

Vergaderjaar 1996–1997

25 401

Fonds Voorheffing Pensioenverzekering

Nr. 2

RAPPORT

INHOUD		Blz.	3	Privatisering	16
Samenvatting		5	3.1	Ministeriële verantwoordelijkheid	16
			3.2	Privatisering	17
1	Inleiding	8	4	Conclusies en aanbevelingen	18
1.1	Verantwoording	8			
1.2	Onderzoeksvragen en aanpak	8	5	Reacties betrokkenen	19
2	Wetgeving en uitvoering	10	5.1	Bestuur van het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering	19
2.1	Historie van het fonds	10	5.2	Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19
2.2	Wetgeving	11			
2.2.1	Algemeen	11	6	Nawoord Rekenkamer	20
2.2.2	Taken en bevoegdheden	12			
2.2.3	Conclusies	14	Bijlage 1	Chronologisch overzicht ontwikkelingen Fonds Voorheffing Pensioenverzekering	21
2.3	Bijdrageregelen en financieel beheer	14			
			Bijlage 2	Uitvoering Bijdrageregelen	23

SAMENVATTING

De Rekenkamer heeft in de periode september 1995 tot en met september 1996 onderzoek verricht naar het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (FVP). Het FVP is opgericht op 1 januari 1973. De politieke verantwoordelijkheid voor het FVP berust allereerst bij de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het fonds wordt beheerd door een bestuur, waarin vertegenwoordigers van de werkgevers en werknemers zitting hebben.

Eind 1995 was het vermogen van het fonds gegroeid tot f 3,8 miljard.

Aanvankelijk was het de bedoeling met het FVP een fonds te creëren dat kon bijdragen in de financiering van een wettelijk verplichte aanvullende pensioenverzekering voor werknemers, recht gevend inclusief AOW, op circa 70% van het laatstgenoten inkomen. De politieke wenselijkheid van dit streven kwam echter al snel ter discussie te staan. In 1991 heeft het kabinet besloten van dit doel af te zien. Het kabinet zag toen meer als taak voor het Fonds te zorgen voor een voorziening in een bijdrage aan de voortzetting van de pensioenopbouw van oudere werklozen. Sinds 1988 worden de rentebaten van het fonds al aangewend voor dit doel. Het aantal aanvragen op grond van deze regeling bedroeg in de periode van 1988 tot en met 1995 290 400.

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat de positie van het fonds gewijzigd zou worden. In oktober 1996 is er tussen de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Stichting van de Arbeid in principe overeenstemming bereikt over privatisering van het fonds. De Tweede Kamer is in januari 1997 hierover geïnformeerd.

Het onderzoek levert een aantal conclusies en aanbevelingen op, die ook van belang zijn bij het vaststellen van het aan de Tweede Kamer toegezegde wetsvoorstel, waarin de privatisering van het FVP geregeld wordt.

Bij het onderzoek naar het FVP is de Rekenkamer nagegaan of de wetgeving bij en krachtens de wet FVP actueel, sluitend en uitvoerbaar is. De Rekenkamer concludeert dat de wet en het Besluit FVP op onderdelen niet actueel zijn. Er is een discrepantie ontstaan tussen wet en praktijk met betrekking tot het doel en het beleggingsbeleid. Bovendien biedt de wet aan de minister en het FVP onvoldoende sturingsmogelijkheden en ontbreekt een medewerkingsverplichting voor alle actoren. Het toezicht op het beleggen van de middelen anders dan in de woningbouw is niet in de wet geregeld. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is weinig voortvarend te werk gegaan om aanpassing van de wet te realiseren.

In 1989 kwamen de Bijdrageregelen tot stand door middel van een uitwerking door het FVP-bestuur van een wetswijziging in 1988. De Bijdrageregelen voorzien in een bijdrage aan de voortzetting van het pensioen van bepaalde groepen werkloze werknemers. De Bijdrageregelen FVP 1995 vervangen de oude Bijdrageregelen FVP, die niet uitvoerbaar bleken.

De Rekenkamer heeft onderzocht of bij de nieuwe regeling de rechtmatigheid gewaarborgd is. Aangezien het fonds een aanzienlijk financieel belang heeft, is ook het financieel beheer bij het onderzoek betrokken.

De nieuwe Bijdrageregelen zijn volgens de Rekenkamer zodanig opgezet dat de belangrijkste tekortkomingen van de oude regeling zijn vermeden. Er zijn maatregelen genomen, die de rechtmatigheid van de betalingen waarborgen. De nieuwe Bijdrageregelen FVP 1995, voor zover geïmplementeerd, zijn uitvoerbaar gebleken. De Rekenkamer constateert

dat het FVP-bestuur nog bijzondere aandacht dient te schenken aan de voortgang van de totstandkoming van de accountantsmededelingen van pensioenuitvoeringsorganen ten behoeve van een betrouwbare gegevensaanlevering aan het FVP. Het met vertraging ontvangen van accountantsmededelingen kan negatieve gevolgen hebben voor een doelmatige afhandeling van de aanvragen.

De Rekenkamer wijst erop dat onderdelen van het controleplan en controleprogramma's nog in bewerking zijn en concludeert daarom dat de opzet en waarborgen ten aanzien van het financieel beheer nog niet op alle punten voldoende zijn geregeld. Overigens is in de praktijk wel de nodige aandacht geschonken aan de controle op alle activiteiten rond de Bijdrageregelen.

De Rekenkamer constateert dat in de loop der jaren de overheid verschillend tegen de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris ten opzichte van het FVP heeft aangekeken. De ene keer werden de karakteristieken van een sociale voorziening benadrukt, dan weer die van een pensioenfonds. Oktober 1996 is de staatssecretaris met de Stichting van de Arbeid in principe overeengekomen het FVP te privatiseren. In januari 1997 heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer hierover bericht. Eind 1997 zal de Tweede Kamer een wetswijziging worden voorgelegd. Uit de brief aan de Tweede Kamer bleek nog niet duidelijk hoe in het licht van deze ontwikkeling van standpunten de privatisering daadwerkelijk vorm zal krijgen.

Uit het onderzoek blijkt dat – onafhankelijk van de gekozen constructie – voor een nadere wettelijke uitwerking van het voornemen tot privatisering, ter waarborging van een rechtmatig en doelmatig gebruik van de middelen, belangrijk zijn:

- goed geregeld toezicht, niet alleen op de financiën, maar
- ook op de uitvoering van de Bijdrageregelen;
- de mogelijkheid voor diverse sturingsmaatregelen;
- duidelijkheid over de verantwoordelijkheid van partijen; medewerkingsverplichting voor partijen;
- duidelijkheid over de kring van gerechtigden.

Het bestuur van het FVP schrijft in haar reactie, dat zij met de Rekenkamer het toezicht op de voortgang in de totstandkoming van de accountantsmededelingen van pensioenuitvoeringsorganen van belang acht. Het bestuur deelt mee dat thans een groot aantal accountantsmededelingen zijn ontvangen. Ook ten aanzien van de tijdens het onderzoek van de Rekenkamer nog in bewerking zijnde onderdelen van het controleplan en interne rapportage zijn vorderingen gemaakt.

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van de vorderingen die het FVP heeft gemaakt ten aanzien van enkele nog verbetering behoevende aspecten.

De minister deelt de conclusies van de Rekenkamer ten aanzien van het niet meer actueel zijn van de wetgeving en het ontbreken van voldoende instrumenten om zonodig maatregelen te treffen. Ten aanzien van de geconstateerde tekortkomingen bij het financieel beheer van het FVP zegt hij toe daar de aandacht van het bestuur voor te vragen.

De minister geeft in zijn reactie met betrekking tot de voorgenomen privatisering aan, dat hij bij het opstellen van het concept-wetsontwerp ook aandacht heeft geschonken aan de door de Rekenkamer aangegeven punten met betrekking tot het toezicht, de sturingsmaatregelen, de verantwoordelijkheid van partijen, de medewerkingsverplichting en de

duidelijkheid over de kring van gerechtigden. De minister schrijft dat de nieuwe stichting geen wettelijke taak uitvoert, dat derhalve de minister niet meer verantwoordelijk is. Sociale partners zijn verantwoordelijk voor de besteding van de middelen. Het toezicht zal worden uitgeoefend door de Verzekeringskamer.

De Rekenkamer constateert dat het standpunt van de minister over de voorgestelde vorm van de privatisering als volgt is uitgewerkt: het FVP wordt opgeheven en het vermogen gaat over naar een nieuwe door sociale partners op te richten stichting. Bij de privatisering zullen de gelden uitsluitend aan aanvullende pensioenen besteed kunnen worden. Er is geen sprake meer van een wettelijke taak. Deze algemene doelstelling geeft geen duidelijke afbakening van de kring van gerechtigden, omdat de nadere bestemming van de gelden wordt overgelaten aan het geprivatiseerde FVP. De minister draagt geen verantwoordelijkheid meer voor het doel, het financiële beheer en de uitvoering van de taak van de nieuwe stichting. Met betrekking tot het toezicht is aansluiting gezocht bij de toezichtstructuur bij de pensioenfondsen. Deze keuze betekent dat het toezicht vooral gericht zal zijn op het financiële aspect en niet op het uitvoeringsaspect. De controlebevoegdheden van de Rekenkamer zullen hiermee komen te vervallen.

1 INLEIDING

1.1 Verantwoording

Het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering is ingesteld bij wet van 13 december 1972 (Stb. 1972, 702). De bedoeling was een fonds te creëren dat kon bijdragen aan de financiering van een wettelijk verplichte aanvullende pensioenverzekering voor werknemers, dat inclusief AOW recht geeft op circa 70% van het laatstgenoten inkomen. De politieke wenselijkheid hiervan kwam ter discussie te staan en in 1991 heeft het kabinet in de Nota aanvullende pensioenen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 167, nr. 2) besloten van dit doel af te zien. In 1988 besloot de regering met een wetwijziging om de rentebaten van het fonds te gebruiken voor de voortzetting van de pensioenvoorziening van bepaalde groepen werkloze werknemers. Eind 1995 was het vermogen van het fonds gegroeid tot f 3,8 miljard.

De Rekenkamer heeft in de periode september 1995 tot en met september 1996 onderzoek verricht naar het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (FVP). Het onderzoek was gericht op het leveren van een bijdrage aan de doelen rechtmatige aanwending van de ingevolge de wet FVP verworven gelden. In oktober 1996 is er tussen de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de sociale partners in de Stichting van de Arbeid in principe overeenstemming bereikt over privatisering van het FVP.

1.2 Onderzoeksvragen en aanpak

De probleemstelling van het onderzoek luidde: Is de regelgeving bij en krachtens de wet FVP actueel, sluitend en uitvoerbaar? De Rekenkamer wilde nagaan of de wetgeving is aangepast aan de actualiteit. Daarnaast is onderzocht of in de Bijdrageregelen FVP 1995, die voorzien in een bijdrage voor de pensioenvoortzetting van bepaalde groepen werkloze werknemers, de rechtmatigheid gewaarborgd is. Aangezien het fonds een aanzienlijk financieel belang heeft, is ook het financieel beheer bij het onderzoek betrokken.

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat de positie van het fonds gewijzigd zou worden. In maart 1996 heeft de staatssecretaris de Stichting van de Arbeid een notitie gezonden, waarin hij de opheffing van het fonds aan de orde stelt. In oktober 1996 is er tussen de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Stichting van de Arbeid in principe overeenstemming bereikt over privatisering van het fonds. Daarover is de Tweede Kamer januari 1997 geïnformeerd.

De rapportage bevat mede een aantal aspecten, die van belang zijn bij het vaststellen van het aan de Tweede Kamer toegezegde wetsvoorstel met betrekking tot de voortzetting van de activiteiten van het FVP. Het is tevens belangrijk dat de sociale partners, die de activiteiten van het FVP zullen voortzetten, kunnen beschikken over de resultaten van het onderzoek naar de rechtmatige en doelmatige aanwending van de ingevolge de wet FVP verworven gelden.

Gekozen is voor een rapport met de volgende opzet. In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan op de historie van het FVP, de wetgeving FVP en de uitvoering van de Bijdrageregelen. Bijlage 1 bevat een chronologisch overzicht van de ontwikkelingen en bijlage 2 geeft achtergrondinformatie over de Bijdrageregelen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de voorgenomen privatisering. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 5 zijn de reacties van het bestuur van het FVP en de minister

van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgenomen, hoofdstuk 6 sluit af met een nawoord van de Rekenkamer.

Het onderzoek is uitgevoerd bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bij het FVP. De gegevens zijn verzameld aan de hand van gesprekken met betrokken medewerkers van het ministerie en van het FVP. Daarnaast zijn relevante kamerstukken doorgenomen, evenals dossiers en rapportages van FVP en Sociale Verzekeringsbank (SVB).

2 WETGEVING EN UITVOERING

2.1 Historie van het fonds

Het FVP is opgericht op 1 januari 1973 met als doel alvast een fonds op te bouwen dat kon bijdragen in de financiering van een aanvullende pensioenverzekering voor werknemers. Er werd vanuit gegaan dat het opstellen van de wettelijke regeling voor deze verplichte aanvullende pensioenverzekering enige tijd zou vergen en omdat voorzien werd dat deze regeling veel geld zou gaan kosten besloot de regering geld te reserveren. De verzamelde gelden zouden ten gunste van deze verzekering komen. De premies werden geheven als onderdeel van de premies voor de Kinderbijslagwet voor loontrekkenden in de periode 1973 tot en met 1975. Zowel werknemers (bevrozing van de kinderbijslag voor het eerste kind, opbrengst f 659,4 miljoen) als werkgevers (f 221,5 miljoen) hebben hieraan bijgedragen. In 1976 is er een eenmalige rijksbijdrage van f 150 miljoen geweest. De verdere groei van het vermogen is veroorzaakt door beleggingsopbrengsten (zie tabel 1).

Tabel 1
Ontwikkeling eigen vermogen van het FVP gedurende de jaren 1973-1995
(bedragen x f 1 miljoen)

Jaar	Eigen Vermogen per 1 januari	Baten	Lasten		Eigen Vermogen per 31 december
		rentebaten, koersverschillen, dividend	uitvoeringskosten	mutaties voorziening	
1973-1986	1 030,9	1 983,1	14,5*	-	2 999,5
1987	2 999,5	280,5	2,8	-	3 277,2
1988	3 277,2	284,8	9,1	-	3 552,9
1989	3 552,9	290,0	8,5	-	3 834,4
1990	3 834,4	308,3	12,7	576,5	3 553,5
1991	3 553,5	331,2	11,7	188,7	3 684,3
1992	3 684,3	353,6	11,9	249,8	3 776,2
1993	3 776,2	461,8	12,4	346,6	3 879,0
1994	3 879,0	352,9	16,0	461,7	3 754,2
1995	3 754,2	437,0	22,2	374,4	3 794,6

Bron: Jaarverslagen FVP 1987 t/m 1995

*) inclusief kosten Pensioenkamer

De politieke verantwoordelijkheid voor het FVP berust allereerst bij de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De ministers van Financiën en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben ten aanzien van bepaalde onderdelen op basis van de wet FVP verantwoordelijkheden.

Het FVP is een zelfstandig bestuursorgaan. Het fonds wordt beheerd door een bestuur, waarin vertegenwoordigers van de werkgevers en werknemers zitting hebben. Het bestuur is verantwoording schuldig aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het secretariaat van het FVP-bestuur wordt gevoerd door de Stichting van de Arbeid. De SVB is aangewezen als uitvoerder van werkzaamheden van administratieve aard, die voortvloeien uit het beheer van het FVP.

In opheffing van het fonds was voorzien na de totstandkoming van de wettelijk verplichte aanvullende pensioenverzekering. Het fonds is nooit als verplichte aanvullende pensioenverzekering voor iedereen gebruikt.

Bij de kamerbehandeling van de Nota aanvullende pensioenen in 1991 bleek dat de achterliggende doelstelling van het FVP, een verplichte aanvullende pensioenverzekering voor alle werknemers, geen steun meer had.

Al in 1988 had het fonds een andere aanwending gekregen. Bij de sociale partners stond het probleem van pensioenverlies bij verandering van werkkring (pensioenbreuk) in de aandacht. In geval van pensioenbreuk in situaties van werkloosheid bestaat er geen relatie meer met een werkgever en dient de pensioenpremie in beginsel opgebracht te worden door de werkloze zelf. De Stichting van de Arbeid heeft daarom in 1987 voorgesteld om de rentebaten van het FVP aan te wenden voor de voortzetting van de pensioenopbouw van werklozen of hun nabestaanden. De regering heeft deze voorstellen overgenomen en na het akkoord van de Staten Generaal is dit 13 december 1988 vastgelegd in de Wet tot wijziging van de Wet Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (Stb. 1988, 557). Het bestuur van het FVP heeft dit – met hulp van de SVB uitgewerkt in de op 24 februari 1989 vastgestelde Bijdrageregelen FVP (Stcrt. 1989, 61).

Deze Bijdrageregelen zijn na vier jaar vervangen door de Bijdrageregelen FVP 1995 (Stcrt. 1995, 231), die op 1 januari 1995 in werking zijn getreden en terugwerken tot 1 oktober 1993. Uiteindelijk is er in oktober 1996 tussen de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de sociale partners in de Stichting van de Arbeid in principe overeenstemming bereikt over privatisering van het FVP. In bijlage 1 is een chronologisch overzicht opgenomen van belangrijke ontwikkelingen met betrekking tot het FVP.

Bij de SVB werken voor de uitvoering van de Bijdrageregelen FVP in 1995 gemiddeld op fulltime basis 119 mensen, van wie ongeveer de helft op tijdelijke basis. De normale bezetting voor de uitvoering van de nieuwe regeling komt naar verwachting op 65 personeelsleden. De uitvoeringskosten bedroegen in 1995 f 22,2 miljoen. Daarnaast zijn circa 12 personen bij het SVB fulltime belast met het beleggen van de gelden, de financiële administratie en controlewerkzaamheden ten behoeve van het FVP.

2.2 Wetgeving

2.2.1 Algemeen

De Wet Fonds Voorheffing Pensioenverzekering is een kaderwet. Alles wat nodig is voor nadere regeling en voor uitvoering van deze wet wordt bij of krachtens Algemene maatregel van bestuur geregeld. Het Besluit Fonds Voorheffing Pensioenverzekering van 12 september 1974 (Stb. 1974, 532) bevat regels met betrekking tot het bestuur, de middelen en het beheer van het fonds.

De Rekenkamer ging na of de wetgeving nog actueel was. De Rekenkamer acht het van belang dat uit de wetgeving duidelijk blijkt wat het doel van de wetgever is en welke regels gelden om dat doel te bereiken.

In de wet FVP is bepaald dat het bestuur van het fonds dient te beleggen in projecten van woningbouw. Tijdelijk kunnen de middelen echter ook op andere wijze worden belegd.

Sinds 1991 wordt echter ook structureel in aandelen belegd. De wet is op dit punt evenwel nooit aangepast.

Voor het beleggen in de woningbouw is toestemming vooraf nodig van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Voor het beleggen in aandelen is daarentegen geen toestemming vereist.

Daarmee is het toezicht op de beleggingen niet volledig in de wet geregeld.

Een herziening van de wet FVP werd in 1992 voorbereid, maar door problemen bij de uitvoering van de Bijdrageregelen FVP is deze wetswijziging nooit ingediend.

2.2.2 Taken en bevoegdheden

De Rekenkamer ging ook na of de verdeling van de taken en bevoegdheden over een aantal organen, volgens de wet en het Besluit FVP, sluitend en samenhangend is.

Ministeriële taken en bevoegdheden

Op grond van de wet- en regelgeving heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een aantal taken en bevoegdheden, zoals:

- het goedkeuren van het reglement van werkzaamheden van het FVP-bestuur;
- het stellen van regels ten aanzien van de (kosten van de) administratieve uitvoering van de activiteiten van het FVP door de SVB; overigens zijn er geen nadere regels gesteld;
- het samen met de minister van Financiën goedkeuren van de door het FVP-bestuur opgestelde (wijziging van de) Bijdrageregelen. Hij kan goedkeuring slechts weigeren indien de regelen niet voldoen aan de in de wet FVP vermelde bepalingen, danwel bepalingen bevatten die anderszins in strijd zijn met het recht of het algemeen belang of onredelijk zijn.

De staatssecretaris was in 1987 via ministeriële vertegenwoordigers betrokken bij de totstandkoming van de Bijdrageregelen en heeft deze regelen en later volgende aanpassingen goedgekeurd en gepubliceerd in de Staatscourant.

In 1992 heeft de toenmalige staatssecretaris, hoewel zij daartoe formeel geen mogelijkheden bezat, er sterk op aangedrongen de oude Bijdrageregelen stop te zetten, omdat bleek dat de rechtmatigheid van de betalingen van het FVP niet meer gewaarborgd kon worden en de toenmalige staatssecretaris zich daar wel verantwoordelijk voor voelde.

Bij Algemene maatregel van bestuur is geregeld dat vertegenwoordigers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van het Ministerie van Financiën en van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vergaderingen van het FVP-bestuur kunnen bijwonen. Zij hebben een raadgevende stem. In de praktijk zijn met name ambtenaren van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanwezig bij de bestuursvergaderingen.

Bestuur FVP

Het bestuur van het FVP is nauw betrokken bij het beheer van het FVP en de uitvoering van de Bijdrageregelen.

Het bestuur heeft de bevoegdheid rentebaten en middelen van het fonds aan te wenden voor respectievelijk voortzetting van de pensioenopbouw in geval van werkloosheid en het inhaalpensioen voor vrouwen. Indien het bestuur van deze bevoegdheid gebruik maakt is het verplicht regels te stellen. Deze regels moeten onder meer bevatten: regels voor een doeltreffende controle op de uitvoering van de bijdrageregelen en een doeltreffende informatievoorziening aan de staatssecretaris. Indien

uitvoering van de regelen naar verwachting leidt tot een daling van het eigen vermogen onder de omvang van 1 januari 1987, is het bestuur verplicht deze regelen te wijzigen. Het bestuur heeft regels gesteld aan de uitvoering van de Bijdrageregelen, conform de wet- en regelgeving. Er is nog geen sprake van een daling onder de stand van het vermogen van 1 januari 1987.

Het bestuur moet binnen een jaar na het verstrijken van het boekjaar in een openbaar verslag over de werkzaamheden en toestand van het fonds rapporteren.

Sociale Verzekeringsbank

De SVB is aangewezen als uitvoerder van de werkzaamheden van administratieve aard, die voortvloeien uit het beheer van het FVP. De kosten die hieraan verbonden zijn komen ten laste van het FVP. De technische voorschriften met betrekking tot de te voeren administratie zijn opgenomen in het Besluit FVP.

De SVB is belast met de uitvoering vanwege de aanvankelijke relatie met de kinderbijslag. In de praktijk is het beheer en de kassiersfunctie volledig ingebed in de organisatie van overige werkzaamheden van de SVB. Het doen van betalingen, het verrichten van beleggings- en interne controle-activiteiten voor het FVP vormen slechts kleine en niet gespecificeerde taken voor de SVB. De uitvoering van de Bijdrageregelen is echter wel een specifieke activiteit.

Uitvoerders Werkloosheidswet

De uitvoerders van de wettelijke werkloosheidsregelingen (de bedrijfsverenigingen) zijn verplicht aan de uitvoering van door het FVP gestelde regels mee te werken op de wijze als in die regels is voorzien. Ieder is verplicht aan het FVP of aan instellingen of personen die daartoe door het FVP zijn aangewezen, schriftelijk de inlichtingen te verstrekken, die van hem worden verlangd met het oog op een goede uitvoering van de door het FVP gestelde regels.

In de praktijk blijkt de samenwerking tussen de bedrijfsverenigingen en het FVP niet altijd vlekkeloos te verlopen. In de wet- en regelgeving zijn geen instrumenten opgenomen, die medewerking kunnen stimuleren. Het bestuur tracht bij de bedrijfsverenigingen voldoende medewerking en draagvlak te verkrijgen ten behoeve van de besluitvorming in verschillende werk- en stuurgroepen.

Pensioenuitvoeringsorganen

Pensioenuitvoeringsorganen komen voor als bedrijfstak-pensioenfondsen, ondernemingspensioenfondsen en pensioenverzekeraars. Zij zijn verplicht aan het FVP of aan instellingen of personen die daartoe door het FVP zijn aangewezen schriftelijk inlichtingen te verstrekken, die van hen worden verlangd met het oog op een goede uitvoering van de door het FVP gestelde regels. In de wet ontbreekt de mogelijkheid sancties op te leggen indien niet tijdig de juiste gegevens worden verstrekt. Het bestuur heeft overigens in goed overleg met de pensioenuitvoeringsorganen wel sancties opgenomen in nadere regelgeving.

Pensioenuitvoeringsorganen zijn verplicht de door het FVP uitgekeerde bedragen conform de gestelde regels aan te wenden. Een verdere

verplichting voor pensioenuitvoeringsorganen om mee te werken aan de uitvoering van de FVP Bijdrageregelen ontbreekt.

2.2.3 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de wet en het Besluit FVP op onderdelen niet actueel zijn. Er is een discrepantie ontstaan tussen wet en praktijk.

Bovendien biedt de wet aan de minister (c.q. de staatssecretaris) van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geen instrumenten, behalve de mogelijkheid om de wet of de regeling in het geheel in te trekken, om zonodig maatregelen af te dwingen.

Het ministerie is weinig voortvarend te werk gegaan om aanpassing van de wet te realiseren.

De Rekenkamer concludeert dat de taken en bevoegdheden van de minister (c.q. de staatssecretaris) van Sociale Zaken en Werkgelegenheid helder en eenduidig zijn beschreven. De taken en bevoegdheden van de ministers van Financiën en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer overlappen gedeeltelijk die van de minister (c.q. de staatssecretaris) van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Rekenkamer concludeert tevens dat het FVP afhankelijk is van de vrijwillige medewerking van pensioenuitvoeringsorganen. In de wet zijn aan het FVP geen instrumenten gegeven om medewerking af te dwingen of te stimuleren van pensioenuitvoeringsorganen en bedrijfsverenigingen.

2.3 Bijdrageregelen en financieel beheer

Sinds 1988 bedroeg het aantal aanvragen op grond van de regeling 290 400 (t/m 1995).

Er is onderzocht of in de Bijdrageregelen FVP 1995, mede gezien in het licht van de problemen met de oude Bijdrageregelen de rechtmatigheid gewaarborgd is. Aangezien het fonds een aanzienlijk financieel belang had, is ook het financieel beheer bij het onderzoek betrokken. In bijlage 2 wordt meer in detail ingegaan op de uitvoering van de Bijdrageregelen en het financieel beheer.

In juni 1993 heeft het bestuur van het FVP besloten, na aandringen van de staatssecretaris, om met ingang van 1 oktober 1993 geen nieuwe rechten op grond van de Bijdrageregelen FVP meer toe te kennen (Stcrt. 1993, 166), omdat de rechtmatigheid van de uitgaven niet meer kon worden gegarandeerd. De externe accountant onthield zich van een oordeel over de uitgaven in het jaar 1992 omdat grote onzekerheid bestond over de juistheid van de voor de regeling benodigde gegevens en over de berekeningsmethodieken van de FVP Bijdrageregelen. De regeling bleek niet uitvoerbaar.

De nieuwe regeling, de Bijdrageregeling FVP 1995, is, naar de mening van de Rekenkamer, zodanig opgezet, dat de belangrijkste tekortkomingen van de oude regeling zijn vermeden. De waarborgen voor de juiste gegevensaanlevering en -verwerking van rechthebbenden in de vorm van accountantsmededelingen, controleprotocollen en interne controles acht de Rekenkamer toereikend voor het vaststellen van de rechtmatigheid van de betalingen.

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat ten aanzien van de rechtmatigheid de nieuwe Bijdrageregelen FVP 1995, voor zover geïmplementeerd, uitvoerbaar zijn gebleken. Uit het onderzoek bleek dat nog niet alle stappen van de aanvraagprocedure in werking zijn. Met name de fase van

de toekenning van de rechten was nog niet ingevoerd. De Rekenkamer kan daarover dus nog geen oordeel geven.

De Rekenkamer meent dat de preventieve procedures om het systeem te vrijwaren van onjuiste en onvolledige gegevens goed worden gevolgd. De daartoe te verrichten activiteiten zijn goed geïntegreerd in het administratieve proces. De Rekenkamer concludeert dat de interne controle naar behoren is uitgevoerd.

De Rekenkamer concludeert dat het FVP-bestuur nog bijzondere aandacht dient te schenken aan de voortgang van de totstandkoming van de accountantsmededelingen van de pensioenuitvoeringsorganen. Deze komen moeizamer tot stand dan verwacht. Het is van groot belang snel overeenstemming te bereiken met de pensioenuitvoeringsorganen, waarvan de accountantsmededelingen nog niet zijn geaccepteerd, in sommige gevallen zelfs nog niet ontvangen. Deze accountantsmededelingen zijn een waarborg voor de betrouwbaarheid van de gegevensaanlevering. Het met vertraging ontvangen van accountantsmededelingen kan negatieve gevolgen hebben voor een doelmatige afhandeling van de aanvragen.

De Rekenkamer concludeert dat de opzet en waarborgen ten aanzien van het financieel beheer nog niet op alle punten voldoende zijn geregeld. Daarbij wijst de Rekenkamer op het nog in bewerking zijn van een controleplan en controleprogrammas van de Interne Accountantsdienst voor de nieuwe Bijdrageregelen en voor de geautomatiseerde gegevensverwerking. Ook het ontwikkelen van managementrapportage van het FVP blijft nog achter.

Overigens is in de praktijk wel de nodige aandacht geschonken aan de controle op de uitvoering van de Bijdrageregelen.

3 PRIVATISERING

3.1 Ministeriële verantwoordelijkheid

In de wet FVP uit 1972 zijn de taken en bevoegdheden van de minister op basis van de destijds geldende inzichten geregeld. Het standpunt over de daarbij horende ministeriële verantwoordelijkheid is in de loop der jaren gewijzigd. Uit verschillende documenten is deze ontwikkeling te traceren (zie ook bijlage 1).

In een adviesaanvraag aan de SER en de Emancipatieraad in 1987 over de totale pensioenproblematiek heeft de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschreven hoe hij zijn verantwoordelijkheid zag ten aanzien van het FVP: het stellen van zekere waarborgen voor de aanwending van de middelen van het FVP is zonder meer een verantwoordelijkheid van de overheid, omdat de overheid een onmiskenbare verantwoordelijkheid heeft waar het algemeen belang in het geding is.

Eind 1992 waren de inzichten gewijzigd en in een door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgestelde herziening van de wet FVP zou de overheidsbemoediging teruggebracht worden. Met deze herziening werd de wijziging van het doel van het FVP beoogd. In plaats van een aanvullend pensioen voor iedereen zou het FVP conform de sinds 1988 overeengekomen regeling, aangewend moeten worden voor een bijdrage in de pensioenopbouw van oudere werklozen. De toenmalige staatssecretaris zei daarover: «Met de nieuwe doelstelling krijgt het FVP enigszins het karakter van een pensioenfonds. Hierbij past dat sociale partners de volledige bestuursverantwoordelijkheid krijgen en dat toezicht door de Verzekeringskamer wordt uitgeoefend, terwijl daarnaast een beperkte vorm van preventief toezicht wordt uitgeoefend door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de vorm van de goedkeuringsvereiste van de door het bestuur te stellen regelen».

In het wetsvoorstel werd uitgegaan van de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners voor het beheer en voor de besteding van de middelen van het fonds. Door de problemen bij de Bijdrageregelen is de wetswijziging destijds niet ingediend.

In 1995 laat de staatssecretaris de Tweede Kamer weten: «voortzetting van pensioenopbouw bij werkloosheid wordt niet tot de kerntaken van de overheid gerekend en derhalve wordt de totstandkoming van het FVP¹ als zodanig niet beschouwd als een kerntaak voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit verhoudt zich slecht tot de bestaande ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het FVP en de Bijdrageregelen. Ik heb de Stichting van de Arbeid voorgesteld dat er mijns inziens aanleiding is te zoeken naar wegen om op een andere wijze met het FVP om te gaan en de middelen elders aan te wenden, uiteindelijk leidend tot opheffing van het FVP» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 900 XV, nr. 47).

De Stichting van de Arbeid heeft (31 januari 1995, publicatienr. 1/95) uiteengezet dat de sociale partners het van groot belang vonden dat het fonds zou voortbestaan, om pensioenverlies in het geval van werkloosheid zoveel mogelijk te voorkomen. Onder meer schrijven zij dat het risico van dit pensioenverlies immers noch op het niveau van de individuele werknemers, noch op ondernemingsniveau verzekeraar is, zodat een collectieve voorziening daarvoor noodzakelijk is.

De Stichting van de Arbeid geeft aan dat de financiering van de regeling op basis van het huidige FVP-vermogen voor de toekomst niet zeker is. Het kan nodig zijn de bijdrage te verlagen of de kring van gerechtigden te

¹ bedoeld is het nieuw te vormen Fonds Voorziening Pensioenbijdragen.

beperken. Uitbreiding met het overheids personeel is dan ook niet zonder meer uit het FVP te financieren, aldus de Stichting van de Arbeid.

3.2 Privatisering

Op 4 maart 1996 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mede namens de Minister van Financiën en de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Stichting van de Arbeid een notitie gestuurd, die als start diende voor een nadere uitwerking van de toekomstplannen voor het FVP. De staatssecretaris stelde in deze notitie dat het handhaven van de huidige FVP-regeling op de lange termijn geen optie is, immers:

- de wettelijke doelstelling van het FVP is achterhaald;
- de waarde van het vermogen van het fonds neemt ten gevolge van de inflatie steeds verder af en de beleggingsopbrengsten zijn te laag om zowel de Bijdrageregelen te financieren als de waarde van het vermogen op peil te houden;
- de financiering van de Bijdrageregelen komt onder druk te staan door de uitbreiding met nieuwe categorieën rechthebbenden zoals de ambtenaren.

In de notitie schreef de staatssecretaris: «Een ander punt van overweging is dat sociale partners eerstverantwoordelijk zijn voor de aanvullende pensioenen. Hierdoor ontstaat een spanningsveld tussen de verantwoordelijkheid van sociale partners en de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de FVP-wet en de Bijdrageregelen. Daarbij komt dat juist vanwege die eerstverantwoordelijkheid van sociale partners de overheid de voortzetting van pensioenopbouw niet tot haar kerntaken rekent. Hierbij kan worden opgemerkt dat in de gedachte van de beloningsfilosofie pensioenopbouw door het kabinet primair wordt beschouwd als beloning voor het verrichten van arbeid».

De staatssecretaris schreef in zijn notitie dat hij daarom van plan is de wet FVP in te trekken. Bij voortzetting door de sociale partners moet er een rechtspersoon naar burgerlijk recht worden opgericht, die ook de middelen van het fonds ter beschikking krijgt. De sociale partners kunnen desgewenst op de oude voet doorgaan, maar dan zonder de medeverantwoordelijkheid van de overheid.

De Stichting van de Arbeid en de staatssecretaris kwamen in oktober 1996 tot overeenstemming over de privatisering van het FVP en de uitgangspunten, die daarvoor zouden moeten gelden. In januari 1997 is de Tweede Kamer hiervan door middel van een brief op de hoogte gesteld. Bij de privatisering zal, aldus de staatssecretaris, als algemene doelstelling worden opgenomen dat de gelden uitsluitend aan de aanvullende pensioenen besteed kunnen worden. Het is vervolgens aan het geprivatiseerde FVP om aan die bestemming een nadere invulling te geven.

Sociale partners hebben aangegeven de FVP-Bijdrageregelen voort te zullen zetten. Op verzoek van de sociale partners wordt in de nadere wettelijke regeling ook voorzien in een medewerkingsverplichting voor de betrokken actoren, conform de door het FVP gestelde voorwaarden. Ook de ambtenaren zullen indien zij te zijner tijd volgens de huidige plannen onder de Werkloosheidswet (WW) komen te vallen en indien het FVP blijft voorzien in een regeling voor werkloze werknemers, een beroep op de Bijdrageregelen kunnen doen. Een versobering van de regeling is wel te verwachten, vanwege deze uitbreiding van de groep rechthebbenden, aldus de staatssecretaris. Er wordt naar gestreefd het wetsvoorstel nog dit jaar aan de Ministerraad aan te bieden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 000 XV, nr. 45).

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In januari 1997 heeft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer zijn voornemen om het FVP te privatiseren meegedeeld. Hoe dit precies vorm zal krijgen staat nog niet vast. De Rekenkamer benadrukt dat uit de voorgeschiedenis blijkt dat er in de loop der tijd steeds discussie is geweest over de vraag wie verantwoordelijk is in samenhang met de wijze waarop over de taak van het FVP gedacht werd: óf als pensioenfonds óf als sociale voorziening. De discrepantie die is ontstaan tussen wet en praktijk hing ook samen met deze uiteenlopende zienswijzen.

Nog niet duidelijk bleek uit de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer hoe in het licht van deze ontwikkeling van standpunten de privatisering daadwerkelijk vorm zal krijgen.

Onafhankelijk van de constructie die uiteindelijk gekozen wordt, hecht de Rekenkamer eraan een aantal punten onder de aandacht te brengen. Door middel van het toekomstige wetsvoorstel wordt de bestemming van een aanzienlijk bedrag aan collectieve middelen nader geregeld. Uit het onderzoek blijkt dat voor een goede taakuitoefening van de verschillende partijen en voor het waarborgen van een rechtmatig en doelmatig gebruik van de middelen, de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren goed in de wet geregeld dienen te zijn. De volgende zaken zijn van belang:

- Goed geregeld toezicht, niet alleen op de financiën, maar ook op de uitvoering van de Bijdrageregelen.

Het FVP beheert een groot bedrag. Onafhankelijk toezicht op het financiële beheer en actuele beleggingsvoorschriften zijn van belang.

Naast het financiële toezicht is echter ook het toezicht op de uitvoering van de opgedragen taak van belang: krijgt ieder waar die recht op heeft en is er sprake van een doelmatige uitvoering? In het verleden heeft de staatssecretaris zelf moeten aandringen om verbeteringen in de uitvoering door te laten voeren.

- De mogelijkheid voor diverse sturingsmaatregelen.

Zowel het FVP als de toezichthouder moeten de mogelijkheid hebben om te kiezen uit een toegesneden maatregelenpakket; sancties en bijsturing moeten mogelijk zijn. In het verleden waren de sturingsmogelijkheden voor zowel staatssecretaris als bestuur te beperkt.

- Duidelijkheid over de verantwoordelijkheid van partijen.

Bij de oude Bijdrageregelen is gebleken dat door onduidelijkheid in de regelgeving interpretatie-verschillen kunnen leiden tot vertraging of zelfs stagnatie in de uitvoering. In de nieuwe regeling is dit al beter georganiseerd: de verantwoordelijkheid voor het proces ligt nu bij het FVP, waardoor zij beter de regie kunnen voeren.

- Medewerkingsverplichting voor partijen.

Het FVP is nu grotendeels afhankelijk van de vrijwillige medewerking van partijen en moet voor de verschillende uitvoeringsvraagstukken een draagvlak creëren door goed overleg. Zeker als het voor de partijen eventueel financieel minder aantrekkelijk wordt om mee te werken is een medewerkingsplicht noodzakelijk. Een medewerkingsverplichting lijkt dringend gewenst.

- Duidelijkheid over de kring van gerechtigden.

In de wet moet de kring van gerechtigden goed afgebakend zijn. Onduidelijkheid kan leiden tot moeizame procedures of zelfs oneigenlijk gebruik van de regeling. Daarnaast heeft het gevolgen voor het beslag op de financiële middelen. De mogelijk toekomstige deelname van de ambtenaren moet sluitend geregeld worden.

5 REACTIES BETROKKENEN

5.1 Bestuur van het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering

Het bestuur van het FVP acht met de Rekenkamer het toezicht op de voortgang in de totstandkoming van de accountantsmededelingen van pensioenuitvoeringsorganen van belang. Het bestuur deelt mee dat inmiddels een groot aantal accountantsmededelingen zijn ontvangen.

Voorts deelt het bestuur mee dat onderdelen van het controleplan die tijdens het onderzoek van de Rekenkamer nog in bewerking waren, inmiddels zijn vastgesteld.

De Rekenkamer constateerde dat over het financieel beheer nog een reguliere en regelmatige interne rapportage tot stand moet komen. Het bestuur bericht dat sedert eind 1996 alle fasen van de bijdrageregeling in uitvoering zijn en dat sindsdien een dergelijke reguliere rapportage over het financiële beheer plaats heeft.

5.2 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De minister heeft met waardering kennis genomen van het oordeel dat de Bijdrageregelen 1995 zodanig zijn opgezet, dat de belangrijkste tekortkomingen in de oude Bijdrageregelen zijn vermeden.

Hij deelt de conclusies van de Rekenkamer ten aanzien van het niet meer actueel zijn van de wetgeving en het ontbreken van voldoende instrumenten om zonodig maatregelen te treffen. De minister is echter van mening dat er voldoende mogelijkheden zijn om de medewerking van de bedrijfsverenigingen en pensioenuitvoeringsorganen te verkrijgen. Ten aanzien van de geconstateerde tekortkomingen bij het financieel beheer van het FVP zegt hij toe daar de aandacht van het bestuur voor te vragen.

De minister geeft in zijn reactie met betrekking tot de voorgenomen privatisering aan, dat hij bij het opstellen van het concept-wetsontwerp ook aandacht heeft gehad voor de door de Rekenkamer aangegeven punten met betrekking tot het toezicht, de sturingsmaatregelen, de verantwoordelijkheid van partijen, de medewerkingsverplichting en de duidelijkheid over de kring van gerechtigden. De minister schrijft dat de nieuwe stichting geen wettelijke taak uitvoert, dat daarom de minister niet meer verantwoordelijk is. Sociale partners zijn verantwoordelijk voor de besteding van de middelen, mits dit gebeurt binnen de doelstelling van aanvullende pensioenen. Het toezicht zal worden uitgeoefend door de Verzekeringskamer. Er zal geen toezicht zijn op de uitvoering als zodanig (evenmin als bij andere pensioenregelingen). De minister kan als uiterste middel bij het niet naleven van de doelstelling, na interventie van de Verzekeringskamer, de aanwijzing van de stichting intrekken.

Het concept-wetsontwerp is inmiddels voor commentaar voorgelegd aan de Stichting van de Arbeid en de Verzekeringskamer.

6 NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van de reactie van het bestuur van het FVP, waarin vorderingen gemeld worden ten aanzien van enkele aspecten van de uitvoering van de Bijdrageregelen, die nog verbetering behoeften.

Met betrekking tot de reactie van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijft de Rekenkamer van mening dat de medewerkingsverplichting voor de pensioenuitvoeringsorganen niet afdoende was geregeld. Zij heeft echter tevens uit de reactie van de minister begrepen dat er nu in het concept-wetsontwerp aandacht is voor een medewerkingsverplichting aan de uitvoering.

De Rekenkamer constateert dat het standpunt van de minister over de voorgestelde vorm van de privatisering als volgt is uitgewerkt: geen wettelijke taak meer, geen verantwoordelijkheid voor de minister. Als uiterste middel heeft de minister – na interventie door de Verzekeringskamer – het recht om de aanwijzing van de stichting in te trekken. Het FVP wordt opgeheven en het vermogen gaat over naar een nieuwe door sociale partners op te richten stichting. Deze stichting krijgt als doelstelling het aanwenden van middelen ten behoeve van een aanvullende pensioenvoorziening voor werknemers of hun nagelaten betrekkingen. Deze algemene doelstelling geeft geen duidelijke afbakening van de kring van gerechtigden, omdat de nadere bestemming van de gelden wordt overgelaten aan het geprivatiseerde FVP. Met betrekking tot het toezicht is aansluiting gezocht bij de toezichtstructuur bij de pensioenfondsen. Deze keuze voor toezicht door de Verzekeringskamer betekent dat het toezicht vooral gericht zal zijn op het financiële aspect en niet op het uitvoeringsaspect. De controlebevoegdheden van de Rekenkamer zullen daarmee komen te vervallen.

**Chronologisch overzicht ontwikkelingen Fonds Voorheffing
Pensioenverzekering**

1973

Oprichting Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (FVP) bij wet van 13 december 1972.

Doel: een fonds te creëren dat kan bijdragen in de financiering van een wettelijk verplichte aanvullende pensioenverzekering voor werknemers, recht gevend inclusief AOW, op circa 70% van het laatstgenoten inkomen.

1987

Stichting van de Arbeid stelt voor de rentebaten van het FVP aan te wenden voor de voortzetting van de pensioenvoorziening voor werklozen en hun nabestaanden.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschrijft in de Tweede Kamer hoe hij zijn verantwoordelijkheid ziet ten aanzien van het FVP: het stellen van zekere waarborgen omtrent de aanwending van de middelen van het FVP is zonder meer een verantwoordelijkheid van de overheid, omdat de overheid een onmiskenbare verantwoordelijkheid heeft waar het algemeen belang in het geding is.

1988

De Staten Generaal gaan akkoord met een wetwijziging, waarin wordt geregeld dat de rentebaten van het fonds gebruikt mogen worden om de pensioenvoorziening van bepaalde groepen werkloze werknemers voort te zetten.

1989

Het bestuur van het FVP heeft deze wetwijziging uitgewerkt in de op 24 februari 1989 vastgestelde Bijdrageregelen FVP.

1991

Het kabinet besluit af te zien van het oorspronkelijke doel van het FVP.

1992

Op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een herziening van de wet FVP opgesteld. Met het wetsvoorstel zou de omzetting worden geregeld van het FVP in het Fonds Voorziening Pensioenbijdragen.

In het voorstel is de overheidsbemoeienis teruggebracht.

Door de problemen bij de uitvoering van de Bijdrageregelen is de wetwijziging niet ingediend.

1993

Het bestuur van het FVP besluit om met ingang van 1 oktober 1993 geen nieuwe rechten op grond van de Bijdrageregelen FVP meer toe te kennen, omdat de rechtmatigheid van de uitgaven niet meer kan worden gegarandeerd.

1994

Het bestuur krijgt bij wet van 30 juni 1994 de mogelijkheid middelen uit het FVP aan te wenden als subsidie ter compensatie van te betalen inhaalpensioen voor vrouwen die in het verleden waren uitgesloten van deelneming in een pensioenregeling.

1995

Op 1 januari 1995 treden de Bijdrageregelen FVP 1995 in werking, ter vervanging van de oude Bijdrageregelen. In principe geeft deze regeling dezelfde rechten als de voorgaande. De regeling werkt terug tot 1 oktober

1993. De regeling krijgt de goedkeuring van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Per 1 juni 1995 treedt de Bijdrageregeling inhaalpensioen in werking.

De Tweede Kamer wordt op de hoogte gesteld van het gesprek van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de Stichting van de Arbeid. De staatssecretaris beschouwt de voortzetting van pensioenopbouw bij werkloosheid niet langer als kerntaak van de overheid. Daarom is aan de Stichting van de Arbeid gevraagd te zoeken naar wegen om op een andere wijze met het FVP om te gaan en de middelen elders aan te wenden, wat uiteindelijk moet leiden tot opheffing van het FVP.

1996

Maart 1996 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mede namens de Minister van Financiën en de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Stichting van de Arbeid een notitie gestuurd over de toekomst van het FVP: het handhaven van de huidige FVP-regeling is op de lange termijn geen optie. Hij is daarom van plan de wet FVP in te trekken. De sociale partners kunnen zo op de oude voet doorgaan, zonder medeverantwoordelijkheid van de overheid.

Oktober 1996: de Stichting van de Arbeid en de staatssecretaris komen tot overeenstemming over de privatisering van het FVP.

1997

Op 10 januari 1997 wordt de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van de voorgenomen privatisering.

Uitvoering Bijdrageregelen**1 bijdrageregelen FVP***1.1 Opkomst en ondergang*

De regeling op grond waarvan een werkloze werknemer jegens het fonds het recht verkrijgt op een bijdrage ter voortzetting van zijn pensioenverzekering, is op 24 februari 1989, met terugwerkende kracht tot 1 januari 1988, door het FVP-bestuur vastgesteld onder de naam Bijdrageregelen FVP. Om in aanmerking te komen voor een bijdrage moest de werkloze werknemer op de eerste werkloosheidsdag minstens 40 jaar zijn en een uitkering genieten op grond van de WW.

Het totaal aantal aanvragen op grond van deze regeling bedroeg van 1988 tot en met 1995 290 400. De implementatie en uitvoering van de Bijdrageregelen is vanaf het begin in 1989 steeds door het bestuur door middel van rapportages gevolgd en bewaakt. Naast periodieke rapportage vormde de op 7 juli 1992 vastgestelde Evaluatie Bijdrageregelen FVP 1988–1991 een belangrijke bron voor de beoordeling van de werking. Deze evaluatie werd uitgevoerd door de SVB.

Uit de evaluatie bleek dat de doelstelling van de Bijdrageregelen werd gehaald: in aanzienlijke mate was gerealiseerd dat voor een grote groep werkloze werknemers pensioenverlies was beperkt. Het uitvoeringsmodel werd echter op een aantal punten negatief beoordeeld.

In juni 1993 heeft het bestuur van het FVP besloten om met ingang van 1 oktober 1993 geen rechten op grond van de Bijdrageregelen FVP meer toe te kennen.

1.2 Afhandeling aanvragen oude regeling

Op het moment van het Rekenkameronderzoek werden de oude én nieuwe bijdrageregelen naast elkaar uitgevoerd. Er komen nog steeds aanvragen binnen van werknemers die in de periode vóór 1 oktober 1993 werkloos zijn geworden en door bedrijfsverenigingen worden nog beëindigingsgegevens aangeleverd. In het bestand van de oude regelen zitten nog zowat 57 000 incomplete gegevenssets, soms zonder aanvraag, soms zonder beëindiging. Mogelijk kunnen deze sets nog resulteren in een wettelijke aanspraak op grond van de oude regeling.

Er zijn afspraken gemaakt en procedures vastgesteld over de wijze waarop deze gevallen dienen te worden afgehandeld en over de wijze waarop de rechtmatigheid van de uitgaven moet worden gegarandeerd.

2 bijdrageregelen FVP 1995*2.1 Opzet*

De werkzaamheden voor het ontwerp van een nieuwe regeling zijn in maart 1994 door een projectteam ter hand genomen. Op 1 januari 1995 is de regeling van kracht geworden als Bijdrageregeling FVP 1995. In principe geeft deze regeling dezelfde rechten als de voorgaande. De regeling krijgt de goedkeuring van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Op grond van de nieuwe regeling werden terugwerkend tot 01-10-1993 in 1995 116 000 aanvragen ingediend. Van de mogelijkheid om een bijdrage aan te vragen ten behoeve van inkoop in een nabestaanden-

pensioen, in het geval de werkloze komt te overlijden, is tot en met september 1996 407 keer gebruik gemaakt. In 110 gevallen is recht op een inkoopbijdrage toegekend.

Het bestuur werd regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken bij de invoering.

In de opzet van de nieuwe regeling is voorzien in waarborgen voor een tijdige, juiste en volledige aanlevering en verwerking van gegevens.

Belangrijke maatregelen daarbij betreffen:

- het vragen van accountantsmededelingen van bedrijfsverenigingen en pensioenuitvoeringsorganen: een accountant dient te verklaren dat de administratieve organisatie qua opzet, bestaan en werking toereikend is voor een betrouwbare gegevensaanlevering;
- het controleren van de leesbaarheid en de volledigheid van de gegevenssets van bedrijfsverenigingen en pensioenuitvoeringsorganisaties (per tape of op papier), alvorens deze gegevens in te lezen;
- overige werkzaamheden in het kader van de interne controle met als doel het verkrijgen van inzicht in de kwaliteit van de FVP-processen.

Het FVP had in overleg met de betrokken partijen ten behoeve van de accountantsmededelingen protocollen ontwikkeld. Voor de controle van gegevenssets van bedrijfsverenigingen en pensioenuitvoeringsorganen zijn controleplannen opgesteld.

In de nieuwe regeling is ervoor gezorgd dat alle te verstrekken gegevens voor de vaststelling van de bijdrage direct voorkomen in de administraties van de bedrijfsverenigingen en pensioenuitvoeringsorganen. De kwaliteit van de gegevens kon met de nieuwe regeling toenemen, omdat deze eenvoudiger was opgezet dan de voorgaande en daarom beter en sneller is te controleren. Door de nieuwe opzet zal ook het aantal te verwerken mutaties sterk teruglopen. Bovendien wordt op korte termijn aansluiting gevonden bij het bestand van de Gemeentelijke Basis Administratie, zodat de naam- en adresgegevens steeds actueel zijn.

De regeling is minder complex, omdat er bij de berekening van de bijdrage uitgegaan wordt van door het FVP vastgestelde standaardtarieven, met uitzondering van doorsneepremie- of beschikbare premieregelingen. Een andere wijziging is dat de hoogte van de bijdrage pas wordt berekend na definitieve beëindiging van het recht op een WW-uitkering.

Tot slot zijn de pensioenuitvoeringsorganen en bedrijfsverenigingen van het begin af via vertegenwoordigers betrokken geweest bij de ontwikkeling van een nieuwe opzet.

Het FVP-kantoor voert de regie. Er zijn termijnen gesteld, waarbinnen specifiek omschreven werkzaamheden dienen te zijn verricht. De SVB dient dit proces te bewaken en maant desbetreffende instanties wanneer zij in gebreke blijven.

2.2 Implementatie

De nieuwe regeling is op 1 januari 1995 van kracht geworden. De invoering vond gefaseerd plaats. In augustus 1996 was nog niet het hele proces in werking. In de eerste fase is de uitwisseling van gegevens over de potentiële gerechtigden tussen bedrijfsverenigingen en het FVP opgezet. Daarna zijn achtereenvolgens aan bod gekomen: het verwerken van de aanvraag, de uitwisseling van WW-inkomensgegevens en beëindigingsgegevens met de bedrijfsverenigingen en tenslotte de

gegevensuitwisseling met de pensioenuitvoeringsorganen. Er was een begin gemaakt met de fase waarin het berekenen van de bijdrage en de betaling plaatsvinden. De toekenning van de met de bijdrage opgebouwde rechten door het pensioenuitvoeringsorgaan aan de gerechtigden had nog niet plaatsgevonden.

Op basis van het onderzoek constateerde de Rekenkamer dat de uitvoering conform de instructies is verlopen.

2.3 Controle op de gegevens

De Rekenkamer constateerde dat ultimo september 1996 zo'n 20% van de betrokken pensioenuitvoeringsorganen nog geen goedgekeurde accountantsmededeling had ingediend. Met name de pensioenverzekeraars bleven achter. Het FVP deelde mee dat grote pensioenuitvoeringsorganen actief worden benaderd om de totstandkoming van de accountantsmededeling te bespoedigen.

De vereiste mededelingen van alle vijf bedrijfsverenigingen kwamen moeizaam en niet tijdig tot stand. Niettemin zijn de accountantsmededelingen geaccepteerd.

Desgevraagd lieten het FVP, enkele bedrijfsverenigingen en pensioenuitvoeringsorganen zich optimistisch uit over de toekomst. Men was van mening dat de tijd, die men had gestoken in het ontwikkelen van deze eerste, preventieve accountantsmededelingen, goed besteed was en men voorzag voor de periodiek af te geven mededelingen geen verdere problemen.

De Rekenkamer stelde vast dat de waarborgen voor vrijwaring van het systeem van onjuiste en onvolledige gegevens, en voor overige interne controlemaatregelen, voldeden.

2.4 Bereik doelgroep

Het is van belang dat een ieder die tot de kring van gerechtigden van het FVP behoort in de gelegenheid wordt gesteld een aanvraag in te dienen.

De Rekenkamer stelde vast dat het systeem van het FVP zodanig is ingericht, dat alle door de bedrijfsverenigingen aangemelde werklozen een aanvraagformulier en een voorlichtingsfolder krijgen. Bovendien voorziet de aanvraagprocedure in een rappelactie.

Circa 15% (20 000) van de werkloze werknemers zag af van het indienen van een aanvraag. Het FVP was eind oktober 1996 gestart met een telefonische enquête onder degenen die geen aanvraag hadden ingediend, om motieven te achterhalen voor het niet indienen van een aanvraag.

3 financieel beheer

3.1 Inleiding

Eerder in dit hoofdstuk is al ingegaan op de opzet van en waarborgen voor de uitvoering van de Bijdrageregelen. Aanvullend daarop wordt in deze paragraaf ingegaan op de opzet en waarborgen, zoals die met name in 1995 en 1996 aanwezig waren met betrekking tot het financieel beheer. Het betreft het middelenbeheer, het afleggen van verantwoording over de uitvoering en het beheer, en de accountantscontrole op alle activiteiten.

3.2 Middelenbeheer

Op een balanstotaal van ca. f 5,3 miljard vormt de post Beleggingen ter waarde van f 5 miljard het belangrijkste onderdeel van de activa.

Voor de beleggingsactiviteiten zijn strikte regels door het bestuur opgesteld, die mede gebaseerd zijn op de beleggingsvoorschriften, die door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn gegeven met betrekking tot de beleggingen door sociale verzekeringsfondsen.

Deze activiteiten worden, evenals het beleggen van de geldmiddelen door de SVB uitgevoerd als deel van de eigen activiteiten en zijn daardoor ingebed in de procedures van de SVB. De procedures zijn op schrift gesteld.

De activiteiten worden in de werkzaamheden van de Interne Accountantsdienst (IAD) van de SVB betrokken.

3.3 Verantwoording over uitvoering en beheer

De periodieke managementinformatie heeft na het van kracht worden van de nieuwe Bijdrageregelen nog niet een vaste vorm en frequentie gekregen. Over alle aspecten van het financieel beheer moet nog een reguliere en regelmatige interne rapportage tot stand komen.

De jaarrekening wordt opgesteld conform de door het bestuur vastgestelde bepalingen voor de inrichting van de jaarrekening. Jaarlijks doet het bestuur aan de staatssecretaris het verslag van de werkzaamheden en de financiën toekomen. Naast financiële beschouwingen en de financiële prognose voor de komende drie jaren wordt er informatie verstrekt over wijzigingen van de FVP-wet, over relevante organisatorische ontwikkelingen en over de uitvoering en controle-activiteiten van de oude en nieuwe Bijdrageregelen.

3.4 Accountantscontrole

De accountantscontrole bij het FVP wordt verricht door de IAD van de SVB in samenwerking met een externe accountant. De externe accountant ondertekent de accountantsverklaring bij de externe jaarrekening, na een review op de werkzaamheden van de IAD en een aantal eigen waarnemingen. De afronding van de controle door de externe accountant vindt plaats door rapportage in de vorm van een rapport van bevindingen aan de hoofddirectie van de SVB en het bestuur van het FVP.

Over 1992 had de externe accountant omtrent de getrouwheid van de jaarrekening van het FVP een oordeelsonthouding gegeven, vanwege de onzekerheid over de externe gegevens op basis waarvan aan pensioenuitvoeringsorganen werd uitbetaald. Over 1993, 1994 en 1995 zijn goedkeurende verklaringen afgegeven.

Naar aanleiding van het van kracht worden van de nieuwe Bijdrageregelen en de daarmee gewijzigde procedures is de IAD nog bezig met het schrijven van het eigen controleplan. Dat controleplan is gericht op 1997. Pas dan is, na een steekproefcontrole door de accountants van de pensioenuitvoeringsorganen en een review door de IAD, een afrondend oordeel te geven over de inhoudelijke juistheid van de door het FVP verwerkte gegevens. In het concept-controleplan zijn als controle-objecten onderkend: middelenbeheer, uitvoering Bijdrageregelen oud, uitvoering Bijdrageregelen 1995 en de geautomatiseerde processen. Het verder uitwerken van de controleprogrammas voor met name de uitvoering van

de Bijdrageregelen 1995 en voor de geautomatiseerde gegevensverwerking is nog in bewerking.

Met betrekking tot de controle op de geautomatiseerde gegevensverwerking is in het algemeen gekozen voor een gegevensgerichte benadering, zodat deze controles vooral een ondersteunend karakter hebben. In 1996 zijn de controles nog gericht op de basisvoorwaarden voor een betrouwbaar werkend systeem. In 1997 zal de EDP-audit uitgewerkt worden en worden opgenomen in het reguliere controleprogramma.