

Hoe het ABP prepensioen akkoord de pijn verdeelt

Versie 19 augustus 2005

Wat zijn de effecten van het akkoord over het ABP vroegpensioen voor verschillende generaties ambtenaren? Deze vraag is moeilijk te beantwoorden aangezien niet alle informatie over het akkoord beschikbaar is. Desondanks proberen wij in dit memo een zo goed mogelijk beeld te schetsen. Wij houden ons echter aanbevolen voor commentaar omdat een puzzel nu eenmaal moeilijk op te lossen is wanneer niet alle puzzelstukjes aanwezig zijn.

In de eerste paragraaf zal een historische schets van de VUT- en prepensioenregelingen worden gemaakt. Aan de hand van deze historische schets zal duidelijk worden dat de afschaffing van het fiscale voordeel op VUT/prepensioen-regelingen nieuwe afspraken over vervroegde uittreding noodzakelijk maken. In paragraaf twee worden de belangrijkste afspraken uit het akkoord uit de doeken gedaan. Gewapend met de kennis over de verschillende afspraken proberen wij in de derde paragraaf de effecten van het akkoord voor verschillende generaties ambtenaren op een rijtje te zetten. De conclusie van deze paragraaf is dat jonge ambtenaren er op achteruit gaan terwijl dit niet het geval is voor oudere ambtenaren. In de vierde paragraaf worden dan ook voorstellen gedaan om de effecten van het nieuwe prepensioen-akkoord evenwichtiger over de generaties te verdelen. De laatste paragraaf sluit af met conclusies.

Wij hebben er voor gekozen om onze analyse zo duidelijk mogelijk op papier te zetten. Met deze opstelling hopen wij een zinvolle discussie over het prepensioen mogelijk te maken.

1. Achtergrond prepensioen akkoord

In deze paragraaf wordt aan de hand van een historische schets van de VUT- en prepensioenregelingen ingegaan op de vraag waarom nieuwe afspraken noodzakelijk zijn.

VUT (1980-1997)

De VUT (vervroegde uittreding) vindt zijn oorsprong aan het eind van de jaren zeventig. In die tijd was de jeugdwerkloosheid als gevolg van de economische recessie erg hoog. Het idee was om via de VUT de jeugdwerkloosheid te bestrijden. Oudere werknemers

zouden eerder stoppen met werken en plaats maken voor de jongere generatie werknemers.

In 1976/1977 werden de eerste experimentele regelingen getroffen in het onderwijs, de bouwrijverheid, de metaalindustrie en bij havenbedrijven. De regeling voor vervroegde uittreding werd in 1980 voor alle sectoren ingevoerd. Met deze regeling konden werknemers afhankelijk van de CAO-afspraken tussen de 57 en 62 jaar het arbeidsproces verlaten.

De VUT-regeling werd gefinancierd op basis van een zogenaamd omslagstelsel. Dit betekent dat elk jaar de VUT-uitkeringen van de gepensioneerden werden betaald door de werkenden. De werkenden betaalden deze premie uiteraard niet helemaal belangeloos. Ze hoopten dat ook zij op latere leeftijd vervroegd konden uitreden.

Onder werknemers was de VUT-regeling aanvankelijk erg populair. Dit is niet verbazingwekkend als bedacht wordt dat werknemers een dief van de eigen portemonnee zijn wanneer er na de VUT-gerechtigde leeftijd wordt doorgewerkt. Het verschil in hoogte tussen de VUT-uitkering en het salaris is namelijk veelal erg klein. Daarnaast konden de oudere werknemers in de jaren tachtig vervroegd uitreden zonder daar zelf veel premie voor te hebben betaald. Dit geldt overigens ook gedeeltelijk voor de huidige generatie werknemers die vervroegd uittreedt. Deze generatie heeft pas ongeveer vanaf het 35^e levensjaar VUT-premie hoeven te betalen.¹

Toch is een regeling voor vervroegde uittreding gebaseerd op een omslagstelsel niet slecht. Het grote profijt dat de eerste generatie vutters heeft gehad bij deze regeling hoeft niet ten koste te gaan van latere generaties. De bedoeling was immers dat de VUT-regeling lange tijd zou blijven bestaan. Werknemers zouden 40 jaar lang VUT-premie betalen en aan het eind van de carrière deze VUT-premie netjes terug krijgen in de vorm van een VUT-uitkering. Voor jonge werknemers was precies hetzelfde effect bereikt wanneer zij deze premie 40 jaar lang op een bankrekening hadden gestort en na 40 jaar het geld op de bankrekening gebruikt hadden om vervroegd met pensioen te gaan.

¹ Overigens heeft het ABP pas in 1994 een formele VUT-premie geïntroduceerd. Daarvoor werd de VUT gefinancierd via een Rijksbijdrage.

Gedurende de jaren tachtig en negentig werd echter langzaam duidelijk dat de VUT-regeling niet bestand is tegen de vergrijzing. De vergrijzing zorgt er namelijk voor dat het aantal vutters ten opzichte van het aantal werkenden sterk toeneemt. Minder werkenden betekent minder opbrengst uit de VUT-premie terwijl er tegelijkertijd meer geld nodig is om de VUT-uitkering van het grotere aantal oudere werknemers te kunnen financieren. Dit betekent dat de VUT-premie omhoog moet en de VUT-gerechtigde leeftijd eventueel verhoogd moet worden (waardoor de VUT minder duur wordt). Jongere werknemers moeten daarmee meer premie betalen en kunnen eventueel ook pas later met de VUT. Geen aantrekkelijk perspectief. Vandaar dat er in 1997 overgestapt werd naar een ander systeem.

Prepensioen (1997-2004)

In de jaren negentig vonden er twee belangrijke wijzigingen plaats in de regelingen die vervroegde uittreding mogelijk maken. In de eerste plaats werd er besloten om zogenaamde prepensioen-regelingen op te zetten (bij het ABP FPU geheten). Deze prepensioen-regelingen worden gefinancierd door een zogenaamd kapitaaldeckingsstelsel. Elke werknemer houdt als het ware een spaarrekening aan bij zijn pensioenfonds. Aan het eind van de carrière wordt deze spaarrekening gebruikt om de vervroegde uittreding mee te financieren. Omdat iedere werknemer voor de eigen vervroegde uittreding spaart is de prepensioen-regeling beter bestand tegen de vergrijzing.

Voor de jongere werknemers vormde de overstap van een omslag- naar een kapitaaldeckingsstelsel geen enkel probleem. Deze jongere werknemers hadden immers nog voldoende werkende jaren voor zich om een mooie spaarpot voor de vervroegde uittreding op te bouwen. Voor de oudere werknemers was de situatie echter geheel anders. Zij hadden in sommige gevallen bijna twintig jaar VUT-premie betaald en zagen opeens het zicht op de vervroegde uittreding als sneeuw voor de zon verdwijnen.

Er werd daarom in de tweede plaats besloten om het vooruitzicht op de vervroegde uittreding gedeeltelijk ook voor de oudere generatie werknemers te laten bestaan. Natuurlijk kwam hierbij de vraag naar voren: Maar wie gaat dat betalen? Er werd gekozen voor een oplossing waarbij zowel jonge als oude werknemers moesten inleveren. Oude werknemers moesten in veel gevallen een beperkt aantal maanden langer werken dan waar zij op hadden gerekend. Hierdoor werd de VUT-regeling goedkoper. Aan de andere kant moesten de jongere werknemers VUT-premie blijven

betalen. Niet voor de eigen vervroegde uittreding, want die spaarden ze op via de prepensioenregeling. Maar wel om ook de oudere generatie werknemers een vervroegd pensioen te gunnen.

Wij zullen hier verder niet ingaan op de vraag of de lasten van de overgangsregeling van de VUT evenwichtig verdeeld werden tussen de generaties werknemers.² Het resultaat is wel dat sinds 1997 werknemers dubbel premie moeten betalen voor de vervroegde uittreding. Eén premie wordt afgedragen voor het eigen prepensioen en één premie voor de overgangsregeling. Bij het ABP wordt op dit moment bij een modaal inkomen ongeveer 30% van de premie gebruikt voor de eigen prepensioen-regeling en 70% voor de afbouw van de oude VUT-regeling.

Afschaffen fiscaal voordeel (2004/2005)

In 2004 werd er wederom een maatregel genomen die van invloed was op de regelingen van vervroegde uittreding. Er werd besloten om per 1 januari 2006 de fiscale bevoordeling van VUT/prepensioenregelingen via de zogenaamde omkeerregel af te schaffen. Deze omkeerregel houdt in dat er geen belasting betaald hoeft te worden over de premie maar wel over de VUT- of prepensioenuitkering. Hierdoor wordt de VUT/prepensioen-uitkering veelal belast tegen een lager belastingtarief. Het fiscale voordeel geldt overigens nog wel voor de omslagpremie die betaald moet worden voor werknemers die voor 1 januari 2005 de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt.

De afschaffing van het fiscale voordeel maakt nieuwe afspraken over VUT/prepensioen noodzakelijk. Per 1 januari 2006 wordt het immers duurder om dezelfde VUT/prepensioen-rechten te handhaven. De sociale partners staan voor de moeilijke keuze om de VUT/prepensioen-premie te verhogen danwel de VUT/prepensioen rechten in te perken. Duidelijk is in ieder geval dat per saldo werknemers er door de afschaffing van het fiscale voordeel op achteruit gaan.

In dit licht moet ook het nieuwe prepensioen akkoord van het ABP worden gezien. In dit akkoord worden afspraken gemaakt om het afschaffen van het fiscale voordeel zo

² Voor de geïnteresseerden kan verwezen worden naar het artikel "Profijt en bijdragen van generaties aan de financiering van VUT en FPU" ("Trends, cijfers en actualiteiten", Uitgeverij van het ministerie van BZK, juli 2003) waarin wordt geclaimd dat "er sprake is van een onevenwichtig zwaar beroep op de solidariteit van de jongere generaties".

goed mogelijk op te vangen. De vraag is in hoeverre de pijn van het afschaffen van het fiscale voordeel evenwichtig over de generaties wordt verdeeld. In de volgende paragraaf worden eerst de afspraken van het akkoord nader uitgelegd. Daarmee kan in paragraaf drie geanalyseerd worden in hoeverre de verschillende generaties getroffen worden door het akkoord.

2. Afspraken akkoord

De belangrijkste afspraken in het nieuwe akkoord gaan over:

- Uittreedleeftijd
- Levensloop
- Uitkeringshoogte prepensioen
- Amendement Vendrik
- Premie

Hieronder worden deze afspraken één voor één toegelicht.

Uittreedleeftijd

Op welke leeftijd kunnen ambtenaren met het nieuwe akkoord met vervroegd pensioen? Dit hangt af van een tweetal factoren: De in het akkoord gegarandeerde spilleeftijd en de aanspraak die werknemers kunnen maken op een spaarpot.

De spilleeftijd is de leeftijd waarop een werknemer kan uittreden wanneer hij veertig jaar heeft gewerkt en een uitkering van 70% van het loon wil ontvangen. De afschaffing van het fiscale voordeel maakt het noodzakelijk dat de spilleeftijd wordt verhoogd. De onderstaande tabel laat zien in welke mate de spilleeftijd veranderd voor werknemers van verschillende leeftijden.

Tabel 1: Mutatie spilleeftijd naar leeftijd werknemers in 2005

	Oude situatie	Prepensioen akkoord
Werknemers 57+	61 jaar	61 jaar + 2 mnd.
Werknemers 55-57	62 jaar	62 jaar + 3 mnd.
Werknemers 55-	62 jaar	62 jaar + 9 mnd.

De verhoging van de spilleeftijd met 9 maanden voor ambtenaren jonger dan 55 jaar is relatief fors ten opzichte van de bijstelling voor ambtenaren ouder dan 55 jaar. Er is daarom een extra overgangsregeling gecreëerd in de vorm van een spaarpot. Deze spaarpot wordt gevuld met een deel van de solidariteitspremie die ambtenaren betalen.

Uit deze spaarpot kunnen extra maanden prepensioen ingekocht worden voor ambtenaren jonger dan 55 jaar (waardoor een ambtenaar voor het bereiken van de leeftijd van 62 jaar en 9 maanden vervroegd kan uitreden). Hoe langer een ambtenaar bij de overheid werkt, hoe groter het voordeel van deze spaarpot. In het akkoord is namelijk afgesproken dat de aanspraak op de spaarpot afhangt van het aantal gewerkte dienstjaren tot 1 januari 2006. Dit aantal dienstjaren is voor een ambtenaar van boven de 45 jaar in veel gevallen veel groter dan voor de jongere generatie ambtenaren.

Er is nog een additionele afspraak gemaakt over de verdeling van de spaarpot.³ Ambtenaren die vroeger overgestapt zijn van het bedrijfsleven naar de overheid en ambtenaren die in de toekomst overstappen naar het bedrijfsleven kunnen namelijk minder aanspraak maken op de spaarpot dan hun leeftijdsgenoten die hun hele leven bij de overheid werken. Mobiliteit tussen overheid en het bedrijfsleven wordt daarmee afgestraft.

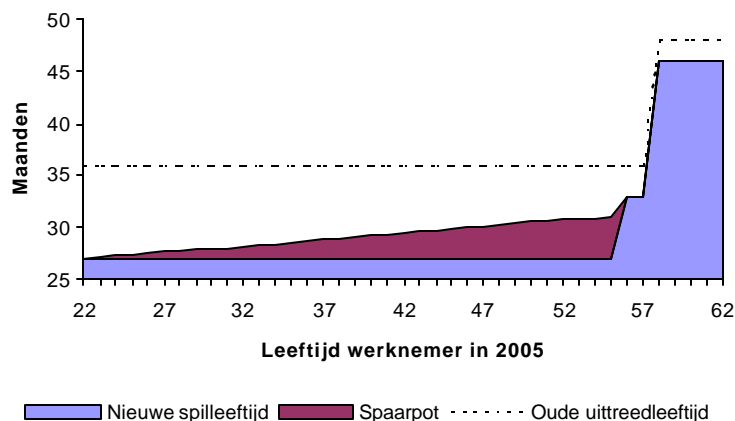
Voor ambtenaren van 40 tot 55 jaar die niet hun hele leven bij de overheid hebben gewerkt is deze spaarpot een tegenvaller. Bij de introductie van de FPU-regeling in 1997 werd iedere ambtenaar afhankelijk van de leeftijd een aantal FPU-jaren toegekend. Zo werd aangenomen dat iedere ambtenaar die in 1997 50 jaar oud was 40 jaar FPU-premie had betaald. Dit was voordelig voor alle ambtenaren maar vooral voor degenen die op latere leeftijd in overheidsdienst waren getreden. Zij hadden namelijk veel minder dan 40 jaar premie betaald. Met het nieuwe akkoord wordt dit voordeel weer teniet gedaan. De prepensioen-rechten worden niet langer toegekend op basis van leeftijd, maar op basis van het aantal gewerkte jaren bij de overheid. Dit kan er toe leiden dat sommige mobiele ambtenaren (die net voor 1997 tot het ABP toetraden) in één klap 40 FPU-jaren verliezen.

Niet alleen mobiliteit in het verleden wordt gestraft maar ook mobiliteit van ambtenaren in de toekomst. In het akkoord is namelijk afgesproken dat alleen aanspraak gemaakt kan worden op de spaarpot wanneer een ambtenaar tot 2023 in dienst van de overheid blijft. Ambtenaren jonger dan 55 die voor 2023 de overheid verlaten maken daarmee geen aanspraak op extra maanden prepensioen.

³ Wat ons ook opvalt is dat aan het eind van de akkoordtekst (pag. 5) wordt vermeld dat eventuele beleggingswinsten besteed zullen worden aan een hoger nabestaandenpensioen. De vraag is wat er gaat gebeuren wanneer er beleggingsverliezen worden gemaakt.

Figuur 1 geeft aan op hoeveel maanden vervroegde uittreding verschillende generaties werknemers aanspraak maken nadat het nieuwe akkoord in werking treedt (bij 27 maanden kan een werknemer bijvoorbeeld op de leeftijd van 62 jaar en 9 maanden uittreden)⁴. Hierbij is wel aangenomen dat ambtenaren 40 jaar lang in dienst van de overheid zijn. Mocht dit niet het geval zijn dan is de aanspraak op de spaarpot (het paarse gedeelte in figuur 1) kleiner. De gestippelde lijn in figuur 1 geeft aan op hoeveel maanden pensioen ambtenaren onder het oude regime konden rekenen.

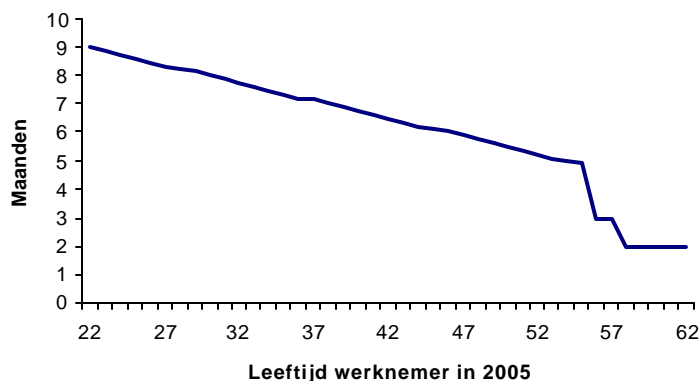
Figuur 1: Aantal maanden vroegpensioen voor 65e levensjaar



Figuur 2 geeft het verschil tussen het aantal maanden pensioen waar ambtenaren voor het akkoord op konden rekenen en het aantal maanden na het akkoord. Dit is het verschil tussen de gestippelde lijn en het blauw/paarse gedeelte in figuur 1. Figuur 2 laat zien dat jonge ambtenaren meer maanden pensioen verliezen dan hun oudere collega's. Hierbij moet wel wederom gewaarschuwd worden dat er aangenomen is dat een ambtenaar 40 jaar bij de overheid blijft werken. Mobiele ambtenaren jonger dan 55 jaar verliezen meer maanden pensioen dan aangegeven in figuur 2.

⁴ Het aantal maanden vroegpensioen dat uit de spaarpot komt is een schatting. Aangenomen is dat een ambtenaar van 22 jaar veertig jaar de tijd heeft om via de levensloop 5 maanden vroegpensioen bij elkaar te sparen. Hiermee kan een uittreedleeftijd van 62 jaar en 4 maanden bereikt worden zoals de vakbonden claimen in hun persbericht (dit is de gegarandeerde spilleeftijd van 62 jaar en 9 maanden plus de 5 maanden van de levensloop). Oudere ambtenaren kunnen niet de volledige 5 maanden bij elkaar sparen. Om toch ook met 62 jaar en 4 maanden met vroegpensioen te kunnen worden de resterende maanden aangevuld uit de spaarpot.

Figuur 2: Aantal maanden prepensioen dat ingeleverd moet worden met het nieuwe akkoord



Levensloopregeling

In persberichten stellen de vakbonden dat jonge ambtenaren op een leeftijd van 62 jaar en 4 maanden vervroegd kunnen uitreden. Deze uitredleeftijd kan bereikt worden door ieder jaar 0,8% van het jaarsalaris in te leggen in de levensloopregeling.

Opvallend is wel dat er in het nieuwe akkoord in principe geen afspraken over de levensloopregeling zijn gemaakt. Dit akkoord is namelijk tot stand gekomen in de zogenaamde pensioenkamer. Dit is een overlegorgaan van werknemers en werkgevers waarin afspraken worden gemaakt over VUT, prepensioen en pensioen. Er kunnen echter geen afspraken over de levensloopregeling worden gemaakt.

Deze afspraken over de levensloop moeten nog gemaakt worden tijdens het reguliere CAO-overleg tussen werknemers en werkgevers. Het is de vraag in hoeverre er goede afspraken gemaakt gaan worden over de levensloopregeling en in hoeverre de afspraken ook in de toekomst gehandhaafd blijven. CAO-afspraken zijn namelijk bijna elk jaar onderwerp van onderhandeling terwijl de afspraken in de pensioenkamer voor langere tijd genomen worden.

Overigens wordt in het akkoord wel gesteld dat 0,8% van het jaarsalaris beschikbaar is voor de levensloopregeling. Deze afspraak lijkt echter weinig waardevol als bedacht wordt dat individuele werknemers ook zonder dit akkoord de mogelijkheid hebben om 12% van het salaris in de levensloopregeling te stoppen. Tevens is het de vraag in hoeverre de levensloop aantrekkelijk is voor individuele werknemers omdat wettelijk

wordt vastgelegd dat er een keuze gemaakt moet worden tussen levensloop en spaarloon. Wellicht is het spaarloon in veel gevallen aantrekkelijker dan het sparen voor de levensloop.

Gezien deze kanttekeningen zullen wij de levensloopregeling in de verdere analyse buiten beschouwing laten.

Uitkeringshoogte VUT/prepensioen

Het is van groot belang of de uitkering tijdens de vervroegde uittreding gebaseerd is om 70% middelloon of 70% eindloon. Het loon aan het einde van de carrière is voor de meeste werknemers hoger dan het loon dat gemiddeld over de carrière wordt verdiend. Dit betekent dat een uitkering gebaseerd op 70% eindloon aantrekkelijker is dan een uitkering gebaseerd op 70% middelloon.⁵

Per 1 januari 2004 is het ABP voor de pensioenen overgegaan van een eindloon- naar een middelloonstelsel. Dit is afgesproken in het pensioenakkoord 2004. Pensioen opgebouwd voor 1 januari 2004 blijft gebaseerd op het eindloon terwijl pensioen opgebouwd na 1 januari 2004 gebaseerd wordt op het middelloon. De overgang van eindloon naar middelloon voor de pensioenen is daarmee vooral een akkoord waarmee de pensioenrechten van de oudere werknemers zijn gehandhaafd.

Het pensioenakkoord 2004 is ook van toepassing op het VUT/prepensioen. Dit betekent dat de oudere generatie werknemers kan uittreden met een uitkering grotendeels gebaseerd op 70% eindloon. De jongere generatie moet het daarentegen doen met een uitkering grotendeels gebaseerd op 70% middelloon.

We zullen de uitkeringshoogte verder niet betrekken in de analyse van paragraaf 3. Het betreft namelijk een "oude" afspraak die geen deel uitmaakt van het nieuwe akkoord.

⁵ Een prepensioen gebaseerd op eindloon is overigens ook minder risicovol dan een pensioen gebaseerd op middelloon. Er is een grotere kans dat het ambitieniveau van 70% eindloon wordt gerealiseerd dan een ambitieniveau van 70% middelloon. Dit komt omdat een prepensioen gebaseerd op eindloon wordt geïndexeerd vanaf de leeftijd van de vervroegde uittreding terwijl een prepensioen gebaseerd op middelloon wordt geïndexeerd gedurende de hele levensloop. Het indexatie risico is daarmee groter bij een middelloonstelsel dan bij een eindloonstelsel.

Wel willen we benadrukken dat door het pensioenakkoord 2004 de prepensioen uitkering van jonge ambtenaren lager is dan de uitkering van hun oudere collega's.

Amendement Vendrik

Eerder hebben wij verteld dat de VUT gebaseerd is op een omslagstelsel en het prepensioen op een kapitaaldeckingsstelsel. Een ander belangrijk verschil tussen VUT en prepensioen is dat de VUT relatief inflexibel is. Bij de VUT staat de uittreedleeftijd en de hoogte van de uitkering namelijk vast. Wanneer een werknemer eerder uittreedt dan ontvangt hij geen uitkering. Wanneer hij later uittreedt dan verliest hij het recht op de VUT-uitkering gedurende de extra gewerkte dienstjaren. Bij het prepensioen wordt hier flexibeler mee omgegaan. Wanneer een werknemer eerder uittreedt krijgt hij een lagere uitkering en wanneer hij later uittreedt krijgt hij een hogere uitkering.

De inflexibiliteit van de VUT maakt het weinig aantrekkelijk om na de VUT-gerechtigde leeftijd door te werken. Het verschil in hoogte tussen de VUT-uitkering en het salaris is in veel gevallen namelijk erg klein. De ervaring uit de afgelopen jaren leert dat oudere werknemers daarom eerder voor de VUT kiezen dan voor een jaar langer doorwerken.

Om ouderen te stimuleren om langer te werken is vorig jaar besloten (via een amendement van Kamerlid Vendrik) om de flexibiliteit van het prepensioen ook in te bouwen in de VUT. Dit maakt de VUT-regeling wel extra duur omdat hierdoor de ouderen die toch al van plan waren om langer door te werken (er bestaan gelukkig ook enthousiaste oudere ambtenaren die graag een jaartje langer doorwerken) extra VUT-uitkering krijgen.

Per saldo hebben alleen ambtenaren ouder dan 55 jaar voordeel bij het amendement Vendrik. Zij hebben tenslotte nog recht op een VUT-uitkering. Voor ambtenaren jonger dan 55 jaar geldt dit niet.

De premie

Op haar website beweert Abvakabo FNV: "Per saldo daalt de premie zelfs van 7,75 naar 7,3 procent". Wij kunnen deze premiedaling echter niet rijmen met de ontwikkeling geschetst in paragraaf 1. Door de afschaffing van het fiscale voordeel op prepensioen is er namelijk juist meer geld nodig om het prepensioen op het huidige niveau te handhaven. Waarom zou de premie lager worden als er meer geld nodig is?

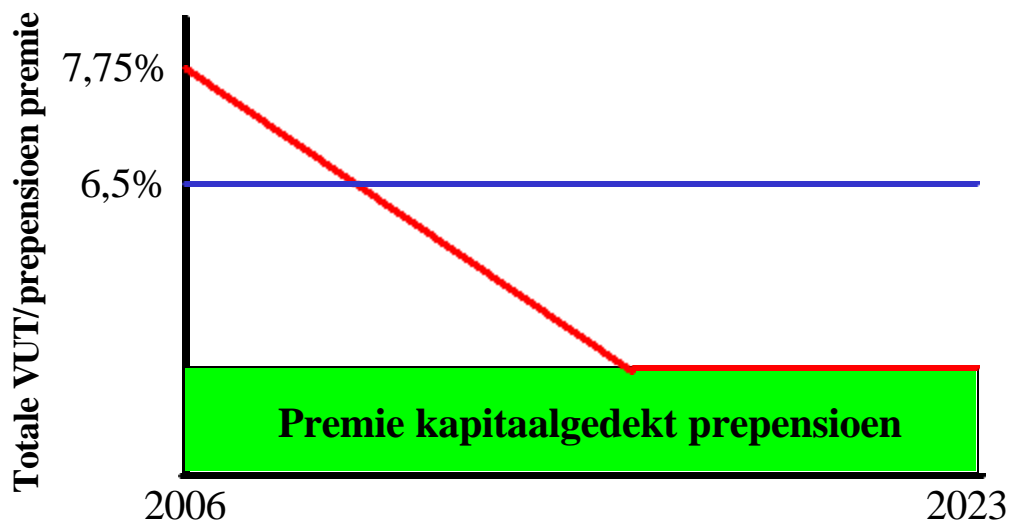
Wij hebben geprobeerd om te controleren of de premie inderdaad daalt van 7,75 naar 7,3 procent. Door een gebrek aan informatie zijn wij hier niet in geslaagd. In de eerste plaats slaat de 7,75 en 7,3 procent niet op de premiestelling die het ABP ons elk jaar doet toekomen. De 7,75 en 7,3 zijn een soort van totaalpercentage van de franchise en het premiepercentage die op de ABP formulieren te vinden zijn⁶. Er valt dus niet na te gaan in hoeverre de 7,75 en 7,3 overeenkomen met de in het verleden betaalde premie. Daarnaast biedt de website van het ABP weinig inzicht in de premies die betaald moeten worden en waarom deze betaald worden. Er is veel informatie te vinden over de rechten die oudere werknemers hebben maar zeer weinig over de plichten die daar tegenover staan.

Tijdens de zoektocht op internet en tussen onze pensioenformulieren hebben we echter wel een theorie ontwikkeld. Deze theorie is gebaseerd op twee uitgangspunten. In de eerste plaats moet het ABP linksom of rechtsom meer premie binnenkrijgen om het gederfde belastingvoordeel goed te maken (de inperking van de prepensioenrechten lijkt eenvoudigweg te klein in vergelijking met het gederfde belastingvoordeel). Daarnaast kunnen wij ons ook niet voorstellen dat Abvakabo FNV liegt. De premie moet *in 2006* dus wel dalen.

De sleutel tot het geheim ligt volgens ons verborgen in de bovenstaande schuingedrukte woorden. Voor de VUT-overgangsregeling moet op dit moment namelijk nog een flinke premie worden betaald. De kosten van de VUT zullen echter aanmerkelijk lager zijn wanneer de ouderen die vlak na de tweede wereldoorlog geboren zijn in circa 2015 met pensioen gaan. De rode lijn in de figuur hieronder geeft illustratief weer hoe de prepensioen-premie zich over de tijd zou kunnen hebben ontwikkeld wanneer alles bij het oude was gebleven.

⁶ De totale premieopbrengst wordt omgerekend als een percentage van het bruto loon.

Figuur 3: Oude en nieuwe premieontwikkeling



In het akkoord over het prepensioen wordt alleen gesproken over een premie van 7,3 procent die “vanaf 2006” moet worden betaald. Er wordt niet gesproken over wanneer het solidariteitselement in deze premie (de premie voor het overgangsrecht) ophoudt te bestaan. In de bovenstaande figuur is illustratief het jaar 2023 genomen als eindpunt (het jaar waarin de spaarpot wordt verdeeld). Maar het zou net zo goed kunnen dat de solidariteitspremie pas in 2040 ophoudt te bestaan.

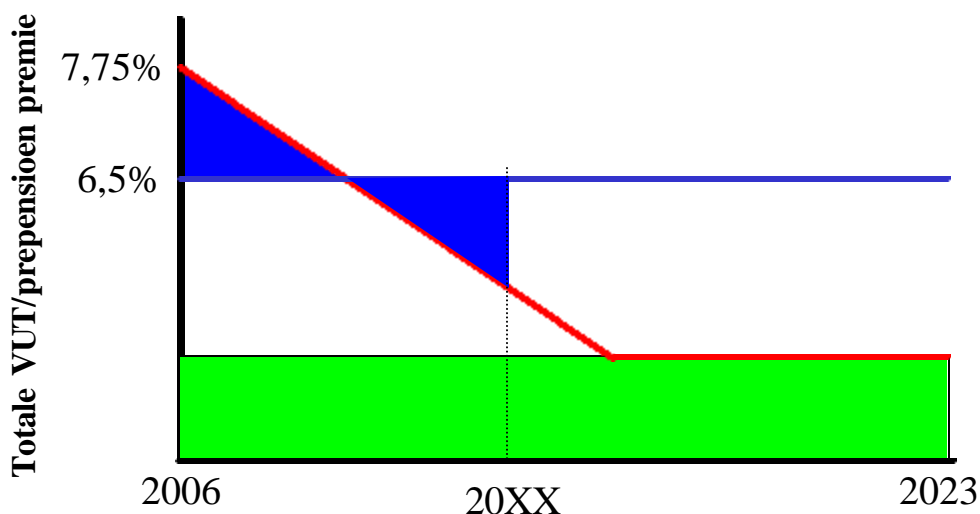
In figuur 3 staat overigens een premiepercentage van 6,5% vermeld. Dit premiepercentage is lager dan de 7,3% omdat we de premie die betaald moet worden voor de levensloop eruit hebben gehaald ($7,3\% - 0,8\% = 6,5\%$).

De bovenstaande figuur laat zien hoe er én meer geld opgehaald kan worden én de premie verlaagd kan worden. De premie is eenvoudigweg alleen in de eerste jaren lager maar is in latere jaren hoger dan eerder voorzien. Hierdoor kan er over een langere periode gezien ook meer prepensioen-premie worden opgehaald (de oppervlakte onder de blauwe lijn kan groter zijn dan de oppervlakte onder de rode lijn).

Door de nieuwe premiestelling worden de lasten van VUT/prepensioen anders verdeeld over de verschillende generaties ambtenaren. Figuur 4 laat dit zien. Neem aan dat in het jaar 20XX het voordeel van de lagere premie in de eerste jaren precies gecompenseerd

wordt door de hogere premie in latere jaren (de twee blauwe driehoeken hebben precies dezelfde grootte). Dit betekent dat iedere ambtenaar die voor 20XX de overheid verlaat een premievoordeel heeft (tussen 2006 en het jaar van uittreding wordt minder premie betaald dan onder het oude regime). Vooral oudere ambtenaren hebben daarmee een premievoordeel. Zij gaan immers voor 20XX met vroegpensioen.

Figuur 4: Voordeel en nadeel bij nieuwe premiestelling



Iedere ambtenaar die na 20XX nog in overheidsdienst is heeft een premienadeel. Voor ambtenaren die vanaf 2006 in dienst zijn weegt het voordeel van de lagere premie in de eerste jaren niet op tegen het nadeel van de hogere premie in latere jaren. Ambtenaren die na 2006 in dienst treden worden vooral geconfronteerd met de hogere premie. Het zijn daarmee vooral de jongere ambtenaren die met deze nieuwe premiestelling meer premie gaan betalen.

Er kan geconcludeerd worden dat de nieuwe premiestelling waarschijnlijk voordelig is voor oudere ambtenaren en nadelig voor jongere ambtenaren.

3. Verdeling over de generaties

Met de kennis van de verschillende elementen van het akkoord gaan we verkennen in hoeverre de verschillende generaties pijn voelen van het nieuwe akkoord over prepensioen. We beginnen met de oudere ambtenaren en eindigen met de jongeren.

Ambtenaren 55-jaar en ouder

Over de ambtenaren van 55 jaar en ouder kunnen we kort zijn: Deze groep werknemers gaat er naar onze inschatting zelfs op vooruit met het nieuwe akkoord. Van pijn is bij deze groep als geheel dus geen sprake. Wel vindt er herverdeling van pijn plaats binnen de groep ambtenaren van 55 jaar en ouder.

De vakbonden wijzen er in persberichten op dat ook de oudere ambtenaren prepensioenrechten verliezen omdat de spilleeftijd met 2 tot 3 maanden wordt verhoogd. Wat hierbij echter vergeten wordt te vermelden is dat het geld dat bespaard wordt met deze 2 tot 3 maanden extra werktijd rechtstreeks terugvloeit in de zakken van (andere) 55-plussers. Zorgvuldige lezing van de akkoord-tekst laat namelijk zien dat het bespaarde geld wordt gebruikt om het amendement Vendrik mee te financieren⁷. In het nieuwe akkoord vindt daarmee weliswaar een herverdeling plaats tussen werknemers die op hun 62^{ste} stoppen met werken en degenen die besluiten om langer door te werken, als groep gaan 55-plussers er echter niet op achteruit.

De groep 55-plussers heeft daarnaast waarschijnlijk wel een voordeel bij de nieuwe premiestelling. Deze groep zal het arbeidsproces vroeg genoeg verlaten om meer voordeel te hebben van de relatief lage premie in de jaren vlak na 2006 dan nadeel van de relatief hoge premie in latere jaren.

Ambtenaren 45-55 jaar

Ambtenaren van 45-55 jaar lijken er weinig op achteruit te gaan door het nieuwe akkoord. Nadelig voor deze groep ambtenaren is dat met het nieuwe akkoord 9 maanden langer doorgewerkt moet worden. In tegenstelling tot de groep 55-plussers is hier sprake van een werkelijk nadeel omdat deze groep ambtenaren prepensioen ontvangt inplaats van een VUT-uitkering. Het amendement Vendrik is daarom niet van toepassing op deze groep.

Voordeel voor deze groep ambtenaren is dat ze een relatief grote aanspraak op de spaarpot hebben. Ambtenaren van 55 jaar die altijd in overheidsdienst zijn geweest

⁷ Op pagina 3 van het akkoord wordt over deelnemers geboren voor 1950 het volgende gezegd: "Teneinde het financiële effect van het in de fiscale wetgeving opgenomen amendement Vendrik budgettair neutraal vorm te geven, wordt ook van deze deelnemers een bijdrage gevraagd in de vorm van een verhoging van de voor hen geldende spilleeftijd. Daarbij gelden de volgende verhogingen:"

hebben naar onze inschatting aanspraak op circa 4 extra maanden prepensioen uit de spaarpot en ambtenaren van 45 jaar circa 3 maanden (zie analyse bij figuur 1). De kans is klein dat deze groep de aanspraken op de spaarpot verliest. Bij vervroegde pensionering voor 2023 worden de aanspraken op de spaarpot namelijk onvoorwaardelijk toegekend.

De vervroegde pensionering voor 2023 levert de groep ambtenaren van 45-55 jaar wellicht ook een premievoordeel op. Deze groep werknemers betaalt gedurende de periode dat de nieuwe premie, in vergelijking met de oude premie, relatief laag is en betaalt geen premie meer wanneer de nieuwe premie relatief hoog is (zie figuur 4).

Ambtenaren 35-45 jaar

Als ambtenaren ouder dan 45 jaar niet of nauwelijks geraakt worden door het nieuwe akkoord over prepensioen, dan moeten de werknemers jonger dan 45 jaar er logischerwijze op achteruit gaan. De groep ambtenaren van 35-45 jaar is naar onze inschatting de eerste groep die er met het nieuwe akkoord op achteruit gaat.

In de eerste plaats verliest moet deze groep ambtenaren met het nieuwe akkoord 9 maanden langer doorwerken. Daar staat wel tegenover er vanuit de spaarpot aanspraak gemaakt kan worden op 1,5 tot 3 maanden extra prepensioen. Er van uitgaande dat de meeste ambtenaren van 35-45 jaar bij de overheid blijven verliest deze groep ambtenaren per saldo 6 tot 7½ maanden aan prepensioen.

Om aanspraak te kunnen maken op de extra maanden prepensioen uit de spaarpot moeten ambtenaren echter wel tot 2023 in dienst van de overheid blijven. Gedurende die tijd zal de groep ambtenaren van 35-45 jaar een hogere premie moeten betalen.

Ambtenaren 20-35 jaar

Ook de groep ambtenaren van 20-35 jaar gaat er met het nieuwe akkoord op achteruit. Deze groep ambtenaren verliest 9 maanden prepensioen en kan weinig aanspraak maken op de spaarpot (hoogstens 1½ maand). Voordeel van de kleine aanspraak op de spaarpot is wel dat er weinig reden is om tot 2023 bij de overheid te blijven. De hogere premie vormt zelfs een stimulans om de overheid te verlaten. Deze groep ambtenaren kan daarmee het betalen van een hogere premie vermijden⁸ maar verliest wel 9 maanden

⁸ Aangenomen dat er in de marktsector andere afspraken worden gemaakt over

aan prepensioen. Mocht een ambtenaar van 20-35 jaar besluiten tot 2023 bij de overheid te blijven dan betaalt hij met het nieuwe akkoord een hogere premie en verliest bijna 9 maanden aan prepensioen.

Toekomstige ambtenaren

De toekomstige ambtenaren gaan er met het nieuwe akkoord meer op achteruit dan de jonge ambtenaren. De toekomstige ambtenaren die na 2005 in dienst treden betalen namelijk een hogere premie dan zonder het akkoord. Tevens maken ze geen aanspraak op de spaarpot. De uittreedleeftijd van toekomstige ambtenaren wordt dan ook in alle gevallen verhoogd met 9 maanden.

De verdeling van de pijn

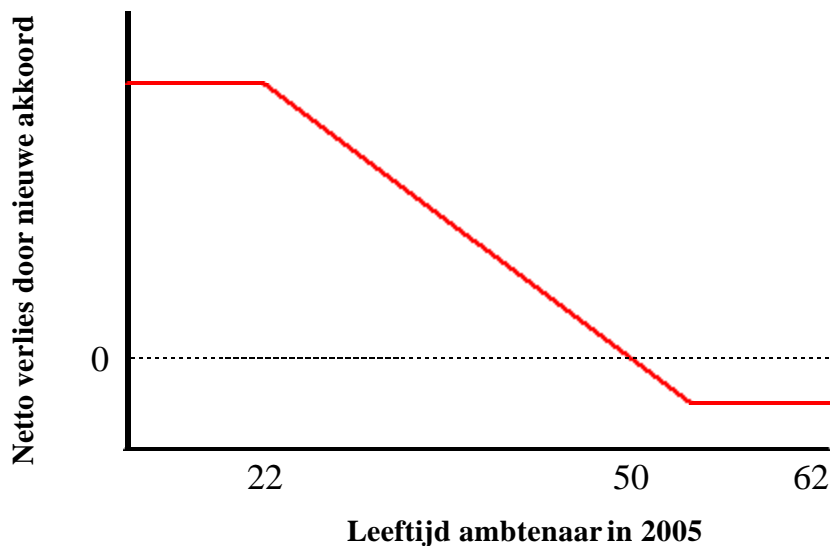
Om te kunnen uitleggen hoe het akkoord in elkaar zit hebben we de leeftijdsgrens tussen de verschillende groepen werknemers in de bovenstaande analyse vrij arbitrair getrokken. In werkelijkheid is de pijn van het akkoord geleidelijker verdeeld. Grof gezegd komt het er op neer dat ambtenaren ouder dan 50 jaar⁹ geen hinder ondervinden van het nieuwe akkoord of er zelfs op vooruit gaan. Voor ambtenaren jonger dan 50 jaar geldt de regel: Hoe jonger de ambtenaar hoe groter de pijn. Vooral jongeren die na 2006 in overheidsdienst te treden gaan er op achteruit.

In figuur 5 wordt dit beeld grafisch weergegeven.

prepensioen.

⁹ Wij schatten in dat het omslagpunt tussen ambtenaren die voordeel en ambtenaren die nadeel hebben bij het nieuwe akkoord ergens in de groep ambtenaren 45-55 jaar moet liggen. Bij gebrek aan kwantitatieve informatie hebben we vrij arbitrair de leeftijd van 50 jaar gekozen.

Figuur 5: Netto verlies van het nieuwe akkoord



Of deze verdeling van pijn solidair is hangt van de definitie van solidariteit af. Er is onzes inziens in ieder geval sprake van een scheve verdeling van lusten en lasten over de verschillende generaties ambtenaren. De rechten van de oude generatie worden behouden ten koste van die van de jongeren.

4. Alternatieven

Hieronder worden alternatieven besproken om de pijn van het nieuwe akkoord gelijkjer te verdelen.

Verhogen spilleeftijd oudere ambtenaren

Met het nieuwe akkoord verliezen ambtenaren ouder dan 55 jaar 2 tot 3 maanden prepensioen. Jonge ambtenaren daarentegen verliezen 9 maanden prepensioen. De pijn van het nieuwe akkoord zou gelijkjer verdeeld kunnen worden door ook de spilleeftijd van de oudere ambtenaren te verhogen (naar bijvoorbeeld 62 jaar en 9 maanden). De solidariteitspremie kan hierdoor omlaag waardoor de pijn voor de jonge ambtenaren wordt verzacht.

Handhaven dalend premieverloop

Doordat er in het akkoord uitgegaan wordt van een vlak premieverloop, hebben oudere ambtenaren een premievoordeel en jonge ambtenaren een premienadeel. De overheid wordt hiermee een minder aantrekkelijke werkgever voor jongeren. Door het dalende

verloop van de premie te handhaven dragen oudere generaties ambtenaren meer mee aan de overgangsregelingen. Jonge ambtenaren betalen hiermee een lagere premie.

Spaarpot omzetten in een meer solide overgangsregeling

Voor ambtenaren van 55 jaar en ouder is een solide overgangsregeling gecreëerd. Deze groep ambtenaren kan ongeacht het toekomstige arbeidsleven op 61 jaar en 2 maanden of 62 jaar en 3 maanden vervroegd met pensioen. Voor ambtenaren jonger dan 55 jaar is de overgangsregeling echter minder solide. Het omslaggefinancierde deel van hun prepensioen, via de zogenaamde spaarpot, is namelijk voorwaardelijk. Alleen wanneer een ambtenaar tot 2023 in dienst blijft kan aanspraak gemaakt worden op dit via omslag gefinancierde prepensioen.

De voorwaarde dat een ambtenaar tot 2023 in overheidsdienst moet blijven om aanspraak te maken op extra prepensioen beperkt de arbeidsmobiliteit. Om te bevorderen dat de flexibele ambtenaar blijft bestaan moet er gekozen worden voor een constructie waarbij ambtenaren jonger dan 55 jaar prepensioen-maanden uit de spaarpot krijgen toegekend ongeacht de datum van uitdiensttreding.

Meer levensloop en minder prepensioen

De flexibele levensloopregeling is aantrekkelijker voor jonge ambtenaren dan de inflexibele prepensioenregeling. De levensloopregeling biedt namelijk de mogelijkheid om op elk moment in de levensloop een aantal maanden minder te werken (gegeven dat er genoeg geld in opgespaard) en niet, zoals de prepensioenregeling, alleen aan het eind van de carrière. Tevens kan er voor gekozen worden om niet deel te nemen aan de levensloopregeling. De premie van de levensloopregeling kan dan direct geconsumeerd worden. Deze mogelijkheid tot het niet deelnemen aan de regeling biedt de prepensioenregeling niet.

Ondanks alle voordelen van de levensloopregeling is er in het nieuwe akkoord voor gekozen om maximaal in te zetten op prepensioen. Aantrekkelijker voor jonge ambtenaren was geweest om minder geld in het prepensioen te stoppen (waardoor de spilleeftijd van jonge ambtenaren uiteraard hoger komt te liggen) en meer ruimte voor de levensloopregeling te laten.

5. Conclusie

Op basis van de bovenstaande analyse kunnen wij slechts één conclusie trekken: In het nieuwe akkoord worden de mogelijkheden van de oudere generatie ambtenaren om vervroegd uit te treden zoveel mogelijk gehandhaafd. Dit gaat ten koste van de jongere generatie ambtenaren.