

24 441

Aanpassing van een aantal wetten in verband met de privatisering van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds (Aanpassingswet privatisering ABP)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 maart 1997

Het voorbereidend onderzoek gaf de leden van de CDA-fractie aanleiding tot het stellen van enkele vragen en opmerkingen inzake de pensioentoezegging aan de overheidswerknemers die in de plaats is getreden van de met ingang van 1 januari 1996 ingetrokken Algemene burgerlijke pensioenwet (Abp-wet). Zij wezen in dat verband op onvrede die is ontstaan over de regeling waarbij de verruiming van het aantal in aanmerking te nemen dienstjaren slechts geldt voor dienstjaren na 31 december 1995.

De onderhavige aangelegenheid is geregeld in de Wet privatisering ABP (WPA). Artikel 7, eerste lid, van die wet bepaalt dat de belanghebbende met ingang van 1 januari 1996 aanspraken op ouderdoms- en nabestaandenpensioen jegens de Stichting Pensioenfonds ABP verkrijgt die in totaliteit gelijkwaardig zijn aan het uitzicht of het recht dat hij op 31 december 1995 ter zake ontleent aan de Abp-wet. Aangezien de Abp-wet een maximum van 40 jaren stelt aan de diensttijd die voor de berekening van het ouderdomspensioen in aanmerking wordt genomen, houdt deze bepaling in dat de belanghebbende tegenover de Stichting Pensioenfonds ABP niet meer aanspraken heeft verkregen dan gebaseerd op maximaal 40 voor pensioen geldende dienstjaren.

Aan de overheidswerknemers is voor de diensttijd na 31 december 1995 een nieuwe pensioentoezegging gedaan. Deze toezegging is neergelegd in de pensioenovereenkomst, bedoeld in artikel 4 van de WPA, en het op die overeenkomst berustende Pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds ABP (Pensioenreglement ABP). Bij het overleg over de nieuwe pensioentoezegging van de overheidswerkgevers aan de overheidswerknemers waren de sociale partners op geen enkele manier gehouden om eventueel voor de overheidswerknemer gunstige wijzigingen in de pensioenregeling met terugwerkende kracht in te voeren, zodat de reeds gevestigde pensioenaanspraken alsnog zouden worden verbeterd en ook de reeds gepensioneerden daarvan profijt zouden hebben. Het gaat hier immers om een onderdeel van de arbeidsvoorwaarden, waarvan wijzigingen in het algemeen geen of slechts in beperkte mate terugwerkende kracht hebben.

Uiteraard zijn evenmin de voor de overheidswerknemer ongunstige veranderingen in de pensioenregeling met terugwerkende ingevoerd; dit

is immers, afgezien van het feit dat de WPA zich tegen een dergelijke ingreep zou verzetten, onmogelijk op grond van het beginsel van de rechtszekerheid.

Opgemerkt wordt dat de thans gevolgde werkwijze ook niet afwijkt van die welke in het verleden is gevolgd bij ingrijpende wijzigingen in de pensioenregeling zoals deze in de Abp-wet was neergelegd. Zo heeft de voor de overheidswerknemers gunstige verhoging van de berekeningsgrondslag voor de pensioenen met ingang van 1 januari 1986, met in het algemeen 10 procent, geen terugwerkende kracht verkregen en derhalve geen gevolg gehad voor de pensioenaanspraken betreffende diensttijd voor die datum. De pensioenen van op die datum reeds gepensioneerden werden dus niet in verband met die wijziging verhoogd. Evenmin werd de met ingang van 1 januari 1986 ingevoerde ongunstige wijziging van de pensioenregeling wat betreft de verrekening van het AOW-pensioen, te weten de invoering van het franchisesysteem in plaats van het inbouwsysteem, van toepassing op diensttijd voor 1 januari 1986.

Het voorgaande geeft aan dat de pensioenaanspraken die de overheidswerker over bepaalde diensttijd verkrijgt, worden bepaald door de pensioentoezegging die van toepassing is tijdens de vervulling van die diensttijd. Reeds onder de werking van de Abp-wet kon men niet stellen dat elke diensttijd op dezelfde wijze met pensioen diende te worden vergolden. Dit is met de vervanging van de Abp-wet door het Pensioenreglement ABP niet anders geworden.

Wanneer men pensioenaanspraken die zijn verkregen op basis van diensttijd die is gelegen voor 1 januari 1996 vergelijkt met pensioenaanspraken die worden verkregen op basis van diensttijd na 31 december 1995, heeft men het derhalve over ongelijke gevallen.

Er is geen rechtsbeginsel of -regel die inhoudt dat ongelijke gevallen op dezelfde wijze dienen te worden behandeld.

Wat betreft de zorg voor de niet-meer-actieven, waarnaar de leden van de CDA-fractie vroegen, wordt het volgende opgemerkt.

Die zorg is tot uitdrukking gebracht in de garanties die in de WPA zijn neergelegd inzake de voor 1 januari 1996 opgebouwde pensioenaanspraken. In dit verband is niet alleen artikel 7 van die wet van belang, maar ook artikel 10. In artikel 10, eerste lid, van de WPA is neergelegd dat de aanpassing van de voor 1 januari 1996 reeds ingegane pensioenen en reeds bestaande uitzichten op pensioen aan de algemene bezoldigingswijzigingen, zoals deze gold onder vigeur van de Abp-wet, in beginsel ook na die datum dient plaats te vinden. Van die bepaling kan niet op basis van de pensioenovereenkomst, bedoeld in artikel 4 van de WPA, worden afgeweken. Met andere woorden: de op basis van de Abp-wet vastgestelde pensioenaanspraken zijn met de grootst mogelijke waarborgen omkleed.

De indruk die de leden van de CDA-fractie hadden, dat de groep die in het verleden meer dan 40 dienstjaren heeft volbracht voor een groot deel bestaat uit mensen van wie het salaris en huidig pensioen betrekkelijk laag zijn, vindt geen steun in de gegevens die hieromtrent van de Stichting Pensioenfonds ABP zijn verkregen.

Wanneer wordt uitgegaan van de – aan het huidige salarisniveau aangepaste – inkomens waarvan de pensioenen zijn afgeleid, kan worden geconstateerd dat in de groep die een inkomen tot f 50 000 per jaar (maximum schaal 5 BBRA) verdiende, relatief minder gepensioneerden langer dan 40 jaar in overheidsdienst hebben gewerkt dan in de groepen met een hoger inkomen. Met name in de groepen gepensioneerden die aan het eind van hun loopbaan een inkomen hadden van f 60 000 tot f 90 000 (inkomens in de schalen 8 tot en met 12 BBRA), komt de overschrijding van de 40 dienstjaren relatief vaak voor. Verwezen wordt naar onderstaande tabel.

Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat van het huidige overheidspersoneel 50 procent minder verdient dan f 58 500 per jaar.

Pensioenen naar inkomensklasse per ultimo 1995

inkomens in gulden	pensioenen absoluut	percentage totaal	waarvan meer dan 40 dienstjaren		percentage per klasse
			absoluut	percentage totaal	
minder dan 10 000:	3 202	0,78	0	0,00	0,00
10 000 – 19 999:	9 241	2,25	6	0,01	0,06
20 000 – 29 999:	19 761	4,82	19	0,04	0,10
30 000 – 39 999:	80 938	19,75	408	0,88	0,50
40 000 – 49 999:	100 139	24,43	8 698	18,80	8,69
50 000 – 59 999:	59 741	14,57	8 807	19,04	14,74
60 000 – 69 999:	42 453	10,36	9 761	21,10	22,99
70 000 – 79 999:	26 701	6,51	5 412	11,70	20,27
80 000 – 89 999:	21 797	5,32	5 748	12,43	26,37
90 000 – 99 999:	11 992	2,93	2 190	4,73	18,26
100 000 – 109 999:	12 363	3,02	2 354	5,09	19,04
110 000 – 119 999:	6 143	1,50	969	2,09	15,77
120 000 – 129 999:	5 540	1,35	743	1,61	13,41
130 000 – 139 999:	3 098	0,76	452	0,98	14,59
140 000 – 149 999:	1 892	0,46	215	0,46	11,36
meer dan 150 000:	4 901	1,20	472	1,02	9,63
	409 902	100,00	46 254	100,00	

Dat in het mondeling overleg op 4 december 1996 met de Tweede Kamer is verwezen naar het feit dat een pensioenregeling is gebaseerd op solidariteit, is gedaan met het oog op de redenering dat overheidswerknemers in voorkomend geval meer dan 40 jaar «voor hun pensioen hebben betaald» (d.w.z. geconfronteerd zijn met een pensioenbijdrageverhaal) en dus daaraan ook aanspraken behoren te ontleen. Benadrukt werd dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen het op het loon ingehouden bijdrageverhaal en de pensioenaanspraken die daar tegenover staan.

Ter toelichting wordt hierbij het volgende opgemerkt. De door de overheidswerkgever verschuldigde pensioenbijdrage, en derhalve ook het gedeeltelijke verhaal daarvan op de overheidswerker, had betrekking op het totale pensioenpakket. Dat pakket omvatte zowel het ouderdomspensioen als het nabestaanden- en het invaliditeitspensioen. Het is volstrekt duidelijk dat degenen die in hun bijdrage aan de bekostiging van het pensioenpakket meebetalen aan de invaliditeitspensioenen zonder zelf ooit een zodanig pensioen te ontvangen, solidair zijn met de geïnvallideerden. Het overeenkomstige geldt voor de nabestaandenspensioenen; degene die geen nabestaande achterlaat, heeft meebetaald aan de pensioenen van nabestaanden van anderen.

Er zijn wat betreft de financiering van de pensioenen in een stelsel waarin een doorsneepremie wordt gehanteerd, zoals dit binnen de overheidssector in het verleden het geval is geweest en thans ook nog is, nog andere dan de vorenbedoelde vormen van solidariteit aan te wijzen. Zo wordt voor de jongere deelnemers in het fonds een relatief hoge premie afgedragen, voor oudere deelnemers een relatief lage. De jongeren betalen zodoende een deel van de pensioenlasten van de ouderen. Ook wordt voor degene die weinig carrière maken relatief veel bijgedragen, zodat zij meebetalen aan de pensioenen van de carrière-makers. De mannelijke deelnemers in het pensioenfonds hebben een geringere levensverwachting dan de vrouwelijke deelnemers, zodat de mannelijke deelnemers meebetalen aan het ouderdomspensioen van de vrouwelijke deelnemers. Ook tussen de actieven en de niet-meer-actieven bestaat solidariteit, die afhankelijk van de financieel-economische ontwikkeling van richting kan veranderen. In een periode met hoge

rendementen op het belegd vermogen van het pensioenfonds, dragen de niet-meer-actieven bij aan de financiering van de pensioenopbouw van de actieven, omdat de pensioenpremie relatief laag kan worden gehouden; de lasten van de pensioenaanspraken van de actieven worden mede vanuit de opbrengst van het belegd vermogen gefinancierd. In een periode met een hoge loonontwikkeling en een achterblijvend rendement van het belegd pensioenvermogen betalen daarentegen de actieven een relatief hoge premie en wordt zodoende de welvaartsvastheid van de pensioenen van de niet-meer-actieven mede bekostigd vanuit de pensioenpremie die voor de actieven wordt afgedragen.

De lasten van de pensioenen van overheidswerknemers zijn tot op heden door middel van de pensioenpremie over het collectief van de deelnemers verdeeld. Voor iedere ambtenaar in de zin van de Abp-wet diende de werkgever de vastgestelde pensioenbijdrage aan het pensioenfonds af te dragen, ongeacht de diensttijd van die ambtenaar. Dus ook voor 1 januari 1996 werd voor degene met meer dan 40 dienstjaren pensioenbijdrage betaald; op diens salaris werd het pensioenbijdrageverhaal ingehouden. Zodra en zolang men ambtenaar in de zin van de pensioenregeling was, was men onderdeel van het collectief waarover de pensioenlasten werden verdeeld.

Zoals reeds op 4 december 1996 in de Tweede Kamer is aangegeven, is deze laatstbedoelde stelregel in het verleden, onder de Pensioenwet 1922, nog stringenter gehanteerd dan onder de Abp-wet. Zodra men ambtenaar in de zin van de Pensioenwet 1922 was, diende de werkgever pensioenbijdrage te betalen en werd een deel daarvan verhaald op de ambtenaar. Dit terwijl ingevolge die wet eerst aanspraak op ouderdomspensioen kon bestaan na een diensttijd van zeven jaar. Bij de overgang van de Pensioenwet 1922 door de Abp-wet in 1966 is deze periode teruggebracht tot vijf jaar. Dientengevolge kan degene die voor 1 januari 1966 minder dan vijf jaar in de overheidssector werkzaam is geweest, geen pensioenrechten aan de Abp-wet ontleen, hoewel gedurende zijn diensttijd pensioenbijdrageverhaal op zijn salaris is ingehouden.

De vraag of bij de invoering van het Pensioenreglement ABP het ongedaan maken van het voor de berekening van het ouderdomspensioen geldende maximum van 40 dienstjaren ook zou moeten gelden voor de diensttijd voor 1 januari 1966, is tijdens het overleg over de nieuwe pensioenregeling niet expliciet aan de orde geweest. Dit vanwege het uitgangspunt dat is gehanteerd ten aanzien van de privatisering van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds en de in dat kader geplaatste aanpassing van de pensioenregeling, te weten dat de op basis van de Abp-wet opgebouwde pensioenaanspraken materieel zouden worden gewaarborgd. Het was vanzelfsprekend dat niet werd gestreefd naar verbetering van die reeds opgebouwde pensioenaanspraken of van een gunstiger regeling inzake de opbouw van die aanspraken over diensttijd in het verleden. Dit vanwege het gegeven dat het met terugwerkende kracht verbeteren van de pensioentoezegging zou leiden tot zwaardere pensioenlasten en dus ook tot een verzwaring van de financiële problematiek die mede aanleiding heeft gegeven tot de privatiseringsoperatie.

Ter nadere verduidelijking wat betreft het kostenaspect van de opheffing van het vorenbedoelde maximum voor de diensttijd na 31 december 1995 diene het volgende. Die opheffing heeft geleid tot een stijging van de pensioenpremie van 0,25 procentpunt. Ook andere wijzigingen van de pensioenregeling hielden een verhoging van de pensioenpremie in. Dit terwijl de overheidswerknemers in het kader van de privatisering van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds reeds zonder meer met een verhoging van hun bijdrage aan de financiering van het totale pakket van pensioenen en vut-uitkeringen werden geconfronteerd. Het laten vervallen van het maximum van 40 dienstjaren voor op 31 december 1995 reeds ingegane pensioenen of reeds gevestigde uitzichten op pensioen zou tot

een nog zwaardere pensioenlast voor de nog actieve deelnemers in het pensioenfonds hebben geleid. De reeds opgebouwde pensioenaanspraken zouden ineens met drie miljard gulden worden verhoogd. Dit zou nog eens een extra premieverhoging vergen van één procentpunt.

Volledigheidshalve wordt bij dit laatste opgemerkt dat het doorbetalen van pensioenbijdrage voor een ambtenaar in de zin van de Abp-wet die het maximum van 40 dienstjaren reeds had bereikt, niet heeft geleid tot een surplus bij het pensioenfonds waartegenover geen lasten stonden. Zoals hierboven is uiteengezet, is er geen sprake van een zo direct verband tussen het betalen van pensioenpremie en het verkrijgen van pensioenaanspraken. Bij de vaststelling van de hoogte van de doorsnee-premie werd en wordt uitgegaan van de reeds in het verleden gevestigde pensioenaanspraken en de pensioenlasten zoals die voor de toekomst voortvloeien uit de ten tijde van die vaststelling geldende pensioen-toezegging.

Het is uiteraard mogelijk dat pensioenaanspraken die betrekking hebben op reeds voltooide diensttijd op enig moment alsnog worden verhoogd. Het is immers voor de werkgever in beginsel altijd mogelijk om onverschuldigd alsnog een extra beloning te geven aan gewezen werknemers voor hun in het verleden geleverde arbeidsprestaties. Een dergelijke handelwijze is evenwel niet gebruikelijk en de werkgever dient dan wel over de nodige financiële ruimte te beschikken om een en ander te kunnen bekostigen.

Wat dit laatste betreft, dient te worden bedacht dat wordt gesproken over middelen die deel uitmaken van de financiële ruimte voor het arbeidsvoorwaardenoverleg. Over inzet van die middelen dienen de sociale partners binnen de overheidssector overeenstemming te bereiken. Gelet op het gegeven dat de financiële ruimte voor het arbeidsvoorwaardenoverleg de afgelopen jaren voor de overheidssector krap bemeten is geweest en niet kan worden uitgegaan van een aanzienlijke verruiming, ligt het niet in de lijn der verwachtingen dat de sociale partners binnen de overheidssector zouden kiezen voor een onverschuldigde verhoging van de pensioenaanspraken over diensttijd in het verleden.

Na de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, waarin vertegenwoordigers van de sectorwerkgevers van de overheid en de centrales van overheidspersoneel zitting hebben, geïnformeerd over de in die kamer van de zijde van de CDA-fractie gemaakte opmerkingen. Ik heb gevraagd of de Raad daarin aanleiding zag om het met terugwerkende kracht ongedaan maken van het maximum van 40 jaar te bespreken en, zo ja, wat de uitkomst van die bespreking is. Een reactie van de sociale partners in de overheidssector heb ik daarop nog niet ontvangen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal