

Vergaderjaar 1996–1997

**25 342**

## **Wijziging van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 en enige andere wetten in verband met integreren van het middelenbeheer van de sociale fondsen (geïntegreerd middelenbeheer)**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 3 juli 1997

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen genoegzaam zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **1. Redenen voor geïntegreerd middelenbeheer**

Met belangstelling hebben de leden van de PvdA-fractie kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Dit voorstel beoogt het beheer van de middelen van de volksverzekeringsfondsen en de werknemersverzekeringsfondsen te integreren met het middelenbeheer van het Rijk. De voorgestelde wijziging is ingegeven door het streven naar efficiëntieverbetering binnen de collectieve sector als geheel. Voor dit streven hebben zij weliswaar waardering, maar zoals ook uit de vragen blijken zal, is het hen niet geheel duidelijk wat ten principale ten grondslag ligt aan de keuze om nu wel de uitgangspunten los te laten, terwijl jarenlang – ondanks voorstellen ter efficiëntieverbetering – vastgehouden werd aan een gescheiden behandeling. Los daarvan zien deze leden van de PvdA-fractie de voordelen van integratie. Door integratie van het middelenbeheer behoort renteverlies als gevolg van het langs elkaar heen werken van fondsen en Rijk tot het verleden. De hieruit voortvloeiende rentevoordelen worden slechts gedeeltelijk te gelde gemaakt, omdat naar aanleiding van de integratie besloten is de normvermogens te verlagen. Kleinere geldstromen leveren weliswaar minder rentevoordelen op, maar ceteris paribus ook lagere premies. Het stemt deze leden positief dat ervoor gekozen is de koopkracht direct te laten profiteren van de beoogde doelmatigheidsverbeteringen. Ten slotte levert integratie van het middelenbeheer een lagere EMU-schuld op en daling van de uitvoeringskosten. Toch vragen deze leden zich af of – nu de traditionele uitgangspunten zijn losgelaten – niet nog een grotere stap genomen had kunnen worden in het streven naar efficiëntieverbetering binnen de collectieve sector.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de Miljoenennota 1997 de wens van de regering om een geïntegreerd middelenbeheer te gaan

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Wolters (CDA), voorzitter, Van Nieuwenhoven (PvdA), Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegthart (PvdA), ondervoorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmüller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoep (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD) en R. A. Meijer (Groep Nijpels).

Plv. leden: Terpstra (CDA), Oudkerk (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Sterk (PvdA), Van Rooy (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), G. de Jong (CDA), Dijkema (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Oudkerk (PvdA), Apostolou (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van Boxtel (D66), vacature CD, J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (U55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD), Hoogervorst (VVD), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels).

voeren al wordt aangegeven. Op blz. 62 staat dat de regering wil dat de volksverzekerings- en de werknemersverzekeringsfondsen een rekening-courantverhouding met het Rijk aangaan, en dat zij tevens zal nagaan welke andere zelfstandige bestuursorganen daarvoor in aanmerking komen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering naar de stand van zaken in haar onderzoek naar andere zelfstandige bestuursorganen die in aanmerking zouden komen voor een rekening-courantverhouding met het Rijk. Aan welke zelfstandige bestuursorganen denkt de regering. Kunnen voorbeelden van mogelijke kandidaten worden genoemd?

De leden van de PvdA-fractie waarderen het voorstel van de regering om het middelenbeheer te integreren. De voordelen van coördinatie en concentratie bij de activiteiten op de geld- en kapitaalmarkt en de voordelen van schaalvergroting staan deze leden duidelijk voor ogen. Deze voordelen zijn natuurlijk al langer bekend. Desondanks is tot nu toe bewust vastgehouden aan de uitgangspunten van normvermogens die ten alle tijden pieken op kunnen vangen en een schot tussen fondsen en Rijk. Deze leden willen de regering daarom vragen om duidelijkheid te scheppen over het hoe en waarom van haar breuk met de uitgangspunten uit het Comed-rapport van 1979.

Zij vragen de regering wat er sinds de Comed-rapportage veranderd is waardoor nu wel de keus gemaakt kan worden de publieke geldstromen als één geheel te behandelen, terwijl het destijds een bewuste keuze was de geldstromen gescheiden van elkaar te benaderen. Wat waren de argumenten ten tijde van de Comed-rapportage om in het streven naar efficiëntieverbetering, Rijk en sociale fondsen toch van elkaar gescheiden te houden? Wat maken die argumenten nu niet doorslaggevend meer? Heeft het regeringsbeleid gericht op het wegwerken van de tekorten ten opzichte van de normvermogens hier iets mee te maken?

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de trend van ontschotting binnen de sociale fondsen een argument kan zijn voor ontschotting tussen fondsen en Rijk?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel. Het behalen van efficiency-winsten, zeker wanneer dit in goed overleg met betrokken fondsbeheerders tot stand komt, is naar hun mening een goede zaak.

In de voorbeelden ter adstructie van de te behalen efficiencyvoordelen wordt steeds uitgegaan van een normale rentestructuur. Kan worden aangegeven of deze voordelen ook kunnen worden gerealiseerd bij een omgekeerde rentestructuur? Kan aan de hand van de recente ervaring uit de afgelopen jaren worden geadstrueerd wat de voordelen zouden zijn geweest ware dit beleid van geïntegreerd middelenbeheer bijvoorbeeld in 1990 ingevoerd?

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij stellen met instemming vast dat de doelstelling van het wetsvoorstel zich zeer specifiek beperkt tot de beleggingsactiviteiten. Van belang is voor deze leden tevens de constatering dat de minister van Financiën geen bevoegdheden toekomen ten aanzien van de beschikking van de middelen. De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering het bij hen bestaande beeld te bevestigen dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid, met uitzondering van de beleggingsactiviteiten bij de fondsbeheerders blijft.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel geïntegreerd middelenbeheer. Zij zijn evenals de regering van mening dat de huidige wijze waarop de geldstromen en het middelenbeheer binnen de sociale verzekeringen vorm zijn gegeven niet meer als optimaal kan worden aangemerkt en het kasbeheer efficiënter kan verlopen.

Deze leden ondersteunen het voorstel om het beheer van de geldmiddelen binnen de collectieve sector als geheel niet meer gescheiden van elkaar te benaderen met name omdat deze al zo'n nauwe relatie met elkaar hebben.

In een niet geïntegreerd middelenbeheer zullen extra kosten in de vorm van renteverlies kunnen ontstaan die met een geïntegreerd middelenbeheer vermeden kunnen worden. Bovendien kan door de integratie de brutoschuld verlaagd worden met het bedrag dat voorheen buiten de collectieve sector werd belegd, wat weer een verlaging van de EMU-schuld tengevolge heeft.

De leden van de D66-fractie merken op dat dit zich vooral voordoet in het kader van tekorten ten opzichte van de normvermogens. In een situatie waarin geen tekorten zijn, is er een maximale efficiëntiewinst te behalen. Deze leden vragen de regering of het huidige wetsvoorstel ervan uitgaat dat de huidige tekorten zich structureel zullen voordoen.

## **2. Vormgeving van het geïntegreerd middelenbeheer**

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting melding wordt gemaakt van twee alternatieve oplossingsrichtingen om de gewenste efficiëntiewinst te behalen. Heeft de regering ook over een derde alternatief nagedacht. Een oplossingsrichting, zoals Flip de Kam die onlangs in NRC Handelsblad van 18 februari 1997 beschreef, te weten het vermogensbeheer van de fondsen geheel onderbrengen bij de rijksoverheid, waarbij de schatkist de pieken in de uitgaven opvangt en buffervermogens niet langer vereist zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering te reageren op deze oplossingsrichting. Wil de regering in haar reactie meenemen de opmerking op blz. 8 van de toelichting, waar staat dat een normvermogen geen doel is en louter als richtsnoer dient bij het vaststellen van de premies. Kan de regering aangeven wat de ratio is van een normvermogen? Wat is de ratio van een normvermogen in het licht van de ontwikkelingen in het Ouderdomsfonds, waar sprake is van bevrozing van de premies en aanvulling vanuit de belastingen?

De aan het woord zijnde leden stellen vast dat de regering kiest voor het geïntegreerd middelenbeheer als oplossingsrichting. De beleggingsactiviteiten worden overgenomen door het Rijk, die daarmee als een soort bankier voor de sociale fondsen gaat optreden. Gelden de specifieke beleggingsvoorschriften en het toetsingskader (College van toezicht sociale verzekeringen) waaraan beleggingen door de fondsbeheerders gebonden zijn straks ook voor het Rijk als zij «huisbankier» van de fondsen wordt? Kan de regering aangeven wat het effect van deze efficiëntie-operatie binnen de collectieve sector zal hebben op de geld- en kapitaalmarkt?

De leden van de PvdA-fractie hebben nog de volgende praktische vragen over de vormgeving van het middelenbeheer. Wat zullen bij aanvang de saldi zijn van de verschillende fondsrekeningen bij het Rijk? Wat gebeurt er met de opgedane beleggingskennis en -ervaring bij de fondsbeheerders? Heeft deze efficiëntie-operatie personele consequenties?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering overleg heeft gehad met de fondsbeheerders, waarbij zij heeft aangegeven te opteren voor het geïntegreerd middelenbeheer. De fondsbeheerders hebben ingestemd met de technische invulling ervan. Gold deze instemming ook de beleidsmatige kant van deze wijziging in het fondsenbeheer?

De regering omschrijft dit als een bankiersfunctie die efficiency- en rentewinst zal opleveren. Over de bij het Rijk aangehouden saldi zal een marktconforme rente worden berekend. Betekent dit dat de rentevoordelen voor het Rijk geheel zullen worden doorberekend naar de

fondsen en dat er voor de fondsen ten aanzien van de renteopbrengsten geen nadelen zullen zijn ten opzichte van de situatie waarin men zelf kon beleggen?

De leden van de D66-fractie ondersteunen de door het kabinet gekozen oplossingsrichting, waarin de fondsbeheerders verantwoordelijk blijven voor het fondsbeheer als geheel, maar niet meer voor het beleggings-beleid en het Rijk de functie van bankier vervult.

Deze leden constateren dat de fondsbeheerders hebben ingestemd met de technische invulling van het geïntegreerd middelenbeheer. Zij vragen de regering wat hier onder technische en niet technische invulling moet worden verstaan. Moet hieronder met name de beschikkingsmacht worden verstaan of betreft dat ook andere elementen? De leden van de D66-fractie ondersteunen in ieder geval de continuering van de beschikkingsmacht van de fondsbeheerders over het saldo in de rekening courant.

### **3. Effecten van geïntegreerd middelenbeheer**

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het rentevoordeel op structureel 75 miljoen wordt geschat. Gedeeltelijk wordt dit voordeel geïncorporeerd in de effecten van de verlaging van de normvermogens. Zoals gezegd, waarderen deze leden deze keuze. Het overblijvende rentevoordeel komt toe aan de collectieve sector als geheel. Zij vragen de regering of er een verdeelsleutel is ontwikkeld voor de beoogde doelmatigheidsvoordelen.

In het Comed-rapport van 1979 wordt de aanbeveling gedaan te onderzoeken de mogelijkheid om de normvermogens te verlagen door middel van het financieren van het liquiditeitsdieptepunt via een kredietfaciliteit bij de schatkist. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of deze aanbeveling is uitgevoerd en zo ja, hoe de conclusie van dat onderzoek luidde.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering naar haar overwe- gingen bij de keuze voor een zodanig normvermogenniveau waarbij gemiddeld geen beroep hoeft te worden gedaan op de kredietfaciliteit.

De leden van de CDA-fractie constateren dat wordt aangegeven dat het normvermogen kan worden verkleind met f 4,2 mld naar de stand van medio 1996. Kan precies worden aangegeven hoe deze berekening tot stand komt? Kan ook worden uitgelegd wat na de integratie van het middelenbeheer precies wijzigt aan de formule  $N=L + (D-C)$  voor de berekening van het normvermogen N? Wat is het verschil tussen een vermogen dat aan het begin van het jaar voldoende is om gemiddeld geen beroep op de kredietfaciliteit bij Financiën te doen en een vermogen dat de liquiditeitsdieptepunten in enig jaar kan opvangen?

Wie bepaalt eigenlijk de omvang van het normvermogen en de mate waarin hiervan in de praktijk kan worden afgeweken? Blijft het in de nieuwe systematiek van het geïntegreerd middelenbeheer nog steeds mogelijk dat de fondsen miljarden tekort hebben ten opzichte van het normvermogen? Vermeld wordt dat bij de berekening van het normvermogen wordt uitgegaan van een trendmatige situatie met jaarlijks dekkende premiebatens. Betekent dit dat volgens het wetsvoorstel de hand zal worden gehouden aan de motie-Bolkestein, die vraagt om kostendekkende premies voor de sociale fondsen? Zou het niet de voorkeur verdienen de kostendekkendheid van de premies in de wet vast te leggen. De leden van de CDA-fractie zouden het zeer toejuichen indien dit wetsvoorstel ertoe zou leiden dat de manipulatie van het normvermogen niet langer in dienst wordt gesteld van het bereiken van een gewenst financieringstekort noch dat de premievaststelling vooral als instrument van inkomensbeleid wordt gehanteerd.

Een aanpassing van de vermogensnorm voor de wachtgeldfondsen is niet aan de orde. Geldt hetzelfde voor het werkloosheidsfonds, aangezien daar toch dezelfde argumenten gelden als voor de wachtgeldfondsen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie merken op dat als gevolg van het geïntegreerd middelenbeheer de normvermogens lager kunnen worden vastgesteld, waardoor de premies lager kunnen worden vastgesteld. Deze constateren met spijt dat daarvan nog geen sprake is tot het jaar 2002. Zij vragen de regering of een nog lagere vaststelling van de normvermogens er niet toe zou kunnen leiden tot de premies voor de jaren 1998–2001 op een lager niveau dan technisch aangegeven zou dan kunnen worden vastgesteld. En zo ja, heeft de regering dat overwogen?

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering een rente-voordeel van ongeveer f 75 mln heeft berekend, zij het dat dit bedrag met marges is omgeven. De aan het woord zijnde leden vragen de regering in te gaan op de omvang van de marges. Voorts vragen zij of de effecten van de Pemba-wetgeving en privatisering van de Ziektewet al in deze berekeningen zijn opgenomen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de formule van de normvermogens niet van toepassing is op de wachtgeldfondsen, omdat de uitgaven van deze fondsen gevoelig zijn voor de conjunctuur. Deze leden vragen of dat niet via de rekening courant met het Rijk kan worden opgelost: daarvoor is geïntegreerd middelenbeheer toch bedoeld. De leden van de D66-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan, met name omdat de wachtgeldfondsen door privatisering van de Ziektewet en de aangekondigde verlenging van de wachtgeldperiode ingevolge de Werkloosheidswet van 13 naar 26 weken een steeds belangrijkere functie gaan vervullen. Door privatisering van de Ziektewet en verlenging wachtgeldperiode heeft het argument van conjunctuurgevoeligheid iets aan betekenis ingeboet, menen de leden van de D66-fractie.

De leden van de D66-fractie vragen of een aanpassing van de normvermogens, dat dit in het kader van dit wetsvoorstel niet aan de orde is, wel elders aan de orde is.

#### **4. Overige aspecten**

De leden van de VVD-fractie merken op dat ten aanzien van een aantal onderwerpen de mogelijkheid in de wet is opgenomen dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in overeenstemming met de minister van Financiën nadere regels vaststelt. Steeds is daarbij aangegeven dat dit zal geschieden na overleg met de betrokken fondsbeheerders. Waarom niet «in» overleg met de betrokken fondsbeheerders?

In de toelichting bij artikel V inzake overgangsbepaling wordt vermeld dat de mogelijkheid bestaat om in overeenstemming met de direct betrokken instanties vermogens(bestanddelen) en leningsarrangementen aan te wijzen die niet onder de werking van de wet vallen. Daaraan is toegevoegd dat indien geen overeenstemming kan worden bereikt met de betrokken instanties deze gewoon onder het geïntegreerd middelenbeheer vallen. Deze werkwijze is terecht in de situatie dat de ministers vermogens zouden willen uitzonderen en de betrokken instanties

daartegen bezwaar hebben. Is ook een omgekeerde situatie denkbaar (fondsbeheerders willen vermogens uitzonderen en ministers hebben bezwaar) en wat gebeurt er dan?

De voorzitter van de commissie,  
Wolters

De waarnemend griffier van de commissie,  
Nava