

Vergaderjaar 1994–1995 Nr. 176¹

23 442

Maatregelen gericht op een goede financiële basis voor de privatisering van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds en reparatie van de invaliditeitspensioenen (Wet financiële voorzieningen privatisering ABP)

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 januari 1995

Op 26 april jl. is het wetsvoorstel 23 442 (Wet financiële voorzieningen privatisering ABP) in uw huis behandeld. Naar aanleiding van deze behandeling is van de zijde van uw Kamer verzocht om op een aantal vragen nog nader schriftelijk in te gaan. De heer Boorsma merkte toen op dat het voordeel van een schriftelijke beantwoording is dat dan nog eens rustig kon worden nagelezen wat de minister over een aantal vraagstukken denkt. Gaarne voldoe ik bij deze aan de toezegging die door mijn ambtsvoorganger op dit punt is gedaan. Dat ik niet eerder tot deze beantwoording ben overgegaan, hangt overigens samen met het feit dat de accordering van de Wet FVP/ABP in uw Kamer tot vele werkzaamheden leidde die grotendeels in 1994 hun beslag moesten krijgen. Onder andere moest worden geregeld dat de volledig nieuwe bruto-netto systematiek voor het overheidspersoneel met de vereiste zorgvuldigheid in januari 1995 kan worden toegepast.

Als vrucht van de werkzaamheden in 1994 kan naar verwachting het voorstel van de Wet privatisering ABP op afzienbare termijn aan het parlement worden aangeboden. De privatisering van het ABP zou daarmee op de afgesproken datum van 1 januari 1996 haar beslag kunnen krijgen.

Verzocht is nader in te gaan op de rekenrente van vier procent. Dit in relatie tot het kleine overschot dat op de openingsbalans van het ABP wordt geconstateerd en het mogelijke oordeel van de Verzekeringskamer hierover. De heer Boorsma gaf daarbij – als voorbeeld – aan dat, indien een PSW-fonds zonder restricties een indexering van bij voorbeeld 1 procent zou toezeggen, dan niet meer het gebruik van een 4 procent rekenrente, maar slechts een navenant lagere rekenrente zou zijn toegestaan. Het voorbeeld wordt aangehaald om te illustreren dat hier mogelijk van een misverstand sprake is, omdat de heer Boorsma het heeft over een absolute toezegging ten aanzien van de indexering daar waar voor het ABP een voorwaardelijke indexering toegezegd wordt.

¹ De reeds eerder verschene stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder de nrs. 319 t/m 319e, 1993–1994.

Gebruikelijk is dat de marktrente hoger is dan 4 procent. Desondanks wordt door de pensioenfondsen met een rekenrente van – maximaal – 4 procent gewerkt, omdat een dergelijke aanpak de mogelijkheid biedt tot aanpassing van de pensioenrechten indien en voor zover geldontwaarding of loonontwikkeling daartoe aanleiding geeft. Indien de overrente evenwel niet voldoende is, zal een verhoging van de premies onontkoombaar zijn.

Het voorgaande geeft al aan dat bij het hanteren van een rekenrente van 4 procent ten aanzien van de aanpassing van de rechten van een voorwaardelijkheid sprake moet zijn. Immers – bij een ongewijzigd premieniveau – worden de mogelijkheden van indexering door het verschil tussen marktrente en rekenrente bepaald. Een absolute toezegging ten aanzien van de indexering verhoudt zich hier niet mee en zou daarom consequenties ten aanzien van de te hanteren rekenrente moeten hebben.

Zoals in de stukken is uiteengezet, is ten aanzien van de indexering bij het ABP juist met het oog op het kunnen hanteren van een rekenrente van 4 procent een zekere voorwaardelijkheid bij de indexering ingebouwd. Bij mij is reeds bekend, dat de Verzekeringskamer bij haar beoordeling van het ontwerp van de Wet Privatisering ABP nader op dit onderwerp zal ingaan.

Overigens heb ik op dit moment niet het idee, dat die opmerkingen een geheel andere beoordeling van de financiële positie van het fonds noodzakelijk zullen maken. Uiteraard wordt u van het oordeel van de Verzekeringskamer volledig op de hoogte gesteld op het moment dat het betreffende wetsvoorstel aan het parlement wordt aangeboden.

Wat de beoordeling van de financiële positie van het fonds betreft zij verder opgemerkt dat ontwikkelingen van de afgelopen tijd hebben bijgedragen aan een verbetering van de financiële positie van het fonds. Op basis van de gegevens uit de begroting 1995 van het ABP kan voor het komend jaar een dekkingsgraad van circa 110 procent worden verwacht daar waar die dekkingsgraad in 1993 nog 105 procent bedroeg. Omdat ook voor het vut-fonds en het FAOP voor 1995 geen tekorten worden voorzien, mag de conclusie worden getrokken dat de benadering gevolgd in de Wet FVP/ABP inderdaad leidt tot een verbeterde financiële grondslag voor de sociale regelingen van het overheidspersoneel. Maar enige onzekerheid blijft bestaan, omdat voor het ABP evenzeer geldt als voor andere pensioenfondsen dat de financierbaarheid van de sociale regelingen in de toekomst mede wordt bepaald door de ontwikkeling van de AOW en – voor het aanvullend invaliditeitspensioen – de WAO. Inmiddels is bekend dat de Verzekeringskamer in haar advies over het ontwerp van de Wet Privatisering ABP hierop met nadruk zal wijzen.

Ten aanzien van het gesignaleerde punt van premieverhogingen in het geval van een onverhoopte onderdekking bij het fonds als gevolg van bijvoorbeeld abrupte loonstijgingen, is door mijn voorganger het nodige gezegd.

Geconstateerd moet worden dat het premiesysteem zodanig vorm is gegeven dat de premie direct reageert als de dekkingsgraad van het fonds beneden het gewenste niveau daalt. In dit opzicht is hier dus sprake van een typisch voorbeeld van een flexibel premiesysteem. In eerdere advisering is door de Verzekeringskamer enige bezorgheid verwoord of de snelheid waarmee de premie op een te lage dekkingsgraad reageert, wel voldoende groot is.

Weliswaar is door het synthesesemodel volledig gegarandeerd dat er op enig moment aan de onderdekking van het fonds een einde komt, maar de periode die daartoe nodig zou zijn, zou weleens vrij lang kunnen zijn. De Verzekeringskamer heeft mede vanuit dit oogpunt in de eerdere advisering een beperkte aanpassing van het synthesesemodel voorgesteld.

Door mijn voorganger is in de stukken aangegeven, dat hij begrip had

voor de opmerkingen van de Verzekeringskamer, maar dat hij er niet direct van overtuigd was dat de gesuggereerde verandering in het premie-systeem ook daadwerkelijk zou moeten worden doorgevoerd. Overigens komt deze kwestie opnieuw aan de orde als in de reglementen van het geprivatiseerde ABP het synthesemodel moet worden vastgelegd. Bezien moet worden hoe de Verzekeringskamer hier opnieuw tot een beoordeling komt. Er zij opgemerkt dat, als alsnog de eerdere suggestie van de Verzekeringskamer zou worden verwerkt, dit voor de openingsbalans en het niveau van de premie in het eerste jaar nauwelijks enig effect heeft. Een dergelijke wijziging van het synthesemodel zou slechts de premie-ontwikkeling op de enigszins langere termijn beïnvloeden en dan met name in situaties dat de feitelijke dekkingsgraad van de normdekkingsgraad dreigt af te wijken.

Ook is in uw Kamer indringend geïnformeerd naar de betekenis van de Wet FVP/ABP voor het niveau van de collectieve lastendruk en het financieringstekort.

Wat betreft de effecten voor het financieringstekort zij opgemerkt dat de effecten van de extra werkgeverslasten voor 's-Rijks schatkist in de Rijksbegroting zijn verwerkt. Gesteld kan worden dat deze operatie niet tot ongewenste effecten op het financieringstekort heeft geleid omdat tijdig voor een adequate dekking is gezorgd. In het regeerakkoord en de Miljoenennota 1995 is deze aanpak bevestigd. Wat betreft de effecten voor de collectieve lastendruk, wordt u verwezen naar de uitgebreide bijlage zoals die is opgesteld door het CBS en waarin wordt beschreven hoe de vergroting van uitgaven die met de afwikkeling van het ABP-complex gepaard gaat, in de statistieken wordt verwerkt. Bij lezing van deze bijlage zult u bemerken dat de gevolgen voor collectieve lastendruk en collectieve uitgaven in het stelsel van de Nationale rekeningen enigszins anders uitwerken dan door mijn ambtsvoorganger in uw Kamer – onder de druk van de tijd – is verklaard.

Het is de bedoeling de belangrijke bevindingen van het CBS te zijner tijd in de studiegroep begrotingsruimte in te brengen. Ik volg hier de lijn die reeds door mijn ambtsvoorganger is aangegeven. In het kabinetsberaad dat aan de bevindingen van de studiegroep zal zijn gewijd, kan worden bekeken of de beschrijving van het CBS tot aanvullende beleidsmatige conclusies moet leiden.

Door de heer Boorsma werd nadere aandacht gevraagd voor de financieringswijze van de vut. Hij constateerde dat een stelsel van omslagfinanciering wordt ingevoerd, maar hij stelde daarbij de vraag of op langere termijn niet zou moeten worden overgegaan op een systeem van rentedekking. Dit ook vanwege de vergrijzing die zich bij het overheidsapparaat voordoet.

Zoals in de stukken is vermeld, is tot een stelsel van omslagfinanciering geconcludeerd omdat dit het vigerende stelsel in de marktsector is. Bovendien speelt – uiteraard – mee, dat bij deze financieringswijze geen extra vermogen gereserveerd behoeft te worden wat de afwikkeling van het Abp-complex anders bemoeilijkt zou hebben. Dat op de langere termijn dit stelsel ingeruild zou moeten worden voor een rentedekkingstelsel, is niet een conclusie die per se voor de hand ligt, ook niet als men hierbij het element van de toenemende vergrijzing van het overheidsapparaat betreft. Immers met een rentedekkingstelsel zou uit de aard van het stelsel alleen de financiering geregeld zijn voor de duur dat betrokkenen een vut-uitkering genieten. Dat is in het algemeen voor een periode van vier jaar. De «bescherming» die een rentedekkingstelsel bij zo'n korte tijdshorizon zou bieden tegen de vergrijzing van het overheidsapparaat is als gevolg hiervan nauwelijks groter dan bij een omslagstelsel. Een betere «bescherming» tegen vergrijzing zou slechts worden geboden, als voor een veel langere termijn kapitaal zou worden gereserveerd. De aanvangs-

kosten daarvan zijn evenwel prohibitief, terwijl dan bovendien van de veronderstelling zou worden uitgegaan dat de vut nog een zeer geruime recht van bestaan zou hebben.

Ik vertrouw met het voorgaande de door mijn ambtsvoorganger gedane toezegging te hebben ingelost.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

1. Inleiding

Per 1 mei 1994 is de Wet Financiële Voorzieningen Privatisering ABP (FVP/ABP) in werking getreden.

Als gevolg van deze wet zal er, met ingang van 1 januari 1995, veel veranderen voor het overheidspersoneel.

De belangrijkste wijzigingen betreffen:

1. De huidige inhouding en het huidige pensioenbijdrageverhaal op de werknemer komen te vervallen.
2. De bijdrage van het Rijk aan het ABP inzake de VUT-regeling vervalt.
3. Er worden afzonderlijke fondsen opgericht voor de VUT (privaatrechtelijk) en de wettelijke arbeidsongeschiktheidsregeling (het publiekrechtelijke FAOP-fonds). In 1995 wordt de administratie van deze fondsen nog uitgevoerd door het ABP. Na de volledige privatisering van het ABP in 1996 moeten de betreffende fondsen op eigen benen staan.
4. Het ABP blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van de regelingen voor ouderdoms- en nabestaandenpensioen (OP/NP), alsmede de bovenwettelijke aanvulling op de WAO (bovenwettelijke IP).
5. De pensioenbijdrage aan het ABP vervalt. Daarvoor in de plaats komen:
 - een werknemers- en werkgeverspremie voor de VUT, afgedragen aan het VUT-fonds
 - een werkgeverspremie inzake de wettelijke arbeidsongeschiktheidsregeling (wettelijke IP), afgedragen aan het FAOP-fonds
 - een werknemers- en werkgeverspremie inzake OP/NP, afgedragen aan het ABP
 - een werknemers- en werkgeverspremie inzake de bovenwettelijke IP, afgedragen aan het ABP
6. De werkgever gaat pseudo-premies op de werknemer inhouden voor de werkloosheids-, wettelijke arbeidsongeschiktheids- en ziekteverzekering (WW, WAO en ZW). Deze premies worden op het salaris ingehouden, doch niet afgedragen. In 1996 of 1997 wordt het overheidspersoneel vervolgens onder de werknemersverzekeringen gebracht, waarna de ingehouden premies ook feitelijk worden afgedragen («pseudo»-premies zijn dan «echte» premies geworden). Indien de (pseudo-)premies afwijken van de thans geldende vereveningsbijdrage wordt het salaris – aan de hand van een zogenaamd bruteringspercentage – aangepast, zodat hetzelfde netto salaris resteert.

In onderstaande wordt eerst in het kort een beschrijving gegeven van de huidige registratie terzake. Vervolgens wordt aangegeven wat de conceptuele gevolgen voor de Nationale rekeningen zijn van de genomen beleidsmaatregelen. Hierbij wordt dan onderscheid gemaakt naar de gevolgen op grond van de huidige internationale richtlijnen voor de Nationale rekeningen en die op grond van herziene richtlijnen. Momenteel wordt namelijk de laatste hand gelegd aan een revisie van de internationale voorschriften voor de samenstelling van Nationale rekeningen. Deze herziene richtlijnen – vastgelegd in «System of National Accounts» van de VN en «European System of National and Regional Accounts in the European Community» van de EG – zullen waarschijnlijk worden geïmplementeerd in de Nationale rekeningen die in 1999 worden gepubliceerd.

2. Huidige registratie in de Nationale rekeningen

1. Het ABP vormt een onderdeel van de sector Verzekeringswezen. De pensioenbijdrage van de overheid aan het ABP – bestaande uit de bijdrage voor de pensioenverzekering, die voor de invaliditeitsverzekering en die voor de reguliere VUT-regeling – vormt in de Nationale rekeningen een onderdeel van de loonsom aan gezinnen. Binnen de loonsom maakt

het deel uit van de sociale lasten. Gezinnen dragen deze bijdrage vervolgens af in de vorm van een pensioenpremie aan de sector Verzekeringswezen, onderscheiden in een werknemers- en werkgeverspremie.

2. De bijdrage van het Rijk aan het ABP inzake de reguliere VUT-regeling wordt geboekt als een kapitaaloverdracht van de overheid aan de sector Verzekeringswezen.

3. De bijdrage van het Rijk aan het ABP inzake de tijdelijke VUT-regelingen wordt geboekt als een sociale voorziening van de overheid (d.w.z. een inkomensoverdracht aan gezinnen).

4. De huidige inhouding op het salaris van het overheidspersoneel wordt geregistreerd als negatief loon. Dat wil zeggen, in de Nationale rekeningen worden tot de lonen gerekend de schaallonen van de ambtenaren verminderd met de inhoudingen.

5. De door de overheid doorbetaalde salarissen bij ziekte en de uitgekeerde wachtgelden vormen een onderdeel van de loonsom van de overheid. Zij maken deel uit van de post toegerekende sociale premies.

3. Conceptuele gevolgen van de Wet FVP/ABP voor de registratie in de NR (huidige voorschriften)

1. Het ABP blijft onderdeel van de sector Verzekeringswezen. Het VUT- en FAOP-fonds vormen een onderdeel van de sector Sociale verzekering.

Argumentatie: laatstgenoemde fondsen verrichten uitkeringen, gefinancierd uit premies via een omslagstelsel, gericht op de uitvoering van regelingen binnen het kader van de sociale zekerheid. Bij deze sector-indeling is het onderscheid naar privaatrechtelijke of publiekrechtelijke status minder relevant.

De saldi van het VUT-fonds en het FAOP-fonds vormen dan dus een onderdeel van het vorderingensaldo van de overheid.

2. De kosten van het ABP met betrekking tot de administratie in 1995 van het VUT- en FAOP-fonds worden geboekt als een levering van diensten van de sector Verzekeringswezen aan de sector Sociale verzekering.

3. De afgedragen premies in het kader van de OP/NP, de bovenwettelijke IP (beide aan ABP), de VUT (aan VUT-fonds) en de WAO (aan FAOP-fonds) vormen een onderdeel van de loonsom van de overheid. De twee eerstgenoemde in de vorm van pensioenpremie, de twee laatstgenoemde als sociale verzekeringspremie.

De (volgens de huidige afbakening berekende) collectieve lastendruk omvat alle sociale verzekeringspremies, met uitzondering van de premies voor enkele specifieke regelingen (zoals de VUT-regelingen). De rechtstreeks door de werkgever betaalde sociale uitkeringen, zoals wachtgelden, doorbetaling van salaris bij ziekte e.d., vormen geen onderdeel van de collectieve lastendruk.

Derhalve verhogen de premie-afdrachten aan het FAOP-fonds de collectieve lastendruk. De afdrachten aan het VUT-fonds hebben geen invloed op de collectieve lastendruk.

4. De pseudo-premies voor de WW, WAO en ZW, die niet feitelijk worden afgedragen aan een fonds, worden geregistreerd als negatief loon. Dit is conform de behandeling van de huidige inhoudingen op het salaris van het overheidspersoneel. Als de pseudo-premies worden vervangen door werkelijke premies (en dus feitelijk worden afgedragen aan fondsen) worden deze gerekend tot de loonsom van de overheid, als onderdeel van de sociale verzekeringspremies. Uiteraard vervallen dan de rechtstreeks door de overheid betaalde uitkeringen, zoals wachtgeld en doorbetaling van salaris bij ziekte (zie paragraaf 2 punt 5). Daardoor is het effect op de totale loonsom – en dus op het niveau van het binnenlands produkt (BBP) – van de invoering van de werkelijke premies nihil. De sociale verzekeringspremies nemen echter toe, zodat deze operatie een

verhogend effect heeft op de collectieve lastendruk (zie ook punt 3 hierboven).

Overigens zullen in het geval van pseudo-premies de aanpassingen van de salarissen met het bruteringspercentage (zie paragraaf 1, punt 6), gelet op de hierbovengenoemde registratiewijze van deze pseudo-premies, geen invloed hebben op het niveau van de loonsom van de overheid. In het geval van werkelijke premies daarentegen werken de aanpassingen direct door in het niveau van de loonsom van de overheid en dus op het BBP (het effect op de lastendruk is dan beperkt).

4. Conceptuele gevolgen van de Wet FVP/ABP voor de registratie in de NR (herziene voorschriften)

Het belangrijkste verschil ter zake tussen de huidige internationale voorschriften en de herziene betreft de afbakening van de sector Sociale verzekering. In de herziene richtlijnen is deze sector enger afgebakend:

het omvat instellingen, gericht op het doen van sociale uitkeringen, voornamelijk gefinancierd uit premie-opbrengsten, in het kader van wettelijke regelingen op het terrein van de sociale zekerheid.

Dit betekent dat sociale regelingen, die bijvoorbeeld door een CAO-afspraken voor een specifieke bedrijfstak gelden, in het algemeen niet (meer) tot de sector Sociale verzekering worden gerekend. Dit lijkt het geval met de VUT-regelingen. Het saldo van de VUT-fondsen vormt dan geen onderdeel meer van het vorderingensaldo van de overheid.

Deze verschuiving van de VUT-fondsen van de sector Sociale verzekering naar de sector Verzekeringswezen heeft echter geen effect op de (huidig afgebakende) collectieve lastendruk, omdat de VUT-premies nu ook al buiten de definitie van de lastendruk vallen.