

Vergaderjaar 1997–1998

26 015

Privatisering van het ABP

Nr. 2

RAPPORT

	Inhoud	Blz.		Blz.
	Samenvatting	5	5	Uitwerking van het convenant in wetgeving
			5.1	Organisatie van het proces
1	Inleiding	7	5.2	Wet Financiële Voorzieningen Privatisering ABP
				20
2	Voorgeschiedenis	8	5.3	Wet Privatisering ABP
2.1	Ontstaan financieringsachterstand ABP	8	5.4	Wettelijke regelingen Vut
2.2	Nieuw systeem vaststelling premies	9		22
2.3	Advies Centrale Economische Commissie	10	6	Conclusies
2.4	Breed overleg	10	6.1	Proces
			6.2	Uitkomsten
				24
3	Commissie ABP-complex	12		
3.1	Instelling commissie	12	7	Reacties minister en ABP en commentaar Rekenkamer
3.2	Deugdelijkheid berekeningen ABP	12		26
3.3	Eindrapport commissie	12	7.1	Minister van Binnenlandse Zaken
3.3.1	Beoordeling bestaande situatie	12	7.2	Stichting Pensioenfonds ABP
3.3.2	Aanbevelingen privatisering	13	7.3	Commentaar Rekenkamer
3.3.3	Bepaling premies	13		26
3.4	Kanttekeningen Rekenkamer bij het rapport	14		Afkortingenlijst
				28
4	Het Convenant Privatisering Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds	15	Bijlage 1	Pensioentechnische begrippen (alfabetisch)
4.1	Onderhandelingen	15	Bijlage 2	Verloop pensioenbijdragen Abp-wet 1981–1994
4.2	Belangrijkste elementen uit het convenant	15	Bijlage 3	Het Convenant Privatisering Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
4.3	Commentaar Verzekeringskamer	16	Bijlage 4	De regeling Flexibel pensioen en uittreden
4.4	Kanttekeningen Rekenkamer	17		32
4.5	Financiële gevolgen	18		35

SAMENVATTING

Op 1 januari 1996 werd het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds geprivatiseerd met de oprichting van de Stichting Pensioenfonds ABP. De privatisering vond plaats in het kader van het «ABP-complex». Daarbij moesten ook de volgende doelen worden gerealiseerd:

- het op kostendekkend niveau brengen van de premies;
- het ontwikkelen en invoeren van een nieuw financieringssysteem voor pensioenen en vrijwillig vervroegd uittreden (Vut);
- aanpassing van het pensioensysteem aan wat in de marktsector gebruikelijk is (marktconformiteit).

De Rekenkamer onderzocht de ordelijkheid en controleerbaarheid van de activiteiten in het kader van het ABP-complex en de financiële gevolgen daarvan. Tevens is onderzocht of de beoogde doelen zijn bereikt.

De pensioenbijdragen waren in de loop van de jaren tachtig en begin jaren negentig ver onder het kostendekkende niveau gekomen. Dit kwam doordat sinds 1982 het door werkgevers aan het ABP af te dragen premiepercentage bij wet steeds lager was vastgesteld, om met de zo bereikte besparingen het financieringstekort van de Staat terug te dringen. Deze handelwijze vormde de belangrijkste oorzaak van een financieringsachterstand bij het ABP die per 1992 werd berekend op f 32,86 miljard.

Voor de oplossing van het ABP-complex werd in 1991 de Commissie ABP-complex ingesteld, waarin alle belanghebbende partijen vertegenwoordigd waren.

De commissie kwam in juni 1992 met haar eindrapport, waarin zij op goed onderbouwde wijze privatisering van het ABP aanbeval. Uit drie door de commissie doorgerekende financieringsscenario's werd uiteindelijk de variant gekozen waarbij ouderdoms- en nabestaandenpensioenen in kapitaaldekking werden gefinancierd en Vut en het wettelijk deel van de invaliditeitspensioenen in omslag. Het bovenwettelijk deel van de invaliditeitspensioenen werd op basis van rentedekking gefinancierd. In het eindrapport van de commissie ontbraken berekeningen van de rentedekkingsvariant.

Door de keuze voor omslagfinanciering viel een bedrag van f 19,5 miljard uit de ABP-reserves vrij, dat gebruikt kon worden om een deel van de financiële problematiek op te lossen. Er was echter ook een nadeel aan de omslagfinanciering verbonden: omslagfinanciering zou op den duur tot hogere premies leiden dan kapitaaldekking.

In het najaar van 1992 gingen onderhandelingen van start tussen vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. De afspraak was dat de berekeningen van de Commissie ABP-complex als basis voor het op te stellen convenant zouden dienen. In februari 1993 tekenden de partijen een convenant voor de privatisering van het ABP.

In het convenant werd de privatiseringsdatum (aanvankelijk beoogd op 1 januari 1994) bepaald op 1 januari 1996.

De totale premie voor 1994 werd in het convenant op 15,85% gesteld. De Rekenkamer acht het een belangrijke omissie in het convenant dat niet is aangegeven hoe premiestijgingen in de toekomst zouden moeten worden gefinancierd, terwijl de Commissie ABP-complex voor het jaar 2010 een kostendekkend premiepercentage van 22 had berekend. Doordat de informatievoorziening aan de Staten-Generaal op het convenant was gebaseerd beschikte de volksvertegenwoordiging op dit punt niet over informatie ten behoeve van de besluitvorming.

Over het uiteindelijke totaalbedrag van het vrijgevalen ABP-vermogen vermeerderd met beleggingsopbrengsten en over de uiteindelijke verdeling daarvan tussen werkgevers en werknemers was niet voldoende

informatie beschikbaar om het juiste bedrag en de verdeling te kunnen vaststellen.

Het proces ter oplossing van het ABP-complex was in belangrijke mate ordelijk en controleerbaar. Niettemin is de Rekenkamer van mening dat dergelijke ingewikkelde éénmalige beleidsprocessen omwille van inzichtelijkheid en beheersbaarheid beter van het begin af aan – in casu vanaf 1991 – binnen één duidelijke projectstructuur aangepakt kunnen worden.

De Rekenkamer kwam tot de conclusie dat bij het vinden van een oplossing van de financiële problematiek de inzet van vrijvallend vermogen van het proces ten aanzien van ABP een doorslaggevende rol heeft gespeeld. De afloop van het ABP-complex is voor de rijksoverheid voorzover te overzien financieel gunstig: een besparing die oploopt tot ruim f 2 miljard per jaar ten opzichte van handhaving van de Abp-wet. Voor het overige zijn de financiële gevolgen onduidelijk doordat in het convenant geen afspraken zijn vastgelegd over financiering van de verwachte premiestijgingen na 1994.

De beoogde resultaten zijn goeddeels bereikt: de premies zijn kosten-dekkend, dit echter gegeven de premiesystematiek en voorlopig mede door mitigering van de premiestijging uit vrijgevallen ABP-vermogen. Er is een sluitend financieringssysteem voor de Vut en de pensioenen. Op het punt van de marktconformiteit van het pensioensysteem – een belangrijk uitgangspunt bij de operatie – miste de Rekenkamer een onderzoek naar de marktconformiteit van de totale premie voor het aangeboden pakket. Met het achterwege laten van afspraken over de financiering van door de Commissie ABP-complex verwachte premiestijgingen is een risico genomen voor de marktconformiteit in de toekomst.

De minister van Binnenlandse Zaken schreef in zijn reactie op het rapport dat bij de voor het ABP-complex gekozen aanpak omwille van de snelheid niet altijd werd voldaan aan alle vereisten van een projectstructuur. Daarmee werden bewust gecalculerde, beperkte risico's genomen. De minister benadrukte dat in het verkeer met de Tweede Kamer met de vereiste zorgvuldigheid was gehandeld, ook ten aanzien van de door de Commissie ABP-complex berekende premiestijgingen na 1994. Deze premiestijgingen hoefden volgens de minister niet persé bij het convenant opgenomen te worden omdat was aangesloten bij het rapport van de Commissie ABP-complex. Omdat het rapport geruime tijd voor het opstellen van het convenant in handen van de Kamer was gesteld beschikte de Kamer over deze relevante informatie. Het bestuur van de Stichting Pensioenfonds ABP reageerde instemmend op de hoofdlijnen van het rapport.

Het feit dat noch in het convenant, noch in de bij de wetgeving beschreven stukken de na 1994 verwachte premiestijgingen expliciet zijn vermeld, blijft de Rekenkamer zien als een tekortkoming in het besluitvormingstraject. Inderdaad is het rapport van de Commissie ABP-complex ter kennisneming aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit geschiedde evenwel ruim zeven maanden voordat het convenant werd ondertekend, op een moment waarop nog geen sprake was van besluitvorming. Ten tijde van het convenant en de wetgeving hadden aanvullende berekeningen op grond van nieuwe inzichten over een – lager uitvallende – premiestijging kunnen worden meegegeven.

1 INLEIDING

Op 1 januari 1996 werd het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds geprivatiseerd met de oprichting van de Stichting Pensioenfonds ABP. De minister van Binnenlandse Zaken was tot 1 januari 1996 de verantwoordelijke minister voor het publiekrechtelijke ABP. Centrales van overheids-personeel en het ABP drongen op de privatisering aan om de invloed van de overheid op het pensioenfonds terug te dringen. De privatisering vond plaats in het kader van het zogenaamde «ABP-complex». Daarbij moesten ook de volgende doelen worden gerealiseerd:

- het op kostendekkend niveau brengen van de premies;
- het ontwikkelen en invoeren van een nieuw financieringssysteem voor pensioenen en vrijwillig vervroegd uittreden (Vut);
- aanpassing van het pensioensysteem aan wat in de marktsector gebruikelijk is (marktconformiteit).

De privatisering van het ABP was en blijft in financieel opzicht de grootste privatisering in Nederland. Het vermogen van het ABP bedroeg eind 1995 namelijk f 194,9 miljard.

De Rekenkamer onderzocht in de periode april 1996 tot en met april 1997 de ordelijkheid en controleerbaarheid van de activiteiten in het kader van het ABP-complex en de financiële gevolgen daarvan. Tevens is onderzocht of de beoogde doelen zijn bereikt. Tenslotte ging de Rekenkamer na of de gemaakte afspraken in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Dit onderzoek vormt de afsluiting van de activiteiten van de Rekenkamer bij het ABP. Bij de Stichting Pensioenfonds ABP heeft de Rekenkamer geen bevoegdheden tot onderzoek.

De Rekenkamer zond in februari 1998 haar bevindingen voor commentaar naar de minister van Binnenlandse Zaken en het bestuur van de Stichting Pensioenfonds ABP als rechtsopvolger van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds. Deze reageerden in maart 1998. Hun reacties zijn op hoofdlijnen weergegeven in hoofdstuk 7. Een aantal opmerkingen heeft geleid tot aanpassingen in de tekst van het rapport.

In bijlage 1 is een aantal pensioentechnische begrippen toegelicht. De in de bijlage behandelde begrippen zijn in de tekst van de nota cursief gedrukt.

2 VOORGESCHIEDENIS

2.1 Ontstaan financieringsachterstand ABP

Iedere bij het ABP aangesloten werkgever, voornamelijk overheids- en onderwijsinstellingen was op grond van de Abp-wet een *pensioenbijdrage* verschuldigd ten behoeve van zijn werknemers (overheids- en onderwijs-personeel). Deze diende ter financiering van ouderdoms-, nabestaanden- en invaliditeitspensioenen. De bijdrage werd berekend over de *bijdragegrondslag*: salaris, vakantie-uitkering en toelagen. De werkgever verhaalde een deel van de bijdrage op de werknemers, het *pensioenbijdrageverhaal*.

Volgens het tweede lid van artikel C3 van de Abp-wet bedroeg de *pensioenbijdrage* vanaf 1986 21,5% van de *bijdragegrondslag*.

Vanaf 1982 werd, in afwijking van dit artikel, het feitelijke *pensioenbijdrage*percentage jaarlijks bij wet steeds verder verlaagd. Het betrof hier zowel structurele als tijdelijke verlagingen. Uiteindelijk werd voor 1989 het laagste percentage van 8,3 van de *bijdragegrondslag* bereikt. De volgende jaren bleef dit percentage constant op 8,8 tot 1994, toen 9,65% werd afgedragen (zie voor een overzicht van de percentages bijlage 2). De verlagingen van de afdrachten aan het ABP waren voornamelijk bedoeld om het financieringstekort van de Staat terug te dringen.

Terwijl de *pensioenbijdragen* werden verlaagd, bleven de daarmee te financieren pensioenvoorzieningen nagenoeg onveranderd. Achtereenvolgende kabinetten achtten dit verantwoord op grond van aannames over de te verwachten *overrente* van het ABP en over toekomstige wijzigingen in de pensioenvoorzieningen. De verwachte *overrente* zou het gevolg zijn van gunstige beleggingsresultaten in combinatie met loonmatiging voor het overheidspersoneel.

In de loop van de jaren tachtig werden de financiële vooruitzichten van het ABP echter minder gunstig. In oktober 1988 schreef de minister van Binnenlandse Zaken aan zijn collega's dat de balanspositie geen nieuwe «uitnames» meer toeliet.

De centrales van overheidspersoneel, het ABP, de Verzekeringskamer en de Raad van State hadden in de jaren 1984 tot 1987 veelvuldig bezwaren tegen de verlagingen van de *pensioenbijdrage* kenbaar gemaakt. De niet actuariële overwegingen voor de verlagingen, het feit dat de werknemers meestal niet deelden in de met de verlagingen bereikte besparingen, en de minder gunstige vooruitzichten stonden daarin centraal. Ook de Staten-Generaal gaven blijk van een toenemende bezorgdheid bij de behandeling van de wetsvoorstellen tot verlaging van de *pensioenbijdrage*percentages.

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst oordeelde in 1986 dat de *pensioenbijdrage* onderdeel uitmaakt van de arbeidsvoorwaarden; de verdeling van die bijdrage tussen werkgevers en werknemers behoorde daar evenzeer toe. Derhalve diende een verlaging van het percentage van de *pensioenbijdrage* in het arbeidsvoorwaardenoverleg aan de orde te worden gesteld. De toedeling van de *overrente* diende naar zowel werkgevers als werknemers te geschieden.

Volgens de minister was echter de financiering van pensioenen aan de werkgever voorbehouden en kon het Rijk vrij over het volledige bedrag van de verlagingen beschikken. De minister bleef in de volgende jaren conform deze opvatting handelen.

De minister van Binnenlandse Zaken stelde een aantal malen op korte termijn een nieuw premiesysteem in het vooruitzicht (zie ook paragraaf 2.2). Deze toezeggingen waren er mede de reden van dat de verlaging van

de bijdragepercentages ondanks alle bezwaren van betrokkenen werd geaccepteerd.

De opeenvolgende verlagingen van de *pensioenbijdragepercentages* veroorzaakten een financieringsachterstand bij het ABP. De overheid had deze financieringsachterstand zo ver laten oplopen dat deze, gegeven de toenmalige regelgeving en omstandigheden, niet binnen een redelijke termijn viel in te halen. De Commissie ABP-complex (zie hoofdstuk 3) berekende in 1992 een in te halen bijdrage van f 29 miljard.

2.2 Nieuw systeem vaststelling premies

In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Lubbers (juli 1986) was een flexibel premiesysteem aangekondigd. Met «flexibel» werd bedoeld dat in het nieuwe systeem het bijdragepercentage sneller zou worden aangepast aan korte-termijn-ontwikkelingen (het beleggingsrendement van het ABP en de loonontwikkeling). Ook moest een structurele financiering van de Vut worden ontwikkeld. Deze werd toentertijd grotendeels gefinancierd uit de *overrente* van het ABP.

In het voorjaar van 1987 stelden de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën de ambtelijke Werkgroep Flexibele Premiestelling in. In juli 1988 presenteerde deze werkgroep een model waarin een synthese werd beoogd van de tot dan toe gehanteerde lange-termijnvisie met de gewenste kortere-termijnvisie, het synthesesmodel. Het synthesesmodel voorziet in *kapitaaldekking* ter financiering van ouderdoms- en nabestaandenpensioenen. Het is weliswaar uniek, maar bevat geen in de markt ongebruikelijke elementen en kan in dat opzicht marktconform worden genoemd. Het model had als belangrijk voordeel dat het in de eerste jaren tot relatief lage premies zou leiden. Een belangrijk nadeel was echter dat het kon leiden tot relatief grote premieschommelingen. Het ABP, dat in 1987 een ander systeem presenteerde, had op dit bezwaar gewezen.

In juli 1989 aanvaardde het kabinet in principe en met enige voorbehouden het *synthesemodel* als het toekomstige systeem van premievaststelling voor het ABP. Oorspronkelijk was het de bedoeling om het synthesesmodel op 1 januari 1989 bij wet in te voeren. Uitstel volgde naar 1990 en 1991. De voorbereidingen voor de indiening van een wetsvoorstel hiervoor liepen echter zodanige vertragingen op, dat in 1992 gezien de verdere ontwikkelingen (zie paragrafen 2.3 en 2.4) van indiening is afgezien. De vertragingen werden vooral veroorzaakt doordat de centrales van overheidspersoneel niet betrokken waren geweest bij de ontwikkeling van het nieuwe premiesysteem, terwijl de Raad van State pas over het concept-wetsvoorstel wilde adviseren als het standpunt van deze centrales bekend was.

Het *synthesemodel* zou in 1995, op onderdelen verbeterd, toch het nieuwe premiesysteem worden voor de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen.

De Rekenkamer constateert dat de minister van Binnenlandse Zaken niet vanaf het begin (1986) alle belanghebbenden bij de ontwikkeling van het nieuwe premiesysteem heeft betrokken.

De invoering van een nieuw premiesysteem liep in de periode van 1986 tot 1991 jarenlange vertraging op.

2.3 Advies Centrale Economische Commissie

De Centrale Economische Commissie (CEC, het ambtelijk voorportaal van de Raad voor Economische Aangelegenheden uit de Ministerraad) adviseerde in december 1990 over de ABP-premiesystematiek en -ontwikkeling. De belangrijkste aanbevelingen waren:

- het synthesemodel, zij het met enige begrenzing van premie mutaties, te volgen voor de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen, maar niet voor de invaliditeitspensioenen en de Vut. Dit betekende voor de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen kiezen voor *kapitaaldekking*, terwijl invaliditeitspensioenen en Vut gefinancierd zouden moeten worden op *omslag*basis. De CEC baseerde deze aanbeveling op vergelijkingen met de marktsector. Het vermogen dat door de andere financieringswijze bij het ABP zou vrijvallen zou kunnen worden gebruikt om een meer geleidelijke premiestijging te bewerkstelligen;
- streven naar enige premieverhoging in de eerstkomende jaren in verband met te verwachten premiestijging in de jaren negentig;
- voor de verdeling van werkgevers- en werknemerslasten indicaties ontlenen aan de marktsector, zij het dat afwijkingen denkbaar moesten zijn.

Het advies van de CEC plaatste de invoering van het synthesemodel in een bredere context: ook de premiesystematiek voor invaliditeitspensioenen en Vut en ideeën voor geleidelijke invoering van lastenstijging en marktconformiteit werden ingebracht. In samenhang met dit advies vergeleek de CEC eind 1990 de ABP-pensioenen en de Vut met de marktsector aan de hand van cijfers van het Centraal Planbureau. Het betrof een beperkt onderzoek, waaruit bleek dat deze vergelijking niet goed te maken was. Met deze restrictie rapporteerde de CEC dat in de marktsector werkgevers en werknemers samen gemiddeld 14% van het salaris oprachten voor pensioenen, WAO en Vut samen. Ter vergelijking: de premie voor overheidswerknemers bedroeg op dat moment 8,8% van het salaris en zou bij onmiddellijke invoering van het *synthesemodel* uitkomen op 15% op korte termijn en 19% op langere termijn. In deze percentages was rekening gehouden met een financiering van de Vut op *omslag*basis. Indien naast de Vut ook het invaliditeitspensioen op *omslag*basis zou worden berekend zou volgens de CEC de structurele bijdrage op ongeveer 17,5% uitkomen.

De conclusie was dat de regelingen voor ABP-ouderdoms- en nabestaandenpensioenen, Vut en invaliditeitspensioenen grotendeels op hetzelfde niveau lagen als in de marktsector. Niet marktconform was de regeling van de *franchise* bevonden; voorts bleken ambtenaren meer in de premie bij te dragen dan werknemers in de marktsector plachten te doen.

2.4 Breed overleg

De Tweede Kamer en de minister van Binnenlandse Zaken bleken in februari 1991 eensgezind te zijn in de wens om een breed overleg tussen regering, ABP en centrales van overheidspersoneel te starten. Daarin zouden aan de orde moeten komen: het inlopen van de financieringsachterstand, herziening van het premiesysteem voor pensioenen, aanpassing van het *pensioenaanspraken*pakket en de positie van het ABP ten opzichte van het Rijk.

Het laatste punt werd met name gewenst door de centrales van overheidspersoneel en het ABP zelf. Gedacht werd aan privatisering, leidend tot een marktconform opgezet pensioenfonds. De centrales wensten de inhoud, het beheer en de financiering van de pensioenregeling te onttrekken aan de invloed van de overheid. Het ABP op zijn beurt voelde zich in zijn functioneren belemmerd door de invloed van de

overheid op de pensioenregeling en de premiehoogte, door de langdurige besluitvormingsprocessen en door beperkingen voor het beleggingsbeleid. Het ABP-bestuur had zich inmiddels bereid getoond het synthesemodel te accepteren als de verzelfstandiging van het ABP daaraan gekoppeld zou worden.

3 COMMISSIE ABP-COMPLEX

3.1 Instelling commissie

Om onderhandelingen over het ABP-complex voor te bereiden werd eind 1991 de Commissie ABP-complex ingesteld. Hierin hadden vertegenwoordigers zitting van alle partijen die aan de onderhandelingen zouden deelnemen: de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Financiën, de lagere overheden, het onderwijs, het ABP en vier centrales van overheids-personeel. Hiermee waren alle relevante partijen ingeschakeld. De eindrapportage van de commissie aan de minister van Binnenlandse Zaken was na zes maanden voorzien.

In de eerste vergadering stelde de commissie vast dat de meningen van partijen over hoofd- en nevendoelen verschilden. Voor de centrales van overheids-personeel en het ABP was privatisering het hoofddoel, met ruimere bevoegdheden voor beide en inperking van de overheids-bemoeienis. Het kabinet vond dat met name moest worden gezocht naar oplossingen voor de financiële problematiek. In dat kader zou het wellicht noodzakelijk zijn om in te stemmen met de privatisering. Voor alle betrokkenen gold dat zij verlost wilden worden van de jaarlijks terugke-rende discussie over de premiehoogte. Alle betrokkenen streefden marktconformiteit na.

In aansluiting op de taakopdracht wensten de werkgevers de Vut ter discussie te stellen en met name de mogelijkheid van een zekere flexibilisering van regelingen. De werknemers hielden echter vast aan de in de overeenkomst Arbeidsvoorwaarden Overheidspersoneel van 1 april 1992 gemaakte afspraak dat de Vut tot 1 april 1995 niet zou worden gewijzigd. In de Commissie ABP-complex werd daarom besloten om aan Vut en flexibele pensionering minder prioriteit te geven.

De documentatie van de commissie bood de Rekenkamer een goed beeld van de werkzaamheden. Deze sloten aan bij de rapporten van de Werkgroep Flexibele Premiestelling en de CEC.

3.2 Deugdelijkheid berekeningen ABP

De berekeningen van het ABP over de financiële problematiek kwamen tot stand met medewerking van een externe actuaaris. Daarnaast schakelde de Commissie ABP-complex een actuariel bureau in om de deugdelijkheid van deze berekeningen te certificeren¹. De Rekenkamer acht dit een belangrijke waarborg voor de juistheid van de berekeningen. De eindrapportage van dit actuariel bureau (juni 1992) bevatte positieve oordelen. Wel werd opgemerkt dat was uitgegaan van kansen gebaseerd op onderzoek van 1988, op een moment dat al gegevens van 1989 bekend waren, die voor het ABP ongunstiger waren.

3.3 Eindrapport commissie

3.3.1 Beoordeling bestaande situatie

Het rapport van de Commissie ABP-complex verscheen eind juni 1992. De commissie gaf aan hoe het voorzieningenpakket van het ABP in 1992 was gefinancierd:

¹ Niet onder de opdracht vielen de bij de berekeningen gehanteerde uitgangspunten: het premiesysteem, de ontwikkeling van de rentevoet, de veronderstelde algemene loonontwikkeling en de omvang van het werknemersbestand.

	werknemer	werkgever	ABP	totaal
Pensioenen	3,9%	4,9%		8,8%
Vut	0,8%		4,4%	5,2%
Inhouding WAO	1,2%	- 1,2%		
Totaal	5,9%	3,7%	4,4%	14,0%

De commissie concludeerde dat de door werkgevers en werknemers opgebrachte premie van 9,6% (8,8 + 0,8 Vut) aanzienlijk onder kosten-dekkend niveau lag. Continuering van dat bijdrageniveau zou de financiële problematiek ieder jaar met circa f 3,9 miljard vergroten. De contante waarde van het bedrag dat via pensioenpremies zou moeten worden ingehaald om de ontstane achterstand weg te werken werd berekend op f 29 miljard. In het jaarverslag 1992 van het ABP werd dit bedrag bijgesteld tot f 32,86 miljard. Dit saldo was in de periode 1982–1992 ontstaan door verschillende oorzaken, waaronder premieverlagingen die niet met aanpassing van de pensioenregeling gepaard gingen en Vut-financiering uit *overrente* van het ABP. Regeling van de financiële problematiek werd op zeer korte termijn geboden geacht.

3.3.2 Aanbevelingen privatisering

De commissie was van mening dat de verantwoordelijkheden voor de begroting, de jaarrekening, de financiering en het aansprakenpakket in één hand zouden moeten liggen. Om die reden achtte zij privatisering van het ABP aangewezen.

De sociale partners zouden, binnen een gesteld wettelijk kader, verantwoordelijkheid voor het aansprakenpakket en de premieverdeling moeten dragen; in het arbeidsvoorwaardenoverleg zou een afweging moeten worden gemaakt tussen pensioenkosten en andere arbeidsvoorwaarden. De commissie ging uit van handhaving van de regeling voor het invaliditeitspensioen en oprichting van een afzonderlijk invaliditeitspensioenfonds. Voorts vond zij dat een afzonderlijk Vut-fonds tot stand diende te komen met een paritair bestuur. De Vut-aanspraken zouden in de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden moeten worden bepaald. Het ABP zou de uitvoering van de regeling voor zijn rekening kunnen nemen.

Uitgangspunten voor een nieuwe pensioenregeling moesten zijn: vereenvoudiging, gelijke behandeling en aanpassing aan maatschappelijke ontwikkelingen. De commissie beval onder andere aan één uniforme *franchise* in te voeren – dus geen onderscheid meer te maken naar al dan niet gehuwd of samenwonend zijn – en de welvaartsvaste *indexatie* te handhaven, zij het niet onvoorwaardelijk.

In het rapport beval de commissie aan de onderhandelingen over een convenant als volgt te faseren:

- eerste fase: convenant tussen partijen met hoofdlijnen vormgeving en budgettair kader per december 1992;
- tweede fase: uitwerking convenant en voorbereiding regelgeving, af te sluiten met privatisering van het ABP per 1 januari 1994;
- derde fase: overeenkomen aansprakenpakket tussen sociale partners.

3.3.3 Bepaling premies

In de jaren tot 1999 zou een aantal tijdelijke wetten waarmee de ABP-bijdragen waren verlaagd aflopen. Dit betekende dat zonder nieuw beleid in 1999 de wettelijke ABP-premie 17,75% zou bedragen.

De commissie presenteerde drie doorgerekende financieringsscenario's:

1. alle pensioenen en de Vut in *kapitaaldekking*;
2. alle pensioenen in *kapitaaldekking* en de Vut in *omslag*;
3. ouderdoms- en nabestaandenpensioenen in *kapitaaldekking* en de Vut en de invaliditeitspensioenen in *omslag*.

De overgang naar *omslag*financiering voor invaliditeitspensioenen en Vut zou de marktconformiteit versterken.

Het derde – uiteindelijke geprefereerde – scenario zou leiden tot het grootste vrijvallende vermogen, te weten f 19,5 miljard (*opgebouwde rechten* invaliditeitspensioen f 12,6 miljard en Vut f 6,9 miljard).

Het nadeel van financiering op *omslag*basis is echter, zo bleek uit berekeningen van de Commissie ABP-complex, dat het op termijn leidt tot hogere premies dan financiering op basis van *kapitaaldekking*. Dit effect wordt door de vergrijzing van de bevolking versterkt.

In de commissie kwamen twee aanvullingen op het derde scenario ter sprake. De eerste betrof de verhoging van de *dekkingsgraad* voor de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen tot de gewenste 110%. Daaraan zou f 9,2 miljard uit het vrijvallende vermogen moeten worden besteed, zodat f 10,3 miljard resteerde. Volgens de berekeningen van de commissie zou op deze wijze met een lagere totale premie kunnen worden begonnen: 16,6% tegenover ruim 19%. Op langere termijn (2010) zou de premie oplopen tot 22%, dit is 4,5 procentpunten meer dan zonder deze aanvulling.

De tweede aanvulling betrof de introductie van *rentedekking*, en wel voor het bovenwettelijk deel van de invaliditeitspensioenen. Het wettelijk, WAO-conforme deel van de invaliditeitspensioenen zou, evenals de Vut, op *omslag*basis worden gefinancierd. De commissie had dit marktconform bevonden. Deze tweede aanvulling werd wel besproken maar, hoewel deze tot aanmerkelijk andere uitkomsten zou leiden, niet doorgerekend.

Uiteindelijk zou worden gekozen voor het derde financieringsscenario mét deze twee aanvullingen.

Volgens de commissie droegen de werknemers in de marktsector gemiddeld 27,6% bij aan de premies voor ouderdoms- en nabestaandenpensioenen en 34,6% aan de Vut. De invaliditeitspremie (WAO) werd in de marktsector volledig door de werknemers opgebracht. Omgerekend achtte de commissie voor het derde scenario inclusief de twee aanvullingen de volgende premieverdeling marktconform voor 1993:

	werknemer	werkgever	totaal
Ouderdoms- en nabestaandenpensioenen	2,1%	5,4%	7,5%
Invaliditeitspensioenen	4,3%		4,3%
Vut	1,7%	3,1%	4,8%
Totaal	8,1%	8,5%	16,6%

3.4 Kanttekeningen Rekenkamer bij het rapport

In het rapport van de Commissie ABP-complex ontbraken berekeningen met een splitsing van de invaliditeitspensioenen in een WAO-conform deel en een bovenwettelijk deel. Het effect op het vrijvallende vermogen is niet berekend.

Zou dat wel zijn gebeurd dan zou duidelijk zijn geworden dat het vrijvallend vermogen lager uitviel. Uit een later door het ABP gemaakte schatting bleek dat het vrijvallend vermogen circa f 3 miljard lager had moeten zijn.

4 HET CONVENANT PRIVATISERING ALGEMEEN BURGERLIJK PENSIOENFONDS

4.1 Onderhandelingen

De onderhandelingen werden in de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken gevoerd tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de centrales van overheidspersoneel.

Afgesproken werd dat de berekeningen van de Commissie ABP-complex de basis zouden vormen voor het convenant.

Conform de aanbevelingen van de commissie stuurde de minister van Binnenlandse Zaken aan op privatisering van het ABP per 1 januari 1994. De minister koos bij de onderhandelingen als uitgangspunt voor het financieringsscenario dat op korte termijn het voordeligst was, namelijk dat waarbij f 10,3 miljard van het vrijvallende vermogen kon worden benut om geleidelijk toe te groeien naar een structurele financiering (het derde scenario met de *rentedekkingsaanvulling*). De premies moesten op zo kort mogelijke termijn op het vereiste niveau worden gebracht. De extra kosten ten opzichte van het premieniveau op dat moment zouden op termijn jaarlijks f 4,4 miljard bedragen. Dit bedrag werd bij aanvang van de onderhandelingen verlaagd tot circa f 4 miljard door middel van maatregelen in de arbeidsongeschiktheidsregeling (doorwerking WAO) en de Vut. Deze besparing werd gelijk verdeeld over werkgevers en werknemers.

De ministerraad verleende de minister een financieel mandaat dat er op neer kwam dat maximaal f 2 miljard structureel ten laste van de rijksbegroting mocht komen. De rest moest voor rekening van de werknemers komen, inclusief eventuele mee- en tegenvallers.

De centrales hadden moeite met deze lastenverdeling, ook omdat zij de overheid als veroorzaker van de financiële problematiek zagen. De minister van Binnenlandse Zaken liet blijken dat de privatiseringsoperatie geen doorgang zou vinden als over het oplossen van de financiële problematiek geen overeenstemming zou worden bereikt. Daarmee zou ook het uitzicht op kostendekkende financiering en een nieuwe pensioenregeling verloren gaan.

In december 1992 werd een onderhandelingsresultaat bereikt. Op 10 februari 1993 tekenden de betrokken partijen het convenant inzake de privatisering van het ABP.

4.2 Belangrijkste elementen uit het convenant

In bijlage 3 wordt uitgebreider ingegaan op de inhoud van het convenant. Hier volgen de belangrijkste elementen.

Privatiseringsdatum

Vanwege de complexiteit van het ABP-complex en het benodigde wetgevingsproces werd de privatiseringsdatum verschoven van 1 januari 1994 naar 1 januari 1996. Wel werd een aantal belangrijke financiële maatregelen per 1994 afgesproken. Het *synthesemodel* zou met ingang van 1995 volledig effectief worden.

Dekking

Gekozen werd voor *kapitaaldekking* voor de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen (synthesemodel) en *omslagdekking* voor de Vut. Voor de dekking van de invaliditeitspensioenen werd gekozen voor financiering van het wettelijke (WAO-conforme) deel van het invaliditeits-

pensioen op *omslag*basis en het bovenwettelijke deel op basis van *rentedekking*.

Franchise

Er werd een uniforme *franchise* voor gehuwden en ongehuwden van f 26 500 overeengekomen. Deze *franchise* zou resulteren in een stijging van de pensioenpremie met 0,8% van de *bijdragegrondslag*. Ter compensatie werd, op initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de *normdekkingsgraad* verlaagd van 110 naar 106%, hetgeen leidde tot een verlaging van de premie.

Synthesemodel en demping

Met ingang van 1994 zou de bijdrage voor ouderdomspensioenen en nabestaandenpensioenen worden berekend volgens het *synthesemodel*, met dien verstande dat:

- de *normdekkingsgraad* 106% zou bedragen en
- de *pensioenbijdrage* na 1994 zou worden vastgesteld met inachtneming van een *demping* van 1% van de *bijdragegrondslag* om te heftige schommelingen in de jaarlijkse premies te voorkomen.

Totale premiepercentage

In het convenant werd een totale premie voor pensioenen, WAO-conforme regeling en Vut gepresenteerd van 15,85%. Dit percentage spoort met de door de minister van Binnenlandse Zaken genoemde toename van de lasten. In januari 1993 meldde de minister de Tweede Kamer dat de privatisering van het ABP zou leiden tot een structurele toename van de lasten van 6,25% van de *bijdragegrondslag* voor de pensioenen (van 9,6%, de opgebrachte premie in 1992, tot 15,85%). Daarvan zou 4,2% komen te liggen bij de werkgevers en 2,05% bij de werknemers. Genoemde 4,2% komt overeen met het mandaat van de minister van f 2 miljard.

Het vrijvallende vermogen

f 10,3 miljard van het vrijvallende vermogen ad f 19,5 miljard zou, in overeenstemming met de berekeningen van de Commissie ABP-complex, worden gebruikt om in de eerste jaren de extra financiële lasten van de werkgevers en de werknemers te verlichten. Dit bedrag zou worden verhoogd door opbrengsten uit beleggingen van het ABP.

Voor de verdeling van de vermogensvrijval is een verhouding 70–30 over werkgevers en werknemers overeengekomen. Deze verdeling stemt overeen met de gemiddeld beoogde toekomstige lastenverdeling over werkgevers en werknemers.

Indexatie

Ingegane pensioenen zouden worden geïndexeerd op basis van de salarisontwikkeling, tenzij de financiële positie van de Stichting Pensioenfonds ABP zich naar het oordeel van het bestuur daartegen zou verzetten. De onvoorwaardelijkheid van de welvaartsvaste *indexatie* van pensioenen is hiermee verlaten. Overigens was onvoorwaardelijke welvaartsvaste *indexatie* niet marktconform bevonden.

4.3 Commentaar Verzekeringskamer

De Verzekeringskamer, die haar akkoord vóór ondertekening van het convenant moest geven, wees erop dat de welvaartsvastheid van de pensioenen zoveel mogelijk veilig gesteld diende te blijven. Anders zou geen sprake kunnen zijn van de afgesproken gelijkwaardigheid van het *pensioenaansprakenpakket*.

De Verzekeringskamer stelde voorts dat de hoogte van de *normdekkingsgraad*, de vormgeving van het *synthesemodel* en de maximale jaarlijkse premiesprong (*dempingsfactor*) in samenhang onvoldoende waarborgen

boden om de pensioenverplichtingen op elk moment te dekken. Onder meer werd bedoeld op de verlaging van de norm *dekkingsgraad* van 110% naar 106%. Bij de advisering over de wetgeving zou de Verzekeringskamer hierop terug komen (zie paragrafen 5.2 en 5.3).

4.4 Kanttekeningen Rekenkamer

Verschuiving privatiseringsdatum

De Rekenkamer trof geen gemotiveerde planning aan die inzichtelijk maakte dat de privatiseringsdatum naar 1 januari 1996 moest worden verschoven.

Actualiteit berekeningen

Voor de totstandkoming van het convenant zijn de berekeningen van de Commissie ABP-complex gebruikt.

Inmiddels was een aantal omstandigheden echter veranderd:

- de loon- en prijsveronderstellingen van het Centraal Planbureau waren neerwaarts bijgesteld, hetgeen ruimte zou hebben geboden voor verlaging van de premie;
- voor een deel van de invaliditeitspensioenen was gekozen voor financiering op basis van *rentedekking* (effect op vermogensvrijval – f 3 miljard);
- de norm *dekkingsgraad* was gewijzigd van 110% in 106% (effect op vermogensvrijval + f 5,9 miljard);
- er was gekozen voor een uniforme *franchise* voor gehuwden en ongetrouwden (effect op premiepercentage: 0,8 procentpunt stijging);
- de berekeningen van de commissie bevatten prognoses die niet zijn herijkt naar de financiële situatie per 1993. Bij de opstelling van de prognoses was niet bekend dat het ABP in 1995 vermogen aan het Fonds Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor Overheidspersoneel (FAOP) en het Vut-fonds zou overdragen, in totaal f 450 miljoen (zie hoofdstuk 5.2).

De partijen bij de privatisering van het ABP hebben bewust afgezien van de aanpassing van de berekeningen aan de actualiteit ter voorkoming van nieuwe discussies die de voortgang van de privatisering in de weg zouden kunnen staan.

Wanneer deze punten wel in de berekeningen waren meegenomen, had dit onder andere tot een per saldo enkele miljarden guldens hogere vermogensvrijval geleid.

Hoogte premie

Om de ingewikkelde geschiedenis van het premiepercentage inzichtelijk te maken een kort overzicht van de premiepercentages:

Volgens Abp-wet: 21,5%; ingevolge een aantal achtereenvolgende wetten, die elk voor een aantal jaren golden, werd het wettelijk af te dragen percentage vanaf 1982 verlaagd. Daardoor bedroeg het percentage in 1992 8,8. Inclusief de Vut-bijdrage van 0,8% was het totale premiepercentage voor dit jaar 9,6. Na het aflopen van de tijdelijke wetten zou het premiepercentage in 1999 17,75 hebben bedragen.

Volgens het Convenant: 1994 15,85%. Volgens de Rekenkamer is het in het convenant gepresenteerde premiepercentage van 15,85% 0,6 procentpunt te laag, omdat hierin de noodzakelijke premiestijging ter financiering van het bovenwettelijke deel van de invaliditeitspensioenen op basis van *rentedekking* niet is verwerkt.

Percentages voor latere jaren worden in het convenant niet genoemd. Volgens berekeningen van de Commissie ABP-complex zou dit percentage oplopen tot 22 in 2010².

Financiering franchise

De Rekenkamer trof geen berekeningen aan die aantoonen dat de

² De voorziene premiestijging hing samen met de verwachte toename van lasten voor Vut en invaliditeitspensioenen, beide in omslag gefinancierd en uitgaande van ongewijzigd beleid.

overeengekomen *franchise* zou resulteren in 0,8 procentpunt premiestijging.

Normdekkingsgraad

De verlaging van de *normdekkingsgraad* naar 106% vond plaats om budgettaire redenen op korte termijn en niet om pensioentechnische redenen. De verlaging ging bovendien verder (1,35 procentpunt premieverlaging) dan nodig was ter financiering van de overeengekomen *franchise* (0,8 procentpunt). Het verlagen van de *normdekkingsgraad* leidde weliswaar op korte termijn tot lagere premies, maar leverde op langere termijn een groter risico van onderdekking op. Overigens was een *normdekkingsgraad* lager dan 110% in 1990 niet marktconform.

Omissie in convenant

Ondanks de afspraak dat de berekeningen van de Commissie ABP-complex de basis zouden vormen voor het convenant zijn in het convenant geen afspraken opgenomen over de financiering van de in die berekeningen vermelde premiestijgingen na 1994 (naar 18,9% in 2005 en naar 22% in 2010). De verwachte premiestijgingen waren mede het gevolg van laag gehouden aanvangspremies door: invoering van het synthesemodel, gedeeltelijke *omslag*financiering, aanwending van f 9,2 miljard uit het vrijvallende vermogen om direct de *dekkingsgraad* op niveau te brengen, 0,6 procentpunt te lage premie voor invaliditeitspensioenen en 0,55 procentpunt waarmee de premie voor ouderdoms- en nabestaandenspensioenen méér was verlaagd dan nodig was ter financiering van de *franchise*. Onduidelijk bleef voor wiens rekening de verwachte premiestijgingen zouden moeten komen. Het kabinet ging er van uit dat de werknemers deze zouden betalen uit de arbeidsvoorwaardenruimte.

Keuze financieringssysteem

De Rekenkamer trof geen afweging aan van argumenten voor en tegen de keuze voor het financieringssysteem dat op korte termijn weliswaar het voordeligst was, maar op langere termijn duurder zou uitvallen dan andere alternatieven.

Marktconformiteit

Veel gemaakte afspraken bevorderden de marktconformiteit. De Rekenkamer onderkent dat vergelijkingen van premies met die in de marktsector niet goed mogelijk zijn zonder nadere informatie over pensioenrechten, samenstelling van het bestand en financieringswijze. Niettemin viel het op dat geen nader onderzoek is verricht naar de marktconformiteit van de prijs van het aangeboden pakket, terwijl de CEC in de markt lagere totale percentages had geconstateerd dan die welke volgden uit de berekeningen van de Commissie ABP-complex (zie paragraaf 2.3).

4.5 Financiële gevolgen

Het structurele financiële probleem van het ABP-complex voor de werkgevers was van f 4,4 miljard teruggebracht naar f 2 miljard. Na aftrek van de lasten voor werkgevers wier bijdragen niet uit de rijksbegroting worden betaald, werden de uit het ABP-complex voortvloeiende extra uitgaven ten laste van de rijksbegroting berekend op structureel f 1878 miljoen vanaf het jaar 2001. Voor de eerste jaren was de financiële last relatief beperkt als gevolg van de mitigering uit het vrijvallende vermogen. Het volgende kabinet (in casu het kabinet Kok) zou moeten bezien hoe de extra lasten voor het Rijk in latere jaren zouden worden gefinancierd.

De werknemers dragen structureel f 200 miljoen extra bij aan de oplossing van het ABP-complex doordat zij de premiebesparing als gevolg van

maatregelen in de arbeidsongeschiktheidsregeling en de Vut deelden met de werkgevers.

Van het uit de pensioenreserves van het ABP vrijvallende bedrag van f 19,5 miljard is f 9,2 miljard ingezet om de *dekkingsgraad* op het overeengekomen niveau te brengen. De resterende f 10,3 miljard zou in de verhouding 70–30 toevallen aan respectievelijk werkgevers en werknemers voor verlaging van de lasten in de jaren 1994 tot 2001. Een en ander betekende dat pensioenreserves door werkgevers en werknemers konden worden gebruikt om de financiële problematiek deels direct en deels op termijn te bestrijden.

Voor de werknemers resulteren de overeengekomen regelingen in lastenverzwaring van tenminste 2,2% van de *bijdragegrondslag* (het in paragraaf 4.2 genoemde percentage van 2,05 werd gecorrigeerd naar 2,2), die door aanpassing van de bruto-netto-berekening van de lonen gecompenseerd moest worden.

Voor het overige zijn de financiële gevolgen onduidelijk doordat de verwachte premiestijgingen na 1994 niet zijn verwerkt in het convenant.

5 UITWERKING VAN HET CONVENANT IN WETGEVING

5.1 Organisatie van het proces

Concept-wetsvoorstellen waarin het convenant werd uitgewerkt, werden door het Ministerie van Binnenlandse Zaken voorbereid. Slechts één functionaris had hierbij een spilfunctie; de Rekenkamer beschouwt dit, bij het ontbreken van een projectstructuur, als risicovol.

Voor de voorbereiding van de Wet Financiële Voorzieningen Privatisering ABP (Wet FVP/ABP) werd een werkgroep ingesteld. De overige wetsvoorstellen werden binnen de lijnorganisatie van het ministerie voorbereid. Het ABP, de centrales van overheidspersoneel en de ministeries van Financiën, van Defensie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid waren bij het wetgevingsproces betrokken.

Met de geschetste organisatie voor het opstellen van wet- en regelgeving werd afgeweken van een eerder door een werkgroep voorgestelde projectgewijze aanpak.

Ook het begin 1994 ingestelde Begeleidingsteam Verzelfstandigen, samengesteld uit medewerkers van de ministeries van Financiën en van Binnenlandse Zaken staat een projectmatige aanpak voor. Volgens een brief van beide betrokken ministers aan alle ministers (17 maart 1994) zou het begeleidingsteam ook voor lopende verzelfstandigingen contact opnemen om te bezien of aanpassingen nodig waren aan de inmiddels opgestelde «Kaders voor verantwoord verzelfstandigen». Dit contact bleek er voor de privatisering van het ABP niet te zijn geweest omdat het begeleidingsteam de privatisering daarvoor toen al te ver gevorderd achtte. Overigens gaf het begeleidingsteam desgevraagd aan ten tijde van het onderzoek nog gebruik te maken van het Handboek privatisering van de Commissie Bundeling Ervaringen bij Privatisering uit 1989. Hoewel dit handboek op onderdelen niet meer actueel is bevat het een aantal handreikingen, onder meer over de projectorganisatie, die voor het ABP-complex bruikbaar zouden zijn geweest.

5.2 Wet Financiële Voorzieningen Privatisering ABP

Per 1 mei 1994 trad de Wet FVP/ABP (Stb. 302, 27 april 1994) in werking. Hierin werd vooruitlopend op de privatisering een groot aantal institutionele, regelingstechnische en financiële aspecten geregeld.

De complexiteit van de te regelen materie leidde tot vertragingen in de indiening en de behandeling van het wetsvoorstel. Daardoor werd de beoogde datum van inwerkingtreding van 1 januari 1994 niet gehaald. Ook de volledige invoering van het synthesemodel moest worden opgeschort van 1 januari 1995 naar 1 januari 1996. Voor 1994 moest de oude premiesystematiek gehandhaafd blijven. De financiële gevolgen van deze vertraging werden opgevangen door het voor 1994 voor mitigering van werkgevers- en werknemerslasten uitgetrokken bedrag uit het vrijvallende vermogen, circa f 2,4 miljard, bij het ABP te laten staan. Werkgevers en werknemers droegen voor 1994 extra bij conform hetgeen in het convenant was voorzien. Dit resulteerde in een verhoging van de *pensioenbijdrage* aan het ABP per 1 januari 1994 van 8,8% naar 9,65%

De minister van Binnenlandse Zaken gaf bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer de financiële consequenties aan. Voor de rijksbegroting toonde de minister een structurele besparing aan oplopend tot f 2 miljard per jaar ten opzichte van handhaving van de Abp-wet.

Voor de presentatie van de verdeling van de uit het ABP-complex voortvloeiende extra lasten ten opzichte van het toenmalige niveau sloot de minister aan bij het convenant, zij het dat voor de werkgevers werd

aangegeven dat deze zouden oplopen tot 5% van het ambtelijk inkomen, terwijl uit het convenant 4,2% blijkt. De minister gaf aan dat het aandeel van de werknemers op termijn 2,2% van het ambtelijk inkomen zou bedragen. Aldus werden de door de Commissie ABP-complex berekende premiestijgingen na 1994 (van 15,85 naar 22%, circa 6 procentpunten tot het jaar 2010) niet opgenomen in de informatie ter besluitvorming door de Staten-Generaal.

Wel gaf de minister nog aan dat het maximale invaliditeitspensioen, door het vervallen van toeslagen, was verminderd van 76,3% tot 70% van het laatstverdiende inkomen.

Enkele belangrijke elementen in de wet zijn:

Demping

Voor de vaststelling van de met behulp van het *synthesemodel* berekende premie voor ouderdoms- en nabestaandenpensioenen werd in de Wet FVP/ABP uitgegaan van een *dempingsfactor* van 2 procentpunten. Hiermee werd tegemoet gekomen aan herhaalde kritiek van de Verzekeringskamer. De aanpassing bleek echter ten dele optisch. Weliswaar is de *dempingsfactor* verhoogd van 1 tot 2 procentpunten, maar de berekeningswijze is zodanig aangepast dat de demping weer beperkt wordt, waarmee het risico van onderdekking nog niet voldoende werd ondervangen. Om dit risico te beperken is het voorstel van de Verzekeringskamer om de lange termijn-premiecomponent in de formule van het *synthesemodel* te vermenigvuldigen met een factor 1,06 overgenomen. Tevens heeft de Stichting Pensioenfonds ABP besloten de ondergrens van de *dekkingsgraad* waarbij geen *demping* meer plaatsvindt te verhogen van 100% tot 104%.

De Rekenkamer acht dit positieve ontwikkelingen. Wel vraagt zij zich af of laatstgenoemde maatregel getroffen kan worden zonder inmenging van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid en de centrales van overheids-personeel. Het premiesysteem maakt namelijk deel uit van de statuten, die slechts kunnen worden gewijzigd na een verklaring van geen bezwaar van zowel het Verbond Sectorwerkgevers Overheid als de centrales van overheids-personeel.

Het Vut-fonds

Het Vut-fonds is opgericht per 1 januari 1995 om middelen bijeen te brengen en te beheren ter betaling van Vut-uitkeringen en daarmee gemoeide kosten.

Er werd een Vut-bijdrage ingevoerd, af te dragen door de werkgevers. Deze bedroeg voor 1995, nagenoeg conform het convenant, 4,65%. Gedurende de periode 1995 tot en met 2000 wordt een deel van de middelen van het Vut-fonds verkregen uit jaarlijkse bijdragen van de Stichting Pensioenfonds ABP. Het gaat hier om in het convenant overeengekomen bedragen uit het vrijgevallen vermogen ter mitigering van het Vut-bijdrageverhaal op de werknemers.

Voor het Vut-fonds was voorzien in een vermogensreserve van 10% van de uitgaven per kalenderjaar, waarvoor het ABP een eenmalige bijdrage betaalde. Deze bijdrage is vastgesteld op f 225 miljoen. De Rekenkamer heeft dit bedrag passend bevonden.

Het Fonds Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor Overheidspersoneel

Om de voor de WAO-conforme regeling benodigde middelen bijeen te brengen en te beheren werd het FAOP opgericht.

De middelen van het FAOP worden verkregen door het heffen van invaliditeitspremie van de werkgevers. In het convenant is uitgegaan van een premie van 3,9%. In verband met een verschuiving tussen het bovenwettelijke en het WAO-conforme deel is dit percentage voor 1995

verminderd met 0,4 procentpunt. De uiteindelijk berekende premie bleek aan de hoge kant te zijn, waardoor in 1995 een positief saldo van f 265 miljoen ontstond. Daarom werd voor de jaren 1996 en 1997 de premie lager vastgesteld dan de vereiste kostendeekkende premie. Voor het FAOP is op dezelfde wijze als voor het Vut-fonds voorzien in een vermogensreserve. Ook hier betaalde het ABP een eenmalige bijdrage van f 225 miljoen.

Gezien de overreserves in 1995 is dit bedrag ongeveer f 58 miljoen te hoog geweest.

Het vrijvallende vermogen

In de Wet FVP/ABP is de mitigering van werkgevers- en werknemerslasten uit het vrijvallende vermogen vanaf 1995 vastgelegd conform het convenant. Hierbij aansluitend is aangegeven dat het vrijvallende vermogen ook de beleggingsopbrengsten over de afgesproken f 10,3 miljard omvat. De minister van Binnenlandse Zaken noemde een vermogensgroei van 7% per jaar.

De uitgaven voor de mitigering van de werkgeverslasten bedroegen f 6,6 miljard (contante waarde f 5,7 miljard); voor die van de werknemerslasten f 3,2 miljard (contante waarde f 2,7 miljard). Onduidelijk is hoe vooraf de verdere besteding van de f 10,3 miljard, verhoogd met beleggingsopbrengsten, was beoogd.

De minister van Binnenlandse Zaken gaf bij de Wet FVP/ABP de volgende additionele bestedingen uit het vrijvallende vermogen aan:

- dekking van het tekort doordat de *pensioenbijdrage* voor 1993 niet was verhoogd (f 250 miljoen à f 300 miljoen);
- financiering van de vermogensreserves voor FAOP en Vut-fonds (samen f 450 miljoen);
- het vormen van een vermogensreserve voor het bovenwettelijk invaliditeitspensioen in het kader van het *rentedekkingssysteem*. Hiervoor was circa f 3 miljard nodig.

De minister van Binnenlandse Zaken berichtte dat het vrijvallende vermogen, uitgaande van een *dekkingsgraad* van 106%, per ultimo 1994 f 17,6 miljard gulden zou hebben bedragen. Uitgaand van de veronderstellingen van de Commissie ABP-complex zou het bedrag per die datum f 11,2 miljard gulden zijn.

Een berekening van de totaalsom van de vermogensvrijval, vermeerderd met beleggingsopbrengsten en verminderd met de bestedingen van het bedrag is niet aangetroffen. Ook de uiteindelijke verdeling over werkgevers en werknemers is niet geheel duidelijk. Het uiteindelijke overschot of tekort blijft in het vermogen van het ABP en zal worden gecorrigeerd door toekomstige premies.

5.3 Wet Privatisering ABP

De Wet Privatisering ABP (Stb. 639, 1995) trad op 1 januari 1996 in werking. De in het convenant neergelegde afspraken zijn juist en volledig verwerkt in de Wet FVP/ABP en de Wet Privatisering ABP. In de wetten is voorzien in een sluitend financieringssysteem voor de pensioenen.

Naar aanleiding van commentaren van de Verzekeringskamer en de Raad van State werd met deze wet de normdekkingsgraad naar 110% gebracht. Een bij het ABP aanwezige niet marktconforme *promotiereserve* van f 6,1 miljard kwam hier tegenover te vervallen.

In aansluiting op de wet kwamen een pensioenovereenkomst, een akte van oprichting en een pensioenreglement tot stand.

Blijkens de akte van oprichting zijn na de privatisering niet langer bevoegdheden voorbehouden aan de minister van Binnenlandse Zaken alleen.

Het pensioenreglement is een correcte uitwerking van wat eerder was overeengekomen. Het aansprakenpakket is in totaliteit tenminste gelijkwaardig aan het oude. De Rekenkamer neemt daarbij in aanmerking dat de minister van Binnenlandse Zaken de intentie heeft uitgesproken de welvaarts vaste *indexatie* van pensioenen te willen handhaven, dat wil zeggen dat hij de in de regeling opgenomen mogelijkheid om deze *indexatie* los te laten slechts in extreme gevallen zal toepassen.

5.4 Wettelijke regelingen Vut

De Wet kaderregeling Vut overheidspersoneel (Stb. 640, 1995) trad eveneens op 1 januari 1996 in werking. Hierop aansluitend is een centrale Vut-overeenkomst gesloten en zijn financieringsregels vastgesteld. De financiering van de Vut is hiermee sluitend geregeld.

Met de genoemde wet ging de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Vut over van het ABP naar het Vut-fonds. Het Vut-fonds heeft zijn uitvoeringstaken weer aan het ABP opgedragen. In controles op die uitvoering heeft het Vut-fonds voorzien.

Per 1 april 1997 is de Vut vervangen door de regeling Flexibel Pensioen en Uittreden (FPU). Bijlage 4 bevat nadere informatie over de vervanging van de Vut door de regeling FPU.

De FPU-premie komt voor 50% voor rekening van de werknemer. Bij de Vut was dit nog 35%.

Met als argument de voortschrijdende vergrijzing, is ervoor gekozen voor de flexibele pensioenen geleidelijk terug te keren naar *kapitaaldekking* in plaats van *omslagfinanciering*. Hierdoor zal een vermogen van f 6,9 miljard (dat eerder was vrijgevallen en voor andere doelen is ingezet, zie punt 3.3.3) opnieuw moeten worden opgebouwd.

De Rekenkamer merkt op dat deze gang van zaken wellicht voorkomen had kunnen worden als de Commissie ABP-complex meer aandacht had geschonken aan flexibele pensionering, zoals oorspronkelijk ook de bedoeling was. Op dit punt hadden zich immers ten opzichte van het ABP-complex geen nieuwe feiten voorgedaan: de vergrijzing en de daarmee gepaard gaande kostenstijging was reeds lang voorzienbaar.

Tenslotte merkt de Rekenkamer op dat zowel voor de verdeling van de premie over werkgever en werknemer als voor de *omslagfinanciering* voor de Vut in het kader van het ABP-complex was gekozen omwille van marktconformiteit. Dit criterium heeft bij het ABP-complex steeds zwaar gewogen.

6 CONCLUSIES

6.1 Proces

De Rekenkamer acht het proces ter oplossing van het ABP-complex in belangrijke mate ordelijk en controleerbaar.

Kritische kanttekeningen plaatst zij bij de volgende punten:

- de minister van Binnenlandse Zaken heeft niet vanaf het begin (1986) alle belanghebbenden bij de ontwikkeling van een nieuw premiesysteem betrokken; de invoering van een nieuw premiesysteem werd in de periode van 1986 tot 1991 vertraagd;
- enkele belangrijke berekeningen werden niet (volledig) aangetroffen. Zo ontbraken in het rapport van de Commissie ABP-complex berekeningen met een splitsing van de invaliditeitspensioenen in een WAO-conform deel en een bovenwettelijk deel. Ook ontbrak een berekening van de uiteindelijke omvang en de aanwending van het vrijgevalen ABP-vermogen;
- de vrijgevalen Vut-reserve van f 6,9 miljard moest kort na de privatisering van het ABP bij de invoering van de FPU-regeling opnieuw opgebouwd worden. Toen werd ervoor gekozen voor de flexibele pensioenen geleidelijk terug te keren naar *kapitaaldekking* in plaats van *omslagfinanciering*. De argumenten die hieraan ten grondslag lagen (onder andere voortschrijdende vergrijzing) waren ook ten tijde van de Commissie ABP-complex voorzienbaar. Meer aandacht voor flexibele pensionering, zoals oorspronkelijk voorzien was in de taakopdracht van de Commissie ABP-complex, had deze inefficiënte gang van zaken wellicht kunnen voorkomen;
- de Rekenkamer miste een afweging van argumenten voor en tegen financiering van onderdelen op *omslagbasis*, voorafgaande aan de keuze daarvoor;
- door de Commissie ABP-complex berekende premiestijgingen na 1994 (circa 6 procentpunten tot het jaar 2010) zijn niet vermeld in het convenant, ondanks de afspraak dat de berekeningen van de Commissie ABP-complex hieraan ten grondslag zouden liggen. De verwachte premiestijgingen waren mede het gevolg van laag gehouden aanvangspremies. De informatievoorziening ter besluitvorming door de Staten-Generaal was gebaseerd op het convenant.

Er was sprake van een aantal achtereenvolgende en gelijktijdige processen, waarbij vanaf 1991 alle relevante actoren betrokken waren. Het geheel is achteraf grotendeels reconstrueerbaar gebleken. De Rekenkamer is van mening dat ingewikkelde éénmalige beleidsprocessen als het onderhavige omwille van inzichtelijkheid en beheersbaarheid beter van het begin af aan – in casu vanaf 1991 – binnen één duidelijke projectstructuur aangepakt kunnen worden.

6.2 Uitkomsten

Bij het vinden van een oplossing voor de financiële problematiek van het ABP-complex heeft de inzet van daartoe vrijgemaakte pensioenreserves een doorslaggevende rol gespeeld.

De afloop van het ABP-complex is voor de rijksoverheid voorzover te overzien financieel gunstig: een besparing die oploopt tot ruim f 2 miljard per jaar ten opzichte van handhaving van de Abp-wet.

Voor het overige zijn niet alle financiële gevolgen duidelijk doordat de verwachte premiestijgingen na 1994 niet zijn verwerkt in het convenant.

Ten aanzien van de doelen van het ABP-complex zijn positieve resultaten bereikt.

De regelgeving voor de Vut en de pensioenen voorziet in een sluitend financieringssysteem. De getroffen maatregelen tegen onderdekking acht de Rekenkamer minimaal noodzakelijk. Zij wijst, mede met het oog op de regeling van de *indexatie*, op de noodzaak tot blijvende aandacht voor beperking van het risico van onderdekking.

Met ingang van 1996 zijn de premies op kostendekkend niveau gebracht, dit echter gegeven de premiesystematiek en voorlopig mede door mitigering van de premiestijging uit het vrijgevalen vermogen.

De marktconformiteit heeft in het hele proces veel aandacht gehad. Het ABP is geprivatiseerd, waarmee een marktconforme situatie is bereikt. De onderzoeken naar marktconformiteit van de CEC en de Commissie ABP-complex hebben geleid tot een in zijn algemeenheid marktconform samenstel van regelingen. Bij de besluitvorming zijn evenwel niet alle risico's voor de marktconformiteit in acht genomen. Er zijn geen afspraken over de lastenverdeling van eventuele premiestijgingen gemaakt. Ten tijde van de onderhandelingen beoogde het kabinet dat alle toekomstige lastenstijgingen uit de ruimte voor arbeidsvoorwaarden zouden worden betaald. Voor de Stichting Pensioenfonds ABP vormen eventuele premiestijgingen een risico. Vanaf het jaar 2001 staat het de deelnemende sectoren namelijk vrij een ander pensioenfonds te kiezen. In dit verband viel het op dat in de onderzoeken naar marktconformiteit het «prijsspeil» van het totale pakket ABP-pensioenen ten opzichte van andere pensioenfonds onderbelicht is gebleven.

7 REACTIES MINISTER EN ABP EN COMMENTAAR REKENKAMER

7.1 Minister van Binnenlandse Zaken

De minister leidde uit het rapport af dat zijn directe voorgangers op adequate wijze met het ABP-complex zijn omgegaan. Het positieve oordeel van de Rekenkamer geeft volgens hem aan dat de intensieve onderhandelingen die zijn ministerie met de centrales van overheids-personeel heeft gevoerd op afdoende wijze zijn verricht. Ook destijds werd erkend dat het proces niet altijd aan alle theoretische vereisten van een projectstructuur voldeed. Met de gekozen aanpak werden echter volgens de minister bewust gecalculerde, beperkte risico's genomen omwille van de snelheid.

De minister benadrukte dat in het verkeer met de Tweede Kamer met de vereiste zorgvuldigheid was gehandeld, ook ten aanzien van de door de Commissie ABP-complex berekende premiestijgingen na 1994. Deze premiestijgingen hoefden volgens de minister niet persé bij het convenant opgenomen te worden omdat was aangesloten bij het rapport van de Commissie ABP-complex. Omdat het rapport geruime tijd voor het opstellen van het convenant in handen van de Kamer was gesteld beschikte de Kamer over deze relevante informatie. Verder memoreerde de minister dat bekend was dat de premiestijging lager zou kunnen uitvallen door verruiming van de beleggingsmogelijkheden voor het geprivatiseerde ABP en door maatregelen ter beperking van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen. De risico's van het convenant waren volgens de minister niet groter dan die van in de markt afgesloten CAO's op dit terrein.

Tenslotte ging de minister in op de omzetting van de Vut-regeling in de FPU. In het kader van de oplossing van het ABP-complex werd terzake geen resultaat geboekt omdat de vrees opkwam dat de vormgeving van een dergelijke, toen nog omstreden aanpak zoveel tijd zou vergen dat daardoor de oplossing van de financiële problematiek te zeer zou worden uitgesteld. Bovendien gaf de minister aan dat met het regeerakkoord van 1994 niet primair de invoering van een flexibele pensionering werd beoogd, maar het realiseren van een besparing op de Vut-regeling. Een nieuw politiek feit, waarmee de onderhandelaars onmogelijk rekening konden houden.

7.2 Stichting Pensioenfonds ABP

Het rapport en de conclusies gaven het bestuur geen aanleiding tot belangrijk commentaar. Met name de procesgang achtte het bestuur juist weergegeven. Daarom beperkte het bestuur zich tot enkele feitelijke opmerkingen.

7.3 Commentaar Rekenkamer

De Rekenkamer heeft een aantal feitelijke opmerkingen verwerkt in het rapport. Over het commentaar van de minister van Binnenlandse Zaken merkt zij het volgende op.

De Rekenkamer blijft voorstander van projectorganisaties voor grote, complexe processen. De minister suggereert dat de keuze voor een projectorganisatie ten koste zou kunnen gaan van de snelheid. De Rekenkamer betwijfelt dat. Volgens haar kan en moet ook een projectorganisatie zodanig zijn ingericht dat slagvaardig en snel gehandeld kan worden.

Het feit dat noch bij het convenant, noch bij de wetgeving de na 1994 verwachte premiestijgingen expliciet zijn vermeld, blijft de Rekenkamer zien als een tekortkoming in het besluitvormingstraject. Dit temeer daar de premies door verschillende maatregelen in het ABP-complex aanvankelijk bewust laag zijn gehouden. Inderdaad is het rapport van de Commissie ABP-complex ter kennisneming aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit geschiedde evenwel ruim zeven maanden voordat het convenant werd ondertekend, op een moment waarop nog geen sprake was van besluitvorming. De Rekenkamer acht het niet reëel te veronderstellen dat alle bij de besluitvorming betrokkenen zelf de juiste relaties zouden leggen met eerder verstrekte informatie, temeer wanneer, zoals bij het ABP-complex, deze informatie omvangrijk en ingewikkeld is en gespreid in de tijd wordt aangeleverd. Als er ten tijde van het convenant en de wetgeving voldoende objectieveerbare nieuwe verwachtingen over lager uitvallende premiestijging waren, hadden aanvullende berekeningen op grond daarvan kunnen worden meegegeven. Aangezien in de informatie aan de Tweede Kamer niet verwezen is naar welke verwachte premiestijging dan ook, is het onderwerp aldaar buiten het besluitvormingsproces gebleven.

De Rekenkamer heeft niet beoogd te suggereren dat de omzetting van de Vut in de FPU-regeling binnen het kader van het ABP-complex had kunnen worden gerealiseerd. Wel constateert zij dat de argumenten voor de omzetting reeds bekend waren ten tijde van het ABP-complex, doch toen onvoldoende zijn belicht. Dit had tot gevolg dat de toen gemaakt keuze (financiering op omslagbasis) weliswaar bijdroeg aan de oplossing van de financiële problematiek van het ABP, maar korte tijd later bij de omzetting van de Vut in de FPU-regeling leidde tot inefficiëntie. Doordat toen gedeeltelijk werd teruggekeerd naar kapitaaldekking moest immers eerder vrijgevallen en voor de verlaging van de premies gebruikt kapitaal opnieuw worden opgebouwd.

AFKORTINGENLIJST

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
Abp-wet	Algemene burgerlijke pensioenwet
CEC	Centrale Economische Commissie
CGOA	Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken
FAOP	Fonds Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor Overheidspersoneel
FPU	Flexibel pensioen en uittreden
Vut	Vrijwillig vervroegd uittreden
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheid
Wet FVP/ABP	Wet Financiële Voorzieningen Privatisering ABP
WPA	Wet Privatisering ABP

PENSIOENTECHNISCHE BEGRIPPEN (ALFABETISCH)*Bijdragegrondslag*

Bedrag waarover de *pensioenbijdrage* werd geheven: het salaris, inclusief vakantie-uitkering en toelagen.

Dekkingsgraad

Het vermogen als percentage van de voorziening *opgebouwde rechten*. De norm die hiervoor gesteld wordt is 110% (norm*dekkingsgraad*).

Demping

Het maximum waarmee de pensioenpremie per jaar mag toe- of afnemen.

Franchise

Gedeelte van het salaris waarover geen premie wordt geheven. Tevens het bedrag waarop het ABP-pensioen als aanvulling dient. De *franchise* is beleidsmatig gekoppeld aan de AOW.

Indexatie

Aanpassing van de *pensioenaanspraken* aan de algemene loonontwikkeling van de ambtenaren, dit gebeurt zowel voor de actieven als voor de slapers en gepensioneerden.

Kapitaaldekking

Financieringsstelsel waarbij als uitgangspunt geldt dat gedurende de actieve periode van de werknemer een vermogen wordt gevormd waaruit het pensioen kan worden betaald. Het vermogen komt tot stand door premiebetaling en beleggingsresultaten.

Omslag

Bij dit financieringsstelsel wordt de hoogte van de premie in een jaar zodanig bepaald dat de uitkeringen in datzelfde jaar daarmee kunnen worden gefinancierd.

Opgebouwde rechten

De *opgebouwde rechten* zijn de *pensioenaanspraken* op basis van in het verleden opgebouwde (pensioengeldige) diensttijd, het (laatste) salaris en de *franchise* zonder rekening te houden met toekomstige pensioenopbouw.

Overrente

Indien het verschil tussen het rendement van het pensioenfonds en de *indexatie* van de *pensioenaanspraken* in een jaar groter is dan de *rekenrente* noemt men het surplus *overrente*.

Pensioenaanspraken

De aanspraken die deelnemers kunnen maken op toekomstige pensioen-uitkeringen.

Pensioenbijdrage

Het bedrag dat door de werkgevers aan het pensioenfonds wordt afgedragen, ter financiering van de pensioenen. In de nota wordt hiervoor ook de term premie gehanteerd.

Pensioenbijdrageverhaal

Het gedeelte van de *pensioenbijdrage* dat op de werknemer wordt verhaald door inhouding op het salaris.

Promotiereserve

Voorziening ter dekking van hogere pensioenlasten als gevolg van toekomstige promoties van deelnemers.

Rentedekking

Het *rentedekking*ssysteem is een variant op het *kapitaaldekking*ssstelsel. Voor de uitkeringen die in een bepaald kalenderjaar ontstaan, wordt een premie geheven die overeenkomt met de contante waarde van de toekomstige uitkeringen.

Synthesemodel

Het *synthesemodel* is het in 1995 ingevoerde *kapitaaldekking*ssysteem ter financiering van ouderdoms- en nabestaandenpensioenen. Het richt zich zowel op de voor de toekomst benodigde premie als op de feitelijke financiële positie van de Stichting Pensioenfonds ABP op een bepaald moment. Hiertoe wordt binnen het *synthesemodel* gewerkt met twee balansen. Een balans van lasten en baten en een balans volgens het beginsel van *opgebouwde rechten*.

Op basis van de balans van lasten en baten wordt een lange termijn premiepercentage berekend, waarbij de balans sluitend is.

Met behulp van de balans volgens het beginsel van *opgebouwde rechten* wordt een premiepercentage berekend dat nodig zou zijn om te bewerkstelligen dat de feitelijke *dekkingsgraad* gelijk is aan de *normdekkingsgraad*: het additioneel premiepercentage.

Het percentage van de pensioenpremie wordt jaarlijks vastgesteld overeenkomstig de formule: lange termijn premiepercentage + (wegingsfactor x additioneel premiepercentage).

De wegingsfactor is zodanig gekozen dat het effect van de additionele premie toeneemt naarmate de feitelijke *dekkingsgraad* meer afwijkt de *normdekkingsgraad*.

VERLOOP PENSIOENBIJDRAGEN ABP-WET 1981-1994

Jaar	Percentage	Wet
1981	21,00%	Abp-wet
1982	18,70%	Stb. 607, 1985 ¹
1983	18,70%	Stb. 607, 1985
1984	16,90%	Stb. 91, 1986 ²
1985	14,40%	Stb. 88, 1986 ³ Stb. 89, 1986 ⁴ Stb. 90, 1986 ⁵ Stb. 92, 1986 ⁶
1986	12,50%	Stb. 323, 1989 ⁷
1987	11,60%	Stb. 323, 1989
1988	9,70%	Stb. 365, 1991 ⁸
1989	8,30%	Stb. 365, 1991
1990	8,80%	Stb. 365, 1991
1991	8,80%	Stb. 119, 1995 ⁹
1992	8,80%	Stb. 119, 1995
1993	8,80%	Wet FVP/ABP ¹⁰
1994	9,65%	Wet FVP/ABP ¹¹

¹ Kamerstukken II, 1983-1984, 18 198.

² Kamerstukken II, 1984-1985, 18 624 en II, 1984-1985, 19 021.

³ Kamerstukken II, 1985-1986, 19 270.

⁴ Kamerstukken II, 1985-1986, 19 097.

⁵ Kamerstukken II, 1985-1986, 19 272.

⁶ Kamerstukken II, 1985-1986, 19 271.

⁷ Kamerstukken II, 1987-1988, 20 478.

⁸ Kamerstukken II, 1989-1990, 21 515.

⁹ Kamerstukken II, 1992-1993, 23 246.

¹⁰ Wet FVP/ABP, artikel 72, lid 1.

¹¹ Wet FVP/ABP, artikel 73, lid 1.

HET CONVENANT PRIVATISERING ALGEMEEN BURGERLIJK PENSIOENFONDS

Het convenant bevat onder meer het volgende.

- Partijen beogen te komen tot de omvorming van het ABP tot een pensioenfonds waarop de Pensioen- en Spaarfondsenwet van toepassing is en wel per 1 januari 1996 of zoveel eerder als mogelijk is.
- In het algemeen worden organisaties verplicht gedurende 5 jaren na inwerkingtreding van de WPA deel te blijven nemen in het ABP.
- Bij inwerkingtreding van de WPA treedt de Stichting Pensioenfonds ABP in de plaats van het ABP, voorzover het betreft ouderdoms- en nabestaandenpensioenen, alsmede voor invaliditeitspensioenen voorzover uitgaand boven de arbeidsongeschiktheidsaanspraken ingevolge de WAO. Het hele vermogen van het ABP gaat op dat tijdstip onder algemene titel over in eigendom van de Stichting Pensioenfonds ABP. Het bedoelde vermogen is het vermogen van het ABP op de datum van ondertekening van het convenant, zoals zich dat – met inachtneming van het convenant – zal ontwikkelen tot de inwerkingtreding van de WPA, verminderd met het nader door partijen overeen te komen deel van het vermogen dat als financieringsreserve wordt overgedragen aan het FAOP en de Stichting Vut-fonds.
- Ouderdoms- en nabestaandenpensioen en bovenwettelijk invaliditeitspensioen worden privaatrechtelijk geregeld. Uitgangspunt voor de regeling is het rapport van de Commissie ABP-complex.
- Ingegane pensioenen worden geïndexeerd op basis van de salarisontwikkeling van de binnen de Stichting Pensioenfonds ABP participerende sectoren, tenzij de financiële positie van de stichting zich naar het oordeel van het bestuur daartegen verzet.
- Eén uniforme *franchise*.
- De totstandkoming van de Tijdelijke wet arbeidsongeschiktheid van ambtenaren is voorzien. Onder andere wordt gesteld dat de financiering van het invaliditeitspensioen geschiedt op *omslag*basis wat betreft de aanspraken overeenkomstig de WAO en op basis van *rentedekking* wat betreft het aanvullende gedeelte. Het aansprakenpakket van beide delen samen komt overeen met dat van de Abp-wet. De Stichting Pensioenfonds ABP zal de wet uitvoeren.
- Oprichting van het publiekrechtelijke FAOP om de voor de WAO-conforme regeling benodigde middelen bijeen te brengen en te beheren.
- Oprichting van een paritair bestuurd Vut-fonds; wetgeving inzake Vut zal worden bevorderd, op basis daarvan privaatrechtelijke regeling; financiering op *omslag*basis.
- Gestreefd wordt naar marktconforme herstructurering van de berekening van ambtenarensalarissen van bruto naar netto en naar marktconforme verdeling van lasten. Dit zal in de Wet FVP/ABP worden geregeld, die uiterlijk 1 januari 1994 in werking treedt.

Omtrent het financiële kader is in het convenant op hoofdlijnen het volgende overeengekomen.

- De berekeningen die voor de Commissie ABP-complex zijn gemaakt vormen de basis. Ontwikkelingen na de ondertekening van het convenant die een positieve dan wel negatieve invloed hebben op de berekeningen zullen geen wijzigingen brengen in het convenant.
- Door de introductie van *omslag*financiering voor de Vut en het WAO-conforme deel van het invaliditeitspensioen valt een vermogensreserve vrij ter grootte van f 10,3 miljard. De vrijvallende vermogensreserve blijft eigendom van het ABP en deelt evenredig in de opbrengsten van de beleggingen van het ABP.
- In een bijlage is de lastenverdeling weergegeven over werkgevers en werknemers. Deze komt per 1 januari 1994 neer op het volgende:

- wat betreft de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen betaalt de werkgever een premie van 6,95% van het salaris, waarvan 25% wordt verhaald op de ambtenaar;
- wat betreft de voorzieningen in verband met arbeidsongeschiktheid betaalt de werkgever de kostendeckende premie ter grootte van 4,3% van het salaris (opgebouwd uit 3,9% WAO-conform en 0,4% bovenwettelijk), terwijl de ambtenaren een premie betalen overeenkomstig de WAO, daarenboven wordt 25% van de bovenwettelijke premie op de ambtenaar verhaald;
- wat betreft de Vut betaalt de werkgever als premie 4,6% van het salaris van de werknemers, hiervan vindt een verhaal van 35% plaats.
- In tabelvorm samengevat:

	werknemer	werkgever	totaal
ouderdoms- en nabestaandenpensioenen	1,74%	5,21%	6,95%
WAO-conform	5,55%	- 1,65%	3,9%
aanvullende invalidenpensioen	0,1%	0,3%	0,4%
Vut	1,61%	2,99%	4,6%
totaal	9,0%	6,85%	15,85%

- Veranderingen die na 1 januari 1994 optreden in de premies kunnen door de overheidswerkgevers en -werknemers in het arbeidsvoorwaardenoverleg worden ingebracht.
- Er zijn regels gegeven voor de herstructurering van de bruto-netto-berekening.
- Voor het jaar 1993 geldt een *pensioenbijdrage* van 8,8%.
- Met ingang van het jaar 1994 zal de *pensioenbijdrage* worden berekend volgens het *synthesemodel*, met dien verstande dat
 - de *normdekkingsgraad* 106% zal bedragen, en de *pensioenbijdrage* na 1994 zal worden vastgesteld met inachtneming van een *demping* van 1% van de bijdragegrondslag. Dit onverlet de toetsing door de Verzekeringskamer.
- Het premiesysteem en het *dempings*percentage kunnen niet worden gewijzigd dan met instemming van de minister van Binnenlandse Zaken en de CGOA.

De vermogensreserve zal mede worden aangewend ter tijdelijke mitigering van de financiële lasten van de werkgevers. Daartoe zullen de volgende bedragen ten laste van de vermogensreserve worden gebracht:

jaar	bedrag x f 1 miljoen
1994	1 667
1995	1 448
1996	1 255
1997	979
1998	699
1999	420
2000	141

- De vermogensreserve zal mede worden aangewend ter tijdelijke mitigering van het op de werknemer verhaalde deel van de premie Vut. Met het oog hierop zal tot en met het jaar 2000 door het ABP een jaarlijkse bijdrage worden betaald aan de Stichting Vut-fonds. Het premieverhaal zal worden verlaagd met:

jaar	procentpunt
1994	1,61
1995	1,38
1996	1,15
1997	0,92
1998	0,69
1999	0,46
2000	0,23

- De *franchise* zal per 1 januari 1994 f 26 500 bedragen.

DE REGELING FLEXIBEL PENSIOEN EN UITTREDEN

Hoewel het in werking treden van de FPU buiten het onderzoek valt worden hierna enkele relaties met de Vut gelegd, die immers na de privatisering nog slechts ruim een jaar heeft gefunctioneerd. De FPU is weliswaar niet op alle punten te vergelijken met de Vut, doch de essentie van beide regelingen is om vervroegde uittreding voor de 65-jarige leeftijd mogelijk te maken.

De FPU-uitkering bestaat uit een basisdeel en een opbouwdeel. In beide delen kan op grond van een overgangsregeling een suppletiedeel ingebouwd zijn.

Het basisdeel en het suppletiedeel komen ten laste van het Vut-fonds en worden in *omslag* gefinancierd. Door de sociale partners is afgesproken dat op termijn wordt bezien of het basisdeel via *kapitaaldekking* kan worden gefinancierd.

Het opbouwdeel valt onder verantwoordelijkheid van de Stichting Pensioenfonds ABP en komt ten laste van dit fonds. Financiering geschiedt via *kapitaaldekking*. De *kapitaaldekking* component wordt in de loop der jaren vergroot ten opzichte van het *omslaggedeelte*; het kapitaal ontbrak om direct de gewenste verhouding te realiseren.

In de nieuwe FPU-premie is de *omslag* premie voor de lopende Vut-uitkeringen geïntegreerd. Bij de FPU wordt de in het ABP-complex voor de Vut overeengekomen mitigering van de voor rekening van de werknemer komende premie voortgezet.

Een belangrijk verschil voor de werknemer is de grotere uittredingsflexibiliteit bij de FPU: gekozen kan worden voor een ingangsdatum vanaf de 55-jarige leeftijd, bij de Vut was dit 61 jaar en – al dan niet gefaseerde – deeltijduittreding.

De Vut-uitkering bedroeg 75% van het laatstverdiende inkomen. De hoogte van de FPU is afhankelijk van het aantal dienstjaren; bij een leeftijd van 62 jaar is de uitkering maximaal 70% van het laatstverdiende inkomen (bij lagere leeftijd geldt een lager percentage, bij hogere leeftijd een hoger percentage). Maximaal kon een Vut-gerechtigde gedurende vier jaar een uitkering ontvangen van 75%, in totaal derhalve 300% van het laatstverdiende inkomen. Met de FPU kan, afgezien van een overgangsregeling, maximaal 210% van het laatstverdiende inkomen worden ontvangen: drie jaren 70% of anders verdeeld over meer of minder jaren.

Een FPU-gerechtigde bouwt geen pensioen meer op. Vut-jaren telden nog voor de helft mee bij de pensioenopbouw.

Daar staat tegenover dat het, gezien het tijdelijke karakter, niet zeker was of alle premiebetalenden een Vut-uitkering zouden ontvangen. Bij de FPU bouwt de premiebetaler een recht op een uitkering op.

In onderstaande tabel zijn de voor 1997 geldende premies voor Vut en FPU vergeleken:

	Vut	FPU
premiepercentage	4,65	4,7
percentage werkgever	3,02	2,35
percentage werknemer	1,63	2,35
mitigering werknemer	0,94	0,94
last werknemer	0,69	1,41