

MONTAE

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Onderzoek 'Sectoralisatie pensioenen'

Concept Rapportage

18 JULI 2012

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	Executive Summary	5
3.	Scope van het onderzoek	10
3.1.	Kwantitatieve uitgangspunten	10
3.2.	Specifieke sectoren	11
3.3.	Varianten van sectoralisatie	11
3.4.	Informatiebronnen BZK	13
4.	Algemene ontwikkelingen met invloed op sectoralisatie	14
4.1.	Demografische-/bestandsontwikkelingen en sectorale verschillen	14
4.1.1.	Bestandskenmerken per sector blijken structureel	14
4.1.2.	Kostenverhogende elementen onderscheidend in de sectoren	15
5.	Schaaleffecten	18
5.1.	Opbrengsten vermogensbeheer	18
5.2.	Andere overwegingen met betrekking tot vermogensbeheer en schaalgrootte	19
5.3.	Kosten vermogensbeheer	20
5.4.	Kosten uitvoering	21
5.5.	Kosten governance	22
5.6.	Globale inschatting schaafeffecten	22
6.	Juridische aspecten van sectoralisatie	24
6.1.	Wettelijk kader	24
6.2.	Juridische mogelijkheden voor sectoralisatie	24
6.3.	Samenvatting van juridische mogelijkheden per variant	26
7.	Inzicht in de financiële gevolgen per variant	28
7.1.	Variant 1: sectorale invloed op premieverdeling tussen werkgevers en werknemers	29
7.1.1.	Financiële impact	29
7.1.2.	Markt	31
7.1.3.	Overige aspecten die van belang zijn	31
7.2.	Variant 2: een solidaire basisregeling, per sector de mogelijkheid om aan te vullen met modules	31
7.2.1.	Financiële impact	31
7.2.2.	Markt	37
7.2.3.	Overige aspecten die van belang zijn	37
7.3.	Variant 3: Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht bij één fonds/uitvoerder	38
7.3.1.	Financiële impact	38
7.3.2.	Markt	41
7.3.3.	Overige aspecten die van belang zijn	41
7.4.	Variant 4: Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht bij verschillende fondsen/uitvoerders	41
7.4.1.	Financiële impact	41
7.4.2.	Markt	41
7.4.3.	Overige aspecten die van belang zijn	41
8.	Conclusies	42

MONTAE

9. Toegift	44
Bijlage: Uitgebreide beschrijving van juridische aspecten	47

1. Inleiding

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna BZK) heeft Montae Advies B.V. (hierna Montae) het onderzoek 'Sectoralisatie pensioenen' uitgevoerd, zoals dit was beschreven in het offerteverzoek van BZK d.d. 21 maart 2012 en het plan van aanpak van Montae van 27 april 2012.

Pensioen is nu een bovensectorale arbeidsvoorwaarde. Afzonderlijke sectoren kunnen niet onderhandelen over de kosten en de inhoud van de regeling. Werkgevers in de Pensioenkamer willen graag met bonden afspraken maken om de voortdurende stijging van de pensioenkosten tegen te gaan. Verder sluiten CAO-regelingen in de sectoren en de gemeenschappelijke pensioenregeling niet altijd goed op elkaar aan, waardoor er een toenemende behoefte is aan sectorale bevoegdheden op het gebied van pensioen.

Doel van het onderzoek is om betrokken partijen inzicht te geven in de juridische mogelijkheden, de financiële consequenties en eventuele nadere aandachtspunten van de volgende vier varianten van sectoralisatie van de pensioenen van de werknemers van de overheid:

1. Sectoralisatie ten aanzien van de premieverdeling tussen werkgevers en werknemers;
2. Sectoralisatie uitgewerkt in een solidaire basisregeling, vervolgens per sector aangevuld met sectorafhankelijke aanvullende modules;
3. Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht bij één fonds/uitvoerder;
4. Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht in aparte fondsen.

BZK heeft vanuit praktisch oogpunt vier sectoren voor gedetailleerd onderzoek aangeduid: Rijk, Politie, MBO (BVE) en UMC.

In het onderzoek heeft Montae per variant de financiële consequenties geanalyseerd. Ook is onderzocht of er voorbeelden van de varianten bestonden in de Nederlandse markt. Er is er tevens gekeken naar schaaffecten van sectoralisatie. Tot slot is het juridisch kader onderzocht om te bezien wat de juridische mogelijkheden zijn om de verschillende varianten van sectoralisatie te realiseren. Deze juridische analyse is uitgevoerd door Prof. dr. Erik Lutjens, hoogleraar Pensioenrecht Vrije Universiteit Amsterdam, Expertisecentrum Pensioenrecht.

Bij haar onderzoek is Montae bij het beschrijven van de effecten van de vier varianten van sectoralisatie uitgegaan van de ceteris paribus situatie waarbij er niets anders wijzigt dan wat is onderzocht. In de praktijk zal een wijziging zeker ook van invloed zijn op andere aspecten. Dit valt echter buiten het kader van dit onderzoek.

2. Executive Summary

Montae heeft op verzoek van BZK de financiële implicaties onderzocht van vier varianten van sectoralisatie van de pensioenen van medewerkers bij de overheid. Tevens heeft zij de juridische haalbaarheid en de schaafeffecten van deze varianten onderzocht. De vier varianten zijn:

1. Sectoralisatie ten aanzien van de premieverdeling tussen werkgevers en werknemers;
2. Sectoralisatie uitgewerkt in een solidaire basisregeling, vervolgens per sector aangevuld met sectorafhankelijke aanvullende modules;
3. Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht bij één pensioenfonds;
4. Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht in aparte fondsen.

Verschillen per sector

Op basis van de voor dit onderzoek beschikbaar gestelde gegevens uit 1997, 2006 en 2011 blijken er voor de onderzochte sectoren Rijk, Politie, MBO en UMC structurele verschillen te bestaan in de samenstelling van het deelnemersbestand. Hoewel er in de loop der jaren wel veranderingen zijn geweest in deze samenstelling, blijken de structurele verschillen per sector te blijven bestaan.

De verschillen in gemiddelde leeftijd, aantal vrouwelijke medewerkers en gemiddeld salaris hebben een blijvende impact op de premiestelling en de overwegingen rond onderlinge solidariteit. Deze verschillen spelen daarmee een rol bij de verschillende varianten voor sectoralisatie.

Eén van de aanleidingen voor het onderzoek was de wens vanuit de werkgevers om grip te houden op de premie. Bij deze differentiatie valt de premie per sector hoger of lager uit, afhankelijk van de opbouw van het werknemersbestand. Deze verschillen tussen sectoren zijn echter klein in vergelijking tot aanpassingen in de pensioenregeling. Een aanpassing van de regeling heeft een veel grotere invloed op de premie dan het vaststellen van de premie per sector.

Schaalaspecten

In het onderzoek is ook gekeken naar schaafeffecten bij het vermogensbeheer en de uitvoering.

Hoe groter, hoe beter was altijd het adagium bij het vermogensbeheer. Een grote omvang helpt bij een betere spreiding van risico's, een betere toegang tot alternatieve beleggingscategorieën en het werken met de beste teams voor vermogensbeheer en research. Daarnaast leidt een grote omvang tot lagere beleggingskosten. Wat die kosten betreft, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat als sectoralisatie leidt tot fondsen die een vermogen hebben dat niet kleiner is dan € 20 miljard, de kosten voor het vermogensbeheer niet significant zullen stijgen.

Hoewel 'hoe groter hoe beter' altijd het adagium is geweest binnen de pensioensector, zijn er in de context van de financiële markten en het toezichtkader enkele recente ontwikkelingen die de optimale schaalgrootte wellicht zullen doen dalen. Daarbij gaat het om flexibiliteit in handelen en sturing op dekkingsgraad, spreiding en impact van de beleggingen en aansluiting van het beleggingsbeleid bij de wensen van de deelnemers.

Ook bij de uitvoeringskosten is schaalgrootte van belang. In eerste instantie geldt ook hier hoe groter het fonds, hoe lager de uitvoeringskosten. Bij een omvang van groter dan 1 miljoen deelnemers, blijken de uitvoeringskosten opnieuw te stijgen.

De kosten voor governance gelden per fonds. Bij splitsing in meerdere fondsen nemen zij toe. Hierbij geldt dat de governancekosten hoger zullen zijn naarmate een fonds groter en complexer is.

Juridische aspecten

Bij het onderzoek naar de juridische mogelijkheden voor sectoralisatie zijn de vier varianten in te delen in twee hoofdgroepen:

1. Sectoralisatie van de pensioenovereenkomst:

Dit geldt voor de varianten 1, 2 en 3. Hierbij gaat het om een – meer of mindere mate van – differentiatie van de pensioenregeling.

Sectorafspraken over de pensioenregeling zijn op grond van de huidige tekst van de Wet Privatisering ABP (hierna WPA) mogelijk, hetzij door sectorhoofdstukken in één pensioenovereenkomst, hetzij door verschillende sectorpensioenovereenkomsten aan te gaan. Echter, die afspraken kunnen thans niet door de sectorwerkgever en verenigingen van werknemers in de betreffende sector worden gemaakt, tenzij het bovensectorale overleg (in de Pensioenkamer) besluit dat sectorafspraken als pensioenovereenkomst worden erkend, dan wel de bevoegdheid tot sectorafspraken delegeert aan de sector.

Om toe te staan dat een sectorwerkgever en vereniging van werknemers in een sector rechtstreeks op eigen gezag en op basis van een eigen bevoegdheid sectorafspraken maken over pensioen, is een wijziging van artikel 5 lid 1 WPA noodzakelijk, dan wel moet via het in artikel 21 WPA bedoelde KB de Wet Bpf 2000 op het ABP van toepassing worden verklaard.

Alleen op het punt van de premieverdeling tussen werkgever en werknemer zijn nu al rechtstreeks via het eigen sectorale arbeidsvoorwaardenoverleg afspraken te maken. Dit kan zolang het bovensectorale overleg zich dit onderwerp niet heeft toegeëigend door hierover afspraken in de pensioenovereenkomst op te nemen (zoals in de huidige pensioenovereenkomst wel is gebeurd).

2. Sectoralisatie van de uitvoering:

Dit betreft de in dit rapport genoemde variant 4. Hierbij gaat het om de vraag of de sectorale pensioenregeling uitgevoerd kan worden bij een ander

pensioenfonds dan ABP. Op basis van de tekst van de WPA is sectoruittreding uit het ABP thans niet mogelijk.

Daarvoor is noodzakelijk dat bij KB de Wet Bpf 2000 van toepassing wordt verklaard. Het mogelijk maken van sectoruittreding uit het ABP zonder dat de Wet Bpf 2000 van toepassing wordt, is juridisch ook mogelijk, maar vereist een wijziging van artikel 23 WPA.

Naast de hoofdvragen over de juridische mogelijkheden van de vier varianten zal er aandacht moeten worden besteed aan de juridische aspecten van onderwerpen als niet onder een sector vallende medewerkers, het verbod op ringfencing, de doorsneepremie, vergoeding bij uittreding, collectieve waardeoverdracht en uitbesteding van de uitvoering.

Financiële aspecten

De financiële implicaties van de vier varianten zijn gebaseerd op de door BZK aangeleverde gegevens over deelnemers van de gekozen voorbeeldsectoren.

Variant 1

Deze gaat in eerste instantie uit van de bestaande situatie van een solidair voor het geheel ABP vastgestelde premie. In vervolg op het rapport Transparantie Financiële Solidariteit tussen de ABP sectoren (september 2006, hierna TFS) wordt vervolgens ook een per sector bepaalde (niet solidaire) premie verondersteld. In deze variant zijn dan ook twee subvarianten uitgewerkt.

Ruimte voor CAO-partijen ontstaat in de verdeling van de premie. Als uitgaande van de huidige totale premie in deze verdeling de werknemer 5%-punt meer bijdraagt, stijgt de bijdrage van de werknemer met 1%-punt van de pensioengrondslag. Voor de werkgever daalt deze met 1%-punt van de pensioengrondslag.

Financieel is variant 1 het makkelijkst te realiseren. Deze variant biedt echter geen mogelijkheden om per sector te differentiëren in de inhoud van de pensioenregeling. Alleen de premieverdeling tussen werkgevers en werknemers kan worden aangepast.

Variant 2

Hierbij is in overleg met opdrachtgever voor de vaststelling van een voor deze analyse illustratief bedoelde basisregeling gekeken naar een aantal aanpassingen ten opzichte van de huidige regeling. Dit betrof een maand minder pensioengevend salaris, een verhoging van de franchise, een verlaging van het opbouwpercentage en een halvering van het nabestaandenpensioen. Deze basisregeling geldt uniform voor alle sectoren en de premie wordt op solidaire basis vastgesteld. Het gemiddelde salaris heeft effect op de solidaire bijdrage per sector (uitgedrukt in een percentage van de oorspronkelijke pensioengrondslag) aan de basisregeling. In de aanvullende niet-solidair gefinancierde modules heeft de bestandsopbouw invloed op de kosten van de aanvullende modules.

Volgens de specifieke wensen van elke sector kunnen de verschillende aanvullende modules toelaten de oorspronkelijke, dan wel een meer sectorspecifieke, regeling op te bouwen. Voor illustratieve kwantitatieve doeleinden zijn in overleg met de opdrachtgever twee benaderingen uitgewerkt: Het via modules uiteindelijk (in aanvulling op de basisregeling) weer opbouwen van de oorspronkelijke (huidige) regeling en een inschatting van het effect van marginale wijzigingen in de regeling op de premie.

Variante 2 biedt mogelijkheden om bovenop de gezamenlijke solidaire basisregeling per sector te variëren in de inhoud van de regeling via de aanvullende modules. De premie voor basisregeling staat vast en daar hebben sectoren geen invloed op. Door de op zich sobere basisregeling en de daarbij horende lagere premie ontstaat er ruimte in de pensioenregeling die in het arbeidsvoorwaardenoverleg per sector ingevuld kan worden.

Variante 3

Hierbij wordt uniformiteit in de regeling en de solidariteit in premiestelling volledig losgelaten. Bij een voor illustratieve doeleinden verder ongewijzigd veronderstelde (huidige) regeling stijgt de premie door bestandsspecifieke kenmerken (gemiddelde leeftijd, relatief aantal vrouwen, enz.) in sommige sectoren en in andere sectoren daalt deze.

Volgens de specifieke wensen van elke sector kan de gewenste sectorspecifieke regeling worden uitgewerkt. De analyse geeft het effect op de premie per sector uitgaande van enkele illustratieve marginale aanpassingen van de regeling.

Variante 3 biedt de sectoren de vrijheid de vormgeving van de pensioenregeling naar eigen wensen in te richten. Voor een aantal met de uitvoering samenhangende aspecten, zoals risicohouding, zullen de sectoren gezamenlijke afspraken moeten maken.

Variante 4

Dit is de meest vergaande vorm van sectoralisatie waarbij elke sector zelf onafhankelijk de pensioenregeling kan vaststellen. In aanvulling op de eigen invulling van inhoud, financiering en premieverdeling van de pensioenregeling uitgewerkt in de voorgaande varianten kan de sector nu ook kiezen voor een sectorspecifieke risicohouding en de wijze waarop die wordt uitgevoerd. De louter actuariële (premie-) effecten zijn gelijk aan die van variant drie. De schaaffecten zijn hier het grootst.

Variante 4 biedt de sectoren volledige vrijheid, niet alleen in de vormgeving van de regeling, maar ook in hoe die wordt uitgevoerd. Tegenover die absolute vrijheid staan door de versnippering mogelijk negatieve schaaffecten. Bij splitsing van het fonds zijn er belangrijke aandachtspunten, zoals de eventuele collectieve waardeoverdracht, waarover afspraken moeten worden gemaakt.

Toegift met aanbevelingen

Tot slot noemt Montae in dit rapport een aantal aspecten die in een eventueel vervolgtraject aandacht verdienen. Daarbij gaat het onder meer om de gevolgen

MONTAE

van de vier varianten voor alle belanghebbenden, het onderling overleg en de communicatie. Tevens is het belangrijk, zoals de Commissie Frijns daar eerder op wees, aandacht te besteden aan 'de brede signatuur' van het fonds, bijvoorbeeld via het bepalen van een risico- en beleggingsbeleid dat past bij de achterban. Verder zal bij een beslissing tot een vorm van sectoralisatie veel aandacht gegeven moeten worden aan de transitie.

Vooraf indien gekozen wordt voor variant 4 zal er marktwerking ontstaan die leidt tot onderhandelingen over de kosten van de uitvoering.

In dit onderzoek is gekeken naar solidariteit op basis van geslacht, leeftijd en gemiddeld salaris. Er zijn ook andere elementen van solidariteit die in een vervolgtraject eventueel in aanmerking kunnen worden genomen zoals het gemiddeld opleidingsniveau, het aantal arbeidsongeschikten en het relatieve aandeel deelnemers met partners per sector.

In de huidige opzet heeft ABP een bepaalde status als het grootste pensioenfonds van Nederland. Vooral bij de meer gevorderde varianten van sectoralisatie vindt er versnippering plaats van de ABP-regeling en de uitvoering daarvan. Dit kan van invloed zijn op het imago.

Een vraag die eveneens verdere studie behoeft, is in hoeverre sectoralisatie aansluit op de marktontwikkelingen. Zo zien we bij de vormgeving van pensioenregelingen een toenemende behoefte aan individualisering, terwijl er bij de uitvoering juist een trend naar consolidatie is.

Ten slotte kan sectoralisatie niet worden losgezien van het evoluerend wettelijk kader.

3. Scope van het onderzoek

Het onderzoek van Montae concentreert zich in eerste instantie op de kwantitatieve implicaties van de vier verschillende varianten van sectoralisatie en de mogelijk daaruit voortvloeiende gevolgen voor wat betreft schaalvoordelen.

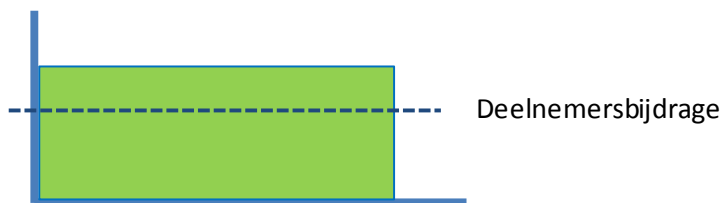
Een passend juridisch kader is een vereiste voor mogelijke sectoralisatie. Daarom zijn de varianten van sectoralisatie getoetst aan de wet- en regelgeving, waarbij eventuele vereiste aanpassingen voor sectoralisatie zijn benoemd.

Tevens heeft Montae verkend in hoeverre deze varianten al voorkomen in de markt en wat mogelijke andere relevante aspecten zijn.

3.1. Kwantitatieve uitgangspunten

Het rapport 'Transparantie Financiële Solidariteit tussen de ABP-sectoren' (september 2006, hierna rapport TFS) van Stichting Pensioenfonds ABP bevatte de kwantitatieve uitgangspunten voor dit onderzoek. In de inleiding van hoofdstuk 7 is een korte verantwoording van de cijfers opgenomen.

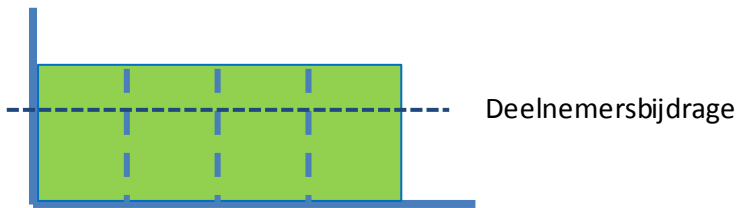
De in het rapport TFS vastgestelde situatie onder de bestaande solidaire regeling van ABP vertegenwoordigde het eerste uitgangspunt van dit onderzoek.



Dit betreft een uniform van toepassing zijnde pensioenregeling met een op solidaire basis vastgestelde en dus voor alle deelnemende sectoren identieke premie (uitgedrukt als percentage van de pensioengrondslag). Ook het niveau van de deelnemersbijdrage is identiek voor elk van de sectoren.

In het rapport TFS werd vervolgens het respectievelijk per sector geldend premieniveau geschat. Hierbij ging men ervan uit dat de financiering niet meer solidaire, maar volgens de bestandskarakteristieken van elke deelnemende sector afzonderlijk zou worden bepaald. Deze informatie vertegenwoordigde het tweede uitgangspunt voor het onderzoek.

MONTAE



Als belangrijkste sectorspecifieke kenmerken in het rapport TFS werden de gemiddelde leeftijd en de verhouding van het aantal vrouwelijke deelnemers op het totale deelnemersbestand benoemd.

3.2. Specifieke sectoren

In de onderzoeksopdracht is expliciet aangegeven dat het onderzoek een viertal sectoren als voorbeeldsectoren nader moet uitlichten. Het betreft de sectoren:

- Rijk;
- Politie;
- MBO;
- UMC.

Deze sectoren komen in de verschillende onderdelen expliciet aan de orde.

3.3. Varianten van sectoralisatie

Op verzoek van BZK heeft Montae de volgende vier varianten van sectoralisatie onderzocht:

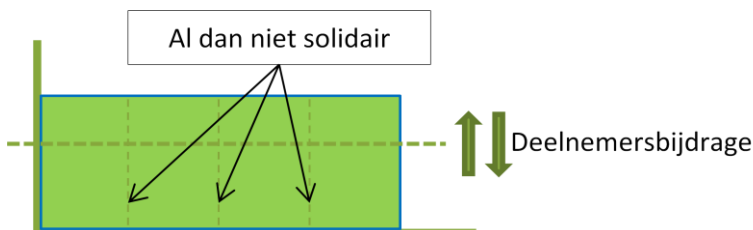
1. Sectoralisatie ten aanzien van de premieverdeling tussen werkgevers en werknemers.

Bij deze variant wordt een diversificatie van het werknemersaandeel in de totaal benodigde premie onderzocht. Dit is zowel onderzocht voor de solidaire premie als voor een eventuele premie per sector (niet-solidair).

Deze variant houdt in:

- De pensioenregeling blijft gelijk voor alle sectoren en de uitvoering blijft bij één pensioenfonds;
- De totale premie kan solidair worden vastgesteld voor alle sectoren (19,4%) of kan per sector worden bepaald;
- De huidige verdeling is 70% werkgeversdeel en 30% werknemersdeel. Deze verdeling kan bij deze variant per sector worden vastgesteld.

Dit kan als volgt grafisch worden weergegeven:



2. Sectoralisatie uitgewerkt in een solidaire basisregeling met vervolgens per sector de mogelijkheid om aan te vullen met modules.

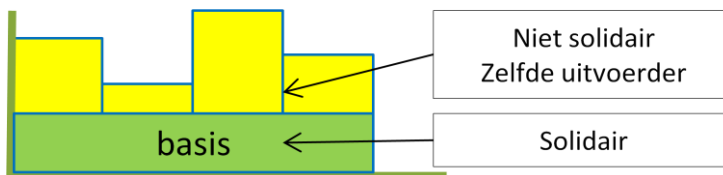
Bij deze variant wordt uitgegaan van een relatief beperkte uniforme en op solidaire financiering vastgestelde basisregeling.

Per sector kan de basisregeling aangevuld worden met modules.

Deze variant houdt in:

- De inhoud van de pensioenregeling verandert. De uitvoering blijft bij één pensioenfonds;
- De nieuwe regeling bestaat uit een basisregeling met daar bovenop verschillende modules;
- De basisregeling in combinatie met alle modules vormt weer de huidige pensioenregeling.

Dit kan als volgt grafisch worden weergegeven:



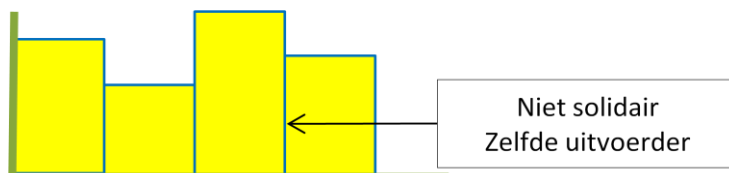
3. Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht bij één pensioenfonds.

De derde variant gaat uit van louter op sectorale basis uitgewerkte en gefinancierde pensioenregelingen in één fonds.

Deze variant houdt in:

- Alle sectoren hebben een eigen pensioenregeling. Alle regelingen worden uitgevoerd door één pensioenfonds;
- De pensioenregeling wordt per sector gefinancierd met een per sector bepaalde premie;
- De sectoren zijn vrij hun eigen pensioenregeling te bepalen binnen het CAO-overleg.

Dit kan als volgt grafisch worden weergegeven:



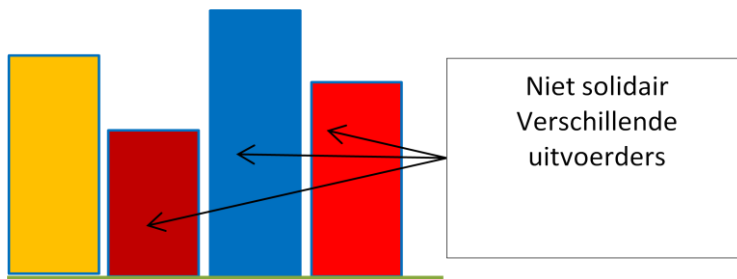
4. Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht in aparte pensioenfondsen.

Dit is de meest ver doorgevoerde variant van sectoralisatie waarbij de regelingen sectorspecifiek zijn uitgewerkt en worden gefinancierd. Voor iedere onderscheiden sector ontstaat zo een onafhankelijk pensioenfonds.

Deze variant houdt in:

- Alle sectoren hebben een eigen pensioenregeling met een eigen pensioenfonds. De pensioenfondsen zijn vrij de pensioenregeling onder te brengen bij een pensioenuitvoeringsorganisatie van hun keuze;
- De pensioenregeling wordt per sector gefinancierd met een per sector bepaalde premie;
- De sectoren zijn vrij hun eigen pensioenregeling te bepalen binnen het CAO-overleg;
- Binnen het CAO-overleg kan een compleet contract worden afgesproken, inclusief afspraken over risicohouding, spreiding van resultaten en ambitieniveaus.

Dit kan als volgt grafisch worden weergegeven:



3.4. Informatiebronnen BZK

Het onderzoek van Montae is gebaseerd op de volgende door BZK voor dit doel aangereikte gegevens.

1. Rapport TFS;
2. Reglement 2006;
3. Premie-informatie;
4. Bestandsinformatie.

In overleg met BZK is het onderzoek van Montae gebaseerd op het rapport TFS, zoals dat uitging van de pensioenregeling en de deelnemersgegevens van 2006.

Aangezien het rapport TFS niet alle benodigde componenten van de bestanden voor het huidig onderzoek geeft, heeft BZK in juni 2012 zowel met betrekking tot 2006 als voor 2011 nadere informatie aangeleverd. Hierin is per sector en per geslacht in matrixvorm het aantal actieve deelnemers aangegeven, onderverdeeld naar leeftijd en salarisklasse.

4. Algemene ontwikkelingen met invloed op sectoralisatie

4.1. Demografische-/bestandsontwikkelingen en sectorale verschillen

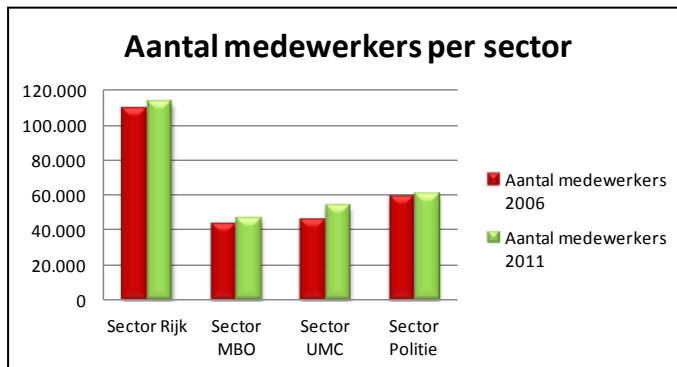
4.1.1. Bestandskenmerken per sector blijken structureel

In het TFS rapport werd al vastgesteld dat de onderzochte bestandskenmerken in 2006 weinig waren gewijzigd ten opzichte van een eerdere observatie in 1997. Ondanks dat er sinds 2006 opnieuw 5 jaar zijn verstreken, blijken sectorale verschillen ook in 2011 nog goed vergelijkbaar met de eerdere observaties van 1997 en 2006.

Op basis van deze vaststellingen blijken de per sector geobserveerde verschillen structureel. De verschillen in gemiddelde leeftijd, relatief aantal vrouwelijke medewerkers en gemiddeld salaris hebben dus een blijvende impact op de premiestelling en overwegingen rond onderlinge solidariteit.

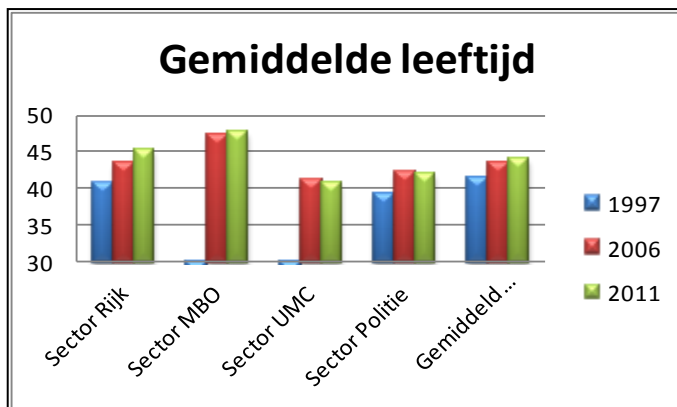
Aantal medewerkers

Het totaal aantal medewerkers is tussen 2006 en 2011 licht gestegen, maar de onderlinge verdeling per sector is tussen 2006 en 2011 vrij constant gebleven.



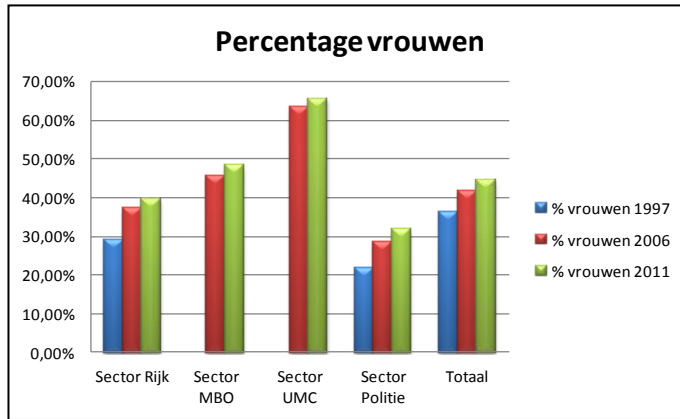
Gemiddelde leeftijd

De gemiddelde leeftijd in 2011 is nagenoeg gelijk aan de in 2006 vastgestelde gemiddelde leeftijd. Dit geldt zowel voor het geheel van de medewerkers als voor de afzonderlijke sectoren. Opmerking: voor UMC en MBO zijn geen afzonderlijke vergelijkende cijfers uit 1997 beschikbaar.



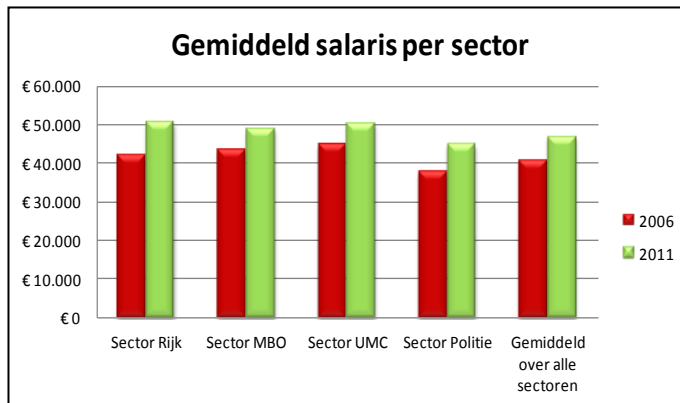
Aantal vrouwen

Het relatieve aantal vrouwen is bij de overheid als geheel en ook in de verschillende sectoren toegenomen. Het vergelijkend beeld over de sectoren is echter min of meer gelijk gebleven.



Gemiddelde salarissen

De gemiddelde salarissen zijn op zich gedurende de periode van 2006 tot 2011 toegenomen, maar de onderlinge verschillen zijn min of meer ongewijzigd gebleven.



4.1.2. Kostenverhogende elementen onderscheidend in de sectoren

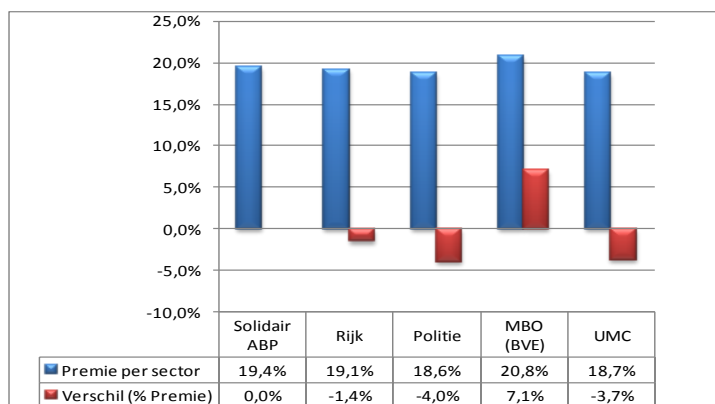
In hoofdstuk 7 zetten wij de financiële consequenties uiteen voor elk van de vier benoemde varianten voor sectoralisatie. In deze paragraaf hebben we een vergelijkende kwantitatieve analyse uitgevoerd van de per sector geldende pensioenpremies onder de door BZK aangegeven uitgangspunten.

De voor 2006 in het TFS rapport vastgestelde theoretische nettopremies zijn, op basis van de kenmerken van de regeling, gebaseerd op 1 jaar opbouw voor het volledige bestand van de actieve medewerkers. Hierbij wordt uitgegaan van 3% rekenrente en 2% uitvoeringskosten.

Voor de vergelijkbaarheid van de resultaten zijn de hierna in ons onderzoek genoemde premies uitgedrukt als percentage van de oorspronkelijke pensioengrondslag (in 2006 in aanmerking genomen jaarsalaris, verminderd met de toenmalige franchise van € 9.600), tenzij nadrukkelijk anders aangegeven.

In het rapport TFS wordt de premie uitgedrukt in percentage van de pensioengrondslag. Hierbij wordt zowel de voor de overheid als geheel geldende solidaire bepaalde premie als de theoretisch per sector geldende niet-solidaire bepaalde premie weergegeven:

Vergelijkende premies uitgedrukt in percentage van de pensioengrondslag



Observaties:

- Bij een per sector vastgestelde premie is de premie voor Politie en UMC duidelijk lager, wat vooral te verklaren is door de lagere gemiddelde leeftijd in deze sectoren. Bij het MBO is de gemiddelde leeftijd beduidend hoger en de sector premie dus ook. De gemiddelde leeftijd bij het Rijk ligt rond het gemiddelde en de sector premie dus ook;
- Doordat er bij de Politie relatief ook minder vrouwen werken dan bij het UMC, heeft dat een extra verlagend effect op de sector premie voor de Politie (-4,0%) ten opzichte van het UMC (-3,7%). De combinatie van een hogere dan gemiddelde leeftijd, een verhoudingsgewijs hoger dan gemiddeld aantal vrouwen en een (iets) hoger dan gemiddeld loon maakt de sectorpremie voor de sector MBO (+7,1%) duidelijk hoger dan de solidaire premie;
- Bij het Rijk maakt de combinatie van de iets lagere gemiddelde leeftijd (43,5) ten opzichte van het volledige bestand (43,6) met een lager aandeel vrouwelijke medewerkers (37,0% tegen 41,5%) de sectorpremie iets lager (-1,4%) dan de solidaire premie.

Het rapport TFS benoemt als belangrijkste relatieve kostenverhogende effecten een hogere gemiddelde leeftijd en een hoger procentueel aantal vrouwen in het bestand. Het kostenverlagend effect van een lagere gemiddelde leeftijd is

sterker dan het kostenverhogend effect van een verhoudingsgewijs hoog aantal vrouwelijke medewerkers.

Niet benoemd in het rapport TFS is het effect van een verschillend gemiddeld salaris bij de vaststelling van de premie. Bij wijzigingen in de pensioenregeling, in het bijzonder bij wijzigingen in het bepalen van de pensioengrondslag, heeft ook de hoogte van het gemiddeld salaris effect op de solidariteit tussen de sectoren. Overige effecten, zoals bijvoorbeeld een verschillend opleidingsniveau, aantal arbeidsongeschikten en percentage deelnemers met partners, werden niet onderzocht.

Sectorale verschillen in leeftijdsopbouw

De gemiddelde leeftijd blijkt het laagst voor de sector UMC, gevolgd door de Politie. De gemiddelde leeftijd voor het Rijk zit rond het gemiddelde van alle overheidssectoren. Bij de sector MBO ligt de gemiddelde leeftijd duidelijk boven dit gemiddelde.

Ranking van laag naar hoog:

1. UMC;
2. Politie;
3. Rijk → rond gemiddelde;
4. MBO.

Sectorale verschillen in aantal vrouwelijke medewerkers

Het relatieve aantal vrouwelijke medewerkers bij de sector UMC is beduidend hoger dan het overheidsgemiddelde. Bij de sectoren MBO en Rijk ligt het aantal vrouwelijke medewerkers rond het gemiddelde van de totale overheid. Bij de Politie is het aantal vrouwen aanzienlijk lager dan dit gemiddelde.

Ranking van laag naar hoog:

1. Politie;
2. Rijk en MBO → rond gemiddelde;
3. UMC.

Sectorale verschillen in gemiddeld salaris

Het gemiddelde salaris bij de Politie zit onder het gemiddelde salaris bij de totale overheid. Het gemiddelde salaris bij het Rijk en het MBO ligt rond dit overheidsgemiddelde. Bij het UMC is het salaris duidelijk boven dit gemiddelde niveau.

Ranking van laag naar hoog:

1. Politie;
2. Rijk en MBO → rond gemiddelde;
3. UMC.

5. Schaaleardeffekten

In de huidige situatie hebben alle sectoren dezelfde pensioenregeling ondergebracht bij het ABP, waardoor op grote schaal efficiency wordt bereikt in vermogensbeheer, pensioenadministratie en governance.

In de verschillende varianten van sectoralisatie wordt de schaal in meer of mindere mate verkleind. Dit kan gevolgen hebben voor de kosten en de baten.

In ons onderzoek hebben wij ons gericht op:

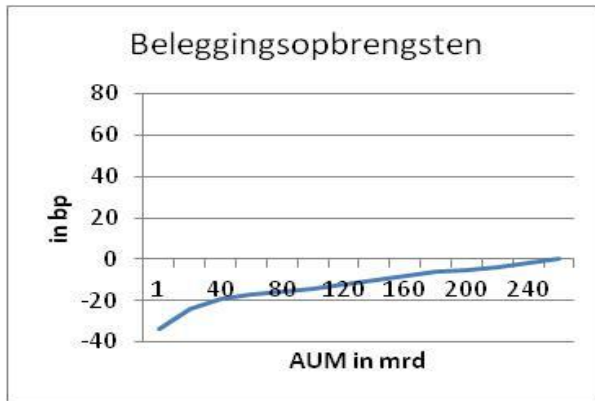
1. Opbrengsten vermogensbeheer;
2. Kosten vermogensbeheer;
3. Kosten uitvoering (pensioenadministratie);
4. Kosten governance.

Als laatste onderdeel van dit hoofdstuk schetsen wij een aantal recente ontwikkelingen binnen de financiële markten en het toezichtkader dat wellicht de optimale schaalgrootte voor pensioenfondsen zal doen dalen.

5.1. Opbrengsten vermogensbeheer

Voor beleggingsopbrengsten is schaalgrootte van belang. Onderzoek van CEM¹ over de periode 1991-2009 naar de karakteristieken van de best presterende fondsen toont aan dat omvang positief gecorreleerd is met het beleggingsresultaat. Door een grotere omvang in beleggingen is er een betere spreiding van risico's mogelijk, zijn alternatieve beleggingscategorieën beter toegankelijk en is de vermogensbeheerder in staat de beste beleggings- en researchteams aan te trekken. Overigens hoeft deze grootte niet per pensioenfonds bereikt te worden. Aansluiting bij een vermogensbeheerder (zoals APG AM) die tot de grootste spelers in markt behoort, leidt tot vergelijkbare beleggingsopbrengsten. In onderstaande grafiek is met de huidige situatie van het ABP fonds als uitgangspunt (nulpunt) weergegeven in welke mate de beleggingsopbrengsten zullen dalen als het belegd vermogen (Assets under Management of AUM) afneemt.

¹ CEM (Cost Effectiveness Measurement Inc.) is een in Toronto, Canada gevestigde onderneming die zich sinds zijn oprichting heeft gespecialiseerd in de analyse van de resultaten en kosten van de beleggingsorganisaties van pensioenfondsen. CEM beschikt over een data base waarin vanaf 1990. In de benchmark (per 2008) zitten 49 Europese fondsen (1.029 mrd), 194 US fondsen (1.864 mrd), 90 Canadese fondsen (530 mrd) en 8 fondsen uit Asia Pacific (484 mrd).



Indien er splitsing van fondsen zou plaatsvinden, zal dat naar rato van de omvang van de verschillende sectoren gaan. Sommige sectoren zullen zo klein zijn dat samenvoeging met een andere sector wellicht voordeliger is.

5.2. Andere overwegingen met betrekking tot vermogensbeheer en schaalgrootte

Buiten de hiervoor genoemde elementen die van invloed zijn op de optimale schaalgrootte, willen we in de context van de financiële markten en het toezichtkader enkele ontwikkelingen noemen die de optimale schaalgrootte wellicht zullen doen dalen, waardoor het adagium 'hoe groter hoe beter' niet meer opgaat.

Deze elementen zijn:

1. Flexibiliteit in handelen en sturing op dekkingsgraad;
2. Spreiding en impact;
3. Aansluiting van beleid bij wensen deelnemers.

Flexibiliteit in handelen en sturing op dekkingsgraad

In de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving naar aanleiding van rapporten die in de afgelopen jaren zijn uitgebracht, is een aantal duidelijke signalen waar te nemen. De belangrijkste daarvan is wellicht de meer actieve sturing op de dekkingsgraad die er in het kader van complete contracten noodzakelijk en gewenst is (het verplicht te vervaardigen crisisplan is daar een voorbeeld van).

De mate waarin aan deze actieve sturing uitvoering kan worden gegeven, wordt mede bepaald door:

- De omvang van de portefeuille.

En deels daarmee samenhangend:

- De liquiditeit van de portefeuille dan wel de liquiditeit van de markt.

In generieke zin kunnen we stellen dat wanneer de portefeuille zo groot is dat ook bij liquide instrumenten vrijwel altijd een zichtbare marktimpact ontstaat (binnen een redelijke executieperiode), deze wens tot actieve sturing minder goed realiseerbaar is.

Per asset class of instrument zal de optimale omvang overigens anders kunnen zijn. Het niet optimaal gebruik kunnen maken van de beschikbare - in de basis liquide - instrumenten geeft aan dat het fonds haar optimale omvang heeft overschreden.

Spreiding en impact

In het algemeen geldt dat naarmate portefeuilles groter zijn, deze meer gediversifieerd kunnen worden. Of deze diversificatie ook uiteindelijk nog wat toevoegt aan het resultaat is wel de vraag.

Nieuwe asset classes of beleggingsstijlen vormen vaak een risicoarbitrage in de markt. Deze tijdelijke arbitrages werken totdat de asset class of beleggingsstijl te groot wordt. Voor optimaal gebruik van deze situatie moet de omvang van het fondsvermogen groot genoeg zijn om de asset class toe te kunnen voegen, maar klein genoeg om op totaalniveau wel in het rendement van het fonds tot uitdrukking te komen. Hiernaast mag het geïnvesteerde bedrag weer niet dusdanig groot zijn dat er een directe marktimpact ontstaat of het fonds een te groot deel van de asset class wordt (en daarmee een niet liquide belegging).

Aansluiting van beleid bij wensen deelnemers

Een andere duidelijk waarneembare trend in de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving is de democratisering van het beleid van pensioenfondsen. Deze democratisering kent verschillende vormen:

- Aansluiting van regeling en beleid bij de risicohouding van de deelnemers;
- Instelling van deelnemersraden;
- Betrokkenheid van deelnemers bij de maatschappelijke doelstellingen van het fonds (impact investing).

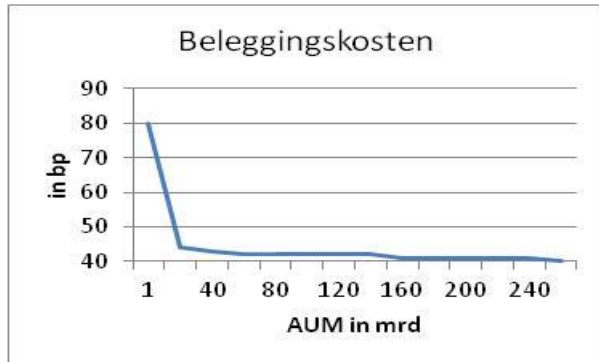
We verwachten dat deze democratisering steeds nadrukkelijker een rol gaat spelen binnen de fondsen. De mate waarin dit ook leidt tot een specifiek beleggingsprofiel van het fonds zal mede worden bepaald door de mate waarin de deelnemers van het fonds een specifiek profiel hebben en dit tot uitdrukking kunnen of willen laten komen. We verwachten dat indien een fonds te groot en te divers is, het democratiseringsproces niet voldoende tot herkenbaarheid bij de deelnemers kan leiden en dus ook niet tot de wens om wellicht tot een andere inrichting te komen.

Samenvattend kunnen we concluderen dat op basis van eerdere onderzoeken, zoals benoemd in paragraaf 5.1, bleek dat het adagium hoe groter een pensioenfonds hoe hoger het verwachte resultaat, er nieuwe ontwikkelingen en trends gesignaleerd worden waaruit blijkt dat dit niet altijd opgaat.

5.3. Kosten vermogensbeheer

Bij een groter volume, is er meer intern beheer mogelijk tegen lagere kosten, zijn researchkosten relatief lager en dalen uitvoeringskosten van beleggingen (zoals administratie, custody en transacties).

Over een absolute ondergrens verschillen eerdere onderzoeken van mening: KPMG noemt een ondergrens van € 2 miljard en Keith Ambachtsheer van het International Centre for Pension Management spreekt over € 20 miljard. Onderstaande grafiek toont het effect op kosten bij daling van het beheerd vermogen (Assets under Management of AUM).



Overigens geldt ook hier dat de grootte van de vermogensbeheerder (APG AM) meer bepalend is dan de grootte van het pensioenfonds. Een kostennadeel bij opsplitsing van enkele tot 14 sectoren blijft beperkt als alle fondsen het vermogensbeheer bij APG AM laten uitvoeren.

5.4. Kosten uitvoering

Vaste kosten zoals het inregelen en aanpassen van de administratie en het realiseren van output zijn onafhankelijk van de omvang. Anders gezegd, hoe groter het fonds, hoe lager deze kosten per deelnemer zullen uitvallen. Uit een nationaal onderzoek van DNB² en een internationaal onderzoek van Netspar³ blijkt dat de uitvoeringskosten per deelnemer lager zijn naarmate de omvang van het fonds groter is. Daarbij lijkt er een omslagpunt bij 1 miljoen deelnemers te zijn: hierboven nemen de uitvoeringskosten per deelnemer weer langzaam toe. Een verklaring hiervoor is niet gegeven.

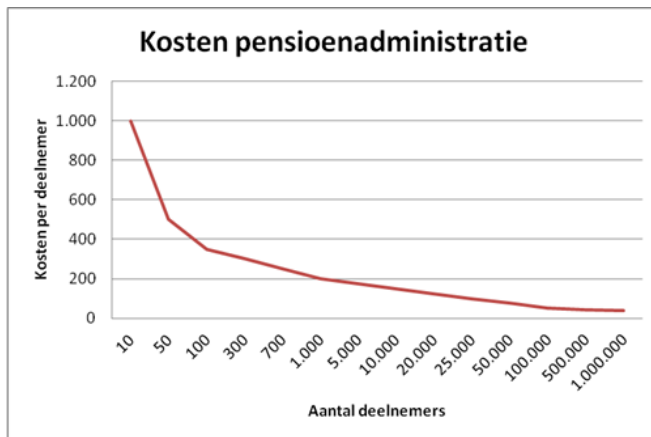
Als er sprake is van sectoralisatie, maar de sectoren houden de uitvoering bij APG, blijven de schaalvoordelen voor het grootste deel behouden, omdat het kostendraagvlak blijft bestaan.

In onderstaande grafiek⁴ is weergegeven wat het effect van het aantal deelnemers is op de uitvoeringskosten per deelnemer.

² DNB Working Paper 109 August 2006: Pension fund efficiency: the impact of scale, governance and plan design. J. Bikker & J.de Dreu

³ Netspar Discussion Paper 08/2010-03: The impact of scale, complexity and service quality on the administrative costs of pension funds. A cross-country comparison.

⁴ Bron: DNB Working Paper 109 August 2006: Pension fund efficiency: the impact of scale, governance and plan design. J. Bikker & J.de Dreu



Uitgaande van een aantal deelnemers in 2006 van ongeveer 2,25 miljoen heeft het ABP wat pensioenadministratiekosten betreft, niet de optimale fondsgrootte qua aantal deelnemers. Een optimale fondsgrootte van 1 miljoen deelnemers zou de kosten per deelnemer kunnen doen dalen.

5.5. Kosten governance

Bij sectoralisatie en splitsing van het ABP in meerdere fondsen, moet voor ieder afzonderlijk fonds de governance opnieuw worden ingericht. Dit heeft effect op kosten voor bestuur, (intern) toezicht, accountants, advies, etc. Bij splitsing in meerdere sectorfondsen nemen de governancekosten dus aanzienlijk toe. De hoogte van deze kosten is afhankelijk van onder andere de complexiteit van het fonds, de regeling en het beleggingsbeleid. En hoewel deze kosten niet direct afhankelijk zijn van de omvang van het fonds, durven wij hier te stellen dat de relatie tussen complexiteit en omvang voor de hand ligt. De governancekosten van een fonds met de omvang (en daarmee bestuurlijke complexiteit en belang!) van ABP liggen beduidend hoger dan die van een pensioenfonds met een gemiddelde omvang.

De mate waarin de ontstane fondsen samenwerken op het terrein van governance (denk bijvoorbeeld aan een gezamenlijk bestuursbureau) zal de toename van kosten beperken.

5.6. Globale inschatting schaaleardeffecten

Globaal kunnen we per variant van sectoralisatie het volgende zeggen over de schaaleardeffecten:

1. Sectoralisatie ten aanzien van de premieverdeling tussen werkgevers en werknemers.

Deze variant heeft geen schaaleardeffecten op kosten of baten in administratie of vermogensbeheer.

2. Sectoralisatie uitgewerkt in een solidaire basisregeling, vervolgens per sector aangevuld met sectorafhankelijke aanvullende modules.

MONTAE

Als de verschillende sectoren de pensioenregelingen bij dezelfde uitvoerder laten, blijven de schaaffecten redelijk beperkt. De schaaffecten ontstaan doordat de uitvoerder bovenop de basisregeling ook 14 aanvullende regelingen moet uitvoeren in plaats van 1.

3. Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht bij één fonds/uitvoerder.

Als de verschillende sectoren de pensioenregelingen bij dezelfde uitvoerder laten, blijven de schaaffecten redelijk beperkt. Evenals bij de tweede variant zullen schaaffecten ontstaan doordat de uitvoerder 14 regelingen moet uitvoeren in plaats van 1.

4. Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht in aparte fondsen.

De schaaffecten hebben in deze variant de grootste gevolgen. De pensioenfondsen hebben de vrijheid om zelf de pensioenuitvoerder en vermogensbeheerder te kiezen, waardoor de te verwachten beleggingsopbrengsten door het verlies van schaalvoordelen mogelijk zullen dalen en de kosten voor het vermogensbeheer in geringe mate zullen stijgen. Ook de kosten voor administratie en governance zullen stijgen. De schaaffecten kunnen wel worden beperkt als de sectorfondsen een gezamenlijke pensioenuitvoerder, vermogensbeheerder en bestuursbureau kiezen.

Bij de overwegingen rond opbrengsten en kosten van het vermogensbeheer en uitvoeringskosten is er nog een ander punt dat een belangrijke rol speelt. Dat is de rol van het ABP als belangrijkste aandeelhouder van APG. Als besloten zou worden tot vergaande sectoralisatie waarbij ABP wordt gesplitst in meerdere fondsen die zelf beslissen over de uitbesteding van bestuursondersteuning, administratie en vermogensbeheer, zal het eventueel wegvloeien opdrachten bij APG de kostenbasis beïnvloeden. Voor de achterblijvende partijen zullen de kosten omhoog gaan en voor de aandeelhouders vindt er kapitaalvernietiging plaats.

6. Juridische aspecten van sectoralisatie

Als bijlage bij dit rapport presenteren wij een uitvoerige analyse van de juridische aspecten van sectoralisatie door Prof. dr. Erik Lutjens, hoogleraar Pensioenrecht Vrije Universiteit Amsterdam, Expertisecentrum Pensioenrecht. In dit hoofdstuk geven wij de belangrijkste conclusies van deze analyse weer voor de onderzochte varianten van sectoralisatie.

6.1. Wettelijk kader

De pensioenregeling voor overheidswerknemers wordt gereguleerd door de Wet Privatisering ABP (WPA).⁵ De WPA geeft de voorheen bestaande publiekrechtelijke pensioenregeling voor overheidspersoneel een privaatrechtelijke grondslag. Volgens de WPA worden de pensioenaanspraken voor overheidswerknemers opgenomen in een overeenkomst naar burgerlijk recht. De WPA reguleert tevens de oprichting van de privaatrechtelijke Stichting Pensioenfonds ABP als uitvoerder van de pensioenregeling.

Uit het wettelijk kader blijkt dat:

1. de pensioenovereenkomst leidend en bindend is voor overheidswerkgevers en overheidswerknemers;
2. de pensioenovereenkomst – thans – wordt overeengekomen tussen de meerderheid van de sectorwerkgevers en de centrales van overheidspersoneel, bovensectoraal via het overleg in de Pensioenkamer;
3. deelneming in ABP verplicht is.

Met andere woorden: de WPA is geënt op centraal overleg over de pensioenovereenkomst en op deelneming in het Pensioenfonds ABP als enige uitvoerder van de regeling. Er is onderzocht of er niettemin juridische mogelijkheden voor sectoralisatie zijn.

6.2. Juridische mogelijkheden voor sectoralisatie

Vanuit het wettelijk kader zijn de vier varianten van sectoralisatie in te delen in twee hoofdgroepen:

1. Sectoralisatie van de pensioenovereenkomst

Dit betreft de varianten 1, 2 en 3. Het gaat hierbij om een – meer of mindere mate van – differentiatie van de pensioenregeling.

De vraag naar sectoralisatie van de pensioenovereenkomst laat zich opdelen in twee subvragen:

1. De inhoud:
 - Dit betreft de vraag of verschillende afspraken per sector mogelijk zijn. Deze eventuele verschillende afspraken kunnen op hun beurt weer diverse niveaus hebben die aansluiten bij de sectoralisatie varianten:
 - de premieverdeling tussen werkgever en werknemer;
 - suppletie (aanvullende afspraken) bovenop de boven-sectorale pensioenovereenkomst;

⁵ Wet van 21 december 1995, Stb. 1995, 639.

- afzonderlijke sectorale pensioenovereenkomsten.
- 2. De bevoegdheid (het proces, de partijen, het overlegmodel):
Dit betreft de vraag of sectorafspraken ten aanzien van pensioen door de sectorwerkgevers en de centrales van werknemers in de betreffende sector kunnen worden gemaakt.

Conclusie sectoralisatie van de pensioenovereenkomst.

Sectorafspraken over de pensioenregeling zijn op grond van de huidige tekst van de WPA mogelijk, hetzij door sectorhoofdstukken in één pensioenovereenkomst, hetzij door per sector verschillende pensioenovereenkomsten aan te gaan. Echter, die afspraken kunnen thans niet door de sectorwerkgever en verenigingen van werknemers in de betreffende sector worden gemaakt, tenzij het bovensectorale overleg (in de Pensioenkamer)besluit dat sectorafspraken als pensioenovereenkomst worden erkend, dan wel de bevoegdheid tot sectorafspraken delegeert aan de sector. Alleen op het punt van de premieverdeling tussen werkgever en werknemer zijn nu al rechtstreeks via het eigen sectorale arbeidsvoorwaardenoverleg afspraken te maken, zolang althans het bovensectorale overleg zich dit onderwerp niet heeft toegeëigend door hierover afspraken in de pensioenovereenkomst op te nemen (zoals in de huidige pensioenovereenkomst is gebeurd).

Om toe te staan dat een sectorwerkgever en vereniging van werknemers in een sector rechtstreeks op eigen gezag en op basis van een eigen bevoegdheid sectorafspraken maken over pensioen, is een wijziging van artikel 5 lid 1 WPA noodzakelijk, dan wel moet via het in artikel 21 WPA bedoelde KB de Wet Bpf 2000 op het ABP van toepassing wordt verklaard.

2. Sectoralisatie van de uitvoering

Dit betreft de eerder in dit rapport genoemde variant 4. Hierbij gaat het om de vraag of de sectorale pensioenregeling uitgevoerd kan worden bij een andere pensioenuitvoerder dan ABP.

Conclusie sectoralisatie uitvoering.

Op basis van de tekst van de WPA is sectoruittreding uit het ABP thans niet mogelijk. Daarvoor is noodzakelijk dat bij KB de Wet Bpf 2000 van toepassing wordt verklaard. Het mogelijk maken van sectoruittreding uit het ABP zonder dat de Wet Bpf 2000 van toepassing wordt, is juridisch ook mogelijk, maar vereist een wijziging van artikel 23 WPA.

3. Andere aandachtspunten bij sectoralisatie

Naast de centrale vragen over de juridische mogelijkheden voor sectoralisatie, zijn er diverse andere onderwerpen die nader overwogen en uitgewerkt moeten worden als de weg van sectoralisatie wordt ingeslagen.

Samenvattend zijn voor wetswijziging de volgende punten van belang:

- **Niet onder een sector vallende werknemers (B 3 lichamen, privaatrechtelijke instellingen):** Overwogen moet worden of voor deze werknemers speciale bepalingen nodig zijn.
- **Verbod ringfencing:** Nagegaan moet worden of bij uitvoering van meerdere pensioenregelingen door het ABP het in de Pensioenwet vastgelegde verbod van ringfencing niet een te grote praktische belemmering is voor sectorale pensioenregelingen. Dit aandachtspunt geldt eveneens voor de situaties dat de premievaststelling van eenzelfde uniforme regeling per sector zou worden uitgevoerd.
- **Doorsneepremie:** Nagegaan moet worden of de regels over de doorsneepremie in de Wet Bpf 2000 niet een te grote praktische belemmering vormen voor het onderbrengen van meerdere sectorale pensioenregelingen bij het ABP (relevant indien de Wet Bpf 2000 van toepassing is verklaard). Dit aandachtspunt geldt eveneens voor de situaties dat de premievaststelling van eenzelfde uniforme regeling per sector zou worden uitgevoerd.
- **Vergoeding bij uittreding:** Hoewel op grond van het huidige ABP-uitvoeringsreglement geen vergoeding is verschuldigd bij sectoruittreding op grond van artikel 23 WPA, zal nagegaan moeten worden of dit punt nader contractueel of wettelijk verankerd moet worden.
- **Collectieve waardeoverdracht:** Nagegaan moet worden of bij uittreding uit het ABP collectieve overdracht van pensioenaanspraken nader wettelijk ingevuld moet worden., Met name kan worden gedacht aan het mogelijk maken van collectief bindende afspraken over de overdracht (vervallen individueel bezwaar) en het reguleren van het instemmingsrecht van ABP met de overdracht.
- **Uitbesteding:** Nagegaan moet worden of in geval van uittreding uit het ABP nadere maatregelen gewenst zijn in relatie tot de uitbesteding van de uitvoering van de pensioenregeling door ABP aan APG.

6.3. Samenvatting van juridische mogelijkheden per variant

Tot slot van dit juridische hoofdstuk geven we een samenvatting van de juridische mogelijkheden voor de vier onderzochte varianten van sectoralisatie.

1. Sectoralisatie ten aanzien van de premieverdeling tussen werkgevers en werknemers.

Dit is juridisch mogelijk: de premieverdeling tussen werkgever en werknemer is een onderwerp dat meer in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden dan in de sfeer van de pensioenovereenkomst ligt. Daarom zijn er bij de huidige wetgeving op sectoraal (CAO-)niveau afspraken te maken. Er is een voorbehoud: het onderwerp moet dan niet bovensectoraal in de

pensioenovereenkomst zijn geregeld, want daarmee is de bevoegdheid om sectoraal (andere) afspraken te maken opzij gezet.

2. Sectoralisatie uitgewerkt in een solidaire basisregeling, vervolgens per sector de mogelijkheid aan te vullen met modules.
3. Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht bij één pensioenfonds.

Juridisch zijn deze twee varianten mogelijk. Diverse pensioenregelingen of varianten zijn inhoudelijk per sector mogelijk. Daar verzet de WPA zich niet tegen. De besluitvorming daarover ligt thans echter in handen van de meerderheid van sectorwerkgevers en centrales van overheidspersoneel in het overleg in de Pensioenkamer. De WPA verhindert dat een sectorwerkgever met de verenigingen van werknemers in een sector een sectorpensioenovereenkomst sluit.

Er is een wijziging van de WPA (artikel 5 lid 1) nodig om de sectorwerkgever en verenigingen van werknemers in een sector de bevoegdheid te geven om een sectorpensioenovereenkomst aan te gaan.

Verder is er aanpassing nodig van het pensioenreglement door ABP conform de gewijzigde pensioenovereenkomst.

4. Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht in aparte fondsen.

Juridisch is deze variant alleen mogelijk met wetswijzigingen. Uittreding uit het ABP door een sector is niet mogelijk op grond van de huidige tekst van de WPA. De WPA voorziet wel in die mogelijkheid, maar pas nadat de Wet Bpf 2000 van toepassing is geworden. Dat kan op grond van artikel 21 lid 3 WPA bij KB worden geregeld.

Om opsplitsing van het ABP mogelijk te maken moet ofwel bij KB de Wet Bpf 2000 van toepassing worden verklaard, dan wel de koppeling met het van toepassing worden van de Wet Bpf 2000 als voorwaarde voor sectoruittreding worden geschrappt.

Verder moet de binding met de nieuwe uitvoerder in de WPA bepaald worden.

7. Inzicht in de financiële gevolgen per variant

In dit hoofdstuk worden de financiële gevolgen per variant uiteengezet. Tevens geven we aan of de betreffende variant al in de Nederlandse pensioenmarkt voorkomt en besteden we aandacht aan overige aspecten die van belang zijn.

Verantwoording van de cijfers

De in dit hoofdstuk opgenomen inschatting van OP/NP premies is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. Rapport TFS (Transparantie Financiële Solidariteit tussen de ABP-Sectoren - Stichting Pensioenfonds ABP – september 2006).
Uit dit rapport zijn de volgende uitgangspunten overgenomen:
 - a. blz 4: De collectieve doorsneepremie voor de OP/NP regeling bedraagt in 2006 19,4%.
 - b. blz 3: Grafiek 0.2 (de relatieve, op sectorbasis berekende, OP/NP premies o.b.v. bestandsgegevens per 1 januari 2006).
2. De door BZK in mei en juni 2012 overgemaakte en nader becommentarieerde 2006 bestandsgegevens (matrices met aantal FTE per geslacht, sector, salaris en leeftijd). Voor berekeningsdoeleinden werden uit deze bestanden de aantallen deelnemers en collectieve gegevens m.b.t. salaris en pensioengrondslag gebruikt.

Bij het inschatten werd de volgende benadering gevolgd:

1. De in hoofdstuk 4.1.1. van dit rapport opgenomen vergelijkende analyse van 2006 en 2011 bestanden, suggereert dat de situatie van 2006 voor vergelijkende doeleinden ook voor 2011 nog steeds in belangrijke mate representatief kan zijn;
2. De in het rapport TFS bepaalde kwantitatieve uitgangspunten hebben we gedestilleerd uit de grafiek;
3. Deze respectievelijke premiepercentages hebben we doorgerekend met de door BZK voor 2006 opgegeven deelnemersgegevens. Er werd geen extrapolatie naar de huidige situatie uitgevoerd;
4. Volgens aard van de onderzochte variant hebben we de respectievelijke premies verhoudingsgewijs ingeschat;
5. Gelet op de beperktheid van de beschikbare detailgegevens hebben we in overleg met BZK verder geen rekening gehouden met sinds 2006 eventueel van kracht geworden wijzigingen in de pensioenregeling, mogelijke bestandsverschillen (andere indeling van deelnemers), niet lineaire effecten van afzonderlijke OP en NP premies, diverse overgangsmaatregelen enz.;
6. In overleg met BZK hebben we mogelijke effecten van sectoralisatie op de AOP-premie, tijdelijke premie Overgangsrecht FPU en Voorwaardelijke Inkoop ABP in deze fase van de analyse buiten beschouwing gelaten. Ook het PartnerPlusPensioen voor de Politie is niet meegenomen in de berekeningen.

Binnen het kader van het doel van deze opdracht zijn de voorgestelde cijfers vooral bedoeld voor indicatieve doeleinden en vergelijkende kwantificering van

MONTAE

de diverse opties, zonder dat zij elk op zich de ambitie hebben de exacte actuariële realiteit te kunnen weergeven.

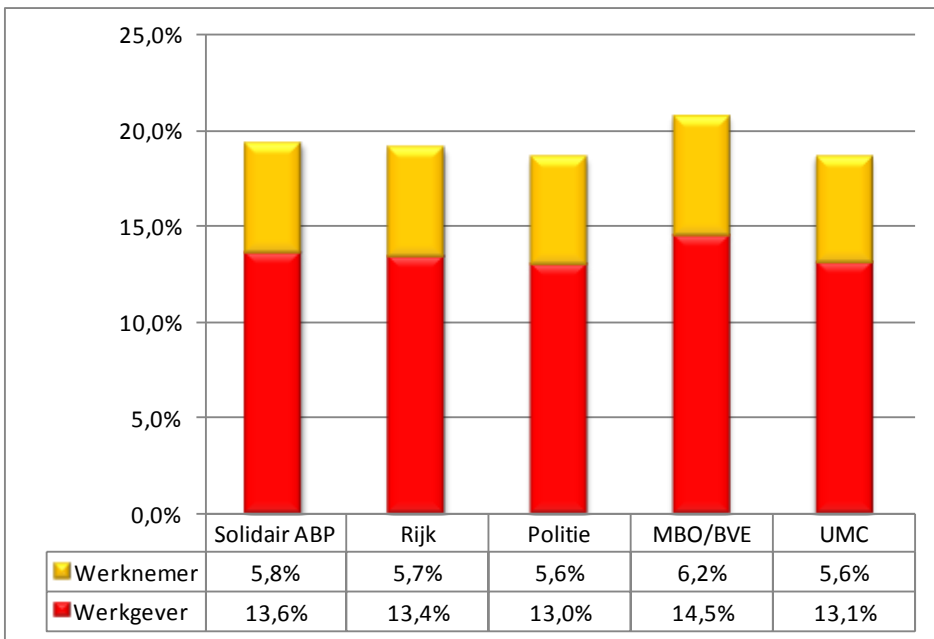
7.1. Variant 1: sectorale invloed op premieverdeling tussen werkgevers en werknemers

7.1.1. Financiële impact

Deze variant houdt in:

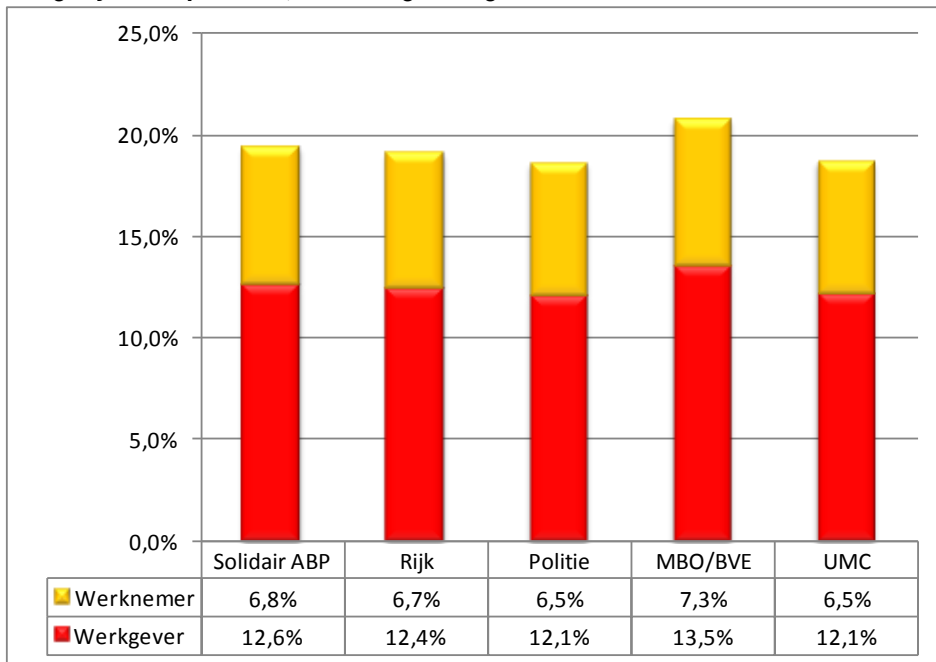
- De pensioenregeling blijft gelijk voor alle sectoren en de uitvoering blijft bij één pensioenfonds;
- De totale premie gaat uit van de huidige situatie van een solidair voor het gehele ABP bepaalde premie van 19,4%;
- Louter voor illustratieve doeleinden toont zij ook de op grond van het rapport TFS vastgestelde theoretische per sector geldende premies (dus volgens bestandssamenstelling in meerdere of mindere mate afwijkend van de 19,4%);
- De huidige verdeling is 70% werkgeversdeel en 30% werknemersdeel. Deze verdeling kan bij deze variant per sector worden vastgesteld.

Vergelijkende premies, verdeling werkgever/werknemer 70/30



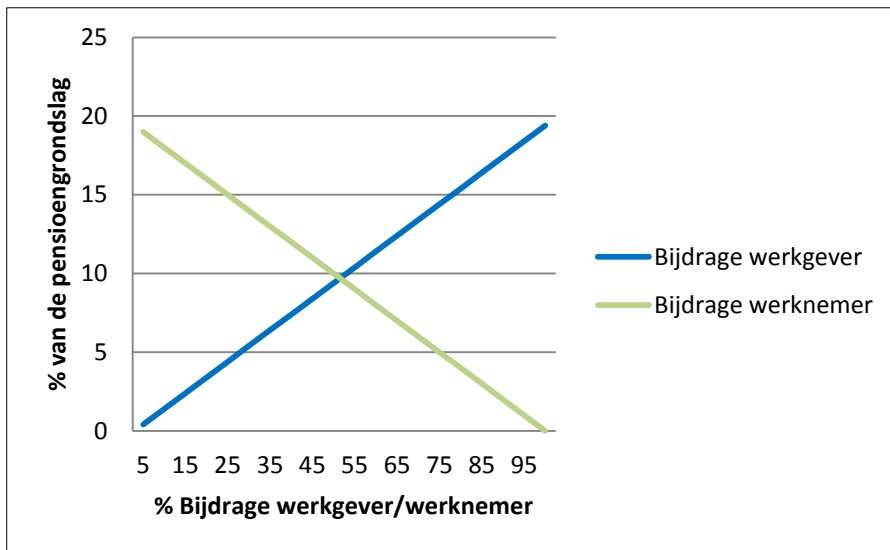
Ervan uitgaande dat het door werknemers gefinancierde aandeel in de totale premie zou stijgen van 30% naar 35%, het werkgeversaandeel dus zou dalen van 70% naar 65%, dan zou de totale premie van 19,4%, respectievelijk de sectoraal bepaalde varianten daarop, er als volgt uitzien:

Vergelijkende premies, verdeling werkgever/werknemer 65/35



Observaties:

- Een verschuiving met 5% van het werkgeversaandeel (van 70% naar 65%) naar het werknemersaandeel (van 30% naar 35%) verlaagt de solidair bepaalde werkgeverspremie met ongeveer 1% van de pensioengrondslag (van 13,6% naar 12,6%);
- Een vergelijkbare daling van 1% geldt ook in de theoretische benadering dat de premies per sector zijn bepaald;
- De werknemerspremies stijgen bij verder ongewijzigde uitgangspunten vanzelfsprekend met dezelfde 1%;
- Deze variatie geeft per sector enige ruimte in het CAO-overleg. De inhoud van de regeling en dus de totale premie (solidair of per sector) staat niet ter discussie in het CAO-overleg. Maar sociale partners kunnen wel afspraken maken over de onderlinge verdeling van de premie ten opzichte van bijvoorbeeld de loonruimte. In onderstaande grafiek is deze relatie weergegeven:



7.1.2. Markt

Het is een variant die in de Nederlandse pensioenpraktijk vaker voorkomt, bijvoorbeeld bij bedrijfstakpensioenfondsen waarin verschillende sectoren zijn ondergebracht. Bij Pensioenfonds Zorg en Welzijn zijn bijvoorbeeld meerdere sectoren ondergebracht in dezelfde pensioenregeling. In het arbeidsvoorwaardenoverleg binnen de verschillende CAO's of tussen werkgevers en werknemers kunnen afspraken worden gemaakt over de verdeling van de premie. Bij de pensioenfondsen in de metaalsector (PME en PMT) is de werknemersbijdrage gemaximeerd op 50% van de totale premie. Werkgevers en werknemers kunnen onderling ook een lager niveau van de werknemersbijdrage vaststellen.

7.1.3. Overige aspecten die van belang zijn

Uitgaande van een solidair op ABP basis vastgestelde premie blijft in deze variant de solidariteit tussen de sectoren bestaan. Er ontstaat ruimte voor CAO-partijen in de verdeling van de premie. De hoogte van de totale premie kunnen zij niet beïnvloeden.

7.2. Variant 2: een solidaire basisregeling, per sector de mogelijkheid om aan te vullen met modules

7.2.1. Financiële impact

Deze variant houdt in:

- De inhoud van de pensioenregeling verandert. De uitvoering blijft bij één pensioenfonds;
- De nieuwe regeling bestaat uit een op solidaire basis gefinancierde basisregeling met daar bovenop verschillende per sector afgesproken en gefinancierde aanvullende modules;
- Voor illustratieve, kwantitatieve doeleinden wordt in eerste instantie verondersteld dat de basisregeling in combinatie met het geheel van de aanvullende modules weer het niveau van de oorspronkelijke pensioenregeling weergeeft;

- Vervolgens wordt het marginaal effect van enkele specifieke wijzigingen in de regeling uitgewerkt. Hierdoor is het mogelijk verhoudingsgewijs de financiële impact op de premie van verschillende mogelijke niveaus van aanvullende modules in te schatten;
- In het CAO-overleg kan bij deze variant van sectoralisatie gekozen worden voor modules die passen bij de beroepsgroep;
- Op deze wijze kan uitdrukking worden gegeven aan de specifieke wensen van elke sector. Zo kan bijvoorbeeld een ruimer nabestaandenpensioen meer gewenst zijn in sectoren waar vooral kostwinners werken dan in sectoren waar veel tweeverdieners werken. Ook kan een afweging worden gemaakt tussen de directe loonbestanddelen en de indirecte, zoals pensioen.

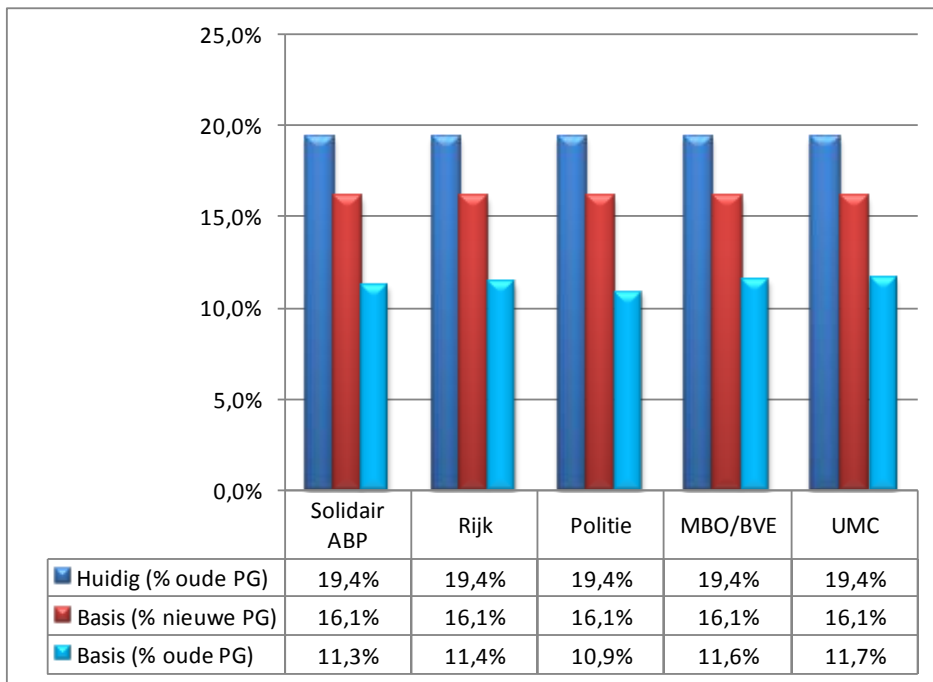
De basisregeling is ingericht in overleg met de Begeleidingscommissie. Hierbij is besloten de basisregeling ook werkelijk 'basaal' te laten zijn, zodat de basisregeling voldoende ruimte laat voor sectoraal overwogen aanvullingen. Voor dit onderzoek zijn bepaalde elementen gekozen die zijn gewijzigd. Er zijn ook andere mogelijkheden voor het inrichten van een basisregeling zoals het maximeren van het pensioengevend salaris.

In overleg met opdrachtgever wordt voor illustratieve doeleinden de volgende basisregeling verondersteld, geïnspireerd op de historisch verantwoorde '70% middelloon' OP regeling en vertrekkend van een vóór de VPL-compensatie geldend niveau van franchise:

- Pensioengevend jaarsalaris: 13/14e van het thans geldend jaarsalaris (dit als vereenvoudigde benadering voor één maand minder pensioengevend jaarsalaris);
- Franchise: € 16.000 (in vergelijking met de in 2006 geldende franchise van € 9.600);
- Opbouwpercentage: 1,75% (in vergelijking met de 2,05% geldend voor de na 1949 geboren medewerkers);
- Halvering van het NP65+ pensioen (van 5/14e naar 5/28e van het OP). Dit sluit aan bij de observatie dat er steeds meer 'tweeverdienergezinnen' zijn waarin iedere partner zelf voor zijn/haar aanvulling op de AOW zorgt.

Achtereenvolgens uitgedrukt ten opzichte van de nieuwe pensioengrondslag en de oorspronkelijke pensioengrondslag heeft bovenstaande illustratieve basisregeling in vergelijking met de oorspronkelijke pensioenregeling de volgende effecten op de op solidaire basis ingeschatte financiering:

Vergelijking van huidige totale premie met premie voor basisregeling (in % oude PG en % nieuwe PG)



Observaties:

- Uitgedrukt ten opzichte van de nieuwe (en dus in deze illustratie beduidend lagere) pensioengrondslag stemt de relatieve daling van de premie (op solidaire basis vastgesteld van 19,4% naar 16,1%) min of meer overeen met de verlaging van het opbouwpercentage (van 2,05% naar 1,75%);
- Uitgedrukt ten opzichte van de oorspronkelijke (hoge) pensioengrondslag laat deze grafiek vervolgens zien dat er een aanzienlijke daling is als, in aanvulling op het lagere opbouwpercentage, ook het effect van de beduidend lagere pensioengrondslag wordt getoond (de solidaire premie daalt uiteindelijk van 19,4% naar 11,3%);
- Uitgedrukt ten opzichte van de nieuwe pensioengrondslag geeft een dergelijke solidaire bepaalde premie opnieuw een identiek premiepercentage voor alle sectoren (16,1%);
- Uitgedrukt als percentage van de oude pensioengrondslag, treden er verschillen op per sector. Deze verschillen worden verklaard doordat de relatieve effecten van een wijzigend pensioengevend salaris verschillend zijn omdat de gemiddelde salarissen per sector verschillen;
- Een verlaging in de pensioengrondslag heeft het grootste relatieve effect in sectoren met een lager gemiddeld salaris. Met in beide gevallen een franchise van € 16.000 en uitgaande van 14 maandsalarissen resulteert een vermindering van 1 maandsalaris in het pensioengevend salaris bij een maandsalaris van € 2.500 in een daling van de pensioengrondslag met 13% (van € 19.000 naar € 16.500). Bij een maandsalaris van € 4.000 is deze daling slechts 10% (van € 40.000 naar € 36.000);

MONTAE

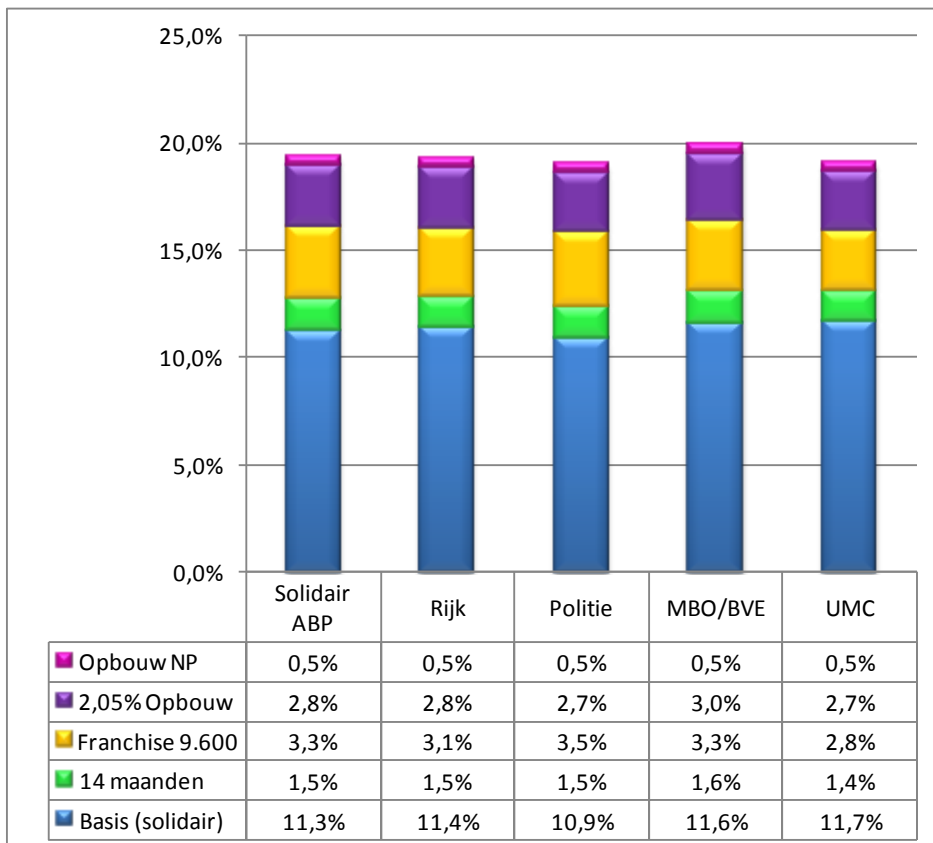
- De premie uitgedrukt in percentage van de oorspronkelijke pensioengrondslag daalt daardoor bij de politie sterker dan bij het UMC.

In aanvulling op de basisregeling kunnen per sector aanvullende modules worden afgesproken, waarvan het niveau per sector in het CAO-overleg wordt bepaald en die ook per sector (dus niet-solidair) worden gefinancierd.

De per sector geldende premie voor deze aanvullende modules zal dus in eerste instantie afhangen van de aard en het niveau van de respectievelijke aanvullende modules, vervolgens ook van de respectievelijke bestandskenmerken van elke sector.

In eerste instantie wordt voor illustratieve doeleinden verondersteld, dat de respectievelijke modules stap voor stap weer toelaten het oorspronkelijke pensioenniveau te bereiken. Financiering daarvan geschiedt deels solidair (de basisregeling), deels volgens de bestandskenmerken van elke sector (de aanvullende modules).

Premie (in % oorspronkelijke PG) per opeenvolgende stap voor aanvulling basisregeling (solidair) tot oorspronkelijk niveau huidige regeling (niet-solidair)



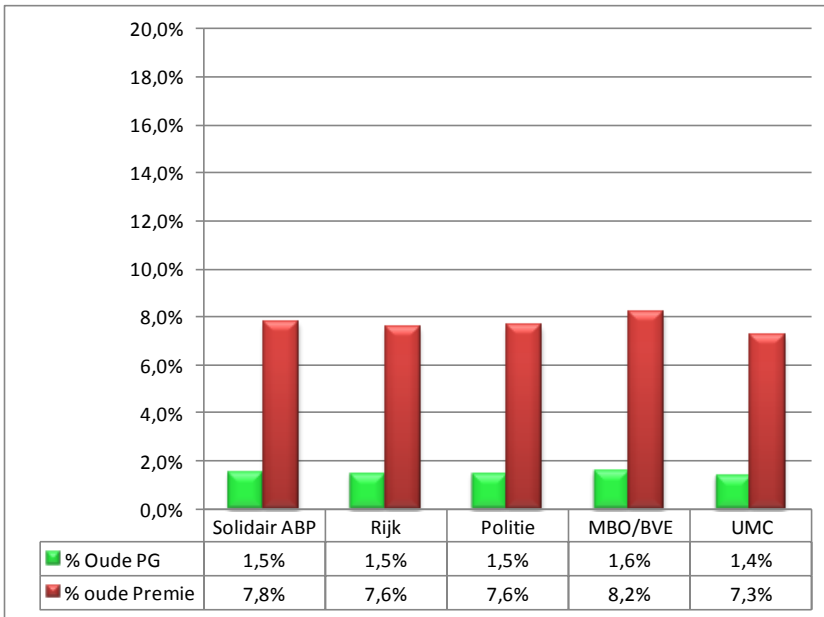
Per afzonderlijke module (stap) wordt hierna de relatieve impact bestudeerd van de opeenvolgende stappen van premieopbouw om in aanvulling op de

basisregeling uiteindelijk weer terug bij de momenteel bestaande ABP pensioenregeling te komen.

Module 1: Terug naar 14 maandsalarissen (14/14^e van huidige jaarsalaris)

Premie om basisregeling (solidair) uit te breiden tot oorspronkelijk jaarsalaris (1 extra maand).

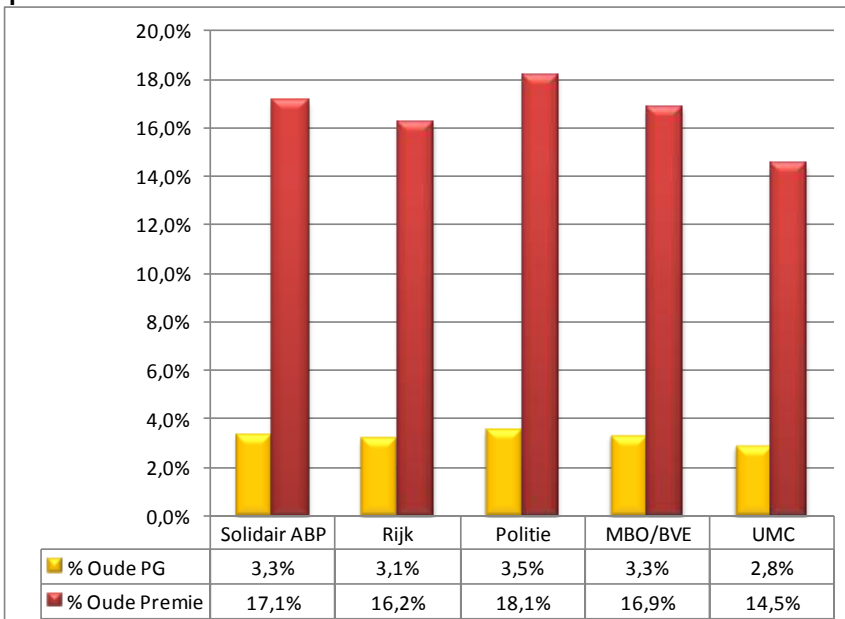
Premies respectievelijk in % oorspronkelijke PG en in % van oorspronkelijke premie.



Module 2: Van een franchise van € 16.000 in de basisregeling terug naar de oorspronkelijke franchise van € 9.600

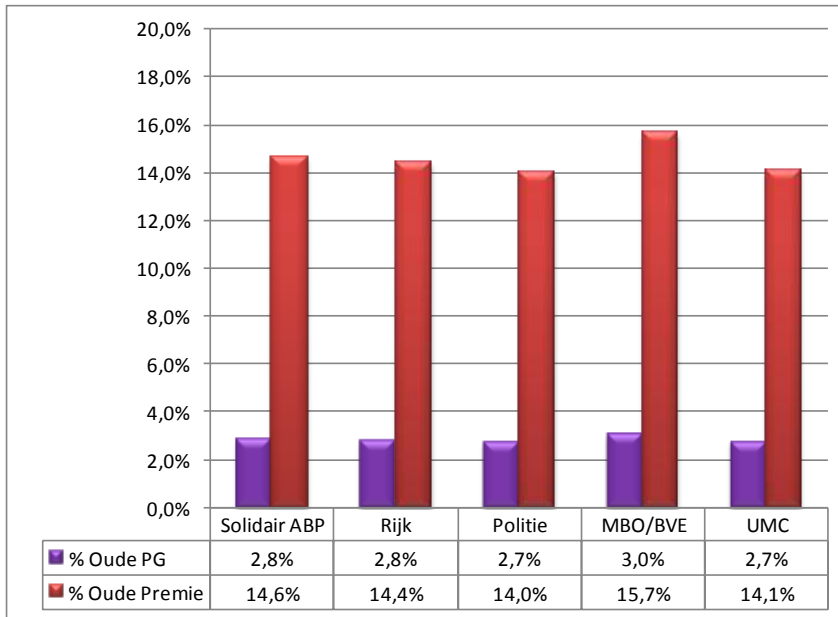
Premie om basisregeling (solidair) terug te brengen naar oorspronkelijk lager franchiseniveau van € 9.600.

Premies respectievelijk in % oorspronkelijke PG en in % van oorspronkelijke premie.



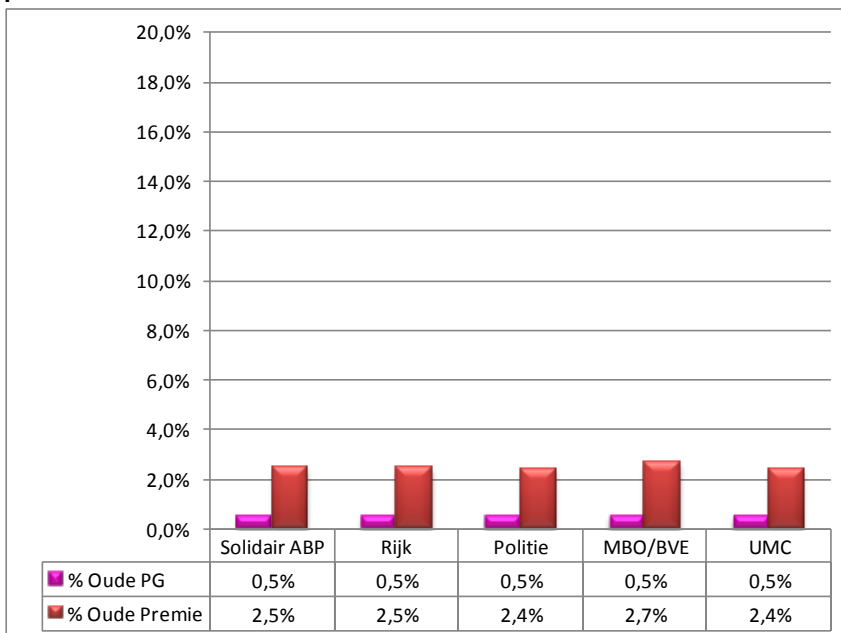
Module 3: Van een opbouwpercentage van 1,75% in de basisregeling terug naar het oorspronkelijk opbouwpercentage van 2,05%

Premie om het opbouwpercentage van de basisregeling (solidair) terug te brengen naar het oorspronkelijk opbouwpercentage van 2,05%. Premies respectievelijk in % oorspronkelijke PG en in % van oorspronkelijke premie.



Module 4: Van een halvering van de NP65+ opbouw terug naar de oorspronkelijke opbouw NP65+

Premie om het NP65+ opbouwpercentage van de basisregeling (solidair) terug te brengen naar het oorspronkelijk opbouwpercentage. Premies respectievelijk in % oorspronkelijke PG en in % van oorspronkelijke premie.



Observaties:

- Uit de stapsgewijze analyse blijkt het effect van de franchise (€ 9.600 oorspronkelijk t.o.v. € 16.000 in de bestudeerde basisregeling) het belangrijkste te zijn (ongeveer 17% van de oorspronkelijke premie);
- Ook het effect van het OP-opbouwpercentage (1,75% onder de bestudeerde basisregeling tegen de oorspronkelijke 2,05%) is met ongeveer 15% van de huidige premie significant;
- Het effect van het pensioengevend jaarsalaris (onder de bestudeerde basisregeling 13/14e van het oorspronkelijk jaarsalaris) is met ongeveer 8% minder dan de impact van de gewijzigde franchise en opbouwpercentages;
- Het effect van een al dan niet halvering van het NP65+ blijkt met ongeveer 2,5% van de oorspronkelijke premie de minst belangrijke factor;
- Bij een wijziging van elementen die effect hebben op de pensioengrondslag, zoals verandering van het pensioengevend salaris of de franchise, is het effect per sector verschillend, vanwege de verschillen in het gemiddeld salaris per sector;
- Bij elementen die geen effect hebben op de pensioengrondslag (zoals het verlagen van het nabestaandenpensioen of het verlagen van het opbouwpercentage) is het effect per sector gelijk;
- In deze derde variant voor sectoralisatie wordt de solidariteit volledig losgelaten, dus bij verder gelijkblijvende pensioenregeling stijgt de premie in sommige sectoren, in andere sectoren daalt deze. Deze stijging of daling kan geheel of gedeeltelijk verrekend worden door aanpassingen van de pensioenregeling. Een kleine aanpassing van de pensioenregeling kan al voldoende zijn om de wijziging van de solidaire naar de sectorpremie ongedaan te maken.

7.2.2. Markt

Er zijn enkele voorbeelden van deze variant in de Nederlandse pensioenmarkt bekend. Pensioenfonds Horeca & Catering kent bijvoorbeeld een basismodule met uitbreidingen binnen het fonds waar de individuele werkgever over kan beslissen. Een ander voorbeeld is Pensioenfonds Detailhandel. Daar is een basisregeling met extra opbouw voor twee sectoren binnen het pensioenfonds. Verder zijn er meerdere pensioenfondsen die een basisregeling met een excedentregeling uitvoeren, waarbij de werkgever kiest om de excedentregeling al dan niet aan te bieden aan de werknemers. Voorbeelden daarvan zijn Pensioenfonds Agrarische en Voedselvoorzieningshandel en Pensioenfonds Levensmiddelenbedrijf.

7.2.3. Overige aspecten die van belang zijn

Bij deze variant blijft de solidariteit bestaan voor de basisregeling. Sturing op de hoogte van de premie kan hooguit vanuit de aanvullende modules. Sector specifieke wensen met betrekking tot de pensioenregeling kunnen in beperkte mate worden ingevuld.

7.3. Variant 3: Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht bij één fonds/uitvoerder

7.3.1. Financiële impact

Deze variant houdt in:

- Alle sectoren hebben een eigen pensioenregeling. Alle regelingen worden uitgevoerd door één pensioenfonds;
- De pensioenregeling wordt per sector gefinancierd met een per sector bepaalde premie;
- De sectoren zijn vrij hun eigen pensioenregeling te bepalen binnen het CAO-overleg.

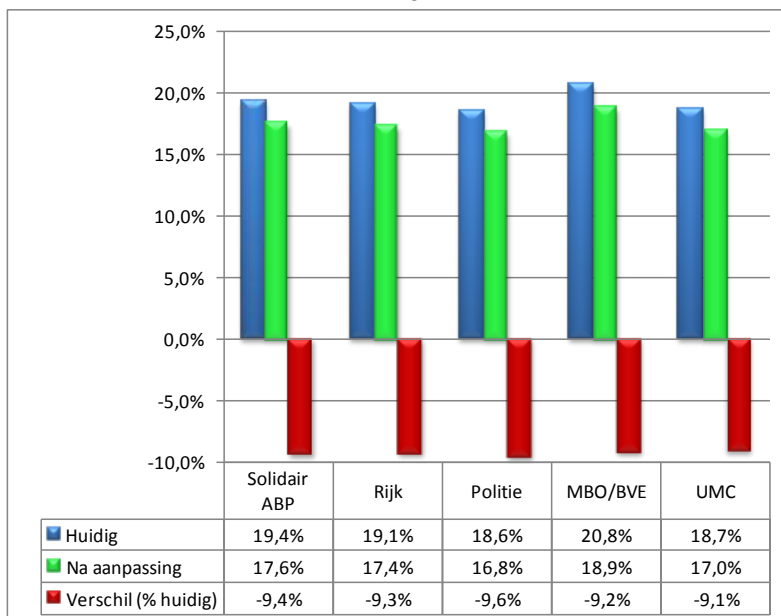
Illustratief wordt ook onder deze variant het effect op de per sector bepaalde premie ingeschat, per marginale wijziging van enkele elementen van de pensioenregeling. Bij verdere uitwerking kunnen deze diverse bouwstenen (plus of min) met elkaar worden gecombineerd om in vergelijking met het huidige premieniveau een inschatting van het uiteindelijk premie-effect mogelijk te maken.

Net als voor variant 2 worden de volgende aspecten onderzocht:

- Vermindering van het pensioengevend jaarsalaris met 1 maandsalaris (voor het doel van dit onderzoek benaderd door het voor 2006 geldend pensioengevend jaarsalaris met 1/14e te verminderen);
- Verhoging van de franchise met € 1.000;
- Verlaging van het opbouwpercentage met 0,10%-punt;
- Verlaging van het Opbouw NP65+ met 50% (een halvering).

Stap 1: Verlaging van het pensioengevend jaarsalaris met 1 maand

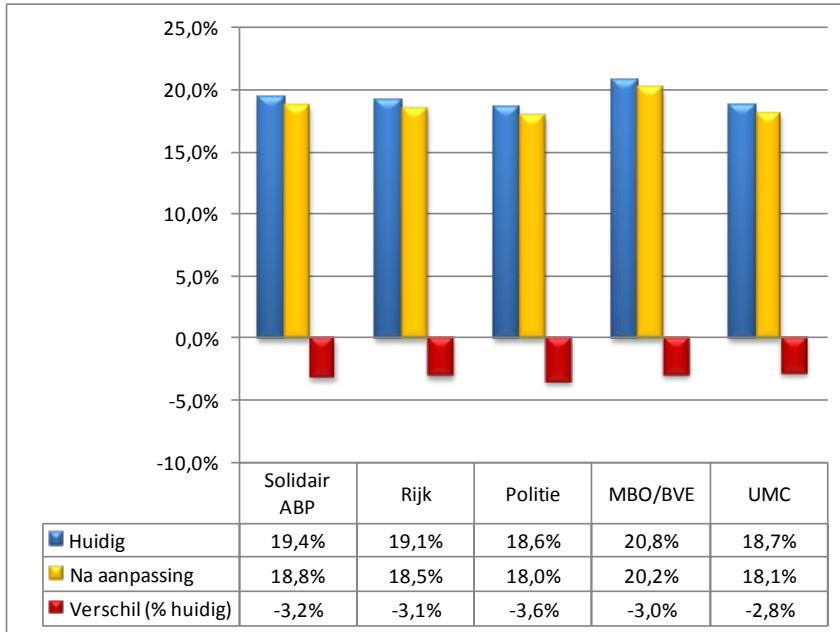
Effect van vermindering pensioengevend salaris met 1 maand (in % oorspronkelijke PG en in % huidige/oorspronkelijke premie).



MONTAE

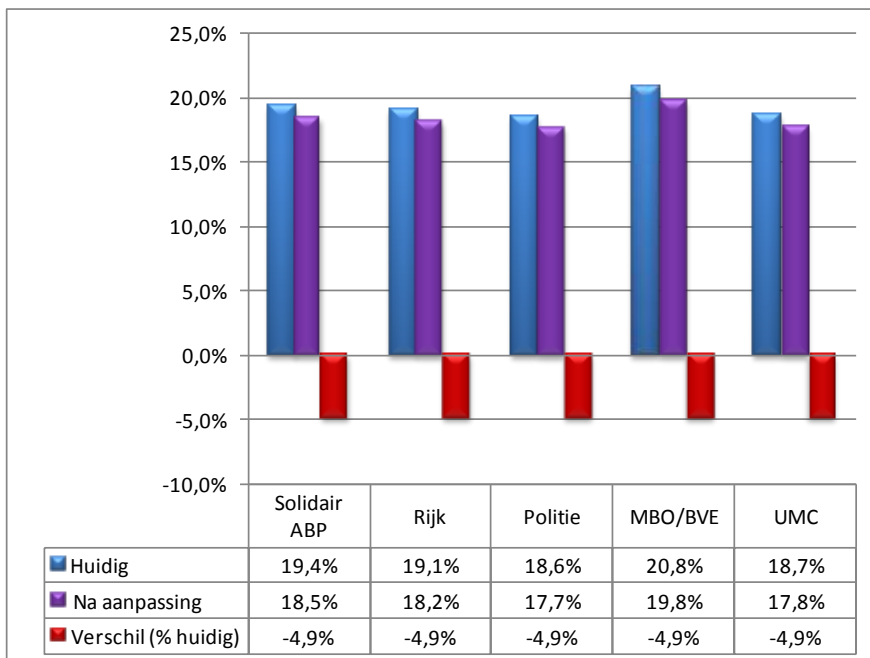
Stap 2: Stijging van de franchise met € 1.000

Effect van verhoging franchise met € 1.000 (in % oorspronkelijke PG en in % huidige/oorspronkelijke premie).



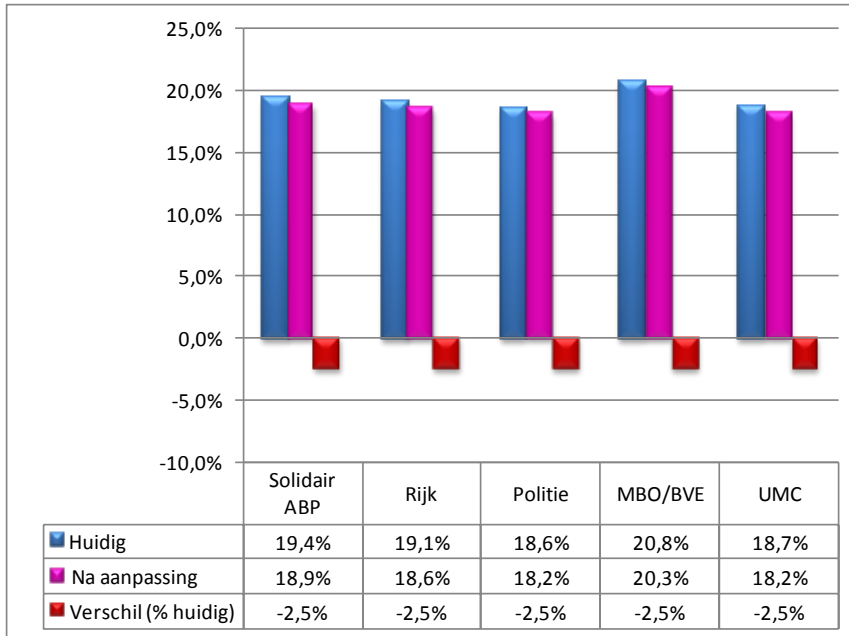
Stap 3: Daling van het opbouwpercentage OP met 0,10%-punt

Effect van daling OP opbouwpercentage met 0,10%-punt (in % oorspronkelijke PG en in % huidige/oorspronkelijke premie).



Stap 4: Vermindering van het opbouw NP65+ met 50% (halvering)

Effect van halvering van het NP65+ opbouwpercentage (in % oorspronkelijke PG en in % huidige/oorspronkelijke premie).



Observaties:

- Omdat ook onder deze variant de premies per sector worden bepaald en ook de verdere uitgangpunten identiek zijn, stemmen de berekeningsresultaten overeen met hetgeen getoond onder het tweede gedeelte van variant 2;
- Uit de stapsgewijze analyse blijkt dat een maandsalaris meer of minder de bestaande pensioenlast met iets meer dan 9% (1/11^e) doet stijgen of dalen.
- In vergelijking met de andere opties vertegenwoordigt dit:
 - iets meer dan het dubbele van het effect van de wijziging van het opbouwpercentage met 0,10%-punt;
 - Ongeveer het drievoudige van het verhogen van de franchise met € 1.000;
 - Min of meer het viervoudige van het halveren van de opbouw NP65+.
- Het is interessant dat het effect op de premie van een wijziging van het opbouwpercentage (-4,9%) of de halvering van de opbouw NP65+ (-2,5%) voor alle onderzochte sectoren identiek is, maar dat het effect van een wijziging in pensioengevend salaris (tussen 9,1% en 9,6%) en van aanpassing van de franchise (tussen 2,8% en 3,6%) per sector nadrukkelijk verschilt. Deze observatie wordt volledig verklaard door de verschillende (gemiddelde) salarissen in de respectievelijke sectoren. Een daling van het pensioengevend salaris met 1 maand of een stijging van de franchise met € 1.000 heeft voor een lager salaris een veel

grotere impact op de pensioengrondslag (pensioengevend jaarsalaris – franchise) dan voor een hoger salaris.

7.3.2. Markt

Tot op zekere hoogte geldt dat deze variant al bekend is bij het ABP, bijvoorbeeld door de aparte regeling voor militairen. Ook bij Pensioenfonds Beroepsvervoer over de weg zijn er verschillende pensioenregelingen voor verschillende sectoren met een eigen premie. Hetzelfde geldt voor Pensioenfonds Agrarische en Voedselvoorzieningshandel. Bij Pensioenfonds PNO Media kunnen werkgevers kiezen voor verschillende soorten pensioenregelingen tegen verschillende premies. Bij Pensioenfonds Grafische Bedrijven kunnen werkgevers vrijwillig aansluiten met een eigen regeling tegen hun eigen premie.

7.3.3. Overige aspecten die van belang zijn

De inhoud van de pensioenregeling is in deze variant te bepalen door de CAO-partijen binnen een sector. Aspecten die meer samenhangen met de uitvoering, zoals het beleggingsbeleid en de risicohouding zullen de sectoren gezamenlijk moeten bepalen.

7.4. Variant 4: Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht bij verschillende fondsen/uitvoerders

7.4.1. Financiële impact

Deze variant houdt in:

- Alle sectoren hebben een eigen pensioenregeling. De sectoren zijn vrij de pensioenregeling onder te brengen bij een pensioenuitvoerder van hun keuze;
- De pensioenregeling wordt per sector gefinancierd met een per sector bepaalde premie;
- De sectoren zijn vrij hun eigen pensioenregeling te bepalen binnen het CAO-overleg;
- Binnen het CAO-overleg kan een compleet contract worden afgesproken, inclusief afspraken over risicohouding, spreiding van resultaten en ambitieniveaus.

Voor het doorrekenen van de impact van de keuzes voor verschillende regelingen is variant 4 gelijk aan variant 3.

7.4.2. Markt

Bij deze vierde variant is er per CAO een eigen pensioenfonds. Dit komt in de praktijk veelvuldig voor bij zowel ondernemingspensioenfonds als bedrijfstakpensioenfonds.

7.4.3. Overige aspecten die van belang zijn

Dit is de meest vergaande variant van sectoralisatie. Per sector kunnen de CAO-partijen de inhoud van de regeling en de risicohouding bepalen en de wijze waarop zij hieraan invulling willen geven.

8. Conclusies

De structurele verschillen in relatieve aantallen medewerkers, gemiddelde leeftijd, aantal vrouwelijke medewerkers en gemiddeld salaris van de onderzochte sectoren Rijk, Politie, MBO en UMC hebben een blijvende impact op de premiestelling en de overwegingen rond onderlinge solidariteit. Deze verschillen spelen dus een rol in de afweging van de verschillende varianten voor sectoralisatie. De premie valt per sector hoger of lager uit, afhankelijk van de opbouw van het werknemersbestand. Deze verschillen tussen sectoren zijn echter klein in vergelijking tot aanpassingen van de pensioenregeling. Een aanpassing van de regeling heeft een veel grotere invloed op de premie dan de premie per sector.

Schaalgrootte is belangrijk bij het realiseren van hogere beleggingsopbrengsten en lagere kosten voor vermogensbeheer en uitvoering. Governancekosten gelden per fonds en nemen toe naarmate fondsen groter en complexer zijn.

In de context van de financiële markten en het toezichtkader zijn enkele recente ontwikkelingen waar te nemen die de optimale schaalgrootte wellicht zullen doen dalen. Daarbij gaat het om flexibiliteit in handelen en sturing op dekkingsgraad, spreiding en impact van de beleggingen en aansluiting van het beleggingsbeleid bij de wensen van de deelnemers.

Juridisch zijn alle vier de varianten in principe mogelijk, hoewel in de meeste gevallen een wetswijziging nodig is.

Wat variant 1 betreft zijn afspraken over de premieverdeling tussen werkgever en werknemer als onderdeel van de arbeidsvoorwaarden op sectoraal niveau te maken, mits het onderwerp niet door de sectorwerkgevers en centrales van overheidspersoneel in de bovensectorale pensioenovereenkomst is geregeld.

Voor de varianten 2 en 3 geldt dat sectorspecifieke afspraken over de pensioenregeling op zich mogelijk zijn. Maar op grond van de huidige wetgeving is het in niet mogelijk dat een sectorwerkgever met de verenigingen van overheidswerknemers in een sector voor de eigen sector afspraken over de pensioenregeling maakt. Sectorspecifieke afspraken dienen in uitgangspunt in het bovensectoraal overleg overeengekomen te worden. Om sectorwerkgevers en –werknemers hier de contracteerbevoegdheid te geven is aanpassing van de regelgeving nodig.

Voor variant 4 geldt dat op grond van de huidige wetgeving ABP als enige toegelaten pensioenuitvoerder is aangewezen. Overheidswerknemers zijn verplicht hierin deel te nemen. Om de onderbrenging in afzonderlijke fondsen of andere pensioenuitvoerders mogelijk te maken, is aanpassing van de regelgeving nodig.

Wat betreft **de inhoud en de financiële aspecten van de regeling** zijn de hoofdpunten:

Sectoralisatie ten aanzien van de premieverdeling tussen werkgevers en werknemers

Uitgaande van een op solidaire ABP basis vastgestelde premie blijft in deze variant de solidariteit tussen de sectoren bestaan, de totale premie blijft voor alle sectoren gelijk. Ruimte voor CAO-partijen ontstaat in de verdeling van deze premie.

Financieel is deze variant het makkelijkst te realiseren. De inhoud van de pensioenregeling blijft over de sectoren bepaald, maar de premieverdeling kan in het arbeidsvoorwaardenoverleg per sector worden vastgesteld.

Sectoralisatie uitgewerkt in een solidaire basisregeling, vervolgens per sector de mogelijkheid om aan te vullen met modules

Het gemiddelde salaris heeft effect op de solidaire bijdrage per sector (uitgedrukt in percentage van de oorspronkelijke pensioengrondslag) aan de basisregeling. In de aanvullende niet-solidaire modules heeft de bestandsopbouw invloed op de kosten van de aanvullende modules.

Volgens de specifieke wensen van elke sector kunnen de verschillende aanvullende modules toelaten de oorspronkelijke, dan wel een meer sectorspecifieke, regeling toe te zeggen.

Deze variant biedt dus mogelijkheden om boven de solidair bepaalde basisregeling per sector te variëren in de inhoud van de regeling via de aanvullende modules. De premie voor basisregeling staat vast en daar hebben sectoren geen invloed op. Door de sobere basisregeling en de daarbij horende lagere premie ontstaat er ruimte in de pensioenregeling die in het arbeidsvoorwaardenoverleg per sector kan worden ingevuld.

Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht bij één pensioenfonds

Bij deze variant wordt de solidariteit helemaal losgelaten. Bij verder ongewijzigde pensioenregeling stijgt de premie in sommige sectoren en in andere sectoren daalt deze. De pensioenregeling kan worden uitgewerkt volgens de specifieke wensen van elke sector. Deze variant biedt de sectoren de vrijheid de vormgeving van de pensioenregeling naar hun eigen wensen in te richten. Voor een aantal met de uitvoering samenhangende aspecten, zoals bijvoorbeeld risicohouding, zullen de sectoren gezamenlijke afspraken moeten maken.

Verschillende sectorale pensioenregelingen ondergebracht in aparte fondsen

Dit is de meest vergaande vorm van sectoralisatie waarbij elke sector zelf kan kiezen voor een nominaal of reëel pensioencontract en de wijze waarop dit wordt uitgevoerd. Overigens zijn de louter actuariële effecten gelijk aan die van variant drie. De schaaffecten hebben hier het meest vergaande effect.

Deze variant biedt de sectoren volledige vrijheid, niet alleen in de vormgeving van de regeling, maar ook hoe die wordt uitgevoerd. Tegenover die absolute vrijheid staan door de versnippering mogelijk aanzienlijke negatieve schaaffecten.

Bij splitsing van het fonds zijn er belangrijke aandachtspunten, zoals de collectieve waardeoverdracht, waar afspraken over gemaakt moeten worden.

9. Toegift

Montae heeft bij de uitvoering van dit onderzoek en bij het opstellen van dit rapport niet uitsluitend gebruik gemaakt van de brede ervaring en ruime expertise die zij zelf in huis heeft. Deze ervaring en expertise is aangevuld met de inzichten van enkele experts die een vooraanstaande rol spelen in de ontwikkeling van het pensioendenken in Nederland.

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek zijn zaken aan de orde gekomen die vooraf niet besproken zijn binnen de scope van deze onderzoeksopdracht, maar die in de ogen van de opstellers wellicht wel interessant zijn voor de opdrachtgever c.q. betrokken partijen. Montae neemt de vrijheid om in dit hoofdstuk deze zaken met u te delen. Het zijn deels aandachtspunten, deels relevante bespiegelingen en vooral 'food for thought' in het licht van de discussie over mogelijke sectoralisatie.

Analyse van de verschillende stakeholders en het effect van de varianten op deze stakeholders

ABP is door haar geschiedenis, achterban en omvang een bijzonder bedrijfstakpensioenfonds. De betrokken stakeholders vormen in de ABP-situatie bijzondere gremia/organen die ieder op hun eigen manier belang hebben bij het al dan niet opdelen in verschillende sectoren. Montae is bij dit onderzoek vooral ingegaan op de effecten van eventuele sectoralisatie voor de werkgevers. Het verdient aanbeveling om bij de verdere gedachtevorming de belangen per stakeholder in kaart te brengen.

Als stakeholders bij eventuele sectoralisatie identificeren wij in ieder geval:

- Werkgevers;
- Werknemers/vakbonden;
- Uitkeringsgerechtigden;
- Slapers;
- Sociale partners (voor het onderwerp pensioen: de pensioenkamer);
- Pensioenfondsbestuur;
- Uitvoeringsorganisatie (voor een groot deel eigendom van het Pensioenfonds);
- Overige klanten van APG;
- B.V. Nederland (rolmodel van ABP).

Sectoralisatie heeft naast de financiële impact ook invloed op de mate waarin de 'signatuur' van het fonds aansluit bij de achterban

Door sectoralisatie kan de pensioendiscussie op de CAO-tafel worden gebracht. In het onderzoek wordt impliciet, met name bij de financiële doorrekeningen, aangegeven hoe regeling-inhoudelijke elementen beter kunnen aansluiten bij de sector in de verschillende varianten.

Aanvullend hierop, en refererend aan het rapport Frijns, kan ook gedacht worden over de brede 'signatuur' van het fonds. Denk bijvoorbeeld concreet aan het vaststellen van een risico- en beleggingsbeleid dat past bij de achterban. Zaken als al dan niet actief vermogensbeheer, de mate waarin maatschappelijk

verantwoord wordt belegd en de mogelijkheid om het pensioenvermogen in te zetten voor maatschappelijk nut, zijn onderwerpen die sectoraal meer mogelijkheden tot maatwerk bieden dan in het grote geheel.

Als de ideeën worden gevormd over toekomstige vormgeving van de ABP-regeling verdient de transitie ook aandacht

Dit rapport geeft inzicht in een aantal varianten waarbij de overheidswerkgevers sectoraal meer invloed hebben op het pensioen. Het gaat niet in op de wijze waarop de transitie van de huidige situatie naar de gekozen variant kan worden vormgegeven. Het verdient aanbeveling om bij de verdere gedachtevorming ook stil te staan bij de uitdagingen die de transitie van één ABP naar de situatie van sectorale invloed biedt.

Denk daarbij o.a. aan:

- Hoe wordt omgegaan met al opgebouwde aanspraken/collectieve waardeoverdrachten en hoe verhouden die zich tot het huidige uittredingsbeleid?
- Hoe wordt omgegaan met het aandeelhouderschap bij APG?
- Hoe wordt de communicatie naar de deelnemers en andere belanghebbenden georganiseerd?
- Hoe wordt het overleg met de toezichthouders georganiseerd?

Marktwerving na sectoralisatie

Doordat ABP de belangrijkste aandeelhouder is van APG is er beperkte marktwerving tussen deze twee partijen. Na sectoralisatie, in het bijzonder in variant 4, kan er wel marktwerving komen als sectoren hun eigen pensioenfondsen oprichten en de mogelijkheid hebben een andere uitvoeringsorganisatie te selecteren. Dit leidt tot onderhandelingen tussen de pensioenfondsen en uitvoeringsorganisaties over de kosten.

Kijken naar alle vormen van solidariteit

In dit onderzoek is gekeken naar solidariteit op basis van geslacht, leeftijd en gemiddeld salaris. Daarnaast zijn er andere elementen die een rol spelen bij solidariteit en die niet zijn meegenomen in dit onderzoek. Denk daarbij onder andere aan:

- Het gemiddeld opleidingsniveau in een sector en de daarmee samenhangende levensverwachting;
- Het aantal arbeidsongeschikten in een sector;
- Het relatieve aandeel deelnemers met partners (en daarmee samenhangende mogelijke uitkering voor nabestaandenpensioen) per sector.

Deze elementen kunnen meegenomen worden in de verdere discussie rond sectoralisatie.

Effecten op het imago van ABP

In de huidige opzet heeft ABP een bepaalde status als het grootste pensioenfonds van Nederland. Dit brengt niet alleen schaalvoordelen met zich mee, maar houdt ook in dat ABP een functie vervult als rolmodel binnen de pensioensector en een aanzienlijke invloed heeft op het pensioendebat in

Nederland. Deelnemers kan het vertrouwen geven een ABP pensioenregeling te hebben.

Vooraf bij de meer gevorderde varianten van sectoralisatie vindt er versnippering plaats van de ABP-regeling en de uitvoering daarvan. Dit heeft invloed op de bovengenoemde imago-aspecten.

Anderzijds kunnen we opmerken dat de aangekondigde kortingsmaatregel wellicht ook al impact heeft op het imago van ABP. Een ander element is dat het voor een deelnemer wellicht juist vertrouwen kan wekken om aangesloten te zijn bij een sectorale pensioenregeling omdat ABP als te ver weg wordt ervaren.

In hoeverre sluit sectoralisatie aan op de marktontwikkelingen?

Dit onderzoek richt zich op sectoralisatie van de pensioenregeling waarbij één regeling uitgevoerd door één pensioenfonds wordt verdeeld in meerdere regelingen (varianten 2, 3 en 4) dan wel meerdere pensioenfonds (variant 4). In de Nederlandse markt zijn er momenteel twee belangrijke, tegengestelde bewegingen te bespeuren:

- Individualisering: wat zijn de individuele behoeften van de deelnemers bij de invulling van de pensioenregeling? In de sectorbenadering wordt een regeling afgesproken voor een hele sector, terwijl de individuele wensen binnen die sector heel verschillend kunnen zijn. Er komt meer vraag naar individuele flexibiliteit. Dit kan een overweging zijn bij het ontwerp van de pensioenregeling;
- Consolidatie: waar individualisering bij de inhoud van de regeling een belangrijkere rol speelt, zien we bij de uitvoering van de regeling juist een consolidatieslag. Pensioenfonds gaan fusies en andere vormen van samenwerking aan om schaalvergroting te bereiken en daardoor hun continuïteit te waarborgen, hun risico's te spreiden en hun kosten te beperken.

Deze twee bewegingen hebben een tegengesteld effect op dit onderzoek, waarbij het gaat om de collectiviteit van de afzonderlijke sectoren en de splitsing van het huidige pensioenfonds.

Sectoralisatie kan niet los worden gezien van het verder evoluerend wettelijk kader

De juridische analyse vindt plaats binnen het bestaand wettelijk kader. Mogelijke toekomstige ontwikkelingen, zoals de uitwerking van het Pensioenakkoord, de impact van wijzigende Europese regelgeving of de mogelijke introductie van een Algemene Pensioen Instelling (API) kunnen eveneens van invloed zijn op de overwegingen rond sectoralisatie.

In overleg met BZK richt dit onderzoek zich op de grote lijnen van mogelijke sectoralisatie. In een volgend stadium van overwegingen rond sectoralisatie kan een verdere verdieping van dit onderzoek zinvol zijn. Zo kan eventueel meer diepgaand onderzoek worden gedaan naar andere opvattingen en een ruimere inbedding van inzichten die voortvloeien uit parlementaire documenten. Ook kunnen de invloed op het aanbestedingsrecht en het mededingingsrecht nader worden onderzocht en onderbouwd.

Bijlage: Uitgebreide beschrijving van juridische aspecten

Prof. dr. Erik Lutjens, hoogleraar Pensioenrecht Vrije Universiteit Amsterdam, Expertisecentrum Pensioenrecht

1. Juridische analyse

1.1. Wettelijke kader, de Wet privatisering ABP

1.1.1. Inleiding – juridische grondslag

De pensioenregeling voor overheidswerknemers wordt gereguleerd door de Wet Privatisering ABP (hierna: WPA).⁶ De WPA geeft de voorheen bestaande publiekrechtelijke, want rechtstreeks bij wet⁷ geregelde, pensioenregeling voor overheidspersoneel een privaatrechtelijke grondslag. Op grond van artikel 4 lid 1 WPA worden de pensioenaanspraken voor overheidswerknemers opgenomen in een overeenkomst naar burgerlijk recht. De WPA reguleert tevens de oprichting van de privaatrechtelijke Stichting Pensioenfonds ABP als uitvoerder van de pensioenregeling, ter vervanging van de voorheen bestaande publiekrechtelijke rechtspersoon Algemeen burgerlijk pensioenfonds. De WPA geldt vanaf 1 januari 1996.

De pensioenregeling voor overheidswerknemers is derhalve sedert 1 januari 1996 gebaseerd op een overeenkomst naar burgerlijk recht (artikel 4 lid 1 WPA). Met de uitvoering van de pensioenregeling is belast de privaatrechtelijke Stichting Pensioenfonds ABP (hierna te noemen ABP – artikel 6 lid 2 WPA). De WPA regelt zowel de binding aan de pensioenovereenkomst voor overheidswerkgevers en overheidswerknemers als de verplichting tot deelneming in ABP voor overheidswerknemers. Met deze bij wet bepaalde bindingen wordt de pensioenregeling niet publiekrechtelijk van karakter. Wel is er een publiekrechtelijke versterking van de private pensioenovereenkomst. De rechtsbetrekkingen zijn evenwel privaatrechtelijk van karakter. Dat betreft zowel de betrekkingen die aanwezig zijn bij het sluiten van de pensioenovereenkomst, alsmede bij de uitvoering daarvan door ABP, waaronder begrepen de betrekking tussen ABP en de overheidswerknemers. De rechtsbetrekking tussen een overheidswerkgever en een overheidswerknemer op grond van de pensioenovereenkomst in de zin van de WPA wordt door artikel 2 lid 2, onder b, Pensioenwet gelijkgesteld met een pensioenovereenkomst in de zin van de Pensioenwet. Ook die rechtsbetrekking is dan in zoverre privaatrechtelijk, in ieder geval worden daarmee de bepalingen van de Pensioenwet daarop van toepassing.

⁶ Wet van 21 december 1995, Stb. 1995, 639.

⁷ De Algemeen burgerlijk pensioenwet.

De privaatrechtelijke basis van de pensioenregeling voor overheidswerknemers brengt ook overigens mee dat de Pensioenwet van toepassing is⁸ en ook dat bij geschillen de burgerlijke rechter bevoegd is (zie artikel 216 Pensioenwet).

1.1.2. Pensioenovereenkomst

Artikel 4 lid 1 WPA bepaalt dat de pensioenaanspraken voor overheidswerknemers en hun nagelaten betrekkingen worden vastgelegd in een overeenkomst naar burgerlijk recht, de pensioenovereenkomst:

De aanspraken van overheidswerknemers, gewezen overheidswerknemers en hun nagelaten betrekkingen ter zake van pensioenen, alsmede hun daarmee samenhangende verplichtingen, worden neergelegd in een overeenkomst naar burgerlijk recht.

Deze wettelijke basis voor de pensioenregeling voor overheidswerknemers is noodzakelijk gelet op artikel 109 Grondwet. De memorie van toelichting bij de WPA zegt daarover⁹:

Ingevolge artikel 109 van de Grondwet regelt de wet de rechtspositie van de ambtenaren. Deze bepaling houdt in dat een regeling inzake de pensioenen, als onderdeel van de ambtelijke rechtspositie, een formeel-wettelijke basis dient te hebben.

De eerste pensioenovereenkomst (van 15 maart 1995 met werking vanaf 1 januari 1996¹⁰) is gesloten tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de meerderheid van de centrales van overheidspersoneel (artikel 4 lid 2 WPA). Een wijziging van de pensioenovereenkomst kan worden overeengekomen door de meerderheid van de sectorwerkgevers en de meerderheid van de centrales van overheidspersoneel (artikel 4 lid 3 WPA). Thans geldt de pensioenovereenkomst 2010.¹¹

1.1.3. Partijen pensioenovereenkomst

De pensioenovereenkomst is dus gesloten respectievelijk kan worden gewijzigd door enerzijds de minister respectievelijk de meerderheid van de sectorwerkgevers en anderzijds de meerderheid van de centrales van overheidspersoneel. Volledige consensus tussen alle partijen is hierbij niet vereist.¹² De meerderheid van de werkgevers respectievelijk werknemers bindt de minderheid. Volgens artikel 20 van het Reglement van de Orde van de ROP (paragraaf 1.1.4) wordt een besluit met gewone meerderheid van stemmen genomen.

⁸ Zie ook memorie van toelichting bij WPA, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 205, nr. 3, blz. 29.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 205, nr. 3, blz. 5.

¹⁰ Zie http://rop.caop.nl/downloads/PK.00.00257_20060611.pdf.

¹¹ Zie <http://rop.caop.nl/html/pensioenkamer.shtml>.

¹² Zie ook memorie van toelichting bij WPA, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 205, nr. 3, blz. 30.

Door te bepalen dat (thans) de meerderheid van de werkgevers en centrales van overheidspersoneel beslissen over de pensioenovereenkomst, schrijft de WPA feitelijk voor dat het overleg over de pensioenregeling op boven-sectoraal niveau plaatsvindt. Dat is destijds een welbewuste keuze geweest, waarbij echter reeds bij opstelling van de WPA rekening is gehouden met een volledige decentralisatie van het overleg en de besluitvorming over de pensioenovereenkomst.

Zie hieromtrent ook het gestelde in de memorie van toelichting voor de keuze van het overleg op boven-sectoraal niveau:¹³

Dit is uitvloeisel van het gegeven dat de Minister van Binnenlandse Zaken en de centrales van overheidspersoneel in het Protocol Sectoralisatie van het Overleg 1993 en 1994 zijn overeengekomen dat over de aanspraken ten aanzien van pensioenen op centraal niveau wordt onderhandeld.

Wel is in het kader van de besprekingen over de privatisering van het ABP nader afgesproken dat, wanneer die privatisering eenmaal is gerealiseerd, de gezamenlijke sectorwerkgevers in de plaats zullen treden van de minister. Dit laatste houdt in dat wijzigingen of vervanging van de met de minister gesloten pensioenovereenkomst kunnen worden overeengekomen door de sectorwerkgevers en de centrales van overheidspersoneel. Dit is neergelegd in het derde lid.

De mogelijkheden voor decentralisatie van het overleg komen aan de orde in par. 1.3.8.

1.1.4. Het overlegmodel

In samenhang met de in de WPA geduide partijen bij de pensioenovereenkomst, is het op deze plaats nuttig het overlegmodel inzake pensioenen te bespreken. Het pensioenoverleg vindt plaats in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (hierna te noemen: ROP) en wel in de Pensioenkamer van deze Raad.

Het overleg binnen de ROP vindt zijn grondslag in het Besluit van 13 januari 1997¹⁴ houdende de Regeling Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. Dit Besluit schrijft in artikel 1 ten aanzien van onderwerpen die betrekking hebben op het overheidspersoneel 'in het algemeen' overleg voor met "de centrales van overheidspersoneel en de overheidswerkgevers of verenigingen van overheidswerkgevers, verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid". De structurering van het overleg binnen de ROP is nader vastgelegd in een overeenkomst tussen genoemde centrales en de werkgevers.¹⁵ Ingevolgde artikel 5 van deze overeenkomst behoort tot de taak van de ROP:

Het onderhandelen over het wijzigen of vervangen van de pensioenovereenkomst, zoals bedoeld in artikel 4, derde lid, van de Wet Privatisering ABP.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 205, nr. 3, blz. 30.

¹⁴ Stb. 1997, 31.

¹⁵ Versie geldende vanaf 1 februari 2003, http://rop.caop.nl/shared/downloads/ROP/Overeenkomst_ROP_2003.pdf.

Het overleg in – de Pensioenkamer van – de ROP geeft invulling aan de in de WPA verankerde centrale besluitvorming over de pensioenovereenkomst.

Zie ook de antwoorden van minister Ter Horst (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) op Kamervragen:¹⁶

“In de Pensioenkamer onderhandelen de sociale partners uit de publieke sector over de FPU- en pensioenregeling. Deze FPU- en pensioenregeling heeft een bovensectoraal karakter. Dat betekent dat het niet mogelijk is dat één sectorwerkgever de regeling aanpast. Daarvoor is overleg nodig met de andere sectorwerkgevers en de centrales van overheids personeel”.

Met het “Convenant inrichting pensioenoverleg sectorwerkgevers bij de overheid” zijn overigens tussen de werkgevers nadere afspraken gemaakt hoe met het overleg en de vereiste meerderheid voor een besluit over een wijziging van de pensioenovereenkomst om te gaan.¹⁷

Het bovensectorale overleg over pensioenen is een afwijking van het overlegmodel over overige arbeidsvoorwaarden, waarover per sector wordt onderhandeld.¹⁸

Die decentralisatie is al in 1993 doorgevoerd vanuit de gedachte dat “door deze decentralisatie iedere sectorwerkgever optimaal kan inspelen op de behoefte van de desbetreffende overheidssector en zodoende maatwerk kan leveren”.¹⁹ Arbeidsvoorwaarden kunnen aldus per sector verschillen.²⁰

Al eerder is geconstateerd dat het centrale pensioenoverleg met die gedachte en daarmee te realiseren doelen op gespannen voet staat.²¹

1.1.5. Binding aan pensioenovereenkomst

Volgens artikel 4 lid 5 WPA zijn overheidswerkgevers en overheidswerknemers gebonden aan de pensioenovereenkomst bedoeld in artikel 4 lid 1 WPA. Er is dus binding door wetsduiding. Aansluiting van een werkgever bij de organisaties van werkgevers of lidmaatschap van de werknemers van de centrales van overheids personeel is niet vereist. Deze vorm van binding door wetsduiding lijkt op de binding aan een CAO door “Algemeen verbindend” verklaring (AVV) van CAO-bepalingen.

Anders dan de AVV (dat ten aanzien van fondsenbepalingen voor maximaal 5 jaar mogelijk is, zie artikel 2 lid 5 Wet AVV), is de binding op grond van de WPA voor onbepaalde tijd.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, Aanhangsel, nr. 93.

¹⁷ Convenant van 30 januari 2004, Stcrt. 48.

¹⁸ Zie Rapport Rechtspositie ambtenaar door BZK, 2010, p. 69

(<http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk/documenten-en-publicaties/brochures/2010/07/26/rechtspositie-rijksambtenaar.html>).

¹⁹ Brief van de minister van BiZa van 30 oktober 2008, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 701, nr. 5, blz. 4.

²⁰ Trendnota arbeidszaken overheid 2011, p. 29

(<http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk/documenten-en-publicaties/notas/2010/09/21/trendnota-arbeidszaken-overheid-2011.html>).

²¹ Evaluatie sectorenmodel 2008, Onderzoek in opdracht ministerie BZK door Aarts De Jong Wilm, Den Haag: Goudriaan Public Economics, juni 2009.

1.1.6. Overheidswerkgevers en overheidswerknemers

Overheidswerkgevers en overheidswerknemers zijn aan de pensioenovereenkomst gebonden.

Onder overheidswerkgever wordt in de kern verstaan (artikel 1 onder m WPA): het gezag of bestuur dat bevoegd is tot aanstelling of indienstneming en ontslag van een overheidswerknemer.

Wie overheidswerknemer is, definieert artikel 1 onder n jo artikel 2 WPA. Het is een limitatieve opsomming, met in artikel 2 lid 2 WPA een aantal uitzonderingen. De tekst van artikel 2 is ter informatie als bijlage aan dit rapport gehecht. De belangrijkste personen die overheidswerknemer zijn betreffen:

- Degene die bij een publiekrechtelijk lichaam is aangesteld of in dienst is genomen op een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (artikel 2 lid 1, onder a WPA);
- In dienst is van een B 3 lichaam²², waarvan de aanwijzing als B 3 lichaam niet is ingetrokken (artikel 2 lid 1 onder e jo lid 2 onder l WPA);
- Personen in dienst van het ABP (artikel 2 lid 3 WPA);
- Personen in dienst van een privaatrechtelijk lichaam dat door de minister na 31 december 1995 is aangewezen als lichaam waarvan de werknemers deelnemen in ABP (artikel 2 lid 3, onder b WPA).

1.1.7. Sectorwerkgever

De WPA benoemt 8 concrete sectoren met hun eigen sectorwerkgever (artikel 1 lid q WPA). Die sectoren sluiten aan bij de sectoren ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg voor overheidspersoneel.

De sectoren zijn genoemd in de inleiding van dit rapport en betreffen: het Rijk, Defensie, Onderwijs en Wetenschappen, Politie, Rechterlijk Macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen. Op grond van artikel 1 sub q, onder 9 (b) WPA kan de minister nieuwe sectorwerkgevers aanwijzen.

Bij besluit van 30 januari 2004²³ zijn met toepassing van deze bepaling nieuwe sectorwerkgevers aangewezen voor de volgende sectoren: Academische Ziekenhuizen, Hoger beroepsonderwijs, Wetenschappelijk onderwijs, Onderzoeksinstituten en Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Er zijn thans dus 13 sectorwerkgevers voor toepassing van de WPA.

²² B 3-lichaam definieert artikel 1 sub g WPA als: een privaatrechtelijk lichaam dat op 31 december 1995 op grond van artikel B 3 van de toenmalige Abp-wet was aangewezen als lichaam waarvan het personeel ambtenaar in de zin van de Abp-wet is.

²³ Stcrt. 2004, 48.

1.1.8. Uitvoering door ABP

Het ABP is opgericht als stichting met als doel om als bedrijfstakpensioenfonds in de zin van de Pensioenwet de pensioenregeling voor overheidspersoneel uit te voeren (artikel 6 leden 1 en 2 WPA).

De statuten van ABP kunnen aan ABP een ruimere doelstelling dan alleen deze bij wet bepaalde doelstelling geven (artikel 6 lid 3 WPA). Van die mogelijkheid is gebruik gemaakt in de statuten, want volgens artikel 4 van de statuten kunnen bij ABP ook aangesloten worden werkgevers op grond van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 en werkgevers met wie op vrijwillige basis een uitvoeringsovereenkomst als bedoeld in de Pensioenwet is gesloten.

1.1.9. Verplichte deelneming in ABP

De deelneming in ABP is voor overheidswerknemers wettelijk verplicht. Artikel 21 lid WPA bepaalt:

De overheidswerknemers zijn verplicht deel te nemen in de Stichting Pensioenfonds ABP.

Bovendien volgt uit artikel 4 lid 4 WPA dat de overheidswerkgever en – werknemers zijn gebonden aan de statuten en reglementen van het ABP.

Mogelijke uitzonderingen op de verplichte deelneming in ABP komen hierna in bij de bespreking van sectoralisatie aan de orde.

1.1.10. Conclusie wettelijk kader

Uit dit wettelijke kader blijkt:

1. de pensioenovereenkomst is leidend en bindend voor overheidswerkgevers en overheidswerknemers;
2. de pensioenovereenkomst – thans – wordt overeengekomen tussen de meerderheid van de sectorwerkgevers en de centrales van overheidspersoneel, boven-sectoraal via het overleg in de Pensioenkamer van de ROP;
3. deelneming in ABP is verplicht.

Met andere woorden: de WPA is geënt op centraal overleg over de pensioenovereenkomst en op deelneming in het Pensioenfonds ABP als enige uitvoeder van de regeling. Hierna wordt besproken of er – niettemin – mogelijkheden voor sectoralisatie zijn.

1.2. Sectoralisatie - algemeen

1.2.1. De vier varianten

In dit rapport worden vier varianten van sectoralisatie onderzocht en in dit hoofdstuk dus geanalyseerd op juridische haalbaarheid. Die varianten zijn:

1. Sectoralisatie ten aanzien van premieverdeling tussen werkgever en werknemer;
2. Sectorale verschillen in aanvulling op één ABP-basispensioenregeling;
3. Sectorale pensioenregelingen ondergebracht bij één fonds;
4. Sectorale pensioenregelingen met aparte fondsen.

1.2.2. Indeling

Vanuit het wettelijk kader beredeneert zijn de vier varianten in te delen in twee hoofdgroepen:

Groep 1: Sectoralisatie van de pensioenovereenkomst:

Dit betreft de varianten 1, 2, en 3. Bij al deze varianten gaat het om – meer of mindere mate van – differentiatie van de pensioenregeling

Groep 2: Sectoralisatie van de uitvoering:

Dit betreft variant 4. Hierbij gaat het om de vraag of de – sectorale, dat is de veronderstelling in deze variant – pensioenregeling uitgevoerd kan worden bij een andere uitvoerder dan ABP.

1.3. Sectoralisatie pensioenovereenkomst

1.3.1. Subvragen

De vraag naar sectoralisatie van de pensioenovereenkomst laat zich opdelen in twee subvragen:

1. *De inhoud:*

Dit betreft de vraag of verschillende afspraken per sector mogelijk zijn. Deze – eventuele – verschillende afspraken kunnen op hun beurt weer – aansluitend bij de sectoralisatie varianten – diverse niveau's betreffen namelijk:

 - 1.1. de premieverdeling tussen werkgever en werknemer;
 - 1.2. suppletie (aanvullende afspraken) bovenop de boven-sectorale pensioenovereenkomst;
 - 1.3. afzonderlijke sectorale pensioenovereenkomsten.
2. De bevoegdheid (het proces, de partijen, het overlegmodel):

Dit betreft de vraag of sectorafspraken ten aanzien van pensioen door de sectorwerkgevers en de centrales van werknemers in de betreffende sector worden gemaakt.

1.3.2. Inhoud: uniformiteit of differentiatie – algemeen

De WPA bepaalt dat de pensioenaanspraken worden opgenomen in "een overeenkomst naar burgerlijk recht". Noch uit de tekst van de WPA, noch uit de toelichting volgt dat hier sprake moet zijn van één pensioenovereenkomst en evenmin dat de aanspraken moeten worden vastgelegd in één uniform geldende pensioenregeling, zonder vorm van differentiatie. Diversiteit van inhoud van de pensioenregeling stuit derhalve niet af op enige wettelijke belemmering. Hieruit volgt de algemene conclusie dat er geen wettelijke

belemmering in de WPA is om wat betreft de inhoud van de pensioenregeling voor overheidwerknemers sectorspecifieke afspraken te maken.

1.3.3. De premiedifferentiatie

Wat betreft de premie kan de mogelijkheid tot sector-differentiatie worden onderstreept door het gegeven dat de huidige pensioenovereenkomst daarin voorziet.

Artikel 4 van de pensioenovereenkomst betreft het premieverhaal op werknemers. Artikel 4 lid 1 bepaalt dat de overheidswerkgever een deel van de aan het pensioenfonds verschuldigde premies op de overheidswerknemer verhaalt door middel van een inhouding op het salaris. Artikel 4 lid 2 van de pensioenovereenkomst legt het percentage premieverhaal op uniforme wijze voor alle overheidswerknemers vast. Artikel 4 lid 3 van de pensioenovereenkomst houdt echter in:

In het kader van de aanvullende regeling voortvloeiende uit het Arbeidsvoorwaarden Akkoord sector Politie 2005-2007 vindt premieverhaal voor het product PartnerPlusPensioen Politie plaats volgens het door sociale partners in de sector politie bepaalde in de sectorale rechtspositieregeling.

Hiermee is derhalve een afzonderlijk premieverhaal voor de sector Politie ingevuld. Dat is weliswaar gekoppeld aan een specifiek product, maar er lijkt geen enkele wettelijke belemmering te zijn om meer algemeen de regeling voor het premieverhaal per sector te differentiëren.

Nog meer toegespitst kan de vraag worden gesteld of het premieverhaal wel als onderwerp “ter zake van pensioenen” kan worden aangemerkt waarin de pensioenovereenkomst als bedoeld in de WPA zou moeten voorzien. De hoogte van de premie is wel een voor de pensioenregeling noodzakelijk onderdeel en ‘hoort’ zo gezien bij de pensioenovereenkomst. De premie is voor toepassing van de Pensioenwet echter volledig als werkgeverspremie aan te merken. De werkgever betaalt namelijk de volledige premie inclusief de eventuele werknemersbijdrage daaraan (artikel 24 Pensioenwet). Of er een werknemersbijdrage in de premie geldt en hoe hoog die is, is voor de pensioenuitvoerder (daarom) niet relevant. Die werknemersbijdrage – het premieverhaal – is zo gezien een arbeidsvoorwaardelijk onderwerp, dat uitsluitend tussen werkgever en werknemer speelt. Derhalve is ook op basis van deze redenering geen beletsel in de WPA om het onderwerp premieverhaal sectoraal in te vullen in plaats van bovensectoraal in de pensioenovereenkomst in de zin van de WPA.

1.3.4. Aanvullingen op regeling

Sector-specifieke aanvullingen op de uniforme pensioenregeling zijn in het verlengde van bovenstaande argumenten eveneens toegestaan. Het zojuist aangehaalde omtrent de afspraak over PartnerPlusPensioen voor de politie toont al aan dat ook de partijen bij de pensioenovereenkomst sectorspecifieke aanvullingen toelaatbaar achten. Na een bovensectorale vermindering van het nabestaandenpensioen, werd dit met de CAO Politie 2005-2007 voor alleen de sector Politie gerepareerd.²⁴

Sector-specifieke aanvullingen zijn dus mogelijk.

1.3.5. Volledig sectorale regelingen

Een verdergaande stap is het overeenkomen van verschillende pensioenregelingen per sector. Er is geen gemeenschappelijke basisregeling meer. In het verlengde voor bovenstaande constatering ligt dat ook deze variant mogelijk is. Dat zou kunnen door binnen één pensioenovereenkomst verschillende hoofdstukken per sector te maken of door afzonderlijke sectorpensioenovereenkomsten. Beide vormen worden niet door de WPA verhinderd.

1.3.6. Het mededingingsrecht

Een punt van aandacht bij sectoralisatie van de inhoud van de pensioenregeling zou mogelijk het mededingingsrecht kunnen zijn. De verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds is in rechtspraak van het HvJ EU toelaatbaar gevonden gelet op de aanwezige solidariteit binnen het fonds. Die solidariteit zou verplichte deelneming noodzakelijk maken en dus een gerechtvaardigde inbreuk op het mededingingsrecht vormen.²⁵ Die solidariteit manifesteert zich in het ontbreken van equivalentie tussen premie en uitkeringsrecht.²⁶ Indien premiedifferentiatie tussen sectoren wordt ingevuld, komt de overheidsbrede solidariteit weliswaar te vervallen, althans wordt deze anders ingevuld, maar binnen de sectoren is de solidariteit nog aanwezig. Dat is zeker ook het geval indien de differentiatie geen betrekking heeft op verschillende premies voor de ene of andere sector, maar uitsluitend de sector-differentiatie wat betreft het premieverhaal inhoudt. Dat tast de voor de rechtvaardiging van de inbreuk op het mededingingsrecht vereiste solidariteit niet aan.

Bij sectoralisatie van de pensioenregelingen als zodanig (door sector aanvullingen overeen te komen, dan wel door algehele sector-eigen pensioenregelingen overeen te komen, de varianten 2 en 3) is er telkens nog sprake van solidariteit binnen de overheid als geheel (voor de basisregeling in variant 2) en/of voor de sector (voor het aanvullende deel of voor de regeling als geheel).

²⁴ <http://www.acp.nl/de-acp/actueel/nieuws/single-item/artikel////wat-is-partnerpluspensioen-politie-ppp/>.

²⁵ Zie arresten van 21 september 1999 Albany, C-67/96, Jurispr. blz. I-5751, Brentjens, C-115/97-C-117/97, Jurispr. blz. I-6025 en Drijvende Bokken, C-219/97, Jurispr. blz. I-6121.

²⁶ HvJ EU 3 maart 2011, zaak C-437/09, AG2R.

Voor de sectorspecifieke afspraken zal sprake blijven van het ontbreken van equivalentie tussen premie en uitkeringsrecht, maar zal binnen de sector solidariteit aanwezig zijn. Deze solidariteit en dus de verplichte aansluiting bij het ABP zal, naar tot uitgangspunt wordt genomen, noodzakelijk zijn om de betreffende solidariteit te kunnen blijven invullen. Een individuele keuze tot uittrekking zou er toe (kunnen) leiden dat de 'betere' risico's zich elders verzekeren zodat uiteindelijk het ABP voor de achterblijvers niet meer tegen redelijke voorwaarden kan functioneren. Hiermee is de mededingingsrechtelijke rechtvaardiging aanwezig.

1.3.7. Het begrip bedrijfstakpensioenfondsen

De sectoralisatie leidt er toe dat het ABP meerdere pensioenregelingen gaat uitvoeren. Bij de sectorspecifieke aanvullingen op de basis regeling (variant 2) kan men wellicht nog van één regeling spreken met aanvullingen. Bij variant 3 zijn er afzonderlijke sectorspecifieke pensioenregelingen. De vraag is of dat verenigbaar is gelet op het begrip bedrijfstakpensioenfondsen in de Pensioenwet.

Het antwoord is ja. Een bedrijfstakpensioenfonds is volgens de definitie in artikel 1 Pensioenwet:

Een pensioenfonds ten behoeve van een of meer bedrijfstakken of delen van bedrijfstakken.

De Pensioenwet verhindert dus niet dat een bedrijfstakpensioenfonds (als ABP) voor diverse sectoren de regelingen uitvoert. Hierbij is dan aangenomen dat een sector als bedrijfstak in de zin van de Pensioenwet kan worden aangemerkt. Dat kan ook anders worden gezien, aldus dat een sector als een deel van de bedrijfstak overheid wordt aangemerkt. Ook tot uitvoering van de pensioenregeling voor een deel van de bedrijfstak (overheid) is ABP als bedrijfstakpensioenfonds in de zin van de Pensioenwet bevoegd.

1.3.8. Bevoegdheid: sectoraal overleg / sectorale overeenstemming

Anders dan de inhoud is sectoraal pensioenoverleg bij de huidige stand van de WPA niet geïsoleerd mogelijk. Zoals opgemerkt bepaalt de WPA dat afspraken over de (wijziging van de) pensioenovereenkomst worden gemaakt door de meerderheid van sectorwerkgevers en meerderheid van centrales van overheidspersoneel, waarbij de Pensioenkamer van de ROP hierbij het platform is.²⁷ De thans geldende pensioenovereenkomst legt ook vast (artikel 3 lid 2):

Besluitvorming over wijziging van de inhoud vindt plaats in de Pensioenkamer van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid.

De WPA schrijft het boven-sectorale overlegmodel thans dwingend voor, waarbij het bovendien zo is dat via dit overleg en binnen dat boven-sectorale overleg – in de Pensioenkamer – overeenstemming dient te worden bereikt.

²⁷ Zie ook Trendnota arbeidszaken overheid 2002, Tweede Kamer vergaderjaar 2002-2003, 28 002, nr. 3.

En als ook eerder gezegd: dat impliceert meerderheidsovereenstemming, zodat derhalve een minderheid over-ruled kan worden.

De WPA laat uitsluitend sectorale overeenstemming dus niet toe en gelet op de afspraken binnen de ROP is sectoraal overleg niet aan de orde. Sectorale afspraken naar inhoud kunnen wel, zoals hierboven beschreven, maar de overeenstemming daarover moet worden bereikt in de Pensioenkamer door de meerderheid van sectorwerkgevers en meerderheid van centrales van overheidspersoneel. Dat is een belemmering voor efficiënte sectorale besluitvorming.

Overigens is niet uitgesloten dat in het aldus beschreven boven-sectorale overlegmodel wordt besloten dat door sectorwerkgevers en –werknemers gemaakte sectorafspraken ook gelden als pensioenovereenkomst in de zin van de WPA. Het voorbeeld van het PartnerPlusPensioen bij de politie toont dit ook aan. Die ruimte kunnen de sectorwerkgevers en – werknemers evenwel niet zonder de instemming van de meerderheid van de partijen in de Pensioenkamer van de ROP krijgen.

Ditzelfde geldt ook voor de verdeling van de premie over werkgever en werknemer. Hoewel dat veel meer als een arbeidsvoorwaarde kan worden aangemerkt, is het premieverhaal thans geregeld in de pensioenovereenkomst als bedoeld in artikel 4 lid 1 WPA. Wanneer de sectorwerkgevers en – werknemers het onderwerp aldus binnen de pensioenovereenkomst plaatsen, is daarmee de mogelijkheid tot sectorale afspraken weggecontracteerd. Bij de boven-sectorale pensioenovereenkomst kan nochtans een bevoegdheid tot invulling op sectorniveau, dus bij sector-CAO, worden overeengekomen. Dat is een vorm van sector-delegatie. Ook hier toont het aangehaalde voorbeeld van het premieverhaal over PartnerPlusPensioen bij de Politie aan dat dit mogelijk is.

De WPA voorziet overigens wel in de mogelijkheid van sectorovereenkomsten. Artikel 5 lid 1 WPA legt vast dat een pensioenovereenkomst voor een eigen sector wordt gesloten door de sectorwerkgever en de meerderheid van centrales van overheidspersoneel in die sector. Deze mogelijkheid kan evenwel pas worden gebruikt nadat de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 overeenkomstig artikel 21 lid 3 WPA van toepassing is geworden (zie over die koppeling aan de Wet Bpf 2000, hierna paragraaf 1.4.2). De memorie van toelichting bij de WPA zegt over deze mogelijkheid van sectorovereenkomsten het volgende²⁸:

Het eerste lid van artikel 5 opent de mogelijkheid van sectoralisatie van de privaatrechtelijke pensioenregeling. Indien de sociale partners in een sector menen dat zij de pensioentoezegging met ingang van 1 januari 2001 zelfstandig moeten regelen, dan wordt dat niet tegengegaan. Deze bepaling dient overigens te worden gelezen in samenhang met de bepalingen inzake de verplichte deelneming in de Stichting Pensioenfonds ABP, in paragraaf 5. Indien een sector die deelneming wenst te beëindigen, zal oprichting van een nieuw pensioenfonds dan wel

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 205, nr. 3.

aansluiting bij een ander fonds of bij een verzekeraar moeten worden gezocht ten behoeve van het totale personeelsbestand, met inbegrip van de reeds gepensioneerden en de reeds ontslagen overheidswerknemers van die sector.

Deze mogelijkheid is met andere woorden speciaal geopend om in geval van sectoruittreding uit het ABP (zie hierover nader par. 1.4.1.) de werkgever en de centrales van overheidspersoneel de gelegenheid te geven om over de eigen pensioenregeling voor de sector een pensioenovereenkomst te sluiten.

Het is juridisch niet ondenkbaar om ook zonder dat uittreding uit het ABP mogelijk wordt gemaakt, aan de sectorwerkgevers en werknemers in de sector de bevoegdheid te geven om een pensioenovereenkomst voor de eigen sector overeen te komen. Daartoe zou artikel 5 lid 1 WPA moeten worden aangepast en worden bepaald dat in afwijking van artikel 4 WPA een pensioenovereenkomst voor een sector kan worden gesloten indien een sectorwerkgever en de meerderheid van verenigingen van overheidspersoneel binnen een sector daartoe besluiten.

1.3.9. Conclusie sectorpensioenregeling

Sectorafspraken over de pensioenregeling zijn op grond van de huidige tekst van de WPA mogelijk, hetzij door sectorhoofdstukken in één pensioenovereenkomst, hetzij door verschillende sectorpensioenovereenkomsten aan te gaan. Echter die afspraken kunnen thans niet door de sectorwerkgever en verenigingen van werknemers in de betreffende sector worden gemaakt, tenzij het bovensectorale overleg (in de Pensioenkamer van de ROP) besluit dat sectorafspraken als pensioenovereenkomst worden erkend, dan wel de bevoegdheid tot sectorafspraken delegeert aan de sector. Alleen op het punt van de premieverdeling tussen werkgever en werknemer zijn nu al rechtstreeks via het eigen sectorale arbeidsvoorwaardenoverleg afspraken te maken, zolang althans het bovensectorale overleg in de ROP zich dit onderwerp niet heeft toegeëigend door hierover afspraken in de pensioenovereenkomst op te nemen (zoals in de huidige pensioenovereenkomst wel is gebeurd).

Om toe te staan dat een sectorwerkgever en vereniging van werknemers in een sector rechtstreeks op eigen gezag en op basis van een eigen bevoegdheid sectorafspraken maken over pensioen, is een wijziging van artikel 5 lid 1 WPA noodzakelijk, dan wel moet via het in artikel 21 WPA bedoelde KB de Wet Bpf 2000 op het ABP van toepassing worden verklaard.

1.4. Sectoralisatie uitvoering

1.4.1. Uittreding uit ABP en WPA

De vraag inzake sectoralisatie van de uitvoering betreft de vraag of uittreding uit het ABP voor een sector mogelijk is. Eigenlijk is de mogelijkheid van sectoruittreding van meet af aan in de WPA opgenomen. De verplichte deelneming in ABP was in 1996 bij invoering van de wet bedoeld als een tijdelijke maatregel die zou eindigen 2001.

Op grond van de oorspronkelijke tekst van artikel 21 lid 3 WPA zou de deelneming in ABP vanaf 2011 aangemerkt worden als een verplichte deelneming in de zin van de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds. Die tekst luidde:

Met ingang van 1 januari 2001 is de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds van toepassing. De verplichte deelneming in de Stichting Pensioenfonds ABP ingevolge het eerste lid wordt met ingang van die datum aangemerkt als een verplichte deelneming ingevolge de in de eerste volzin genoemde wet, welke deelneming alsdan met inachtneming van de in artikel 22, derde lid, geregelde voorwaarden of van artikel 23, tweede lid, overeenkomstig laatstbedoelde wet en de op basis daarvan gestelde regels kan worden gewijzigd of ingetrokken.

In samenhang hiermee regelde artikel 23 lid 1 WPA dat vanaf 1 januari 2001 de verplichte deelneming in het ABP voor een sector kon worden ingetrokken (door de minister van SZW)²⁹:

Op het gezamenlijke verzoek van de sectorwerkgever en de meerderheid van de binnen de desbetreffende sector representatieve verenigingen van overheidspersoneel of centrales van overheidspersoneel kan de verplichte deelneming van de desbetreffende sector in de Stichting Pensioenfonds ABP door Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden ingetrokken met ingang van een datum die niet voor 1 januari 2001 is gelegen.

De gedachte was dat het ABP in de periode tot 2001 voldoende tijd had om zich op sectoralisatie en mogelijke uitreding van sectoren voor te bereiden. De memorie van toelichting zegt³⁰:

Ook zal de Stichting Pensioenfonds ABP in die periode ongetwijfeld kunnen inspelen op de uitkomst van de discussie betreffende de mogelijke sectoralisatie van de pensioenregeling.

Het is echter anders gelopen. Het van toepassing verklaren van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds per 2001 en daarmee ook de mogelijkheid van sector-intrekking van de deelneming in ABP, is door een wetwijziging voortgekomen. Bij wet van 21 december 2000, Stb. 628 is artikel 21 lid 3, eerste zin als volgt komen te luiden:

Op een bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, nader te bepalen tijdstip is de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 van toepassing.

²⁹ Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 205, nr. 3, blz. 47.

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 205, nr. 3, blz. 5.

Artikel 23 lid 1 werd aldus aangepast dat intrekking van de verplichte deelneming in ABP voor een sector mogelijk werd met ingang van een nader te bepalen datum en dus niet 'voor het tijdstip, bedoeld in artikel 21, derde lid, is gelegen'.

Dus eerst moet de Wet Bpf 2000 van toepassing worden, pas dan is intrekking van de verplichte aansluiting bij ABP voor een sector mogelijk.

De wijziging van artikel 21 en 23 WPA in 2001 en het niet van toepassing verklaren van de Wet Bpf 2000 werd toen als een tijdelijke maatregel gezien. Het bedoelde KB om de Wet Bpf 2000 van toepassing te doen zijn, is echter nog steeds niet tot stand gekomen.

De motivering destijds om de Wet Bpf 2000 nog niet van toepassing te laten worden was in 2001 dat de Wet Bpf 2000 enerzijds en de WPA anderzijds een verschillende betrokkenheid van de sociale partners kennen. De Wet Bpf 2000 geeft bevoegdheden aan de representatieve vertegenwoordiging van het georganiseerde bedrijfsleven om een verplichtstelling uit te spreken of te wijzigen (artikel 3 en artikel 10 Wet Bpf 2000). Volgens de WPA wordt de pensioenovereenkomst gesloten tussen de sociale partners bij de overheid. Hierin zag de wetgever een ongewenste discrepantie. De toelichting bij de nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot aanpassing van artikel 21 lid 3 WPA merkt op³¹:

De Wet Bpf gaat uit van de organisatie en de inrichting van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de marktsector, de WPA van de overlegverhoudingen bij de overheid. De samenloop in de toepassing na 1 januari 2001 van deze twee uiteenlopende regimes voor de totstandkoming van de pensioenafspraken tussen sociale partners, zal een onduidelijke situatie creëren. Het kabinet is van mening dat dergelijke onduidelijke situaties moeten worden voorkomen en is tot de conclusie gekomen dat een oplossing alleen mogelijk is door de samenloop op te heffen. Over de vraag op welke wijze dat dient te gebeuren vindt nog beraad plaats. Het is voorts waarschijnlijk dat een oplossing wijziging van de WPA vergt. Effectuering van een structurele oplossing voor 1 januari 2001 wordt derhalve niet voorzien. Dit maakt het noodzakelijk een zodanige regeling te treffen dat met ingang van die datum een tijdelijke maatregel wordt getroffen om, in afwachting van de structurele oplossing, de ongewenste samenloop te voorkomen.

Het niet van toepassing worden van de Wet Bpf 2000 werd dus in 2001 gezien als een tijdelijke maatregel. De ROP sprak toen de wens uit om binnen 2 jaar met een oplossing te komen. De regering onderschreef de wens om te komen tot een 'spoedige afronding'.³² Ruim 10 jaar later is die oplossing er nog niet.

1.4.2. Uittreding en toepasselijkheid Wet Bpf 2000

De vraag is of uittreding uit het ABP mogelijk is door de Wet Bpf 2000 van toepassing te doen zijn en vervolgens of er ook een andere wetgevingsroute denkbaar is.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 073, nr. 4.

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 073, nr. 4.

Als gezegd geeft artikel 21 lid 3 WPA thans de sleutel om de Wet Bpf 2000 van toepassing te laten worden, via een KB, waarmee tevens uittreding van een sector uit het ABP door een beslissing van de minister van SZW mogelijk is. Weliswaar kent ook de Wet Bpf 2000 vrijstellingsmogelijkheden, zoals geregeld in het Vrijstellings- en boetebesluit Wet Bpf 2000³³, maar via dat Besluit is sectoruittreding niet mogelijk. Voor uittreding van een sector is de faciliteit van artikel 23 WPA bedoeld.

De reden om de Wet Bpf 2000 niet van toepassing te verklaren is als opgemerkt gelegen in de verschillende rollen van sociale partners.

Dat beletsel kan opgelost worden door – in de WPA of de Wet Bpf 2000 – additioneel te bepalen dat waar de Wet Bpf 2000 betrekking heeft op de partners in het georganiseerde bedrijfsleven hier voor toepassing de pensioenregeling voor overheidswerknemers de sectorwerkgevers en meerderheid van vereniging van werknemers in de sector onder wordt verstaan.

1.4.3. Uittreding op grond van de WPA

Maar ook afgezien van de Wet Bpf 2000 kan uittreding uit het ABP in de WPA worden geregeld. Dan zou in artikel 23 WPA moeten worden vastgelegd dat sectoruittreding mogelijk is ook zonder dat de Wet Bpf 2000 van toepassing is. Of de bevoegdheid om te beslissen over uittreding dan wordt gelegd bij de minister van SZW, conform de huidige tekst van artikel 23 WPA, dan wel de minister van BiZA, dan wel het ABP, dan wel de ROP, dan wel de werkgevers en werknemer van de sector is een punt van keuze. De beslissingsbevoegdheid is nu gelegd bij de minister van SZW. Vanwege de koppeling aan het van toepassing worden van de Wet Bpf 2000, welke wel tot het bevoegdheidssterrein van die minister behoort, maar bij het loslaten van die koppeling is dat argument om de minister van SZW een bevoegdheid te geven, vervallen.

1.4.4. De pensioenuitvoerder na uittreding

Met de mogelijke uittreding uit ABP door een sector werd van meet af aan ook al rekening gehouden in artikel 4 lid 5 WPA waarin de binding aan statuten en reglementen van het pensioenfonds dat de pensioenovereenkomst uitvoert, is vastgelegd. Welbewust wordt daar gesproken over “het” pensioenfonds en niet over ABP, anticiperend op een mogelijke sector uittreding uit ABP. De memorie van toelichting merkt op:³⁴

Opgemerkt wordt dat in dit lid wordt gesproken over het pensioenfonds in het algemeen, niet over de Stichting Pensioenfonds ABP. Dit met het oog op de mogelijkheid dat per 1 januari 2001 de deelneming van een sector in de Stichting Pensioenfonds ABP wordt beëindigd.

³³ Besluit van 21 december 2000, Stb. 633.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 205, nr. 3, blz. 31.

Met diezelfde uittreding voor ogen regelt artikel 4 lid 5 ook binding aan een uitvoeringsovereenkomst (als bedoeld in de Pensioenwet) met een verzekeraar die de pensioenovereenkomst uitvoert.

Anders gezegd: de wettelijke binding aan de nieuwe pensioenuitvoerder – waar de pensioenovereenkomst na uittreding uit het ABP is ondergebracht – is reeds in artikel 4 lid 5 WPA geregeld, met dien verstande dat de uitvoerder een pensioenfonds of een verzekeraar als bedoeld in de Pensioenwet moet zijn. Artikel 23 Pensioenwet kent echter een ruimere range van uitvoerders van een pensioenregeling, namelijk ook premiepensioeninstelling (indien er sprake is van een zuivere premierregeling), een buitenlandse verzekeraars en een andere pensioeninstelling uit een lidstaat, terwijl hier mogelijk in de toekomst nog de Algemene pensioeninstelling (API) aan wordt toegevoegd. Er lijken geen dwingende argumenten om dezelfde uitvoeringsmogelijkheden die de Pensioenwet voor werknemers biedt, niet ook voor overheidswerknemers in de WPA te verankeren. Hierbij moet tevens worden bedacht dat de rechtsbetrekking tussen een overheidswerkgever en een overheidswerknemer met een pensioenovereenkomst in de zin van de Pensioenwet is gelijk gesteld (zie ook paragraaf 1.1.1 Inleiding juridische grondslag), zodat sowieso de Pensioenwet en dus ook de uitvoeringsmogelijkheden van artikel 23 van die wet van toepassing zijn. Het verdient aanbeveling om de wettelijke binding aan de overige in artikel 23 Pensioenwet genoemde pensioenuitvoerders dan ook zo ruim in artikel 4 lid 5 WPA vast te leggen.

1.4.5. Conclusie sectoralisatie uitvoering / uittreding uit ABP

Op basis van de tekst van de WPA is sectoruittreding uit het ABP thans niet mogelijk. Daarvoor is noodzakelijk dat bij KB de Wet Bpf 2000 van toepassing wordt verklaard. Het mogelijk maken van sectoruittreding uit het ABP zonder dat de Wet Bpf 2000 van toepassing wordt, is juridisch ook mogelijk, maar vereist een wijziging van artikel 23 WPA.

1.5. Andere aandachtspunten bij sectoralisatie

In het voorgaande zijn de centrale vragen omtrent de mogelijkheden voor sectoralisatie besproken. Er is nog een aantal andere aandachtspunten. Enkele daarvan worden hieronder verkennenderwijs besproken. De opsomming van aandachtspunten heeft in deze fase niet de pretentie limitatief te zijn, noch wordt thans reeds beoogd een sluitende oplossing voor de punten aan te dragen. Het zijn aandachtspunten voor verdere overdenking en uitwerking in geval de weg van sectoralisatie wordt ingeslagen.

1.5.1. Werknemers niet horende bij een sector

Niet alle werknemers die als overheidswerknemer worden aangemerkt, zijn verbonden met een sectorwerkgever. Dit geldt in ieder geval voor:

- Werknemers van B 3 instellingen;
- Werknemers van aangewezen privaatrechtelijke instellingen;
- Het personeel van ABP.

B 3 instellingen en aangewende private instellingen zijn echter op grond van artikel 1 sub q onder 9 WPA ingedeeld bij een bepaalde sectorwerkgever. Dat een uittreding uit het ABP van die sector deze instellingen meezuigt is evenwel niet vanzelfsprekend. De memorie van toelichting bij de WPA merkt op³⁵:

Het is niet vanzelfsprekend dat deze laatstbedoelde privaatrechtelijke lichamen zonder meer eveneens de deelneming in de Stichting Pensioenfonds ABP zouden moeten opgeven omdat de sector, waarbij zij zijn ingedeeld, bij dat pensioenfonds vertrekt. Deze kwestie dient nader te worden bezien. Thans bestaat nog geen helder beeld hoe in dat geval zou moeten worden gehandeld.

Overigens is de indeling bij een sectorwerkgever nog niet direct bepalend voor het ook overigens tot die sector behoren. Een optie zou kunnen zijn om de betreffende instellingen een eigen keuze te laten maken. Indien de Wet Bpf 2000 van toepassing is, kan dat doordat de betreffende instellingen dan als werkgever vrijstelling van deelneming in het ABP kunnen verzoeken. Voor de uittreding voor een bepaalde sector zou in de WPA bepaald kunnen worden dat dit geen betrekking heeft op de B 3 instellingen en private instellingen. Indien de Wet Bpf 2000 niet van toepassing is, terwijl sectoralisatie wel mogelijk wordt gemaakt, zal een voorziening in de WPA gemaakt kunnen worden.

Het personeel van ABP heeft een geheel eigen positie. Het lijkt de meest voor de hand liggende route om het ABP als werkgever te laten beslissen over (onderbrenging van) de pensioenregeling van haar eigen personeel.

De te maken keuzes worden mogelijk ook bepaald door vraagstukken betreffende financiële continuïteit van de pensioenregeling, waarvan in dit juridische deel is geabstraheerd.

1.5.2. Vrijwillig bij ABP aangesloten werkgevers

Sectoralisatie heeft als zodanig geen juridische gevolgen ten opzichte van een uitvoeringsovereenkomst en een via zo'n overeenkomst vrijwillig tot het ABP toegetreden werkgever. Dit kan anders liggen indien en voor zover in de uitvoeringsovereenkomst hierover afspraken zijn gemaakt. De mogelijke daarmee samenhangende effecten dienen in kaart gebracht te worden teneinde te onderzoeken of op grond van een ingrijpende wijziging van omstandigheden een wijziging of beëindiging van de overeenkomst juridisch kan worden afgedwongen, mogelijk zelfs vergoeding van contractsbelang.

1.5.3. Verschillende pensioenregelingen, één fonds, financieel een geheel

De sectorale splitsing van regelingen binnen het ABP als pensioenuitvoerder heeft tot gevolg dat het ABP meerdere pensioenregelingen uitvoert. Dat is, zoals beschreven, mogelijk op grond van de WPA. De Wet Bpf 2000 laat dat toe en de Pensioenwet verhindert dit ook niet.

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 205, nr. 3., blz. 37.

Wat betreft de Pensioenwet is in paragraaf 1.3.7 het begrip Bpf, reeds beschreven dat een bedrijfstakpensioenfonds voor meer dan één bedrijfstak mag werken. Verder zijn de volgende elementen van belang:

1.5.3.1. Verbod van ringfencing

Op grond van artikel 123 Pensioenwet zijn de meerdere regelingen die één pensioenfonds uitvoert, financieel aan te merken als een geheel. Dit is het verbod van ringfencing. Dit betekent dat tekorten in de financiële opzet van de ene regeling gefinancierd dienen te worden door overschotten – voor zover aanwezig – bij een andere regeling. Er moet dus kruislingse financiering zijn tussen de diverse regelingen. Dat is een van de elementen waarmee invulling is gegeven aan de solidariteit bij een pensioenfonds. Indien sectoralisatie gepaard gaat met een eigen regeling en ook een eigen financiële opzet van de regeling, is dit verbod van ringfencing een element om rekening mee te houden. Bij de huidige stand van de wetgeving is binnen een pensioenfonds hier geen uitzondering op mogelijk. Wellicht dat dit in de toekomst anders wordt of dat nieuwe uitvoerders zich aandienen – bijvoorbeeld de Algemene pensioeninstelling (API) – waar het verbod van ringfencing niet voor geldt.

1.5.3.2. Doorsneepremie Wet Bpf 2000

Op grond van artikel 8 Wet Bpf 2000 (alleen relevant indien de Wet Bpf van toepassing wordt) is de premie bij een bedrijfstakpensioenfonds een – uniforme – doorsneepremie, maar voor verschillende pensioenregelingen kunnen verschillende doorsneepremies gelden. Dat laatste – verschillende doorsneepremies – is evenwel niet toegestaan indien de verschillende pensioenregelingen dezelfde of nagenoeg dezelfde inhoud hebben, waarbij een actuariële meting op de waarde van de verplichtingen mede de toets vormt. Indien de wens is om bij sectoralisatie tevens een verschil in premie door te voeren, zal met de – in dit rapport niet verder uit te werken – beperking die artikel 8 Wet Bpf 2000 meebrengt rekening gehouden moeten worden (indien de Wet Bpf 2000 van toepassing is).

1.5.4. Financiële gevolgen van uittreding

De uittreding uit het ABP van een sector kan financiële gevolgen hebben. Het draagvlak voor ABP wordt anders. Mogelijk zal dit gevolgen hebben voor het beleggingsbeleid.

Bij “gewone” uittredingen uit het ABP door een werkgever, is een werkgever een vergoeding aan ABP verschuldigd wegens draagkrachtverlies. Daarin voorziet artikel 6.1 van het toepasselijke uitvoeringsreglement, dat het ABP op basis van artikel 23 lid 3 Pensioenwet heeft opgesteld. Dat uitvoeringsreglement is op grond van artikel 4 lid 5 WPA bindend voor overheidswerkgevers en overheidswerknemers.

Echter, artikel 6.1 van het uitvoeringsreglement bepaalt met zoveel woorden dat een vergoeding wegens uittreding niet aan de orde is bij een uittreding op grond van artikel 23 WPA. Ingeval van sectoruittreding overeenkomstig artikel 23 WPA is dus geen vergoeding verschuldigd.

Hierbij dient wel de opmerking te worden gemaakt dat volgens artikel 27 statuten ABP het bestuur van het ABP dit uitvoeringsreglement kan wijzigen. Het is dan ook niet bij voorbaat uitgesloten dat bij sector uittreding toch een vergoeding verschuldigd kan blijken te zijn. Indien het de politieke wens is zeker te stellen dat bij sectoruittreding geen vergoeding door ABP zal worden gevraagd, kan dat door een daartoe strekkende overeenkomst met het ABP of door het opnemen van daartoe strekkende bepalingen in de WPA.

1.5.5. Overdracht pensioenaanspraken

In geval van uittreding uit het ABP kan het wenselijk zijn de bij ABP opgebouwde pensioenaanspraken over te dragen naar de nieuwe pensioenuitvoerder van de sectorpensioenregeling. Wanneer er sprake is van sectoruittreding overeenkomstig het huidige artikel 23 WPA is collectieve waardeoverdracht zelfs een voorwaarde om tot intrekking van de verplichte deelneming in ABP over te gaan. De waardeoverdracht dient betrekking te hebben op alle belanghebbenden met pensioenaanspraken of –rechten tegenover het ABP, zowel de werknemers, de gewezen werknemers, de pensioengerechtigden als de nabestaanden (artikel 22 lid 3 WPA). Deze verplichting tot waardeoverdracht is gesteld om te voorkomen dat een werkgever of sector niet meer is aangesloten bij het ABP, maar het ABP nog wel pensioenverplichtingen houdt jegens (ex-)werknemers of overige belanghebbenden van die werkgever of sector. De memorie van toelichting zegt³⁶:

Dit laatste wordt voorkomen door in het derde lid de vertrekkende lichamen te verplichten niet alleen zorg te dragen voor het elders onderbrengen van de pensioenen van de nog in dienst zijnde werknemers, maar ook van de reeds toegekende pensioenen en de uitzichten op pensioen van gewezen werknemers die nog niet gepensioneerd zijn. Daardoor blijft de verantwoordelijkheid ten aanzien van de financiering van de pensioentoezegging wat betreft het totale personeelsbestand, actieven zowel als post-actieven, liggen bij de betrokken werkgever.

De waardeoverdracht moet gerealiseerd worden op de voet van de Pensioenwet, waarmee kennelijk bedoeld is aan te sluiten bij de regels van artikel 83 Pensioenwet nu dat artikel betrekking heeft op collectieve waardeoverdracht in geval van beëindiging van een uitvoeringsovereenkomst of overdracht van een onderneming. Beide zijn verschijnselen die overeenkomsten vertonen met de sectoruittreding, terwijl andere bepalingen in de Pensioenwet over waardeoverdracht veel meer op individuele overdrachten is gericht. Toepassing van artikel 83 Pensioenwet betekent onder meer dat zowel ABP als de nieuwe pensioenuitvoerder moeten instemmen met de overdracht, de overdracht gemeld moet worden bij De Nederlandsche Bank en zij geen bezwaar maakt tegen de overdracht, dat de belanghebbenden over de overdracht moet worden geïnformeerd en zij – individueel – de mogelijkheid hebben om bezwaar te maken tegen de overdracht en dat de

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 205, nr. 3., blz. 47.

pensioenaanspraken voor en na overdracht collectief actuarieel gelijkwaardig moeten zijn.

In geval van overgang naar het nieuwe pensioencontract als bedoeld in het Pensioenakkoord is een onderwerp van debat of het mogelijk gemaakt moet worden dat collectieve waardeoverdracht door collectieve afspraken tussen de sociale partners met voor de individuen bindende werking kunnen worden afgesproken.³⁷ De individuele bezwaarmogelijkheid zou dan vervallen. Ook in verband met de verhoging van de fiscale pensioenrichtleeftijd zal dit onderwerp van onderzoek zijn.³⁸ Ook in verband met de sector uittreding kan het gewenst zijn deze mogelijkheid van collectief bindende afspraken inzake waardeoverdracht te onderzoeken. Dat is zeker het geval nu de overdracht op grond van artikel 22 WPA een voorwaarde is om de verplichte deelneming in het ABP in te trekken voor een sector. Het lijkt dan minder gewenst dat die intrekking tegengehouden kan worden door individuele bezwaarmogelijkheden tegen de waardeoverdracht.

Als opgemerkt volgt uit toepasselijkheid van artikel 83 Pensioenwet dat het ABP moet instemmen met de waardeoverdracht. Door niet in te stemmen kan ABP de sectoruittreding dus blokkeren. De vraag zal beantwoord moeten worden of het niet gewenst is om de voorwaarden voor de collectieve overdracht nader (wettelijk) in te vullen (op de wijze zoals dat bijvoorbeeld bij privatisering is gedaan) en/of de bevoegdheid van ABP om niet in te stemmen te reguleren (in te perken).

Verder vormt de vaststelling van de waarde die wordt overgedragen in het kader van deze uittredingen een belangrijk punt van aandacht. Contractueel zullen verder af te spreken vrijwaringen en garanties aandacht behoeven.

1.5.6. Uitvoering en uitbesteding

Uitbesteding is een kwestie op zich en staat formeel los van sectoralisatie, maar het onderwerp staat er toch mee in verband. Achter ABP als pensioenuitvoerder staat namelijk APG als pensioenuitvoeringsbedrijf, waar de uitvoering van de ABP pensioenregeling in het kader van uitbesteding is opgedragen. Sectoruittreding uit het ABP als pensioenuitvoerder kan daarom ook gevolgen hebben voor de overeenkomst van uitbesteding met APG voor zover het die sector betreft. De reikwijdte van die gevolgen is zonder bestudering van de uitbestedingsovereenkomst niet te overzien en valt buiten de scope van dit onderzoek.

Overigens kan in geval van een keuze voor een andere pensioenuitvoerder dan ABP die andere pensioenuitvoerder bepaalde werkzaamheden aan APG als pensioenuitvoeringsbedrijf (blijven) uitbesteden. Met name indien de nieuwe uitvoerder een pensioenfonds is, zal die optie voorhanden zijn. Maar uitbesteding aan APG is niet een vanzelfsprekendheid, omdat hier sprake zal

³⁷ Rapport Collectief invaren van pensioenaanspraken en pensioenrechten in het reële pensioencontract, Bijlage bij brief van de minister, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32 043, nr. 113.

³⁸ Nota n.a.v. het verslag bij Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet werk en bijstand, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met stapsgewijze verhoging en koppeling aan de stijging van de levensverwachting van de pensioenleeftijd (Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd), Eerste Kamer, vergaderjaar 2011-2012, nr. G.

zijn van een commercieel offertetraject in concurrentie met andere pensioenuitvoeringsbedrijven.

1.6. Samenvattend de punten voor wetswijziging

- *Sectorverleg*: Om toe te staan dat een sectorwerkgever en vereniging van werknemers in een sector rechtstreeks op eigen gezag en op basis van een eigen bevoegdheid sectorafspraken maken over pensioen, is een wijziging van artikel 5 lid 1 WPA noodzakelijk of moet bij KB de Wet Bpf 2000 overeenkomstig artikel 21 WPA van toepassing worden verklaard;
- Uittreding uit ABP:
 - Om sectoruittreding uit het ABP mogelijk te maken zal ofwel overeenkomstig artikel 21 WPA bij KB de Wet Bpf 2000 van toepassing moeten worden verklaard of zal door een wijziging van artikel 23 WPA ook zonder die toepasselijkheid van de Wet Bpf 2000 de sectoruittreding mogelijk gemaakt moeten worden;
 - Artikel 4 lid 5 WPA dient aangevuld te worden met de overige in artikel 23 Pensioenwet genoemde pensioenuitvoerders.
- *Niet onder een sector vallende werknemers (B 3 lichamen, privaatrechtelijke instellingen)*:
Overwogen moet worden of voor deze werknemers speciale bepalingen nodig zijn;
- *Verbod ringfencing*: Nagegaan moet worden of bij uitvoering van meerdere pensioenregelingen door het ABP het in de Pensioenwet vastgelegde verbod van ringfencing niet een te grote praktische belemmering is voor sectorale pensioenregelingen;
- *Doorsneepremie*: Nagegaan moet worden of de regels over de doorsneepremie in de Wet Bpf 2000 niet een te grote praktische belemmering vormt voor het onderbrengen van meerdere sectorale pensioenregelingen bij het ABP (relevant indien de Wet Bpf 2000 van toepassing is verklaard);
- *Vergoeding bij uittreding*: Hoewel op grond van het huidige ABP-uitvoeringsreglement geen vergoeding is verschuldigd bij sectoruittreding op grond van artikel 23 WPA, zal nagegaan moeten worden of dit punt nader contractueel of wettelijk verankerd moet worden;
- *Collectieve waardeoverdracht*: Nagegaan moet worden voor het geval van uittreding uit het ABP of collectieve overdracht van pensioenaanspraken nader wettelijk ingevuld moet worden, met name kan worden gedacht aan het mogelijk maken van collectief bindende afspraken over de overdracht (vervallen individueel bezwaar) en het reguleren van het instemmingsrecht van ABP met de overdracht;
- *Uitbesteding*: Nagegaan moet worden of in geval van uittreding uit het ABP nadere maatregelen gewenst zijn in relatie tot de uitbesteding van de uitvoering van de pensioenregeling door ABP aan APG.

Artikel 2 Wet privatisering ABP – definitie overheidswerknemer

Artikel 2

1. Overheidswerknemer in de zin van deze wet is degene die:
 - a. bij een publiekrechtelijk lichaam is aangesteld of in dienst is genomen op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht en die deswege bezoldigd of beloond wordt rechtstreeks ten laste van een publiekrechtelijk lichaam;
 - b. in dienst is van een privaatrechtelijk lichaam dat zich het geven van onderwijs aan instellingen als bedoeld in dit onderdeel ten doel stelt, bezoldigd of beloond wordt rechtstreeks ten laste van dat lichaam en uit dien hoofde werkzaam is aan:
 1. een Nederlandse bijzondere instelling van wetenschappelijk onderwijs, een bijzondere instelling voor hoger beroepsonderwijs, een school, cursus, opleiding of andere instelling voor bijzonder onderwijs, indien de personeelskosten hiervan voor ten minste 51 procent door de overheid worden vergoed ingevolge een regeling houdende voorwaarden voor bekostiging, toegepast of tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van Onze Minister onder wiens departement de instelling ressorteert.
 2. Een Nederlandse bijzondere instelling voor hoger beroepsonderwijs, een school, cursus, opleiding of andere instelling voor bijzonder onderwijs, die ingevolge wettelijke bepaling door Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zijn aangewezen als bevoegd om aan de studenten of leerlingen op grond van met gunstig gevolg afgelegde examens dezelfde diploma's of getuigschriften uit te reiken als die uitgereikt worden door overeenkomstige door de overheid bekostigde instellingen;
 3. een Nederlandse bijzondere basisschool of bijzondere speciale school voor basisonderwijs, een Nederlandse school voor bijzonder speciaal onderwijs of bijzonder voortgezet speciaal onderwijs, of een Nederlandse school of instelling voor bijzonder speciaal en voortgezet speciaal onderwijs - anders dan bedoeld onder 1° - waarvan het schoolwerkplan blijkt een door Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan het privaatrechtelijk lichaam op verzoek afgegeven beschikking voldoet aan het bij of krachtens de Wet op het primair onderwijs of de Wet op de expertisecentra bepaalde omtrent onderwijsactiviteiten of vakken, en aantal lessen, voor zo lang dat lichaam voldoet aan de in deze beschikking op te nemen voorwaarden en bedingen;
 - c. in dienst is van een privaatrechtelijk lichaam dat zich het verlenen van ondersteuning van volwasseneneducatie ten doel stelt, bezoldigd of beloond wordt rechtstreeks ten laste van dat lichaam en uit dien

- hoofde werkzaam is aan een privaatrechtelijke ondersteuningsinstelling, waarvan de personeelskosten voor ten minste 51 procent door de overheid worden vergoed;
- d. in dienst is van een privaatrechtelijk lichaam als bedoeld in artikel 68 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 69 van de Wet op de expertisecentra en artikel 53b van de Wet op het voortgezet onderwijs, waarvan de personeelskosten voor ten minste 51 procent ten laste van de overheidskassen door de scholen worden bekostigd;
 - e. in dienst is van een B 3-lichaam;
 - f. die op 31 december 1995 ambtenaar in de zin van de Abp-wet is ingevolge artikel U 1 van die wet, dan wel op grond van artikel 65 van de Organisatiewet sociale verzekeringen, zoals dat artikel luidde op 31 december 1994, en wiens dienstverband op 1 januari 1996 niet is beëindigd.
2. In afwijking van het eerste lid zijn geen overheidswerknemer:
- a. personen waarvan de dienstverhouding is ingegaan op of na het tijdstip waarop zij de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt;
 - b. ministers, staatssecretarissen, gedeputeerden, wethouders, leden van dagelijkse besturen van deelgemeenten en de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
 - c. voorzitters en leden van besturen van waterschappen, tenzij de aan hun functie verbonden werkzaamheden een dagtaak vormen en zij deswege bezoldigd of beloond worden rechtstreeks ten laste van het waterschap;
 - d. voorzitters en leden van besturen van andere publiekrechtelijke lichamen dan in onderdeel c genoemd, wier functie overwegend een vertegenwoordigend karakter draagt, tenzij de aan hun functie verbonden werkzaamheden een dagtaak vormen en zij deswege bezoldigd of beloond worden rechtstreeks ten laste van een publiekrechtelijk lichaam, niet zijnde een openbaar lichaam voor beroep en bedrijf als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet;
 - e. de gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten;
 - f. [vervallen;]
 - g. personen in dienst van de openbare lichamen voor beroep en bedrijf bedoeld in artikel 134 van de Grondwet;
 - h. personen in dienst van de Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (T.N.O.);
 - i. de Nationale ombudsman en substituut-ombudsmannen;
 - j. de personen en groepen van personen die bij door Onze Minister te stellen regels, welke regels in overeenstemming met het bestuur van de Stichting Pensioenfonds ABP worden vastgesteld, op grond van hun bijzondere arbeidsvoorwaarden of de bijzondere aard van hun werkzaamheden zijn aangewezen;
 - k. personen in dienst van een B 3-instelling ten aanzien van wie bij de aanwijzing, bedoeld in artikel B 3 van de Abp-wet, is bepaald dat zij geen ambtenaar in de zin van die wet zijn;

- l. personen in dienst van een B 3-instelling waarvan de aanwijzing op of na 1 januari 1996 is of wordt ingetrokken, met ingang van de datum van die intrekking.
- 3. Tevens wordt als overheidswerknemer aangemerkt degene die in dienst is van:
 - a. de Stichting Pensioenfonds ABP;
 - b. een privaatrechtelijk lichaam dat met ingang van een datum gelegen na 31 december 1995 ,door Onze Minister, op grond van de doelstelling en financiële verhouding tot een of meer publiekrechtelijke lichamen, is aangewezen als lichaam waarvan de werknemers deelnemen in de Stichting Pensioenfonds ABP.
 - c. een privaatrechtelijk lichaam, waarvan de arbeidsvoorwaarden van de werknemers van dat lichaam overeenkomen met de arbeidsvoorwaarden van het personeel dat werkzaam is in een van de sectoren genoemd in artikel 1, onder q, onderdeel 1 tot en met 8, dat voor het tijdstip, bedoeld in artikel 21, derde lid, door Onze Minister, met inachtneming van artikel 3 is aangewezen als lichaam waarvan de werknemers deelnemen in de Stichting Pensioenfonds ABP.
- 4. De in het derde lid, onder c, bedoelde aanwijzing vindt uitsluitend plaats indien:
 - a. werknemers in dienst van het aan te wijzen lichaam overheidswerknemer zijn op de dag voorafgaande aan het tijdstip waarop de beoogde deelneming op basis van die aanwijzing in werking zal treden, en
 - b. het verzoek om aanwijzing een gezamenlijk verzoek is van werkgever en werknemers die bevoegd zijn tot vaststelling van de arbeidsvoorwaarden voor de werknemers van dat lichaam, dan wel een verzoek is van hun vertegenwoordigers.
- 5. Onze Minister kan in overeenstemming met Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij ministeriële regeling bepalen dat onderdelen van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers en onderdelen van de arbeidsvoorwaarden van een sector, voor de vergelijking die volgt uit de toepassing van het derde lid, onder c, buiten beschouwing blijven.
- 6. Voor de toepassing van de paragrafen 4, 9 en 10, alsmede van artikel 57 wordt tevens als overheidswerknemer aangemerkt degene die behoort tot het personeel van de Koninklijke Hofhouding, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet gevolgen privatisering ABP voor het personeel van de Koninklijke Hofhouding.