

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. 5**

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

Ontvangen 26 januari 1998

#### **1. Algemeen**

Het kabinet is verheugd dat het wetsvoorstel met instemming is ontvangen. Het heeft met waardering kennisgenomen van de inbreng van de zijde van de verschillende fracties. De leden van de fractie van de PvdA onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel, namelijk het waarborgen van de AOW als basispensioen in de toekomst, en zijn dan ook verheugd dat met dit wetsvoorstel een nadere invulling wordt gegeven aan deze doelstelling. Ook de leden van de CDA-fractie onderschrijven deze doelstelling.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij tekenen daarbij aan dat de in het wetsvoorstel genoemde noodzakelijke ontwikkelingen de komende tijd permanent dienen te worden gevolgd. De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij zijn verheugd te constateren dat serieus werk wordt gemaakt van het zoeken naar oplossingen.

De leden van de fracties van GroenLinks, alsmede de RPF, de GPV, de SGP en het AOV hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de eerste drie genoemde fracties onderkennen met het kabinet dat een oplossing geboden dient te worden voor de financiering van de oudedagsvoorziening op de lange termijn en onderschrijven dat dit wetsvoorstel hiertoe een bijdrage kan leveren. De leden van de fractie Groep Nijpels ten slotte hebben het wetsvoorstel met terughoudendheid ontvangen.

Het kabinet zal hieronder ingaan op de gestelde vragen. Daarbij zal zo veel mogelijk de indeling van het verslag worden aangehouden.

De leden van een aantal fracties hebben meer in algemene zin vragen gesteld met betrekking tot de oudedagsvoorziening en de AOW. De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet wil uitspreken dat de koppeling van de AOW onafhankelijk van de WKA zal worden gerealiseerd. De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat de hoogte van de AOW in het verleden is achtergebleven bij de loonontwikkeling. Zij vragen het kabinet of deze het eens is dat aan deze uitholling een halt wordt toegevoerd. In

hetzelfde kader vragen de leden van de fractie van het AOV naar de koppeling van de AOW aan de loonontwikkeling. Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie of het kabinet ook van oordeel is dat thans veel ouderen ten onrechte verstoken zijn van een aanvullend pensioen en of het niet zaak is hiervoor maatregelen te treffen. De leden van de fractie van de RPF informeren naar de prognoses met betrekking tot het aantal ouderen dat geen of een beperkt aanvullend pensioen zal hebben. Deze leden vragen in dit verband of er een onlosmakelijk verband is tussen de hoogte van het basispensioen en het aantal AOW-gerechtigden zonder aanvullend pensioen. In het licht van de pensioenvoorziening vragen deze leden tevens of het kabinet bereid is de thans bestaande ruime aftrekmogelijkheid van koopsompolissen en lijfrenten gedeeltelijk te beperken.

De hoogte van het AOW-pensioen is, tezamen met die van de overige uitkeringen in de sociale zekerheid, in de jaren tachtig inderdaad achtergebleven bij de loonontwikkeling. De zeer slechte economische situatie met een groot werkgelegenheidstekort en ontspoorde overheidsfinanciën heeft een aantal kabinetten ertoe genoodzaakt de koppeling tussen de lonen en de uitkeringen tijdelijk los te laten. Dit heeft er mede toe bijgedragen dat de publieke uitgaven inmiddels beter op orde zijn. Ook de werkgelegenheid heeft zich voorspoedig ontwikkeld. Hierdoor kon de koppeling tussen de lonen en uitkeringen vanaf 1996 weer worden toegepast. In 1998 zal de koopkracht van in het bijzonder de ouderen met alleen een AOW-pensioen fors toenemen.

Ook in de toekomst zal de inkomenspositie van ouderen de aandacht blijven behouden. Op basis van de WKA zijn de AOW-uitkeringen, via de netto-netto-koppeling aan het minimumloon, gekoppeld aan de loonontwikkeling. Hierin brengt het onderhavige wetsvoorstel geen verandering. De wettelijke verankering is thans al aanwezig, inclusief de bestaande wettelijke afwijkmogelijkheden. Het kabinet ziet geen reden om deze verankering te wijzigen.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over pensioendiscriminatie kan het volgende worden opgemerkt. Discriminatie van vrouwen in pensioenregelingen door onderscheid te maken tussen mannen en vrouwen mag niet meer sinds de uitspraak van het Europese Hof in de zaak Barber in 1990. Door het recht op waardeoverdracht en het wettelijk voorschrift in de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) om bij indexatie van opgebouwde rechten slapers en gepensioneerden gelijk te behandelen, wordt voor de toekomst pensioenverlies bij wisseling van werkgever eveneens voorkomen.

Voorts kan opgemerkt worden dat een van de doelstellingen van het kabinet op het gebied van de aanvullende pensioenen is de terugdringing van het aantal werknemers zonder aanvullend pensioen (witte vlekken).

Uit het onderzoek naar witte vlekken op pensioengebied, in 1997 uitgevoerd in opdracht van de SER en het ministerie van SZW, is gebleken dat bijna 490 000 werknemers van 25 tot 65 jaar (9% van de werkzame beroepsbevolking) geen aanvullende pensioenvoorziening heeft.

Overigens is daarmee de witte vlek ten opzichte van 1985 in absolute zin met 25% gedaald, en als procentueel aandeel van de werkzame beroepsbevolking gehalveerd, maar er blijft een groep werknemers die na pensionering geen aanvullend pensioen zal ontvangen. In het kabinetstandpunt inzake de witte vlekken op pensioengebied is aangekondigd dat het kabinet met een aantal maatregelen de witte vlek verder wil reduceren, maar een reductie tot nul lijkt op dit moment niet haalbaar. Er zal dus een groep 65-plussers blijven die geen aanvullend pensioen heeft opgebouwd. Prognoses over dit aantal zijn niet gemaakt.

Teneinde de witte vlekken te reduceren doet het kabinet in de eerste plaats in het pensioenconvenant samen met de Stichting van de Arbeid een beroep op werkgevers en werknemers om, voorzover daar sprake van is,

toegangsdrempels in de regelingen te slechten. Daardoor zullen meer werknemers aanvullend pensioen opbouwen. Het kabinet is daarnaast voornemens met aanvullende regelgeving te komen om de toegang tot de pensioenregelingen voor alle werknemers bij een bedrijf of bedrijfstak te verbeteren.

Daarnaast scheidt het kabinet in het convenant met de Stichting van de Arbeid de ruimte om de franchise te verlagen. Door bij de franchise niet langer uit te gaan van tweemaal een AOW voor een gehuwd persoon, maar van een lager bedrag, zullen mensen met een inkomen op en vlak boven het minimumloon sneller pensioen gaan opbouwen en, in een tweeverdieners- of alleenstaandensituatie, een meer volwaardig pensioen kunnen opbouwen. Daardoor zal het aantal werknemers dat (al dan niet tijdelijk) geen aanvullend pensioen opbouwt verder dalen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen anderzijds of het kabinet voornemens is de fiscale facilitatie van pensioenen gedeeltelijk te beperken. In de nota «Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning» is aangegeven dat gestreefd wordt naar een meer evenwichtige behandeling van diverse vormen van sparen voor de ouderdag. Daarbij is de gedachte van een zogeheten «ouderdagsparaplu» ontwikkeld. Deze paraplu stelt voor elk individu één norm voor de fiscale aftrek voor ouderdagsbesparingen in brede zin. In eerste instantie wordt bekeken welk deel daarvan men reeds in de collectieve sfeer opbouwt. Voor het overige kan men individueel tot de norm aanvullen. De gedachte is dat het er daarbij niet toe mag doen welke vorm die aanvulling heeft. Door de vastlegging van één norm zou tegelijk wel een zekere versoering van de fiscale facilitatie van contractuele besparingen plaatsvinden.

Met betrekking tot de vraag van de fractie van de RPF over het causaal verband tussen de hoogte van het basispensioen en het aantal personen zonder aanvullend pensioen ten slotte kan worden gesteld dat de AOW in Nederland een minimumvoorziening is. Dat betekent dat de AOW in principe een dusdanig inkomen moet bieden dat ook mensen die geen aanvullend pensioen hebben opgebouwd in hun inkomensbehoefte kunnen voorzien. In die zin is er een verband tussen de hoogte van de AOW en het al dan niet hebben van een aanvullend pensioen.

De leden van de fractie van GroenLinks en het AOV informeren ten slotte of het kabinet voornemens is om ook het draagvlak voor de kosten van de gezondheidszorg in de toekomst te vergroten. De leden van de GroenLinks-fractie noemen in dat kader een uitbreiding van de ziekenfondsverzekering. De leden van de AOV-fractie verwijzen naar de suggestie om ook te reserveren voor de gezondheidszorg.

In paragraaf 5.2.2. van de memorie van toelichting is aangegeven dat de Studiegroep Begrotingsruimte drie elkaar aanvullende en versterkende beleidsrichtingen ziet voor het opvangen van de kosten van de vergrijzing: heroverweging van bestaande arrangementen, vergroting van de arbeidsparticipatie voor draagvlakverbreding en daling van de schuldquote om vrijvallende rentelasten in te zetten. Draagvlakverbreding en verlaging van de schuldquote kan voor alle vergrijzingskosten een bijdrage in de financiering leveren. Aangezien de regering het behoud van de AOW als basispensioen wil garanderen, is een heroverweging van het AOW-arrangement niet aan de orde. In de gezondheidszorg zijn er echter meer mogelijkheden om specifiek beleid te voeren in de komende jaren, waardoor de kostenstijging kan worden beperkt.

## **2. Analyse**

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de ramingen van de AOW-uitgaven in de verschillende CPB-scenario's zijn opgebouwd. Met name informeren zij of in deze ramingen rekening is gehouden met de

factor incidenteel. Ook de leden van de AOV-fractie hebben een aantal vragen ten aanzien van deze berekeningen. Zij informeren of rekening is gehouden met toekomstige inkomensreparaties, naast de wettelijke indexering; dit om inkomensachteruitgang te repareren. In ditzelfde kader vragen zij of het niet logischer is om de AOW tussentijds te verhogen.

De ramingen voor de toename van de AOW-uitgaven zijn enerzijds gebaseerd op het midden-scenario van de CBS-bevolkingsprognose<sup>1</sup>, anderzijds is aangesloten bij de macro-economische veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de langetermijnsenario's van het CPB<sup>2</sup>; evenals in het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte is aangesloten bij het scenario European Coordination. In deze ramingen is gewerkt met een koppeling van de AOW-uitkeringen aan de contractloonsstijging conform de WKA.

In de berekeningen is geen rekening gehouden met eventuele bijzondere verhogingen van het minimumloon en de sociale uitkeringen. Verondersteld is een voortzetting van de gematigde gemiddelde incidentele loonsstijging van dit moment (ca. 0,3% per jaar). Dit betreft een gemiddelde als uitdrukking van een per individuele werknemer uiteenlopende situatie.

Voor wat betreft de vraag van de leden van de AOV-fractie naar de ontwikkeling van de rentelasten, inclusief de rentebetalingen aan het Spaarfonds AOW, verwijst het kabinet naar de beantwoording van de vragen met betrekking tot het Spaarfonds verderop in deze nota.

### **3. (Andere) oplossingsrichtingen**

De leden van een aantal fracties hebben vragen ten aanzien van mogelijke oplossingsrichtingen, die in het onderhavig wetsvoorstel niet door het kabinet zijn opgenomen.

De leden van de fractie van de PvdA, VVD, D66, Groep Nijpels en het AOV informeren naar de voornemens met betrekking tot een andere indexatiesystematiek van de eerste schijf. Het kabinet heeft aangegeven dat dit zal worden gezien in samenhang met de mogelijke nieuwe belastingplannen, zo stellen zij. De leden van de VVD-fractie vragen of al is besloten over een nieuwe systematiek. De leden van de D66-fractie informeren of de in onderhavig wetsvoorstel gepresenteerde mix van instrumenten opnieuw ter discussie kan komen staan. De leden van de SGP-fractie stellen deze vraag in zijn algemeenheid. De leden van de fractie van Groep Nijpels vragen naar de inkomenspolitieke randvoorwaarden van een aanpassing van de indexatiesystematiek, en dan met name of deze aanpassing negatieve inkomensgevolgen kan hebben voor ouderen. De leden van de AOV-fractie gaan er van uit dat de nieuwe systematiek sowieso onderdeel uitmaakt van de nieuwe belastingplannen en vragen naar de gevolgen voor de verhouding tussen belastingen en premies.

Eveneens in het kader van het belastingstelsel 21e eeuw vragen de leden van de CDA-fractie of is overwogen om de AOW geheel te fiscaliseren. Daarnaast vragen deze leden hoe de wenselijkheid van draagvlakverbreiding zich verhoudt tot het gevoerde beleid van meer aftrekposten.

In de nota «Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning», die 11 december is verschenen, wordt een groot aantal vraagstukken en mogelijke wijzigingen in de structuur van het belastingstelsel besproken. Alle elementen, die de verschillende fracties noemen, komen daarin aan de orde. De analyses in deze staan op zich los van de voorstellen die in onderhavig wetsvoorstel worden gedaan.

Het kabinet acht het met betrekking tot dit wetsvoorstel verstandig noch noodzakelijk de besluitvorming naar aanleiding van het belastingstelsel in de 21e eeuw af te wachten. De naderende vergrijzingsproblematiek vereist een spoedige en heldere oplossing. Eventuele wijzigingen in de

---

<sup>1</sup> CBS, Resultaten bevolkingsprognose 1996–2050, 1996.

<sup>2</sup> CPB, Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995–2020, Werkdocument 89, 1996.

AOW-premieheffing die zouden voortvloeien uit het debat over het belastingstelsel kunnen in aanvulling op de thans voorgestelde wetswijziging worden doorgevoerd.

Het kabinet heeft in de «Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning» aandacht geschonken aan een andere wijze van indexeren van de lengte van de eerste schijf. Verwijzend naar de nota «Werken aan Zekerheid» heeft het kabinet aangegeven in beginsel positief te staan tegenover de mogelijkheid de lengte van de eerste schijf in de toekomst mee te laten groeien met de ontwikkeling van de contractlonen. Dit onder de voorwaarden dat aan de inkomenspolitieke randvoorwaarden uit het regeerakkoord kan worden voldaan. Gezien het feit dat de genoemde kabinetsnota een verkenning betreft heeft het kabinet nog geen concrete beslissingen over de wijze van het eventueel indexeren van de eerste schijf en de overige voorstellen genomen. Een andere wijze van indexeren van de lengte van de eerste schijf zal onderdeel kunnen zijn van de besprekingen over een eventuele belastingherziening.

Ook de fiscalisering van de AOW is in de verkenning besproken als optie. Het kabinet is uitgebreid ingegaan op de voor- en nadelen. Het kabinet heeft aangegeven dat fiscalisering van de AOW als geïsoleerde maatregel onwenselijk is vanwege de hieruit voortvloeiende onevenwichtige inkomensgevolgen. Wel kan worden gezien of fiscalisering van de AOW in het kader van een belastingherziening onderdeel zou kunnen zijn van een breder pakket van maatregelen, zodat per saldo een evenwichtig inkomensbeeld ontstaat.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie kan worden opgemerkt dat met de maximering van de AOW-premie de regering de gevolgen van de toekomstige stijging van de AOW-uitgaven op de AOW-premie, en daarmee op het tarief over de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting, beoogt te voorkomen. Ten aanzien van de ontwikkeling van de belastinggrondslag is in bijlage 4 van de Miljoenennota 1997 een uitgebreide analyse opgenomen.

De leden van de fractie van de PvdA, alsmede van de fractie van Groep Nijpels en de RPF, vragen daarnaast of het kabinet nader wil ingaan op het bezwaar van premieheffing over de tweede en derde schijf. Zij vragen in dat kader hoe het solidariteitsbeginsel zich verhoudt tot het equivalentiebeginsel.

Uitbreiding van de premieheffing tot de tweede en derde schijf kan bijdragen tot een verbreding van het draagvlak voor de financiering van de AOW-uitgaven. Deze optie betekent echter dat er een verschuiving van de financiering optreedt binnen de huidige premieplichtigen. Het aantal premieplichtigen wordt immers in deze optie niet groter. De verbreding treedt louter op als gevolg van het feit dat van de hogere inkomens, voor zover zij een inkomen hebben in de tweede en derde schijf, een hogere bijdrage wordt verlangd. De solidariteit tussen de hogere en de lagere inkomens neemt met andere woorden toe.

In de sociale verzekeringen speelt naast dit solidariteitsbeginsel ook het equivalentiebeginsel een belangrijke rol. Dit laatste principe houdt in dat er een verband dient te bestaan tussen de hoogte van de te betalen premie en de hoogte van de verzekerde schade, de uitkering. In de werknemersverzekeringen speelt het equivalentiebeginsel een belangrijke rol. De hoogte van de premie is gerelateerd aan het loon, de hoogte van de uitkering is gedurende een bepaalde periode eveneens gerelateerd aan het laatstverdiende loon. Het solidariteitsbeginsel geldt vooral voor de periode dat de uitkering een lager niveau bereikt.

De volksverzekeringen onderscheiden zich van de werknemersverzekeringen door het feit dat het solidariteitsbeginsel een belangrijkere rol speelt. Alle ingezetenen zijn verzekerd uit hoofde van de volksverzekeringen, ongeacht of een inkomen wordt genoten. Dit is een eerste

solidariteitskenmerk. Daarnaast is de hoogte van de premie gerelateerd aan de hoogte van het inkomen, tot een bepaalde grens, terwijl de hoogte van de uitkering in beginsel los staat van het genoten inkomen. Iedere ingezetene heeft recht op een uitkering, los van het feit of daadwerkelijk premie is betaald, met die kanttekening dat de hoogte van de AOW-uitkering wel een opbouwelement kent. Dit is een tweede solidariteitskenmerk. De grotere betekenis van het solidariteitsbeginsel betekent evenwel niet dat het equivalentiebeginsel geen rol speelt. De hoogte van de te betalen premie is weliswaar afhankelijk van de hoogte van het inkomen, maar beperkt zich tot het inkomen in de eerste schijf. Op deze wijze is wat betreft de volksverzekeringen een balans gevonden tussen beide principes.

De leden van de fractie van Groep Nijpels vragen ten slotte wat de gevolgen voor de loonontwikkeling zijn van verhoging van de AOW-premie met 1 procent.

Op zich beschouwd heeft een stijging van de AOW-premie met 1 procentpunt een opwaarts effect op de loonontwikkeling van circa 0,4 procent. Volgens het FKSEC-model van het CPB leidt dit op termijn tot een daling van de werkgelegenheid met 16 000 personen.

#### **4. Maximering AOW-premie**

Het voorstel van het kabinet om een maximum te verbinden aan de hoogte van het AOW-premiepercentage heeft geleid tot een aantal vragen bij de leden van diverse fracties. De leden van de PvdA-fractie vragen welke factoren van fiscale en inkomenspolitieke aard van invloed mogen zijn op de jaarlijkse vaststelling van de hoogte van de premie en op basis van welke overweging dit percentage zou kunnen worden aangepast. Daarnaast informeren zij hoe het kabinet aankijkt tegen een jaarlijkse verlaging van het AOW-premiepercentage. Ook de leden van de fractie van D66 vragen naar de mogelijkheid van een verlaging van het premiepercentage. De leden van de AOV-fractie vragen waarom de mogelijkheid is opengelaten om een lager premiepercentage vast te stellen. Tevens vragen deze leden zich af of de drempel naar volledige fiscalisering niet te laag wordt als gevolg van onderhavig wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie vragen om een toelichting op de stelling dat de premimaximering het verzekeringskarakter van de AOW niet aantast. Zij vragen bij welke hoogte van de rijksbijdrage dit wel het geval zou zijn. Ook de leden van de RPF-fractie vragen naar een uiteenzetting met betrekking tot het verzekeringskarakter. Deze leden vragen tevens wanneer het kabinet volledige financiering uit algemene middelen oppoortuun acht. De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar een overzicht van de voor- en nadelen van volledige fiscalisering. De leden van de VVD-fractie stellen in dit kader dat de voorgestelde maximering een verdere inbreuk is op het equivalentiebeginsel.

Het voorstel om aan het AOW-premiepercentage een maximum te stellen heeft als doel dit premiepercentage in ieder geval niet verder te laten stijgen, aangezien zonder een maximum dit percentage in de toekomst fors verhoogd zou moeten worden. In de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel is uitgebreid ingegaan op de nadelige gevolgen die dit met zich zou brengen. Door middel van het stellen van een maximum aan dit percentage en het aanvullen van de resterende financieringsbehoefte door middel van een rijksbijdrage worden deze nadelige gevolgen gemitigeerd.

Indien voor de financiering van de AOW-uitgaven een hoger premiepercentage noodzakelijk zou zijn wordt het AOW-premiepercentage vastgesteld op het voorgestelde maximum. Hieruit vloeit dan direct de hoogte

van de noodzakelijke rijksbijdrage voort. Het stellen van een maximum aan het AOW-premiepercentage en het financieren van de resterende financieringsbehoefte door middel van een rijksbijdrage betekent in de ogen van het kabinet niet dat sprake is van een verdere inbreuk op het equivalentiebeginsel. Zoals al eerder in deze nota is aangegeven speelt het equivalentiebeginsel in de AOW een geringere rol dan in de werknemersverzekeringen. De hoogte van de AOW-uitkering staat los van het genoten inkomen en is zelfs onafhankelijk van het feit of premie is betaald. Iedere ingezetene heeft recht op een AOW-uitkering; de hoogte van deze uitkering is slechts afhankelijk van het aantal verzekerde jaren. Met betrekking tot de voor- en nadelen van volledig fiscaliseren van de AOW kan worden verwezen naar de nota «Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning».

Ten aanzien van de vraag of het verzekeringskarakter als gevolg van de premiemaximering, mede in relatie tot het equivalentiebeginsel, niet wordt aangetast, alsmede of de weg voor volledige fiscalisering thans wordt opengesteld merkt het kabinet het volgende op. Premiefinanciering blijft in dit wetsvoorstel een zeer belangrijk onderdeel van de financiering van de AOW. Alleen al om deze reden wordt in de ogen van het kabinet het verzekeringskarakter niet aangetast. Daarnaast spelen ook andere factoren een belangrijke rol bij de bepaling of sprake is van een sociale verzekering, zoals bijvoorbeeld de kring van verzekerden en het recht op uitkering. De vraag bij welke hoogte van de rijksbijdrage niet langer sprake is van een verzekering is in de ogen van het kabinet dan ook niet aan de orde. Bij de overgang in de AKW van premiefinanciering naar volledige financiering uit algemene middelen is destijds aangegeven dat het verzekeringskarakter bleef gehandhaafd. Dit gezien de overeenkomsten ten aanzien van de overige aspecten van de volksverzekeringen.

De leden van de fractie van het AOV hebben een aantal vragen ten aanzien van de bevoegdheid van vaststelling van de premie en de rol van de Sociale Verzekeringsbank. Deze leden hebben bedenkingen bij het beperken van de bevoegdheid van de SVB. Zij stellen dat het juist de SVB is die voor tegenwicht zorgt bij de vaak politieke motieven van de Minister van SZW. Het gaat vaker wel dan niet om tegengestelde belangen, aldus deze leden. Deze leden zijn bevreesd dat met de voorgestelde weg een verdere fiscalisering het gevolg zal zijn. Zij vragen om deze reden waarom niet is gekozen voor het verbinden van voorwaarden aan het verlagen van het AOW-premiepercentage. Daarnaast stellen deze leden dat de mogelijkheid van rijksbijdragen op niets anders duidt dan het open houden van de optie om tekorten in het Ouderdomsfonds toe te laten.

Het kabinet heeft hierboven zijn visie gegeven ten aanzien van de vaststelling van de hoogte van het AOW-premiepercentage. Voor zover de komende periode een hoger premiepercentage noodzakelijk zou zijn wordt het AOW-premiepercentage gemaximeerd op 16,5%. Als gevolg hiervan verliest de bevoegdheid van de SVB om het premiepercentage vast te stellen zijn betekenis. Daarbij spelen politieke overwegingen geen rol. Tot op heden stelt de SVB de hoogte van het premiepercentage vast. De Minister van SZW dient dit percentage goed te keuren dan wel, bij onthouding, zelf een percentage vast te stellen. Deze goedkeuringsbevoegdheid houdt verband met het feit dat de SVB het percentage vaststelt op basis van ongewijzigd beleid. Deze vaststelling voor het jaar t+1 gebeurt in juni van het jaar t; geen rekening kan derhalve worden gehouden met de meest recente macro-economische inzichten van het CPB, die in de maand september verschijnen. Daarnaast houdt de SVB geen rekening met alle nieuwe beleidsmaatregelen van het kabinet. Deze twee punten kunnen derhalve aanleiding zijn voor de Minister van SZW zijn goedkeuring te onthouden en zelf het premiepercentage vast te stellen. De Minister zal daarbij, net als de SVB, altijd uit dienen te gaan

van een verantwoorde premiestelling teneinde de financiering van de AOW te garanderen. Van een tegengesteld belang is dan ook geen sprake. Ook het open houden van de optie om tekorten in het Ouderdomsfonds toe te staan is niet aan de orde. Het onderhavige wetsvoorstel verandert slechts in die zin iets aan de huidige situatie dat de bevoegdheid van de SVB om het percentage vast te stellen slechts een formaliteit zou worden. Het premiepercentage wordt immers in dit wetsvoorstel gemaximeerd. Uitgangspunt blijft dat de AOW-uitgaven jaarlijks door middel van premies en rijksbijdragen worden gefinancierd.

Ten aanzien van de financiering van de rijksbijdrage wordt rekening gehouden met evenwichtige inkomensverhoudingen en draagkrachtverschillen, zo stellen de leden van de PvdA-fractie. Zij vragen op welke wijze beter gesitueerde ouderen zullen bijdragen aan de financiering van de AOW. De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat de premiegrondslag als gevolg van de erosie steeds kleiner wordt. Zij vragen hoe het kabinet de hieruit voortvloeiende druk op de lagere inkomens wil voorkomen. De leden van de fractie van Groep Nijpels vragen in dit kader of de financiering van de rijksbijdrage in de toekomst nimmer ten koste zal gaan van het inkomen van ouderen. Ook de leden van de AOV-fractie stellen dat het niet de bedoeling kan zijn om door middel van de rijksbijdrage inkomenspolitiek te bedrijven. De financiering van de rijksbijdrage zou dienen te komen uit vrijvallende rentelasten en meevallers, aldus deze leden.

Het kabinet gaat er van uit dat de financiering van de rijksbijdrage in beginsel uit vrijvallende rentelasten kan geschieden. Bij een voortzetting van de huidige indexeringssystematiek van de eerste schijf zou een trendmatige daling van de premie-opbrengst in procenten van het BBP kunnen optreden. Teneinde het totaal van premies en belastingen in procenten van BBP dat over een reeks van jaren bezien nodig is ter financiering van de AOW, zo laag mogelijk te houden, zouden in dat geval de uit belastingen gefinancierde rijksbijdragen geleidelijk aan in omvang toenemen. Zoals eerder is aangegeven wordt een eventuele wijziging van de indexeringssystematiek mede bezien in het kader van de discussie naar aanleiding van de «Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning». Op basis van de besluitvorming die daaruit voortvloeit kan dan nadere invulling worden gegeven aan de financiering van de rijksbijdragen, mede in het licht van de beschikbaarheid van vrijvallende rentelasten. Bij de vormgeving van de financiering van de rijksbijdragen zal steeds rekening moeten worden gehouden met draagkrachtverschillen en evenwichtige inkomensverhoudingen.

Een aantal fracties heeft vragen ten aanzien van de hoogte van het premiepercentage, alsmede van de rijksbijdrage. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de jaarlijkse geraamde verhoging van de rijksbijdrage met 0,5 mld is opgebouwd. De leden van de D66-fractie vragen waarom is gekozen voor een percentage van 16,5%, waar eerder nog sprake was van 15,4%. De leden van de AOV-fractie vragen in dit kader waarom de premie niet op 17,7% is vastgesteld, zeker nu het wegvallen van de AAW-premie hiertoe de mogelijkheid bood. De leden van de RPF-fractie vragen het kabinet in te gaan op de stelling van het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenbonden dat het premiepercentage voor het komend jaar 17,5% zou moeten bedragen, aangezien de rijksbijdrage van 3,2 mld te weinig zou zijn. Tevens vragen deze leden om een nadere uiteenzetting van de premiegrondslag voor de AOW.

De beperkte jaarlijkse verhoging van de rijksbijdrage tot 2000, zoals vermeld in de Macro-Economische Verkenning 1997, is het gevolg van de toename van het aantal AOW-gerechtigden met circa 25 duizend personen



per jaar. Deze volumegroei leidt tot een extra AOW-uitgave van 0,5 miljard per jaar welke, op zichzelf bezien, bij premiemaximering uit rijksbijdragen zal worden gefinancierd. Bij de bepaling van de rijksbijdrage dienen overigens ook andere factoren te worden betrokken, zoals de ontwikkeling in de premiegrondslag. In de CPB-raming van de AOW-lasten tot 2000, speelt grondslagversmalling geen rol, aangezien in het CEP voor 1996 voor de periode tot het jaar 2000 een tempo van prijsstijging wordt geraamd dat nagenoeg gelijk is aan de stijging van de contractlonen. Het premiepercentage is in 1997 gestabiliseerd op het niveau van 1996, dus op 15,4%. Ook in 1998 is het premiepercentage gestabiliseerd, zij het dat incidentele factoren samenhangend met de Pemba-maatregelen hebben geleid tot een correctie. De incidentele correctie hangt samen met de verlaging van de overhevelingstoelage ter compensatie van de lastenstijging voor werkgevers, en door de maatregelen ter beperking van de koopkrachteffecten van PEMBA, zoals invoering van een AWF-franchise, verhoging van de heffingsvrije voet, introductie van een niet-overdraagbare heffingsvrije voet en verhoging van de zelfstandigenaftrek en de ouderenaftrek. Een en ander heeft geleid tot een incidentele grondslagversmalling, hetgeen in het maximum premiepercentage is verdisconteerd.

De SVB heeft in juni van dit jaar het premiepercentage vastgesteld op 17,7%; bij de berekening van dit percentage is de SVB uitgegaan van ongewijzigd beleid. De SVB heeft geen rekening gehouden met de additionele éénmalige rijksbijdrage van 1,1 miljard in 1997 waarmee het vermogenstekort in het AOW-fonds ultimo 1997 is weggenomen. Tevens is geen rekening gehouden met de rijksbijdrage van 3,15 miljard in 1998 om de premie te maximeren op 16,5%. Daarnaast kon de SVB evenmin de effecten van kabinetspremies en het belastingplan op de premie-inkomsten (grondslagversmalling) en de netto-netto-koppeling inzake de AOW-bedragen (brutering) meenemen bij de premievaststelling in juni. Naast de beleidsmatige overwegingen, die een rol spelen bij het maximeren van het premiepercentage zoals aangegeven door het kabinet, dient nog te worden opgemerkt dat het wegvallen van de AAW-premie als gevolg van Pemba niet de ruimte biedt, waar de leden van de AOV-fractie van uit gaan. Als gevolg van het Pemba-complex vervalt inderdaad de AAW-premie, maar stijgen de overige onderdelen in het tarief eerste schijf, voornamelijk als gevolg van de grondslagversmalling en de noodzakelijke inkomensreparaties, waaronder die voor ouderen. Teneinde voor iedereen, inclusief de ouderen, inkomensneutraliteit te bewerkstelligen, is, naast de beleidsmatige wenselijkheid van premiemaximering, een verdere verhoging van het tarief eerste schijf niet wenselijk.

De stelling dat het premiepercentage hoger zou moeten worden vastgesteld, omdat de rijksbijdrage van 3,2 mld ontoereikend zou zijn, bestrijdt het kabinet. Op basis van berekeningen van zowel het CPB als de SVB en SZW blijkt dat het premiepercentage van 16,5% tezamen met de rijksbijdrage van 3,15 mld zal leiden tot een nagenoeg neutrale vermogenspositie van het AOW-fonds vanaf eind 1997.

Met betrekking tot de grondslag voor de heffing van de AOW-premie ten slotte kan het volgende worden opgemerkt. De AOW-premie wordt geheven over de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelastingen. Dit is in 1998 het belastbaar inkomen over een inkomenstraject van f 47 184,-. Dit inkomenstraject geldt na toepassing van de heffingsvrije voet; voor alleenstaanden en tweeverdieners f 8 617,- en voor alleenverdieners f 16 824,- (voetoverheveling). De totale premiegrondslag wordt geraamd door het CPB op basis van de (geraamde) economische ontwikkeling en gegevens van de Belastingdienst. Ook de voorziene ontwikkelingen in de aftrekposten en de beleidsmaatregelen (bijvoorbeeld inzake de overhevelingstoelage (Pemba) en de belastingvrije voet) beïnvloeden de grondslag. Deze laatste factoren zullen voor 1998 leiden tot grondslagversmalling,

waarmee het CPB vooraf in de berekening van de premiegrondslag AOW rekening heeft gehouden.

## **5. Spaarfonds AOW**

Op de vragen naar aanleiding van het voorstel om een Spaarfonds AOW te introduceren zal hieronder worden ingegaan. Allereerst komen de verwachte economische ontwikkeling en de veronderstelde rentevrijval aan bod. In het verlengde hiervan zal vervolgens worden ingegaan op de relatie met de overheidsschuld en het EMU-tekort. Ten slotte zal worden ingegaan op de voeding en de wijze van financiering van het Spaarfonds, alsmede de plaats van het fonds. Tevens komt hierbij de omvang van het Spaarfonds AOW aan de orde.

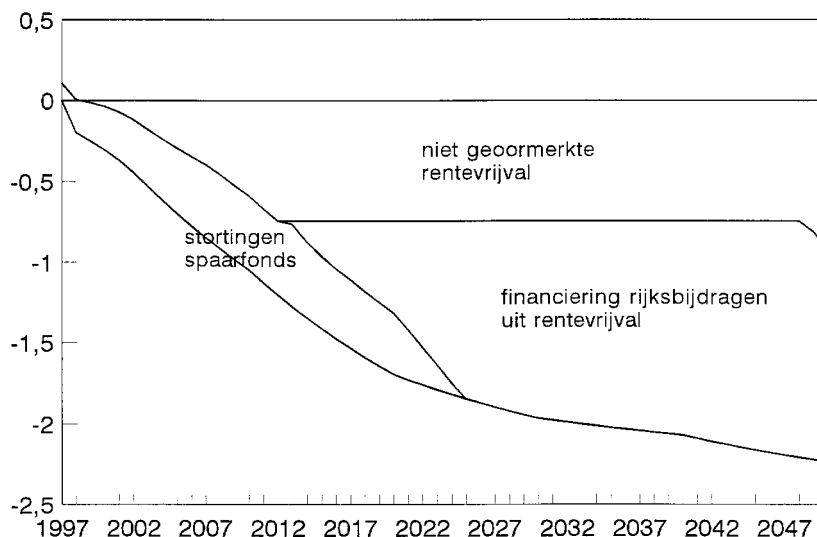
### *Economische ontwikkeling en vrijvallende rentelasten*

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de rentevrijval als gevolg van de reductie van de overheidsschuld centraal staat in het wetsvoorstel. Zij vragen hoe groot de rentevrijval is tot het jaar 2050 in het scenario van het kabinet. Verder vragen deze leden in welke mate in dit scenario deze rentevrijval zal worden aangewend voor stortingen in: het AOW Spaarfonds, de rijksbijdrage vanaf 2012, de versterking van de economische structuur ter vergroting van het draagvlak voor de financiering van de AOW en de financiering van de zorgsector. Ook de leden van de D66-fractie stellen deze vraag. Tevens vragen deze leden in hoeverre is verondersteld dat een deel van de stortingen wordt gefinancierd uit economische groei. De leden van de GPV-fractie constateren dat het verschil tussen het bedrag dat nodig is voor de financiering van de rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds en de rentevrijval als gevolg van de te verwachten reductie van de overheidsschuld wordt benut voor de storting in het Spaarfonds AOW. Zij vragen of dit voldoende zekerheid biedt. Tevens informeren zij wat de consequentie is als de reductie van de overheidsschuld stagneert en zich in veel mindere mate voordoet. Kan dit betekenen dat de rijksbijdrage uit andere middelen moet worden gefinancierd, zo vragen zij. De leden van de AOV-fractie onderschrijven de analyse dat een reductie van de overheidsschuld ruimte schept voor financiering van de AOW-uitgaven. Zij stellen echter dat in het wetsvoorstel niets is terug te vinden van de aanwending van vrijvallende rentelasten voor deze financiering. Zij stellen dat bij aanwending van rentevrijval sprake is van reëel sparen, maar dat hiervan in het wetsvoorstel geen sprake is.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de financiering van de AOW-uitgaven in eerste instantie geschiedt door middel van premies en rijksbijdragen. Daarbij is verondersteld dat als de AOW-uitgaven een bepaald niveau overschrijden de vrijvallende rentelasten worden ingezet ter financiering van de AOW-uitgaven boven deze grens. De daarmee gemoeide rijksbijdragen zullen in de toekomst gefinancierd kunnen worden uit vrijvallende rentelasten. Voor de financiering van de AOW-uitgaven vinden tevens stortingen plaats in het Spaarfonds. Ook deze stortingen kunnen worden gefinancierd uit de vrijvallende rentelasten. De piek in de AOW-uitgaven kan dan worden gefinancierd door middel van uitnamen uit het Spaarfonds. In de berekeningen die ten grondslag liggen aan de grafiek over de financiering van de AOW-uitgaven dalen de rentelasten als percentage van het BBP met 2%-punt tot 2050. Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling voor de tussenliggende periode (bij een constante rentevoet van 5,5%). Hierbij is alleen gerekend met het effect van de verlaging van de overheidsschuld bij een constante rentevoet van 5,5%. Indien bovendien rekening zou worden gehouden met het effect van herfinanciering tegen een lagere

rentevoet dan thans gemiddeld over de overheidsschuld wordt betaald (7% in plaats van 5,5%) zou een additionele daling van de rentelasten met 1%-punt BBP resulteren. De weergegeven rentelasten zijn inclusief de rentebetalingen ten gunste van het Spaarfonds AOW.

**Aanwending daling rentelasten voor stortingen in spaarfonds en financiering van rijksbijdragen**



De grafiek laat zien in hoeverre de rentevrijval, die optreedt ten opzichte van het niveau van de rentelasten in 1997, wordt aangewend voor stortingen in het Spaarfonds. De grafiek laat tevens zien dat deze stortingen vanaf een bepaald moment geleidelijk aan minder worden. Vanaf dat moment worden de vrijvallende rentelasten, die liggen besloten in het dan bereikte niveau van de stortingen, geleidelijk aan omgezet in een financiering van de rijksbijdragen. Ter illustratie is tevens aangegeven dat de verdere stijging van de rijksbijdrage eveneens kan worden gefinancierd uit een daling van de rentelasten. Deze aldus geormerkte rentevrijval is aanvankelijk meer dan toereikend voor de financiering van de AOW-uitgaven. Na 2025 is de «geormerkte» rentevrijval niet langer toereikend voor de financiering van de rijksbijdrage. Vanaf dat moment houden de stortingen in het Spaarfonds op en beginnen de uitnamen uit het Spaarfonds.

De in de grafiek als niet geormerkte aangeduide rentevrijval is in beginsel beschikbaar voor andere doeleinden, zoals bijvoorbeeld versterking van de economische structuur en financiering van de zorgsector.

Beklemtoond zij dat deze grafiek van de aanwending van de rentevrijval, evenals de grafiek in de memorie van toelichting geen ander doel heeft dan illustratie van de in het wetsvoorstel neergelegde systematiek. Eigen aan deze systematiek is een aantal beleidsvariabelen met behulp waarvan de financiering van de AOW al naar gelang de economische ontwikkeling kan worden veilig gesteld.

Een van deze beleidsvariabelen betreft het groeipad van de jaarlijkse stortingen in het Spaarfonds AOW. Een andere beleidsvariabele betreft de mate waarin vrijvallende rentelasten worden benut voor de financiering van de rijksbijdragen. Voorts kan invloed worden uitgeoefend via de ontwikkeling van het EMU-tekort. Deze tekortontwikkeling is immers bepalend voor de ontwikkeling van de overheidsschuld en de daarmee samenhangende rentelasten.

Tussen de verschillende beleidsvariabelen bestaat een onderlinge samenhang, waarbij de invulling deels ook endogeen wordt bepaald. Indien bijvoorbeeld na 2010 geen oploop wordt verondersteld in het dan behaalde niveau van 4,5 mld, dan zouden de AOW-uitgaven op zich beschouwd mede uit de in de daaropvolgende decennia te verwachten rentevrijval kunnen worden gefinancierd. Na 2020 zou dan echter een veel groter deel van de rentevrijval nodig zijn om de rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds te financieren dan wanneer de stortingen jaarlijks verder worden verhoogd. Bij een verdere stijging van de stortingen met 250 mln per jaar, zoals in het wetsvoorstel verondersteld, wordt in 2020 een stortingsniveau van 7 mld bereikt. Dan is uiteraard een veel groter vermogen beschikbaar in het Spaarfonds AOW. In de jaren na 2020 is dan een veel groter deel van de rentevrijval beschikbaar voor andere toepassingen. In de memorie van toelichting is er op gewezen dat aldus, door extra stortingen in het Spaarfonds, rentevrijval vrijgespeeld kan worden voor bijvoorbeeld de opvang van uitgavenstijgingen in de zorgsector.

Het wetsvoorstel maakt duidelijk dat de financiering van de AOW-uitgaven, ook op de langere termijn, mogelijk blijft. De vorming van een Spaarfonds vormt een essentieel onderdeel, niet alleen om de piek in de AOW-uitgavenstijging op te kunnen vangen, maar ook in het geleidelijk aan oormerken van de rentevrijval die duurzaam voor de financiering van de AOW nodig is. De systematiek ter financiering van de AOW brengt voorts met zich mee dat de zekerheid van deze financiering in hoge mate vastgeklonken zit aan structureel gezonde overheidsfinanciën.

Indien de reductie van de overheidsschuld zou stagneren en de rentelasten als gevolg van een trendmatige stijging van het overheidstekort eveneens een stijging te zien gaan geven, kan de beoogde financiering van de AOW in gevaar komen. De aangewezen oplossing in zo'n situatie is dan een terugkeer naar structureel gezonde overheidsfinanciën.

Vanzelfsprekend is het kabinet van mening dat daarnaast versterking van de economische structuur en bevordering van de arbeidsparticipatie aandacht behoeven. Zoals de grafiek laat zien zijn er voldoende mogelijkheden om de rentevrijval in de komende jaren deels ook hiervoor aan te wenden. Aldus kan worden bijgedragen aan de versterking van het economisch draagvlak op langere termijn. Ook het realiteitsgehalte van de in de grafiek veronderstelde economische groei zou aldus vergroot kunnen worden.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van D66 kan worden opgemerkt dat de stortingen in het Spaarfonds en de niet door middel van belastingen gefinancierde rijksbijdragen aan het AOW-fonds in de grafiek op pagina 11 van de memorie van toelichting volledig worden gefinancierd uit de rentevrijval. Eventuele meevallers in de economische groei zijn niet in de berekeningen meegenomen.

Op de vraag van de leden van de GPV-fractie of de financieringswijze voldoende zekerheid biedt, zij gewezen op de mogelijkheden om middels de genoemde beleidsvariabelen er voor te zorgen dat de omvang van de voor de financiering van de AOW benodigde vrijval van rentelasten ook daadwerkelijk beschikbaar komt. Nadat de desbetreffende rentevrijval niet meer nodig is voor stortingen in het Spaarfonds kan deze worden aangewend voor financiering van de rijksbijdragen. Bovendien kunnen de stortingen worden verhoogd, bijvoorbeeld voor zover een hogere economische groei hiervoor de ruimte biedt. Zo heeft het kabinet ervoor gekozen om het structurele deel van de nadere belastingmeevaller over 1997 vanaf 1998 aan te wenden voor een eveneens structurele storting in het Spaarfonds AOW.

Voorts mag inmiddels duidelijk zijn geworden dat de zorg van de leden van de AOV-fractie dat het wetsvoorstel niet in het verlengde zou liggen van de analyse in de Miljoenennota 1996, ongegrond is. In de voorge-

stelde financieringswijze van de AOW speelt de budgettaire ruimte die door de vrijvallende rentelasten tot uitdrukking komt en die wordt verkregen door een reële verlaging van het tekort en de schuld van de overheid, immers een cruciale rol.

#### *Overheidsschuld en EMU-tekort*

De leden van de D66-fractie vragen wat de consequenties zijn van de uitnames uit het Spaarfonds vanaf 2020. Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte hoeft de stijging van het EMU-tekort en de EMU-schuld geen probleem te zijn, zolang onderliggend een duurzaam houdbare schuldpositie verzekerd blijft. Deze leden vragen het kabinet om een reactie op dit standpunt van de Studiegroep. Tevens vragen deze leden waardoor het verschil wordt veroorzaakt tussen het uitgangspunt van 5% BBP volgens de Studiegroep Begrotingsruimte en de 5,5% van het kabinet met betrekking tot de financiering van de AOW-uitgaven door middel van premies en belastingen. Deze leden vragen verder tot welk EMU-tekort en welke EMU-schuld de uitnames uit het Spaarfonds in de piekjaren leiden volgens het scenario in het wetsvoorstel. Daarnaast vragen deze leden of met de aangekondigde tekortreductie een schuldreductie van 25% BBP wordt gehaald. De leden van de SGP-fractie stellen dat uitnames uit het Spaarfonds de hoogte van de overheidsschuld negatief beïnvloeden. Zij vragen het kabinet of dit niet leidt tot een nadeel in de toekomst. Ook de leden van de GPV-fractie stellen deze vraag. De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een extra reductie van de overheids-schuld in plaats van stortingen in het Spaarfonds. Dit mede in het licht van het geïntegreerd middelenbeheer. De leden van de fractie van de RPF veronderstellen dat wellicht meer geld beschikbaar zou zijn indien vrijvallende middelen zouden worden ingezet voor de reductie van de overheidsschuld. Zij baseren dit op de opvatting van de Studiegroep Begrotingsruimte en vragen of deze opvatting niet een impliciete afwijzing van de introductie van een Spaarfonds betekent.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de basisgarantie voor de voeding van het Spaarfonds AOW kan worden gefinancierd uit een daling van de rentelasten (als gevolg van schuldreductie). Daarnaast kunnen de minimumstortingen worden verhoogd, bijvoorbeeld voor zover een hogere economische groei hiervoor de ruimte biedt. Zo heeft het kabinet besloten het structurele deel van de nadere belastingmeevaller over 1997, vanaf 1998 te storten in het Spaarfonds AOW. Deze stortingen worden aldus gefinancierd uit additionele budgettaire ruimte en komen tot uitdrukking in een lager EMU-tekort en een lagere EMU-schuld. Voor wat betreft de overheidsfinanciën streeft het kabinet naar een structureel gezond financieel beleid. Dat betekent dat het niveau van het overheidstekort en de overheidsschuld ook in minder gunstige tijden houdbaar moet zijn. Het trendmatige begrotingsbeleid dat thans wordt gevolgd is hiervan een voorbeeld: bij meevallers aan de inkomstenkant van de begroting komt het tekort lager uit, bij inkomstentegenvallers mag het tekort binnen bepaalde grenzen oplopen, zonder dat de overheidsfinanciën hier structureel nadeel van ondervinden. Dit impliceert tevens dat de uitnamen uit het Spaarfonds AOW niet ten koste mogen gaan van de structurele gezonde financiële situatie van de overheid. De voorwaarden die in het kader van de Economische en Monetaire Unie worden gesteld gelden hierbij als plafond. Uitnamen uit het Spaarfonds AOW belasten het EMU-tekort. De hieruit voortvloeiende stijging behoeft evenwel geen probleem te zijn, zolang onderliggend een duurzaam houdbare schuldpositie verzekerd blijft. De leden van de fractie van D66 verwijzen naar dit standpunt van de Studiegroep Begrotingsruimte. Illustratief in dit verband is de in de memorie van toelichting beschreven variant.

Bij een Emu-tekort van 1% BBP vanaf 2002 daalt de overheidsschuld ten opzichte van 1998 bij behoedzame uitgangspunten ten aanzien van de economische groei met ca. 14% BBP in 2010 en ca. 30% in 2040. Bij een EMU-tekort van 0% BBP vanaf 2006 komt deze daling op 20% BBP in 2010 en 50% BBP in 2040.

In de piekjaren kunnen de uitnamen uit het Spaarfonds AOW in de beschreven variant oplopen tot ongeveer 1% BBP. Geïsoleerd beschouwd zou het EMU-tekort in die jaren met dit percentage hoger kunnen uitkomen. Het cumulatieve effect van de uitnamen op de EMU-schuld aan het eind van de uitnameperiode bedraagt ca. 12% BBP.

De leden van de fractie van D66 vragen naar een verklaring van de verschillen tussen de grafiek in de memorie van toelichting en de grafieken in het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. In de laatste grafieken resulteert een premiegefinancierd deel van de AOW-uitgaven van 5 procent van het BBP. Impliciet is daarbij reken-technisch verondersteld dat de lengte van de eerste schijf in de toekomst wordt geïndexeerd aan de stijging van de contractionen. Het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte doet echter geen uitspraak over de mate waarin de rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds, die niet worden gedekt door uitnamen uit het Spaarfonds, worden gefinancierd uit belastingheffing dan wel vrijval van rentelasten. In de memorie van toelichting wordt een enigszins andere benadering gevolgd. Daar is als reken-technische veronderstelling een grens van 5,5 procent van het BBP gekozen, waardoor de financiering van de AOW-uitgaven door middel van belastingverhoging wordt vermeden. Boven deze grens kunnen de AOW-uitgaven worden bekostigd door rijksbijdragen, gefinancierd uit hetzij vrijvallende rentelasten, hetzij uitnamen uit het Spaarfonds AOW dat door eerdere vrijval van rentelasten is gevoed. Voorzover de AOW-premieopbrengst ontoereikend zou zijn voor de financiering van de AOW-uitgaven onder de illustratieve grens van 5,5 procent van het BBP, is aangenomen dat het restant wordt gefinancierd uit rijksbijdragen die door middel van hogere belastingen worden opgebracht. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting wordt door de vorming van een Spaarfonds AOW zeker gesteld dat de gereserveerde middelen ten goede komen aan de financiering van de AOW. Ter illustratie wijst het kabinet op artikel 33 van het wetsvoorstel, dat stelt dat de middelen in het fonds uitsluitend kunnen worden aangewend ten behoeve van de financiering van de AOW. Op deze wijze wordt derhalve gegarandeerd dat een deel van de ruimte die ontstaat als gevolg van de reductie van de overheidsschuld wordt gereserveerd voor de financiering van de AOW-uitgaven. Het Spaarfonds AOW staat ook geheel los van het geïntegreerd middelenbeheer. Dit voorstel regelt dat de liquiditeiten van de sociale fondsen worden aangehouden op een rekening-courant bij het Rijk. Het Spaarfonds AOW is een apart begrotingsfonds, dat los staat van de sociale fondsen.

Doordat de voorgenomen stortingen worden gefinancierd uit additionele budgettaire ruimte (vrijvallende rentelasten, meevallers uit economische groei), dragen de stortingen in het Spaarfonds AOW bij aan een verlaging van de overheidsschuld. Het voorstel om te komen tot een AOW-spaarfonds is dan ook in overeenstemming met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte.

#### *Voeding en financiering van het Spaarfonds*

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe wordt gewaarborgd dat het groeipad van 250 mln per jaar wordt gerealiseerd. Zij vragen het kabinet waarom dit groeipad niet wettelijk is vastgelegd. Tevens vragen deze leden wat de invloed is van aanwending van structurele belastingmeevallers op dit groeipad. Is het de bedoeling om de stortingen eerder

op te laten houden, in latere jaren lagere stortingen te doen, lagere rijksbijdragen vast te stellen of meer reserves op te bouwen, zo vragen deze leden. Daarnaast vragen deze leden of echt sprake is van gereserveerde middelen die niet voor andere doeleinden kunnen worden aangewend. De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de bepaling dat het Spaarfonds gevoed wordt door bijdragen ten laste van de begroting van SZW zich verhoudt tot de toelichting dat structurele belastingmeevallers in het fonds zullen worden gestort. De leden van de D66-fractie vragen welke noodzaak er bestaat voor de extra stortingen als gevolg van structurele belastingmeevallers en hoe en wanneer deze extra stortingen zullen worden aangewend.

De leden van de fractie van Groep Nijpels vragen eveneens waarom niet wettelijk is vastgelegd welke omvang de jaarlijkse storting zal hebben. Tevens vragen zij wat er gebeurt als, als gevolg van een tegenvallende economische ontwikkeling, er geen ruimte op de begroting is. Daarnaast vragen deze leden waarom niet is vastgelegd dat het gereserveerde geld niet voor andere doeleinden mag worden aangewend. De leden van de GPV-fractie constateren dat de rijksbijdrage ter financiering van de AOW-uitgaven jaarlijks zal toenemen. Zij vragen waarom geen maximum is gesteld aan deze rijksbijdrage. Daarnaast vragen deze leden op basis waarvan zal worden besloten dat naast de premies en rijksbijdragen een beroep wordt gedaan op het Spaarfonds.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat het Spaarfonds gevoelig is voor een hogere inflatie en een lagere rentestand. Zij vragen hoe het kabinet deze risico's inschat. Daarnaast vragen deze leden waarom ten aanzien van de rentevergoeding is gekozen voor de rente van de wachtgeldfondsen. Tevens vragen deze leden hoe de middelen van het Spaarfonds zullen worden belegd. Ook de leden van de AOV-fractie vragen naar de beleggingswijze van de middelen in het Spaarfonds. Zij vrezen dat straks voortdurend zal worden gesteggeld over de financiering van de rijksbijdrage en de bijdrage uit het Spaarfonds.

In de memorie van toelichting is aangegeven welk basisgroeipad het kabinet voor ogen staat. Daar is gesteld dat de storting in 1998 van 1,5 mld in de jaren daarna met 250 mln zal worden verhoogd. Tevens heeft het kabinet besloten om de structurele belastingmeevaller van 1997 aan te wenden voor het Spaarfonds. Dit kan betekenen dat de stortingen al vanaf 1999 een hoger bedrag betreffen dan in de basisgarantie is voorzien. In dat geval wordt derhalve al direct een hoger niveau van de stortingen gewaarborgd. Deze hogere stortingen leiden er toe dat het vermogen van het Spaarfonds op het moment dat de uitnames beginnen een grotere omvang zal hebben bereikt. Als gevolg hiervan kan meer worden uitgenomen uit het Spaarfonds en zal derhalve een groter deel van de ruimte, die vrijkomt als gevolg van de dalende rentelasten, op de langere termijn voor andere doeleinden kunnen worden aangewend. Hiermee is gelijk de reden voor deze aanwending van belastingmeevallers aangegeven, dit in reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie. De aanwending van deze extra stortingen zal niet anders zijn dan de stortingen uit hoofde van de basisgarantie. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van Groep Nijpels kan worden gesteld dat een tegenvallende economische ontwikkeling wat dit kabinet betreft geen aanleiding zal zijn om de basisgarantie voor de stortingen aan te passen. De ruimte voor financiering van de stortingen wordt in beginsel gezocht in vrijvallende rentelasten. Dit kan worden bereikt door een verdere reductie van de overheidsschuld.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie kan worden opgemerkt dat stortingen in het Spaarfonds AOW altijd, ongeacht de financieringsbron, op de begroting van SZW worden verantwoord. Er is derhalve ook in het geval van groeimeevallers geen sprake van een voeding anders dan ten laste van de rijksbegroting.

Het kabinet acht het niet noodzakelijk de minimale storting in de wet vast te leggen. In de memorie van toelichting is duidelijk aangegeven welk groeipad het kabinet voor ogen staat. Mogelijk is dat de stortingen als gevolg van een nadere belastingmeevaller in 1997 al direct een hoger niveau bereiken dan dit groeipad. Een wettelijke basis van het groeipad is daarom in de ogen van het kabinet niet noodzakelijk en mogelijk contraproductief aangezien het wettelijk minimum ook als feitelijk maximum zou kunnen gaan fungeren.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, alsmede van de fractie van Groep Nijpels, over de aanwending van de gereserveerde middelen kan het kabinet antwoorden dat deze alleen voor de financiering van de AOW-uitgaven kunnen worden aangewend. Dit is bepaald in artikel 33. Naar aanleiding van de vragen van de leden van de GPV-fractie met betrekking tot de hoogte van de rijksbijdrage merkt het kabinet op dat deze rijksbijdrage voortvloeit uit het maximumpremiepercentage. In ieder geval voor zover de hieruit voortvloeiende premie-inkomsten ontoereikend zijn wordt in de resterende financieringsbehoefte voorzien door middel van een rijksbijdrage. Het stellen van een maximum aan de hoogte van de rijksbijdrage zou kunnen betekenen dat ofwel het premiepercentage zou moeten stijgen ofwel bij het Ouderdomsfonds een langdurig tekort zou ontstaan. Beide acht het kabinet ongewenst. Vanaf het jaar 2020 ontstaat een piek in de AOW-uitgaven. Vanaf dat moment kunnen tevens de middelen van het Spaarfonds worden aangewend ter financiering van deze uitgaven (via de SZW-begroting). Het precieze moment, alsmede de omvang van deze uitnames is afhankelijk van het aanwezige vermogen in het Spaarfonds. Naarmate de komende jaren meer wordt gereserveerd zullen de uitnames ook groter kunnen zijn.

Ten aanzien van de risico's van een hogere inflatie en mutaties in de rente wijst het kabinet er op dat deze risico's door de gekozen financieringswijze met zowel de inzet van het Spaarfonds om de piek in de AOW-uitgaven op te vangen als de inzet van rentevrijval voor een rechtstreekse financiering meer hanteerbaar zijn gemaakt. Indien het vermogen van het Spaarfonds door een hogere inflatie wordt aangetast geldt dit mutatis mutandis ook voor de uitstaande overheidsschuld. Een daling van de rentelasten als percentage van het BBP zal dan voor compensatie kunnen zorgen. Daar staat tegenover dat het met een hogere inflatie gepaard gaande hogere rentepercentage tot extra rente-ontvangsten voor het Spaarfonds zal leiden.

De vormgeving van het Spaarfonds AOW als een begrotingsfonds in de zin van de Comptabiliteitswet impliceert dat de stortingen in het Spaarfonds beschouwd kunnen worden als beleggingen in staatsobligaties. De rentevergoeding over de middelen in het Spaarfonds is gelijk aan de rentevergoeding van de wachtgeldfondsen. Deze rente volgt de rente van staatsobligaties.

De leden van de D66-fractie merken op dat uit de grafiek op pagina 11 van de memorie van toelichting blijkt dat de niet uit belastingen gefinancierde rijksbijdragen pas vanaf 2012 beginnen. Deze leden vragen of de rijksbijdrage vanaf 1997 is verwerkt in het deel «premies en rijksbijdragen». Indien dit het geval is vragen zij of een uitsplitsing kan worden gegeven van het premiegefinancierde deel en het uit rijksbijdragen gefinancierde deel vanaf 1997. Ook de leden van de AOV-fractie vragen hiernaar. De leden van de fractie van het GPV vragen in dit verband of met de rijksbijdrage in 1998 geen rekening is gehouden met draagkrachtverschillen.

In de grafiek op pagina 11 zijn de rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds tot en met 2012 inderdaad begrepen in het deel «premies en belastingen». Voor 1998 wordt thans geraamd dat de middelen in het Ouderdomsfonds worden gefinancierd door middel van 37,1 mld premies (behorend bij een



premiemaximum van 16,5% en 3,15 mld rijksbijdrage). De hoogte van de rijksbijdrage in latere jaren is mede afhankelijk van de algemene economische ontwikkeling. Bij de bepaling van de verhouding in 1999 zullen hiervoor nieuwe inzichten beschikbaar komen. Thans is in de begroting van SZW en de meerjarenramingen sociale zekerheid in de Sociale Nota technisch rekening gehouden met een constante rijksbijdrage. Deze rijksbijdrage zal namelijk jaarlijks worden vastgesteld op basis van de laatste inzichten.

Voor de uitsplitsing in latere jaren is de indexeringssystematiek van de eerste schijf van belang. Bij een indexering aan de contractloonstijging zal het premiegefinancierde deel hoger uitkomen dan in geval de huidige indexering aan de prijzen wordt gecontinueerd. Een eventuele wijziging in de indexeringssystematiek zal worden gezien in samenhang met de «Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning».

In de berekeningen ten behoeve van het Spaarfonds AOW is vooralsnog geen wijziging in de indexeringssystematiek verondersteld. Het premiegefinancierde deel van de AOW-uitgaven daalt in de grafiek op pagina 11 geleidelijk van 5% in 1997 tot een niveau van 4,3 procent van het BBP in 2050.

In antwoord op de vragen van de leden van de GPV-fractie kan worden gesteld dat de financiering van de rijksbijdrage voor 1998 is verwerkt in het totaalbeeld, zoals gepresenteerd in de Miljoenennota 1998. Bij deze financiering is rekening gehouden met de in «Werken aan zekerheid» geschetste randvoorwaarden met betrekking tot draagkrachtverschillen en evenwichtige inkomensverhoudingen.

Met betrekking tot de omvang van het Spaarfonds vragen de leden van de SGP-fractie het kabinet met concrete bedragen aan te geven wat nodig zal zijn om de AOW-uitgaven na het eerste kwart van de volgende eeuw te garanderen. Welke omvang zal het Spaarfonds met de voorgenomen stortingen hebben, welke uitgaven zijn nodig en voor welke periode is het vermogen van het fonds toereikend, zo vragen deze leden. De leden van de AOV-fractie merken in dit kader op dat zij de indruk hebben dat het fonds niet echt bedoeld is om een substantiële bijdrage te leveren voor de AOW-problematiek. Het gaat immers, aldus deze leden, slechts om minder dan een vijfde deel van de totale AOW-uitgaven.

In de berekeningen ten behoeve van de illustratieve grafiek in de memorie van toelichting bereikt het Spaarfonds AOW in 2026 een maximum-omvang van ca. 12% van het BBP. In prijzen van 1998 gaat het dan om een vermogen van 88 miljard gulden.

Zoals de grafiek laat zien beginnen in 2026 ook de uitnamen uit het Spaarfonds. Deze lopen geleidelijk op tot ca. 1 procent van het BBP in 2038 en 2039, ofwel 7,5 miljard gulden in prijzen van 1998. In de jaren daarna zet een daling in. De uitnamen stoppen in deze variant in 2048. Het vermogen van het Spaarfonds is dan nagenoeg volledig opgesoupeerd. De grafiek laat zien dat op het hoogtepunt van de vergrijzing circa 12 procent van de AOW-uitgaven gefinancierd kan worden door uitnamen uit het Spaarfonds AOW en circa 17 procent door uit rentevrijval gefinancierde rijksbijdragen. De resterende 70 procent wordt opgebracht door premies en belastingen die met een niveau van 5,5 procent van het BBP nauwelijks uitstijgen boven het niveau van premies en belastingen dat thans voor de financiering van de AOW wordt opgebracht. Het kabinet levert met deze meerledige financieringswijze een substantiële bijdrage aan een structurele oplossing van de AOW-problematiek.

De leden van de fractie van Groep Nijpels zijn van mening dat het beheer van een AOW-spaarfonds door een onafhankelijke instantie dient te geschieden. Zij vragen zich af waarom is gekozen voor onderbrenging bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Verhoudt dit beheer

zich met de bevoegdheid van de Minister om de AOW-premie vast te stellen, zo vragen deze leden. De leden van de AOV-fractie spreken hun voorkeur uit om het beheer van het Spaarfonds bij de SVB te leggen. Op deze wijze wordt het voor de politiek moeilijker, aldus deze leden, om aan het fonds te komen.

Het kabinet heeft er bewust voor gekozen om het Spaarfonds de vorm te geven van een begrotingsfonds. Het begrotingsfonds kent een wettelijke basis en is ingebed in de jaarlijkse begrotingscyclus, met de hiermee gepaard gaande parlementaire instemming. Juist op deze wijze is bewerkstelligd dat de jaarlijkse stortingen in het Spaarfonds en de gereserveerde middelen ter financiering van de AOW-uitgaven op de lange termijn maximaal zichtbaar zijn. Het beheer over het fonds heeft geen enkele relatie met de bevoegdheid van de Minister van SZW om het AOW-premiepercentage vast te stellen. In het wetsvoorstel is daarnaast uitdrukkelijk bepaald dat de middelen van het Spaarfonds alleen kunnen worden aangewend voor financiering van de AOW-uitgaven. Van aanwending voor andere doeleinden door de politiek kan dan ook geen sprake zijn.

#### *Artikelsgewijze opmerkingen*

In het voorgestelde artikel 33 van de Wet financiering volksverzekering wordt vastgelegd dat de middelen in het fonds eerst vanaf 2020 aangewend kunnen worden voor de financiering van de AOW. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat de AOW-kosten reeds in 2010 zullen gaan stijgen. De leden van de fracties van de VVD en de RPF vragen in hoeverre niet eerder dan 2020 behoefte zal bestaan aan uitnames uit het fonds.

Het jaartal 2020 is om twee redenen gekozen. In de eerste plaats kan vanaf dit jaar worden gesproken van een piek in de AOW-uitgaven. In de tweede plaats komt in de keuze van dit jaar tot uitdrukking dat het kabinet van mening is dat de middelen in het Spaarfonds pas op lange termijn mogen worden aangesproken. In de basisgarantie heeft het Spaarfonds AOW in 2026 een voldoende omvang om de middelen in het Spaarfonds aan te gaan wenden voor de financiering van de AOW. Voor zover de stortingen in het Spaarfonds de basisgarantie overstijgen kan eerder tot uitnamen worden overgegaan, zij het niet eerder dan in 2020. In de jaren voor 2020 kan de financiering van de AOW-uitgaven worden voorzien door premie-opbrengsten en rijksbijdragen. Onder de veronderstelling dat de overheidsschuld in de komende jaren verder zal dalen, en daarmee tevens de rentelasten in procenten van het BBP, kan de rijksbijdrage mede worden gefinancierd uit lagere rentelasten. Er is dan geen aanleiding reeds voor 2020 een beroep te doen op het Spaarfonds AOW.

De leden van de VVD-fractie willen zich ervan vergewissen dat er sprake is van consistentie tussen de voorgestelde artikelen 10b en 32. In dit laatste artikel wordt gesuggereerd dat er altijd jaarlijks een bijdrage zal zijn, terwijl in artikel 10 b wordt gesteld, dat jaarlijks zal worden besloten of er een bijdrage zal zijn. Zijn deze artikelen met elkaar in overeenstemming, zo vragen deze leden.

Naar aanleiding hiervan kan allereerst worden opgemerkt dat het in artikel 10b gaat om de beslissing over een bijdrage ten gunste van het Ouderdomsfonds, terwijl in artikel 32 sprake is van een jaarlijkse bijdrage die ten gunste komt van het Spaarfonds AOW. Het gaat hier derhalve om (beslissingen inzake) bijdragen voor van elkaar te onderscheiden fondsen. Het Ouderdomsfonds ziet op de momenteel noodzakelijke financiering

van AOW-lasten, het Spaarfonds AOW daarentegen ziet op de financiering van de piek van de AOW-lasten over een in de toekomst gelegen termijn. Aan de verstrekking van bijdragen liggen voor deze twee te onderscheiden fondsen verschillende overwegingen ten grondslag. De overwegingen die ten aanzien van deze bijdragen gelden, zijn in de memorie van toelichting aan de orde gekomen. De noodzaak tot onderlinge consistentie ontbreekt, gelet op het voorgaande, dan ook in dit verband.

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