

Vergaderjaar 1997–1998

25 745

Privatisering Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (Wet privatisering FVP)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 30 september 1997 en het nader rapport d.d. 12 november 1997, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 1997, no. 97.003464, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende privatisering Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (Wet privatisering FVP).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 juli 1996, nr. 97.003464, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 september 1997, nr. W12.97.0435, bied ik U hierbij aan.

Het advies van de Raad van State geeft mij aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. De Raad van State is met de regering van oordeel dat de Wet van 13 december 1972 tot bevrozing van het kinderbijslagbedrag voor het eerste kind, alsmede oprichting van het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (hierna: FVP-wet) ingetrokken dient te worden, en dat het huidige Fonds Voorheffing Pensioenverzekering, bedoeld in de FVP-wet (hierna: het fonds) opgeheven moet worden. De Raad is er echter niet van overtuigd, dat de bestemming van de middelen van het fonds alleen de overgang kan zijn naar een stichting die uitsluitend als doel heeft door aanwending van haar middelen te voorzien in aanvullende pensioenvoorzieningen van werknemers of hun nagelaten betrekkingen.

De doelstelling van het per 1 januari 1973 opgerichte fonds is om op termijn vanuit dit fonds uitvoering te kunnen geven aan het voornemen om te komen tot een wettelijk verplichte aanvullende pensioenverzekering voor werknemers. Voorzien werd dat de technische voorbereiding met betrekking tot die verzekering niet in de periode 1972–1975 afgesloten zou kunnen worden. Op grond daarvan is besloten de kinderbijslag voor het eerste kind van 1 januari 1973 af niet meer te verhogen en de daarbij optredende besparing aan te wenden ter voorfinanciering van de nog tot stand te brengen wettelijke regeling van de aanvullende pensioenen en deze te beleggen in projecten voor de woningbouw (kamerstukken II, zitting 1972, 12 046, nr. 3). Het verschil tussen het totale bedrag van de «bevroren» kinderbijslag en de trendmatig verhoogde kinderbijslag in de jaren 1973 tot en met 1975 werd aan het fonds

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is terinzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

gedoteerd. In 1976 is het fonds daarenboven gevoed met een rijksbijdrage van 150 miljoen gulden.

In de periode 1973–1989 is er geen bestemming aan het fondsvermogen gegeven, behoudens de uitvoeringskosten van het fonds en van de Pensioenkamer. In deze periode steeg het fondsvermogen tot 3,8 miljard gulden. Sinds de wijziging van de FVP-wet ultimo 1988 zijn de beleggingsopbrengsten aangewend ten behoeve van de voortzetting van de pensioenvoorziening van werkloze werknemers die recht hebben op een wettelijke werkloosheidsuitkering (artikel 4a FVP-wet). Per ultimo 1996 bedroegen de beleggingen en vlottende activa 5,5 miljard gulden, de voorzieningen uit hoofde van de premiebijdragen 1,2 miljard gulden en de kortlopende schulden 0,5 miljard gulden; het (vrije) fondsvermogen was mitsdien 3,9 miljard gulden groot. De oprichting van het fonds en de voeding daarvan in 1973 vormden een onderdeel van een veelomvattend pakket van maatregelen op sociaal terrein. Nadien zijn meermalen pakketten van maatregelen op dit terrein genomen, waarmee soms aanzienlijke bijdragen uit 's Rijkschatkist zijn gemoeid geweest. Het fonds kan dan ook niet geïsoleerd worden gezien. Het antwoord op de vraag naar de aanwending van het liquidatiesaldo staat daarmee ook niet op voorhand vast. Alles overziende is de Raad van oordeel, dat onvoldoende is gemotiveerd dat de bedragen die zijn afgezonderd in het fonds de publieke sfeer reeds hebben verlaten. In de toelichting is geen aandacht gegeven aan de mogelijkheid deze gelden te betrekken bij de uitvoering van het thans geformuleerde beleid inzake de zekerstelling van de basisvoorziening voor de ouderdag.

De Raad adviseert uitdrukkelijk de afweging plaats te doen vinden tussen enerzijds de bestemming van het fondsvermogen voor aanvullende pensioenen voor een beperkte groep werknemers of hun nagelaten betrekkingen en anderzijds de bestemming voor de versterking van de algemene basisvoorziening die door de vergrijzing van de bevolking onder druk zal komen te staan. De Raad wijst hierbij op de omstandigheid dat het nu reeds noodzakelijk is aanzienlijke rijksbijdragen in het AOW-fonds te doen en op het voornemen een AOW-spaarfonds in het leven te roepen.

Naar het oordeel van de Raad dient alleen bij zeer dringende redenen een vermogen van bijna 4 miljard gulden aan sociale partners overgedragen te worden teneinde aanvullende pensioenen te financieren. Deze dringende redenen kunnen niet gevonden worden in de liquidatieregeling van het fonds (artikel 5 FVP-wet). Anders dan tot een bedrag van 1,2 miljard gulden voorzieningen die zijn getroffen ter dekking van de (toegekende) premiebedragen bestaat er geen «claim» op het fondsvermogen voor een specifieke groep werknemers.

Naar het oordeel van de Raad dient in de toelichting aandacht aan deze aspecten te worden gegeven.

1. Met genoeg constateer ik dat de Raad van State met de regering van oordeel is dat de Wet FVP ingetrokken dient te worden en dat het FVP opgeheven moet worden.

De Raad van State is er echter niet van overtuigd dat de FVP-gelden uitsluitend gebruikt dienen te worden voor aanvullende pensioenen. De overwegingen die het kabinet hierbij heeft, worden hieronder uiteengezet.

De FVP-gelden zijn van meet af aan bedoeld geweest voor aanvullende pensioenen voor werknemers en hun nagelaten betrekkingen. Aanvankelijk zijn deze gelden bijeengebracht in het kader van een pensioenplicht; in de praktijk zijn ze gebruikt voor de Pensioenkamer, onderzoeken op het gebied van pensioenen, en voor bijdragen aan werkloze werknemers en inhaalpensioenen voor vrouwen. Het kabinet ziet geen reden om de bestemming van de gelden – aanvullende pensioenen – te wijzigen. Gezien het feit dat sociale partners primair verantwoordelijk zijn voor de inhoud en de vormgeving van de aanvullende pensioenen voor werknemers, is het kabinet van mening dat er gegronde redenen zijn om de FVP-middelen over te dragen aan een door sociale partners op te richten stichting, die zich tot doel stelt het aanwenden van middelen ten behoeve van aanvullende pensioenvoorzieningen voor werknemers of hun nagelaten betrekkingen.

Daarmee wordt de overheidsbemoeienis beëindigd. In overleg met sociale partners is gebleken dat sociale partners bereid zijn een stichting op te richten

die binnen de grenzen van deze wet middelen besteedt aan aanvullende pensioenen voor werknemers. Tijdens dit overleg zijn ook alternatieve opties voor de bestemming van de middelen ter sprake gekomen, zoals het laten terugvloeien van de middelen naar de staat, al dan niet met een specifieke bestemming. Hierbij heeft ook een rol gespeeld enerzijds het besluit om de opgerente initiële overheidsbijdrage van 150 miljoen niet te laten terugvloeien naar de overheid, en anderzijds de constatering dat ook ambtenaren zullen profiteren van de bijdrageregeling (indien in de toekomst de WWV op hen van toepassing wordt).

De FVP-gelden zouden door de stichting ook gebruikt kunnen worden voor het terugdringen van de zogenaamde witte vlekken. Uit onderzoek blijkt dat de omvang van de witte vlek in vergelijking tot 1985, het jaar waarin eveneens een onderzoek is gedaan, is gehalveerd. De overdracht van het vermogen van het FVP naar de stichting kan dan ook als een positieve stimulans worden gezien om het werk aan de vermindering van de omvang van de witte vlek voort te zetten.

De opmerkingen die de Raad maakt over de bijdragen die werkgevers en werknemers in het verleden hebben geleverd aan de totstandkoming van het fonds, zijn een juiste weergave van de feiten. Dit is echter voor het kabinet niet van doorslaggevend belang bij de keuze voor de overdracht van de middelen aan de stichting. Primair is de wens de overheidsbemoedienissen te beëindigen en bestemming van de gelden – aanvullende pensioenen – te handhaven. Het geld dient daartoe te worden overgedragen aan een door sociale partners te besturen stichting, omdat de aanvullende pensioenen behoren tot de verantwoordelijkheid van sociale partners.

De redenen die het kabinet heeft om het FVP-vermogen over te dragen aan sociale partners liggen niet, zoals de Raad al stelt, in artikel 5 van de Wet FVP. Ik deel ook het standpunt van de Raad dat er geen claim bestaat op het fondsvermogen voor een specifieke groep werknemers. Het is echter aan de stichting om te besluiten hoe zij de gelden – binnen de algemene doelstelling – wenst te besteden.

Anders dan de Raad meent, ben ik niet van mening dat uit het wetsvoorstel zou blijken dat de FVP-middelen de publieke sfeer reeds hebben verlaten. Op grond van de huidige Wet FVP behoudt de overheid ondanks de fondsstructuur en de positie van sociale partners in het bestuur, een verantwoordelijkheid voor de bestemming van de gelden.

Het intrekken van de Wet FVP, het vastleggen van de condities bij de opheffing van het FVP en de bestemming van de middelen is daarom een zaak van politieke besluitvorming van regering en parlement; met andere woorden, het wetsvoorstel regelt de overgang van de middelen uit de publieke sfeer.

De Raad vraagt terecht aandacht voor de problematiek van de zekerstelling van de basisvoorziening voor de ouderdag. Het is juist dat de financierbaarheid van de ouderdagsvoorziening onder druk kan komen te staan door de vergrijzing.

Om die reden heeft het kabinet zich bezonnen op de toekomst van de ouderdagsvoorziening. Het kabinet acht het noodzakelijk de AOW als volwaardig basispensioen te waarborgen. Om dit te bereiken heeft het kabinet voorstellen gedaan de financieringsstructuur van de AOW aan te passen.

Voorgesteld wordt een bovengrens te stellen aan het premiepercentage AOW en in de resterende financieringsbehoefte van het Ouderdomsfonds te voorzien door middel van rijksbijdragen. Bovendien wordt een Spaarfonds AOW geïntroduceerd. Hierin zullen bijdragen ten laste van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden gestort zodat het Spaarfonds na het jaar 2020 een bijdrage kan leveren aan de financiering van de AOW-lasten vanaf het jaar 2020. Hierdoor kan de verwachte lastenontwikkeling in het kader van die wet worden opgevangen.

Voor de volledigheid zij nog vermeld dat indien besloten zou zijn de FVP-middelen in het Spaarfonds AOW te storten, dat zou impliceren dat de bijdrageregeling voor werkloze werknemers de facto ten einde zou zijn. Nu is het zo dat sociale partners in het akkoord over het FVP hebben aangegeven de bijdrageregeling te zullen voortzetten.

De toelichting is conform het advies van de Raad aangevuld met een passage over de mogelijke bestemming van de gelden (aanvullende pensioenen dan wel versterking van de algemene basisvoorziening voor de oude dag).

2. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

2. De redactionele kanttekeningen met betrekking tot de wettekst zijn verwerkt, waarbij wordt aangetekend dat de derde opmerking is verwerkt door aanpassing van artikel 7 in plaats van artikel 5. In artikel 7, derde lid, is de volgende passage ingevoegd: «(verstrek de Verzekeringskamer) een afschrift van haar statuten,».

De eerste kanttekening met betrekking tot de memorie van toelichting is niet verwerkt, omdat het in de betreffende passage niet gaat om een afkorting van het fonds als zodanig, maar om de afkorting van de «oude» FVP-wet (Wet FVP). De tweede kanttekening is wel overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 30 september 1997, no. W12.97.0435, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Wettekst

- In artikel 3, vierde lid, nu overdrachtsbelasting alleen wordt geheven terzake van in Nederland gelegen onroerende zaken of rechten waaraan deze zijn onderworpen (de zogenaamde registergoederen) «bedoeld in het eerste lid» vervangen door: bedoeld in het derde lid.
- In de artikelen 3, tweede lid, en 7, eerste lid, telkens «eerste lid, van Boek 2» vervangen door: lid 1, van Boek 2.
- In artikel 5, eerste lid, – mede in verband met artikel 7, derde lid, – de bepaling opnemen dat het bestuur van de stichting de Verzekeringskamer onmiddellijk na oprichting van de stichting de statuten toestuurt.
- In artikel 5, zesde lid, «dan wel wanneer» vervangen door: dan wel nadat.

Memorie van toelichting

- Onder 2. Voorgeschiedenis, «Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (hierna: Wet FVP)» vervangen door: FVP, nu dit fonds reeds in de Inleiding is afgekort.
- Onder 2. Voorgeschiedenis, derde alinea, tweede volzin, «het kabinet in dit standpunt bevestigd» vervangen door: het kabinet gesterkt in zijn standpunt dat die keuze juist is.