

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
inzake 'Werken aan Zekerheid'

Advies nummer 11
's-Gravenhage, 29 juli 1997

1. Inleiding

Bij brief van 17 september 1996 hebben de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) verzocht om de nota 'Werken aan Zekerheid' van advies te voorzien voorzover deze nota in gaat op de aanvullende pensioenen.

De Pensioenkamer van de ROP heeft deze adviesaanvraag ter hand genomen en ten behoeve van de voorbereiding een werkgroep ingesteld. Op 29 juli 1997 heeft de ROP het advies vastgesteld.

In de nota 'Werken aan Zekerheid' en later in de nota 'Naar meer marktwerking in de pensioensector: flexibilisering en verplichtstelling' presenteert het kabinet bouwstenen voor een modern en houdbaar sociaal stelsel. Deze bouwstenen richten zich met name op de activering en flexibilisering van het sociaal stelsel en de toekomst van de oudedagsvoorziening. Hierbij ligt het accent niet op het rechtstreeks geven van richtlijnen, maar op het creëren van faciliteiten, dan wel het stellen van bepaalde condities, waarmee andere beslissers, zoals sociale partners en pensioeninstanties, rekening moeten houden. Dat betekent dat dit advies van de ROP zich in belangrijke mate zal richten op de consequenties van die faciliteiten en condities voor werkgevers en werknemers op het gebied van de aanvullende pensioenen, waarbij zonnodig alternatieve wegen zullen worden aangegeven met betrekking tot de beoogde kostenbeheersing.

Vooraf wordt gewezen op de positie die sociale partners, verenigd in de ROP, hebben ingenomen met betrekking tot het overheidspersoneelsbeleid. Zij trachten voor het eigen beleid voor het overheidspersoneel zoveel mogelijk de marktconformiteit in te vullen. Daarbij speelt, naast de kostenbeheersing, ook het belang van een concurrerend voorzieningenpakket.

Bij de vaststelling van dit advies heeft de ROP uitdrukkelijk betrokken de 'Aanbevelingen gericht op vernieuwing van pensioenregelingen', d.d. 20 mei 1997 (Publicatienr.6/97) van de Stichting van de Arbeid. Hierin wordt naast de aanbevelingen aan partijen betrokken bij arbeidspensioenregelingen de opvatting van de Stichting weergegeven over de kabinetsvoornemens op het gebied van de arbeidspensioenen verwoord in 'het rapport Witteveen', de nota 'Werken aan Zekerheid' en de nota 'Naar meer marktwerking in de pensioensector: flexibilisering en verplichtstelling'. De ROP onderschrijft in algemene zin de weergegeven opvatting van de Stichting van de Arbeid en is bij het uitbrengen van het onderhavige advies uitgegaan van deze aanbevelingen van de Stichting.

2. Uitgangspunten

Uitgangspunt is het pensioen als inkomensvoorziening voor de periode na het arbeidzame leven. Het pensioen bestaat uit de AOW en een aanvullend pensioen. De ROP onderschrijft de opvatting van het kabinet dat de AOW als basispensioen moet worden gewaarborgd en dat van een volwaardige oudedagsvoorziening pas sprake is bij een goed stelsel van aanvullende pensioenen. De ROP zou hierbij willen wijzen op de eerdergenoemde aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid gericht op vernieuwing van pensioenregelingen, waarin eveneens wordt aangegeven dat de Stichting van oordeel is 'dat doelstelling van arbeidspensioenregelingen zou moeten blijven pensioenresultaten te realiseren die bij volledige opbouw tezamen met de AOW, in redelijke relatie staan tot het laatstverdiende loon'.

Terecht wordt door het kabinet de scheiding in verantwoordelijkheden voor de pensioenvoorziening onderkend: de wetgever heeft de primaire verantwoordelijkheid voor de AOW als wettelijk ouderdomspensioen; sociale partners voor de in een bepaalde sector overeengekomen pensioenvoorziening in aanvulling op de AOW.

Op basis van verschillende overwegingen pleit de Raad voor een terughoudende rol van de

wetgever ten aanzien van de aanvullende pensioenvoorziening. De ROP is van mening dat sociale partners bij de overheid de primaire verantwoordelijkheid hebben voor het niveau en de kosten daarvan.

In de kabinetsnota wordt gesteld dat door uitvoering van de voorstellen van de werkgroep Witteveen (Rapport van de werkgroep fiscale behandeling pensioenen) en de invoering van een nieuw flexibeler begrip 'pensioentoezegging' meer ruimte in het pensioenstelsel wordt geschapen voor flexibilisering en vergroting van de keuzevrijheid. Terecht wordt gesteld dat de invulling hiervan een taak is van de primair verantwoordelijken, de sociale partners. De ROP onderkent de noodzaak van vernieuwing op verschillende onderdelen van de huidige (aanvullende) pensioenvoorziening als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen (de individualisering en de behoefte aan flexibilisering). In paragraaf 3 wordt aangegeven welke moderniseringsstappen reeds zijn gezet.

Sociale partners bij de overheid voelen zich daarnaast - ook voor de toekomst - medeverantwoordelijk voor de beheersing van de kosten van de pensioenregeling. Waar het kabinet van mening is dat om die reden de verlaging van de kosten van het collectief op te bouwen aanvullende pensioen gewenst is, meent de ROP dat dit niet moet worden gezocht in de verlaging van het huidige kostenniveau of aanpassing van het pakket, maar veeleer in de beheersing van toekomstige risico's (zie tevens paragraaf 4).

3. Vernieuwing

Hiervoor is in paragraaf 2 aangegeven dat de ROP de noodzaak van vernieuwing op verschillende onderdelen van de huidige (aanvullende) pensioenvoorziening als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen onderkent. De ROP hecht er aan er op te wijzen dat bij de privatisering van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) een van de doelstellingen was de modernisering van de pensioenregeling. Hierbij is een fors aantal stappen gezet om te komen tot individualisering en gelijke behandeling van alleenstaanden en tweeverdieners. Daarbij wijst de ROP er eveneens op dat de ABP-regeling de in de kabinetsnota vermelde lacunes in de pensioensfeer niet meer kent. De ABP-regeling kent thans geen toetredingscriteria, zoals een minimaal vereiste duur van aanstelling, een minimuminkomen of een minimumleeftijd. De omvang van de dienstbetrekking is evenmin een uitsluitingsgrond. Ook geldt er geen wachttijd. Wel worden uitzonderingen gemaakt voor bijzondere arbeidsvoorwaarden en bij bijzondere aard van de werkzaamheden. Het betreft hier met name vakantiewerk en stagiairs.

Het kabinet constateert in de nota dat het hanteren van de dubbele AOW als franchise ertoe leidt dat alleenstaanden en tweeverdieners een niet toereikend pensioen behalen. Ook deze constatering gaat niet geheel op voor de ABP-pensioenregeling. Het franchise-systeem van de ABP-regeling is in 1995 laatstelijk vastgesteld. Uitgangspunt daarbij was dat, vanuit een oogpunt van gelijke behandeling, ten aanzien van alle groepen werknemers een zelfde franchise wordt gehanteerd (thans 27.400,-).

De ROP heeft voorts reeds vroeg ingespeeld op de ontwikkeling dat werknemers in toenemende mate uiteenlopende voorkeuren hebben ten aanzien van hun arbeidsvoorwaarden, en dus ook hun pensioenvoorziening. Zo werd op 3 april 1996 door sociale partners verenigd in de ROP met de zogeheten FPU-regeling een flexibele(r) vorm van pensionering overeengekomen. Deze regeling biedt voorts mogelijkheden tot individuele bijverzekeringen voor eigen rekening.

Tevens wordt thans tussen sociale partners bij de overheid een intensieve discussie gevoerd over de toekomst van de aanvullende nabestaandenvoorziening. Bij deze herbezinning komt de functie van het nabestaandenspensioen in de pensioenregeling aan de orde, maar ook de financiering ervan. Voorts wordt bezien op welke wijze het mogelijk is - met het oog op de wijziging van de PSW per 1 januari 2000 - de deelnemer de keuzemogelijkheid te geven de

aanspraak op nabestaandenpensioen om te zetten in een hoger ouderdompensioen. Dit overleg is thans nog niet afgerond.

4. Beheersing van kosten

Het kabinet stelt in de nota dat de betaalbaarheid van het aanvullende pensioen als gevolg van het niveau van de pensioenvoorziening (loongeïndexeerd en gebaseerd op het eindloon) én de vergrijzing een steeds grotere druk leggen op de arbeidskosten. Het kabinet is dan ook van mening dat de kosten voor het collectief op te bouwen aanvullende pensioen dienen te worden verlaagd.

Hoewel de ROP de noodzaak van kostenbeheersing evenals de Stichting van de Arbeid onderschrijft, meent hij dat dit niet moet leiden tot inperking van de vrijheden en faciëring van sociale partners. Het risico van kostenstijging ten gevolge van economische en demografische ontwikkelingen kan leiden tot een herijking van het pensioenpakket. Voorts wijst de ROP op de volgende aspecten.

rol wetgever

De Raad wijst er op dat wijzigingen door de wetgever met betrekking tot de wettelijke basisvoorzieningen consequenties hebben voor de aanvullende pensioenvoorziening. Zo valt bijvoorbeeld door de Algemene Nabestaandenwet de basisvoorziening onder het nabestaandenpensioen nagenoeg geheel weg. De wetgever eist bovendien dat werknemers vanaf het jaar 2000 in plaats van een nabestaandenpensioen moeten kunnen kiezen voor een hoger of eerder ingaand ouderdompensioen. Sociale partners moeten dientengevolge ook met deze kostenontwikkelingen rekening houden.

pensioennorm

De ROP meent evenals de Stichting van de Arbeid dat de AOW en het aanvullend pensioen tezamen behoren te voorzien in een inkomen dat in redelijke relatie staat tot het laatste verdiende loon. De ROP is van oordeel dat de huidige pensioenregeling van het overheidsperoneel in zijn algemeenheid voldoet aan deze norm.

Een en ander laat onverlet dat afwijkingen van deze pensioennorm mogelijk zijn als gevolg van de al eerder genoemde vernieuwing van verschillende onderdelen van de huidige (aanvullende) pensioenvoorziening.

vergrijzing

De ROP onderkent dat de vergrijzing en het niveau van een pensioenvoorziening druk op de pensioenkosten kunnen veroorzaken.

Sinds het moment van privatisering van het ABP wordt echter gewerkt met een financieringssysteem dat de pensioenvoorziening als geheel op een kostendekkend niveau brengt. Er bestaan derhalve voor het ABP geen problemen zoals die wel in de marktsector verwacht worden om de pensioenvoorziening op een kostendekkend niveau te brengen. Dit heeft te maken met het gegeven dat door het systeem van kapitaaldekking de opgebouwde rechten zijn gefinancierd. Daarnaast wordt in het gekozen premiesysteem rekening gehouden met de effecten van vergrijzing (ontwikkeling van het bestand).

De ROP wijst er op dat het probleem waar men thans voor staat niet zozeer de kosten van de vergrijzing en/of het niveau van de regeling als zodanig betreft, maar die van de indexatie van de huidige en toekomstige pensioenaanspraken. De ROP meent dat de beheersbaarheid van de kosten van de indexatie van de huidige en toekomstige pensioenaanspraken ook in belangrijke mate wordt beïnvloed door economische variabelen zoals het niveau van de prijs- en loonontwikkeling en de hoogte van het rendement.

rendement

Het rendement van de beleggingen dat het pensioenfonds weet te realiseren, is van grote invloed op het niveau van de kosten. Het beleggingsbeleid is erop gericht door middel van een vergroting van het rendement de hoogte van de pensioenpremie te beïnvloeden (zonder effecten voor het niveau van de aanspraken).

Ten behoeve van dit beleid wordt gewerkt op basis van een te hanteren marge (de rekenrente) tussen enerzijds de werkelijke loonontwikkeling en anderzijds de feitelijke rendementsontwikkeling van de beleggingen. Het verschil tussen de gehanteerde rekenrente en het feitelijke rendement van de beleggingen is beschikbaar voor de financiering van de indexatie en mede bepalend voor de hoogte van de premie.

loonontwikkeling

Beheersing van de kosten vindt ook op een andere wijze plaats. De ROP wijst in dit kader op de invloed die sociale partners op arbeidsvoorwaardelijk niveau kunnen hebben. De ingegane pensioenen worden door het ABP periodiek aangepast (geïndexeerd) aan de (gewogen) loonontwikkeling bij de overheid. In het arbeidsvoorwaardenoverleg op sectoraal niveau (tussen de aldaar verantwoordelijke sociale partners) wordt naar het oordeel van de ROP in sterke mate de samenhang onderkend tussen de gemaakte inkomensafspraken en de hieruit voortvloeiende kosten voor de (indexatie van de) pensioenaanspraken. Hier ligt een belangrijke verantwoordelijkheid voor sociale partners om de kosten te beheersen.

De Raad is van oordeel dat gezien de genoemde argumenten ook voor de toekomst het uitgangspunt van de relatie van het pensioen met het laatst verdiende loon, zoals ook door de Stichting van de Arbeid is verwoord, op een verantwoorde wijze - ook in financieel opzicht - is te handhaven.

middelloon-/eindloonstelsel

Volgens het kabinet past een middelloonstelsel binnen het te voeren beleid ten aanzien van de aanvullende pensioenen, onder andere omdat het een gunstige invloed heeft op de loonkosten.

Gezien de hierboven reeds genoemde kanttekeningen ten aanzien van de beheersing van de kosten meent de ROP, evenals de Stichting van de Arbeid, dat ook andere instrumenten dan invoering van het middelloon mogelijk zijn. De ROP is met de Stichting van de Arbeid van

mening dat de overheid het 'fiscale instrument' niet zou moeten hanteren als indirect 'dwangmiddel' maar veeleer in het kader van voorwaardenscheppend beleid.

Voor de ROP blijft het uitgangspunt dat een pensioenresultaat dient te worden gerealiseerd dat, bij volledige opbouw, in een redelijke relatie staat tot het laatst verdiende loon. Zowel eindloon- als geïndexeerde middelloonregelingen kunnen hier in beginsel in voorzien. De ROP is overigens van mening dat een eventuele keuze voor een middelloonstelsel gepaard zal moeten gaan met aanpassing van elementen als bijvoorbeeld de franchise, het opbouwpercentage en meetellende inkomensbestanddelen (dit mede afgestemd op de gangbare salarisontwikkelingen in relatie tot de diensttijd) om aan dat uitgangspunt te voldoen.

De ROP wijst er voorts op dat invoering van het middelloonsysteem ook niet alle economische en vergrijzingsrisico's wegneemt. Het directe effect van middelloon op de premie zal zeer beperkt zijn, zeker als het middelloon wordt gekoppeld aan een lagere franchise of een hoger jaarlijks opbouwpercentage. Wel leidt het middelloonsysteem ten opzichte van het eindloonsysteem tot een beperking van de backservice risico's.

Vervolgens kan gesteld worden dat ook met een middelloonregeling als berekeningsbasis voor het aanvullende pensioen onzekerheid bestaat omtrent toekomstige financiële verplichtingen voor wat betreft algemene loonontwikkeling.

Daarnaast merkt de ROP op dat een al dan niet aangepast middelloonsysteem niet per definitie aansluit op de zeer gevarieerde deelnemerspopulatie van het ABP.