

Vergaderjaar 1996–1997

**25 342**

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

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 1 september 1997

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

De verschillende fracties hebben aangegeven positief te staan tegenover het voorstel van de regering om tot een grotere efficiëntie te komen langs de weg van het geïntegreerd middelenbeheer. De regering waardeert deze positieve opstelling.

De leden van de PvdA-fractie vragen in het verslag naar de stand van zaken van het onderzoek naar andere bestuursorganen die in aanmerking komen voor een rekeningcourantverhouding met het Rijk.

Het onderzoek naar andere zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) die in aanmerking zouden komen voor een rekening-courantverhouding met het Rijk moet nog van start gaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen om duidelijkheid over het hoe en waarom van de breuk met de uitgangspunten uit het Comed-rapport van 1979.

Van een breuk met de uitgangspunten van het Comed-rapport is geen sprake. Immers voor zowel het Comed-rapport als wel het onderhavige wetsvoorstel is het uitgangspunt efficiency bij het beheer van de geldstromen. Reeds in het Comed-rapport wordt gewezen op de mogelijkheid om de liquiditeitsdieptepunten bij de sociale fondsen te financieren via een kredietfaciliteit bij de schatkist. In het rapport werd de aanbeveling gedaan deze mogelijkheid op z'n realiseerbaarheid te onderzoeken. Bij het uitkomen van het Comedrapport heeft de regering er destijds voor gekozen om bij het werken aan efficiencywinst nog niet de stap te zetten naar integratie van het middelenbeheer met het Rijk. In die tijd was die stap ook groter dan in de huidige constellatie. Ten eerste waren er destijds rechtspersoonlijksbezittende fondsen, er was sowieso sprake van een geheel andere uitvoeringsorganisatie dan heden, en was er sprake van meer verschillende geldstromen dan heden. Voorts werd met het uitvoeren van de overige aanbevelingen van het Comed-rapport reeds een grote efficiencywinst geboekt. Ook na het verschijnen van het Comedrapport is het fondsbeheer uit het oogpunt van efficiency

onderwerp van discussie geweest. Nog bij de inrichting van de Osv uit 1995 was er enige tijd sprake van de vorming van één Fondseninstituut. Nu met de Osv 1997, in combinatie met de wetten rondom de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, bestaat er voor de komende jaren helderheid omtrent de verscheidenheid van de geldstromen. Zoals aangegeven in de Memorie van toelichting heeft de regering in de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het gegevens- en betalingsverkeer en de belangrijke wijzigingen in de geldstromen sinds het verschijnen van het Comed-rapport, aanleiding gezien om te onderzoeken of er een verdere stap in het bereiken van efficiencywinst kan worden gezet. Het zoeken naar deze efficiencywinst werd mede gestimuleerd door het oplopen van de tekorten ten opzichte van de normvermogens. Overigens is de efficiencywinst pas maximaal indien zich geen tekorten voordoen. Ook uit dien hoofde blijft de regering dus een evenwichtige situatie voor de vermogens van de sociale fondsen als uitgangspunt nemen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de efficiencyvoordelen ook kunnen worden gerealiseerd bij een omgekeerde rentestructuur.

De met het geïntegreerd middelenbeheer te behalen efficiencyvoordelen hangen voor een deel samen met de grotere rente-efficiency, die overigens gedeeltelijk geïncorporeerd is in de verlaging van de normvermogens van de centrale fondsen.

Bij de berekening van de effecten op de rente-efficiency is uitgegaan van een normale rentestructuur. Een omgekeerde rentestructuur is vrij ongebruikelijk. In de afgelopen 40 jaar bedroeg het verschil tussen de geld- en kapitaalmarktrente gemiddeld ruim 1%. In de jaren 1995 en 1996 bedroeg het verschil respectievelijk 2½ en 3%. Voor 1997 en 1998 verwacht het CPB een renteverskil van gemiddeld 2½%. Ter bepaling van de structurele efficiencywinst is het derhalve gerechtvaardigd uit te gaan van een normale rentestructuur.

Zonder een geïntegreerd middelenbeheer kunnen de fondsen overschotten kort uitzetten op de geldmarkt, terwijl op dat zelfde moment de Staat middelen lang aantrekt op de kapitaalmarkt om de financieringsbehoefte te dekken. Dit afzonderlijk opereren op de financiële markten is bij een normale rentestructuur niet efficiënt.

Door integratie van het middelenbeheer wordt bovendien het renterisico beperkt, doordat niet gelijktijdig met verschillende looptijden middelen worden uitgezet en aangetrokken.

De leden van de VVD-fractie constateren geheel terecht dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het fondsbeheer geheel bij de besturen van de fondsbeheerders blijft liggen en dat de beleggingsactiviteiten daar geen deel meer van uit maken.

De leden van de D66-fractie vragen of het huidige wetsvoorstel ervan uitgaat dat de huidige tekorten zich structureel zullen voordoen.

Het is uitdrukkelijk **niet** zo dat het wetsvoorstel beoogt de huidige tekorten structureel te laten bestaan. Het uitgangspunt is dat de fondsen gemiddeld over het jaar over voldoende liquiditeiten moeten kunnen beschikken om de uitkeringen te kunnen verstrekken.

Bestaande tekorten ten opzichte van de vermogensnorm zullen worden weggewerkt door de premies tijdelijk boven lastendekkend niveau vast te stellen. Een en ander ligt besloten in de berekende premieniveaus voor 1998 conform het CEP 1997 en de brief van 3 april 1997 over de vermogens van de fondsen (Kamerstukken II, 1996/97, 25 000 XV, nr. 50).

## 2. Vormgeving van het geïntegreerd middelenbeheer

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering wil reageren op de oplossingsrichting die de heer F. de Kam in NRC Handelsblad van 18 februari 1997 beschreef. Zij vragen om aan te geven wat de ratio is van een normvermogen.

Het voorstel van de regering brengt – in afwijking van het voorstel van de heer F. de Kam – geen wijziging aan in het vermogensbeheer als geheel; de fondsbeheerders blijven verantwoordelijk. Het voorstel betreft slechts een integratie van de geldstromen binnen de collectieve sector. Wat betreft de materiële effecten op rentevoordelen en normvermogens onderscheidt de oplossingsrichting van de heer F. de Kam zich overigens niet van het voorstel van de regering.

De ratio van het hanteren van een normvermogen is dat de fondsen tezamen – gemiddeld over het jaar genomen – over voldoende liquiditeiten beschikken om aan de verplichtingen te kunnen voldoen. Het uitgavenpatroon van de fondsen vertoont immers binnen een jaar een ander verloop dan het inkomstenpatroon. Naast de liquiditeiten wordt het normvermogen bepaald door de debiteuren- en crediteurenpositie. Met de normvermogens wordt invulling gegeven aan de systematiek dat de sociale verzekeringen uit de premiemiddelen worden gefinancierd en dat de premieopbrengsten voldoende zijn om de benodigde uitgaven te kunnen doen. Door bij de premievaststelling het normvermogen als richtsnoer te hanteren wordt hieraan tegemoet gekomen. Voor de hoogte van het EMU-tekort is het normvermogen in de structurele situatie, dat wil zeggen exclusief eventuele vermogensinhaal, irrelevant.

Het normvermogen van het Ouderdomsfonds is – zoals de leden van de PvdA vermoeden – niet meer relevant als richtsnoer voor de vaststelling van de AOW-premie; er geldt immers een maximum voor het percentage. Het normvermogen cq. de liquiditeitsbehoefte zal in deze situatie als richtsnoer gaan gelden voor de vaststelling van de hoogte van de rijksbijdrage. Het fonds zal immers vanuit de belastingen worden aangevuld zodanig dat het fonds in de structurele situatie gemiddeld genomen over het jaar over voldoende liquiditeiten kan beschikken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de nu geldende beleggingsvoorschriften voor de sociale fondsen straks ook gaan gelden voor het Rijk als «huisbankier» van de fondsbeheerders. Daarnaast vragen deze leden naar de effecten op de geld- en kapitaalmarkt.

De beleggingsvoorschriften komen te vervallen. Immers het Rijk zal het geld van de sociale fondsen niet apart gaan beleggen. De gelden worden ingepast in het dagelijkse middelenbeheer dat het Rijk pleegt. De verwachting is dat het effect op de geld- en kapitaalmarkt nihil zal zijn.

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal praktische vragen gesteld over de vormgeving van het middelenbeheer.

Gegeven het feit dat de beleggingsportefeuilles van de fondsen continu wijzigen om – vooruitlopend op het geïntegreerd middelenbeheer – het optimaal beëindigen van de portefeuille te kunnen realiseren, is het niet mogelijk om exact aan te geven wat bij aanvang van inwerkingtreden van de wet de saldi van de verschillende fondsrekeningen zullen zijn. Op basis van informatie van de fondsbeheerders is de verwachting evenwel gerechtvaardigd dat de saldi, met uitzondering van de wachtgeldfondsen, veelal negatief zijn. De opgedane beleggingskennis en -ervaring bij de fondsbeheerders zal voor een deel bij deze beheerders behouden blijven voor zover zij nog beleggingsactiviteiten ontplooiën voor fondsen buiten het terrein van de sociale verzekeringen, bijvoorbeeld de FVP-beleggingen

bij de SVB. De fondsbeheerders hebben aangegeven dat deze efficiency-operatie geringe personele consequenties zal hebben.

De leden van de fracties van VVD en D66 constateren dat de fondsbeheerders hebben ingestemd met de technische invulling van het geïntegreerd middelenbeheer. Zij vragen wat daaronder moet worden verstaan.

Onder de instemming van de fondsbeheerders moet worden verstaan dat zij zich kunnen vinden in de wijze waarop het middelenbeheer in dit wetsvoorstel wordt vormgegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen of de fondsen geen nadeel zullen ondervinden wat betreft de rente-opbrengsten in vergelijking met de situatie dat zij zelf kunnen beleggen.

Bij het met de fondsbeheerders afgesproken rente-arrangement is het benaderen van marktconformiteit uitgangspunt geweest. Er mag dan ook verwacht worden dat de rente die de fondsen na de integratie van het middelenbeheer zullen ontvangen of zullen betalen een redelijke benadering vormen van de situatie waarin zij zelf beleggen of geld lenen.

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

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of er een verdeel-sleutel is ontwikkeld voor de beoogde doelmatigheidsvoordelen. Tevens vragen deze leden of, conform de aanbeveling van de Comed, onderzoek is gedaan met betrekking tot de creatie van een kredietfaciliteit bij de Schatkist.

Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven is er geen eenduidige berekening te maken van het te behalen efficiency-voordeel. Het voordeel betreft een voordeel voor de collectieve sector als geheel en is als zodanig niet op te splitsen en toe te wijzen aan de diverse onderdelen van de collectieve sector. Het voordeel uit zich uiteindelijk in een marktconforme rente voor de fondsen en de rente-efficiency voor het Rijk.

Zoals al bij de beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de eventuele breuk met het Comed-rapport is aangegeven is de aanbeveling uit het Comedrapport om onderzoek te doen naar de kredietfaciliteit bij de schatkist destijds niet overgenomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen tot slot naar de overwegingen voor de keuze van het niveau van het normvermogen.

Het gekozen niveau van het normvermogen waarborgt dat de fondsen (exclusief de wachtgeldfondsen) gemiddeld over het gehele jaar genomen een liquiditeitspositie van nul hebben; positieve en negatieve saldi van de fondsen heffen elkaar binnen een jaar op.

De leden van de CDA-fractie vragen om precies aan te geven hoe de berekening van de verkleining van het normvermogen met 4,2 mld tot stand komt. Daarbij vragen zij ook naar wat wijzigt aan de formule voor het normvermogen.

De genoemde 4,2 mld heeft betrekking op normvermogens bij de fondsen inzake de AOW, AWW, AAW, WAO, AWf, AFBZ en de algemene kas voor de ZFW. Deze normvermogens worden berekend door de liquiditeitsbehoefte te vermeerderen met de debiteuren minus crediteuren naar de stand van 31 december; in formule  $N = L + (D - C)$ . Voor de

genoemde fondsen is globaal berekend dat het normvermogen uitkomt op ongeveer 12 mld, waarbij een liquiditeitsbehoefte van ongeveer 6 mld ultimo het jaar hoort. Deze liquiditeitsbehoefte is nodig om gedurende het jaar steeds over voldoende middelen te kunnen beschikken om de uitkeringen te kunnen verstrekken. De fondsen kunnen in deze situatie de piek in de uitgaven bij bijvoorbeeld de uitbetaling van het vakantiegeld in de maand mei uit eigen middelen financieren.

Door het geïntegreerde middelenbeheer verandert de formule van het normvermogen op zich niet, doch er zal sprake zijn van een kredietfaciliteit tussen de sociale fondsen en het Rijk. Er is dan geen reden meer om de liquiditeitsdieptepunten uit eigen middelen van de fondsen op te vangen. De hoogte van de liquiditeitsbehoefte (de L in de formule) op 31 december is uit deze hoofde verlaagd met 4,2 mld tot ongeveer 1,8 mld. Bij deze liquiditeitsstand ultimo het jaar kan in het volgende jaar de kredietfaciliteit gemiddeld genomen neutraal uitkomen.

De leden van de D66-fractie vragen of een nog lagere vaststelling van de normvermogens er niet toe zou kunnen leiden dat de premies voor de jaren 1998–2001 op een lager niveau dan technisch aangegeven, zouden kunnen worden vastgesteld.

Bij een nog lagere vermogensnorm voor de fondsen kunnen de premies voor de jaren 1998–2000 nog lager worden vastgesteld. Er is evenwel gekozen voor een vermogensnorm die is afgestemd op een gemiddelde neutrale liquiditeitsbehoefte gedurende het jaar. Een verdere verlaging van de vermogensnormen zou een opwaarts effect hebben op de financieringsbehoefte van het Rijk en daarmee op de overheidsschuld.

De leden van de D66-fractie vragen het kabinet in te gaan op de omvang van de marges omtrent het rentevoordeel van 75 miljoen. Tevens vragen zij of de effecten van Pemba en privatisering ZW al in de berekeningen zijn opgenomen.

In de memorie van toelichting is reeds aangegeven dat de marges rondom het berekende rentevoordeel groot kunnen zijn. De efficiencyvoordelen zijn berekend aan de hand van de normvermogens voor 1996. In zijn algemeenheid geldt dat normvermogen volgens de berekenings-systematiek van jaar op jaar kunnen verschillen. Met invoering van de Pemba is in de berekening van het efficiencyvoordeel geen rekening gehouden, met de privatisering van de Ziektewet wel. Het effect van Pemba zal overigens relatief beperkt zijn, aangezien de normvermogens ten gevolge van Pemba slechts beperkt zijn bijgesteld.

De leden van de D66-fractie constateren dat de uitgaven van de wachtgeldfondsen gevoelig zijn voor de conjunctuur. Deze conjuncturele gevoeligheid wordt conform de huidige systematiek opgevangen door voldoende middelen bij de wachtgeldfondsen aan te houden. De leden van de D66-fractie vragen of de conjuncturele ontwikkeling niet via de rekening-courant kan worden opgevangen.

De normvermogenssystematiek van de wachtgeldfondsen verschilt wezenlijk van die van de overige fondsen. Dit wordt verklaard door het verschil in doelstelling. Bij de overige sociale fondsen is het systeem van normvermogens erop gericht liquiditeitsdieptepunten op te vangen. Bij de wachtgeldfondsen is het systeem erop gericht conjunctureel moeilijke jaren op te vangen zonder dat de wachtgeldpremie onmiddellijk hoeft te stijgen. Zou bij de wachtgeldfondsen de conjunctuur niet meer via de normvermogens maar via de rekening-courant bij het Rijk worden opgevangen dan betekent dit dat het Rijk in tijden van laagconjunctuur gedurende langere tijd middelen aan de wachtgeldfondsen moet lenen.

Dit heeft een opwaarts effect op de financieringsbehoefte van het Rijk en daarmee op de overheidsschuld.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie of een aanpassing van de normvermogens wel elders aan de orde is.

Recent is de referentieperiode voor de berekening van de normvermogens bij de wachtgeldfondsen verkort van de afgelopen 20 jaar naar de afgelopen 10 jaar. Dit heeft geleid tot een neerwaartse aanpassing van de normvermogens bij de wachtgeldfondsen aangezien de hoge werkloosheid in het begin van de jaren tachtig thans buiten de referentieperiode valt. Een en ander leidt tot een lagere premiestelling voor de wachtgeldfondsen. Een verdere aanpassing van de normvermogens bij de wachtgeldfondsen is niet aan de orde.

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

De leden van de VVD-fractie stelden een vraag over de gebruikte formulering «na» overleg in plaats van «in» overleg.

De uitdrukking «in overleg met» wordt vermeden conform aanwijzing 31 van de aanwijzingen voor de regelgeving.

Indien met de vraag bedoeld is waarom er geen gebruik is gemaakt van de uitdrukking «in overeenstemming met de fondsbeheerders» wordt op het volgende gewezen: indien de minister de bevoegdheid zou hebben om slechts regels te kunnen stellen of wijzigen met toestemming van de fondsbeheerders, zouden de fondsbeheerders in de rol van medewetgever worden gebracht. Deze situatie is niet gewenst. Beoogd is om de fondsbeheerders een adviserende rol te geven bij de totstandkoming van voor hen relevante regels met als oogmerk om op deze wijze tot uitvoerbare en efficiënte regelgeving te komen.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie naar de overgangsbepaling in het wetsvoorstel.

De overgangsbepaling is opgenomen om het mogelijk te maken bepaalde beleggingen tijdelijk buiten het geïntegreerd middelenbeheer te houden. Dit kan wenselijk zijn als bij het liquideren van bestaande beleggingen negatieve prijseffecten optreden die beter kunnen worden vermeden. Momenteel wordt in goed overleg met de fondsbeheerders bekeken of bepaalde beleggingen voorlopig buiten het geïntegreerd middelenbeheer dienen te blijven.

Zoals gesteld is met name het kostenaspect van een eventuele liquidatie daarbij een wezenlijk criterium. De overgangsbepaling legt de eindverantwoordelijkheid over welke beleggingen buiten het geïntegreerd middelenbeheer blijven bij de desbetreffende minister.

Indien de fondsbeheerders vermogens willen uitzonderen dan kan dat alleen nadat die minister daarmee heeft ingestemd.

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

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

De Minister van Volksgezondheid,  
E. Borst-Eilers