

Het Hoofdlijnenakkoord VPL: een analyse van de kosten en de verdeling tussen leeftijdscohorten

Het Hoofdlijnenakkoord VPL

Op 5 juli 2005 hebben onderhandelaars namens werkgevers en werknemers in overheid en onderwijs het “Hoofdlijnenakkoord inzake aanpassing ABP-regelingen aan VPL-wetgeving” gesloten. In deze notitie wordt een overzicht gegeven van de financiële gevolgen van dit akkoord. Daartoe worden de afspraken uit het Hoofdlijnenakkoord vergeleken met de huidige regeling voor prepensionering, de VUT/FPU-regeling. Voor de kostenanalyse wordt de periode van 1980, de introductie van de VUT-uitkering, tot 2023, het moment waarop de omslagfinanciering is beëindigd, in beschouwing genomen.

De prepensioenen aanspraken

In het Hoofdlijnenakkoord is overeengekomen dat voor werknemers die op 1 januari 2006 56 jaar en ouder zijn, de huidige VUT-regeling en het opbouw-deel van de FPU versoberd wordt voortgezet. Voor werknemers die 55 jaar en jonger zijn, wordt de VUT-regeling afgeschaft. Voor hen wordt de pensioenregeling zodanig verruimd dat zij eerder dan 65 jaar met pensioen kunnen tegen 76% van het middelloon^{a)}. Naast deze verruiming van de pensioenregeling wordt voor deze werknemers ook een extra inkoop van pensioenrechten gefinancierd om de vervallen VUT vooruitzichten uit het verleden te compenseren. Daarnaast is voor de werknemers van 55 jaar en jonger een levensloopregeling opgezet die eveneens, desgewenst, kan worden ingezet voor prepensioenen.

In tabel 1 is aangegeven wat de gevolgen zijn voor de verschillende groepen werknemers in termen van prepensioenen aanspraken tegen 76% van het gemiddelde salaris. Dit geeft dus aan hoeveel maanden een werknemer op basis van de nieuwe regeling eerder dan 65 jaar met prepensioenen kan gaan. Voor bijvoorbeeld een 22-jarige is dit 65 jaar minus 34 maanden, wat neerkomt op een leeftijd van 62 jaar en 2 maanden waarop men met prepensioenen kan gaan.

Tabel 1: Overzicht van prepensioenen aanspraken in maanden

Leeftijd	Opbouw FPU	Omslag VUT	Extra pensioen	Inkoop	Levensloop	Totaal
22	-	-	26	-	8	34
32	4	-	20	2	6	32
42	5	-	19	8	4	36
52	5	-	14	14	2	35
56	5	28	-	-	-	33
58	5	41	-	-	-	46

^{a)} Een pensioenuitkering van 76% van het middelloon (gemiddelde salaris over de loopbaan) komt ongeveer overeen met 70% van het eindloon.

Uit de tabel blijkt dat de verschillen binnen de groep van 55 jaar en jonger vrij klein zijn. Men kan ongeveer 2,5 à 3 jaar eerder dan 65 jaar met prepensioen. Binnen de groep ouder dan 55 jaar, is er wel verschil in aanspraken. Dit heeft te maken met het bestaande overgangsrecht in de huidige regeling. De oudere categorie werknemers in deze groep kan daardoor ongeveer 1 jaar eerder met VUT.

Uit tabel 1 kan tevens worden afgelezen dat de nieuwe regeling voor de jonge deelnemers geheel kapitaalgedekt wordt. Dat betekent dat men voor zijn eigen prepensioen spaart. Als men van pensioenfonds wisselt, blijven deze rechten ook behouden. Dit in tegenstelling tot de huidige regeling die deels op omslagfinanciering (VUT) en deels op kapitaaldekking (opbouw FPU) is gebaseerd en waarbij de VUT vooruitzichten vervallen als men van werkgever wisselt. Ook bij doorwerken verliest men het grootste deel van de VUT vooruitzichten. In de nieuwe regeling is dat niet het geval. Werkt men door tot 65 jaar dan worden de opgebouwde prepensioenrechten volledig bij het pensioen opgeteld en ontvangt men ongeveer 85% van het (gemiddelde) salaris aan pensioen.

Bij de beoordeling van de gegevens uit tabel 1 moet bedacht worden dat de uitwerking van het akkoord voor een individuele werknemer niet alleen afhankelijk is van de leeftijd van betrokkene op 1 januari 2006, maar onder meer ook van het aantal dienstjaren en de salarisontwikkeling die hij tijdens deze dienstjaren in het verleden heeft doorgemaakt. De precieze omvang van het prepensioen onder de nieuwe regeling zal derhalve voor elke werknemer individueel vastgesteld moeten worden.

De Financiering

Welke gevolgen heeft het **Hoofdlijnenakkoord** voor de premiebijdragen van jonge en oudere werknemers? Om een juiste beoordeling van de consequenties van het Hoofdlijnenakkoord voor de financiering te maken is het noodzakelijk een blik in het verleden te werpen. Van 1980 tot 1997 bestond de VUT-regeling voor werknemers van 60 jaar en ouder. In de periode 1980 tot 1995 werden de kosten van de regeling niet via een aparte premieheffing opgebracht maar werden zij betaald uit het vermogen voor het ouderdomspensioen van het ABP. Via de premie voor het ouderdomspensioen betaalden de werknemers tijdens deze periode dus indirect mee aan de VUT-uitkeringen. Van 1995 tot 1997 werd er door werkgevers en werknemers een VUT-premie afgedragen. De financiering van de regeling verliep op omslagbasis: de uitkeringskosten van de werknemers die gebruik maakten van de VUT werden in hetzelfde jaar opgebracht door een premiebijdrage van de werkgevers en de actieve werknemers. In 1997 hebben de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers bij de overheid besloten om de op dat moment volledig omslaggefinancierde prepensioenregeling (de VUT) geleidelijk, in 25 jaar, om te bouwen naar een volledig kapitaalgedekte prepensioenregeling (de FPU). De naderende vergrijzing vormde hiervoor de belangrijkste aanleiding.

Zo'n ombouwoperatie gaat onvermijdelijk gepaard met een periode van dubbele lasten. Enerzijds moeten de prepensioenuitkeringen van uittreedende werknemers, die zelf onvoldoende tijd hadden om te sparen voor het prepensioen, betaald worden door de actieve werknemers, en anderzijds moeten de actieve werknemers sparen voor de eigen prepensioenuitkeringen in de toekomst. Om de hoogte van de premiebijdragen te begrenzen, is voor een lang overgangstraject gekozen: in 2022 zou de transitie voltooid zijn. Binnen deze opzet bedraagt de premie momenteel 7,8%. Deze premie wordt voor de helft door de werknemers en voor de helft door de werkgever betaald. Hoe is de solidariteit binnen deze premie vormgegeven? Van de 7,8% is 2,8% bestemd voor de eigen opbouw van aanspraken van de werknemer. De overige 5%, de omslagkosten, is bestemd voor uitkeringen aan personen die al met prepensioen zijn. In de toekomst, vanaf circa 2012, is ook een deel van de 5% bestemd voor de inkoop van de eigen aanspraken van de werknemer in 2022 (zie tabel 2).

Dan de situatie voor de **nieuwe regeling**. Binnen de nieuwe regeling wordt de overstap van een omslaggefinancierde prepensioenregeling naar een kapitaalgedekte regeling voortgezet. De transitie zal beëindigd zijn in het jaar 2023. Het sparen voor de toekomstige aanspraken wordt niet meer vormgegeven als een afzonderlijke regeling (zoals nu de FPU), maar vindt plaats door extra te sparen voor ouderdoms- en nabestaandenpensioen (OP/NP) en door te sparen voor de levensloopregeling. Doordat de aanspraken van de nieuwe regeling versoerd zijn ten opzichte van de huidige regeling, kan met een lagere premieafdracht worden volstaan. Inclusief de premie voor levensloop komt de premie afdracht voor de nieuwe regeling uit op 7,3%. In vergelijking met de huidige regeling komt dit neer op een besparing van 0,5%. Dan de solidariteit binnen de nieuwe regeling. Van de 7,3% is 3,55% bestemd voor de eigen opbouw van aanspraken binnen de OP/NP-regeling en de levensloopregeling. De overige 3,75%, de omslagkosten, is bestemd voor uitkeringen van personen die al met prepensioen zijn en het aanleggen van een spaarpot waaruit in 2023 de inkoop van nog niet kapitaalgedekte aanspraken voor de werknemers kan worden gedaan (zie tabel 2).

Tabel 2: Premiecomponenten Prepensioenregeling

	Huidige regeling	Hoofdlijnenakkoord	Vershil
Premie voor individuele opbouw (Kapitaal financiering)	2,8%	3,55%	+ 0,75
Premie voor lopende uitkeringen + toekomstige inkoop (Omslag financiering)	5,0%	3,75%	- 1,25
Totale premie	7,8%	7,3%	- 0,5

Samengevat kan worden gesteld dat de nieuwe regeling goedkoper is dan de huidige regeling en dat het premiedeel dat bestemd is voor de opbouw van de eigen individuele aanspraken onder de nieuwe regeling toeneemt. 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%. Het premiedeel dat bestemd is voor de directe opbouw van individuele kapitaalgedekte aanspraken stijgt met 0,75%, terwijl de omslag gefinancierde bijdrage voor andere deelnemers daalt met 1,25%. In zoverre gaat de deelnemer in de nieuwe regeling derhalve meer voor zichzelf sparen en daalt zijn bijdrage aan andere deelnemers.

De bijdrageperiode aan de omslagfinanciering

Naast de hoogte van de omslagcomponent uit de premie is ook het aantal jaren dat een werknemer deze component betaalt van belang om een oordeel over de solidariteit tussen verschillende leeftijdscohorten te kunnen vellen.

Zoals eerder vermeld is er in de periode 1980 t/m 2022 sprake van het heffen van een omslagpremie voor vervroegd uitreden. De financiering verliep in de jaren 1980 t/m 1993 impliciet via de OP/NP-premie, in de periode van 1994 t/m 2005 via de VUT-fondspremie en verloopt in de periode van 2006 t/m 2022 via een, nog te benoemen, omslagpremie voor de uitkeringen van de 56-plussers en de inkoop van rechten voor 56-minners. Uitgaande van een indiensttreding op 25-jarige leeftijd kan de periode van premiebetaling via het omslagsysteem, in het verleden en naar de toekomst, per leeftijdscategorie in beeld gebracht worden. In tabel 3 staan deze gegevens opgenomen.

Tabel 3: Het aantal jaren waarin een omslagpremie wordt betaald

Leeftijd op 1.1.2006	Aantal jaren tot 2006 bijgedragen aan de omslagpremie	Aantal jaren vanaf 2006 bijgedragen aan omslagpremie	Totaal aantal jaren bijgedragen aan omslagpremies
60 jaar	25	2	27
55 jaar	25	7	32
50 jaar	25	12	37
45 jaar	20	17	37
40 jaar	15	17	32
35 jaar	10	17	27
30 jaar	5	17	22
25 jaar, intrede 2006	0	17	17

Uit tabel 3 is af te lezen dat werknemers met een leeftijd tussen 40 en 55 jaar het langst bijdragen aan de omslagfinanciering. Naarmate een werknemer jonger is op 1 januari 2006 is de totale periode waarin een omslagbijdrage wordt geleverd korter.

Een vergelijkbaar beeld komt naar voren als wordt gekeken naar de financiële bijdrage van de omslagfinanciering voor werknemers van 56 jaar en ouder. De totale premielast voor deze overgangsregeling de komende 17 jaar komt uit op ongeveer 12 mrd euro. In tabel 4 is aangegeven hoe deze lasten in deze periode door de verschillende cohorten worden gedragen.

Tabel 4: Financiële bijdrage in omslagfinanciering

Leeftijd	In mrd euro	Percentage
Tot 25	2,5	20
26-35	2,5	20
36-45	3,4	30
46-55	3,0	25
56 en ouder	0,6	5
Totaal	12,0	100

Relatief de zwaarste last ligt bij de groep tussen 36 en 45 jaar alsmede bij het leeftijdscohort 46 tot 55 jaar. Jongere leeftijdsgroepen dragen relatief minder bij omdat het inkomen gemiddeld lager ligt en het premiepercentage voor iedereen gelijk is.

Aantallen personen

de uitkeringen uit hoofde van het overgangsrecht betreffen in totaliteit zo'n 203.500 personen (72.500 met een lopende VUT/FPU en 131.000 56-plussers die in de komende 10 jaar gebruik zullen maken van de overgangsregeling). De premies moeten worden opgebracht door de 932.000 nu aanwezige 56-minners plus de nieuwe deelnemers die de komende 17 jaar zullen toetreden. In het jaar 2004 traden er zo'n 44.000 nieuwe deelnemers toe, dus als dat aantal ook voor de komende 17 jaar geldt dan komen er nog zo'n 748.000 premiebetalers bij.