

Vergaderjaar 1998–1999

26 015

Privatisering van het ABP

Nr. 3

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GL), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Van Heemst (PvdA), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Van den Akker (CDA), Van Beek (VVD), Smits (PvdA), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Vendrik (GL), Remak (VVD), Weekers (VVD), Van Dok-Van Weele (PvdA), Udo (VVD) en Blok (VVD).

Plv. leden: Harrewijn (GL), Van Zuijlen (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Koenders (PvdA), Bos (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Kant (SP), Schutte (GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Rietkerk (CDA), O. P. G. Vos (VVD), vacature PvdA, Reitsma (CDA), Feenstra (PvdA), Rabbae (GL), Van Blerck-Woerdman (VVD), Geluk (VVD), vacature PvdA, De Vries (VVD) en Balemans (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GL), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Belinfante (PvdA), Buijs (CDA), Rietkerk (CDA), Barth (PvdA), Halsema (GL), Kan (SP) en Balemans (VVD).

Plv. leden: Van den Doel (VVD), Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Duijkers (CDA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Wagenaar (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Rabbae (GL), Schreijer-Pierik (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Kuijper (PvdA), Apostolou (PvdA), De Milliano (CDA), Eurlings (CDA), Albayrak (PvdA), Van Gent (GL), Poppe (SP) en Essers (VVD).

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 21 september 1998

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties² hebben de Algemene Rekenkamer de navolgende vragen over het rapport «Privatisering van het ABP» (kamerstuk 26 015, nrs. 1 en 2) ter beantwoording voorgelegd. Deze vragen en de daarop op 21 september gegeven antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Walsem

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
De Cloe

De griffier voor deze lijst,
Nava

Kan de Algemene Rekenkamer nader aangeven wat precies de financiële gevolgen van de individuele maatregelen zijn geweest, zowel in hun totaliteit als uitgesplitst naar de gevolgen voor de werknemers (premiepercentage), werkgevers (premiepercentage) en voor de rijksbegroting (in guldens)? (blz. 18)

Wij gaan er van uit dat uw vraag gericht is op de maatregelen in het kader van de oplossing van de financiële problematiek van het ABP-complex. Maatregelen daaraan voorafgaand, ter verlaging van de pensioenafdrachten, laten wij hier derhalve buiten beschouwing. Het verloop van de pensioenbijdragen in de jaren 1981 tot en met 1994 is weergegeven in bijlage 2 van ons rapport.

In het navolgende geven wij eerst de premieverdeling aan die voorafgaand aan het ABP-complex gold. De onderhandelingen over het ABP-complex vonden plaats op basis van de gecertificeerde berekeningen van de Commissie ABP-complex. Daarom geven wij vervolgens de premieverdeling weer zoals deze was neergelegd in de rapportage van genoemde commissie. Vervolgens staan wij kort stil bij de inzet van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de onderhandelingen, waarna wij de premies weergeven zoals die in het convenant zijn overeengekomen. Belangrijke verschillen met de commissie ABP-complex lichten wij daarbij toe. Tot slot van het onderdeel premieverdeling gaan wij in op de ingevoerde premies en de verschillen ten opzichte van het convenant.

Na deze behandeling van de (procentuele) premieverdeling gaan wij in op de éénmalige en structurele lasten ten gevolge van het ABP-complex in geld.

Premies voraafgaand aan het ABP-complex

Blijkens het convenant Privatisering ABP was de premieverdeling in procenten van het inkomen in de oude situatie (1992) als volgt:

	werkgever	werknemer	totaal
pensioenbijdrage	8,8		8,8
bijdrageverhaal	- 3,9	3,9	
inhouding WAO	- 0,6	0,6	
afdracht Vut	0,8		0,8
loonkorting Vut	- 0,8	0,8	
totaal	4,3	5,3	9,6

Door het aflopen van tijdelijke wetten tot verlaging van de ABP-bijdragen zou de totale wettelijke premie in 1999 zonder nieuw beleid 17,75% gaan bedragen.

Premieberekeningen ABP-complex

De Commissie ABP-complex rekende drie scenario's door. Gekozen zou worden voor het (aangepaste) scenario met de laagste percentages voor de premie 1993:

	werkgever	werknemer	totaal
ouderdoms- en nabestaanden- pensioenen	5,4	2,1	7,5
invaliditeitspensioenen		4,3	4,3
Vut	3,1	1,7	4,8
totaal	8,5	8,1	16,6

Deze relatief lage aanvangspremies waren mogelijk door:

- a. omschakeling voor invaliditeitspensioenen en Vut van kapitaaldekking op omslagdekking. Hierdoor viel uit het vermogen van het ABP respectievelijk f 12,6 miljard en f 6,9 miljard vrij, totaal derhalve f 19,5 miljard. f 9,2 miljard daarvan zou worden gebruikt om de dekkingsgraad voor ouderdoms- en nabestaandenpensioene direct op 110% te brengen, hetgeen een aanvankelijk premieverlagend effect met zich bracht. De overige f 10,3 miljard zou worden gebruikt om de lastenstijging voor werkgevers en werknemers in de eerstvolgende jaren geleidelijk te doen verlopen;
- b. hogere lasten in de toekomst. Berekend was 22% in 2010 (een ander scenario resulteerde in dat jaar in 17,5%).

Premieberekeningen minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ging er voor de onderhandelingen van uit dat structureel een totale afdracht aan het ABP nodig zou zijn van 18%. Derhalve werd gerekend met een structureel noodzakelijke verhoging van 8,4 procentpunten (18 - 9,6). Deze structurele premiestijging zou jaarlijks f 4 miljard kosten.

De minister hield er dus geen rekening mee dat de premie uiteindelijk volgens de Commissie ABP-complex zou oplopen tot 22%.

Inmiddels waren maatregelen in de arbeidsongeschiktheidsregeling en de Vut voorgesteld die structureel f 400 miljoen zouden opleveren. Dit bedrag zou gelijk over werkgevers en werknemers worden verdeeld. De Rekenkamer schat het structurele premie-effect worden verdeeld. De Rekenkamer schat het structurele premie-effect van de maatregelen op 1 procentpunt. De totale premie zou dan, uitgaande van de berekeningen van de Commissie ABP-complex, in 2010 circa 21% bedragen. De financiering van 3 procentpunten van de door de Commissie ABP-complex voorziene toekomstige premiestijging (21-18) blijft derhalve onvoorzien.

Premies volgens het convenant

De berekeningen van de Commissie ABP-complex gingen uit van premieverhoging per 1993. De premie bleef in dat jaar echter gelijk aan die van 1992. In het convenant Privatisering ABP werden voor 1994 de volgende premies overeengekomen (vereenvoudigd):

	werkgever	werknemer	totaal
ouderdoms- en nabestaanden-pensioenen	5,21	1,74	6,95
WAO-conform	3,9		3,9
Pseudopremie WAO	- 5,55	5,55	
aanvullend invaliditeitspensioen	0,3	0,1	0,4
Vut	2,99	1,61	4,6
	6,85	9,0	15,85
brutering WAO	1,65	- 1,65	
	8,5	7,35	15,85

Er was een uniforme franchise overeengekomen, hetgeen een structurele premiestijging van 0,8 procentpunt met zich bracht. Ter compensatie werd de normdekkingsgraad verlaagd van 110 naar 106%. Dit leverde 1,35 procentpunt premieverlaging op. Een en ander verklaart het verschil in premie voor ouderdoms- en nabestaandenpensioenen ten opzichte van de berekening van de Commissie ABP-complex ($7,5 + 0,8 - 1,35 = 6,95$).

Voor het verschil tussen 1,35 en 0,8 procentpunt trof de Rekenkamer geen verklaring aan.

De arbeidsongeschiktheidspremies zijn 0,6 procentpunt te laag berekend. Ten opzichte van de berekeningen van de Commissie ABP-complex zou namelijk verhoging nodig zijn geweest omdat de invaliditeitspensioenen niet volledig maar slechts gedeeltelijk op omslagbasis werden gefinancierd.

Te laag vastgestelde premies betekenen hogere premies in latere jaren.

Volgens het convenant zou de totale premie met 6,25 procentpunten moeten stijgen (15,85 - 9,6). De verdeling over werkgevers en werknemers zou 4,2/2,05 zijn (respectievelijk 8,5 - 4,3 en 7,35 - 5,3).

Verzuimd is afspraken te maken over premiestijgingen boven het niveau van 1994.

Premie-ontwikkelingen na het convenant

Invoering van de nieuwe premiesystematiek met ingang van 1994, zoals voorzien in het convenant, werd niet gehaald. Wel werd de pensioenbijdrage verhoogd van 8,8% tot 9,65%. Werkgevers betaalden hiervoor f 311 miljoen en werknemers f 170 miljoen. Het voor 1994 voor mitigering van premiestijging uitgetrokken bedrag uit het vrijvallende ABP-vermogen, f 2,4 miljard, bleef bij het ABP om het ontstane tekort gedeeltelijk te financieren.

De nieuwe premiesystematiek werd per 1995 ingevoerd, met dien verstande dat voor ouderdoms- en nabestaandenpensioenen een vaste startpremie van 6,95% werd gehanteerd. Deze premie werd voor 1996 voor het eerst bepaald aan de hand van het synthesemodel. In verband met reparatie van invaliditeitspensioenen werd de werknemersbijdrage voor het aanvullend invaliditeitspensioen verhoogd met 0,15 procentpunt. De totale lastenstijging die volgens het convenant 6,25% van het inkomen zou zijn werd derhalve 6,4%, waarvan 2,2 werknemersaandeel.

Eénmalige lasten

Eénmalige lasten houden vooral verband met het vrijgevallen deel van het ABP-vermogen. Door de gedeeltelijke financiering op omslagbasis is f 19,5 miljard aan de pensioenvoorziening onttrokken. f 9,2 miljard daarvan is gebruikt om ineens een deel van in eerdere jaren te weinig afgedragen pensioenbijdragen aan te vullen. f 10,3 miljard viel grotendeels in de verhouding 70/30 toe aan respectievelijk werkgevers en werknemers ter mitigering van stijgende premies, aflopend tot 2001. Dit bedrag zou worden verhoogd met beleggingsopbrengsten erover. Ongeveer f 3 miljard uit het vrijgevallen vermogen werd volgens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opnieuw gereserveerd voor de aanvullende invaliditeitspensioenen, toen deze op rentedekkingsbasis werden gefinancierd in plaats van op basis van omslagdekking, zoals aanvankelijk was voorzien. Uit het vrijvallende ABP-vermogen werd voorts f 450 miljoen vrijgemaakt voor het vormen van vermogensreserves van FAOP en Vut-fonds. Ook het tekort dat was ontstaan doordat de premie per 1993 niet was verhoogd werd gefinancierd uit het vrijvallende ABP-vermogen.

Structurele lasten

Uiteindelijk heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties becijferd dat de oplossing van de financiële problematiek van het ABP-complex de schatkist ten opzichte van de situatie ervoor structureel

f 1,2 miljard kost (geleidelijk tot dit bedrag oplopend door mitigering uit het vrijvallende vermogen). Handhaving van de oude situatie, waarbij de premie zou zijn opgelopen naar 17,75% door het aflopen van tijdelijke wetten tot verlaging van de bijdragepercentages zou de bijdragen uit de schatkist ten opzichte van de situatie voor het ABP-complex hebben doen oplopen met ruim f 3,2 miljard. Derhalve is een structurele besparing voor het Rijk bereikt van, per 1998, f 2 miljard. Het aansprakenpakket na het ABP-complex is gelijkwaardig met dat ervoor, derhalve moet ongeveer eenzelfde bedrag worden gefinancierd. Derhalve zal de gepresenteerde structurele besparing van Rijk

- voor rekening komen van de werknemers en/of
- in de toekomst geringer kunnen blijken te zijn voorzover sprake is van latere financiering dan het geval zou zijn geweest onder het oude premieregime en werknemers bij de jaarlijkse onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden met werkgevers overeenkomen dat laatstgenoemde premieverhogingen (gedeeltelijk) voor hun rekening nemen.

In hoeverre de uiteindelijke last voor de werknemers zal afwijken van de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties genoemde 2,2% van het salaris kan de Rekenkamer niet aangeven. Brutosalarissen zijn aangepast en het bruto-nettotraject is gewijzigd, bovendien is niet aan te geven welk deel van het resultaat van jaarlijkse onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden eventueel als compensatie voor de effecten van het ABP-complex gezien kan worden. Uiteraard hebben ook de jaarlijkse resultaten van het ABP belangrijke invloed op de premie-ontwikkeling.

Opvallend ten opzichte van het ABP-complex vond de Rekenkamer de omzetting van de Vut in de regeling Flexibel pensioen en uittreden kort daarna, per 1 april 1997. De lastenverdeling werkgever/werknemer verschoof daarbij van 3,02/1,63 (Vut, 1997) naar 2,35/2,35 (FPU, 1997). Met als argument de voortschrijdende vergrijzing werd ervoor gekozen om voor de flexibele pensioenen geleidelijk terug te keren naar kapitaaldekking in plaats van omslagfinanciering. Met de nieuwe regeling moet opnieuw kapitaal worden opgebouwd nadat in het kader van het ABP-complex in verband met het verlaten van kapitaaldekking voor de Vut f 6,9 miljard was vrijgefallen. Argumenten als vergrijzing waren eerder voorzienbaar. Deze gang van zaken had voorkomen kunnen worden: de vergrijzing en de daarmee gepaard gaande kostenstijging waren immers al veel eerder voorzienbaar.

2

Kan de Algemene Rekenkamer uitleggen waarom de verlaging van de dekkingsgraad van 110% naar 106% 5,9 miljard oplevert, terwijl de daarop volgende verhoging van de dekkingsgraad naar het oude niveau 200 miljoen meer kost (6,1 miljard)? (blz. 18).

Per 1996 is de promotiereserve bij het ABP vervallen. De reserve beliep f 6,1 miljard. Dit bedrag is toegevoegd aan de voorziening pensioenverplichtingen. Daardoor kon de normdekkingsgraad zonder aanvullende financiële maatregelen worden verhoogd van 106 naar 110%, waarvoor immers f 5,9 miljard nodig was. Het is niet zo dat verhoging van de dekkingsgraad naar het oude niveau f 200 miljoen meer kostte dan de aanvankelijke verlaging. De «extra» aan de voorziening pensioenverplichtingen toegevoegde f 200 miljoen was en bleef gereserveerd voor pensioenen en zal met toepassing van het synthesemodel tot een lichte aanpassing van de premie hebben geleid.