

Memo

Aan: Formateur
Van: Directie Financiën
Onderwerp: Personeelskosten

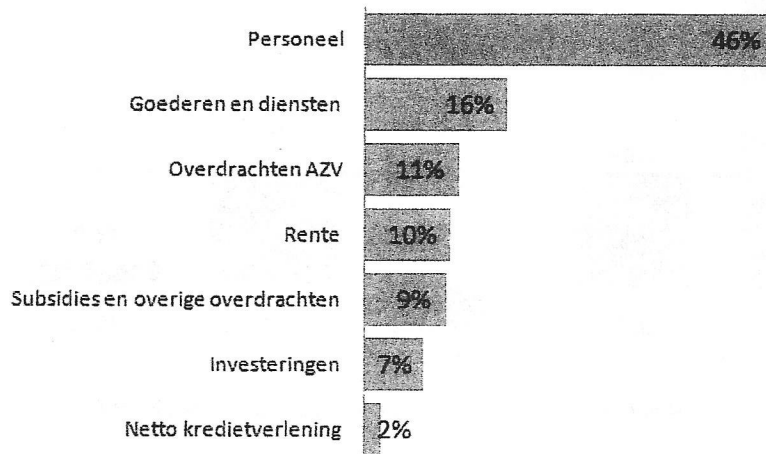
Inleiding

In dit memo wordt een overzicht gegeven van de stand van de personeelskosten. Eerst zal de ontwikkeling van de personeelskosten worden beschreven. Vervolgens zullen de twee hoofdcomponenten van de personeelskosten, namelijk de ontwikkeling personeelsleden en de prijs van de arbeidsvoorwaarden worden behandeld.

1. Ontwikkeling personeelskosten

Zoals wel bekend vormen de personeelsgerelateerde kosten het grootste deel van de totale overheidskosten. Uit onderstaande figuur blijkt dat de personeelskosten 46% van de totale kosten verklaart.

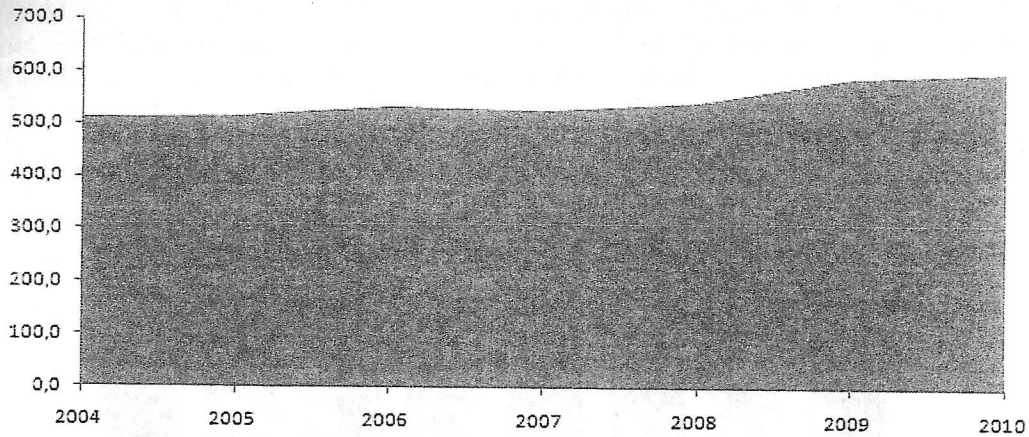
Figuur 1: Verdeling uitgaven 2008



Bron: CBA

De personeelskosten zijn de laatste jaren beperkt gegroeid (zie figuur 2). In de periode van 2004 tot en met 2009 stegen de personeelskosten gemiddeld met 3%. Dit betekent dat de groei van deze kosten binnen het maximum groeipercentage van 3 procent zoals aanbevolen door de "National Commission on Public Finance" (NCPF) bleef. Uit nadere analyse van de jaarlijkse groei van deze kosten blijkt dat voor de jaren 2006 en 2009 het groeipercentage boven de 3% lag (zie figuur 3).

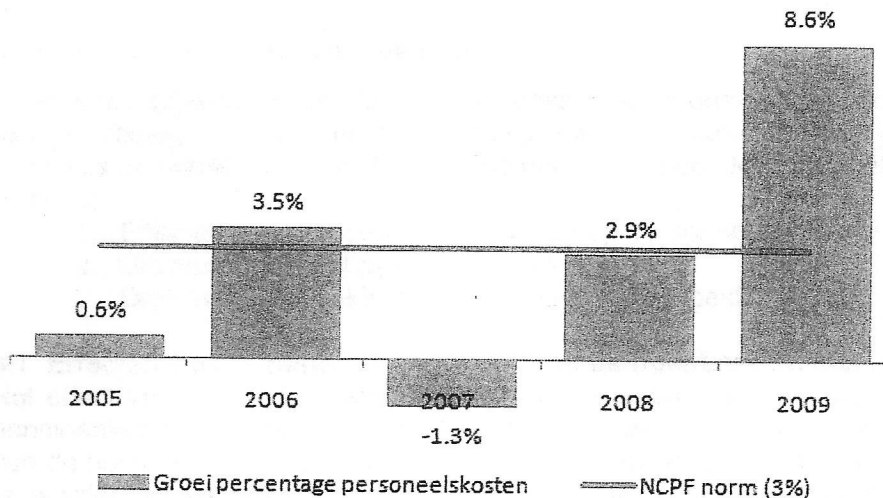
Figuur 2: Ontwikkeling personeelskosten



Bron: Cijfers t/m 2008 CBA, 2009 ramingen DF

Met name in 2009 is de groeiverwachting met 8,3% fors te noemen. Deze grote groei wordt grotendeels veroorzaakt door de 10% premie verhoging van de door APFA beheerde PVL regeling. In 2006 kan de groei grotendeels verklaart worden door de toename van de werkgeverspremie AZV met 2%.

Figuur 3: Groeipercentage personeelskosten



Bron: Cijfers t/m 2008 CBA, 2009 ramingen DF

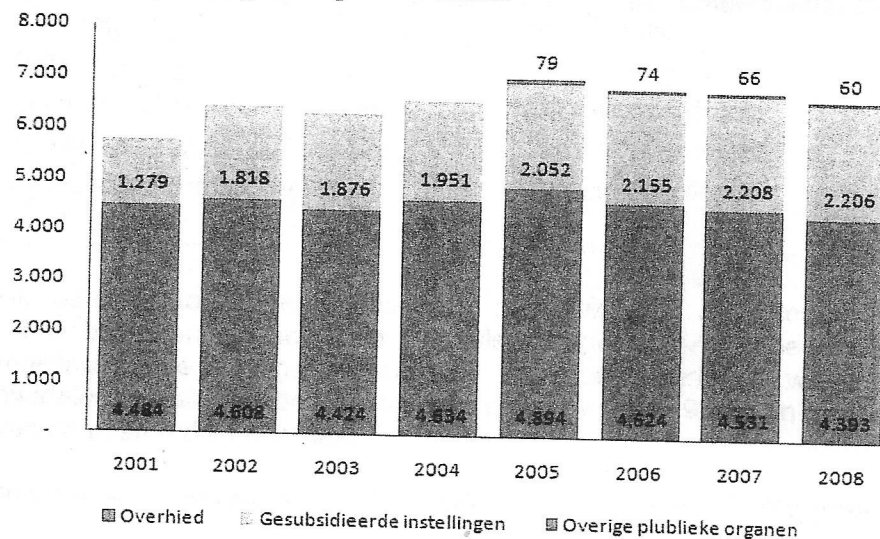
Om een beter beeld van de ontwikkeling van personeelskosten te krijgen zullen de twee hoofdcomponenten van deze kosten namelijk het aantal personeelsleden en de prijs van de arbeidsvoorwaarden nader worden beschreven.

2. Ontwikkeling personeelsleden

In onderstaande figuur wordt het totaal aantal personeelsleden, dat uit Landskas worden uitbetaald weergegeven. De aantallen zijn gegroepeerd in 3 groepen: de overheid (directies en diensten), de gesubsidieerde instellingen en overige publieke organen (in dit geval is dat alleen IMSAM). Uit de grafiek blijkt dat het aantal personeelsleden bij de

overheid tot en met 2005 toenam en dat daarna het aantal personeelsleden is afgenomen. De groep gesubsidieerde instellingen vertoont echter een ander beeld. Gedurende de gehele aangegeven periode is het aantal personen alleen toegenomen. Deze toename is voor 75% toe te schrijven aan uitbreiding van het personeels aantal bij onderwijs-stichtingen.

Figuur 4: Ontwikkeling aantal personeelsleden



Bron: CBS en Directie Financiën

3. Prijs van de arbeidsvoorwaarden

Hoewel het prijskaartje van de arbeidsvoorwaarden voornamelijk formeel geregeld is via wet- en regelgeving, zijn er ontwikkelingen te constateren op het personeelsvlak die deze kosten verder kunnen doen toenemen. De volgende ontwikkeling is benoemens waardig:

1. Effecten van de pensioenregelingen op de openbare financiën;
2. Uitvoering van het protocol van 25 april 2008;
3. Druk vanuit de vakbonden om secundaire arbeidsvoorwaarden te actualiseren.

3.1 Effecten van de pensioenregelingen op de openbare financiën

Het effect van de pensioenregelingen op de openbare financiën wordt bepaald door de pensioenkosten die het Land heeft en de daarmee verbonden risico's. Om de hoogte van de pensioenkosten van het Land te kunnen beoordelen, dient eerst een goed inzicht te worden verkregen in hoe de totale pensioenkosten zijn opgebouwd en wat het aandeel van de verschillende pensioenregelingen hierin is. Vervolgens kunnen deze kosten vergeleken worden met de pensioenkosten in andere Landen op basis van het rapport "Civil-service Pension Schemes Around the World" van de Wereld Bank.

Samenstelling pensioenkosten van het Land

De totale pensioenkosten van het Land kunnen aan de hand van de soort regeling als volgt verdeeld worden:

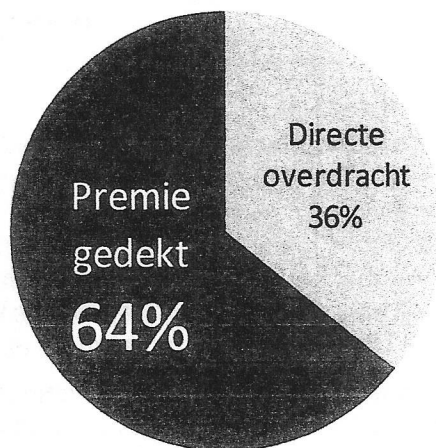
Tabel 1: Samenstelling pensioenkosten

Onderdelen	Financiering	2009 (miljoenen)
PVL-regeling	Wg-Premie	72.7
NPR-regeling	Wg-Premie	3.9
Duurtetoeslag PVL gepensioneerden	Directe overdracht	33.6
Uitkering bij wijze van pensioen	Directe overdracht	3.3
Pensioen ambtdragers ¹	Directe overdracht	5.2
		118.7

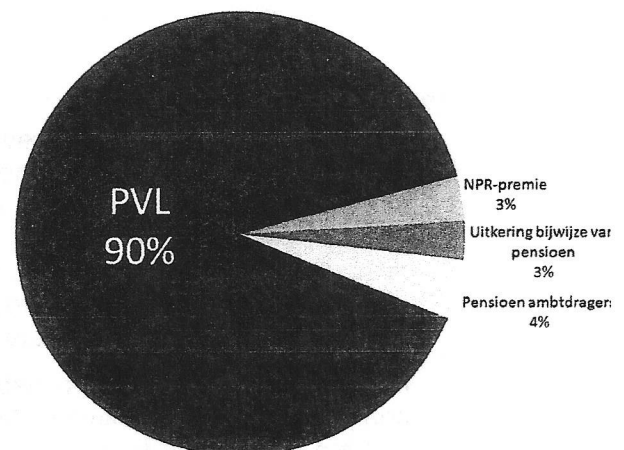
Bron: APFA en GFS

Uit tabel 7 kan berekend worden dat 64% van de pensioenkosten bestaan uit premiebijdragen die het Land doet als werkgever ten behoeve van de PVL en NPR regelingen. De overige kosten t.b.v. pensioenuitkeringen worden uit de algemene middelen betaald. Verder valt op dat de PVL regeling 90% van de totale pensioenkosten van de overheid veroorzaakt.

Figuur 5: Verdeling pensioenkosten naar wijze van financiering



Figuur 6: Verdeling pensioenkosten naar soort regeling



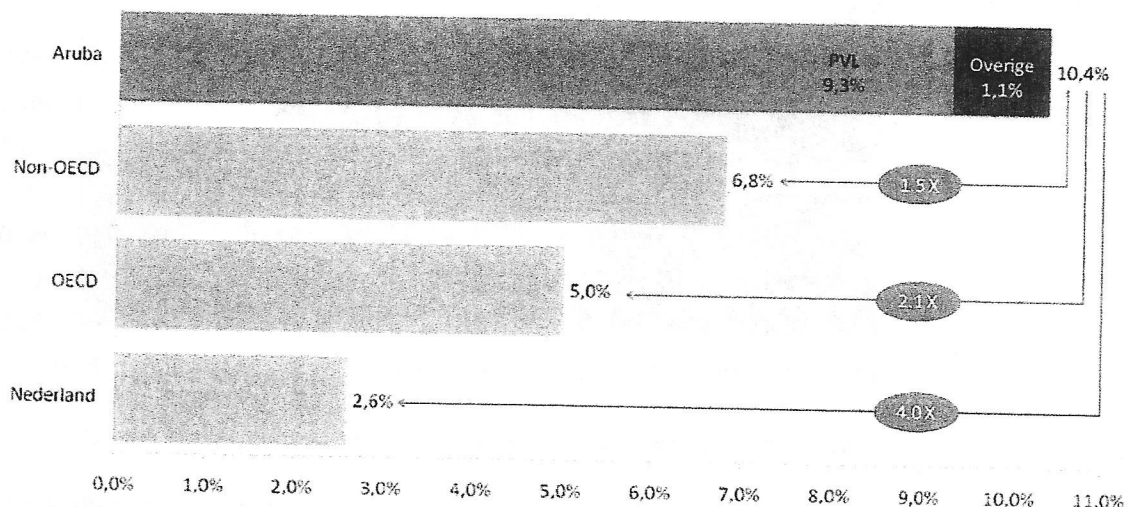
Benchmarken van pensioenkosten

Voor het vergelijken van de pensioenkosten van Land Aruba is zoals hiervoor vermeld gebruik gemaakt van het rapport "Civil-service Pension Schemes Around the World" van de Wereld Bank. In dit rapport worden de resultaten en bevindingen gegeven van het door deze instelling uitgevoerde onderzoek naar de pensioenregelingen binnen de publieke sector voor verschillende landen.

¹ Deze zijn ex-ministers, ex-Statelieden, ex-gedeputeerden, ex-eilandsraadleden en weduwen van dezen.

Om de kosten van de verschillende pensioenregelingen te vergelijken werd als indicator de pensioenkosten als percentage van het overheidsinkomen gehanteerd. De pensioenkosten van het Land Aruba bedragen voor 2009 10,4% van het totale overheidsinkomen. Dit is min of meer hetzelfde beslag dat de rente op de totale overheidsschuld legt op het overheidsinkomen. Vergeleken met zowel het gemiddelde van de OECD Landen (5%) als het gemiddelde van de niet-OECD Landen (6,8) zijn de pensioenkosten van het Land Aruba als percentage van de inkomsten beduidend hoger.

Figuur 7: Pensioenkosten als percentage van het overheidsinkomen



Aangezien het pensioenstelsel per land aanzienlijk kan verschillen, is er naar een land gezocht met een vergelijkbaar pensioenstelsel. In dit verband is voor een vergelijking met Nederland gekozen. De Nederlandse situatie sluit des te meer aan omdat de gebruikte data betrekking hebben op de periode dat in Nederland nog een eindloonregeling gold. Vergeleken met Nederland is het Land Aruba circa 4 keer duurder uit (als percentage van het overheidsinkomen). Dit geeft duidelijk aan dat de totale kosten van de pensioenregelingen drastisch verlaagd moeten worden.

Aangezien 90% van de pensioenkosten verklaard worden door de kosten verbonden aan de PVL en dit deel voor 9,3% beslag legt op de overheidsinkomsten zal vervolgens ingegaan worden op de kosten van de PVL regeling. Dit doet niet af aan het feit dat ook de regelingen die thans uit Lands kas worden gefinancierd sterk versoerd moeten worden. Door het verplicht stellen van de NPR-regeling is in principe de regeling "Uitkering bij wijze van pensioen" een aflopende regeling. Er dient echter wel voorkomen te worden dat ambtenaren die thans niet deelnemen aan de PVL of NPR zich gaan beroepen op deze regeling. Voor de dure en disproportionele regeling voor ambt dragers kan overwogen worden om, naast een vergaande versoering, deze om te zetten in een kapitaalgedekte regeling.

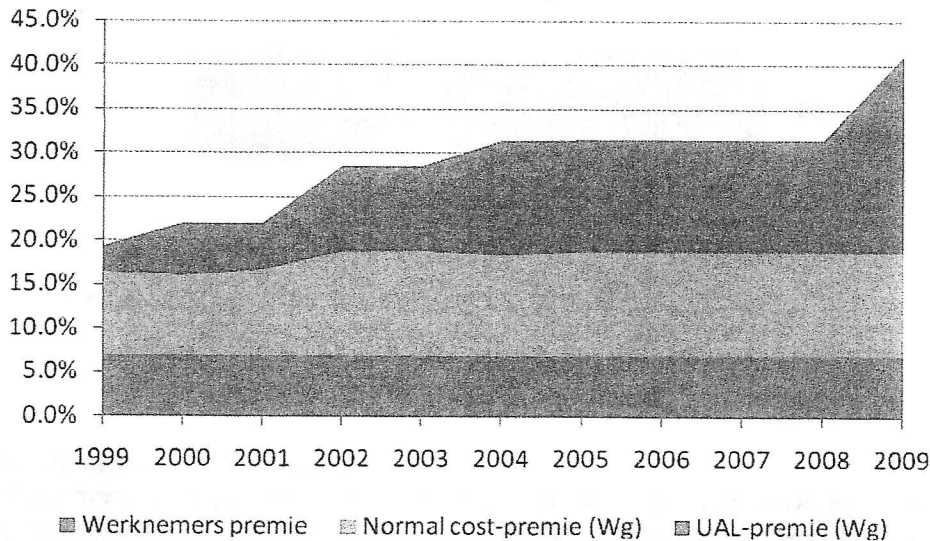
Kosten PVL regeling inclusief duurtetoeslag

De pensioenkosten in verband met de PVL vloeien voort uit de PVL-regeling en de daarmee samenhangende duurtetoeslagregeling. De PVL kosten worden voornamelijk bepaald door de premies die het Land moet betalen als werkgever. Het Land betaalt

34,1% van de loonsom (totaal brutosalaris) als premie waarvan naar schatting 11,8% voor normal cost premie en 22,3% als UAL-premie c.q. herstellpremie. De werknemerspremie is gemiddeld 7%.

De totale PVL premie bestaat uit 3 onderdelen namelijk de werknemerspremie, de normal cost- werkgever premie en de UAL-premie die ook ten laste komt van de werkgever. In figuur 11 wordt de ontwikkeling van deze 3 premie onderdelen weergegeven voor de periode van 1999 tot en met 2009.

Figuur 8: Ontwikkeling PVL-premie



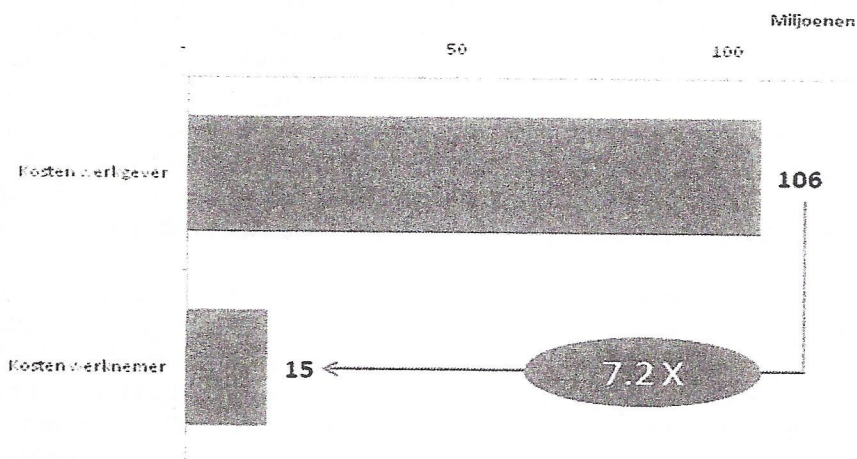
Uit de grafiek blijkt dat de totale premie een stijgende ontwikkeling kent gedurende de aangegeven periode. De werknemerspremie is constant gebleven terwijl de werkgeverspremie een sterke verhoging van 21,7% (12,4% in 1999 naar 34,1% in 2009) vertoont. Dit komt voornamelijk doordat de UAL-premie cq. herstellpremie sterk opliep van 2,9% tot 22,3%, een verhoging van 19,4%.

Verhoudingsgewijs is de werknemerspremie en de normal cost premie van de werkgever nagenoeg hetzelfde gebleven terwijl de UAL-premie c.q. herstellpremie steeds een groter deel van de totale premie opslokt. Zoals in paragraaf 2 aangegeven wordt 54% van de totale premie voor het herstellen van tekorten aangewend. De werkgever betaalt thans 83% (54% + 29%) van de totale premie.

De totale premieopbrengsten die door het Land en de werknemer voor 2009 worden opgebracht, worden respectievelijk op Afl. 72,7 en Afl. 14,9 miljoen geraamd. Van Afl. 72,7 miljoen dat het Land betaalt, wordt Afl. 47,6 miljoen veroorzaakt door de UAL-premie cq. herstellpremie. Met andere woorden het Land betaalt jaarlijks Afl. 47,6 miljoen voor het aanzuiveren van tekorten. Aangezien de duurtetoelag gerelateerd is aan een aanvulling is op de PVL-regeling, dient de duurtetoelag meegenomen te worden bij de beoordeling van de PVL kosten. Normaliter zouden deze rechten onderdeel vormen van de regeling en zodoende mee worden genomen in het bepalen van de benodigde premie. Bij de PVL komen deze kosten volledig ten laste van het Land. De totale kosten hiervan worden voor 2009 op Afl. 33,6 miljoen geraamd.

Het bedrag aan duurtetoeslag samen met het totale bedrag aan werkgeverspremie van Afl. 72,7 miljoen resulteert in totale PVL-kosten van Afl. 106,3 miljoen voor het Land. Dit is 87% van de totale kosten. In onderstaande grafiek worden deze kosten vergeleken met de premie die de werknemer betaalt. Uit figuur 15 blijkt dat de werkgever 7,2 keer meer bijdraagt in verhouding tot de werknemer.

Figuur 9: Verdeling PVL-kosten



Houdbaarheid PVL-regeling

Uit de hierboven gemaakte analyse blijkt dat het Land als werkgever voor 83% van de kosten opdraait. Dit is 9.3% van de totale inkomsten van het Land Aruba. Dit percentage ligt ruim boven het gemiddelde van zowel de OECD als niet OECD landen. De huidige PVL legt m.a.w. een te groot beslag op de overheidsfinanciën. Naar verwachting zal dit beslag bij ongewijzigd beleid blijven toenemen. De vraag die dan ontstaat, is of de overheid op termijn in staat, zal zijn aan de toenemende verplichtingen te blijven voldoen. Deze vraag kan met grote mate van zekerheid afwijzend beantwoord worden. Zoals eerder aangegeven steeg de pensioenpremie sinds 1999 sterk doordat de tekorten gekapitaliseerd werden in UAL-premies. Doordat tot 2001 de lonen ook sterk stegen was de overheid niet in staat om beide verhogingen financieel op te vangen en ontstonden zodoende betalingsachterstanden in de premieafdrachten en betaling van de duurtetoeslag. Gegeven de financiële situatie van het Land op dat moment was het Land genoodzaakt om de aflossing van deze verplichting naar de toekomst door te schuiven via het sluiten van langlopende leningen. Dit ook om de boeterente van 10% te vermijden. In eerste instantie converteerde het Land de achterstanden in twee leningen, namelijk een langlopende lening van 35 jaar tegen 6,7% en een "bullet" lening van 12 jaar tegen 6,7%. In totaal werd een achterstand in premiebetalingen en duurtetoeslag van Afl. 179,2 miljoen geconverteerd in langlopende leningen. Hierdoor stegen de interestkosten op jaarbasis met Afl. 10,5 miljoen. Daarnaast kon door een grote financiële meevaller (Plant gelden) in 2008 de rest van de achterstand ad Afl. 80 miljoen wordt afgelost. Desalniettemin betaalde het Land in totaal 19,2 miljoen aan boete vanwege de opgelopen achterstanden.

Hieruit blijkt dat betalingsachterstanden uiteindelijk het Land veel duurder uitkomen. De voortdurend groeiende premie en de ongedekte duurtetoeslag vormen de grootste

bedreigingen voor de houdbaarheid van de PVL-regeling. De verwachting is tevens dat de premie en duurtetoeslag zullen blijven stijgen, doordat het aantal actieven blijvend zal dalen en de gemiddelde leeftijd van de deelnemers zal stijgen. Derhalve is conform de uitgevoerde Asset Liability Management studie (ALM-studie) de kans groot op blijvende structurele onderdekking. Al met al maakt dit de PVL regeling onhoudbaar.

De hoge PVL-bijdrage van de werkgever leidt eveneens tot uitholling van de overige arbeidsvoorwaarden. Dit is het geval geweest in de jaren na 2000. Het Land Aruba heeft een beperkt budget ter beschikking voor personeelskosten (inclusief kosten van de pensioenregeling). Door de aanzienlijke groei van de premie en de duurtetoeslag werd een veel te groot beslag gelegd op dit budget met als gevolg dat er minder ruimte was om arbeidsvoorwaarden te verbeteren of indexering toe te kennen. De deelnemers, met name de actieven, draaien hier voor op. In dit kader is het eveneens belangrijk om een balans te vinden tussen enerzijds de hoogte van de pensioenkosten nu en anderzijds een regeling die voorziet in een acceptabel pensioenresultaat later.

In dit kader is een tripartiete werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de Stichting Algemeen Pensioenfonds van Aruba (APFA), Directie Financiën en de Centrale Bank van Aruba (CBA) is in het leven geroepen om de minister van Financiën en Economische Zaken te adviseren over de noodzaak tot herziening van de bestaande pensioenregelingen ten behoeve van ambtenaren en overheidsgeleide instellingen en hiertoe voorstellen aan te dragen. Directe aanleiding hiervoor was dat als gevolg van de turbulentie op de internationale financiële markten APFA aanzienlijke (deels ongerealiseerde) verliezen over 2008 geleden op haar buitenlandse beleggingsportefeuille. Het NPR fonds bleef dankzij haar financiële buffers solvent. In geval van het PVL fonds leidde deze verliezen echter tot een significante verslechtering van de financiële positie van dit fonds. Het (geaccumuleerde) vermogenstekort van PVL bedroeg per ultimo 2008 circa Afl. 275 miljoen (2007: Afl. 69 miljoen). Als gevolg hiervan is de bruto dekkingsgraad tot 84% gedaald, hetgeen zeer zorgwekkend is en een acuut ingrijpen in de PVL-regeling noodzakelijk maakt.

Als gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen heeft het APFA de minister van Financiën en Economische Zaken geïnformeerd dat per 1 januari 2009 de PVL en NPR premies substantieel moeten worden verhoogd naar, respectievelijk 41,1% (was 31,5%) van de salarissom en 19,9% (was 17,7%) van de pensioengrondslag. Volgens schattingen van APFA leiden de benodigde premieverhogingen op jaarbasis voor het Land tot extra lasten van circa Afl. 20,5 miljoen voor het PVL fonds en Afl.0,5 miljoen voor het NPR fonds.

3.2. Uitvoering van het protocol van 25 april 2008

Deze Directie is bekend met een in commissieverband met de bonden besproken indexeringsvoorstel van ambtenarensalarissen. Volledigheidshalve zij wel gemeld dat, gezien genoemde commissie vooralsnog geen eindverslag heeft weten in te leveren, het Land formeel niet gebonden is de bezoldigingen te indexeren. Hier is dus eigenlijk sprake van een ongedekte latente verplichting. Aangezien hierover nog geen besluit is genomen, beschouwen wij dit als een risico, en hebben wij de Minister van Financiën geadviseerd dit vooralsnog niet mee te nemen in de actualisering van de begroting 2009. Volledigheidshalve vermelden wij dat naast de jaarlijks toe te kennen indexering ook een restant van het koopkrachtverlies over de jaren 2002 tot en met 2007, zijnde 8% nog openstaat.