geen sprake van verplichtingen ten laste van het fonds in juridische zin ten aanzien van derden. In afwijking van de artikelen 4, tweede lid, en 65, tweede lid, onderdeel a, van de Comptabiliteitswet betreffen de begroting en de financiële verantwoording van het Spaarfonds AOW dan ook alleen de raming respectievelijk de rekening van de ontvangsten en de uitgaven. In het zesde lid van artikel 31 is dit bepaald door aan te geven dat de begroting en de financiële verantwoording van het Spaarfonds AOW uitsluitend op kasbasis plaatsvinden.

Ten slotte wordt in het zevende lid van artikel 31 bepaald dat het gerealiseerde batig saldo van het Spaarfonds AOW van de voorafgaande jaren ten gunste van de begroting van het Spaarfonds AOW van een volgend jaar wordt gebracht.

In artikel 32 wordt de bestemming geregeld van bijdragen voor het Spaarfonds AOW. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bepaalt in overeenstemming met de Minister van Financiën jaarlijks de omvang daarvan (tweede lid). Los van de vraag hoe hoog de bijdrage ten gunste van het Spaarfonds AOW in een jaar is, is er, zodra er bijdragen hebben plaatsgevonden, jaarlijks sprake van rentedragendheid van de middelen die in het Spaarfonds AOW zitten. Het derde lid van artikel 32 geeft aan dat het saldo rentedragend is en wordt aangehouden in 's Rijks schatkist. Door de Minister van Financiën wordt jaarlijks de hoogte van de rentevergoeding vastgesteld (vierde lid). Op de systematiek van renteberekening ten behoeve van het Spaarfonds AOW is in het algemeen deel van deze memorie van toelichting ingegaan. Het vijfde lid bepaalt dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met de Minister van Financiën, kan regelen dat bij een nader door hen te bepalen omvang van de middelen in het Spaarfonds AOW geen stortingen meer plaatsvinden in het Spaarfonds AOW. Het doel van het Spaarfonds AOW is om de piek in de AOW-uitgaven in de periode na het jaar 2020 te financieren. Deze doelstelling houdt in dat de stortingen in het Spaarfonds dienen door te gaan tot de middelen toereikend zijn. Vanaf het jaar daaropvolgend vinden geen bijdragen ten laste van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ten behoeve van het Spaarfonds AOW meer plaats. Een en ander laat overigens de rentedragendheid van het alsdan aanwezige saldo onverlet.

Vanaf het jaar 2020 kunnen onttrekkingen aan het Spaarfonds AOW plaatsvinden ter financiering van de lasten van de algemene ouderdomsverzekering. In artikel 33 is de bevoegdheid geregeld voor de Minister, in overeenstemming met de Minister van Financiën, om daartoe te besluiten. Op de verhouding tussen mogelijke onttrekkingen vanaf dat jaar en de uitgavenontwikkeling ter zake van de algemene ouderdomsverzekering is in het algemeen deel van deze toelichting ingegaan. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bepaalt in overeenstemming met de Minister van Financiën, of alsdan onttrekkingen aan het Spaarfonds worden gedaan ter financiering van AOW-lasten.

Artikel II. Inwerkingtreding

Voorzien wordt in een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van deze wet. Dit is van belang om op de kortst mogelijke termijn een wettelijk kader te hebben, waarbinnen de adequate bekostiging van de ouderdagsvoorziening op langere termijn gestalte kan krijgen. Deze wet treedt, wat de instelling van het Spaarfonds AOW betreft, zonedig met terugwerkende kracht in 1997 in werking, als gevolg waarvan bijdragen met betrekking tot dat begrotingsjaar nog in het fonds kunnen worden gestort.

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

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

De Minister van Financiën,
G. Zalm

BIJLAGE

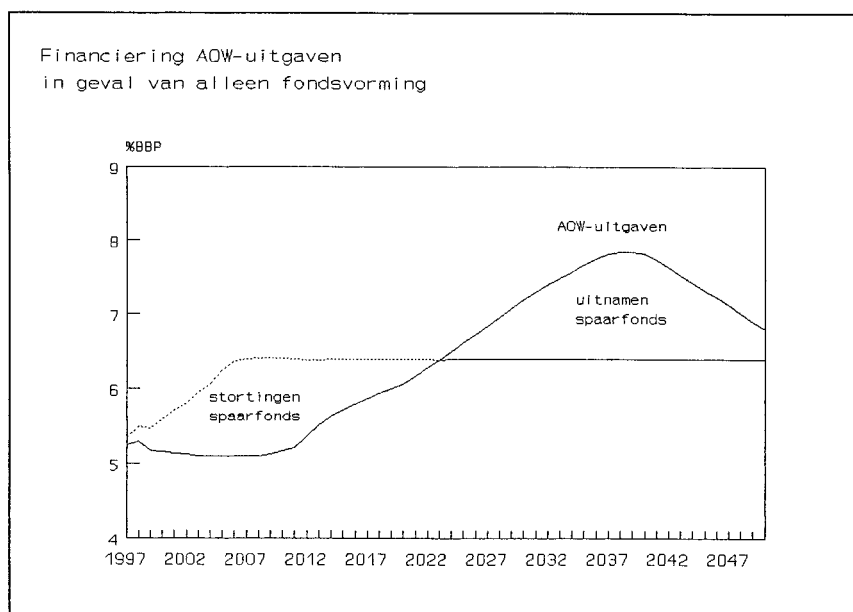
In de Memorie van Toelichting zijn drie bronnen onderscheiden ter financiering van de rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds die voortvloeit uit de maximering van de AOW-premiepercentage, te weten belastingverhoging, vrijvallende rentelasten en uitnamen uit het Spaarfonds AOW.

In deze bijlage wordt bezien in hoeverre met één van de twee laatst genoemde financieringsbronnen kan worden volstaan om de eerst genoemde financieringsbron zoveel mogelijk uit te sluiten. Indien de financiering wordt beperkt tot uitnamen uit het spaarfonds, zou alleen de piek in de stijging van de AOW-uitgaven gefinancierd kunnen worden. Wordt de financiering daarentegen beperkt tot alleen de inzet van de vrijvallende rentelasten, dan kan de AOW-uitgavenstijging weliswaar op kortere termijn worden opgevangen, maar lukt het niet om de plek te financieren. De conclusie zal zijn dat om de financiering van de AOW zeker te stellen en de noodzaak van belastingverhoging zoveel als mogelijk uit te sluiten de inzet van beide financieringsbronnen geboden is.

Het spaarfonds als financieringsbron

In het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte is bij wijze van rekenvoorbeeld aangegeven dat de AOW-uitgaven die uitgaan boven een niveau van 6,4% BBP gefinancierd kunnen worden uit een spaarfonds. De voor dit fonds benodigde stortingen lopen op van 0,2% BBP in 1998 tot 0,7% BBP in 2002 en bereiken een maximum van 1,3% BBP in 2006–2009. Het EMU-tekort wordt daarbij teruggebracht tot 0% BBP in 2006.

Grafiek B1 brengt dit rekenvoorbeeld in beeld.

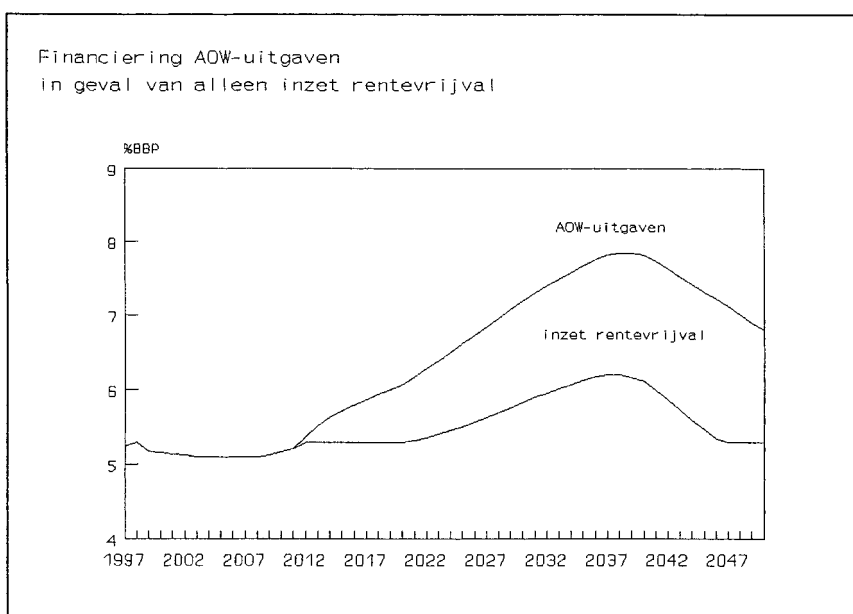


Indien voor de financiering van de AOW-uitgaven alleen zekerheid zou worden gezocht in fondsvorming, dan kan de stijging van de AOW-uitgaven die na 2023 optreedt volledig uit het fonds worden gefinancierd. De in deze variant niet zekergestelde AOW-uitgaven beginnen rond 2010 te stijgen om in 2023 een maximum te bereiken van duurzaam circa 1,25% BBP.

Vrijvallende rentelasten als financieringsbron

Grafiek B2 geeft aan in hoeverre de stijging van de AOW-uitgaven kan worden opgevangen met alleen een rechtstreekse inzet van vrijvallende rentelasten. In aansluiting bij de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het rekenvoorbeeld van de Studiegroep is ook hier aangenomen dat het EMU-tekort geleidelijk wordt teruggebracht tot 0% in 2006.

Voorts moet worden bedacht dat de rentevrijval die in enig jaar niet nodig blijkt voor de opvang van de AOW-uitgavenstijging, een andere aanwending krijgt en daardoor voor de financiering van de AOW verloren gaat. Omdat de AOW-uitgaven pas na 2010 substantieel zullen gaan uitstijgen boven het huidige niveau, zal de rentevrijval die in de tussentijd optreedt derhalve niet beschikbaar zijn voor de financiering van de AOW. Als gevolg van de terugdringen van het EMU-tekort, de relatief lage rente en de herfinanciering van de uitstaande overheidsschuld is de rentevrijval in dit rekenvoorbeeld in het komend decennium relatief omvangrijk.



Grafiek B2 laat zien dat de rentevrijval die na 2010 optreedt op zich onvoldoende is om de piek in de AOW-uitgaven op te vangen. Na 2020 beginnen de in deze variant niet zeker gestelde AOW-uitgaven te stijgen tot een omvang van bijna 1% BBP op het hoogtepunt van de vergrijzing. Daarna zet weer een daling in.

Overigens moet worden opgemerkt dat deze rentevrijval met meer onzekerheden is omgeven dan de rentevrijval die in het komend decennium mag worden verwacht. Daarmee wordt deze variant met alleen een rechtstreekse financiering van de AOW-uitgavenstijging uit de rentevrijval meer afhankelijk van een onzekere toekomst.

Beide financieringsbronnen vullen elkaar aan

Uit de rekenvoorbeelden blijkt dat beide financieringsbronnen elkaar aanvullen. Om de financiering van de AOW zeker te stellen is het daarom van belang om beide bronnen aan te spreken en de rentevrijval die vooraf gaat aan de oploop van de AOW-uitgaven te benutten voor de voeding van het spaarfonds.

Tussen de beide uitersten geschetst in de grafieken B1 en B2 ligt een

scala van mogelijkheden met verschillen in de inzet van beide financieringsbronnen teneinde de derde financieringsbron van hogere belastingen zoveel mogelijk uit te sluiten. In de Memorie van Toelichting heeft de regering in dit scala van mogelijkheden met betrekking tot de voeding van het spaarfonds een basisgarantie bepaald.

Om te kunnen reageren op veranderende omstandigheden is een zekere flexibiliteit in de inzet van beide financieringsbronnen van belang. Illustratief in dit verband is het risico van een hogere dan wel lagere rente. Een gemiddeld genomen hogere rente zal leiden tot een minder sterke daling van de rentelasten. Daartegenover staat een zodanige toename van de rentebaten van het fonds dat vanuit het fonds de verminderde financiering uit de daling van de rentelasten meer dan gecompenseerd kan worden. Omgekeerd leidt een duurzaam lagere rente tot zoveel minder vermogensvorming in het fonds dat de resulterende daling van de rentelasten niet kan worden gemist om een stijging van de belasting- en premiedruk ten behoeve van de financiering van de AOW te voorkomen.