

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 E

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Sparfonds AOW (E) voor het jaar 2009

Nr. 4

VERSLAG HOUDENDE EEN LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 5 november 2008

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer verslag uit te brengen in de vorm van een lijst van vragen met de daarop gegeven antwoorden.

Met de vaststelling van het verslag acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
De Wit

Adjunct-griffier van de commissie,
Van de Wiel

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), De Wit (SP), voorzitter, Van Gent (GL), Blok (VVD), Tichelaar (PvdA), Van Dijk (CDA), Smeets (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Van Hijum (CDA), Timmer (PvdA), Koşer Kaya (D66), Jonker (CDA), ondervoorzitter, Luijben (SP), Ulenbelt (SP), Ortega-Martijn (CU), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Koppejan (CDA), Van Dijk (PVV), Spekman (PvdA), Thieme (PvdD), Karabulut (SP), Vos (PvdA) en Vacature (VVD).
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Gerken (SP), Sap (GL), De Krom (VVD), Heerts (PvdA), Smilde (CDA), Depla (PvdA), Aptroot (VVD), Sterk (CDA), Willemsse-van der Ploeg (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Pechtold (D66), Spies (CDA), Irrgang (SP), Lempens (SP), Cramer (CU), Biskop (CDA), Kamp (VVD), Joldersma (CDA), Fritsma (PVV), Tang (PvdA), Ouwehand (PvdD), Gesthuizen (SP), Heijnen (PvdA) en Weekers (VVD).

1

Waar komen de jaarlijkse bijdragen precies vandaan, gelezen de Memorie van Toelichting dat het AOW fonds zijn voeding krijgt vanuit de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en door middel van rentevergoedingen over de aanwezige saldi van het fonds én dat stortingen in het spaarfonds leiden niet tot een belasting van het begrotingsaldo?

Het Spaarfonds AOW is gebaseerd op de gedachte om door reductie van de overheidsschuld rentelasten vrij te spelen voor de opvang van de kosten van de vergrijzing. Middels het spaarfonds wordt dit proces transparant gemaakt. In de ideale situatie geven de in het spaarfonds ingelegde middelen uitdrukking aan de reductie van de overheidsschuld die het gevolg is van een positief EMU-saldo.

Bij het stijgen van de AOW-uitgaven zou vanaf 2020 de uitnamen uit het spaarfonds kunnen beginnen, om aldus de piek in de AOW-uitgaven te financieren. Deze uitnamen komen dan ten laste van het EMU-saldo, waardoor de overheidsschuld weer zou kunnen stijgen.

2

Hoe worden de jaarlijkse bijdragen berekend?

De berekening van de jaarlijkse bijdrage aan het Spaarfonds AOW staat beschreven in artikel 87 van de Wet financiering Sociale verzekeringen. Bij de start van het Spaarfonds AOW in 1998 is er een bedrag van € 1 951,3 mln gestort. Dit bedrag wordt jaarlijks verhoogd met € 113,4 mln. In 2009 bedroeg de storting derhalve $€ 1\,951,3 + 11 \times € 113,4 = € 3\,199,1$ mln (afgerond).

Daarnaast wordt er over de jaarlijkse storting in het Spaarfonds AOW een rente ontvangen die is gebaseerd op het 9–10 jaars effectief rendement op staatsobligaties. Over de storting in 2009 van € 3 199,1 mln ontvangt het Spaarfonds AOW de komende 10 jaar 5% rente per jaar. Over stortingen in eerdere jaren gelden andere rentepercentages. Per saldo ontvangt het Spaarfonds AOW in 2009 € 1 606,2 mln aan rente.

3

Waarom kan er pas in 2020 aanspraak gemaakt worden op het AOW fonds?

De uitnamen uit het Spaarfonds AOW mogen niet eerder dan het jaar 2020 beginnen om te bewerkstelligen dat het fonds vooral wordt gebruikt voor de financiering van de piek in de AOW-uitgaven die rond 2020 begint en in 2037 zijn maximale niveau bereikt. Dit is vastgelegd in artikel 88 van de Wet financiering sociale verzekeringen. Te zijner tijd kan worden gezien op welke wijze uitnamen uit het spaarfonds optimaal kunnen bijdragen aan deze piekfinanciering.

4

Wat is de verwachting van de regering met betrekking tot het budget in 2020, is dit toereikend om tekorten te voorkomen?

Uit de CPB-studie Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances blijkt dat de AOW-uitgaven stijgen van 5,3% van het BBP in 2011 tot 6,6% BBP in 2020. Tegelijkertijd raamde het de rentelasten van de overheidsschuld in 2011 op 2% BBP. Deze cijfers illustreren dat een tijdige aflossing van de overheidsschuld toereikend is om de stijging van de AOW-uitgaven tot voorbij 2020 te financieren uit vrijval van rentelasten zonder dat de

noodzaak ontstaat van verhoging van AOW-premie en/of rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds gefinancierd uit hogere belastingen.

Dit impliceert overigens niet dat de gehele vergrijzingsproblematiek daarmee is opgelost. Naast oplopende AOW-uitgaven is er ook sprake van oplopende uitgaven aan bijvoorbeeld zorg. Om een beeld te krijgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën moet daarom gekeken worden naar alle relevante inkomsten en uitgaven.

5

Met hoeveel procent stijgt de overheidsschuld, gelezen dat opname uit het spaarfonds voor de AOW-uitgaven na 2020, ceteris paribus zal leiden tot een navenante stijging van de overheidsschuld? En hoe wordt deze stijging weer terugbetaald?

De AOW kent in principe twee financieringsbronnen:

- De opbrengst van de AOW-premie die wordt geheven over de eerste en tweede belastingschijf. De premie bedraagt thans 17,9%. Het wettelijk maximum is 18,25%.
- Rijksbijdragen uit de algemene middelen.

Bij de stijging van de AOW-uitgaven zal, gezien het gemaximeerde AOW-premiepercentage, geleidelijk aan een steeds groter uitgavendeel gefinancierd moeten worden uit de rijksbijdragen. Dit kan noodzaken tot verhoging van de belastingtarieven. Een alternatief is een zichzelf versterkend proces van schuldreductie waarbij rentelasten worden vrijgespeeld die via de rijksbijdragen de hogere AOW-uitgaven kunnen financieren zonder noodzaak tot verhoging van de belastingtarieven. Hier is het Spaarfonds AOW op gebaseerd.

Er zijn geen afgesproken in welke verhouding de AOW-uitgaven na 2020 worden gefinancierd uit premie-inkomsten, rijksbijdragen of Spaarfonds AOW. Derhalve is ook niet aan te geven wat de eventuele stijging van de staatsschuld zal zijn.

6

Wordt dit spaarfonds gebruikt voor aanvulling op de AOW met het budget van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid? Of worden vanuit dit spaarfonds volledige AOW uitkeringen betaald vanaf 2020? Zo ja, wat gebeurt er dan met het AOW budget?

Zie het antwoord op vraag 5.

7

Werd bij instelling van het Spaarfonds AOW in 1998 de AOW volledig uit premies betaald? Zo nee, welk percentage werd wel uit premies betaald?

Met de Wet van 29 april 1998 tot wijziging van de Wet financiering volksverzekeringen wordt de financiering van de AOW (naast premie-financiering) langs twee wegen veilig gesteld: door verbreding van het draagvlak (naast premie-heffing is het vanaf 1997 ook mogelijk een rijksbijdrage uit de algemene middelen te storten in het Ouderdomsfonds) en door een betere verdeling van de lasten in de tijd (via het Spaarfonds AOW). Tot 1997 werd de AOW volledig door premieheffing gefinancierd.

8

Mocht de AOW voor 2001 al deels gefinancierd worden uit belastinggeld? Hoe was dat geregeld vóór de invoering van het fonds in 1998?

Zie antwoord op vraag 7.

9

In hoeverre draagt het fonds bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de financiering van de AOW? Hoe oordeelt het CPB daarover?

Indien en voor zover het Spaarfonds AOW het voertuig is van het beleid dat via schuldreductie zorgt voor het vrijspelen van rentelasten, draagt het fonds bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de financiering van de AOW. Van een andere kant moet worden opgemerkt dat dit beleid van schuldreductie en het vrijspelen van rentelasten het voertuig van het Spaarfonds AOW niet per se nodig heeft.

Ook in de CPB-analyses ligt veel nadruk op het tijdig bewerkstelligen van een zodanig positief EMU-saldo dat zonder (verdere) verhoging van de belasting- en premietarieven en zonder (verdere) bezuinigingen op de collectieve voorzieningen een houdbare ontwikkeling van de overheids-schuld is verzekerd. Het CPB vindt dat het formele bestaan van het Spaarfonds AOW als zodanig niet noodzakelijk is voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (The Dutch fiscal framework: History, current practice and the role of the CPB, CPB Document 150, juli 2007, p. 35).

10

Wordt er na 2020 nog geld gestort in het Spaarfonds AOW?

Ja, de jaarlijkse minimale storting is bij wet vastgelegd. Er is dus wetswijziging nodig om de stortingen te kunnen beëindigen. Voorts moet jaarlijks rente worden betaald over het vermogen van het Spaarfonds AOW.

11

Staan de huidige begrotingsregels toe dat in 2020 uitnamen worden gedaan uit het Spaarfonds AOW zonder dat daar compenserende bezuinigingen tegenover staan? Zo nee, in hoeverre moeten de begrotingsregels aangepast worden?

Opgemerkt zij dat elk kabinet zijn eigen begrotingsregels hanteert en dat het dus aan toekomstige kabinetten is om te bepalen hoe de uitnamen zich verhouden tot de dan geldende begrotingsregels. Uitgaande van de huidige regels geldt dat de uitnamen vanaf 2020 zijn toegestaan zolang deze het EMU-saldo niet onaanvaardbaar belasten.

12

Tot wanneer blijft het Spaarfonds AOW bestaan?

Totdat het Spaarfonds AOW bij wet wordt opgeheven.

13

Hoe hoog mogen vanaf 2020 de jaarlijkse uitnamen zijn? Hoe verhouden zich de uitnamen dan tot het belastinggeld dat voor de uitbetaling van de AOW wordt gebruikt?

De som van de jaarlijkse uitnamen mag niet groter zijn dan het vermogen van het Spaarfonds AOW. De uitnamen dienen als aanvulling op de (op het hoogtepunt van de vergrijzing ontoereikende) belasting- en premie-opbrengsten die voor de uitbetaling van de AOW worden gebruikt.

14

In hoeverre klopt de aanname dat het fonds na 12 jaar op is, gelezen dat in 2020 er ongeveer 120 miljard in het Spaarfonds AOW zit en er van uitgaande dat de AOW-uitgaven uit belastingmiddelen even hoog blijven als nu?

Er zijn geen afspraken in welke verhouding de AOW-uitgaven na 2020 worden gefinancierd uit premie-inkomsten, rijksbijdragen of Spaarfonds AOW. Derhalve is ook niet aan te geven wanneer het spaarfonds op is.

15

Gezien het stijgende aantal AOW'ers is het aannemelijk dat de AOW-uitgaven uit belastingmiddelen zullen stijgen, kan de regering uiteenzetten wanneer het fonds op zal zijn indien de belastingmiddelen voor de AOW mee stijgen met het aantal AOW'ers?

Zie het antwoord op vraag 14.

16

Spiegelt het Spaarfonds AOW ons een «gratis lunch» voor? Zo ja, in hoeverre heeft het Spaarfonds AOW dan nog bestaansrecht?

Neen, het Spaarfonds AOW spiegelt geen «gratis lunch» voor, op voorwaarde dat het wordt gevoed uit een structureel (toenemend) positief EMU-saldo bij een dalende overheidsschuld. In dat geval zijn de inkomsten van de overheid structureel hoger dan de uitgaven, waarbij dit structurele verschil te zijner tijd eerst kan worden aangewend ter financiering van de stijgende AOW-uitgaven. Daarna kunnen uitnamen uit het spaarfonds ervoor zorgen dat het EMU-saldo enige tijd negatief wordt, zodat de overheidsschuld weer toeneemt.

17

Gelezen de begroting «met de instelling van het spaarfonds komt de verantwoordelijkheid van het Rijk tot uitdrukking om over een lange periode gelden te reserveren, teneinde in het licht van de toenemende vergrijzing de toenemende druk van de vergrijzing op de AOW-lasten te illustreren», betekent dit dat het Spaarfonds er enkel is «te illustreren» dat er een probleem is zonder hiervoor concrete gelden opzij te zetten?

Het Spaarfonds AOW illustreert het belang van schuldreductie. Schuldreductie impliceert daadwerkelijk geld gebruiken om overheidsschuld af te lossen. Met schuldreductie komt ook daadwerkelijk geld vrij dat anders nodig is om de rente over de schuld te betalen. Het spaarfonds maakt deze processen transparant en laat zien dat de vrijvallende gelden kunnen worden ingezet ter financiering van de kosten van de vergrijzing.

18

Kunnen er vanaf 2020 daadwerkelijk gelden aan dit fonds worden onttrokken?

Ja. De uitnamen uit het spaarfonds ter financiering van de AOW komen dan wel ten laste van het EMU-saldo.

19

Hoe zorgt het AOW Spaarfonds ervoor dat er vanaf 2020 «ondanks de vergrijzing, geen tekorten optreden»?

Het spaarfonds heeft tot doel om er mede voor te zorgen dat er bij het Ouderdomsfonds vanaf 2020, ondanks de vergrijzing, geen tekorten optreden. Het spaarfonds draagt hier op twee manieren aan bij: op de eerste plaats door te bevorderen dat via schuldreductie rentelasten worden vrijgespeeld die als rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds gebruikt kunnen worden voor de structurele financiering van hogere AOW-uitgaven zonder dat hogere belastingen premietarieven nodig zijn; en op de tweede plaats door uitnamen uit het spaarfonds rond het hoog-

tepunt van de vergrijzing. In het laatste geval kan de overheidsschuld weer gaan toenemen.

20

De AOW is een omslagsysteem. Als dit systeem direct zou worden toegepast, zou er dan in 2020 een tekort aan inkomsten zijn om de AOW-uitkeringen te waarborgen? Met andere woorden wat zijn in 2020 de verwachte premie-inkomsten AOW en de verwachte AOW-uitkeringen?

Indien onverkort wordt vastgehouden aan de omslagfinanciering van de AOW zal de toekomstige stijging van de AOW-uitgaven moeten leiden tot een overeenkomstige stijging van de belasting- en premieopbrengsten. Zoals blijkt uit het antwoord op vraag 4 zullen deze opbrengsten dan moeten stijgen tot 6,6% van het BBP in 2020. Omdat het premiepercentage is gemaximeerd op 18,25% zullen de rijksbijdragen uit de algemene middelen een toenemend deel van de financieringslasten voor hun rekening moeten nemen.

In de genoemde CPB-studie wordt echter de houdbaarheid van de overheidsfinanciën uit een oogpunt van intergenerationele rechtvaardigheid geanalyseerd onder de veronderstelling dat de effectieve belasting- en premietarieven door de tijd heen constant blijven.

21

Hoeveel bedragen de jaarlijkse rentebijdragen, gezien het feit dat is vastgesteld dat de rijksbijdrage jaarlijks met minimaal 113,4 miljoen euro stijgt naast de jaarlijkse rentebijdragen?

Zie het antwoord op vraag 2.

22

De storting aan het spaarfonds bedraagt in 2009 € 3 199,1 miljoen. In 2009 wordt gerekend met een rentepercentage van 5%. 5% van het saldo ultimo 2008 (€ 35 629 mln.) bedraagt € 1 781 miljoen euro. De som van storting en 5% rentebijdrage bedraagt dan € 4 980. Dat is een ander bedrag dan de voorgenomen mutatie van het spaarfonds in 2009, hoe kan dat?

De storting aan het Spaarfonds AOW in een bepaald jaar wordt weggezet tegen de in dat jaar geldende rente op 9–10 jaars staatsobligaties. De rente voor het Spaarfonds AOW in 2009 is dus opgebouwd uit 11 tranches, te weten de stortingen van de afgelopen 11 boekjaren met ieder een eigen rentepercentage. Zie ook het antwoord op vraag 2.

23

Wat betekent het concreet voor de zekerheid van de AOW dat er nu 40 miljard euro in het AOW-Spaarfonds zit?

Dat er nu € 40 mld in het Spaarfonds AOW, zit betekent dat er te zijner tijd € 40 mld aan het fonds kan worden onttrokken ter financiering van de AOW in aanvulling op de financiering uit hoofde van belasting- en premieontvangsten.

24

Wat zijn de gevolgen voor de rijksbegroting 2009 indien:

- de storting in het AOW Spaarfonds 10 miljard euro bedraagt?*
- de storting in het AOW Spaarfonds 20 miljard euro bedraagt?*

Wat betekent dit voor de rijksbegroting in 2020, bij overigens gelijkblijvende AOW-premies en AOW-uitkeringen?

Extra stortingen in het Spaarfonds AOW hebben geen gevolgen voor de rijksbegroting 2009. Wel betekenen de extra stortingen dat het gereserveerde bedrag in het spaarfonds geen relatie meer heeft met de door het positieve EMU-saldo bespaarde rente op de overheidsschuld. De basis voor het Spaarfonds AOW zoals weergegeven in het antwoord op vraag 1 (om door reductie van de overheidsschuld rentelasten vrij te spelen voor de opvang van de kosten van de vergrijzing) verdwijnt daarmee.

25

Is het zo dat er geen enkele dekking of financiering voor de bedragen in dit fonds noodzakelijk is?

Zie het antwoord op vraag 1.

26

Wat zijn de financiële gevolgen voor de AOW als het AOW Spaarfonds onmiddellijk wordt afgeschaft?

Als het Spaarfonds AOW wordt afgeschaft, is er geen basis meer om een deel van de reductie van de staatsschuld en de daarmee vrijvallende renteopbrengsten vanaf 2020 in te zetten voor de medefinanciering van de AOW.