

32696 Opheffing van het Spaarfonds AOW

Nota naar aanleiding van het verslag

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het wetsvoorstel tot opheffing van het Spaarfonds AOW. De regering stelt met genoegen vast dat de VVD-fractie met belangstelling heeft kennisgenomen van de opheffing van het spaarfonds. De VVD-fractie informeert slechts naar het tijdstip waarop de wet in werking kan treden. De regering is verheugd dat de leden van de PvdA-fractie geen nadelige consequenties zien in opheffing van het fonds en constateren dat het vraagstuk van de houdbare overheidsfinanciën nog steeds actueel is. Ook is de regering blij dat de leden van de CDA-fractie met interesse hebben kennisgenomen van het voornemen tot opheffing van het spaarfonds. Tot slot heeft de regering kennisgenomen van de vragen van de SP over de informatieverstrekking over het fonds aan het publiek.

De regering zal de vragen hierna beantwoorden in de volgorde waarin ze zijn gesteld en daarbij ingaan op het nut van het spaarfonds en de gevolgen van opheffing.

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de wet in werking zal treden.

De wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het voornemen is het wetsvoorstel nog voor het zomerreces in werking te laten treden. Er zal dan ook geen begrotingswet voor het spaarfonds meer hoeven te worden ingediend bij het parlement

2. Doelstelling van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie constateren dat eind jaren negentig er voor werd gekozen om de oplopende kosten van de vergrijzing op te vangen door terugdringing van het financieringstekort en de staatsschuld. De functie van het fonds was de verantwoordelijkheid van het Rijk bij de financiering van de toekomstige AOW-uitkeringen tot uitdrukking te brengen en de piek in de AOW uitgaven op te kunnen opvangen. In de memorie van toelichting staat dat het AOW spaarfonds nu ook zomaar weer kan worden opgeheven. Zij vragen een uitgebreide reactie van regering op de vraag wat dan het nut is geweest van het spaarfonds de afgelopen jaren.

De te verwachten oploop in de AOW uitgaven op de lange termijn werd inzichtelijk gemaakt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarbij het spaarfonds werd gevormd (Kamerstukken 25699, nr. 3). Met grafieken is getoond dat deze uitgaven zouden oplopen van 5% BBP in 2010 naar 7,5% à 8% van het BBP in 2040. Het kabinet beloofde zekerheid ten aanzien van de AOW en de extra middelen ter financiering van deze uitgaven leiden op zichzelf tot een oplopend EMU-tekort in de periode 2010-2040. De financiering zou overigens in toenemende mate plaatsvinden uit belastingmiddelen aangezien de AOW-premie was gemaximeerd.

Deze verwachte oploop in het EMU-tekort kon worden opgevangen, indien het kabinet - los van de AOW - tijdig werk maakte van het terugdringen van het financieringstekort. Deze benadering maakte duidelijk dat het terugdringen het financieringstekort noodzakelijk was om de toekomstige overheidsfinanciering niet uit de hand te laten lopen. In de jaren 1999/2000 en 2006-2008 werd een positief EMU-saldo gerealiseerd en dat laat zien dat met het terugdringen van het tekort ernst werd gemaakt. Het AOW spaarfonds heeft dus de afgelopen jaren een functie gehad en is nuttig geweest voor het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Inmiddels publiceert het CPB langetermijnberekeningen over de overheidsfinanciering waarin de kosten van de vergrijzing zichtbaar worden gemaakt. Deze publicatie vervult nu de functie die het spaarfonds voorheen had.

De leden van de CDA-fractie constateren dat volgens de studiegroep begrotingsruimte in haar rapport van april 2010 het AOW spaarfonds niet bijdraagt aan de transparantie van de overheidsfinanciën, terwijl de studiegroep begrotingsruimte eind jaren negentig zelf had voorgesteld een AOW spaarfonds op te richten. Zij willen weten hoe de gewenste transparantie dan wel kan worden bereikt.

Allereerst zij opgemerkt dat het spaarfonds helder maakte dat het verminderen van het EMU-tekort noodzakelijk was om de stijgende kosten van de vergrijzing waaronder de AOW op te kunnen vangen. Vanaf 1998 heeft het spaarfonds dit laten zien. Er is gekozen voor een spaarfonds zonder

vermogenstitels en volgens de dertiende studiegroep begrotingsruimte kan uit deze begrotingstechnische constructie ten onrechte het beeld ontstaan dat de vergrijzingsproblematiek is opgelost wanneer er maar voldoende wordt afgedragen aan het Spaarfonds AOW. Aangezien er niet echt vermogenstitels werden gevormd is er nu voor gekozen het spaarfonds op te heffen. Hiermee verdwijnt de door de studiegroep bedoelde intransparantie. De noodzaak van het terugdringen van het EMU-tekort blijft noodzakelijk, maar daarvoor zijn nu andere instrumenten beschikbaar. Het Centraal Planbureau publiceert inmiddels lange termijn studies, waarin de ontwikkelingen van de openbare financiën worden berekend. Doel van deze studies is inzichtelijk te maken de noodzaak van reductie van het EMU-tekort om te voorkomen dat de staatsschuld explosief zal oplopen. Het spaarfonds AOW is daardoor niet meer nodig.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen om zoals in Noorwegen een fonds te vormen waar wel financiële middelen worden gereserveerd.

Wanneer er destijds een fonds met vermogenstitels gevormd was, dan was de Nederlandse staatsschuld nu evenredig hoger geweest. Voor iedere euro die het fonds aan voeding kreeg, zou Nederland een euro moeten lenen op de kapitaalmarkt. Door het Spaarfonds binnen de rijksoverheid vorm te geven werd dit voorkomen.

De leden van de SP-fractie vragen welke middelen zijn ingezet door Postbus 51 over het spaarfonds AOW. Zij vragen welk bedrag hieraan uitgegeven is. Ook vragen zij om een overzicht van de inhoud van alle publieke uitingen over het spaarfonds dat door Postbus 51 of andere voorlichting door de overheid is uitgebracht. Zij vragen of het juist is dat burgers door Postbus 51 werden voorgehouden dat door het spaarfonds AOW de AOW in de toekomst zeker zou zijn. Door Postbus 51 zijn geen middelen zoals advertenties of folders ingezet om het publiek te informeren over het spaarfonds AOW. Wel heeft op de toenmalige website van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en in navolging daarvan op de website van Postbus 51 een bestand bestaan van de SZW-publicatie "Het Nederlands stelsel van ouderdomspensioenen"(2004). In deze publicatie stond de volgende passage: "Een AOW-spaarfonds wordt ingesteld. Wettelijk is geregeld dat het fonds jaarlijks stortingen ontvangt uit de belastinginkomsten. Dankzij deze stortingen en de renteopbrengst daarvan, wordt in 2020 een geaccumuleerd kapitaal van 135 miljard euro verwacht. Vanaf dat jaar zal het mogelijk zijn het geaccumuleerd kapitaal te benutten om de AOW-uitgaven te helpen financieren."

Na een toezegging van mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer tijdens het algemeen overleg op 25 juni 2009 (Kamerstukken 31700 XV, nr. 72, pagina 26) is op beide sites de volgende vraag en antwoord geplaatst: "Hoe wordt de AOW in de toekomst gefinancierd als Nederland vergrijst? Om ervoor te zorgen dat de werkenden van nu straks ook een AOW-uitkering kunnen ontvangen, is in 1998 een speciaal AOW-spaarfonds ingesteld. Er is daarbij geen sprake van een fonds met geld erin, maar van een aanspraak van AOW-premiebetalers op de schatkist. In dit fonds worden aanspraken opgebouwd op medefinanciering van de AOW vanuit de schatkist vanaf 2020. In dat jaar bedraagt de totale aanspraak 135 miljard." Deze tekst heeft voor zover bekend tot het opgaan van de websites postbus51.nl en szw.nl in rijksoverheid.nl in oktober 2010 op de sites gestaan. Op de website rijksoverheid.nl staan nu alleen nog de officiële documenten en brieven aan uw Kamer over het Spaarfonds en het wetsvoorstel tot opheffing van het spaarfonds.

De leden van de SP-fractie vragen of de reacties van sprekers tijdens het rondetafelgesprek van de commissie op 2 februari jl. die spraken van volksverlakkerij en kiezersbedrog voor de regering aanleiding zijn om excuses te maken voor de informatieverstrekking over het AOW spaarfonds in het verleden.

Het spaarfonds heeft laten zien dat het EMU-tekort tijdig moest worden teruggedrongen om de oplopende kosten van de vergrijzing te kunnen opvangen. In de memorie van toelichting is destijds helder gemaakt, dat dit fonds de vorm heeft gekregen van een begrotingsfonds waarvan het saldo wordt aangehouden in 's Rijks schatkist en dat de middelen dus onderdeel uitmaken van het geïntegreerde middelen beheer. Hierdoor werden de middelen van dit fonds gebruikt ter aflossing van de staatsschuld en bevatte dit fonds geen echte vermogenstitels. Gezien deze informatie, die altijd is verstrekt over het fonds, kan volgens de regering niet gezegd worden dat er reden is voor excuses over die informatieverstrekking.

De leden van de SP-fractie vragen of met de kennis van nu een dergelijk fonds nooit ingesteld had moeten worden.

Het Spaarfonds AOW heeft bijgedragen aan het bewustzijn van de noodzaak tot terugdringing van het financieringstekort en de staatsschuld om daarmee de oplopende kosten van de vergrijzing op te vangen. Daarmee heeft het Spaarfonds wel degelijk nut gehad.

3. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de begroting van het AOW spaarfonds voor 2011 staat dat de totale aanspraak van de AOW in 2020 €115 mld. bedraagt. Zij willen weten op welke wijze dit fonds heeft bijgedragen aan het beter opvangen van deze enorme uitgaven.

Het Spaarfonds AOW heeft bijgedragen aan het bewustzijn van de noodzaak tot terugdringing van het financieringstekort en de staatsschuld. Nu dit bewustzijn bestaat en de studies van het Centraal Planbureau inzicht geven in de lange termijn ontwikkelingen van de overheidsfinanciën worden er maatregelen voorgesteld om te komen tot houdbare overheidsfinanciën zodanig dat de stijging van de AOW-aanspraken kan worden veiliggesteld.

De leden van de CDA-fractie constateren dat eind 2011 er een saldo van € 50 mld. in het fonds zou worden gereserveerd. Zij vragen wat er gebeurt met de rente die de afgelopen jaren is vrijgevallen en wat de materiële consequenties zijn van afschaffing van het spaarfonds?

Het opheffen van het Spaarfonds AOW heeft geen budgettaire consequenties. Tegenover de rekening courant die het Spaarfonds aanhoudt bij het ministerie van Financiën staat namelijk een gelijke schuld van Financiën aan het Spaarfonds. Wanneer het Spaarfonds wordt opgeheven verdwijnen deze beide.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de memorie van toelichting staat dat het AOW spaarfonds geen vermogenstitels bevat, maar wel een registratie van een op specifieke titel afgeloste schuld. Zij ontvangen van een regering graag een heldere uitleg wat hiermee wordt bedoeld.

In plaats van sparen in een apart fonds is er voor gekozen om de middelen te gebruiken om de staatsschuld af te lossen (dus deze niet extra op te laten lopen). Het AOW spaarfonds laat zien hoeveel er van de staatsschuld (relatief) is afgelost ten opzichte van wat er afgelost zou zijn als er daadwerkelijk een apart fonds was geweest. Aan deze afgeloste schuld hangt het label AOW, vandaar op specifieke titel afgeloste schuld. Wanneer er destijds een fonds met vermogenstitels gevormd was, dan was de Nederlandse staatsschuld nu evenredig hoger geweest.

4. Praktische uitwerking

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de verwachte AOW uitgaven tot 2030.

De AOW-uitkeringslasten bedragen in 2011 bijna € 30 miljard, in 2020 is dat circa € 37 miljard en in 2030 is dat circa € 45 miljard.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze deze uitgaven door het fonds zouden worden opgevangen en op welke wijze ze nu worden opgevangen.

Het Spaarfonds AOW is onderdeel van het Rijk. Een betaling vanuit het Spaarfonds AOW aan AOW uitgaven zou ervoor zorgen dat de rijksuitgaven stijgen. Daarmee stijgt ook de staatsschuld wanneer er geen aanvullende maatregelen genomen worden. Het kabinet streeft inmiddels naar houdbare overheidsfinanciën op de lange termijn door voorstellen te doen waarmee de financiering van de stijgende AOW-uitgaven kan worden veiliggesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de Kamer de komende tijd wordt geïnformeerd over het houdbaarheidstekort.

Het Centraal Planbureau berekent de lange termijn houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën. De eerste studie van het CPB is gepubliceerd in het jaar 2000, de tweede in het jaar 2006 en de laatste in 2010. In de regel maakt het CPB deze studies bij de start van een kabinet op basis waarvan de studiegroep begrotingsruimte aangeeft welke doelstelling het kabinet kan hanteren voor het zorgen voor houdbare overheidsfinanciën op lange termijn. Bij de verschillende voorstellen van het kabinet, zoals bij het voorstel van Wet verhoging pensioenleeftijd

naar 66 jaar (Kamerstukken 32767), informeert het kabinet de Tweede Kamer over de verbetering van de houdbaarheid. Ook in de Miljoenennota wordt hierover gerapporteerd.

De minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

H.G. Kamp