

Vergaderjaar 2005–2006

29 760

Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, de Wet arbeid en zorg en van enige andere wetten (Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling)

Nr. 71

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 28 juni 2006

De commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft een aantal vragen aan de regering voorgelegd over de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 april 2006 inzake het VPL-akkoord bij de overheid en het daarbij behorende financieel arrangement (29 760, nr. 70).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft deze vragen beantwoord bij brief van 27 juni 2006. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Noorman-den Uyl

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Voorzitter, Van Beek (VVD), Ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GL), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Algra (CDA), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Nijs (VVD), Van Schijndel (VVD), Irrgang (SP), Meijer (PvdA), Özütok (GL), Wagner (PvdA), Vacature (algemeen), Vacature (SP) en Vacature (VVD).

Plv. leden: de Vries (PvdA), Fierens (PvdA), Weekers (VVD), Slob (CU), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GL), Çörüz (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Eski (CDA), Knops (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Hamer (PvdA), Hermans (LPF), Leerdam (PvdA), Wolfsen (PvdA), Van der Sande (VVD), Kant (SP), Balemans (VVD), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), De Vries (VVD) en De Wit (SP).

1

Kan nader worden onderbouwd in welke mate de 56-plusregeling, respectievelijk de nieuwe omslagregeling bijdragen aan het tijdelijk tekort in het Vut-fonds in 2007–2009?

In het Hoofdlijnenakkoord VUT/prepensioen/levensloop bij de overheid is gerekend met een premie van 7,3% die bestaat uit de volgende 4 componenten:

- a. de stabiele omslagpremie voor de reeds ingegane en nog in te gane rechten voor 56-plussers (2,5%);
- b. de stabiele premie voor de inkoop van verstreken diensttijd in het kader van het ouderdomspensioen (1,25%);
- c. de premie voor het structureel versterkt ouderdomspensioen (2,75%);
- d. de premie c.q. het beschikbare salaris voor levensloop (0,8%).

Het tijdelijk tekort in het Vut-fonds wordt met name veroorzaakt door de stabiele, geëgaliseerde premie voor de overgangsregeling voor 56-plussers. De stabiele inkooppremie is vanwege de beperkte groep die hier in de eerste jaren gebruik van zal maken feitelijk nog zeer laag. Deze premie loopt pas vanaf 2010 substantieel op.

2 en 3

Kan een overzicht gegeven worden van de ontwikkeling van de vermogenspositie van het Vut-fonds in de periode 2006–2016, in de situatie (1) zonder VPL-akkoord, (2) met VPL-akkoord zonder leningsconstructie en (3) met VPL-akkoord en met leningsconstructie?

Zijn er ook andere opties denkbaar om het financieringstekort in 2007–2009 te omzeilen, bijvoorbeeld via de premiëstelling of een andere temporisering van onderdelen van het akkoord?

Vanwege het omslagkarakter van het Vut-fonds, waarbij in tegenstelling tot kapitaaldekking in beginsel geen vermogen wordt opgebouwd, is in het verleden niet met prognoses gewerkt die verder gaan dan 5 jaar vooruit. Daarom is het op korte termijn niet mogelijk betrouwbaar cijfermateriaal te leveren over verschillende varianten voor de ontwikkeling van de vermogenspositie van het Vut-fonds in de periode 2006–2016. In het algemeen kan worden opgemerkt dat de vermogensontwikkeling van het Vut-fonds bij een kostendekkende premie er anders uit zou hebben gezien. De vermogensontwikkeling van het Vut-fonds in combinatie met de lening wordt mede beïnvloed door de afspraak in de leenovereenkomst tussen de Staat en het Vut-fonds dat het Vut-fonds bepaalde vermogensbestanddelen binnen een bepaalde periode moet verkopen.

Als het VPL-akkoord zonder lening was gesloten, zou de premie door de jaren heen variëren, waarbij deze de eerste jaren 2 à 3%-punten hoger zou moeten liggen. De lening is juist bedoeld om de lasten als gevolg van de hogere kostendekkende premie in de beginjaren uit te smeren over de navolgende jaren. Een andere temporisering van onderdelen van het akkoord is voor het Vut-fonds lastig te realiseren, omdat zij een fonds is met een omslagkarakter. Een andere temporisering zou alleen mogelijk zijn, wanneer de sociale partners bij de overheid in de Pensioenkamer alsnog zouden heronderhandelen over het VPL-akkoord en over zouden gaan tot aantasting van nieuwe rechten. Aantasting van lopende uitkeringen is juridisch gezien niet mogelijk, evenmin de aantasting van uitkeringen waarvan de aanvraagprocedure al loopt. Dat betekent dat nog steeds een relatief hoge omslagpremie voor ingegane rechten moet worden betaald.

Aantasting van vooruitzichten op een uitkering op termijn is slechts geleidelijk mogelijk, waardoor voor het Vut-fonds pas na verloop van tijd sprake zou kunnen zijn van substantiële vermindering van lasten.

4 en 5

Tegen welk rentepercentage was de markt bereid geweest het Vut-fonds een lening te verstrekken van € 2 miljard? Wat zouden hiervan de jaarlijkse lasten zijn geweest voor het Vut-fonds?

Tegen welk rentepercentage gaat de minister van Financiën nu deze lening verstrekken? Wat zijn daarvan de jaarlijkse lasten voor het Vut-fonds? Hoe worden deze lasten gedekt? Worden deze betaald uit de beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte of leiden deze tot hogere premies?

Bij een lening via de zakelijke markt zou de rente voor het Vut-fonds minimaal 300 basispunten hoger zijn uitgekomen. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de jaarlijkse rentelasten via de lening door de Staat en via de zakelijke markt, waarbij is uitgegaan van een rente die 300 basispunten hoger ligt.

Tabel 1 Vergelijking rentelasten Vut-fonds Staat vs. markt (in mln euro's)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
Staat	28	38	72	71	71	72	72	61	34	519
Markt	52	71	132	131	131	132	132	112	60	953

De lening van de Staat aan het Vut-fonds bestaat uit 3 tranches. Over de tranches is de verschuldigde rente per jaar respectievelijk: 3,46%; 3,52% en 3,71%. De rentelast over de lening is door het Vut-fonds vertaald in de premie.

6

Wat is het algemene rijksbeleid inzake financiering via de schatkist van projecten of zaken met een zeker publiek belang, wanneer blijkt dat private financiering kostbaar is? Zal in de toekomst vaker gebruik gemaakt worden van lenen via de schatkist, ook voor niet-overheidsinstellingen?

Het algemene rijksbeleid inzake financiering via de schatkist ligt vast in het geïntegreerd middelenbeleid op basis van de artikelen 45 tot en met 49a Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001), ook wel schatkistbankieren genoemd (verplicht aanhouden van overtollige middelen in de schatkist en alsdan op vrijwillige basis kunnen lenen voor investeringen). In het onderhavige geval is daarvan echter geen sprake. Schatkistbankieren staat open voor RWT's, dat wil zeggen rechtspersonen ex artikel 91, eerste lid, onder d, CW 2001, als deze daartoe zijn aangewezen ingevolge het *Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie* (Stb. 2004, 427). Het VUT-fonds is tot oktober 2006 wel een RWT, maar is niet aangewezen voor schatkistbankieren. De lening van de Staat aan het VUT-fonds loopt via de begroting van BZK in verband met de verantwoordelijkheid van BZK als coördinerend ministerie voor de overheidsectoren. Het VUT-fonds wordt in verband met de VPL-wetgeving op termijn geliquideerd. De bijzondere omstandigheid dat er de eerste jaren dubbele lasten ontstaan als gevolg van enerzijds de omslaglasten voor de overgangsmatregelen en anderzijds de lasten voor de toekomstige inkoop en de wens om een stabiel premiepad te realiseren, leiden tot een financieringsbehoefte in de jaren 2007–2009 en een financieringsoverschot in de laatste jaren dat het VUT-fonds bestaat. Afwegingen die een rol hebben gespeeld bij het besluit om een lening te verstrekken zijn onder andere de budgettaire gevolgen, de uitvoerbaarheid en de doelmatigheidsaspecten.

Voor de lening van de Staat aan het VUT-fonds is geen precedent en is het niet te verwachten dat deze situatie in de toekomst nog eens aan de orde zal komen. Een algemene beleidslijn is dan ook niet aan de orde.

7

Wat is de juridische vormgeving van het Vut-fonds en in hoeverre is het als een publiek, dan wel privaat orgaan te beschouwen?

Het Vut-fonds is een privaatrechtelijke rechtspersoon (private stichting), waarvan het bestuur paritair is samengesteld, benoemd door het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO, bestaande uit kabinet- en niet-kabinetsectoren) en het SCO (centrales van overheidspersoneel). Daarnaast is het Vut-fonds een rechtspersoon met een wettelijke taak, omdat op grond van de Wet Kaderregeling Vut overheidspersoneel Vut-uitkeringen worden verstrekt. Deze wettelijke taak loopt overigens af per 1 oktober 2006, omdat van de Vut-gerechtigden die hun recht op een Vut-uitkering ontlenen aan de hiervoor genoemde Kaderwet de laatste 65 jaar wordt in september 2006.

8

In hoeverre is de leenovereenkomst die gesloten zal worden, in lijn met de regels die gelden voor het zogenaamde schatkistbankieren? Op welke punten zijn er verschillen tussen de voorwaarden en condities waaronder bijvoorbeeld agentschappen lenen bij de schatkist en de voorwaarden en condities die nu gelden voor het Vut-fonds?

De lening wordt zoals hierboven bij het antwoord op vraag 6 al is aangegeven niet verstrekt in het kader van geïntegreerd middelenbeheer (GMB) conform artikel 45 tot en met 49a van de CW 2001. De condities voor de lening aan het Vut-fonds zijn echter wel gelijk aan de condities die gelden voor leningen onder GMB aan rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Een vast rentepercentage wordt vastgesteld op basis van het effectieve rendement op staatsobligaties met corresponderende looptijd op het moment dat de lening afgesloten wordt. De lening kan vervroegd afgelost worden op basis van marktwaarde.

Deze condities verschillen enigszins met de condities die gelden voor agentschappen op met name drie aspecten. Ten eerste wat betreft het moment van vaststelling van het rentetarief: de rente wordt voor agentschappen vastgelegd op twee vaste momenten per jaar, in plaats van op dag dat de lening wordt afgesloten. Ten tweede wat betreft de voorwaarden bij vervroegde aflossing van de lening: over het algemeen geldt voor agentschappen een boeteclausule. Ten derde wat betreft het vaststellen van een leenplafond: dat vindt plaats bij agentschappen middels een ministerraadsbesluit. Een van de voorwaarden voor de onderhavige lening is ook dat eventuele tegenvallers als gevolg van bijvoorbeeld hogere instroom dan geraamd, niet worden opgevangen via een verhoging van de lening. Het maximale bedrag van de lening staat vast op € 2 mld.

9

Om welke redenen vroegen marktpartijen een hoger rentepercentage dan de minister van Financiën? Is bekend welke risico's de markt zag bij het verstrekken van een lening aan het Vut-fonds? Welke risico's ziet het kabinet? Hoe groot acht het kabinet de kans dat het Vut-fonds onverhoopt niet aan de verplichtingen inzake rente en aflossing zal kunnen voldoen? Welke mogelijkheden heeft het Vut-fonds om dit te voorkomen?

Toen bleek dat verstrekking van de lening van € 2 miljard door (alleen) het ABP aan het Vut-fonds op bezwaren van de toezichthouder (DNB) stuitte, heeft het Vut-fonds een financieel adviseur (Pricewaterhouse Coopers) in de arm genomen voor een zorgvuldige verkenning van de mogelijkheden van een lening door marktpartijen. Gegeven de omvang van de lening bleek het niet goed denkbaar dat marktpartijen bereid waren zonder een formele rating van Standard & Poor's en Moody's een lening met het

Vut-fonds aan te gaan. Uit informele contacten bleek dat een rating van B of hoger zonder een garantie door de Staat voor een omslagfonds niet haalbaar was. Voor internationaal opererende marktpartijen is het gegeven dat het om overheidswerkgevers gaat, geen factor van betekenis bij een lening van deze omvang, ook niet als het risico zou worden gespreid over meerdere partijen. De lagere rating voor het Vut-fonds zou ertoe hebben geleid dat voor de lening een fors hoger rentepercentage zou worden gevraagd.

De tussen het kabinet en het Vut-fonds overeengekomen afspraken eind 2005 zijn in het voorjaar van 2006 vertaald naar een leenovereenkomst. Om de eventuele risico's voor het kabinet zoveel mogelijk te beperken is de Landsadvocaat betrokken bij het opstellen van deze overeenkomst. Wanneer het Vut-fonds toerekenbaar tekort komt in de nakoming van zijn verplichtingen, dan is sprake van verzuim, met de mogelijkheid van ontbinding van de leenovereenkomst door de Staat. Daarnaast zijn de volgende bepalingen in de leenovereenkomst opgenomen die de beleidsvrijheid van het Vut-fonds inperken:

- a. de Staat heeft een eerste pandrecht op de Garantieportefeuille van het Vut-fonds;
- b. het Vut-fonds wordt verplicht bij het niet nakomen van de rente- en/of aflossingsverplichtingen een strafrente van 3%-punten bovenop de overeengekomen rente te betalen;
- c. de geldmiddelen van het Vut-fonds mogen uitsluitend worden aangehouden op een rekening-courant of in een termijndeposito bij een financiële instelling met minimaal een AA-rating van Standard & Poor's of een Aa-rating van Moody's;
- d. het Vut-fonds dient halfjaarlijks tijdig aan de Staat de gebruikelijke begroting voor het eerstvolgende halfjaar en een vooruitblik op de daaropvolgende vier jaar ter beschikking te stellen. Deze begroting moet zijn getoetst door de externe actuaris van het Vut-fonds.

Om te voorkomen dat het Vut-fonds niet aan de verplichtingen inzake rente en aflossing zal kunnen voldoen, dient het Vut-fonds de premie adequaat vast te stellen. Onder adequaat wordt verstaan dat de premie zodanig wordt vastgesteld dat de geprognosticeerde lasten van het Vut-fonds volledig zullen zijn gefinancierd (en over alle daar opvolgende jaren van de resterende looptijd van de lening premie-egalitatie wordt bereikt).

Tenslotte is recent een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend voor aanpassing van de Wet kaderregeling vut overheidspersoneel. Deze aanpassing betreft de zgn. exitregeling. In deze exitregeling wordt bepaald welke lasten en baten worden verrekend bij het uitreden van een overheidsinstelling.

10

Welke mogelijkheden heeft het kabinet om toezicht te houden op het Vut-fonds? Worden alle sectoren in gelijke mate gekort via de arbeidsvoorwaardenbijdrage indien het Vut-fonds onverhoopt in gebreke blijft?

Het kabinet houdt geen formeel toezicht op het (functioneren van het) Vut-fonds. Tegelijkertijd hebben ambtelijke vertegenwoordigers van de kabinetssectoren (Defensie, Politie, Rijk, Onderwijs) zitting in het bestuur van het Vut-fonds en zijn als zodanig ook betrokken bij de vormgeving van het (financiële) beleid van het fonds. Op deze wijze hebben overheidswerkgevers en de centrales van overheidspersoneel invloed op het beleid van het Vut-fonds.

In de brief van de minister van BZK van 18 april jl. aan de Tweede Kamer is meegedeeld dat bij het onverhoopt in gebreke blijven in de nakoming van rente en/of aflossingsverplichtingen, dit tekort zal worden afgeroomd van de jaarlijkse arbeidsvoorwaardenbijdrage aan de kabinetssectoren. Daarmee wordt het eventuele risico gedragen door het geheel van de vanuit de Rijksbegroting gefinancierde sectoren en werkt het via de gebruikelijke systematiek ook door in het Gemeentefonds en Provinciefonds.

11

Kan een meerjarige overzichtstabel worden gepresenteerd van alle financiële consequenties voor de rijksbegroting (lening, rente, aflossing, etc.) van de nu voorziene lening? Wat zijn de gevolgen voor de EMU-schuld, respectievelijk het jaarlijkse EMU-saldo van de voorziene leenconstructie? Wordt hiervoor op de BZK-begroting een nieuw artikel gecreëerd?

Tabel 2 Meerjarige overzicht financiële consequenties VUT-fonds (in mln. euro's)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Lening	800	300	900							
Aflossing								300	800	900
Rentebetaling Vut-fonds aan Staat		27,7	38,2	72,0	71,4	71,4	71,6	71,6	61,1	33,6

De lening die wordt aangegaan door het rijk ten behoeve van het Vut-fonds is niet relevant voor het EMU-saldo, maar wel relevant voor de EMU-schuld. De aflossingen verminderen de EMU-schuld weer maar zijn niet relevant voor het EMU-saldo. De rentestromen daarentegen zijn wel relevant voor het EMU-saldo. Per saldo hebben deze rentestromen echter geen EMU-saldo effecten omdat de betaalde rente door het rijk voor de lening, weer worden gedekt door de rente die door het rijk bij het VUT-fonds in rekening worden gebracht. Voor de budgettaire verwerking van de financiële consequenties wordt op de BZK-begroting een nieuw artikel gecreëerd.

12

Zijn alle afspraken in het kader van het VPL-akkoord en de lening gemaakt onder voorbehoud van parlementaire instemming? Wat zijn de consequenties indien de Tweede Kamer dit voorstel niet accordeert?

In de tussen de Staat en het Vut-fonds ondertekende leenovereenkomst is een begrotingsvoorbehoud opgenomen in verband met de autorisatie voor het aangaan van de verplichting voor de gehele lening en vanwege de autorisatie voor de uitgaven in de periode 2007–2009 via de respectievelijke begrotingswetten. Wanneer geen autorisatie voor het aangaan van de verplichting voor de lening zou worden verleend, dan wordt in het VPL-akkoord een gat geslagen van € 2 miljard, hetgeen de facto ertoe zal leiden dat over het akkoord heronderhandeld moet worden. Het ambitieniveau van de regeling zal dusdanig moeten worden teruggebracht, zodat een «opbrengst» van € 2 miljard wordt gerealiseerd. Dat impliceert een forse beperking van het ambitieniveau van de regeling. Gezien de in de zorgsector en in de markt bereikte akkoorden, mag verwacht worden dat sprake zal zijn van moeizame onderhandelingen. Daarom is het niet reëel te verwachten dat op korte termijn een nieuw onderhandelaarsakkoord kan worden bereikt.

Wanneer er in die situatie geen nieuw akkoord zou worden bereikt, zal het Vut-fonds een kostendekkende premie moeten heffen (in ieder geval de omslagpremie voor de lopende gevallen), die voor alle werknemers

(ouderen én jongeren) fors hoger zal zijn. Deze forse premiestijging zou leiden tot een behoorlijke aantasting van de arbeidsvoorwaardenruimte voor ambtenaren.