

Memorandum inzake een nieuw pensioenreglement voor de overheidswerknemers

Opgesteld door drs. M.M. Agunbero, plaatsvervangend hoofd van de afdeling Toezicht.

Conclusies en aanbevelingen

Onderhavig memorandum is opgesteld naar aanleiding van de onlangs door het Algemeen Pensioenfonds van Aruba (APFA) bij de minister van Financiën en Economische Zaken ingediende Ontwerp-Landsverordening privatisering Algemeen Pensioenfonds van Aruba en het Pensioenreglement overheidswerknemers. De minister verzocht de Centrale Bank van Aruba (de Bank) ter zake te adviseren. Hieronder worden de conclusies en aanbevelingen van het advies samengevat.

- De vermogenspositie van APFA is in de afgelopen jaren verder verslechterd. Haar vermogenstekort bedroeg per ultimo 2002 circa Afl. 223 miljoen, terwijl de dekkingsgraad onder het voor ondernemingspensioenfonds geldende minimum van 100 procent terecht is gekomen (76 procent);
- De pensioenpremies zijn gedurende de periode 1998–2002 meer dan verdubbeld, hetgeen leidt tot een toenemende druk op de toch al zwakke overheidsfinanciën;
- Teneinde de geschetste zorgwekkende tendensen om te buigen dient de huidige bovenmatige regeling zoniet onmiddellijk dan toch wel op zeer korte termijn te worden versoerd;
- Het concept-pensioenreglement is een stap in de goede richting, doch zal onvoldoende financiële voordelen opleveren mede omdat wordt vastgehouden aan de duurste pensioenvorm: de eindloonregeling;
- De voorstellen van de vakbonden om een overgangsregeling met oplopende pensioenleeftijd in te voeren brengen een ontoelaatbare verdere lastenverzwaring en extra administratieve rompslomp met zich mee.

Tegen de bovengeschetste achtergrond doet de Bank de navolgende aanbevelingen, teneinde de pensioenlasten voor de overheid beheersbaar en de pensioenregeling marktconform te maken.

1. De voorgestelde eindloonregeling dient te worden vervangen door een middelloonregeling, met een voorwaardelijke indexatieclausule. Deze regeling:
 - biedt mogelijkheden om het kostenniveau structureel te verlagen en aldus de pensioenlasten van de overheid beheersbaar te maken;
 - zorgt voor een evenwichtigere spreiding van de lasten en baten over generaties, aangezien de pensioenaanspraken worden gerelateerd aan het verdiende inkomen gedurende de gehele productieve periode van de werknemer.
2. De voorwaardelijke indexatieclausule houdt in dat een compensatie voor de gestegen kosten van levensonderhoud uitsluitend wordt toegekend in geval van een positief advies van de actuaris. De compensatie moet verder gemaximeerd worden (tot bijvoorbeeld 2 procentpunten). Indicatief voor de zware lasten van de indexatie is dat 0,5 procentpunt correctie leidt tot een lastenverzwaring van 3,5 procentpunten. Zolang het Land Aruba deze lasten draagt dienen deze in haar jaarrekeningen te worden opgenomen.

3. Tijdens de overgangsfase dienen alleen de reeds opgebouwde rechten te worden gewaarborgd. Derhalve wordt geadviseerd het voorstel van de vakbonden inzake de overgangsperiode af te wijzen.
4. Alleen indien de privatisering van het fonds en de invoering van een nieuwe regeling op basis van de in dit memorandum gedane aanbevelingen gelijktijdig plaatsvinden, bestaat er uitzicht op herstel van de financiële positie van het APFA en is het aan te bevelen om haar onder prudentieel toezicht van de Bank te plaatsen. Dit om te voorkomen dat zij al direct het wettelijk instrumentarium zou moeten inzetten.

1. Inleiding

Onlangs heeft het APFA voorstellen bij de Regering ingediend ter privatisering van het fonds (concept-Landsverordening Privatisering Algemeen Pensioenfonds) (LPA) en invoering van een nieuw Pensioenreglement overheidswerknemers. Inmiddels heeft de Ministerraad een en ander in beginsel geaccordeerd en de minister van Financiën en Economische Zaken geïnstrueerd om onderhandelingen met de vakbonden ter zake te initiëren. In dit memorandum worden de inhoud en de financiële implicaties van de bovengenoemde voorstellen besproken.

2. Ontwikkeling vermogenspositie APFA

2.1. Actuariële en waarderingsgrondslagen

In 2000 heeft de minister van Financiën op advies van het IMF een onderzoek laten verrichten naar de financiële positie van het APFA en naar de gehanteerde actuariële en waarderingsgrondslagen. Na uitvoerige studies werd op 5 maart 2001 overeenstemming bereikt over een nieuwe reserveringsmethode, alsmede over de financiële en actuariële grondslagen. Vervolgens heeft de ministerraad op 26 april 2002 het “Memorandum inzake wijziging actuariële methode van APFA” goedgekeurd met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1998.

De nieuwe actuariële methode (“de Entry Age Normal” of de VS-methode) ter berekening van de Voorziening voor Pensioenverplichtingen (VPV) is gebruikt als basis voor het samenstellen van de jaarrekeningen 1998–2000. Voordien ging men uit van de “Baten minus Lasten” methode (de Nederlandse methode). Onder de VS-methode is de VPV gelijk aan de contante waarde van de totaal voorzienbare pensioenaanspraken verminderd met de contante waarde van de toekomstige gelijkblijvende premiebijdragen, terwijl geen rekening wordt gehouden met de duurtetoeslagen aangezien deze verplichtingen van het Land zijn.

Vooruitlopend op het formeel intrekken van het landsbesluit van 5 december 1973 no. 20, waarin is bepaald dat de werkgeverspremie vastgesteld is op 26 procent van de pensioengrondslagen, wordt de hoogte van deze premie met ingang van 1998 jaarlijks vastgesteld. Het percentage van de werknemerspremie, dat vastgesteld is krachtens de Pensioenverordening landsdienaren (AB 1991 no. GT 25), blijft echter ongewijzigd.

Vermogenstekorten zullen, in tegenstelling tot hetgeen in artikel 4, eerste en tweede lid van de Landsverordening Oprichting Algemeen Pensioenfonds (AB 1995 no. GT 28) is gesteld, met ingang van 1 januari 1998 gedurende een amortisatieperiode van 10 jaar via een premie-opslag ten laste worden gebracht van de werkgever. Deze wijze van tekortfinanciering dient nog wel geformaliseerd te worden. De totale premie bestaat derhalve uit:

- een “normal cost” component ter dekking van de pensioenopbouw van één jaar;
- een component ter dekking van het bestaande vermogenstekort (“Unfunded Accrued Liability”, afgekort UAL).

2.2. Vermogenspositie

Tabel 1 geeft een overzicht van de vermogenspositie van het APFA over de periode 1998–2002. Hieruit blijkt dat de geschatte VPV (berekend op basis van de VS-methode) sterk is gestegen. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van de oplopende backserviceverplichtingen voor ambtenaren die verlaat in vaste pensioengerechtigde dienst zijn getreden. De reeds gewerkte jaren worden op dat moment meteen pensioendragend, doch worden slechts gedeeltelijk afgefinancierd. Daarentegen is de marktwaarde van de beleggingen sterk verminderd, vooral als gevolg van koersdalingen op de aandelenmarkten gedurende de afgelopen jaren. Als uitvloeisel van het bovenstaande werd het fonds per 2000 opnieuw geconfronteerd met een vermogenstekort, dat is opgelopen tot circa Afl. 223 miljoen per ultimo 2002.

Tabel 1: Vermogenspositie 1998 - 2002 (in Afl. miljoenen)

Omschrijving	1998	1999	2000	2001	2002
Fondsvermogen	830,3	920,7	965,3	984,8	996,9
Wv. Beleggingen	644,0	752,9	799,7	750,8	709,1
VPV	776,1	890,4	970,2	1069,8	1215,2
Kortlopende schulden	3,3	3,1	3,6	5,0	4,7
Vermogenssaldo	50,9	27,2	-8,5	-90,0	-223,0
Netto dekkingsgraad* (in procent)	101	96	91	85	76

Bron: jaarverslaggen '98 – '00 en concept-verslag '01-'02

* De dekkingsgraad kan niet uit de tabel worden berekend.

De netto dekkingsgraad¹ is sinds 1999 onder de voor ondernemingspensioenfondsen voorgeschreven minimum dekkingsgraad van 100 procent komen te liggen en bedroeg per ultimo 2002 nog slechts 76 procent. Volgens een recente ALM-studie kan het genoemde minimum alleen bereikt worden door een aanzienlijke premieverhoging en wel tot 48,4 procent gedurende de komende vijf jaren. Uit genoemde studie blijkt ook dat het deelnemersbestand in de komende jaren sterk zal verouderen. Derhalve zullen de pensioenuitkeringen snel stijgen, hetgeen de financiële positie van het fonds bij ongewijzigd beleid verder zal verzwakken. Overigens blijkt uit tabel 2 dat in de periode

¹ De netto dekkingsgraad is de verhouding tussen de beleggingen minus het weerstandsvermogen gedeeld door de VPV. Zij is een kengetal ter beoordeling van de solvabiliteit van een pensioenfonds.

1998 – 2002 de premies reeds meer dan verdubbeld zijn, met name ter dekking van de oplopende vermogenstekorten.

Tabel 2: Ontwikkeling pensioenpremie (excl. duurtetoeslag)

Omschrijving	1998	1999	2000	2001	2002
Normal cost	16,4	16,4	16,0	16,1	16,5
UAL	-2,9	2,9	6,0	7,6	12,5
Berekende premie	13,5	19,3	22,0	23,7	29,0
Totale premie	13,5	19,3	22,0	22,0	28,5
Werknemerspremie	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9
Werkgeversbijdrage	6,6	12,4	15,1	15,1	21,6

1) “Unfunded Accrued Liability” (premiecomponent ter dekking van de vermogenstekorten).

Bron: APFA.

De uitbetaalde pensioenen worden momenteel aangevuld met een duurtetoeslag. Bijgevolg belopen de totale kosten van de huidige regeling circa 72 procent van de pensioengrondslag.² De toeslag wordt vooralsnog betaald uit de algemene middelen van het Land, hetgeen een zware last vormt voor de begroting. Het ten laste van het APFA brengen van de toeslag zou leiden tot een aanzienlijke verhoging van de vermogenstekorten van het fonds. Het is dan ook onontkoombaar dat de regeling wordt versoberd.

3. Voorstellen tot wijziging van de pensioenregeling

3.1 De huidige situatie

De belangrijkste kenmerken van de huidige pensioenregeling, zoals vastgelegd in de Pensioenverordening Landsdienaren (PVL), zijn:

- Een eindloonregeling;
- Een pensioenleeftijd van 55 jaar, in geval van een diensttijd van tenminste 20 jaar;
- Aanspraken op ouderdomspensioen worden berekend op basis van 2½ procent voor de eerste 20 dienstjaren en 1? procent voor de volgende dienstjaren, waarbij ten hoogste 30 dienstjaren in aanmerking worden genomen;
- Er is geen AOV franchise-af trek ingebouwd in de regeling;
- Aanspraken op nabestaandenpensioen bedragen ? deel van het ouderdomspensioen;
- Er is een aparte duurtetoeslagregeling, die een verplichting is van het Land.

De PVL dateert uit 1938 en is volgens gangbare pensioennormen verouderd en bovenmatig. Een en ander draagt er toe bij dat in de loop der jaren de financiële verplichtingen van de overheid tegenover het APFA aanzienlijk zijn gestegen.

² Gabriel, Roeder, Smith & Company, Algemeen Pensioenfonds van Aruba Supplement Actuarial Valuation December 31, 2000 to Measure the Financial Effect of Pre-funding Base Pension and Dearness Allowances, September 21, 2001 and Commentary Report Measurement Financial Effect of Prefunding Base Pensions and Dearness Allowances, Towers & Perrin, October 2, 2001.

Derhalve is een algehele herziening van de huidige pensioenregeling en van het financieringssysteem onvermijdelijk. Tegen deze achtergrond adviseert de Bank een regeling te ontwerpen die:

- de pensioenlasten voor de overheid beheersbaar maakt; en
- de tegemoetkomingen van de pensioengerechtigden in lijn brengt met de heersende maatschappelijke normen qua franchise-inbouw, voorwaardelijke indexering en pensioenleeftijd.

3.2. Concept Pensioenreglement 1999

Het concept Pensioenreglement overheidswerknemers is gebaseerd op de in het jaar 1999 door de Commissie herziening pensioenregeling overheidswerknemers ingediende concept Pensioenverordening overheidswerknemers, waarvan de hoofdlijnen zijn:

- Een pensioengerechtigde leeftijd van 60 jaar;
- Eindloonregeling;
- Een pensioenopbouw van 2 procent van de grondslag per dienstjaar met een AOV franchise-af trek voor alle pensioenjaren;
- Een nabestaandenpensioen van 5/7 deel van de aanspraak op ouderdomspensioen;
- Een voorwaardelijke indexatie van de pensioenen;
- Een overgangsregeling.

Bij de overgangsregeling worden allereerst de opgebouwde rechten volgens de oude regeling bepaald (A). Vervolgens worden deze rechten op basis van de nieuwe regeling vastgesteld (B). Bij de inwerkingtreding van het nieuwe reglement krijgen de huidige actieve deelgenoten een toeslag gelijk aan het verschil tussen (A) – (B). De toeslag wordt geïndexeerd. Wijzigingen in salaris en/of franchise hebben echter geen invloed op de toeslag. Een en ander houdt in dat het pensioen van de bedoelde deelgenoten de facto nauwelijks wordt gekort, waardoor op korte termijn de wijziging van het pensioenreglement geen merkbare verlichting voor de overheidsfinanciën met zich brengen.

3.3. Vergelijkende analyse

1. In het voorstel wordt, net zoals bij de huidige pensioenregeling, uitgegaan van een eindloonregeling, welke de duurste pensioenvorm is. De koppeling aan het laatstverdiende loon leidt ertoe dat door tussentijdse loonstijgingen, bevorderingen en indexering de pensioenrechten navenant toenemen. Voor het fonds zijn dit “achterstallige lasten” (oftewel “backservice” verplichtingen). Deze worden momenteel door inhaalpremies omgeslagen over alle deelnemers in het fonds. In de praktijk betekent dit dat jongere en lagere inkomens meebetalen aan de pensioenopbouw van ouderen, laatkomers en carrièremakers. Deze inkomens-overdracht is een duidelijke vorm van oneigenlijke solidariteit. De genoemde bezwaren kunnen ondervangen worden door over te stappen op een middelloon- of opbouwstelsel.
2. De huidige regeling is van toepassing op ambtenaren in de zin van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht, personeel in het bijzonder onderwijs en ambtenaren aan wie op eigen verzoek eervol ontslag is verleend in

verband met hun indiensttreding bij een van overheidswege aangewezen rechtspersoon. In het concept wordt voorgesteld om het deelgenootschap uit te breiden met personeel van aangewezen naamloze vennootschappen, verenigingen en stichtingen, die op grond van hun doelstelling en financiële structuur tot de overheid worden gerekend. Hierbij dient opgemerkt te worden dat uitbreiding van het deelgenootschap weliswaar het draagvlak van het fonds verbreedt, maar dat de overheid de pensioenkosten van de deelnemende gesubsidieerde instellingen zal moeten dragen. Als gevolg hiervan zal een groter beroep worden gedaan op de overheidsfinanciën.

1. De APFA-regeling bevat thans geen voorziening voor de aanpassing van de pensioenen aan de kosten van het levensonderhoud, de zogenaamde indexering. Teneinde in deze te voorzien wordt al decennialang de duurtetoeslagregeling toegepast, die uit de algemene middelen van de overheid wordt gefinancierd. In de conceptregeling wordt voorgesteld de pensioenen *evenredig* aan te passen aan het beloop van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie. Van deze regel kan echter worden afgeweken indien op advies van de actuaris de middelen van het fonds een dergelijke aanpassing niet toelaten. Dezerzijds wordt geadviseerd bedoeld advies doorslaggevend of zelfs bindend te doen zijn.
2. Volgens de huidige regeling wordt invaliditeitspensioen uitgekeerd indien deze is ontstaan *in en door* de dienst. In de nieuwe regeling wordt voorgesteld het recht op een dergelijke tegemoetkoming toe te kennen bij blijvende arbeidsongeschiktheid ongeacht de oorzaak van haar ontstaan. De Bank wijst erop dat gewaakt dient te worden voor oneigenlijk gebruik van deze ruimere regeling.
3. Bij de inwerkingtreding van de nieuwe regeling zullen de actieve deelgenoten een overgangstoeslag verkrijgen, teneinde de reeds opgebouwde rechten veilig te stellen. Bovendien hebben de vakbonden voorgesteld de pensioenleeftijd niet direct op 60 jaar te stellen, doch gefaseerd gedurende een periode van 5 jaar. Prognoses indiceren dat de premie op basis van de voorgaande voorstellen ongeveer 29 procent zal belopen, hetgeen zelfs 3 procentpunten hoger is dan die van de bestaande regeling. Verder leidt uitvoering van de voorgestelde overgangsregeling tot allerlei praktische complicaties. De Bank adviseert dan ook dit voorstel niet over te nemen.

3.4 Projecties

De actuaris van het APFA heeft inmiddels projecties uitgevoerd ten aanzien van de volgende 3 pensioenregelingen:

- Eindloonregeling;
- Middelloonregeling;
- Eindloon, gecombineerd met een middelloonregeling gedurende de laatste 5 jaren.

Tabel 3: uitkomsten premievarianten (in procent van het salarissom)

Opties	1,5 procent indexatie	2,0 procent indexatie
1. Eindloonregeling:		
- Inclusief overgangsregeling	24,5	28,0
- Inclusief overgangsregeling met oplopende pensioenleeftijd	32,0	35,5
2. Middelloonregeling:*		
- Inclusief overgangsregeling	19,5	23,0
- Inclusief overgangsregeling met oplopende pensioenleeftijd	25,0	29,0
3. Eindloon + Middelloon:		
- Inclusief overgangsregeling	22,5	26,0
- Inclusief overgangsregeling met oplopende pensioenleeftijd	29,0	33,0

* Inclusief 3 procent indexatie opgebouwde rechten actieven.

In tabel 3 zijn de uitkomsten van de berekeningen weergegeven bij zowel een indexatiepercentage van 1½ procent als 2 procent. Hieruit blijkt onder meer dat een mutatie in het indexatiepercentage van 0,5 procentpunt een premieverhoging (of verlaging) van circa 3,5 procentpunten met zich meebrengt.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat optie 1 hogere premies met zich meebrengt dan opties 2 en 3, doordat de eindloonregeling per definitie duurder is. Het incalculeren van de overgangsregeling met oplopende pensioenleeftijd zal de premies nog verder doen stijgen. Zoals eerder opgemerkt, zullen bij optie 1 premies zelfs boven het thans geldende niveau uitkomen. Alhoewel de “normal cost” tussen opties 2 en 3 nauwelijks verschilt komt de overgangsregeling bij optie 3 duurder uit. Tenslotte, de premieberekening van optie 2 (middelloonregeling) komt in vergelijking met opties 1 en 3 lager uit.

Er wordt dan ook met klem aanbevolen te kiezen voor de alhier besproken middelloonregeling. Voorstellen tot het in materiële zin modificeren van deze optie, zoals die onder meer worden gedaan tijdens de lopende onderhandelingen tussen de bij het fonds betrokken partijen, leiden slechts tot hogere lasten. Zo heeft het uiteraard geen zin formeel te kiezen voor een dergelijke regeling en tegelijkertijd zodanige modificaties aan te brengen dat in materiële zin uiteindelijk sprake is van een eindloonregeling.