

Vergaderjaar 2015–2016

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 300

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2016

Hierbij bied ik u het commissierapport «Eenvoud loont», een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de doelmatigheid van pensioengelden in de collectieve sector¹, en de reactie van het kabinet hierop aan. Het rapport is tot stand gekomen onder voorzitterschap van de heer W. Houtman.

Het rapport gaat in op de beheersbaarheid van de pensioenpremies voor overheidswerkgevers, de governancestructuur en de kosten-/ risicoafweging bij de pensioenfondsen ABP, PFZW en PFUWV. Expliciet is daarbij gevraagd om in te gaan op mogelijke vormen van sectoralisatie, een risicoanalyse te maken van de ontwikkeling van pensioenpremieafdrachten uit de Rijksbegroting en na te gaan hoe de uitvoeringskosten en het risico- en beleggingsbeleid zich verhouden tot de vermogensbeheerskosten.

Context

Het rapport is tot stand gekomen in een periode van moeizaam cao- en pensioenoverleg. Pensioenen en de overige arbeidsvoorwaarden worden uit dezelfde arbeidsvoorwaardenruimte (loonsom) bekostigd. Het sectorale cao-overleg en het bovensectorale pensioenoverleg vinden op verschillende tafels plaats, waardoor een integrale afweging van deze arbeidsvoorwaardenmiddelen normaliter niet mogelijk is. Met de bovensectorale Loonruimteovereenkomst Publieke Sector van 10 juli 2015 heeft het kabinet door – samen met de onderwijssectoren en de decentrale overheden – op centraal niveau een akkoord te sluiten met drie van de vier Centrales van Overheidspersoneel, een verbinding gelegd tussen de cao-tafels en de bovensectorale pensioentafel.² Daarbij is tegenover een versobering van de collectieve ABP pensioenregeling loonruimte ter

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 34 000 VII, nr. 55

beschikking gesteld. Om op dit centrale niveau tot afspraken te komen die vervolgens op de bovensectorale pensioentafel respectievelijk de sectorale cao-tafels moesten worden bekrachtigd, waren complexe onderhandelingen nodig. Daarnaast vergde het ingewikkelde afspraken onder andere ten aanzien van de binding van partijen. Deze als uitzondering bestempelde overeenkomst maakt de in het IBO behandelde vraagstukken des te actueler.

In dezelfde periode is door een ambtelijke werkgroep, onder voorzitterschap van de heer H. Borstlap, nagegaan op welke wijze het kabinet sturing kan houden op zowel de inhoud van arbeidsvoorwaarden als op de organisatie van dat overleg. Het rapport «Buitengewoon normale sturing» en de kabinetsreactie op dit rapport zijn aan uw kamer aangeboden.³ Evenals het IBO gaat dit rapport in op het stelsel waarbinnen arbeidsvoorwaarden bij overheid en onderwijs tot stand komen en het sturingsvraagstuk hierbij. Vanwege de raakvlakken tussen beide rapporten is het belangrijk de in deze rapporten gesignaleerde vraagstukken en aanbevelingen in samenhang te bezien. Keuzes over het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming bij overheid en onderwijs kunnen consequenties hebben voor keuzes over de toekomstige governance van het ABP-pensioen en vice versa. Zo sluiten de in het rapport «Eenvoud loont» beschreven governance varianten in meer of mindere mate aan bij de onderscheiding van de werkgeversrol van het kabinet van zijn wetgeversrol en bij het leggen van verbindingen tussen de cao-tafels en de pensioentafel.

Bevindingen uit het rapport «Eenvoud loont»

Het IBO-rapport constateert dat de pensioenonderhandelingen moeizaam verlopen en tot een voor de overheidswerkgevers weinig bevredigend resultaat leiden. Eén van de gevolgen hiervan is dat zaken die niet in de pensioenregeling zijn afgesproken aan de discretionaire bevoegdheid van het ABP-bestuur worden overgelaten. De interdepartementale werkgroep benoemt hierbij een aantal punten die bij dit moeizame overleg een rol spelen, namelijk:

1. Werkgevers ervaren een gebrek aan grip op de ontwikkeling van de pensioenpremie. Enerzijds wordt het gebrek aan grip veroorzaakt door het feit dat er sprake is van een uitkeringsregeling en anderzijds doordat het cao-overleg en het pensioenoverleg op gescheiden tafels plaatsvinden. Hierdoor kan er niet integraal over de arbeidsvoorwaardenruimte worden onderhandeld.
2. De bovensectorale pensioenregeling leidt tot steeds meer onvrede onder overheidswerkgevers. De bij het ABP aangesloten werkgevers zijn divers van aard. De sectoren verschillen qua bestuurlijke inbedding, samenstelling van het personeelsbestand, de aard van het werk en de financiering. Deelname aan een bovensectorale pensioenregeling met heterogene sectoren beperkt de mogelijkheden van sociale partners om in hun specifieke behoeften te voorzien en bemoeilijkt de gemeenschappelijke standpuntbepaling.

Kijkend naar de bestuurlijke inbedding – de relatie met het kabinet – dan zijn de sectoren in te delen in de volgende clusters: het cluster kabinetssectoren (Rijk, Defensie, Politie en Rechterlijke macht) waarvoor Ministers direct verantwoordelijk zijn, het cluster onderwijssectoren (Primair onderwijs, Voortgezet onderwijs, Middelbaar beroepsonderwijs, Hoger beroepsonderwijs, Wetenschappelijk onderwijs en de onderzoekinstellingen) dat uit de rijksbegroting wordt bekostigd maar zelf bevoegd en verantwoor-

³ Kamerstuk 32 550, nr. 58

delijk is voor het arbeidsvoorwaardenbeleid en het cluster decentrale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) dat bestuurlijk en organisatorisch autonoom is ten opzichte van het kabinet. Voor de sector Universitair Medische Centra (UMC's) wordt gestreefd naar een eigen sectorale regeling uitgevoerd door het ABP (zie verderop in deze brief). De onderwijssectoren, de decentrale overheden en de sector UMC's treden naar buiten toe gezamenlijk op (richting kabinet en andere partijen) onder de benaming van «Zelfstandige Publieke Werkgevers» (ZPW).

3. Overheidswerkgevers zijn ontevreden met de wijze waarop het onderlinge overleg georganiseerd is. Zo leidt de invloed van het kabinet op het onderhandelingsproces tot onvrede onder de ZPW. Zij zijn tevens ontevreden over het convenant «Inrichting pensioenoverleg sectorwerkgevers bij de overheid» waarin is bepaald dat de kabinetswerkgevers niet in een minderheidspositie gebracht kunnen worden.

De werkgroep heeft tevens onderzoek laten uitvoeren naar de doelmatigheid op het gebied van pensioenbeheer, vermogensbeheer en risicomanagement (de uitvoering van de pensioenregeling) door pensioenfondsen ABP en PFZW. Voor dit deelonderzoek heeft de IBO-werkgroep aan de heer Ambachtsheer en aan de heer Phalippou – twee externe onafhankelijke deskundigen – advies gevraagd. Aangezien hedge funds en private equity een klein deel van de beleggingsportfolio vormen maar een groot deel van de kosten beslaan, hebben de onderzoekers hier extra aandacht aan besteed. Een hoofdlijnenanalyse heeft geen belangrijke aandachtspunten opgeleverd op het gebied van het pensioenbeheer, het vermogensbeheer en het risicomanagement van zowel het ABP als het PFZW. Wel wijzen beide experts op de mogelijkheden om kosten ten aanzien van hedge funds en private equity te reduceren door dergelijke activiteiten meer binnenshuis te organiseren. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de verhouding kosten, risico's en rendement centraal staat. Zowel het ABP als het PFZW zijn daar al enkele jaren mee bezig. De werkgroep adviseert sociale partners om de ontwikkelingen op dit gebied goed te (laten) monitoren.

De bij het ABP aangesloten werkgevers dragen jaarlijks ruim 7 miljard euro aan pensioenpremie af. Over de hele linie ervaren overheidswerkgevers weinig grip op de pensioenpremie die ze afdragen. Bestaande afspraken zijn duurder geworden als gevolg van externe ontwikkelingen en het blijkt voor sectorwerkgevers lastig te zijn om overeenstemming met de centrales van overheids personeel te bereiken om de regeling aan te passen. De werkgroep constateert dat voor werkgevers binnen het huidige type pensioenovereenkomst – een uitkeringsregeling – volledige grip op de premie onmogelijk is. Eén van de kenmerken van een uitkeringsregeling is namelijk dat in beginsel de jaarlijkse pensioenopbouw gelijk is en dat de premie meebeweegt met de bewegingen op de financiële markten. Het is belangrijk dat werkgevers zich sterk en als één geheel organiseren om premiestabiliteit als uitgangspunt overeind te houden.

Een deel van de in het IBO geconstateerde problemen – zoals het ontbreken van de verbinding tussen de arbeidsvoorwaarde pensioen en de andere arbeidsvoorwaarden – hangen zoals aangegeven samen met het huidige governance model (één pensioenfonds, één collectieve pensioenregeling en één bovensectorale pensioentafel voor het personeel uit de 14 overheidssectoren). Voor een structurele oplossing van deze problemen lijkt de overstap op een ander governance model een vereiste. Het IBO onderscheidt vier alternatieve governance modellen, van ingrijpend naar minder ingrijpend zijn dat:

- Het opsplitsen van het ABP in sectorale fondsen (en dus sectorale regelingen). Hierbij kan aan een opsplitsing in 14 fondsen worden gedacht, maar ook aan een opsplitsing in een aantal clusters.
- Verschillende pensioenregelingen binnen het ABP.
- Een basisregeling met sectoraal maatwerk.
- Het PFZW-model voor het ABP; waarbij het fondsbestuur, en dus niet de sociale partners, de regeling vaststelt.

Reactie van het kabinet

Het kabinet onderkent de in het IBO rapport geschetste problematiek. Dat een aansluiting tussen de cao-tafels en de bovensectorale pensioentafel gewenst is, bleek afgelopen jaar bij de loonruimte-overeenkomst. Eén van de vier Centrales van Overheidspersoneel, de ACOP/FNV, kon niet met deze overeenkomst instemmen; dat heeft de onderlinge verhoudingen tussen partijen onder druk gezet. Een fundamentele herbezinning op (vereenvoudiging van de complexiteit van) het stelsel in de publieke sector ligt daarbij in de rede. In navolging hiervan gaat het kabinet in gesprek met sociale partners over de uitgangspunten van een betere en logischere governancestructuur om een (betere) verbinding tussen de cao-tafel en de pensioentafel te realiseren.

De afgelopen jaren is de pensioenwereld veranderd en ook de komende jaren zullen zich veranderingen blijven voordoen. Om aan te sluiten bij de ontwikkelingen in de maatschappij, zoals de veranderende arbeidsmarkt, de stijgende levensverwachting en de toegenomen volatiliteit op de financiële markten is en wordt de pensioenwetgeving aangepast. Het kabinet heeft een aantal hoofdlijnen voor de toekomstige inrichting van het stelsel van aanvullende pensioenen in Nederland geformuleerd en gaat de komende periode aan de slag met de verdere uitwerking hiervan.⁴ De veranderingen rondom de pensioenregeling van overheidswerknemers, de ABP-pensioenregeling, moeten passen binnen de dan geldende kaders van het nieuwe pensioenspeelveld.

Integraal onderhandelen over het arbeidsvoorwaardenpakket

Sinds 1993 zijn de niet-pensioengerelateerde arbeidsvoorwaarden gedecentraliseerd naar de verschillende overheidssectoren. De verantwoordelijkheid voor deze arbeidsvoorwaarden ligt nu bij de afzonderlijke sectorwerkgevers vanuit het idee dat de sectoren hun arbeidsvoorwaarden zo beter kunnen afstemmen op de bedrijfsvoering en de aard van het werk. Het streven van het kabinet was destijds om ook het pensioenoverleg te decentraliseren. Uit nader onderzoek bleek echter dat dit zou leiden tot een ongewenste samenloop van de Wet Privatisering ABP (WPA) en de wet BPF 2000. Het van bovenaf georganiseerde wettelijke gedefinieerde overleg in de publieke sector, vastgelegd in de WPA, bijt met het van onderop meer vrij georganiseerde overleg in de markt. Het pensioenoverleg vindt zodoende nog steeds volledig bovensectoraal plaats. De consequentie hiervan is dat de onderhandelingen over de cao en het pensioen gescheiden van elkaar plaatsvinden. Het kabinet vindt het echter van belang dat sociale partners een meer integrale afweging ten aanzien van de besteding van de arbeidsvoorwaardenmiddelen per (cluster van) sector(en) kunnen maken.

Het kabinet ziet daarom voordelen in het meer structureel met elkaar verbinden van het cao-overleg en het pensioenoverleg. Hierdoor ontstaan er aparte onderhandelingstafels voor (clusters van) sectoren, waarbij een integrale afweging tussen loon en pensioen kan plaatsvinden. Daarbij

⁴ Kamerstuk 32 043, nr. 263

wordt rekening gehouden met de verschillen tussen de overheidssectoren. De doorontwikkeling van het algemeen pensioenfonds biedt daarbij nieuwe mogelijkheden.⁵ Voor de langere termijn is het van belang om de evolutie in het denken over hervormingen van pensioenregelingen te blijven volgen en in het bijzonder te verkennen welke mogelijkheden de denkrichting (van zowel kabinet als SER) «persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling» kan bieden.

Een eventuele opsplitsing van het bovensectorale pensioenoverleg betreft een majeure operatie. Het kabinet zal daarom – zoals door de werkgroep wordt aanbevolen – de komende periode een studie (laten) uitvoeren naar het ideale governancemodel en de route om de gewenste verbinding tussen de cao-tafel en de pensioentafel te realiseren, zodat op de cao-tafel over pensioen(kosten) kan worden onderhandeld. De studie zal in het voorjaar van 2016 zijn afgerond. In deze studie worden de financiële implicaties, juridische mogelijkheden en arbeidsvoorwaardelijke gevolgen van een aantal interessante door de werkgroep geschetste alternatieve governancevarianten onderzocht. Daarbij wordt gezien wat er binnen de huidige wetgeving, en daarmee op korte termijn mogelijk is, en waarvoor een wetswijziging noodzakelijk is. Bij dit onderzoek zal tevens het voornemen van het kabinet worden betrokken om voortvarend te komen tot een wetsvoorstel dat tot doel heeft waarborgen te creëren voor een zorgvuldige (transitie naar een) vrije keuze van een pensioenuitvoerder voor de uitvoering van verplichtgestelde pensioenregelingen.⁶

Huidig governancemodel

Zolang er sprake is van één bovensectorale pensioenregeling hebben wijzigingen in de pensioenregeling en daarmee de pensioenpremie direct en grote gevolgen voor de sectorale begrotingen en daarmee voor de Rijksbegroting. Het kabinet hecht mede daarom aan de in het convenant «Inrichting pensioenoverleg van sectorwerkgevers bij de overheid» vastgelegde stemverhoudingen. Dat betekent dat de werkgeverspartijen (de kabinetssectoren en de ZPW) in het bovensectorale overleg van elkaar afhankelijk zijn in de onderhandelingen over de pensioenregeling met de centrales van overheidspersoneel; geen van beide partijen kan de ander overrulen.

Streven naar sectorale pensioenregeling binnen ABP: De UMC's

De academische ziekenhuizen vallen onder de verplichte ABP-pensioenregeling, maar werken in een speelveld waarbij samenwerking met algemene ziekenhuizen en bijbehorende mobiliteit van personeel belangrijk is. Ondanks de inspanningen van alle betrokken partijen, is het in het verleden niet gelukt om een overgang van de sector UMC's van het ABP naar het PFZW te bewerkstelligen. Om alsnog een gelijk speelveld tussen algemene ziekenhuizen en universitair medische centra op het terrein van pensioenen te creëren, streeft men er naar om, vooruitlopend op bovenstaande ontwikkelingen, per 1 januari 2017 tot een sectorale pensioenregeling voor de UMC's binnen het ABP te komen. De sectorale pensioenregeling zal tot stand komen in overleg tussen sociale partners waarbij afspraken gemaakt worden over de inhoud van de pensioenregeling.

⁵ Kamerstuk 32 043, nr. 291

⁶ Kamerstuk 32 043, nr. 291

Afsluitend

Kortom, het IBO-rapport «Eenvoud loont» biedt mij waardevolle aanknopingspunten voor de toekomstige inrichting van het pensioenoverleg in de publieke sector en kan bij de invulling en vormgeving daarvan behulpzaam zijn. De komende periode ga ik daarover graag in gesprek met alle betrokken partijen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk