

Reactie overzicht financiële gevolgen van het ABP

Het ABP heeft op verzoek van de sociale partners aanvullende informatie naar buiten gebracht over de verdeling van de lusten en de lasten van het prepensioenakkoord over generaties (zie www.abvakabo.nl). Het is positief dat het ABP twee maanden na het afsluiten van het prepensioenakkoord informatie verschaft over de financiële gevolgen van dit akkoord in aanvulling op de analyse van het akkoord die wij eerder hebben gemaakt ('Hoe het ABP-prepensioenakkoord de pijn verdeelt', zie www.jongeamttenaren.nl). Vraag is nu welke conclusies te trekken zijn over de verdelingsvraag op basis van het ABP-stuk.

Voorafgaand aan een beschouwing van de verschillende elementen van de ABP-notitie willen we nog kort het referentiekader schetsen van een analyse van de verdeling over verschillende generaties van het prepensioenakkoord. O.i kan het akkoord op twee manieren worden benaderd:

- 1) door in kaart te brengen welke veranderingen in rechten en plichten voor verschillende leeftijdsgroepen plaatsvinden door het akkoord. In dit geval worden louter de effecten van het akkoord zelf bekeken en wordt geen rekening gehouden met eerdere beslissingen;
- 2) door in kaart te brengen welke totale rechten én plichten voor verschillende leeftijdsgroepen gelden na het akkoord. Dan worden ook de effecten van eerdere beslissingen meegenomen en wordt in feite de vraag beantwoord of de gehele verdeling van rechten en plichten rechtvaardig is.

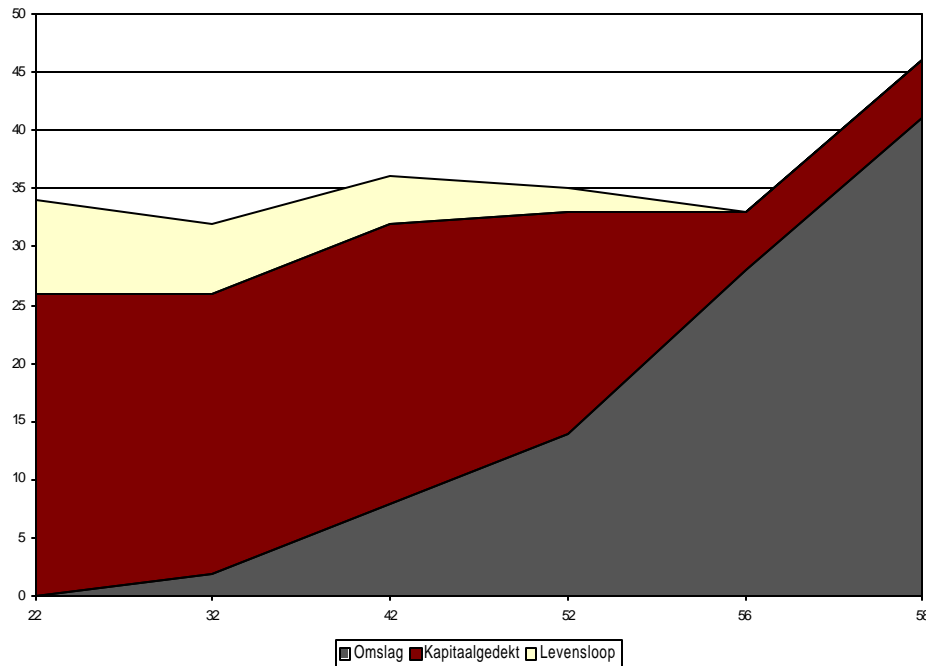
Wij hebben in onze eerdere analyse de eerste benadering gekozen en dus ons oordeel gebaseerd op de herverdelingseffecten van het prepensioenakkoord zelf, zowel wat betreft de rechten als de plichten. Maar welke benadering ook wordt gekozen, het is in ieder geval van belang dat de gekozen benadering consequent wordt gevolgd. We lopen hieronder de verschillende paragrafen van de ABP notitie langs, te weten de prepensioenafspraken, de financiering en de bijdrage van verschillende groepen aan de omslagfinanciering. Hieruit zal blijken dat het ABP o.i. niet consequent is in zijn analyse en dat daardoor geen goed beeld ontstaat van de verhouding tussen rechten en plichten voor de verschillende generaties. Onze eerdere conclusies blijven volgens ons dan ook overeind.

De prepensioenaanspraken

Het ABP behandelt eerst de rechten van verschillende generaties die resulteren na het prepensioenakkoord. Het ABP kiest hierbij dus voor de tweede benadering: de volledige rechten en niet delen daarvan of de veranderingen als gevolg van dit akkoord worden als basis gekozen. De onderstaande grafiek geeft weer wat de prepensioenrechten van de ambtenaren zijn volgens het APB en hoe ze worden gefinancierd (dit is tabel 1 uit de ABP-notitie in een licht vereenvoudigde

weergave).¹ Dit komt in grote lijnen overeen met het beeld dat onze analyse schetst. Zoals eerder aangegeven houden wij in tegenstelling tot het ABP geen rekening met de levensloop omdat daarover nog geen daadwerkelijke afspraken zijn gemaakt (zie pag. 8 van onze analyse). Een ambtenaar van 22 jaar verliest volgens de ABP analyse met het nieuwe akkoord 10 maanden aan prepensioen, een ambtenaar van 42 jaar 4 maanden en een ambtenaar van 58 jaar slechts 2 maanden.

Grafiek 1: prepensioenaanspraken en levensloop in maanden voor verschillende leeftijden



Het stuk laat wel één opvallend verschil met onze analyse zien. De overgangsregeling voor 56-minners (“spaarpot” in onze analyse genoemd en “extra inkoop van pensioenrechten” in die van het ABP) is groter dan wij hadden gedacht. Impliciet kon uit onze analyse al worden opgemaakt dat er een langdurige, in belangrijke mate via omslag gefinancierde overgangsregeling is gecreëerd. Zoals bovenstaande grafiek laat zien duurt het waarschijnlijk tot na 2040 voordat de eerste groep de arbeidsmarkt verlaat die volledig zijn prepensioen heeft betaald. Dit is een opmerkelijke keuze omdat voor 50-plussers is er in het sociaal akkoord juist de mogelijkheid is geboden extra te sparen voor de levensloopregeling door extra vrijstelling van de inleg hiervoor voor de belasting. Door vervroegde uittreding meer langs die weg te financieren was de rekening voor jongeren minder hoog geweest.

¹ In de grafiek zijn de kapitaalgedekte elementen opbouw FPU en extra pensioen samengenomen, net als de omslag VUT en de inkoop oude rechten. De inkoop oude rechten is niet volledig omslag, er profiteren immers ook mensen van die zelf hebben meebetaald. Aangezien het ABP zelf voor de inkoop de term omslag gebruikt en het omslagelement inderdaad zeer belangrijk is zullen wij dat hier ook doen.

Wat wij echter niet hadden voorzien was de omvang van de straf op mobiliteit. De inkoop oude rechten vervalt immers indien het ABP wordt verlaten. Wij dachten dat een ambtenaar hierdoor maximaal enkele maanden kon verliezen, maar een ambtenaar die voor 2023 de overheid verlaat kan zelfs meer dan 14 maanden prepensioen verliezen. Hiermee staat er een grotere straf op het verlaten van de overheid voor 2023².

Overigens is het niet geheel duidelijk welke veronderstellingen het ABP heeft gehanteerd bij het construeren van bovengenoemde cijfers. Dit is relevant omdat daardoor een afgewogen oordeel over de cijfers wordt bemoeilijkt: bepaalde elementen roepen veel vragen op. Zo blijken 32 jarigen vrijwel net zoveel extra pensioen op te kunnen bouwen als 42 jarigen, terwijl de 32 jarigen 10 jaar langer de tijd voor extra opbouw hebben. Ook is onduidelijk wat ten grondslag ligt aan de 'inkoop oude rechten': is dit een gemiddeld aantal maanden voor alle ambtenaren, of worden de effecten in beeld gebracht voor werknemers die al hun hele werkzame leven bij het ABP zitten? En: wordt rekening gehouden met mobiliteit in de toekomst? Dit is relevant omdat de inkoopregeling alleen geldt voor arbeidsverleden bij het ABP én alleen geldt indien werknemers bij het ABP blijven. Daarnaast wordt het beeld vertekend omdat ten aanzien van verschillende cohorten verschillende veronderstellingen lijken te gelden. De 22-jarigen springen er gunstig uit in de bovenstaande grafiek en daardoor lijkt sprake van gelijkmatige verdeling van de rechten indien levensloop wordt meegenomen. Dit heeft echter weinig te maken met de positie van jongeren maar meer met het feit dat een 22 jarige starter waarschijnlijk meer arbeidsjaren zal volmaken dan de andere cohorten. Voor een 16 jarige zou het beeld er dus nog veel gunstiger uitzien. Voor de herverdelingseffecten zou het inzichtelijker zijn als alle leeftijdscohorten op dezelfde wijze worden behandeld.

De financiering

Het ABP gaat vervolgens in twee delen in op de financiering, allereerst op de premiehoogte en in een volgende paragraaf op het omslagdeel. Allereerst moet worden opgemerkt dat het ABP in de paragraaf over financiering de eerder gekozen benadering verlaat: ten aanzien van de premie worden niet meer de volledige plichten voor verschillende generaties beschouwd, maar de verandering in de plichten als gevolg van dit akkoord. Dit leidt ertoe dat de deelanalyses van rechten en van plichten niet bij elkaar aansluiten en een oordeel over de gevolgen voor verschillende generaties wordt bemoeilijkt.

De conclusie die het ABP op basis van deze beschouwing trekt is dat de nieuwe regeling goedkoper is dan de huidige regeling. De cijfers die het ABP presenteert onderbouwen deze stelling echter niet. Het ABP betreft in haar analyse namelijk niet de volledige periode waarvoor beide akkoorden gelden. Het

² Overigens lijkt het ABP er geen rekening mee te houden dat het akkoord de arbeidsmobiliteit ontmoedigt. In de laatste paragraaf valt te lezen dat het ABP veronderstelt dat het aantal nieuwe deelnemers de komende 17 jaar gelijk blijft. Dit is wellicht ook een oorzaak waarom de kosten van overgangsregeling voor 56-minners slechts de helft bedraagt van die van 56-plussers (premie 2,5% voor VUT versus premie 1,25% voor spaarpot).

ABP gebruikt namelijk als benadering van de kosten van de huidige regeling de premiehoogte in het jaar 2005 en dit wordt vergeleken met de premie van de nieuwe regeling voor de periode 2006-2023. Voor een goede vergelijking moet voor beide regelingen de verwachte ontwikkeling van de premie over de periode 2006-2023 worden bekeken.

Letterlijk stelt het ABP “De regeling is goedkoper omdat het huidige premieniveau van 7,8% (dat in de toekomst overigens nog zou oplopen naar 8,6%) wordt verlaagd naar een constante premie van 7,3%”. In de eerste plaats blijkt dat het premiepercentage van 7,8%³ van de huidige regeling alleen voor het jaar 2005 geldt en niet constant blijft over de periode 2006-2023. Wellicht stijgt de premie de eerste jaren nog naar 8,6% maar wellicht neemt de premie in de loop van de jaren ook weer af (bijvoorbeeld doordat de vutters met pensioen gaan zoals wij eerder betoogd hebben). Daarnaast blijkt uit de zinsnede dat de premie van 7,3% van de nieuwe regeling juist wél constant blijft tot 2023. Welke regeling goedkoper is valt op basis van deze analyse niet te zeggen. Wel valt op dat de elementen die het ABP benoemt goed passen bij onze eerdere analyse (op p 10-13 van ons eerdere stuk): in het begin is de premie relatief laag, later mogelijk relatief hoog.

Impliciet kan uit de verdere uitsplitsing van de premie van het ABP ook worden afgeleid dat de vergelijking tussen 2005 en de nieuwe constante premie geen goede indicator is voor de kosten van de regeling. De daling van de totale premie wordt namelijk uitsluitend veroorzaakt door een daling van de omslagpremie: van 5% in 2005 naar 3,75% in 2006. Dit betekent dat bij een gelijke grondslag hiermee 25% minder VUT-uitkeringen kunnen worden gefinancierd. Dit is opmerkelijk als bedacht wordt dat, zoals uit het prepensioenakkoord blijkt, de rechten door het prepensioenakkoord tot ongeveer 2010 nauwelijks veranderen.

Ook dit ondersteunt onze hypothese dat de kosten door de constante premie naar de toekomst worden verschoven. Voorlopig houden wij daarom vast aan de analyse die wij eerder hebben gemaakt. De conclusie daar van luidt dat die premiestelling van de nieuwe regeling waarschijnlijk voordelig is voor ouderen en nadelig voor jongeren.

De bijdrage van verschillende leeftijdsgroepen aan prepensioen

In deze paragraaf probeert het ABP de herverdelingseffecten van de kosten of plichten als gevolg van vervroegde uittreding in kaart te brengen. Net als in de vorige paragraaf wordt weer een andere benadering dan eerder gehanteerd: nog steeds worden niet de volledige plichten voor verschillende generaties in kaart gebracht (zoals in de eerste paragraaf met de rechten gebeurde) of wordt geprobeerd om de herverdeling als gevolg van dit akkoord in kaart gebracht (zoals in de vorige

³ Ten aanzien van deze percentages kan nog worden opgemerkt dat in het oorspronkelijke akkoord van 2002 de premie was vastgesteld op 4,9% i.p.v. 7,8% en het maximum lag op 5,9% i.p.v. 8,6%. Het is onduidelijk waarom de hoge percentages worden gebruikt als referentiepunt.

paragraaf werd gepoogd). In deze paragraaf wordt voornamelijk aandacht besteed aan het omslagdeel van de VUT-financiering.

Deze verandering in benaderingswijze heeft wederom tot gevolg dat geen compleet plaatje wordt verkregen van de gevolgen voor verschillende generaties: enerzijds worden alle rechten meegenomen (dus niet alleen VUT) maar anderzijds slechts één element van de kostenzijde van het prepensioenakkoord, te weten de pure omslagfinanciering. De rechten en plichten zijn dus niet goed vergelijkbaar. Om de volledige rechten én plichten te kunnen vergelijken zou hier dus niet alleen het pure omslagdeel moeten worden meegenomen maar ook de 'inkoop oude rechten' en het kapitaalgedekte deel.

Als dit zou gebeuren dan zou het plaatje van de plichten voor de verschillende generaties er heel anders uitzien. Globaal zou je mogen verwachten dat de generatie die het langst dubbel premie heeft betaald (zowel voor het eigen kapitaalgedekte prepensioen, voor de inkoop oude rechten en voor de VUT voor de oudere collega's) het minste waar voor het geld heeft gekregen. Deze generatie heeft tenslotte twee keer betaald voor één prepensioen. Je zou dan ook mogen verwachten dat de generatie die de volledige periode tussen 1997 (toen het kapitaalgedekte prepensioen is opgezet) en 2023 werkt, namelijk de periode van dubbel betalen, de zwaarste lasten draagt. Het ABP erkent dit ook in het stuk (op pagina 2 staat 'zo'n ombouwperiode gaat onvermijdelijk gepaard met een periode van dubbele lasten'), maar neemt dit vreemd genoeg niet mee in de analyse van de plichten.

Het ABP concludeert dat "werknemers met een leeftijd tussen 40 en 55 jaar het langst bijdragen aan de omslagfinanciering". Is dit in tegenspraak met onze bovenstaande analyse? Geenzins. In de analyse van het ABP wordt alleen gezegd dat degenen die vanaf de oprichting van de VUT in 1980 VUT-premie hebben betaald en in 2023 nog steeds premie betalen, in 2023 het meeste premie hebben betaald. Dit zegt niets over de verdeling van rechten én plichten van prepensioen over de generaties. Ook zegt het niets over de herverdeling als gevolg van de omslagregeling.

Er zou voor gekozen kunnen worden om een partiële analyse te maken van de omslagregeling. Er zou echter dan niet alleen rekening moeten worden gehouden met de plichten (zoals in tabel 3 en 4 gebeurt) maar ook met de rechten. Een oordeel over de balans tussen beide elementen kan eenvoudig geveld worden door de rechten die voortvloeien uit het omslagdeel van de overgangsregeling zoals weergegeven in tabel 1 van het ABP te vergelijken met de plichten zoals weergegeven in tabel 4 van het ABP. Conclusie daarvan is natuurlijk dat de rechten vooral bij de ouderen neerslaan en de plichten redelijk gelijk over de werkenden in de periode 2006-2015 neerslaan. Dit ligt ook zeer voor de hand aangezien dit een logisch gevolg is van het overstappen op een andere financieringswijze, te weten van omslagfinanciering op kapitaaldekking. Dit zegt echter weinig over de verdeling van de lasten en

lasten van het prepensioen over verschillende generaties. Het is dan ook opvallend dat het ABP deze invalshoek kiest én partiël doorvoert.

Daarnaast kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst bij het cijfermateriaal. Ten eerste valt op dat in tabel 3 alleen wordt gekeken naar het aantal jaren dat is bijgedragen aan omslagpremies maar niet naar het niveau van de kosten. Ook dit is dus weer een partiële benadering. Ten tweede blijkt dat twee verschillende definities van omslag worden gehanteerd: in tabel 3 wordt ook de inkoop oude rechten als omslagelement gezien en in tabel 4 wordt alleen gekeken naar de omslag die samenhangt met de regeling voor 56+-ers. Met andere woorden: de bijdrage van de verschillende generaties aan de regeling 'inkoop oude rechten' wordt hierin niet meegenomen. De bedragen die aan omslag worden bijgedragen liggen dus in werkelijkheid veel hoger. Of dit nog uitmaakt voor de verdeling over de verschillende generaties is onduidelijk, omdat het ABP niet expliciet maakt welke veronderstellingen worden gehanteerd ten aanzien van de verdeling over de generaties in tabel 4 (de pure VUT-kosten slaan namelijk in het begin van de overgangperiode neer, terwijl de inkoop oude rechten vooral in de tweede helft van de overgangperiode zal moeten worden opgebracht). Tot slot nog een opmerking over de keuze om de verdeling over verschillende leeftijdsgroepen in miljarden uit te drukken. Dit zegt o.i. weinig over de verdeling van plichten omdat deze cijfers worden vertekend door zowel de hoogte van het inkomen (jongeren hebben een lager salaris) als door de grootte van de groep (er zijn relatief veel babyboomers in dienst bij de overheid).

Conclusie

De analyse van het ABP geeft geen volledig en onderling consistent beeld van de verdeling van lasten en lasten over verschillende generaties van prepensioen in het algemeen noch van het prepensioenakkoord in het bijzonder. Met name daar waar het de lastenzijde van het prepensioen betreft is de analyse onvolledig en worden per onderdeel van de ABP-notitie andere veronderstellingen gehanteerd. Er wordt niet gekeken in welke mate verschillende generaties gebruik maken van de VUT, er wordt niet gekeken naar de bijdrage van verschillende generaties aan de spaarpot voor de inkoop van prepensioenrechten en er wordt ook geen aandacht besteed aan het kapitaalgedekte prepensioen. Deze eenzijdige benadering is problematisch omdat hiermee geen conclusies getrokken kunnen worden over welke generatie het meeste waar voor zijn premiegeld heeft gekregen en welke generatie het minste.

Onzes inziens wordt de kern van onze eerdere analyse van het prepensioenakkoord dan ook niet weerlegd. Die was dat de lasten meer bij de ouderen liggen en de lasten meer bij de jongeren. Wij zijn dan ook nog steeds van mening dat in het nieuwe akkoord de mogelijkheden van de oudere generatie ambtenaren om vervroegd uit te treden zoveel mogelijk worden gehandhaafd en dat dit ten koste gaat van de jongere generatie ambtenaren. Wel biedt het cijfermateriaal van het ABP een relevante

aanvulling op de analyse van het akkoord die wij eerder hebben gemaakt: een aantal van de elementen van het akkoord die wij eerder deels op basis van veronderstellingen hebben aangekaart (zoals de constante premie en de regeling voor inkoop oude rechten) kunnen nu door het ABP-materiaal beter worden onderbouwd.