Rijksoverheid

Eenvoud loont

Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de doelmatigheid van pensioengelden in de collectieve sector

Governance werkgeversbelang en kosten/risicoafweging bij ABP, PFZW en PFUWV

Datum Juni 2015

Colofon

Titel	Eenvoud loont. Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de doelmatigheid van pensioengelden in de collectieve sector
Bijlagen	5
Inlichtingen	**Ministerie van Financiën** Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse

Inhoudsopgave

1	**Samenvatting**	**7**
2	**Inleiding**	**11**
2.1	Aanleiding	11
2.2	Perspectief van dit onderzoek	11
2.3	Doel en onderzoeksaanpak	12
2.4	Korte introductie van de drie pensioenfondsen	12
2.5	Leeswijzer	12
3	**Grip op premieontwikkeling**	**13**
3.1	Inleiding	13
3.2	Type afspraken bepaalt grip op pensioenuitgaven	13
3.3	Ontwikkeling pensioenpremies in beeld gebracht	15
3.4	Drijvers achter ontwikkeling pensioenpremies bij uitkeringsovereenkomsten	16
3.5	Gevolgen van stijgende pensioenpremies	20
3.6	Conclusie	21
4	**Totstandkoming en uitvoering van de pensioenregeling**	**22**
4.1	Inleiding	22
4.2	De formele regels van de pensioenregeling	22
4.3	Het ABP	24
4.4	Pensioenfonds Zorg en Welzijn	30
4.5	Pensioenfonds UWV	33
4.6	Conclusie	34
5	**Doelmatigheid van het pensioenbeheer, vermogensbeheer en risicomanagement**	**37**
5.1	Inleiding	37
5.2	Doelmatigheid van het pensioenbeheer	37
5.3	Doelmatigheid van het vermogensbeheer	39
5.4	De doelmatigheid van investeringen in hedge funds en private equity	41
5.5	Principaal agent relaties bij het vermogensbeheer	43
5.6	Transactiekosten	44
5.7	Doelmatigheid van het risicomanagement in relatie tot het pensioencontract	45
5.8	Governance en de complexiteit van de organisatiestructuur	46
5.9	Conclusie	46
6	**Beleidsvarianten**	**48**
6.1	Inleiding	48
6.2	Actuele ontwikkelingen en beoordelingskader voor varianten	48
6.3	Beleidsvariant voor de premie: Overstap naar een overeenkomst op basis van beschikbare premie (CDC)	53
6.4	Beleidsvarianten voor de governance	54
6.5	Verbeteringen binnen de huidige wetgeving en bestaande pensioenregeling	60
Bijlage 1 Taakopdracht		**62**
Bijlage 2 Begrippen- en afkortingenlijst		**65**
Bijlage 3 Lijst met geïnterviewde personen en geraadpleegde experts		**67**
Bijlage 4 Literatuurlijst		**69**
Bijlage 5 Samenstelling werkgroep		**71**

1 Samenvatting

Dit Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) richt zich op drie verschillende pensioenfondsen: de Stichting Pensioenfonds ABP (ABP), de Stichting Pensioenfonds voor Zorg en Welzijn (PFZW) en de Stichting Pensioenfonds UWV (PFUWV). De gemene deler van deze drie pensioenfondsen is dat de ingelegde pensioenpremies voor een groot deel een collectieve oorsprong hebben.

De drie fondsen zijn illustratief voor de diversiteit binnen het Nederlandse pensioenstelsel. Bedrijfstakpensioenfondsen ABP en PFZW zijn de grootste pensioenfondsen van Nederland; het ondernemingspensioenfonds PFUWV behoort tot de kleinere fondsen. Sociale partners in de overheidssectoren stellen de pensioenregeling vast, die vervolgens ter uitvoering wordt aangeboden aan het ABP. Bij PFZW stelt het pensioenfondsbestuur de pensioenregeling vast.

Aangezien het kabinet een werkgeversrol vervult bij het ABP, heeft de werkgroep zijn aandacht vooral gericht op de door het ABP uitgevoerde pensioenregeling. PFZW en PFUWV worden binnen dit onderzoek primair en waar mogelijk ter referentie van het ABP gebruikt.

De werkgroep signaleert drie hoofdproblemen voor bij ABP aangesloten werkgevers.

Probleem 1: gebrek aan grip op ontwikkeling van de pensioenpremies bij werkgevers
Bij de ABP-regeling vormt de toegezegde pensioenuitkering de basis van de pensioenovereenkomst tussen de sociale partners. De benodigde premie wordt berekend en geheven door het ABP.

De pensioenpremies zijn tussen 2010 en 2013 opgelopen door de gestegen levensverwachting en de veranderende samenstelling van het deelnemersbestand. Daarnaast heeft het ABP-bestuur herstelpremies geheven als onderdeel van een plan om de financiële positie van het fonds te herstellen, hoewel de bijdrage van herstelpremies aan het herstelvermogen van het fonds zeer gering is.

De premieontwikkeling bij de ABP-regeling wijkt af van de premieontwikkeling bij de regelingen van PFZW en PFUWV. Het premiepercentage dat PFUWV hanteert is stabiel, als gevolg van een door sociale partners overeengekomen premieplafond. Ook de PFZW-premie ontwikkelt stabieler dan de ABP-premie. Sociale partners bij PFZW hebben onderling meer afspraken gemaakt over premieontwikkeling. Bij de PFZW-regeling betalen werknemers een groter deel van de pensioenpremie (bij ABP circa 30%; bij PFZW circa 50%), waardoor werknemers meer belang hebben bij een stabiele premie.

Bij ABP aangesloten werkgevers ervaren een gebrek aan grip op de ruim 7 miljard euro die ze jaarlijks gezamenlijk aan pensioenpremie afdragen. Het blijkt voor deze overheidswerkgevers lastig om met de centrales van overheidspersoneel overeenstemming te bereiken over kostenbeperkende aanpassingen van de pensioenregeling. Bij ABP aangesloten werkgevers voelen stijgende pensioenpremies veel sterker dan werknemersorganisaties. Indien geen overeenstemming wordt bereikt, blijft de pensioenregeling ongewijzigd in stand.

Recente aanpassingen in de ABP-regeling zijn onder druk van generieke wetgeving tot stand gekomen. Waar overeenstemming wordt bereikt, is dit vaak alleen mogelijk door de invoering van nieuwe overgangsregelingen. Dit gaat ten koste van de transparantie van de pensioenregeling, die inmiddels circa 200 overgangsregelingen kent.

Dit rapport schetst beleidsvarianten om de gesignaleerde problemen op te lossen. In deze samenvatting zijn de beleidsvarianten gekoppeld aan een specifiek probleem. Dat neemt niet weg dat de beleidsvarianten ook een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van andere gesignaleerde problemen. Het probleem “gebrek aan grip op premie” is op te lossen door andere afspraken over pensioen te maken. Om tot wijziging van afspraken te komen, kan een andere overlegstructuur behulpzaam zijn.

Beleidsvariant: Beschikbare premieovereenkomst (CDC)
In een beschikbare premieovereenkomst wordt pensioen opgebouwd op basis van een vast premiepercentage. De hoogte van de premie is bij deze variant niet meer afhankelijk van besluitvorming door het ABP. De pensioenpremie wordt stabiel: dit geeft werkgevers en werknemers zekerheid over hun bijdrage aan de arbeidsvoorwaarde pensioen.

Premieovereenkomsten kennen verschillende vormen. Collectieve beschikbare premieovereenkomsten (collective defined contribution, ook wel afgekort tot CDC) winnen de laatste jaren aan populariteit. In een collectieve premieovereenkomst vindt – net als bij uitkeringsovereenkomsten - risicodeling tussen deelnemers plaats. Het ligt voor de hand om bij de uitwerking van deze variant de richting van een collectieve DC-overeenkomst te verkennen.

Beleidsvariant: Het ABP stelt de regeling vast, waarbij de verdeling van de totale pensioenpremie tussen werkgevers en werknemers sectoraal wordt bepaald
In deze variant worden de pensioenonderhandelingen vereenvoudigd door de pensioenregeling te laten vaststellen door het pensioenfondsbestuur. De pensioenregeling en de kosten daarvan worden met deze variant tegelijkertijd afgewogen. Om het geluid van de werkgevers goed te laten doorklinken bij de totstandkoming van de regeling, vraagt deze variant om ABP-bestuurders met een sterk werkgeversprofiel.

Probleem 2: groeiende onvrede over de bovensectorale pensioenregeling
Bij de overheid vinden pensioen- en cao-overleg in gescheiden processen plaats. Alle veertien bij de ABP-regeling aangesloten sectoren hebben een eigen cao. Hoewel het uitgangspunt bij de privatisering van het ABP in 1996 was om per sector tot pensioenafspraken te komen, wordt (met uitzondering van de militairen bij de sector Defensie) nog altijd voor alle overheidssectoren één pensioenregeling afgesproken.

Bij cao-onderhandelingen en pensioenonderhandelingen zitten verschillende partijen aan tafel. Beide onderhandelingstafels lopen in de tijd niet parallel. Er is ook geen functionerend platform waarin kabinet, zelfstandige publieke werkgevers en centrales van overheidspersoneel betrokken bij beide onderhandelingstafels bijeenkomen.

Hierdoor zijn de onderhandelingstafels voor pensioen en cao niet met elkaar verbonden. De ontwikkeling van de uitgaven aan de arbeidsvoorwaarde pensioen werkt gebrekkig door in de (resterende) beschikbare ruimte voor de overige arbeidsvoorwaarden. Voor werkgevers is het hierdoor lastig om de kosten van arbeidsvoorwaarden te beheersen en in te passen binnen de daarvoor beschikbare financiële ruimte.

In vier sectoren is de werkgever een minister: de sectoren Rijk, Politie, Defensie, Rechterlijke Macht. Bij werkgevers die deel uitmaken van het kabinet speelt naast de werkgeverspositie ook het brede kabinetsbeleid een belangrijke rol in hun standpuntbepaling. Dit leidt tot wrijving met sectorwerkgevers die verder van het kabinet afstaan: de Zelfstandige Publieke Werkgevers (ZPW).

De bij het ABP aangesloten werkgevers zijn divers van aard. De sectoren verschillen qua bestuurlijke inbedding, samenstelling van het personeelsbestand, aard van het werk en financiering. Deelname aan de bovensectorale pensioenregeling met heterogene sectoren beperkt de mogelijkheden van sociale partners in hun specifieke sectorale behoeften te voorzien. Door de gezamenlijke deelname aan de pensioenregeling, vindt tussen de bij ABP aangesloten sectoren herverdeling van premiebijdragen plaats. Deze is in het voordeel van vergrijsde, hoogopgeleide en feminiene sectoren.

Alle onderstaande varianten maken meer differentiatie tussen de sectoren mogelijk. De varianten lopen uiteen in de mate waarin sectoren ruimte krijgen pensioenafspraken naar eigen inzicht in te vullen.

Beleidsvariant: Splitsen ABP in sectorale pensioenfondsen
In deze variant wordt het ABP opgeknipt in een aantal nieuwe pensioenfondsen. Sectoren komen hun eigen pensioenregeling overeen. Bij splitsing kan er een scheiding gemaakt worden tussen alle veertien sectoren afzonderlijk of tussen clusters van sectoren die qua bestuurlijke inbedding, samenstelling, voorkeuren en beleidsopvattingen meer op elkaar lijken. Er kan gedacht worden aan een splitsing in drieën: kabinetssectoren, onderwijssectoren en decentrale overheden.

Solidariteitsbijdragen tussen sectoren verdwijnen met deze variant geheel of (als sectoren worden geclusterd in een fonds) grotendeels. Sociale partners geven per sector invulling aan de pensioenregeling, zodat deze aansluit bij hun eigen voorkeuren, arbeidsmarkt en financiële draagkracht. Sectoren kunnen zich met deze variant een risico- en beleggingsbeleid aanmeten dat past bij hun achterban. Bij deze variant zijn de nieuwe pensioenfondsen vrij de pensioenregeling onder te brengen bij een pensioenuitvoeringsbedrijf naar keuze.

Sectorale uittreding mogelijk maken
In de huidige Wet Privatisering ABP (WPA) ligt vast dat overheid- en onderwijssectoren verplicht bij het ABP aangesloten zijn. Een meer geleidelijke vorm van sectoralisatie kan plaatsvinden door deze verplichting los te laten.

Beleidsvariant: Verschillende pensioenregelingen binnen ABP
In deze variant wordt de bovensectorale pensioenregeling opgeknipt in een aantal sectorale pensioenregelingen, alle uitgevoerd door het ABP. Het verschil met de variant "splitsen van het ABP" is dat de sectoren gezamenlijk deel blijven nemen in één pensioenfonds. Zolang het Algemeen Pensioenfonds (APF) niet open staat voor bedrijfstakpensioenfondsen, blijven de sectoren bij invoering van deze variant financiële risico's gezamenlijk delen.

Beleidsvariant: Basisregeling aangevuld met sectoraal maatwerk
Deze variant gaat uit van een bovensectorale *basis*pensioenregeling, die per sector aangevuld kan worden met sectorspecifieke afspraken. Een denkrichting is een basisregeling bestaande uit ouderdomspensioen, aangevuld met sectorale regelingen voor bijvoorbeeld nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidspensioen. Door de bovensectorale regeling tot een basis te beperken, komt er geld beschikbaar dat sociale partners per sector naar eigen inzicht kunnen aanwenden.

Probleem 3: organisatie van werkgevers
Overheidswerkgevers zijn ontevreden met de manier waarop zij zich georganiseerd hebben in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO). De Zelfstandige Publieke Werkgevers zijn bijvoorbeeld ontevreden over het convenant "Inrichting pensioenoverleg sectorwerkgevers bij de overheid", waarin de stemverhouding is vastgelegd.

De formele overlegstructuren waar de pensioenonderhandelingen plaatsvinden, zoals de Raad voor Overheidspersoneel (ROP), de Pensioenkamer en het VSO, hebben zich niet aangepast aan actuele ontwikkelingen. Als gevolg hiervan zijn er informele, parallelle overlegstructuren ontstaan.

De verschillende werkgeversvertegenwoordigers interpreteren de resultaten uit de pensioenonderhandelingen vanuit verschillende perspectieven. Dat heeft te maken met de bij probleem 2 ("groeiende onvrede over de bovensectorale pensioenregeling") beschreven verschillen tussen de sectoren, maar ook met de aanwezige pensioenexpertise. Mede door de complexiteit van de pensioenregeling zijn de premieconsequenties van aanpassingen in de pensioenregeling lastig te doorgronden.

Met de professionalisering van het ABP-bestuur zijn de werkgevers en de door hen voorgedragen bestuurders verder op afstand van elkaar komen te staan. De betrokkenheid van bij ABP aangesloten (organisaties van) werkgevers bij het pensioenfonds is minder direct dan bij PFZW en PFUWV. Bij ABP organiseren werkgevers in de overheidsectoren zich bovensectoraal, en dragen als collectief pensioenfondsbestuurders voor. De werkgevers in de zorg- en welzijnssectoren organiseren zich in verschillende werkgeversorganisaties, en dragen per geleding eigen bestuurders voor. Anders dan bij het ABP heeft het verantwoordingsorgaan van PFZW instemmingsrecht en de bevoegdheid het bestuur te schorsen.

Gegeven het verschil in verantwoordelijkheden tussen werkgevers en pensioenfondsbestuurders, ervaart een deel van de overheidswerkgevers dat de banden te los zijn geworden en hun belangen onvoldoende voor het voetlicht worden gebracht in het ABP-bestuur.

Verbeteringen die onafhankelijk van de beleidsvarianten kunnen worden doorgevoerd, zijn:
- Versterken van pensioenexpertise bij het VSO en de Rijksoverheid;
- Verbeteren samenwerking tussen kabinet en de zelfstandige publieke werkgevers;
- Versterking van wederzijds begrip tussen werkgevers en het ABP-bestuur, door meer en intensiever contact tussen werkgevers en pensioenfondsbestuurders tot stand te brengen;
- Verbinden van cao- en pensioenonderhandelingen door sectoren zelf te laten bepalen welk deel van de pensioenpremie op de werknemers wordt verhaald;
- Doelmatigheid van de uitvoering (blijven) monitoren.

Daarnaast zal het doorvoeren van een variant genoemd bij probleem 2 ("groeiende onvrede over de bovensectorale pensioenregeling") leiden tot verbeteringen in de organisatie van werkgevers, doordat het aantal onderwerpen waarover werkgevers het eens hoeven te worden op deze manier wordt beperkt.

Doelmatigheid van de uitvoering door de pensioenfondsen
Naast het bovengenoemde onderzoek naar premies en organisatiestructuur, heeft de werkgroep gekeken naar de doelmatigheid van de uitvoering van de pensioenregeling door de pensioenfondsen. Dit onderdeel van het IBO heeft zich gericht op het ABP en PFZW.

Op basis van een analyse op hoofdlijnen komen externe en onafhankelijke experts (Keith Ambachtsheer en Ludovic Phalippou) tot de conclusie dat er geen 'rode vlaggen' zijn ten aanzien van de doelmatigheid op het gebied van het pensioenbeheer, vermogensbeheer en risicomanagement. De exacte performance is echter lastig te meten. Bij deze analyse zijn niet alle elementen van het vermogensbeheer en het risicomanagement aan bod gekomen en tot in detail uitgewerkt. Sommige elementen, zoals een diepgravende analyse van de gebruikte benchmarks of een analyse van de kosten en baten van actief en passief beleggen, vallen buiten de scope van dit IBO.

Beide experts wijzen op de mogelijkheden om kosten ten aanzien van hedge funds en private equity te reduceren. Dit kan met name door dergelijke activiteiten meer binnenshuis te organiseren. Zowel het ABP als PFZW is hier al enkele jaren mee bezig en PFZW heeft recent zelfs besloten om op termijn in het geheel niet meer te investeren in hedge funds. Meer binnenshuis organiseren vraagt echter ook om meer kennis en kennis kost geld. Dit IBO heeft niet geanalyseerd in welke mate de fondsen op schema liggen bij het invoeren van deze veranderingen en of de veranderingen effect sorteren. Het is naar de indruk van de werkgroep nog te vroeg om hier een oordeel over uit te spreken. Wel kan gesteld worden dat er al flinke stappen gezet zijn in het transparant maken van de kosten.

Sociale partners kunnen overwegen om de fondsen te vragen om de huidige implementatie van de strategie om meer activiteiten binnenshuis te organiseren over enkele jaren te evalueren door onafhankelijk deskundigen en zich hierover te laten informeren.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

Pensioenregelingen zijn jarenlang buiten de publieke aandacht gebleven. Een pensioenregeling was een vanzelfsprekende overeenkomst waar zowel werkgevers als werknemers weinig aandacht aan besteedden.

Anno 2015 is de situatie veranderd. Het pensioenbouwwerk is als gevolg van veranderingen in de levensverwachting en de toenemende volatiliteit op de financiële markten gaan kraken. Deelnemers en gepensioneerden hebben te maken gekregen met achterwegenblijvende indexatie en kortingen op hun uitkering. Het vertrouwen van de deelnemers in hun pensioenuitkering ontwikkelt zich parallel met de dekkingsgraad van hun pensioenfonds.

Ook de situatie voor veel werkgevers is veranderd. Bestaande pensioenregelingen zijn de afgelopen jaren duurder geworden, en de risico's meer zichtbaar. Dat geldt voor werkgevers in de collectieve sector net zo goed als voor werkgevers in het bedrijfsleven. In dezelfde periode is het wettelijke kader – dat in hoge mate sturend is voor het stelsel van aanvullende pensioenen – in ontwikkeling.

Het gevolg is dat werknemers, werkgevers en pensioenfonds steeds vaker om de tafel moeten zitten om beslissingen te nemen over de pensioenregelingen. In een stelsel dat gebaseerd is op solidariteit, collectiviteit en verplichtstelling zijn de belangentegenstellingen toegenomen. Tussen werkgevers en werknemers, tussen actieven en gepensioneerden, tussen jongeren en ouderen, tussen sociale partners en pensioenfonds, en ook tussen werkgevers onderling. Bij pensioenonderhandelingen – zoals over de ABP-regeling – zet dat druk op de overlegstructuur.

Dit interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) richt zich op drie pensioenfondsen waarvan de ingelegde pensioenpremies voor een groot deel een collectieve oorsprong hebben: ABP, PFZW en PFUWV.

Het onderzoek richt zich op drie onderdelen:

1. de grip van werkgevers op de pensioenpremie die ze afdragen;
2. de governancestructuur waarbinnen de pensioenregelingen tot stand komen;
3. de mate van doelmatigheid waarmee pensioenuitvoerders omgaan met de ingelegde pensioenpremies.

2.2 Perspectief van dit onderzoek

Dit onderzoek vindt plaats tegen de achtergrond van een brede maatschappelijke discussie over het Nederlandse stelsel van aanvullende pensioenen. Het kabinet speelt daar als wetgever een belangrijke rol in.

Dit rapport heeft echter nadrukkelijk een ander perspectief: dat van de overheid als werkgever. De overheid is een van de grootste werkgevers in Nederland. Alle werknemers die in dienst zijn bij de overheid, zoals politieagenten en beleidsmedewerkers, zijn verplicht aangesloten bij het ABP. Dit onderzoek richt zich op de kosten en risico's die pensioenen voor overheidswerkgevers en de overheidsfinanciën met zich meebrengen.

In de afgelopen decennia zijn steeds meer publieke taken op het gebied van onder meer wonen, werken, leren en gezondheid op afstand van het kabinet geplaatst. Een groot deel van de pensioenpremies die ABP, PFZW en PFUWV innen, komen daardoor niet direct meer uit de portemonnee van het kabinet. Het kabinet verstrekt (direct of indirect) financiële middelen aan instellingen om een maatschappelijk doel te bereiken, zoals het verlenen van zorg of het geven van onderwijs. Instellingen zoals scholen en gemeenten zijn zelfstandige publieke werkgevers, die in deze hoedanigheid hun personeel pensioen aanbieden.

Dit is een relevant onderscheid binnen dit onderzoek. Het kabinet is als werkgever direct betrokken bij het ABP en heeft als werkgever invloed op de totstandkoming van de pensioenregeling. Na de privatisering van het ABP in 1996 is de verplichte deelname van de overheidswerknemers geregeld in de Wet privatisering ABP (WPA). Het kabinet staat bij PFZW en PFUWV aan de zijlijn. Het feit dat deze werkgevers (deels) collectief gefinancierd zijn, zorgt voor bijzondere aandacht, maar deze

werkgevers bepalen zelf hoe ze hun middelen besteden binnen de ruimte die de wetgever hen biedt. PFZW en PFUWV worden daarom binnen dit onderzoek primair en waar mogelijk ter referentie van het ABP gebruikt.

2.3 Doel en onderzoeksaanpak

Het doel van dit onderzoek is het schetsen van beleidsvarianten ter verbetering van bestaand beleid. De beleidsvarianten vormen het tweede deel van dit rapport. De beleidsvarianten zijn gebaseerd op de probleemanalyse, die het eerste deel van dit rapport vormt. Voor de volledige taakopdracht wordt verwezen naar bijlage 1.

De interdepartementale ambtelijke werkgroep heeft voor het schrijven van dit rapport literatuurstudies verricht, interviews afgenomen, bijeenkomsten met stakeholders en experts georganiseerd, en informatie ingewonnen bij de betrokken pensioenfondsen. Daarnaast heeft de werkgroep twee deskundigen gevraagd om een analyse op hoofdlijnen te geven over de doelmatigheid van het pensioenbeheer, het vermogensbeheer en het risicomanagement bij ABP en PFZW.

In bijlage 2 is een begrippen- en afkortingenlijst opgenomen, bijlage 3 geeft een overzicht van de geraadpleegde deskundigen, bijlage 4 geeft een lijst van de geraadpleegde literatuur en bijlage 5 geeft de samenstelling van de werkgroep en het secretariaat weer.

2.4 Korte introductie van de drie pensioenfondsen

2.4.1 ABP

De Stichting ABP is het bedrijfstakpensioenfonds van de overheid en het onderwijs (hierna: overheidssectoren). Het ABP besteedt het uitvoeren van de pensioenadministraties en het vermogensbeheer uit aan APG. Bij het ABP zijn 2,8 miljoen (actieve, gewezen en voormalig) deelnemers uit de overheidssectoren aangesloten. ABP is met een vermogen van meer dan 370 miljard euro het grootste pensioenfonds van Nederland.

2.4.2 PFZW

Het Pensioenfonds Zorg en Welzijn is verantwoordelijk voor het pensioenbeleid van ruim 2,5 miljoen (oud-)werknemers in de sector zorg en welzijn. Het pensioenvermogen bedraagt momenteel meer dan 170 miljard euro. Het bestuur is zowel verantwoordelijk voor de inhoud van de pensioenregeling als voor het fondsbeleid. De uitvoering wordt uitbesteed aan uitvoeringsorganisatie PGGM. PFZW is na ABP het grootste pensioenfonds van Nederland.

2.4.3 PFUWV

Het Pensioenfonds UWV is verantwoordelijk voor het pensioen van (oud-)medewerkers van het UWV. PFUWV is een ondernemingspensioenfonds met ongeveer 50.000 deelnemers. Het fonds beschikt over een fondsvermogen van bijna zeven miljard euro. De dagelijkse operationele werkzaamheden van het pensioenfonds zijn grotendeels uitbesteed aan verschillende partijen.

2.5 Leeswijzer

Het vervolg van het rapport bestaat uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de grip van werkgevers op de pensioenpremies. Het toont de drijvers achter pensioenpremies en de consequenties voor werkgevers en de collectieve lasten. Hoofdstuk 4 behandelt hoe voor de drie pensioenfondsen de relatie tussen werkgevers en het pensioenfonds is geregeld. Dit hoofdstuk gaat in op de relatie tussen de werkgever en het pensioenfonds, de wijze waarop de pensioenregeling tot stand komt en de relaties tussen de verschillende werkgevers onderling. Hoofdstuk 5 gaat over de doelmatigheid van het pensioenbeheer, het vermogensbeheer en het risicomanagement. Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van twee externe onafhankelijke deskundigen die ABP en PFZW op deze drie punten hebben *gereviewd*. Hoofdstuk 6 presenteert de beleidsvarianten. Deze beleidsvarianten bevatten maatregelen en effecten op basis van de conclusies uit de drie analytische hoofdstukken.

3 Grip op premieontwikkeling

3.1 Inleiding

In totaal betaalden werkgevers en werknemers aangesloten bij ABP, PFZW en PFUWV in 2013 bijna 17 miljard euro aan pensioenpremies. De werkgevers – veelal collectief gefinancierd – legden hiervan ruim 10 miljard in. Het aandeel van de salarissom dat besteed wordt aan pensioen is bijna 17% voor PFZW, 18% voor ABP en 20% voor PFUWV (cijfers 2015).

Overheidswerkgevers ervaren weinig grip te hebben op de pensioenpremie die ze afdragen. Dit heeft te maken met het feit dat (1) bestaande uitkeringsovereenkomsten duurder zijn geworden als gevolg van externe ontwikkelingen, (2) het voor sectorwerkgevers lastig blijkt om overeenstemming te bereiken met de centrales van overheidspersoneel over aanpassing van de aard van de afspraken en (3) door de complexiteit van de pensioenregeling de premieconsequenties van aanpassingen lastig te doorgronden zijn.

Dit hoofdstuk gaat in op de aard van de afspraken tussen sociale partners over pensioen, de ontwikkeling van de pensioenpremies en de gevolgen hiervan. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de overlegstructuur waarbinnen deze afspraken tot stand komen.

3.2 Type afspraken bepaalt grip op pensioenuitgaven

3.2.1 Rolverdeling tussen sociale partners en pensioenfonds

Een aanvullende pensioenregeling komt - net als andere arbeidsvoorwaarden - tot stand in overleg tussen (organisaties van) werkgevers en (organisaties van) werknemers. Sociale partners leggen de inhoud en de ambitie van de pensioenregeling vast in de pensioenovereenkomst.

De werkgever brengt een pensioenovereenkomst onder bij een pensioenfonds, een verzekeraar of een andere pensioeninstelling. Het pensioenfonds toetst voor het de overeenkomst 'aanneemt', of het uitvoering kan geven aan de pensioenregeling. Het bestuur stelt vervolgens financieel beleid op waarmee de pensioentoezeggingen naar verwachting kunnen worden waargemaakt.

In de Pensioenwet is de verdeling van bevoegdheden tussen sociale partners en pensioenfondsbestuur niet in detail beschreven. Partijen dienen hierover zelf duidelijkheid te scheppen. Het pensioenfonds opereert dus binnen de kaders die de sociale partners het fonds meegeven.

3.2.2 Uitkeringsovereenkomst (DB) of premieovereenkomst (DC)

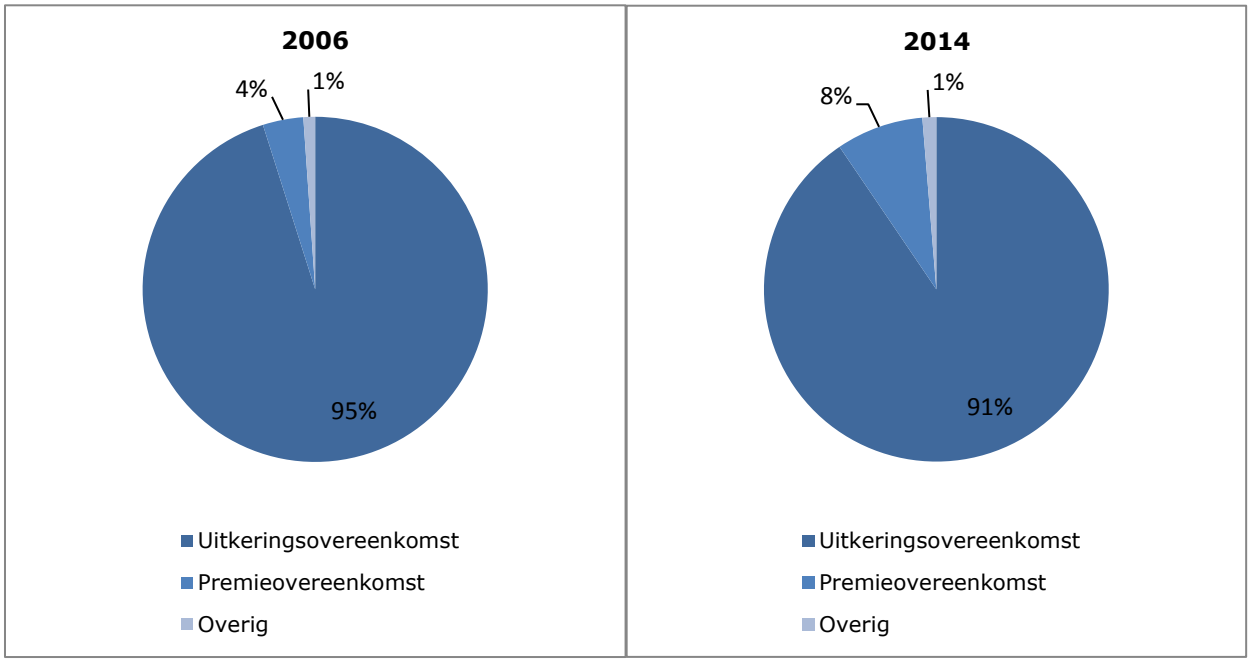
De belangrijkste determinant van grip van de sociale partners op de pensioenpremie is het type pensioencontract. In een zuiver defined benefit contract (DB, ook wel: uitkeringsovereenkomst) ligt de pensioenuitkering vast, maar varieert de premie. Actieve deelnemers en werkgevers dragen de pensioenrisico's; bij tegenvallers moeten zij meer premie afdragen zodat de gedane pensioentoezeggingen gestand kunnen worden gedaan.

In een zuiver defined contribution-systeem (DC) liggen de premies vast, maar is de pensioenopbouw variabel. Dit type afspraken wordt ook wel een premieovereenkomst genoemd. Pensioenrisico's liggen bij de deelnemers; bij tegenvallers ontvangen zij een lager pensioen. DC-regelingen bieden werkgevers en werknemers het voordeel van voorspelbare premies. DC-overeenkomsten kunnen zowel een collectief als een individueel karakter hebben.

Een groeiend aantal pensioenregelingen heeft het karakter van een collectieve premieovereenkomst (CDC). Tussen 2006 en 2014 is het aantal deelnemers dat valt onder een door een pensioenfonds uitgevoerde collectieve premieovereenkomst gestegen van 4% naar 8% (zie *Figuur 3-1*: Aandeel bij pensioenfonds aangesloten deelnemers naar type pensioenovereenkomst*)*.[1] Bij veel ondernemingen is de bereidheid om pensioenrisico's te lopen afgenomen vanwege toenemende internationale concurrentie en veranderingen in accountancyregels. 14% van deelnemers aangesloten bij een ondernemingspensioenfonds kent een collectieve premieovereenkomst. Ook bij bedrijfstakpensioenfondsen (BPF) is deze trend zichtbaar: het aantal deelnemers dat deelneemt aan een collectieve premieovereenkomst is in de afgelopen jaren gestegen naar 7% (2014).

[1] DNB (2015) – Statistieken

Figuur 3-1: Aandeel bij pensioenfonds aangesloten deelnemers naar type pensioenovereenkomst



Bron: DNB Statistieken (Typen pensioenovereenkomsten)

3.2.3 Meer beheersmaatregelen in uitkeringsovereenkomst

Het grootste deel van de Nederlandse werknemers heeft op dit moment een pensioenregeling met het karakter van een uitkeringsovereenkomst. Hieronder vallen ook de deelnemers bij ABP, PFZW en PFUWV, samen goed voor ongeveer 40% van alle actieve pensioendeelnemers in Nederland. Deze pensioenregelingen voldoen niet aan het predicaat "zuivere defined benefit" zoals hierboven beschreven: pensioenrisico's binnen pensioenfondsen worden niet alleen gedragen door werkgevers en actieve deelnemers, maar ook door slapers en gepensioneerden. Pensioenaanspraken kunnen niet (of slechts gedeeltelijk) geïndexeerd of als *ultimum remedium* nominaal gekort worden.

Toch zijn drie belangrijke elementen van *defined benefit* in stand gebleven bij veel DB-pensioenovereenkomsten: (1) de toegezegde pensioenuitkering is de basis van de overeenkomst tussen sociale partners - niet de hoogte van de premie, (2) het pensioenfonds stelt de hoogte van de premie vast en (3) pensioenfondsen kunnen bijdragen aan herstel in rekening brengen ter dekking van in het verleden opgebouwde aanspraken.

Nu er in de uitkeringsovereenkomsten steeds meer risico bij de (gepensioneerde) deelnemer blijkt te liggen, is het belangrijk dat vooraf afspraken worden gemaakt over wanneer welke sturingsmiddelen worden ingezet en bij welke stakeholder risico's worden neergelegd. De wetgever stimuleert sociale partners om dergelijke afspraken vast te leggen in een zogenaamd compleet contract. De sociale partners geven via het complete contract het pensioenfonds sturing op de inhoud en ambitie van de pensioenregeling, de risicobereidheid en het premie- en indexatiebeleid.

Sociale partners betrokken bij de ABP-regeling hebben afgesproken overeenstemming te willen bereiken over het complete pensioencontract. Voorlopig komen zij niet verder dan "*to agree to disagree*". Hun opvattingen over onder andere prioritering, ambitie en de rol van herstelpremies lopen uiteen.

Sociale partners bij PFZW hebben onderling meer afspraken gemaakt over premies dan sociale partners bij ABP. Zo besloten sociale partners binnen het PFZW-bestuur in 2011 – vooruitlopend op de wetgeving – dat een stijging van de levensverwachting niet meer automatisch kan leiden tot een premiestijging.[2] In datzelfde jaar is het opbouwpercentage verlaagd als gevolg van de

[2] Dit was nog voordat de pensioenrichtleeftijd gekoppeld werd aan de levensverwachting.

gestegen levensverwachting. Zij hebben tevens ex ante afspraken gemaakt in welke mate ontwikkelingen in de dekkingsgraad naar de pensioenpremie doorvertaald kunnen worden.[3]

Sociale partners bij PFUWV hebben in de pensioenovereenkomst de afspraak gemaakt om de premie te beheersen via een premieplafond. Sinds 2006 is in de cao van het UWV afgesproken dat de pensioenpremie (waaronder de herstelpremie) niet hoger mag worden dan 20% van het salaris. Het fonds heeft dus niet de ruimte om de premie verder te verhogen, maar verlaagt de pensioenopbouw indien de benodigde premie onvoldoende is.

Tabel 3-1: kenmerken ouderdomspensioenregeling bij ABP, PFZW en PFUWV

	ABP	PFZW	PFUWV
Kenmerken	Korten van nominale rechten is mogelijk. Geen bijstortverplichting, wel herstelpremies.	Korten van nominale rechten is mogelijk. Geen bijstortverplichting, wel herstelpremies.	Korten van nominale rechten is mogelijk. Geen bijstortverplichting, bijdrage aan herstel via een buffer op de basispremie.
Premievaststelling	Door fonds	Door fonds	Door fonds, gegeven het maximum van 20% (premieplafond) dat sociale partners hebben vastgesteld.
Ex ante toerekening van premierisico's	Nee	Deels	Door premieplafond verschuift neerwaarts risico naar pensioendeelnemer.

3.3 Ontwikkeling pensioenpremies in beeld gebracht

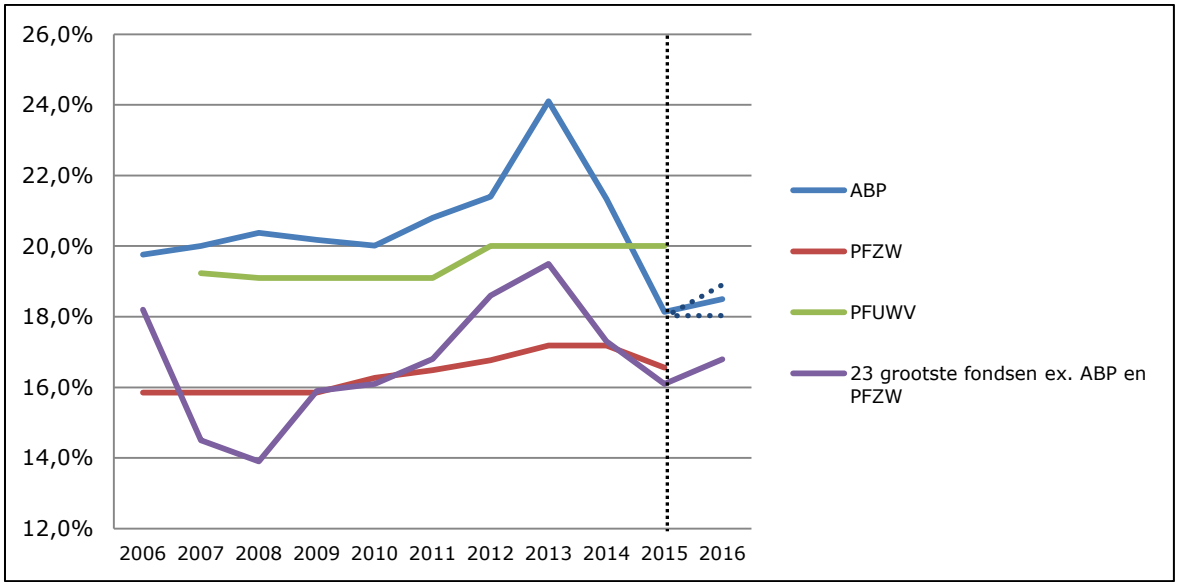
De behoefte om de pensioenpremie te beheersen, wordt veroorzaakt door de gestage stijging van de kosten van pensioen in de afgelopen decennia. Pensioen wordt steeds duurder.

Pensioenpremies vergelijken is lastig. De hoogte van de pensioenpremie als percentage van het salaris wordt bepaald door de hoogte van de waarde van de aanspraken (een ruime pensioenregeling zorgt voor hoge kosten), de financieringswijze van pensioenaanspraken, de veronderstellingen die het fonds hanteert voor de contante waarde van de aanspraken en de samenstelling van het deelnemersbestand.

Ter illustratie: Omdat gepensioneerden ook AOW ontvangen, bouwen werknemers over een deel van het loon geen aanvullend pensioen op (franchise). Hoe lager het loon, hoe kleiner verhoudingsgewijs het deel van het loon is waarover aanvullend pensioen wordt opgebouwd. Het gemiddelde pensioengevend salaris is bij ABP en PFUWV aangesloten werkgevers hoger dan bij PFZW aangesloten werkgevers. De pensioenpremie uitgedrukt in salaris valt daardoor voor PFZW lager uit dan voor ABP en PFUWV.

[3] Vastgelegd in 'Leidraad bij onderdekking'

Figuur 3-2: ontwikkeling totale pensioenpremie als percentage van het salaris



Bron: eigen berekeningen op basis van cijfers ABP, PFZW, PFUWV, DNB en CPB

Desondanks valt er uit figuur 3-2 een aantal conclusies te trekken:

- Pensioenpremies als percentage van het salaris zijn tussen 2008 en 2013 sterk gestegen. Deze trend is afgebogen in 2014. De "knik" van 2014 heeft te maken met de wettelijke versobering van de pensioenopbouw. De cijfers van de ABP-regeling illustreren deze conclusie: tussen 2010 en 2013 steeg het aandeel van pensioen in het totale salaris van ongeveer 20% naar 24%. In 2014 daalde de pensioenpremie naar 21% (met name als gevolg van verminderde opbouw), in 2015 verder naar 18% (vooral als gevolg van het vervallen van de herstelpremie).
- De pensioenpremie ontwikkelt zich bij de PFZW-regeling geleidelijker dan bij de ABP-regeling.
- Van de drie fondsen vormt de regeling van PFUWV een uitzondering op bovenstaande conclusie. Door het premieplafond is de premieontwikkeling op 20% blijven steken.

De verwachting is dat in 2016 de pensioenpremies zullen stijgen, met name als gevolg van de lagere rente.[4] In figuur 3-2 zijn de verwachte ontwikkelingen bij het ABP en de 23 grootste Nederlandse pensioenfondsen (exclusief ABP en PFZW) weergegeven.[5]

3.4 Drijvers achter ontwikkeling pensioenpremies bij uitkeringsovereenkomsten

Bij uitkeringsovereenkomsten heeft de pensioenpremie twee verschillende functies. Premie wordt in de eerste plaats geheven ter dekking van nieuwe pensioenaanspraken (hierna: basispremie). Pensioenfondsen zijn wettelijk verplicht om pensioenpremies tenminste kostendekkend vast te stellen.[6] De basispremie bestaat uit de actuarieel benodigde premie voor de inkoop van nieuwe pensioenverplichtingen, een opslag voor uitvoeringskosten, een opslag voor het in stand houden van het eigen vermogen en (mits dat een ambitie van de sociale partners is) een opslag voor indexatie.

Daarnaast kan de pensioenpremie worden ingezet als bijdrage aan het herstel van het pensioenfonds (voor de reeds opgebouwde aanspraken). Bij een uitkeringsovereenkomst heeft het fonds opdracht gekregen om een uitkering van een bepaald niveau uit te keren. Als een fonds naar verwachting (lees: bij een ontoereikende dekkingsgraad) hiertoe niet in staat zal zijn, kan het de premie gebruiken om de balans tussen verplichtingen en vermogen te verbeteren.[7] Op deze manier wordt het premie-instrument ingezet ter dekking van eerder opgebouwde aanspraken.

[4] CPB (2015) – Centraal Economisch Plan 2015
[5] Deze ontwikkelingen zijn verwachtingen: de premies worden aan het einde van 2015 vastgesteld.
[6] Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de toezichthouder (DNB). Pensioenfondsen worden bij het vaststellen van de kostendekkende premie getoetst door toezichthouder DNB. De toezichthouder toetst of de feitelijke premie tenminste gelijk is aan de kostendekkende premie en of de berekening van de kostendekkende premie voldoet aan de daartoe gestelde eisen.
[7] Andere instrumenten zijn niet (geheel) indexeren of het korten aanspraken.

In de onderstaande paragrafen wordt ingegaan op de ontwikkeling van beide componenten.[8]

3.4.1 Basispremie

In deze paragraaf worden vier drijvers onderscheiden die de afgelopen jaren de ontwikkeling van de basispremie bij uitkeringsovereenkomsten hebben beïnvloed: (A) de levensverwachting, (B) de discontovoet, (C) de samenstelling van het deelnemersbestand en (D) afspraken over pensioenopbouw. Twee van deze drijvers zijn voor de sociale partners gegeven. Sociale partners hebben geen (directe) invloed op de levensverwachting en de opbouw van hun deelnemersbestand.

Tabel 3-2: Factoren die de hoogte van pensioenpremies bij uitkeringsovereenkomsten hebben beïnvloed

Onderstaande factoren hebben pensioenpremies in de afgelopen jaren doen…	
(A) levensverwachting	Stijgen
(B) de discontovoet	Stijgen (PFZW, PFUWV) en dalen (ABP)
(C) de samenstelling van het deelnemersbestand	Stijgen
(D) afspraken over pensioenopbouw	Dalen

(A) Levensverwachting

Voor een pensioenfonds betekent een verhoging van de levensverwachting – bij gelijke datum van pensionering – dat het de pensioenuitkering naar verwachting langer dient uit te keren. Het pensioenfonds brengt hiervoor een hogere premie in rekening. De levensverwachting is in de afgelopen vijf decennia met ongeveer 8 jaar toegenomen. Deze langere verwachte levensduur heeft zich ook de afgelopen jaren doorgezet. Tussen 2006 en 2013 steeg de levensverwachting van mannen en vrouwen met respectievelijk 1,8 jaar en 1,1 jaar.[9]

Bij ABP, PFZW en PFUWV heeft de gestegen levensverwachting in de afgelopen jaren gezorgd voor een jaarlijkse stijging van de pensioenpremies met ongeveer 0,3%-punt per jaar.

Tabel 3-3: effect levensverwachting op de pensioenpremie

Fonds	Periode	Gemiddeld per jaar
ABP	2009-2014	+ 0,3%-punt
PFZW	2010-2014	+ 0,4%-punt
PFUWV	2010-2014	+ 0,3%-punt

Bron: eigen berekening op basis van cijfers ABP, PFZW en PFUWV

In de toekomst zullen stijgingen van de levensverwachting niet meer leiden tot een hogere basispremie.[10] Door een aanpassing in de fiscale wetgeving stijgt de pensioenrichtleeftijd automatisch mee met de levensverwachting.

De ingangsdatum van de pensioenuitkering is bij veel fondsen in de afgelopen jaren al verder in de tijd komen te liggen. Het opschuiven van de pensioenrichtleeftijd heeft een drukkend effect gehad op de premies. Bij PFZW had dit effect de grootte van 2,1%-punt in de periode 2010-2014; bij PFUWV 2,6%-punt.

(B) Discontovoet voor demping basis premie

Aangezien de aanspraken in de toekomst liggen, maar er in het heden premie wordt geheven, verdisconteert het fonds de toekomstige aanspraken bij het berekenen van de basispremie. Het fonds vertaalt als het ware de prijs van de toekomstige pensioenuitkering naar het heden. Het pensioenfonds bepaalt binnen de wettelijke kaders een discontovoet die past bij de financieringsopzet, de ambitie en risicovoorkeuren van de pensioenregeling. Hoe hoger de disconteringsvoet, hoe lager de premie. Een aanpassing van de discontovoet heeft een groot effect op de premie. Bij de ouderdomspensioen- en nabestaandenpensioenpremie (OP/NP-premie) van ABP leidt een daling van de discontovoet met 0,25%-punt grofweg tot een premiestijging van 1,25%-punt.

[8] In deze paragraaf wordt gekeken naar de drijvers achter de premieontwikkelingen van de premie voor het ouderdoms-en nabestaandenpensioen (OP/NP) - met afstand de belangrijkste vorm van pensioen. Deze wordt geheven over de pensioengrondslag. De premie uitgedrukt als percentage van het salaris ligt bij het ABP ongeveer eenderde lager dan de premie uitgedrukt als percentage van de pensioengrondslag (cijfers 2014).

[9] CBS (2015) - Statline

[10] Gegeven de veronderstelling dat de aanpassing pensioenleeftijd gelijke tred houdt met de levensverwachting in de populatie van het desbetreffende pensioenfonds. Er blijft een mismatch risico.

Het effect van de discontovoet op de pensioenpremie in de afgelopen jaren verschilt per fonds. PFUWV hanteert de relatief prudente maar volatiele discontovoet op basis van de rentetermijnstructuur van DNB. De basispremie was in 2014 4,3%-punt hoger dan in 2010 als gevolg van de gedaalde discontovoet.

ABP en PFZW hanteren een gedempte discontovoet op basis van verwacht rendement. ABP heeft het verwachte rendement in de jaren voor 2015 naar boven bijgesteld naar 3,25%, met een premiedaling als gevolg. PFZW heeft het verwachte rendement naar beneden bijgesteld tot 2,63%, met een premiestijging als gevolg.

(C) Samenstelling deelnemersbestand
Een andere drijver van de pensioenpremie is de samenstelling van het deelnemersbestand. De doorsneesystematiek in uitkeringsovereenkomsten houdt in dat elke deelnemer dezelfde pensioenpremie betaalt en daarmee dezelfde pensioenaanspraak opbouwt. Echter, de actuariële waarde van die verkregen aanspraak hangt af van persoonlijke kenmerken van de deelnemer en verschilt dus per individu.

Ter illustratie: Premie van jonge deelnemers kan veel langer renderen dan premie van oudere deelnemers. De kostprijs van nieuwe pensioenopbouw van een jongere deelnemer ligt daardoor lager dan die van een oudere deelnemer.

De samenstelling van het deelnemersbestand is de afgelopen jaren veranderd. Naar verhouding zijn er meer oudere en minder jongere personen in het bestand gekomen. Omdat de premie van alle deelnemers cumulatief kostendekkend dient te zijn, is de basispremie per deelnemer gestegen. De toename van de gemiddelde leeftijd van het deelnemersbestand heeft een opwaarts effect gehad op de pensioenpremies.

Tabel 3-4: effect ontwikkeling samenstelling deelnemersbestand op pensioenpremie

Fonds	Periode	Effect ontwikkeling deelnemersbestand gemiddeld per jaar
ABP	2009-2014	+ 0,3%-punt
PFZW	2010-2014	+ 0,4%-punt[11]
PFUWV	2010-2014	+ 0,5%-punt

Bron: eigen berekening op basis cijfers ABP, PFZW en PFUWV

Met de ontwikkelingen van de werkgelegenheid en leeftijdsopbouw in de sectoren aangesloten bij ABP, PFZW en PFUWV is het niet uitgesloten dat toekomstige wijzigingen in de samenstelling van het deelnemersbestand tot verdere premiestijgingen leidt.

(D) Afspraken over pensioenopbouw
Pensioenregelingen zijn de afgelopen jaren versoberd. Deels is dit afgedwongen door wettelijke maatregelen (aanpassing van het Witteveeenkader), deels zijn deze versoberingen ingegeven door de wens van sociale partners om premiestijgingen te dempen.

Sociale partners bij PFZW hebben in 2011 het opbouwpercentage verlaagd. Hierdoor daalde de premie met 1%-punt. Sociale partners bij ABP waren later met het aanpassen van de pensioenregeling. Aanpassing van de ABP-pensioenregeling werd door wetgeving afgedwongen (zie box 3-1). Bij de ABP-regeling is het opbouwpercentage in 2014 verlaagd en de pensioenrichtleeftijd verhoogd, met een effect van 3,5%-punt op de pensioenpremie. Bij PFUWV is de pensioenpremie als gevolg van het premieplafond de afgelopen jaren stabiel geweest, maar de pensioenopbouw volatiel.

Box 3-1: Invloed wetgeving op pensioenpremies

Invloed wetgeving op pensioenpremies

Wetgeving heeft een grote invloed op de ontwikkeling van pensioenpremies. De fiscale regels in het zogenaamde Witteveenkader zijn in hoge mate sturend voor de hoogte en de opbouw van de aanvullende pensioenen. Het Witteveenkader kent de volgende drie parameters: de pensioenrichtleeftijd, het opbouwpercentage en de franchise.

[11] Inclusief ontwikkeling "later uittreden"

Naast fiscale wetgeving, zijn ook de recente aanpassingen in het Financiële Toetsingskader (FTK) van belang voor de premieontwikkeling. Met het nieuwe FTK kunnen pensioenfondsen met een uitkeringsovereenkomst vanaf 2015 de wettelijke kostendekkende pensioenpremie voor vijf jaar vastzetten. Dit kan zorgen voor een meer stabiele premie.

Met het nFTK wordt de hersteltermijn van pensioenfondsen verlengd. Dat betekent dat schokken over tien jaar mogen worden uitgesmeerd. Pensioenfondsen kunnen hierdoor bij herstel sterker leunen op de herstelkracht van rendement. Hierdoor hoeft een fonds andere sturingsmiddelen (waaronder kortingen en herstelopslagen) minder snel in te zetten. Fondsen mogen minder snel tot indexering overgaan, maar zullen ook minder snel hoeven te korten op nominale aanspraken. Pas als de financiële positie van een fonds zo slecht is dat deze niet binnen vijf jaar uit een situatie van onderdekking kan komen, moet onvoorwaardelijk worden gekort. Beneden een bepaalde beleidsdekkingsgraad – voor de meeste fondsen tussen de 80-90% - zijn kortingen onvermijdelijk.

Het nFTK schrijft geen dwingende wijziging van het beleid ten aanzien van premieopslagen voor. Sociale partners kunnen afspraken maken over de maximale hoogte van de premie en daarmee vooraf bepalen of de premie al dan niet als sturingsinstrument kan worden ingezet (bij tegenvallende dekkingsgraden).

3.4.2 Herstelpremie: Fondsen hebben premie ingezet als bijdrage aan herstel

De dekkingsgraad van pensioenfondsen is de afgelopen jaren sterk onder druk komen te staan. In de periode 2006-2015 daalde de dekkingsgraad bij ABP van 134% naar 103%, bij PFZW van 134% naar 107% en bij PFUWV van 132% naar 103%.[12][13,14] Belangrijke oorzaken van deze verslechterde balansen zijn de gedaalde rente en de stijging van de levensverwachting.

Als er bij een pensioenfonds sprake is van een reserve- of dekkingstekort, dan is een van de instrumenten die het fonds (afhankelijk van de ruimte die sociale partners in de pensioenovereenkomst laten) kan inzetten, het in rekening brengen van een herstelopslag. In feite betalen huidige werknemers (direct via het werknemersdeel, en indirect via het werkgeversdeel dat uit de loonsom betaald wordt) dan via een herstelpremie mee aan de pensioenen van gepensioneerde werknemers.

In verhouding tot het aantal gepensioneerden en slapers is het aantal premiebetalers steeds kleiner geworden. Het effect van premiewijzigingen op de balanspositie van het fonds is daarmee steeds kleiner geworden: het premie-instrument is bot. De mate van botheid van het premiestuur verschilt per fonds. Hoe grijzer het fonds, hoe kleiner het structurele effect van premie op herstel. ABP en PFUWV zijn relatief vergrijsde fondsen, terwijl PFZW een relatief jong deelnemersbestand heeft.

Ter illustratie: Als ABP de premie met 1%-punt verhoogt, leidt dat tot een verbetering van 0,1%-punt in de dekkingsgraad. Ter vergelijking: een indexatiekorting van 1% leidt tot een 1%-punt verbetering in de dekkingsgraad, evenals een korting van aanspraken van 1%-punt.[15]

De bijdrage die de premie aan het korte termijn herstel levert, is zeer gering. Toch hechten pensioenfondsen bij de uitvoering van een uitkeringsovereenkomst wel aan dit instrument. Pensioenfondsen rechtvaardigen dit onder de noemer van evenwichtige besluitvorming. Bij herstelopslag ligt een groot deel van de last bij werkgevers. De andere instrumenten die het fonds heeft (korten op indexatie en nominale aanspraken) raken alleen de deelnemers en niet de werkgevers.

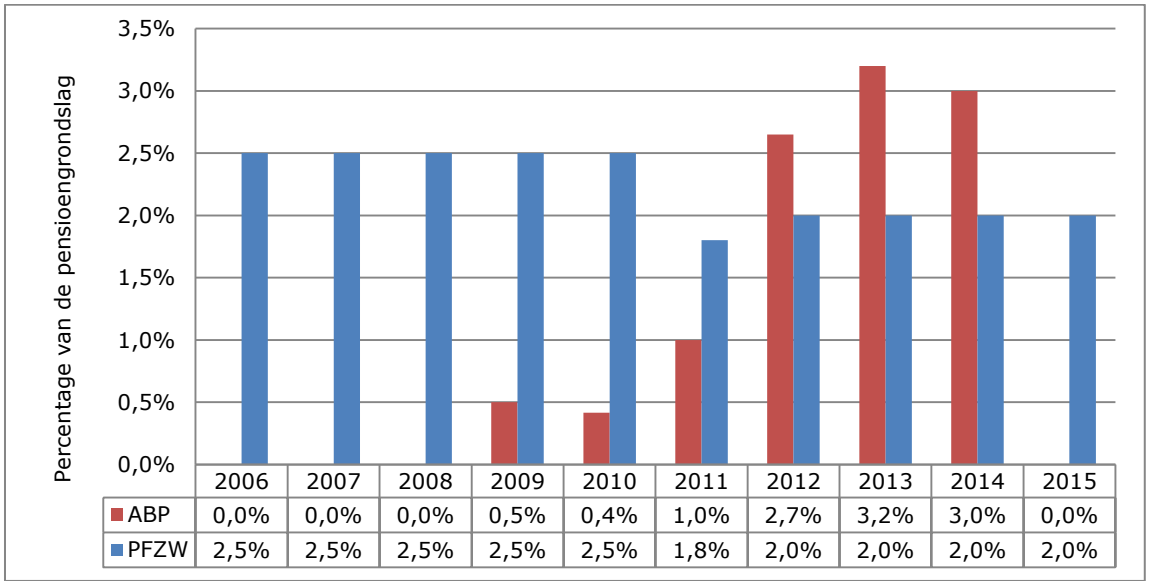
Zowel ABP als PFZW heeft in de afgelopen jaren het instrument herstelpremies ingezet. Het ABP-bestuur heeft in de periode 2009-2014 een herstelopslag geheven. In de periode 2009 tot en met medio 2012 schommelde de herstelopslag tussen de 0%-punt en 1%-punt (zie figuur 3-3: herstelopslag als percentage van de pensioengrondslag). Vanaf medio 2012 t/m 2014 was de herstelopslag circa 3%. In 2015 heft ABP geen herstelopslag.[16]

[12] ABP (2015) - Beleidsdekkingsgraad
[13] PFZW (2015) - Beleidsdekkingsgraad
[14] PFUWV (2015) - Dekkingsgraad
[15] ABP (2015) - ABTN 2014
[16] Dit geldt op het moment van schrijven (juni 2015)

Bij PFZW lagen de herstelpremies in de periode 2006-2015 tussen de 1,8%-punt en 2,5%-punt. Mede door de afspraken die sociale partners hierover gemaakt hebben, heeft de herstelpremie bij de PFZW-regeling een meer structureel en minder volatiel karakter dan bij het ABP.

PFUWV kent een andere systematiek van financiering van de pensioenpremie, waardoor er geen zuivere vergelijking te maken valt met ABP en PFZW. De buffer op de basispremie – die zorgt voor een bijdrage aan herstel - is in de periode 2007-2015 juist afgenomen. De basispremie maakt een steeds groter deel van het salaris uit en het premieplafond heeft de ruimte voor buffervorming beperkt.

Figuur 3-3: herstelopslag als percentage van de pensioengrondslag



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ABP	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,4%	1,0%	2,7%	3,2%	3,0%	0,0%
PFZW	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	1,8%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%

Bron: ABP en PFZW

De mate waarin pensioenpremies in de toekomst verder zullen stijgen door herstelpremies, hangt af van de afspraken die sociale partners maken over de inzet van herstelpremies en de financiële situatie van het fonds. Er is een aantal factoren dat een gevaar vormt voor de financiële positie van het fonds. De huidige situatie toont aan dat pensioenfondsen in hoge mate gevoelig zijn voor de lage rente. De ontwikkeling van de rente is met onzekerheid omgeven. Of de rendementen voldoende zullen blijken om de pensioentoezeggingen na te kunnen komen, is vooraf onzeker. De Commissie Parameters schreef in 2014: "Enerzijds hebben markten sinds de verschijning van het vorige advies een stijging laten zien, en zijn de economische vooruitzichten verbeterd. Anderzijds blijven groeiverwachtingen voorlopig waarschijnlijk achter bij de structurele groei van voor de financiële crisis."

Naast de renteontwikkeling en rendementen kan de levensverwachting nog van invloed zijn op de dekkingsgraad. Door niet-geanticipeerde stijgingen van de levensverwachting nemen de bestaande pensioenverplichtingen verder toe. Aanpassing in levensstijlen en medische innovatie kunnen bijdragen aan een verdere stijging van de levensverwachting.

3.5 Gevolgen van stijgende pensioenpremies

3.5.1 Overheidswerkgevers zijn niet goed in staat om hun loonsom te beheersen

Pensioen en overige arbeidsvoorwaarden (zoals loon) worden beide betaald uit de arbeidsvoorwaardenruimte. Pensioen en loon zijn daarmee communicerende vaten: financiële middelen die besteed worden aan het primaire loon zijn niet beschikbaar voor pensioen en vice versa. Dat betekent dus in theorie dat bij het bepalen van inzet en mandaat een integrale afweging moet worden gemaakt tussen welk budget er beschikbaar is voor het pensioen en hoeveel geld er is voor de overige arbeidsvoorwaarden. Echter, in de praktijk zijn bij ABP aangesloten werkgevers pensioen en de overige arbeidsvoorwaarden niet verbonden (zie paragraaf 4.3.6). Afspraken over loon worden immers gemaakt aan de sectorale cao-tafel, afspraken over pensioenen in de bovensectorale Pensioenkamer.

Kostenstijgingen zijn voor overheidwerkgevers lastig op te vangen. Met name kabinetssectoren en onderwijssectoren zijn afhankelijk van de vergoeding voor uitgaven aan arbeidsvoorwaarden. Deze is gekoppeld aan de ontwikkelingen in de private sector inclusief de mogelijkheid van beleidsmatige aanpassingen door het kabinet (het referentiemodel). Op deze inkomsten hebben werkgevers daarom geen invloed. Op het moment dat werkgevers niet in staat zijn om hogere uitgaven aan pensioen door te vertalen naar de cao-tafel, hebben werkgevers een financieel probleem. [17] In dat geval zijn werkgevers niet goed in staat hun totale loonsom te beheersen.

3.5.2 Stijgende pensioenpremies kunnen doelmatigheid van collectieve uitgaven aantasten

Op het moment dat premiestijgingen niet binnen de loonsom worden opgevangen (de totale arbeidsvoorwaardenruimte), leiden premieverhogingen tot een stijging van de kosten van arbeid per eenheid product. In de private sector leidt dat tot een verslechterende concurrentiepositie; bij collectieve uitgaven leidt dat (1) tot verdringing van andere uitgaven, (2) het genereren van meer inkomsten (met andere woorden: een hogere belasting- en premiedruk) of (3) de opbouw van schulden.

Waar collectief gefinancierde werkgevers hun pensioenpremies niet kunnen beheersen, bestaat het risico dat stijgende pensioenpremies ten koste gaan van de doelmatigheid van collectieve uitgaven. In praktijk kan dit bijvoorbeeld neerkomen op meer leerlingen in de klas, minder handen aan het bed of verminderde dienstverlening vanuit de overheid. Dat is vanuit maatschappelijke perspectief onwenselijk.

3.6 Conclusie

In totaal betaalden werkgevers en werknemers aangesloten bij ABP, PFZW en PFUWV in 2013 bijna 17 miljard euro aan pensioenpremies. De werkgevers – veelal collectief gefinancierd - leggen hiervan ruim 10 miljard euro in, waarvan bij ABP aangesloten werkgevers bijna 7,5 miljard euro.

Over de hele linie ervaren overheidswerkgevers weinig grip op de pensioenpremie die ze afdragen. Bestaande uitkeringsovereenkomsten zijn duurder geworden als gevolg van externe ontwikkelingen en het blijkt voor sectorwerkgevers lastig om overeenstemming te bereiken met de centrales van overheidspersoneel over aanpassing van de aard van de afspraken.

De behoefte aan het beheersen van de pensioenpremie is veroorzaakt door de gestage stijging van de premie van de bestaande uitkeringsovereenkomsten in de afgelopen jaren. De ABP-premie kende tot 2013 een sterke groei; een ontwikkeling die in 2014 en 2015 door de wettelijk afgedwongen versobering een halt toegeroepen werd. In 2016 lijkt de premie weer te gaan stijgen. De PFZW-regeling kende in de periode 2006-2014 een gestage premiegroei. Bij PFUWV is de premie na een aanvankelijke stijging –dankzij een premieplafond - in de afgelopen jaren stabiel.

De premies zijn gestaag opgelopen door de gestegen levensverwachting, de veranderende samenstelling van het deelnemersbestand en de lage rentes. Daarnaast hebben de fondsen herstelpremies geheven om de slechte financiële positie van het fonds te verbeteren. De mede door wetgeving afgedwongen versobering van de pensioenaanspraken heeft de premiestijgingen gedrukt.

De mate waarin werkgevers afspraken hebben gemaakt over de ontwikkeling van de pensioenpremie, bepaalt in hoeverre ze grip hebben op hun pensioenlasten. Werkgevers met een premieovereenkomst hebben het meeste grip op hun pensioenkosten. Maar ook binnen een uitkeringsovereenkomst kunnen afspraken over de premie worden gemaakt, daarover kan met (organisaties van) werknemers overeenstemming worden bereikt. Het type afspraken dat de sociale partners rond ABP, PFZW en PFUWV gemaakt hebben verschilt. De sociale partners betrokken bij de PFUWV-regeling beheersen de pensioenpremie via een premieplafond. Sociale partners aangesloten bij de PFZW-regeling zijn verder in het maken van afspraken over het toerekenen premierisico's dan de sociale partners aangesloten bij het ABP.

Gebrek aan grip op de stijgende pensioenpremies stelt werkgevers voor een probleem. Het beperkt hen in het vermogen om hun arbeidsvoorwaardenruimte te beheersen. Bij gebrek aan premiebeheersende maatregelen beslaan pensioenpremies een steeds groter deel van de arbeidsvoorwaardenruimte.

[17] Het gaat hier om een stijging van de pensioenpremie waarvoor de werkgevers geen vergoeding, bijvoorbeeld via de referentiesystematiek, ontvangen.

4 Totstandkoming en uitvoering van de pensioenregeling

4.1 Inleiding

Een pensioenregeling komt tot stand in overleg tussen werkgevers en werknemers. Onder de bij ABP aangesloten werkgevers zijn verschillende werkgevers van mening dat de huidige *governance* aan herziening toe is. Onderhandelingen over pensioenen verlopen moeizaam en leiden tot weinig resultaat. Hiervoor zijn vijf redenen aan te wijzen. Allereerst kan er aan de sectorale tafel niet over het geheel van arbeidsvoorwaarden worden onderhandeld: alle veertien overheidssectoren hebben een eigen cao, terwijl de ABP-pensioenregeling bovensectoraal in een apart proces voor alle overheidssectoren wordt gesloten. Hierdoor is het lastig om de besteding van de arbeidsvoorwaardenmiddelen per sector integraal af te wegen. Ten tweede hebben sectorwerkgevers niet dezelfde voorkeuren voor de pensioenregeling, omdat de bestuurlijke inbedding, het personeelsbestand, het werkterrein, de financiën en de wijze van financiering onderling sterk verschillen. Dit maakt gemeenschappelijke standpuntbepaling lastig.

Het ABP-bestuur stelt op basis van de door sociale partners in de pensioenregeling gemaakte afspraken de premie vast. Zaken die niet in de pensioenregeling worden afgesproken, worden aan de discretionaire bevoegdheid van het pensioenfondsbestuur overgelaten. Deze discretionaire ruimte zorgt voor het derde punt van onvrede. Een deel van de overheidswerkgevers ervaart dat de werkgeversbelangen daarin onvoldoende worden meegewogen. Een vierde bron van onvrede is de invloed van het kabinet op het proces van pensioenonderhandelingen. De afstand tot het kabinet verschilt per sectorwerkgever aanzienlijk. Het laatste punt van onvrede gaat over de organisatie van werkgevers tijdens de pensioenonderhandelingen.

Dit hoofdstuk gaat voor het ABP, het PFZW en het PFUWV in op de relatie tussen werkgevers en het pensioenfonds. Allereerst schetst paragraaf 4.2 de regels waarbinnen onderhandelingen over een pensioenregeling dienen plaats te vinden. Daarna worden in de paragrafen 4.3, 4.4 en 4.5 voor respectievelijk ABP, PFZW en PFUWV de relaties tussen werkgever en pensioenfonds en de wijze waarop pensioenonderhandelingen plaatsvinden onderzocht. Achtereenvolgens volgt een analyse per fonds van de relatie tussen de werkgever en het pensioenfondsbestuur, de onderhandelingen over de pensioenregeling en de organisatie van werkgevers.

Doordat bovengenoemde problemen het sterkst spelen bij het ABP en vanwege de directe relatie die het kabinet als werkgever met dit fonds heeft, wordt het ABP het meest uitgebreid behandeld. De paragrafen over PFZW en PFUWV dienen vooral ter vergelijking en inspiratie.

4.2 De formele regels van de pensioenregeling

Het wijzigen van een pensioenregeling vraagt overleg tussen sociale partners. De wijze waarop het overleg tussen sociale partners is georganiseerd, beïnvloedt de inhoud van de pensioenregeling. Het wijzigen van een pensioenregeling is om twee andere redenen lastig: (1) door de eisen die de wetgever stelt aan het overleg over de regeling en (2) vanwege de wettelijke beperkingen aan het wijzigen van bestaande pensioenaanspraken. Vier wetten bepalen het formele speelveld.

4.2.1 De Pensioenwet

De Pensioenwet omvat de regelgeving voor alle soorten pensioenfondsen die Nederland rijk is. Er zijn drie soorten pensioenfondsen: Beroepspensioenfondsen, bedrijfstakpensioenfondsen en ondernemingspensioenfondsen. De in dit IBO onderzochte pensioenfondsen PFZW en ABP zijn beide bedrijfstakpensioenfondsen. Het PFUWV is een ondernemingspensioenfonds. In de Pensioenwet staan de taken en verantwoordelijkheden van werkgevers, werknemers en pensioenuitvoerders en de voorwaarden waaraan pensioenafspraken moeten voldoen.

4.2.2 De Wet Bpf 2000

Aan bedrijfstakpensioenfondsen, zoals PFZW zijn via de Wet verplichte deelname bedrijfstakpensioenfonds 2000 (Wet Bpf 2000) extra regels gesteld aan het overleg over de pensioenregeling. De Wet Bpf gaat uit van organisatie van onderop. Vakbonden en werkgevers (samen het georganiseerd bedrijfsleven) bepalen samen wie representatief zijn voor het pensioenoverleg. Wanneer de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) deze representativiteit deelt, kan de minister deelname aan het bedrijfstakpensioenfonds voor alle organisaties verplichten.

4.2.3 De Wet privatisering ABP (WPA)

Het ABP valt echter niet onder de werking van de Wet Bpf. Na de privatisering van het ABP in 1996 is de verplichte deelname van de medewerkers in overheid en onderwijs geregeld in de Wet privatisering ABP (WPA). De regels voor het ABP wijken hierdoor gedeeltelijk af van de regels die voor andere bedrijfstakpensioenfondsen gelden. Een groot verschil is dat in de WPA is vastgelegd welke organisaties van werkgevers (de sectorwerkgevers) en werknemers (de centrales van overheidspersoneel) het overleg over de pensioenregeling voeren. Hierdoor kunnen de werkgevers, anders dan bij de Wet Bpf, niet zelf bepalen welke werknemersorganisaties representatief zijn om over arbeidsvoorwaarden te overleggen. In de wet is bovendien vastgelegd dat een meerderheid van zowel de sectorwerkgevers als van de centrales van overheidspersoneel moet instemmen met een wijziging van de pensioenregeling.

Bij de afkondiging van de WPA werd er vanuit gegaan dat na vijf jaar deze verplichte deelname aan de bovensectorale pensioenovereenkomst zou komen te vervallen doordat dan de Wet Bpf 2000 van toepassing zou worden verklaard op het ABP. Iedere overheidssector zou dan in gezamenlijk overleg met de werknemers kunnen uittreden uit het ABP, en daarna eventueel een eigen pensioenovereenkomst kunnen sluiten met zelf gekozen vakbonden. Kortom, voor aangesloten sectoren zou het ook mogelijk worden om vrijwillig uit het ABP te treden, waarmee volledige sectoralisatie van arbeidsvoorwaarden bereikt zou kunnen worden.[18]

In 1999 machtigde de Ministerraad de rijkssectoren om deze sectoralisatie te onderzoeken. Tijdens deze besprekingen bleek echter dat wanneer de WPA en de Wet Bpf samen van kracht zouden worden het van bovenaf georganiseerde wettelijke gedefinieerd overleg kan bijten met het van onderop meer vrij georganiseerde overleg. Daarom is de WPA in 2000 zo aangepast dat de automatische invoering van de Wet Bpf voor het ABP verdween. Dit gebeurde in de verwachting dat de sociale partners binnen twee jaar een oplossing zouden vinden voor de conflicterende overlegmodellen. Daarna zou de Wet Bpf alsnog van kracht worden verklaard op het ABP. Dit is tot op heden niet gebeurd.[19] Er is namelijk nog geen oplossing gevonden voor de conflicterende overlegmodellen ongewenste consequenties die het van toepassing verklaren van de Wet Bpf heeft.

4.2.4 De Wet Versterking Bestuur Pensioenfondsen

Sinds de Wet versterking bestuur pensioenfondsen (2013) kennen pensioenfondsen twee verschillende bestuursmodellen, een onafhankelijk bestuur door experts (het onafhankelijke model) en een vertegenwoordigend bestuur door de sociale partners (het paritaire bestuursmodel).[20] Van oudsher worden (bedrijfstak)pensioenenfondsen door een paritair bestuur bestuurd. De overgrote meerderheid van de pensioenfondsen koos er voor om dit bestuursmodel ook na 2013 te handhaven. Met de keuze voor het paritaire model blijven de sociale partners verantwoordelijk voor de uitvoering van de pensioenregeling. Alle drie in dit IBO onderzochte pensioenfondsen hebben gekozen voor een paritair bestuursmodel.

Pensioenfondsbesturen hebben formeel als taak zich te richten op de belangen van alle stakeholders (de pensioengerechtigden, deelnemers, slapers en de werkgevers) en ervoor te zorgen dat de stakeholders zich door hen op evenwichtige wijze vertegenwoordigd kunnen voelen.[21] De wetgever ziet een paritair bestuur als een bestuur 'waarin de belanghebbenden zo evenwichtig mogelijk vertegenwoordigd' zijn.[22] De wetgever gaat uit van een representatie van de belanghebbenden. De wet regelt expliciet hoe de zetels tussen de verschillende belanghebbenden verdeeld dienen te worden. In de doelstellingen en uitgangspunten voor het bestuur is in de Pensioenwet vastgelegd dat een paritair bestuur er naar streeft bij de vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersverenigingen en organisaties van gepensioneerden 'zo veel mogelijk duidelijkheid verkrijgen over de doelstellingen, het ambitieniveau van de toeslagverlening en de risicohouding, die ten grondslag liggen aan de pensioenregeling die de vertegenwoordigers als opdracht in uitvoering aan het pensioenfonds geven'.[23]

[18] Kamerstuk II 1994/95, 24 205, nr. 3. Memorie van toelichting; Kamerstuk I 2000/01, 27 073, nr. 24b. p. 5. Memorie van Antwoord Wet Bpf 2000.
[19] Kamerstuk II 1999/2000, 27 073, nr. 4
[20] Beide bestuursmodellen kunnen of door een bestuur een aparte raad van commissarissen of met een geïntegreerd bestuur van commissarissen met actieve bestuursleden, de one tier board, worden gerealiseerd. Daarnaast hebben beroepspensioenfondsen een eigen bestuursmodel.
[21] Zie artikel 105, tweede lid Pensioenwet. Deze bepaling is bijvoorbeeld vrijwel letterlijk overgenomen in artikel 6.8, Statuten stichting pensioenfonds ABP (1 juli 2014).
[22] Pensioenwet, artikel 100, tweede lid. In de memorie van toelichting van de wet versterking pensioenfondsbesturen is de wetgever zelfs explicieter: "in het paritaire model zijn alle partijen die risico dragen bij een pensioenregeling op een goede wijze vertegenwoordigd". Kamerstukken II, 33 182, nr. 3, memorie van toelichting, p.2.
[23] Pensioenwet, artikel 102a, tweede lid.

4.2.5 Het wijzigen van een pensioenregeling vergt overeenstemming

Een pensioenregeling wijzigen vergt overeenstemming. Om diverse redenen kan dit een lastige aangelegenheid zijn. Pensioenregelingen kennen allereerst een onbeperkte looptijd. Ten aanzien van de ABP-pensioenregeling geldt daarnaast dat de pensioenregeling alleen gewijzigd kan worden met instemming van zowel een meerderheid van de centrales van overheidspersoneel als een meerderheid van de sectorwerkgevers. Dit brengt de centrales van overheidspersoneel in de positie waarin ze eerst het "zoet" kunnen eisen voor het verwerken van het "zuur". Zeker nu de kosten voor de pensioenregeling oplopen als gevolg van de vergrijzing en de financiële crisis, komt dit punt steeds sterker naar voren.

4.2.6 Oude aanspraken zijn lastig te wijzigen

De regeling wordt doorgaans alleen versimpeld voor nieuwe opbouw. Opgebouwde aanspraken kunnen alleen gewijzigd worden met inachtneming van objectief gerechtvaardigde redenen. Doorgaans gaat het wijzigen van bestaande pensioenopbouw gepaard met financiële compensatie. Bestaande rechten in de regeling die niet over aanspraken gaan – zoals indexatieambities – zijn wel te veranderen, maar dit is ingewikkeld.[24] Als gevolg hiervan bevatten veel pensioenovereenkomsten complexe overgangsregelingen. Dit maakt de uitvoering van pensioenregelingen duurder en de regeling zelf complexer en minder toegankelijk.

4.3 Het ABP

Onder de ABP-regeling vallen 14 overheidssectoren met een eigen cao. De bij het fonds aangesloten sectoren zijn onder te verdelen in de clusters kabinetssectoren, onderwijssectoren en decentrale overheden. Daarnaast zijn er sectoren die vanwege hun geschiedenis tot de bedrijfstak overheid en onderwijs horen, zoals de verplicht aangesloten geprivatiseerde water-, energie- en nutsbedrijven (WENb). Daarnaast is er een aantal vrijwillig aangesloten werkgevers.[25]

4.3.1 De invloed van werkgevers in en op het ABP-bestuur

In deze paragraaf wordt het governancemodel van het pensioenfonds ABP geschetst. Het fondsbestuur speelt de hoofdrol in de governance van het ABP. De overheidswerkgevers verenigd in het VSO dragen bestuurders voor het pensioenfondsbestuur voor. Er is met enige regelmaat overleg tussen de ABP-bestuurders voorgedragen door het VSO en het VSO-bestuur. Zo zou hun geluid moeten doorklinken in het paritaire fondsbestuur. In de praktijk vindt een deel van de werkgevers echter dat hun belang onvoldoende weerklank vindt in het bestuur.

Bij het ABP stellen de sociale partners de pensioenregeling vast in de Pensioenkamer. Het ABP vervult als uitvoeringsorganisatie van de regeling geen formele rol tijdens de onderhandelingen. Wel zijn er medewerkers van het ABP aanwezig. Zij hebben tot taak om te adviseren over de consequenties van de in de onderhandelingen besproken wijzigingen van de pensioenregeling. Het bestuur stelt vervolgens – op basis van de door de sociale partners gemaakte afspraken – de premie vast. Wat de sociale partners niet vastleggen in de pensioenregeling wordt aan de discretionaire bevoegdheid van het bestuur overgelaten.

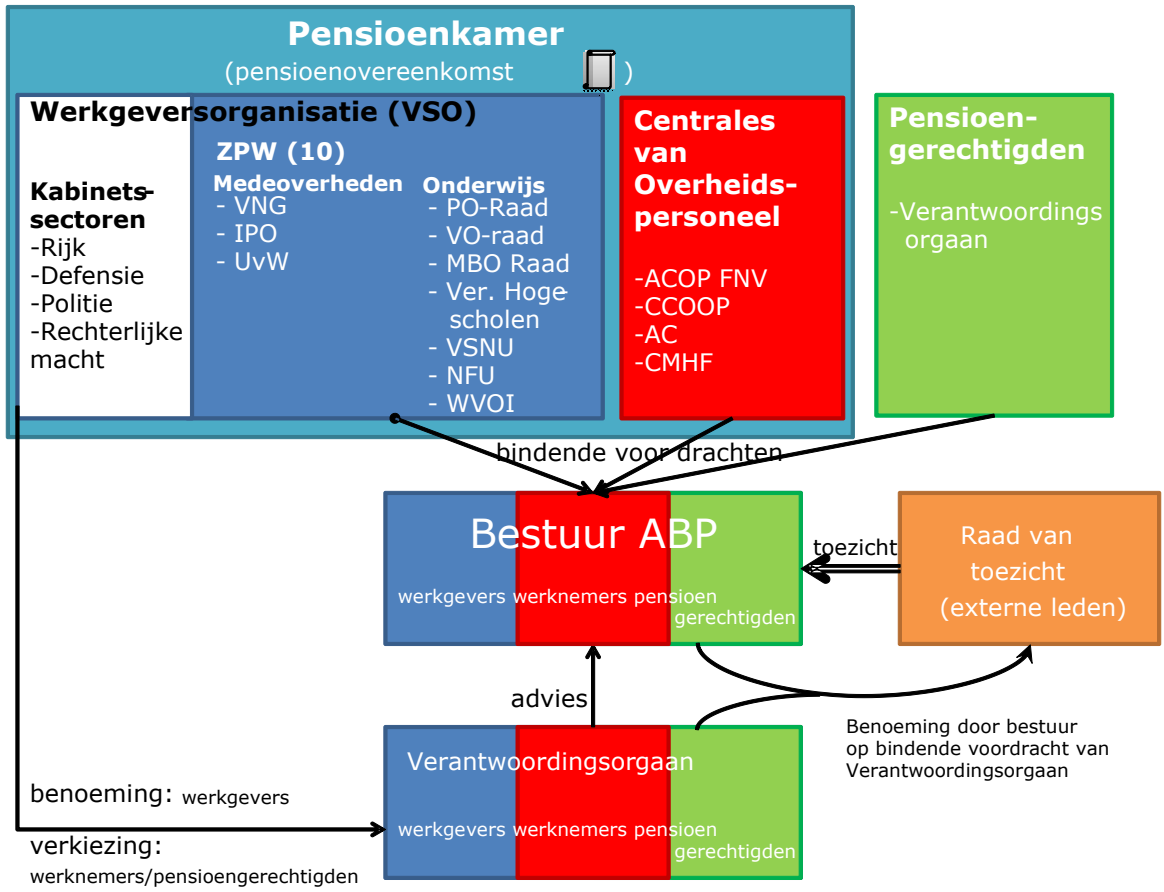
4.3.2 Afvaardiging van bestuurders voor het ABP-bestuur

Het ABP-bestuur bestaat uit 12 leden en een onafhankelijk voorzitter. De leden worden bindend voorgedragen door hun organisatie.[26] Vijf leden voor de werkgevers worden voorgedragen door het VSO, de samenwerkingsorganisatie van werkgevers van de 14 overheidssectoren die de pensioenovereenkomst voor het ABP sluiten.

Er zijn zeven werknemerszetels, hiervoor vaardigen de centrales van overheidspersoneel vier leden af, daarnaast dragen de pensioengerechtigden drie bestuursleden voor.[27] Hiermee hebben de werkgevers een minderheid van het aantal bestuurszetels. Wel is de stemverhouding gelijk, doordat werkgeversbestuurders 1 stem hebben en de werknemersbestuursleden en de bestuurders namens de gepensioneerden 5/7 stem.[28] Het ABP stelt het profiel op waaraan de voorgedragen leden voor het bestuur moeten voldoen.

[24] Arrest van de Hoge Raad (2013) - ECLI:NL:HR:2013:CA0566 Zie verder artikel 19 Pensioenwet.
[25] ABP (2014); Jaarverslag ABP (2013)
[26] Het bestuur kan een benoeming afwijzen wegens onvoldoende geschiktheid.
[27] ABP (2014) - Statuten stichting pensioenfonds ABP, Artikel 6.3
[28] ABP (2014) - Statuten stichting pensioenfonds ABP, Artikel 12.2

Figuur 4-1: De governance van pensioenfonds ABP



4.3.3 De werkgeversbestuurders in het fondsbestuur

Werkgeversbestuurders worden sinds 2012 bovensectoraal voordragen en dus niet langer vanuit een cluster van sectoren.[29] Mede vanwege de deskundigheidseisen die De Nederlandse Bank (DNB) stelt aan bestuurders wordt geworven onder beroepsbestuurders.[30] Weliswaar hebben kandidaten veelal een verleden in de sector overheid, maar de meesten hebben geen actief werkgeverschap meer. Hierdoor zijn werkgeversbestuurders verder van de werkgever af komen te staan.

Werkgeversbestuurders hebben het nadeel dat de achterban die zij representeren vanwege de 14 verschillende sectoren divers is en niet altijd dezelfde belangen heeft. Hierdoor is het voor de werkgeversbestuurders lastig de verschillende sectoren goed te vertegenwoordigen. Een deel van de werkgevers ervaart dat de banden met de werkgeversbestuurders te los zijn geworden, en andersom.

Het beeld bestaat dat beslissingen van het fondsbestuur in het voordeel van werknemers en gepensioneerden leiden tot minder maatschappelijke weerstand, en dus makkelijker genomen worden. In de beleving van deze ontevreden werkgevers vallen besluiten in het pensioenfonds vaker uit in het voordeel van de belangen van de deelnemers, in het bijzonder van de (bijna) gepensioneerde deelnemers.

4.3.4 De vertegenwoordigers vanuit werknemers en gepensioneerden in het fondsbestuur

Van oudsher hadden de afgevaardigde werknemersleden in het ABP-bestuur een directe band met de organisatie door wie ze afgevaardigd waren: bestuursleden voor de werknemers waren doorgaans (voormalige) bondsbestuurders. De contacten met cao-onderhandelaars, de vakbonden

[29] Niet alle werkgevers zijn betrokken bij het voordragen van werkgeversbestuurders, dit geldt onder meer voor de geprivatiseerde instellingen als water-, energie- en nutsbedrijven en de vrijwillig aangeslotenen. In totaal gaat het om ruim 97.000 actieve deelnemers, ongeveer 9% van het totaal aantal actieve deelnemers aan het ABP. Doordat deze werkgevers ook geen onderdeel uitmaken van het VSO mogen zij ook geen bestuursleden voor het ABP aandragen. De water- energie en nutsbedrijven (WENb) mogen wel deelnemers leveren voor de werkgeversfractie van het verantwoordingsorgaan.

[30] DNB (2015) - Open boek toezicht

en de centrales van overheidspersoneel waren nauw. De bestuurstaak bij het ABP was voor hen een regulier onderdeel van hun werkzaamheden voor de centrales die zij vertegenwoordigen.

Mede onder invloed van de toezichthouder – die sterker op specifieke expertises van pensioenfondsbestuurders is gaan toetsen – hebben op dat vlak in de afgelopen jaren veranderingen plaatsgevonden. Ook vanuit werknemerszijde zijn er leden aan het bestuur toegevoegd op basis van specifieke expertises. In algemene zin hebben nieuwe bestuursleden een andere band met de werknemersorganisaties die hen voordragen dan voorheen.

Een deel van het huidige bestuur heeft nog steeds een sterk werknemersprofiel. Bestuursleden aangedragen door gepensioneerden worden gekozen door de geleding van pensioengerechtigden in het verantwoordingsorgaan. Hoe deze aanpassingen de dynamiek in het bestuur de komende jaren zal beïnvloeden, valt te bezien.

4.3.5 De werkgeversleden in het Verantwoordingsorgaan van het ABP

Het Verantwoordingsorgaan van het ABP is een medezeggenschapsraad met 48 leden, verdeeld over werkgevers, werknemers en gepensioneerden.[31] De werkgevers benoemen 16 leden namens het VSO en de WENb (De water- energie en nutsbedrijven). Formeel zitten deze leden op individuele titel. Zij werken wel samen en doen aan gezamenlijke standpuntbepaling. Ten opzichte van de werknemers en pensioengerechtigden (respectievelijk 19 en 13 leden) die door verkiezingen worden gekozen, zijn de werkgevers in de minderheid. Ieder lid heeft namelijk één stem en besluiten worden genomen met een meerderheid van stemmen.[32]

Het Verantwoordingsorgaan van het ABP kent enkel adviesrecht. Adviesplichtig zijn in ieder geval het handelen van het bestuur, het jaarverslag en het gevoerde beleid. Ook adviseert het verantwoordingsorgaan over de inrichting van het intern toezicht, de uitvoeringsovereenkomst, het beleggingsbeleid, het meerjarenplan en de actuariële en bedrijfstechnische nota (ABTN).

De Raad van Toezicht bestaat uit externe onafhankelijke deskundigen die verantwoordelijk zijn voor het intern toezicht op het bestuur. Het Verantwoordingsorgaan doet een bindende voordracht voor de vijf leden van de Raad. Deze leden worden door het bestuur benoemd. Wanneer de Raad van Toezicht in conflict komt met het bestuur is het verantwoordingsorgaan in enkele gevallen bevoegd te besluiten. Dit gaat bijvoorbeeld om de goedkeuring van de jaarrekening, het beloningsbeleid of de omzetting, overdracht, fusie of liquidatie van het fonds.[33]

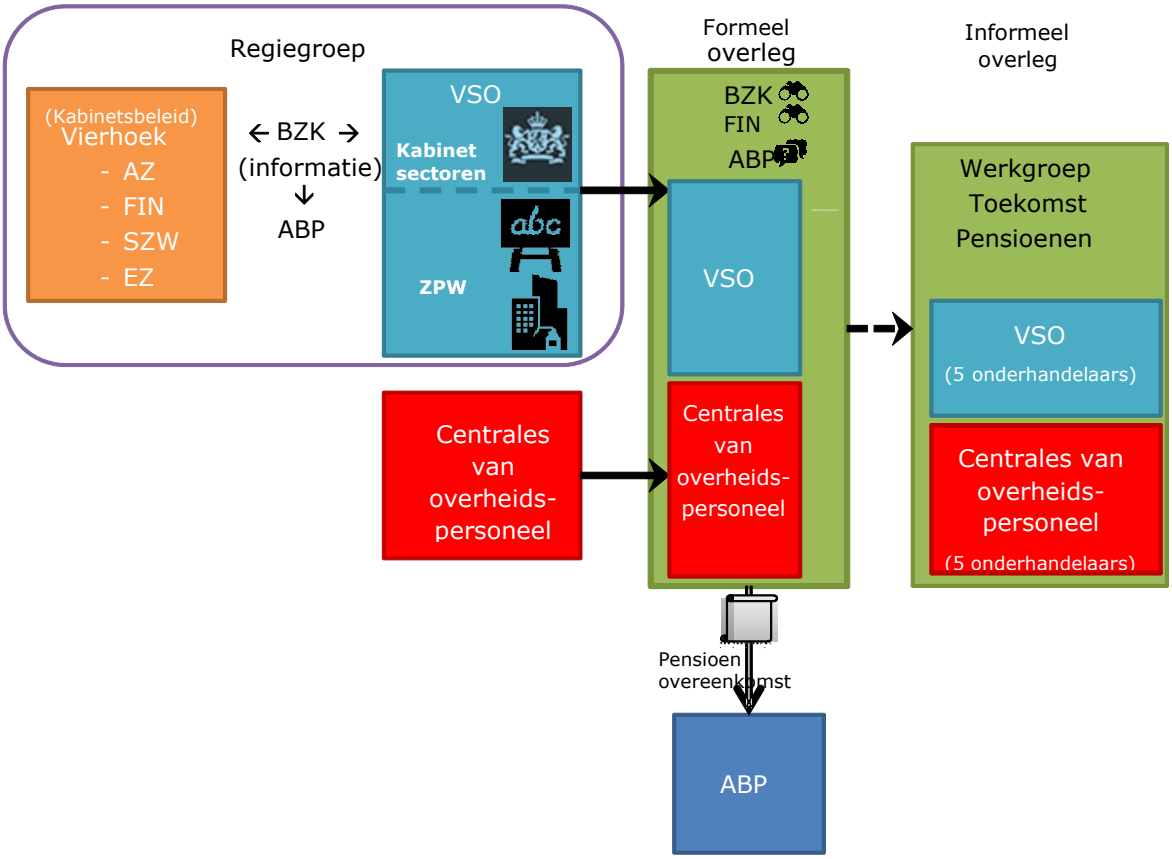
4.3.6 Pensioentafel en cao-tafel zijn niet verbonden

Binnen de overheid zijn de onderhandelingen over pensioen en cao gescheiden. Onderhandelingen over niet-pensioengerelateerde arbeidsvoorwaarden zijn sinds 1993 gedecentraliseerd naar de verschillende overheidssectoren; daarna zijn deze arbeidsvoorwaarden binnen het onderwijs doorgedecentraliseerd. De verantwoordelijkheid voor deze arbeidsvoorwaarden ligt nu bij de 14 afzonderlijke sectorwerkgevers vanuit het idee dat de sectoren hun arbeidsvoorwaarden zo beter kunnen afstemmen op de arbeidsmarkt. Zij hebben daarom ieder een eigen cao. Wel hebben de overheidswerkgevers, op militairen bij Defensie na, allemaal dezelfde pensioenregeling.

In 1997 werd de Raad voor Overheidspersoneel (ROP) opgericht als overlegplatform voor arbeidszaken tussen de vakcentrales en de verenigde werkgevers. De ROP is paritair samengesteld, maar ontwikkelde zich nooit tot publieke evenknie van de Stichting van de Arbeid. Op dit moment is alleen de Pensioenkamer van de ROP nog actief.[34,35] De onderhandelingen over de ABP-pensioenregeling worden hier op bovensectoraal niveau gevoerd. In figuur 4-2 wordt weergeven hoe het onderhandelingsproces op dit moment in de praktijk wordt ingevuld.

[31] Het verantwoordingsorgaan gaat niet over de inhoud van de regeling, maar vervult een adviesrol ten aanzien van het beleid van het pensioenfonds.
[32] ABP (2014) - Statuten stichting pensioenfonds ABP
[33] ABP (2014) - Reglement voor het Verantwoordingsorgaan.
[34] APE (2008) - Evaluatie sectorenmodel
[35] Kortom, er wordt niet in den brede over arbeidsvoorwaarden gesproken. Naast de Pensioenkamer is er ook nog een WOR en een agendacommissie.

Figuur 4-3: Onderhandelingsproces pensioenovereenkomst ABP



4.3.7 Het organisatievoordeel aan werknemerszijde

Ten opzichte van de organisatie van werkgevers, biedt de organisatie aan werknemerszijde een voordeel in de Pensioenkamer. Er zijn slechts vier centrales betrokken bij de pensioenonderhandelingen, wat het innemen van een gemeenschappelijk standpunt vereenvoudigt. Daarbij geldt dat één centrale (ACOP FNV) 40% van de stemmen vertegenwoordigt. De centrales zijn sectoroverstijgend georganiseerd en nemen daarmee deel aan verschillende onderhandelingstafels, waar de werkgeversorganisaties in hun eigen sector onderhandelen. De centrales kunnen daardoor de resultaten die behaald zijn in de ene sector gebruiken in een andere sector. Dit alles vergemakkelijkt de afstemming voor werknemersorganisaties.

In een periode waarin door de oplopende kosten van pensioen de pensioenregeling vooral versoberd wordt, zijn de belangen van de vier centrales – waarin oudere werknemers oververtegenwoordigd zijn - op dezelfde uitkomsten gericht.

De verdeling van pensioenpremie tussen werkgevers en werknemers wordt bovensectoraal vastgesteld. Werkgevers betalen circa 70% van de premie, de werknemers bijna 30%.[36] De werknemersorganisaties voelen minder prikkels om de kosten van de regeling te beperken. Kostenstijgingen in de pensioenregeling vallen, doordat de premiestijging wordt verrekend op het loonstrookje, voor de werknemer minder op.

De prikkels voor werknemers binnen de overheid liggen fundamenteel anders dan in het bedrijfsleven. Zo nemen werknemers in bedrijven soms genoegen met een versobering van (secundaire) arbeidsvoorwaarden in bedrijfseconomisch moeilijke tijden. Centrales van overheidspersoneel kunnen zich harder opstellen, omdat het voortbestaan van de organisatie ook bij ruimhartige uitkomsten minder gevaar loopt.

[36] Pensioenovereenkomst ABP (2014) - Artikel 4: Stcrt 2014, nr. 34691

4.3.8 De complexe ABP-regeling wijzigen is lastig

In het afgelopen decennium zijn alleen grote wijzigingen in de ABP-pensioenregeling tot stand gekomen als de nationale fiscale wetgeving daartoe dwong. Dit gebeurde driemaal. In 2005 door veranderende wetgeving over vut, prepensioen en levensloop (VPL), en recent nog tweemaal door wijziging van het fiscale kader: Witteveen 2014 en 2015.

Mede vanwege de relatief grijze achterban van de vakbonden is het lastig om de pensioenregeling minder complex te maken zodra dat gepaard gaat met een versobering voor een deel van de werknemers, met name voor ouderen. Binnen het ABP is 61% van de mannelijke actieven 45 jaar of ouder, tegenover 45% van de beroepsbevolking.[37] Binnen het huidige overlegmodel is de slagingskans van het wegwerken van complexe uitzonderingsregelingen, mede vanwege de beperkingen uit het overgangsrecht gering.

Wanneer er al wijzigingen worden doorgevoerd leidt dit vaak tot nieuwe complexiteit: zo werd recent besloten tot twee verschillende franchises en twee opbouwpercentages binnen de ABP-regeling. Het wegwerken van complexiteit gaat vaak gepaard met overgangsrecht. Daarnaast kunnen opgebouwde aanspraken lastig gewijzigd worden, waardoor uitzonderingen in de regeling blijven bestaan. De ABP-regeling omvat nu 200 overgangsregelingen en is als gevolg daarvan complex, duur en slecht uitlegbaar.

4.3.9 De organisatie van werkgevers en de pensioenonderhandelingen

Alleen wanneer de werkgevers als één geheel optreden, staan zij sterk in de onderhandelingen in de Pensioenkamer. De afgelopen jaren ontstond er echter steeds meer wrijving tussen de 14 overheidswerkgevers die samenwerken in het VSO. In grote lijnen heeft de toegenomen frictie twee oorzaken: de steeds relevanter wordende verschillen tussen sectoren en daarnaast de verouderde, complexe en onduidelijke overlegstructuur aan werkgeverszijde.

Het VSO bestaat uit drie clusters van werkgevers. Het eerste cluster bestaat uit de vier zogenaamde kabinetssectoren: Rijk, Defensie, Politie en Rechterlijke Macht. Het beleid en de inzet voor de onderhandelingen door de kabinetssectoren wordt bepaald door de ministerraad. Naast werkgever is het kabinet ook wetgever en draagt zij het kabinetsbeleid uit. De politieke en werkgeversrol worden door het kabinet met elkaar verbonden. Als onderdeel van de wetgevende macht stelt de regering wetsvoorstellen op die invloed kunnen hebben op de arbeidsvoorwaarden van werknemers. Daarnaast draagt het doelstellingen uit op sociaaleconomisch terrein. De beleidsmatige rol van het kabinet heeft een grote invloed op de inzet van kabinetswerkgevers.

Bij de tien niet-kabinetswerkgevers is de afstand tot het kabinet groter. Daarom hebben deze werkgevers zich in 2008 verenigd in de organisatie voor Zelfstandige Publieke Werkgevers (ZPW). Deze Zelfstandige Publieke Werkgevers zijn te verdelen over het cluster decentrale overheden (Gemeenten, Provincies en Waterschappen) en het cluster onderwijs: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, de onderzoeksinstellingen en de Universitair Medische Centra.

4.3.10 Verschillen tussen kabinets- en niet kabinetssectoren

Het speelveld waarin overheidwerkgevers opereren is complex. Naast het werkgeversbelang hebben de kabinetssectoren te maken met een politiek belang. Dit wordt zichtbaar in het Convenant inrichting Pensioenoverleg sectorwerkgevers (2004) dat de basis vormt voor de besluitvorming in het VSO. In dit convenant is de stemverhouding tussen de sectoren over de ABP-pensioenregeling vastgelegd. Op het moment dat het convenant werd opgesteld, vormden de kabinetswerkgevers met 57% van alle medewerkers de meerderheid. Omdat toen voorzien werd dat dit door verdergaande decentralisatie in de toekomst een minderheid zou kunnen worden, is vastgelegd dat kabinetssectoren nooit in een minderheidspositie gebracht kunnen worden.[38] Zo verzekerden de kabinetsectoren zich van tenminste 50% van de stemmen. Momenteel werkt slechts 26% van de overheidswerknemers in de kabinetssectoren.[39]

De tegenstellingen tussen de wetgevers- en de werkgeversrol van het kabinet zijn van invloed op de pensioenonderhandelingen. Dit wordt bijvoorbeeld zichtbaar in onderhandelingsmandaten die tussentijds worden bijgesteld bij wijzigingen van het kabinetsbeleid, of in opdrachten om vooruit te

[37] Vrouwen laten een gelijk beeld zien: ABP-actieven van 45 jaar of ouder: 49%, Nederlands gemiddelde: 40%. *ABP (2014), Statistische informatie deelnemerspopulatie 2013*.
[38] Stcrt (2004) - nr. 48. Convenant inrichting pensioenoverleg sectorwerkgevers bij de overheid.
[39] BZK (2015) - Kennisbank Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, tabel omvang publieke sector 2014.

lopen op wetgeving en beleid (voorbeeldrol). Vanwege deze tegenstellingen deden de afgelopen jaren verschillende zelfstandige publieke werkgevers een beroep op het kabinet om het convenant open te breken of op te zeggen.[40] Deze werkgevers pleiten voor een meer evenwichtige en gelijkwaardige positie en voor een duidelijke scheiding tussen de werkgevers- en de wetgeversrol van het kabinet.

4.3.11 Overige verschillen tussen sectoren

De onvrede over de stemverhoudingen en de pensioenonderhandelingen hebben een diepere oorzaak. Overheidswerkgevers zijn onderling zeer divers. Zij verschillen allereerst in de wijze waarop ze gefinancierd worden en de ruimte die ze hebben om pensioenuitgaven te financieren. Dit bemoeilijkt gezamenlijke standpuntbepaling.

De voorkeuren van werkgevers lopen ook uiteen doordat de samenstelling van het personeel per sector verschilt. Zo hebben werkgevers in het primair onderwijs vanwege een beperkt aantal grootverdieners nauwelijks behoefte aan aanvullingen voor de met ingang van 1 januari 2015 ingevoerde wettelijke aftopping van pensioenen boven de €100.000; terwijl dit voor universiteiten veel relevanter is. De werkgevers Politie en Defensie hechten, vanwege de vooronderstelling dat hun werknemers een partner hebben met een relatief laag inkomen sterker aan nabestaandenpensioen dan bijvoorbeeld werknemers bij de provincies.

In deze verschillende voorkeuren verschilt het ABP niet van andere bedrijfstakpensioenfondsen, al lijkt de heterogeniteit tussen werkgevers bij het ABP groter dan bij een doorsnee bedrijfstakpensioenfonds. Anders dan bij een aantal andere bedrijfstakpensioenfondsen is er in de ABP-pensioenovereenkomst tot nu toe geen gebruik gemaakt van een verschillende premieverdeling per sector die kan bijdragen aan invullen van sectorale preferenties.[41] Van de mogelijkheid om sectorale modaliteiten binnen de pensioenovereenkomst af te spreken, is nauwelijks gebruik gemaakt.[42,43]

4.3.12 De vermogensoverdracht tussen sectoren

Deelnemers aan dezelfde uitkeringsregeling zijn – gegeven de huidige opzet van het Nederlandse pensioenstelsel - solidair met elkaar. Deze verplichte solidariteit leidt tot herverdeling. De herverdeling loopt van lagere naar hogere sociaaleconomische klassen, van jong naar oud, van mannen naar vrouwen en van vlakke inkomenscarrières naar steile.[44] Deze herverdeling vindt ook plaats tussen de bij het ABP aangesloten sectoren. De populaties van de 14 sectoren verschillen wezenlijk van elkaar. De samenstelling van de sector bepaalt of een sector nettobetaler of netto-ontvanger is. Medewerkers van UMC's en Politie zijn gemiddeld genomen jong, terwijl veel andere overheids- en onderwijssectoren vergrijsd zijn.[45] De verevening die plaatsvindt, is voordelig voor vergrijsde, hoogopgeleide sectoren zoals de sector Rechterlijke Macht. Werkgevers en werknemers erkennen dat deze solidariteitsoverdrachten eigen zijn aan bedrijfstakpensioenfondsen. De financiële kaders voor de werkgevers worden echter krapper en de uitgaven aan pensioenen zijn sterk toegenomen. Dat ondermijnt de solidariteit tussen werkgevers. Zeker wanneer deze solidariteitsbijdragen hoog zijn. De universitaire medische centra becijferden dat zij per jaar €60 miljoen als nettobijdrage aan de andere sectoren bijdragen. Dit is ongeveer 1,5% van de loonsom, ofwel €100 per maand per fulltime medewerker.[46]

4.3.13 De organisatie van de onderhandelingen

Alle veertien overheidssectoren zitten in het VSO-bestuur. Drie leden van het VSO-bestuur vormen samen het dagelijks bestuur. Deze drie leden vertegenwoordigen de onderwijssectoren, de decentrale overheden en de kabinetssectoren. De ministeries van BZK en OCW zijn als waarnemer bij het overleg van het VSO-bestuur aanwezig.

[40] VNG (2014) - Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken over aanpassing convenant pensioenoverleg; Brief VO-raad aan het VSO over aanpassing convenant pensioenoverleg

[41] Pensioenfonds Zorg en Welzijn, Pensioenfonds Metaal en Techniek, Pensioenfonds Zorgverzekeraars, Bedrijfstakpensioenfonds voor Vlees, Vleeswaren, Gemaksvoeding en Pluimveevlees en Pensioenfonds Schilders hebben verschillende premieverdelingen per sectorwerkgever.

[42] Het ABP kent één sectorale module: het partnerpluspensioen van de Politie.

[43] De ruimte hiervoor is overigens kleiner geworden, doordat de fiscale ruimte is ingeperkt.

[44] Commissie over toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen (Commissie-Goudswaard, 2010) - *Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*

[45] ABP (2006) - *Transparantie financiële solidariteit tussen de ABP-sectoren*

[46] NFU (2015) - Brief aan de voorzitter IBO Pensioenen, NFU 15.1727/DK/DvL

In de Pensioenkamer vinden de pensioenonderhandelingen tussen sectorwerkgevers en de centrales van overheidspersoneel plaats. Alle VSO sectoren zijn vertegenwoordigd in de Pensioenkamer.[47] De afgelopen jaren is de samenwerking tussen de werkgevers tijdens de pensioenonderhandelingen stroef gaan verlopen. Naast de sectorwerkgevers zijn er waarnemers namens de ministeries van Financiën en van BZK aanwezig. Gezamenlijk bewaken zij het mandaat dat de ministerraad heeft meegegeven. Voordat de formele onderhandelingen beginnen in de Pensioenkamer, is er een mandaat nodig van alle overheidswerkgevers. Hierin staat ondermeer de financiële ruimte voor de te voeren onderhandelingen. De overheidswerkgevers stellen gezamenlijk een mandaat vast. Voor de kabinetssectoren wordt dit mandaat vastgesteld door een besluit van de ministerraad. Nadat het mandaat is vastgesteld, beginnen de onderhandelingen.

4.3.14 De onderhandelingen

De formele overlegstructuur van het VSO gaat enkel uit van de werkgeversrol. Het algemene kabinetsbeleid ten aanzien van pensioenen wordt verkend door de vierhoek tussen de ministers van AZ, EZ, Financiën en SZW. Doordat BZK, en de kabinetswerkgevers geen vast deel uitmaken van de vierhoek zijn de informele onderhandelingen in de WTP en afwegingen in het VSO soms gescheiden van de politieke agenda.

Inherent aan de complexe ABP-regeling is het complex om te onderhandelen over aanpassing hiervan. Daarbij komt dat sociale partners voor de doorrekening van de gevolgen van mogelijke maatregelen afhankelijk zijn van de doorrekeningen van het ABP. De cijfers veranderen door de tijd heen. Dat maakt het onderhandelingsproces nog ingewikkelder. In een dergelijke situatie kan de in het werkgeversconvenant vastgelegde stemverhouding van cruciaal belang zijn.

4.3.15 Afstemming tussen kabinet(s)(werkgevers) en de ZPW

Om ook tijdens de onderhandelingen af te stemmen tussen het kabinet in den brede en de ZPW zijn er in de loop van de tijd parallelle overlegstructuren ontstaan die deels binnen het VSO en deels buiten het VSO om zijn georganiseerd. Zo is twee jaar geleden de bestuurlijke regiegroep ingesteld om gemakkelijker tot overeenstemming te komen tussen kabinet(werkgevers) en ZPW. De Regiegroep staat onder voorzitterschap van BZK en bestaat uit een afvaardiging van kabinetswerkgevers, een afvaardiging namens de vierhoek en een afvaardiging van bestuurders namens de ZPW. Vervolgens vindt afstemming plaats in de Ministerraad respectievelijk de besturen van de zelfstandige publieke werkgevers.

4.4 Pensioenfonds Zorg en Welzijn

4.4.1 De invloed van werkgevers in en op het PFZW-bestuur

Het PFZW-bestuur is paritair georganiseerd. Het bestuur wordt gevormd door vijf werkgeversorganisaties, vertegenwoordigers van werknemers en vertegenwoordigers van gepensioneerden. De zetels zijn 50-50 verdeeld over werkgevers aan de ene kant, en gepensioneerden en werknemers aan de andere kant. Een belangrijk verschil met het ABP en de meeste andere bedrijfstakpensioenfondsen is dat bij PFZW het pensioenfondsbestuur de inhoud van de pensioenregeling vaststelt. Hierdoor is het minder diffuus waar sociale partners over gaan en waar het mandaat bij het pensioenfonds ligt. Een voordeel van deze constructie kan zijn dat de betrokkenen die de regeling vaststellen vanwege hun positie meer kennis hebben over de financiële implicaties van de afspraken.

4.4.2 Overleg tussen fondsbestuur en verantwoordingsorgaan

In de Pensioenraad (het verantwoordingsorgaan van PFZW) hebben de werkgevers 12 van de 36 zetels. In de statuten is vastgelegd dat twee geledingen de derde geleding niet kan overrulen, tenzij deze daar geen bezwaar tegen heeft. De zetels voor de werkgevers worden bezet door dezelfde vijf werkgeversorganisaties (met dezelfde zetelverhouding) als de zetels in het PFZW-bestuur. De afgevaardigde werkgeversleden in de Pensioenraad zijn medewerkers van de verschillende werkgeversorganisaties. Zij hebben hierdoor intensief contact met zowel de werkgevers als met de door de werkgever afgevaardigde pensioenfondsbestuurder, bijvoorbeeld in een college van arbeidszaken (zie box 4-1).

[47] Het VSO heeft 7 zetels in de Pensioenkamer. Een aantal VSO bestuurders behartigt de belangen van meerdere sectoren. Zo delen bijvoorbeeld de Unie van Waterschappen en het IPO gezamenlijk 1 zetel.

De Pensioenraad heeft adviesrecht over de pensioen- en uitvoeringsreglementen, premie-, indexering- en beleggingsbeleid. Anders dan het ABP-verantwoordingsorgaan heeft de Pensioenraad instemmingsrechten. Zij heeft instemmingsrecht op wijziging van de statuten. Daarnaast heeft de Pensioenraad de bevoegdheid om het gehele bestuur te schorsen of als geheel tussentijds te laten aftreden. Door deze speciale bevoegdheid zijn de *checks and balances* binnen de governance sterker dan bij het ABP.

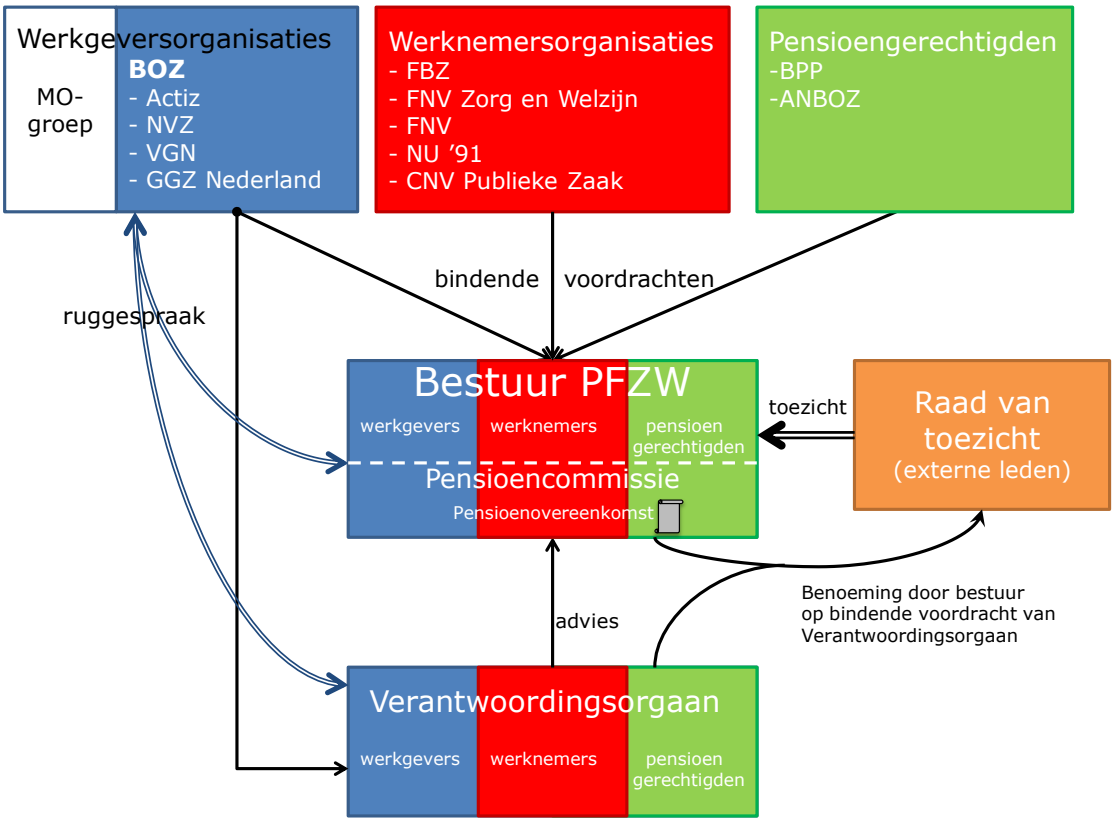
4.4.3 Onderhandelingen over cao en pensioenen: verbonden tafels

Onder de PFZW-regeling vallen momenteel 23 verschillende cao's en circa 14.000 (veelal) collectief gefinancierde werkgevers. Daarmee zijn bij PFZW - net als bij het ABP - meerdere sectoren ondergebracht in één pensioenregeling.

Hoewel de pensioenregeling bovensectoraal is, bestaat de mogelijkheid om in de cao's die onder PFZW vallen nadere afspraken te maken over de verdeling van de pensioenpremie tussen werkgevers en werknemers. Daarmee wordt er een directe link gelegd tussen beide onderhandelingstafels. Voor vrijwel alle PFZW-sectoren ligt de verdeling van de pensioenpremie tussen werkgevers en werknemers dicht bij 50-50. Deze verdeling is redelijk stabiel over de jaren heen.

Werkgevers houden – gevoed door PFZW - pensioenontwikkelingen nauwlettend in de gaten, vooral wanneer er tegelijkertijd cao-onderhandelingen plaatsvinden. Als gevolg van afspraken tussen sociale partners is de premieontwikkeling bij PFZW in de afgelopen jaren relatief stabiel geweest. Hierdoor kunnen sociale partners aan de cao-tafel de pensioenkosten inschatten en hier rekening mee houden.

Figuur 4-4: organisatie PFZW



4.4.4 De organisatie van werkgevers en de pensioenonderhandelingen

Er zijn vijf werkgeversorganisaties die bestuursleden voor het fonds voordragen: MO-groep (welzijn), Actiz, GGZ Nederland, NVZ en VGN. De vijf werkgeversorganisaties hebben ieder een eigen cao en omvatten 95% van de aangesloten medewerkers. De vier zorgwerkgevers vormen met de werkgeversorganisatie voor universitaire medische centra (NFU) de vereniging

Brancheorganisaties Zorg (BOZ).[48] De werkgevers voeren ieder hun eigen cao-onderhandelingen. De cao-onderhandelaars komen samen in het arbeidszakenoverleg van de BOZ.

4.4.5 De selectie van werkgeversbestuurders

De selectie van bestuursleden voor werkgeverszetels in het fondsbestuur is sectoraal georganiseerd. Voor de werkgevers geldt dat iedere aangesloten werkgeversorganisatie zijn eigen bestuurder voordraagt. Wel wordt hierover in het BOZ-overleg gesproken. Daarnaast spreken de werkgevers in het BOZ-overleg af wie bij roulatie een zetel beschikbaar stelt voor bestuursleden met 'extra deskundigheid'. Deze bestuursleden worden zoveel mogelijk verbonden met de afvaardigende sector, bijvoorbeeld via commissariaten, zodat deze bestuurdergoed voeling heeft met de wensen en activiteiten van de sector.

Het BOZ is getrapt opgebouwd. Er is een bestuursoverleg, daaronder een directeurenoverleg en daaronder het uit beleidsmedewerkers bestaande arbeidszakenoverleg. In het arbeidszakenoverleg worden pensioenen en cao aan elkaar gekoppeld en waar nodig naar boven in de lijn gebracht. Er is een regulier afstemmingsoverleg tussen de BOZ-werkgeversorganisaties en de werkgeversbestuursleden die zij voordragen. Werkgeversbestuursleden van het PFZW zitten zonder last, maar met ruggespraak. Ook overlegt elke werkgeversorganisatie regulier met zijn "eigen" PFZW-bestuurder. De bestuursfunctie bij het PFZW is een nevenfunctie, alle werkgeversbestuurders zijn ook zelf werkgever of werkzaam voor een brancheorganisatie van zorg- of welzijnswerkgevers. De werknemersbestuurders zijn bestuurder/cao-onderhandelaar voor de vakbond die hen afvaardigt. Zij bekleden de bestuursfunctie bij PFZW als nevenfunctie. Hierdoor is zowel aan werknemers- als aan werkgeverszijde sprake van een sterke band tussen bestuur en de eigen organisatie. In box 4-1 wordt ter illustratie een voorbeeld geschetst.

Box 4-1: College Arbeidszaken bij ACTIZ

Een voorbeeld van de band tussen werkgevers en afgevaardigden is het College van Arbeidszaken bij ACTIZ. De werkgeversorganisatie sluit voor zijn 450.000 medewerkers één van de grootste cao's van Nederland. Actiz heeft een College Arbeidszaken dat maandelijks bij elkaar komt. In dit college zitten een aantal directeuren en twee ACTIZ-afgevaardigden voor de PFZW-Pensioenraad. De ACTIZ-directie vraagt in het College van Arbeidszaken mandaat voor de cao-onderhandelingen. Tussen de leden van de Pensioenraad en de werkgever is op deze manier direct contact.

In het College van Arbeidszaken worden standpunten en informatie uitgewisseld. Daarnaast overlegt zowel de ACTIZ-directeur als het ACTIZ-bestuur meerdere malen met de twee afgevaardigde PFZW-bestuursleden. Iedere anderhalf jaar is er bovendien een gesprek tussen ACTIZ en het gehele PFZW-bestuur of met de voorzitter van PFZW. Dit zijn brede overleggen over de stand van zaken en de toekomst. Via het BOZ wordt daarnaast nog op kwartaalbasis overleg gevoerd vanuit de brancheorganisaties met de werkgeversbestuursleden PFZW.

4.4.6 Een overzichtelijke organisatie van werkgevers

In vergelijking met het ABP is de organisatie van werkgevers bij PFZW overzichtelijker geregeld. Hoewel het aantal aangesloten cao's bij PFZW groter is, is het aantal werkgevers dat bestuursleden mag voordragen voor het fondsbestuur kleiner. De relaties tussen de werkgevers en het fondsbestuur zijn bovendien hechter dan bij het ABP. Doordat de pensioenregeling in het fondsbestuur wordt afgesloten (en niet in een Pensioenkamer) kent de overlegstructuur minder schijven. Daardoor kunnen er geen vragen rijzen over wie beslist over de uitwerking van de pensioenregeling of de premie. PFZW-werkgevers zijn bovendien private werkgevers, die weliswaar grotendeels uit collectieve middelen gefinancierd worden, maar minder politieke invloed vanuit het kabinet op hun werkgeverschap hebben. PFZW-werkgevers staan daarom verder van de politiek dan de ZPW.

4.4.7 Het cao-overleg en het pensioenoverleg zijn verbonden

Bij PFZW zijn de cao- en de pensioentafel verbonden. Daardoor kunnen werkgevers een verbinding leggen tussen pensioen en de overige arbeidsvoorwaarden. Allereerst doordat een aantal werkgevers zelf direct aan tafel zit bij het overeenkomen van de pensioenregeling in het fondsbestuur. Daarnaast is er overleg tussen werkgever en fondsbestuur wanneer er cao-overleg is. En ten slotte hebben werkgevers en werknemers nog de premiesleutel om de pensioenlasten in

[48] Het gaat hierbij om Actiz, GGZ Nederland, NVZ en VGN

de cao te verwerken.[49] Hierdoor kunnen werknemersorganisaties minder makkelijk in een afwachtende positie blijven dan bij het ABP. Bovendien kent PFZW geen centrales van werknemersorganisaties, hierdoor zitten dezelfde vakbonden aan zowel de cao-tafel als in het pensioenbestuur.

4.5 Pensioenfonds UWV

4.5.1 De invloed van werkgever in en op het PFUWV-bestuur

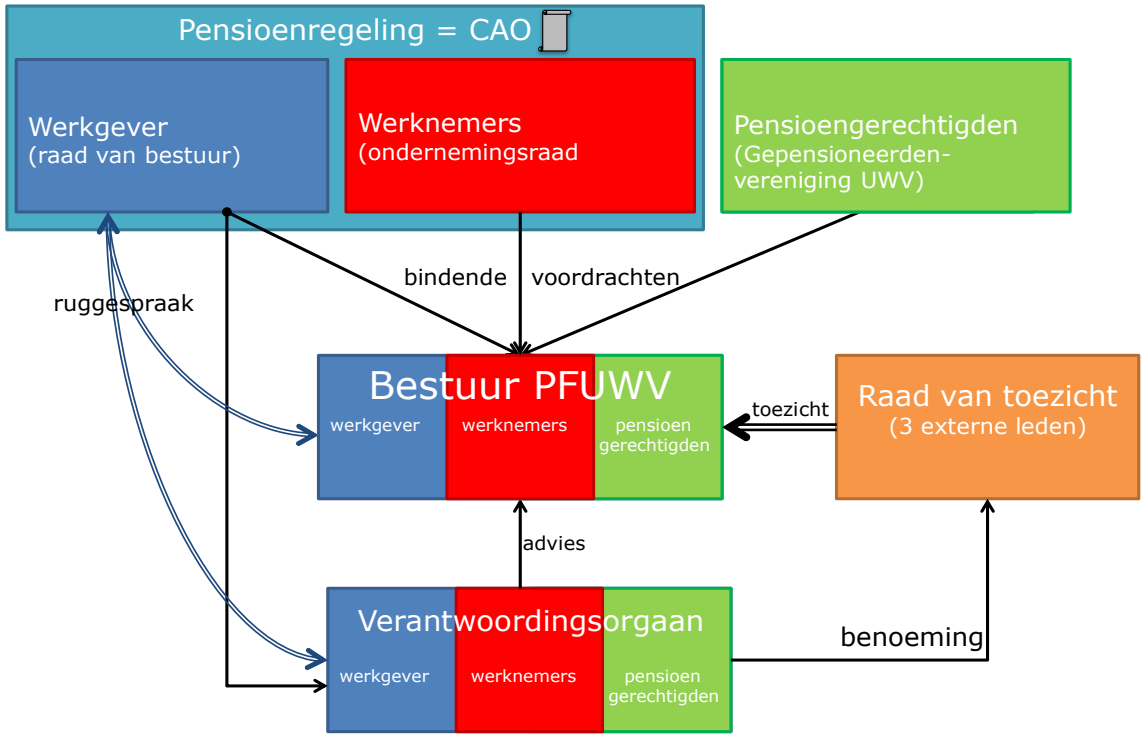
Het pensioenfonds UWV is een ondernemingspensioenfonds. In een ondernemingspensioenfonds is per definitie sprake van één werkgever. Met de komst van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen heeft het PFUWV de keuze bestendigd voor een paritair bestuur.

Het bestuur bestaat uit negen leden. Drie leden worden namens de werkgever voorgedragen voor het bestuur. De werknemers vaardigen via de ondernemingsraad vier leden af. De gepensioneerden vaardigen via de Gepensioneerdenvereniging UWV op basis van verkiezingen twee vertegenwoordigers voor het bestuur af. Daarnaast heeft elke geleding nog één plaatsvervangend lid voor het bestuur. Het aantal stemmen van de werknemers en gepensioneerden in het bestuur is in totaal gelijk aan dat van de werkgever. Zoals gebruikelijk bij een ondernemingspensioenfonds, zijn ook bij PFUWV alle bestuursleden (oud)werknemers van de organisatie. Tot op heden heeft PFUWV nog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een externe deskundige aan het bestuur toe te voegen.[50]

4.5.2 Overleg tussen fondsbestuur en verantwoordingsorgaan

Sinds 2013 heeft PFUWV ook een Verantwoordingsorgaan en een Raad van Toezicht. Het Verantwoordingsorgaan bestaat uit zes leden: twee namens de werkgever, twee namens de deelnemers en twee namens de (pre)pensioengerechtigden. De voornaamste taak van het verantwoordingsorgaan is om te oordelen of het bestuur bij de uitoefening van zijn taak voldoende rekening heeft gehouden met de belangen van alle belanghebbenden. De Raad van Toezicht wordt na een voordracht van de raad benoemd door het Verantwoordingsorgaan. De Raad van Toezicht bestaat uit drie externe deskundigen die het functioneren van het bestuur en de algemene gang van zaken toetsen en beoordelen.

Figuur 4-5: Organisatie PFUWV



[49] Onder premiesleutel wordt de verdeling van de pensioenpremie tussen werkgevers en werknemers verstaan.
[50] PFUWV (2013) - Jaarverslag PFUWV; Statuten PFUWV (2014).

4.5.3 De pensioenregeling: cao en pensioen zijn gekoppeld

Het PFUWV heeft een voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregeling. Doordat de pensioenregeling onderdeel is van de cao is er een directe relatie tussen de arbeidsvoorwaarde pensioen en de overige arbeidsvoorwaarden.[51] De uitvoeringsovereenkomst, een contract tussen werkgever en pensioenfonds, is door de werkgever opzegbaar.

Met al deze kenmerken past het PFUWV in het algemene beeld van een ondernemingspensioenfonds. De invloed van de werkgever is er groter dan bij bedrijfstakpensioenfondsen en de relatie tussen fonds en werkgever is directer.[52]

4.5.4 Het ondernemingspensioenfonds heeft één werkgever

In vergelijking met het ABP en PFZW is de organisatie van de werkgever in het PFUWV overzichtelijk en helder. Het UWV is de enige werkgever en hoeft hierdoor niet af te stemmen met andere werkgevers. Hij neemt zelf rechtstreeks zitting in het fondsbestuur en voert de onderhandelingen over de pensioenregeling aan de cao-tafel. Het is hiermee het enige domein in dit IBO waarbij pensioen en de overige arbeidsvoorwaarden rechtstreeks gekoppeld zijn. Het gevolg hiervan is duidelijk zichtbaar: in de cao hebben sociale partners afspraken gemaakt over bijvoorbeeld de maximale premie en de premieverdeling.

4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is de invloed van de werkgevers op hun pensioenregeling en de onderhandelingen over pensioen geanalyseerd op vier gebieden. Allereerst werd duidelijk dat de formele regels en de eisen aan het overleg de werkgevers een moeilijkere uitgangspositie voor onderhandelingen opleveren. Daarnaast is het wijzigen van de pensioenregeling lastig door de onbeperkte looptijd, het instemmingsvereiste van sociale partners en doordat bestaande aanspraken lastig te wijzigen zijn.

Overheidswerkgevers kenmerken zich door een grote diversiteit aan belangen die onder andere het gevolg zijn van de verschillen in bestuurlijke inbedding, de samenstelling van het personeelsbestand, de mate waarin de sectoren de financiële en beleidsmatige ruimte zelf kunnen invullen en de afstand tot het kabinet. Daarbij speelt aan kabinetszijde naast de werkgeverrol ook het brede kabinetsbeleid een belangrijke rol. De formele overlegstructuur is daar niet op toegesneden. Het convenant borgt dat kabinetswerkgevers niet in een minderheidspositie gebracht kunnen worden ondanks het inmiddels grotere aantal werknemers dat onder een zelfstandige publieke werkgever valt. Door deze verschillen is er de afgelopen jaren steeds meer wrijving tussen de in het VSO samenwerkende overheidswerkgevers ontstaan. Daardoor wordt verminderd effectief en slagvaardig onderhandeld met de centrales van overheidspersoneel - die makkelijker tot een eenduidige koers kunnen komen. Alleen wanneer de werkgevers goed georganiseerd zijn en als een eenheid optreden, staan zij sterker in de onderhandelingen in de Pensioenkamer. Om tot gezamenlijke belangenafweging te komen, zijn naast het VSO parallelle structuren ontstaan.

Binnen de overheid zijn pensioen- en cao-overleg gescheiden processen. Hierdoor kan er geen integrale afweging worden gemaakt over de gehele beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte: pensioen en loon werken niet als communicerende vaten ten opzichte van elkaar. Kostenstijgingen zijn voor overheidswerkgevers lastig op te vangen. Cao's worden gesloten met de sectorale vakbonden. Om de bovensectorale pensioenovereenkomst aan te passen, moet in de Pensioenkamer overeenstemming gevonden worden met de centrales van overheidspersoneel. Vanwege dit instemmingsvereiste hebben de centrales het over het algemeen makkelijker tijdens pensioenonderhandelingen.

Bestaande pensioentoezeggingen zijn lastig te wijzigen. Achtereenvolgende pensioenovereenkomsten tot een complexe ABP-regeling geleid. De ABP-regeling is steeds moeilijker te begrijpen.

Over punten in de pensioenregeling waar sociale partners niet tot overeenstemming komen, laten zij een relatief grote discretionaire bevoegdheid aan het ABP-bestuur. Een deel van de werkgevers ervaart dat de werkgeversbelangen daarin onvoldoende worden meegewogen.

Wat in vergelijking met het ABP opvalt, is dat het bestuur van het PFZW veel sterker met de sociale partners is verbonden. In de eerste plaats doordat de sociale partners bestuursleden

[51] UWV (2012) - Collectieve arbeidsovereenkomst, artikel 10.
[52] Zie bijvoorbeeld: Kuiper en Van het Kaar (2014), 'Ondernemingsraad en pensioen', *Tijdschrift Recht en Arbeid* E. Lutjens (2000) - *Sociale Partners en Pensioenfondsen, juridische analyse van en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de sociale partners en pensioenfondsen*

afvaardigen die in contact staan met de organisaties die ze afvaardigen. In de tweede plaats doordat het aantal werkgeversorganisaties dat het bestuur vormt veel geringer is dan bij het ABP. In de derde plaats doordat pensioen en cao directer met elkaar verbonden zijn. Het PFZW-bestuur – en daarmee de werkgevers en vakorganisaties die de cao's afspreken – stelt zelf de pensioenregeling vast en laat daarbij de premiesleutel aan de cao-tafel over. Doordat een Pensioenkamer ontbreekt, krijgt het nauw met de sociale partners verbonden bestuur relatief veel ruimte. De vrije positie van het PFZW-bestuur ten opzichte van de sociale partners wordt beperkt doordat de Pensioenraad, anders dan het Verantwoordingsorgaan van het ABP, wel een *ultimum remedium* heeft (de mogelijkheid om het gehele bestuur te schorsen).

De positie van de werkgever UWV in het PFUWV is nog eenduidiger. Allereerst is het UWV in het pensioenfonds de enige werkgever, hierdoor kan de werkgever zonder afstemming met andere werkgevers zijn 'werkgeversbelang' bepalen. Afspraken over de pensioenregeling zijn onderdeel van de cao. De directe koppeling tussen cao en pensioen garanderen een integrale afweging binnen de totale ruimte voor arbeidsvoorwaarden.

5 Doelmatigheid van het pensioenbeheer, vermogensbeheer en risicomanagement

5.1 Inleiding

Kosten van pensioenfondsen doen er toe. Een kostenverlaging van 0,25%-punt van het beheerde vermogen leidt binnen veertig jaar tot een circa 7,5% hoger collectief pensioenvermogen.[53] In de taakopdracht van het IBO is daarom opgenomen dat de efficiency van het pensioenbeheer, het vermogensbeheer en risicomanagement moet worden geanalyseerd. Daarbij is gevraagd bijzondere aandacht te besteden aan beleggingen in private equity.

Voor deze analyse zijn twee externe onafhankelijke deskundige benaderd: Keith Ambachtsheer (Emeritus Directeur van het International Centre for Pension Fund Management) en Ludovic Phalippou (Oxford University). Deze experts hebben op basis van de aangeleverde informatie door de pensioenfondsen de werkgroep geïnformeerd over hun bevindingen.[54] Daarbij verdient het vermelding dat Phalippou zich door tijdsbeperkingen alleen heeft gericht op het ABP. Voor PFUWV is het niet mogelijk is gebleken om de vraagstelling uit de taakopdracht te beantwoorden door beperkingen aan de beschikbare informatie. Dit hoofdstuk richt zich derhalve op het ABP en PFZW.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de experts samengevat. Beide experts komen tot de conclusie dat er geen 'rode vlaggen' zijn op het gebied van het pensioenbeheer, vermogensbeheer en risicomanagement van zowel het ABP als PFZW. De exacte performance is op sommige onderdelen echter lastig te meten. Ook zijn niet alle elementen tot in detail geanalyseerd. Dat valt buiten de scope van dit onderzoek. Wel wijzen beide experts wijzen op de mogelijkheden om kosten ten aanzien van hedge funds en private equity te reduceren door dergelijke activiteiten meer binnenshuis te organiseren. Beide fondsen zijn hier al enige tijd mee bezig.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst worden bevindingen ten aanzien van de doelmatigheid van het pensioenbeheer gepresenteerd, gevolgd door de doelmatigheid van het vermogensbeheer. Hierbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de investeringen in hedge funds en private equity. Daarna wordt ingegaan op de verschillende principaal agent problemen die in potentie kunnen leiden tot ondoelmatigheden, gevolgd door een analyse van de transactiekosten. Vervolgens wordt de doelmatigheid van het risicomanagement geanalyseerd, waarbij ook aandacht is voor de vormgeving van het pensioencontract. Tot slot komt de complexe governancestructuur waarin pensioenfondsen opereren aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

5.2 Doelmatigheid van het pensioenbeheer

De pensioenbeheerkosten worden gebenchmarked door CEM, een internationaal onderzoeksbureau gevestigd in Canada, dat via enquêtes de pensioenbeheer- en vermogensbeheerkosten van pensioenfondsen over de gehele wereld in kaart brengt. [55] De resultaten van deze benchmark worden hieronder beschreven.

5.2.1 Bevindingen ABP

De pensioenbeheerkosten van het ABP liggen met 89 euro per deelnemer op het mediane kostenniveau van de CEM-benchmark, die bestaat uit 73 internationale pensioenfondsen (zie Figuur 5-1: 'Value for Money' in Pensioenbeheer voor het ABP, waarin ABP wordt gekenmerkt door het donkerblauwe blok). Gegeven de omvang van het ABP zou men verwachten dat de kosten van het ABP onder de kosten van het mediane fonds liggen. Er zijn immers verschillende studies die wijzen op het belang van schaalvoordelen bij het pensioenbeheer.[56] Dit beeld wordt bevestigd door een analyse van de kosten van een 'peer group' van fondsen met een grote omvang. De mediaan ligt daar met 73 euro lager ligt dan de kosten die het ABP maakt.

Nadere analyse wijst uit dat dit verschil vooral gedreven wordt door de hogere (bruto) lonen die in Nederland voor het pensioenbeheer worden betaald. Ook andere Nederlandse fondsen hebben

[53] AFM (2011) - Kosten pensioenfondsen verdienen meer aandacht en Bikker en De Dreu (2009) - Operating costs of pension funds: the impact of scale, governance, and plan design

[54] Voor de taakopdracht van de experts en de informatie die zij hebben geanalyseerd wordt naar bijlage 3 verwezen.

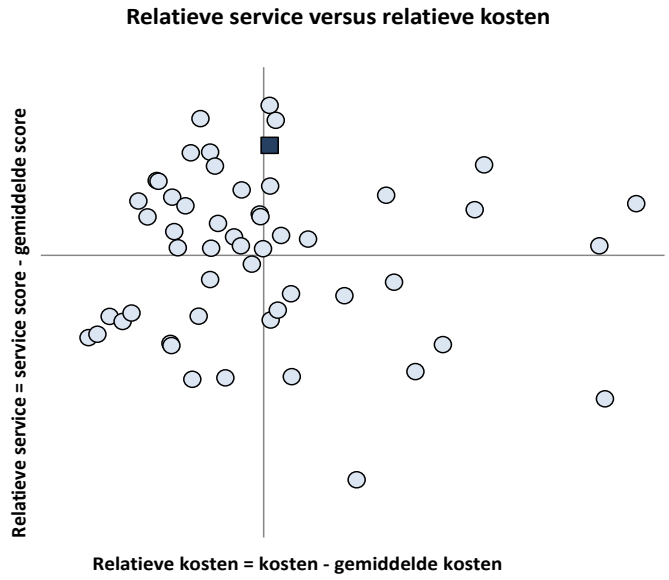
[55] Onder pensioenbeheer vallen administratiekosten (o.a. personeelskosten en huisvesting), advieskosten (voornamelijk actuarieel, financieel en juridisch advies), accountantskosten (controle van de jaarrekening) en overige kosten (onder andere de kosten voor intern toezicht en de verschuldigde kosten aan toezichthouders DNB en AFM).

[56] Zie onder andere: Bikker (2013) - Is there an optimal pension fund size? A scale-economy analysis of administrative and investment costs

hiermee te maken. De relatief hoge beheerkosten – in vergelijking met andere grote fondsen – hangen daarnaast samen met de complexiteit van de pensioenregeling. Dit is niet specifiek onderzocht, maar het staat niet ter discussie dat de kosten verlaagd kunnen worden door de regeling te vereenvoudigen. Hiervoor zijn de sociale partners primair aan zet. Uiteindelijk hebben zowel werkgevers als werknemers een belang bij een eenvoudige regeling die tegen lage kosten is uit te voeren. Het ABP kan natuurlijk wel suggesties doen om de regeling te vereenvoudigen, die op draagvlak kunnen rekenen. Dit kan door de pensioenregeling te evalueren en inzicht te bieden in wat het oplevert als de complexiteit wordt teruggebracht.

De servicescore van het ABP ligt met 87 uit 100 punten volgens de CEM-benchmark relatief hoog ten opzichte van de mediaan van 75 punten. Qua 'value for money' scoort het ABP dan ook relatief goed (zie *Figuur 5-1*: 'Value for Money' in Pensioenbeheer voor het ABP).

Figuur 5-1: 'Value for Money' in Pensioenbeheer voor het ABP



Bron: CEM Benchmarking Inc.

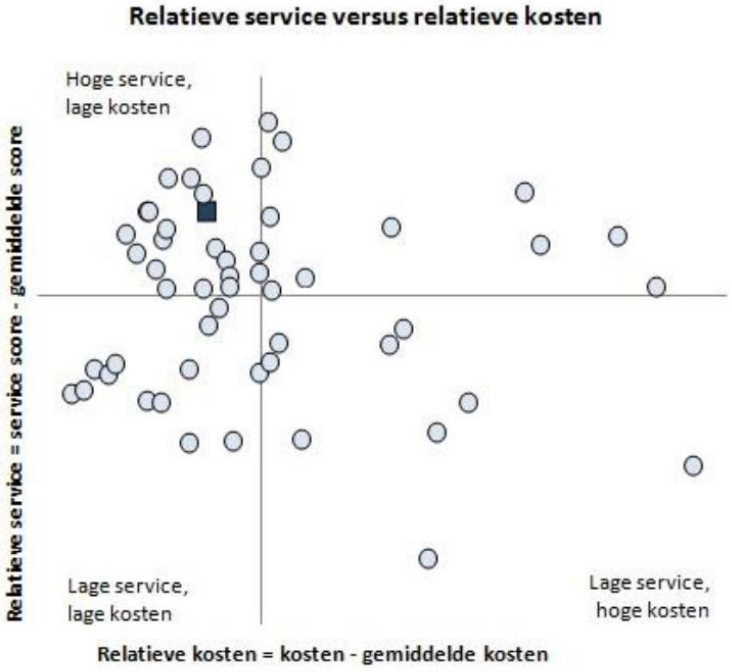
5.2.2 Bevindingen PFZW

De bevindingen komen in grote lijnen overeen met de bevindingen van het ABP. De kosten liggen met 76 euro per deelnemer onder het mediane kostenniveau van de CEM-benchmark (zie Figuur 5-2: 'Value for Money' in Pensioenbeheer voor PFZW). De kosten liggen wel boven de mediane kosten van een 'peer group' van fondsen met een grote omvang (73 euro). Hiervoor gelden vergelijkbare verklaringen als bij het ABP. De servicescore ligt met 83 punten hoger dan de mediaan (73 punten).

5.2.3 Conclusie

Experts hebben geen 'rode vlaggen' geconstateerd ten aanzien van de pensioenbeheerkosten. Wel verdient het vermelding dat er in dit IBO geen inzicht is verkregen in de mate waarin belanghebbenden de kwaliteit van de service op vinden wegen tegen de gemaakte kosten.

Figuur 5-2: 'Value for Money' in Pensioenbeheer voor PFZW



Bron: CEM Benchmarking Inc.

5.3 Doelmatigheid van het vermogensbeheer

Deze paragraaf start met een algemene analyse van de mogelijke maatstaven om de doelmatigheid van het vermogensbeheer aan af te meten. Daarna wordt een voorzichtige analyse gemaakt van de doelmatigheid van het vermogensbeheer (inclusief transactiekosten) bij het ABP en PFZW: hoe verhouden de kosten zich tot de baten?

5.3.1 Maatstaven voor doelmatigheid: geen heilige graal

Volgens Phalippou probeert een pensioenfonds om – gegeven de pensioenverplichtingen - het verwachte rendement minus een vergoeding voor het gelopen risico en minus gemaakt kosten te maximeren. [57] Er is echter geen eenduidige maatstaf om dit te meten, waardoor maatstaven voor het meten van de doelmatigheid altijd beperkingen kennen. Dat geldt ook voor de maatstaven die in dit IBO worden gebruikt.

Imperfecte maatstaven brengen het risico met zich mee op *moral hazard*. Dit kan voorkomen als vergoedingen voor vermogensbeheer samenhangen met imperfecte maatstaven die door vermogensbeheerders kunnen worden bespeeld. Het risico op moral hazard bestaat bij maatstaven voor zowel publiek verhandelbare activa (*sharpe ratio*) als private activa, zoals vastgoed en private equity. Phalippou meent dat met name bij private equity veel subjectiviteit in de gepubliceerde rendementen zit en dat de methode om deze rendementen te berekenen en te beoordelen geen sinecure is.

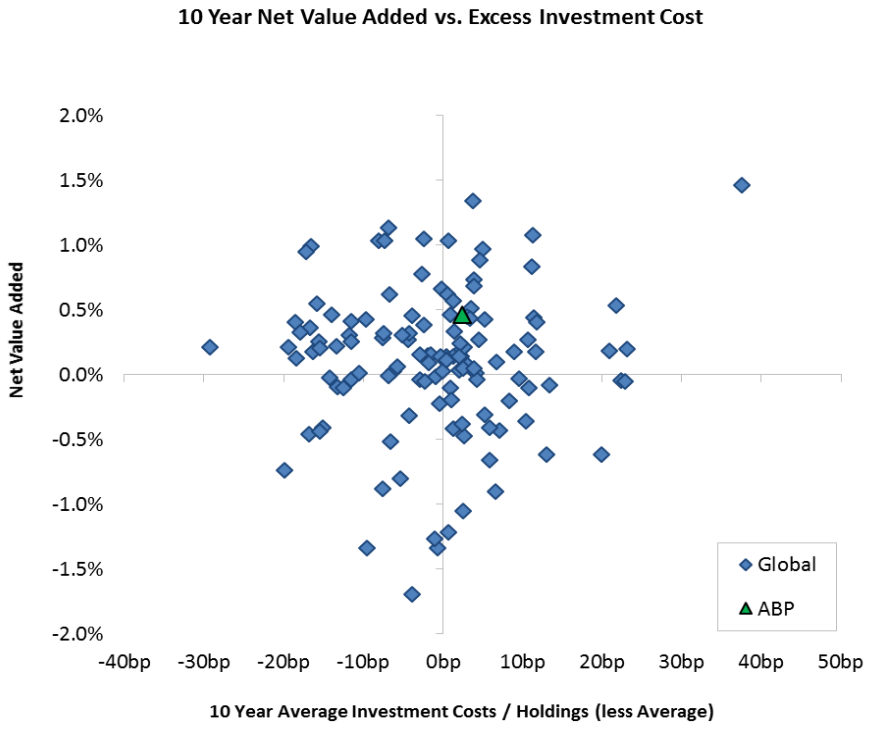
Om de doelmatigheid van het vermogensbeheer te beoordelen is de keuze voor de juiste benchmark cruciaal. Een benchmark analyseert wat de beste alternatieve investering zou zijn geweest en wat deze investering zou hebben opgeleverd (de *opportunity costs*, vaak gemeten door een passieve indexbelegging). Het vaststellen van de juiste benchmark is echter complex en voor sommige investeringen ontbreekt actief verhandelbare index. Een diepgravende analyse van de benchmarks die het ABP en PFZW gebruiken valt buiten de scope van dit IBO.

[57] Onder vermogensbeheer vallen de vaste beheerkosten van beleggingen, prestatieafhankelijke vergoedingen, kosten bewaarloon, belastingen en overige beleggingskosten. In de aanbevelingen van de pensioenfederatie (2013) worden transactiekosten niet gerekend tot vermogensbeheerkosten en dienen deze apart gerapporteerd te worden. In deze paragraaf wordt echter gebruik gemaakt van de data van CEM, waarin de transactiekosten wel worden meegenomen als zijnde vermogensbeheerkosten.

5.3.2 Bevindingen ABP

Op basis van de beschikbare CEM-benchmark data merkt Ambachtsheer op dat het vermogensbeheer van ABP de afgelopen 10 jaar materieel waarde heeft toegevoegd tegen kosten die vergelijkbaar zijn met andere pensioenfondsen. Deze toegevoegde waarde impliceert dat er een hoger rendement wordt behaald dan op de benchmark die het fonds gebruikt ('net value added'). Volgens Ambachtsheer zal het niet gemakkelijk zijn om deze prestatie te verbeteren (zie Figuur 5-3: 'Value for Money' in vermogensbeheer voor het ABP).

Figuur 5-3: 'Value for Money' in vermogensbeheer voor het ABP



Bron: CEM Benchmarking Inc.

5.3.3 Bevindingen PFZW

5.3.4 Op basis van de beschikbare CEM-benchmark data merkt Ambachtsheer op dat het vermogensbeheer *van PFZW de afgelopen 10 jaar materieel waarde heeft toegevoegd tegen lagere kosten dan andere pensioenfondsen. Volgens Ambachtsheer zal het niet gemakkelijk zijn om deze prestatie te verbeteren (zie figuur 5-4).*

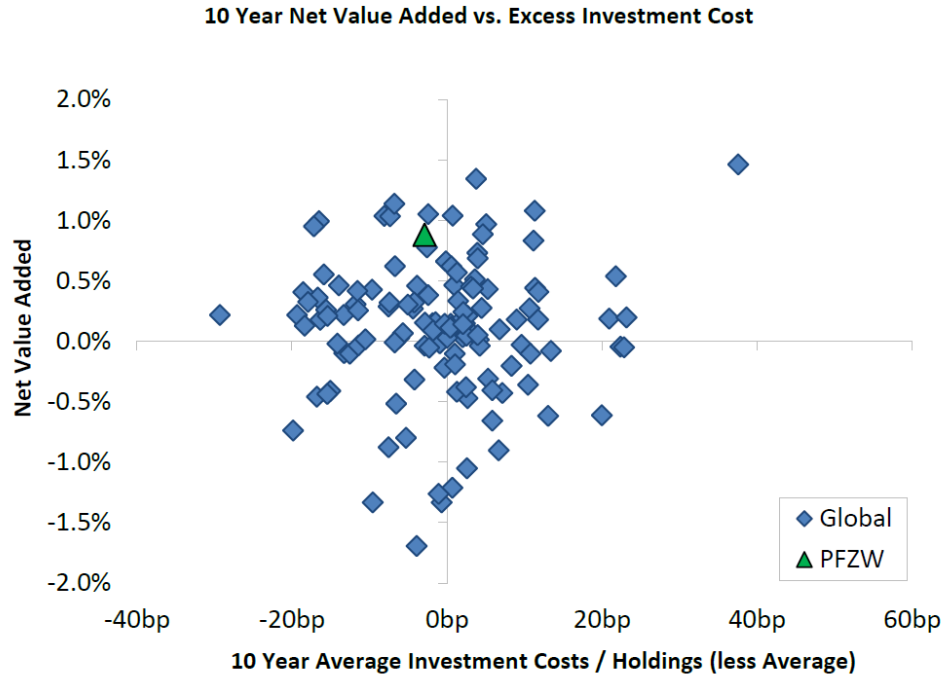
5.3.5 Nuanceringen

Phalippou is sceptischer over het meten van doelmatigheid aan de hand van benchmarks, zoals CEM. Hij merkt op dat het feit dat het ABP tussen 1998 en 2012 9% meer rendement heeft gemaakt dan de strategische benchmark portefeuille waarschijnlijk niet statistisch significant is (0,5% per jaar). Daarnaast is het lastig om te bepalen of dit het resultaat het gevolg is van geluk of van vaardigheid. Daar staat tegenover dat het volgens Phalippou ook mogelijk is dat de daadwerkelijke performance van het ABP ten opzichte van de benchmarks hoger ligt dan nu wordt gerapporteerd. Een meer diepgravende analyse (van onder andere de gekozen benchmark) is nodig om de performance ten opzichte van de strategische benchmark goed te kunnen beoordelen.

Phalippou heeft geen analyse gedaan voor PFZW, maar de werkgroep acht het aannemelijk dat hierbij soortgelijke nuanceringen gelden. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat PFZW de afgelopen 10 jaar gemiddeld genomen een hoger rendement heeft gehaald ten opzichte van de benchmark dan het ABP. Het ABP geeft hierbij aan dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen het rendement op het vermogen en het rendement als gevolg van risicomanagement (zoals het afdekken van renterisico). Volgens het ABP heeft het fonds een hoger rendement op haar vermogen behaald dan PFZW. Het ABP heeft echter een lager totaal rendement door een lager

rendement uit hoofde van risicomanagement. Daarnaast geldt dat PFZW een ander deelnemersbestand kent, wat kan leiden tot een andere allocatie van activa en daarmee een ander rendement.

Figuur 5-4: 'Value for Money' in vermogensbeheer voor PFZW



Bron: CEM Benchmarking Inc.

5.3.6 Conclusie

Over het algemeen zijn de geraadpleegde experts positief over het beleid bij het ABP en PFZW, hoewel de exacte performance lastig te meten is. Beide experts zien ABP en PFZW als voorloper ten opzichte van andere Nederlandse fondsen. Dat neemt niet weg dat er volgens de experts ook nog ruimte is voor (het onderzoeken van) mogelijke verbeteringen. Deze mogelijkheden bevinden zich vooral op het gebied van private equity en hedge funds. Daarop wordt hieronder verder in gegaan.

5.4 De doelmatigheid van investeringen in hedge funds en private equity

Private equity en hedge funds vormen een klein deel van het beleggingsportfolio van ABP en PFZW, maar een groot deel van de kosten. In totaal gaven ABP en PFZW in 2013 respectievelijk 0,76% en 0,61% van hun belegd vermogen uit aan vermogensbeheer (zie Tabel 5-1: Vermogensbeheerkosten van activaklassen ten opzichte van de omvang van het belegde vermogen (jaarverslagen 2013, in percentage van het belegde vermogen)). Daarvan ging respectievelijk 0,51% en 0,39% naar private equity en hedge funds. Dat impliceert dat bij zowel het ABP als PFZW deze twee beleggingen goed zijn voor ongeveer 60% van alle vermogensbeheerkosten, terwijl slechts circa 10% van het belegd vermogen in deze activa wordt belegd.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat deze kosten in verhouding moeten worden gezien tot risico en rendement. Door de bank genomen zijn investeringen in private equity en hedge funds risicovoller en leveren zij – gemeten over een langere periode – meer rendement op. Het ABP geeft aan dat dit niet op gaat voor hun hedge fund strategie. Volgens het ABP heeft de hedge fund strategie over de afgelopen 12 jaar rendementen behaald die vergelijkbaar zijn met de rendementen op aandelen, maar tegen een lager risico en hogere kosten. Een uitvoerige analyse van de verhouding tussen risico, rendement en kosten van hedge funds en private equity over de afgelopen jaren valt buiten de scope van dit IBO.

Tabel 5-1: Vermogensbeheerkosten van activaklassen ten opzichte van de omvang van het belegde vermogen (jaarverslagen 2013, in percentage van het belegde vermogen)

	ABP		PFZW	
	Kosten in % belegd vermogen	Activaklasse als % van belegd vermogen	Kosten in % belegd vermogen	Activaklasse als % van belegd vermogen
Totaal	**0,76%**	**100%**	**0,61%**	**100%**
Waarvan Private Equity	0,25%	5%	0,31%	5,9%
Waarvan Hedge Fund	0,20%	5%	0,08%	2,7%
Waarvan Overige activa	0,31%	90%	0,22%	91,4%

Tabel 5-2 deelt de vermogensbeheerkosten op in prestatievergoedingen en beheervergoedingen en wijst deze toe aan verschillende activaklassen. Bij hedge funds en private equity zijn prestatievergoedingen de grootste kostenpost. PFZW betaalde in 2013 ongeveer 0,23% van het belegde vermogen (415 miljoen euro) aan prestatievergoedingen aan hedge funds en private equity firma's. Bij het ABP ging het om 0,26% (780 miljoen euro). Voor de overige activa werden aanzienlijk minder prestatievergoedingen betaald (respectievelijk 0,06% voor het ABP en 0,02% bij PFZW).

Tabel 5-2: Vermogensbeheerkosten onderverdeeld beheer- en prestatievergoedingen per activaklasse (jaarverslagen 2013, in percentage van het belegde vermogen)

Kosten in % belegd vermogen	ABP	PFZW
Totaal	**0,76%**	**0,61%**
Waarvan Beheervergoeding	*0,44%*	*0,36%*
Waarvan Private Equity	0,1%	0,11%
Waarvan Hedge Fund	0,09%	0,04%
Waarvan Overige activa	0,25%	0,21%
Waarvan Prestatievergoeding	*0,32%*	*0,25%*
Waarvan Private Equity	0,15%	0,20%
Waarvan Hedge Fund	0,11%	0,03%
Waarvan Overige activa	0,06%	0,02%

Phalippou merkt op dat het erg lastig is om alle kosten voor hedge funds en private equity goed in beeld te brengen. Er zijn veel verborgen kosten die moeilijk meetbaar zijn. Volgens schattingen van Phalippou - die rekening houden met deze verborgen elementen – zouden de kosten van private equity en hedge funds bij het ABP in totaal mogelijk dichter bij de 90% van de totaal gemaakte kosten kunnen liggen. Een dergelijke berekening is niet uitgevoerd voor PFZW, maar de werkgroep acht het aannemelijk dat de verschillen tussen PFZW en ABP hierin niet groot zullen zijn.

Daarbij moet opgemerkt worden dat PFZW onlangs naar buiten heeft gebracht dat het fonds de hedge fund portefeuille volledig af wil bouwen. PFZW noemde complexiteit, kosten en duurzaamheid als redenen om deze beslissing te nemen. Andere grote fondsen, zoals Calpers uit de VS, hebben soortgelijke beslissingen genomen.[58] In de jaarverslagen wordt niet nader gespecificeerd wat pensioenfondsen verstaan onder investeren in hedge funds. Dit is een label waaronder veel verschillende investeringsstrategieën kunnen worden geschaard.

Volgens Ambachtsheer roepen de relatief hoge kosten voor deze beleggingscategorieën twee vragen op: dragen deze investeringen bij aan betere resultaten voor de belanghebbenden van het fonds en zijn er mogelijkheden om deze kosten materieel te verlagen zonder dat dit leidt tot een verslechtering van de bestaande verhouding tussen risico en rendement? Hieronder wordt nader op deze twee vragen in gegaan.

5.4.1 Bevindingen ABP en PFZW

Geen van de experts adviseert om de posities in hedge funds en private equity volledig af te bouwen. Wel wordt aangeraden om goed na te (blijven) gaan of er een compleet beeld is van alle kosten en het risicorendement profiel. Daarnaast zien de experts mogelijkheden om de kosten

[58] Köning (2015) - 'Pensioenfonds Zorg en Welzijn stopt met beleggen in hedgefonds', NRC Handelsblad

verder te drukken, zoals het organiseren van private equity en hedge fund strategieën in eigen huis. Studies bevestigen dit beeld.[59] Een belangrijk element bij het besluit om deze investeringen zelf te doen is de hoeveelheid kennis die aanwezig is. Meer kennis vergroot de kans dat dure investeringen 'value for money' kunnen bieden. Kennis kost echter ook geld. Ten aanzien van hedge funds geeft Phalippou in overweging om naar goedkopere investeringsfondsen te kijken die soortgelijke strategieën uitvoeren. Tot slot merkt Phalippou – in lijn met DNB- op dat er meer gedaan kan worden om de kosten van private equity en hedge funds inzichtelijk te maken.[60]

Beide fondsen zijn al bezig om de overwegingen van de experts in de praktijk te brengen. Het ABP heeft in reactie op de bevindingen van de experts aangegeven dat het fonds enkele jaren geleden heeft besloten om private equity (deels) weer te insourcen. Daarnaast is het ABP al bezig met de implementatie van een programma om de kosten van het vermogensbeheer terug te brengen. Een onderdeel van dit programma is om private equity investeringen meer binnenshuis te organiseren. Ook de structuur van de (prestatie-)vergoedingen aan externe beheerders is onderdeel van dit programma. PFZW heeft besloten om de hedge fund portfolio af te bouwen. Daarnaast heeft PFZW enkele jaren geleden al besloten om private equity investeringen meer binnenshuis te organiseren. Daarbij heeft PFZW zich ten doel gesteld om de totale vermogensbeheerkosten met 20% terug te brengen tot 0,5% van het beheerde vermogen. Dit IBO heeft niet geanalyseerd in welke mate de fondsen op schema liggen bij het invoeren van deze veranderingen en of de veranderingen effect sorteren.

5.5 Principaal agent relaties bij het vermogensbeheer

Figuur 5-5: De verschillende principaal agent relaties waar ABP mee te maken heeft illustreert het grote aantal principaal agent relaties waar het ABP mee te maken heeft. Deze situatie is niet uniek voor het ABP en soortgelijke structuren gelden even goed voor PFZW en andere grote pensioenfondsen. Elke laag brengt een principaal agent conflict met zich mee en kan leiden tot additionele vergoedingen die betaald worden aan de agent. En hoe verder de betrokken partijen verwijderd zijn van het pensioenfonds, hoe groter het gevaar dat het belang van het fonds uit het oog wordt verloren, omdat ieder schakel zijn of haar eigen belang voorop zet en niet dat van het fonds.

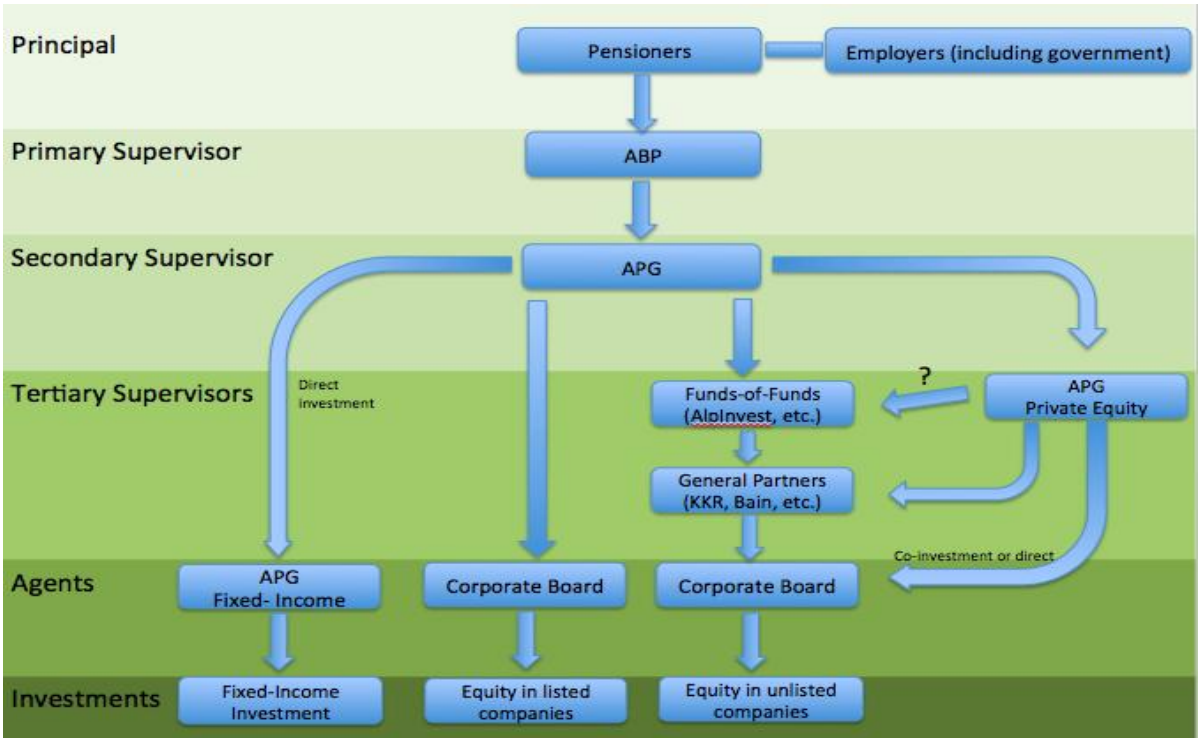
5.5.1 Ondoelmatigheden door principaal agent relaties: een overzicht

Verschillende studies hebben onderzoek gedaan naar de mate waarin principaal agent conflicten kunnen leiden tot ondoelmatigheden. Hieronder worden op basis van het werk van Phalippou enkele argumenten uit deze literatuur uitgelicht. Dit zijn bevindingen die in het algemeen op kunnen treden bij complexe en gelaagde organisaties. De bevindingen hebben daarmee niet specifiek betrekking op het ABP of PFZW.

Een eerste mogelijke ondoelmatigheid in een grote en gelaagde organisatie is een te ruime aanwending van middelen voor het inhuren van adviseurs. Phalippou wijst op verschillende studies die vraagtekens stellen bij de toegevoegde waarde van het inhuren van advieskantoren.[61] Eerder is echter geconstateerd dat de pensioenbeheerkosten van ABP en PFZW - waar de advieskosten onderdeel van uit maken - niet uit de pas lopen met andere fondsen. Ten tweede wijst Phalippou op het feit dat er prikkels zijn bij vermogensbeheerders die kunnen resulteren in een te actief beleggingsbeleid. Veel handelen kan de kans op een hoge beloning vergroten, terwijl de kosten die hiermee gepaard gaan geen invloed hebben op de beloning van de handelaar. Een derde mogelijke ondoelmatigheid is het verlies van informatie tussen de verschillende organisatielagen. Hoe meer lagen er zijn, hoe groter het risico dat er informatie verloren gaat. Daarbij kunnen er ook prikkels zijn om informatie bewust niet te delen, omdat dit bijvoorbeeld een negatief effect kan hebben op de beloning. Daarnaast kunnen er prikkels zijn voor een fiduciair manager om beleggingsfondsen aan te bieden die hijzelf in portefeuille heeft. Het delegeren van het vermogensbeheer aan verschillende partijen kan leiden tot een vierde ondoelmatigheid. Elke partij probeert het optimale resultaat te behalen voor de activaklasse waar de betreffende partij verantwoordelijk voor is, wat over het algemeen niet resulteert in het optimale resultaat voor het gehele portfolio.[62] Zo kunnen beleggingsposities van twee afzonderlijke afdelingen elkaar neutraliseren, terwijl er wel significante transactiekosten gemoeid zijn met het creëren van deze posities.

[59] Fang, Ivashina en Lerner (2015) - The disintermediation of financial markets: Direct investing in private equity
[60] DNB (2015) - Uitkomsten onderzoek DNB en AFM naar vermogensbeheerkosten pensioenfondsen
[61] Jones en Martinez (2015) - 'Institutional Investor Expectations, Manager Performance, and Fund Flows'
[62] zie onder andere Brandt, Van Binsbergenen en Koijen (2006) - 'Optimal Decentralized Investment Management'.

Figuur 5-5: De verschillende principaal agent relaties waar ABP mee te maken heeft



5.5.2 Bevindingen ABP en PFZW

Het ABP heeft richtlijnen om ondoelmatigheden die volgen uit principaal agent problemen te adresseren. Phalippou merkt op dat deze richtlijnen vrij restrictief zijn en hij vraagt zich af in hoeverre de fondsen waarin het ABP investeert zich daadwerkelijk aan de richtlijnen houden. Hier heeft Phalippou geen analyse naar gedaan. Phalippou oppert aanvullende mechanismen om principaal agent conflicten te adresseren, zoals *clawbacks* in combinatie met prestatiebeloning op elk niveau. Het ABP lijkt deze strategie ook daadwerkelijk toe te passen. Bij PFZW heeft geen nadere analyse van de principaal agent relaties plaatsgevonden.

5.6 Transactiekosten

De mate waarin en de manier waarop pensioenfondsen transactiekosten rapporteren verschilt nog enorm in internationaal perspectief.[63], [64] Het is daarom lastig om de kosten te benchmarken, zoals in de taakopdracht wordt gevraagd. De experts hebben voor deze kostenpost daarom geen op zichzelf staande analyse uitgevoerd. De kosten– voor zo ver gerapporteerd – zijn wel meegenomen in de analyses in paragraaf 4 van dit hoofdstuk. Om toch enigzinzicht te bieden in de omvang van de transactiekosten, is een vergelijking gemaakt van deze kostenpost als percentage van het belegd vermogen op basis van jaarverslagen over 2013. Deze kosten zijn afgezet tegen de gemiddelde kosten die CEM over 2012 bij Nederlandse pensioenfondsen heeft vastgesteld (zie *Tabel 5-3: Transactiekosten*).

Tabel 5-3: Transactiekosten

ABP	PFZW	PFUWV	CEM NL
0,07%	0,06%	0,15%	0,077%

De jaarverslagen van het ABP, PFZW en PFUWV vermelden dat niet alle transactiekosten bekend zijn en worden gekenmerkt door schattingen. Voor deze schattingen zijn aanbevelingen gedaan door de Pensioenfederatie.[65] Er wordt daarom door sommige fondsen gesproken over 'geïdentificeerde transactiekosten'. CEM stelt in haar rapportage over de kosten van Nederlandse

[63] Transactiekosten bestaan uit in- en uitstapkosten bij beleggingsfondsen, aan- en verkoopkosten bij directe beleggingen en acquisitiekosten.
[64] Transactiekosten bestaan uit in- en uitstapkosten bij beleggingsfondsen, aan- en verkoopkosten bij directe beleggingen en acquisitiekosten.
[65] Pensioenfederatie (2013) - Aanbevelingen Uitvoeringskosten 2013

pensioenfondsen dat transactiekosten vaak verborgen zijn en noemt dit als een mogelijke verklaring voor de grote variatie in de transactiekosten die pensioenfondsen aan CEM rapporteren. Samengevat lijkt het erop dat de cijfers in Tabel *5-3: Transactiekosten* met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd dienen te worden. In praktijk kunnen transactiekosten een grotere kostenpost vormen.

De omvang van de transactiekosten hangt nauw samen met de beleggingsstijl. Beleggingsstijlen zijn op te delen in 'actief' en 'passief' en in 'intern' en 'extern'. Op actief beheerde portefeuilles vinden transacties plaats om te kunnen profiteren van marktbewegingen met als doel het verslaan van een index of benchmark. Op passief beheerde portefeuilles vinden niet of nauwelijks transacties plaats ('buy and hold' strategie) met als doel het volgen van een bepaalde index of benchmark. Intern beheerde portefeuilles worden door het fonds zelf beheerd. Bij extern beheerde portefeuilles wordt het vermogensbeheer (deels) aan een derde partij uitbesteed. Zodoende zijn in totaal viercategorieën te onderscheiden. Het in kaart brengen van de kosten en baten van actief en passief beleggen van de ABP en PFZW valt buiten de scope van dit onderzoek.

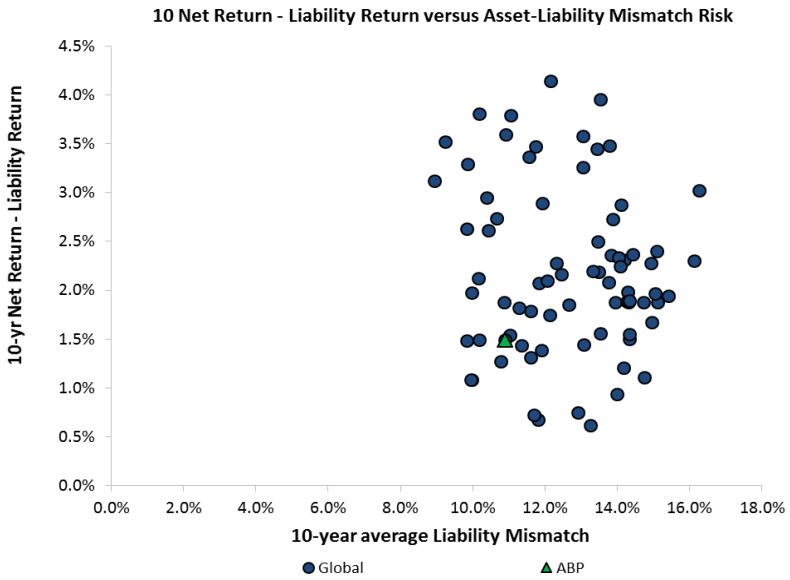
5.7 Doelmatigheid van het risicomanagement in relatie tot het pensioencontract

De analyse in deze paragraaf richt zich op doelmatigheid van het beheersen van risico's die volgen uit de mismatch tussen activa en passiva ('mismatch risico'). Daarbij wordt gebruik gemaakt van de gegevens van CEM. CEM bepaalt het netto rendement op de activa van een pensioenfonds over de afgelopen 10 jaar verminderd met een in euro gedenomineerde obligatieportefeuille die dezelfde duratie (rentegevoeligheid) kent als de verplichtingen van een pensioenfonds. Deze maatstaf benadert de beloning voor het nemen van 'mismatch risico'. Dit is geen perfecte maatstaf, maar vormt een grove indicatie.

5.7.1 Bevindingen ABP

Figuur 5-6 zet de beloning voor het mismatch risico af tegen het gelopen risico. Uit deze grafiek blijkt dat het ABP ten opzichte van haar *peers* relatief minder heeft teruggekregen in termen van extra rendement voor het risico dat het ABP loopt.

Figuur 5-6: Measuring 'Value for Risk' in Pension Plan Management ABP

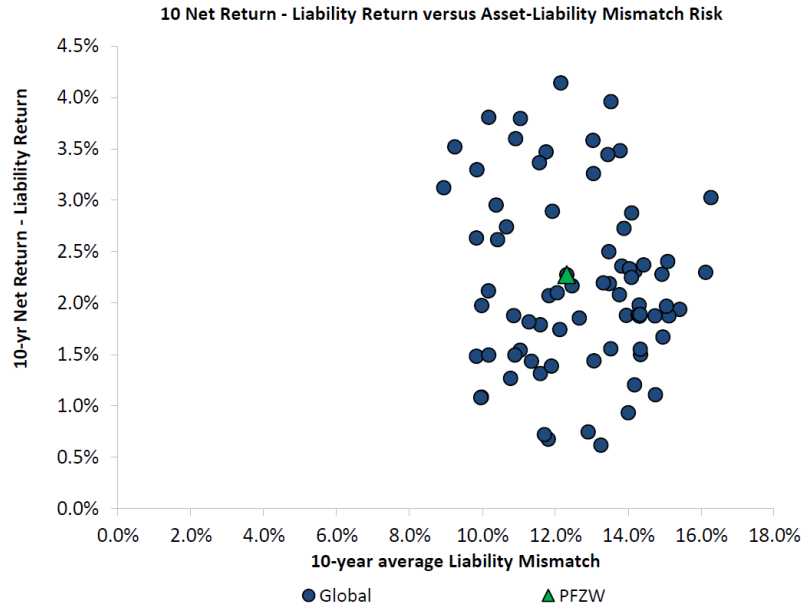


Bron: CEM Benchmarking Inc.

5.7.2 Bevindingen PFZW

Figuur 5-7 plot dezelfde maatstaven voor PFZW. Uit deze grafiek blijkt dat het PFZW meer mismatchrisico heeft genomen dan het ABP, maar daarvoor is beloond met hogere rendementen.

Figuur 5-7: Measuring 'Value for Risk' in Pension Plan Management PFZW



Bron: CEM Benchmarking Inc.

5.7.3 Overige bevindingen

Ambachtsheer merkt op dat zowel het ABP als PFZW naar zijn indruk de verantwoordelijkheid voor het beheersen van mismatchrisico's zeer serieus nemen. Hij maakt zich vooral zorgen over de vormgeving van het pensioencontract van beide fondsen en vraagt zich af of het binnen dit contract wel mogelijk is om jongeren en ouderen goed te bedienen. Ambachtsheer schrijft hierover: *Predictably, ABP's current 'one size fits all' Strategic Asset Allocation approach leaves both young and old ABP participants unhappy. This raises the question of whether such broadly-based unhappiness is a sign of success…or failure. I lean in the direction of the latter conclusion.* Deze zorg is overigens al langer onderwerp van debat tussen sociale partners, de overheid en academici. Het primaat voor een dergelijke aanpassing ligt uiteraard bij de sociale partners.

5.8 Governance en de complexiteit van de organisatiestructuur

Ambachtsheer besteedt aandacht aan de complexiteit van de organisatiestructuur van het ABP en PFZW. Beide fondsen hebben te maken met de wetgever, twee toezichthouders (DNB en AFM), een raad van toezicht en een verantwoordingsorgaan. Daarnaast zijn er verschillende bestuurscommissies, een bestuursbureau, de raad van toezicht en het bestuur van APG/PGGM en de werknemers van APG/PGGM zelf die het bestuur ondersteunen om de juiste beslissingen te maken.

Ambachtsheer werpt de vraag op of de hoeveelheid organen niet te veel tijd opslurpt van de fondsbesturen en zorgt voor te veel complexiteit. Ook Phalippou merkt op dat de ingewikkelde governance structuur veel vraagt van het bestuur en niet bijdraagt aan een doelmatige uitvoering. Beide experts identificeren het risico dat fondsbesturen veel tijd kwijt zijn aan overleggen met verschillende organen, waardoor er minder tijd over blijft voor andere bestuursgerelateerde zaken.

Ambachtsheer beschrijft twee oplossingsrichtingen om deze bestuurlijke last te verminderen. De eerste oplossing ligt in het verminderen van de verantwoordings- en besluitvormingslast van het ABP-bestuur zelf. De tweede oplossing ligt in het verder delegeren van verantwoordelijkheden aan APG. Het ligt buiten de scope van dit IBO om hier verder op in te gaan.

5.9 Conclusie

Op basis van een analyse op hoofdlijnen komen externe en onafhankelijke experts tot de conclusie dat er geen 'rode vlaggen' zijn op het gebied van het pensioenbeheer, vermogensbeheer en risicomanagement van zowel het ABP als PFZW, hoewel de exacte performance lastig te meten is. Beide experts zijn over het algemeen positief en geven aan dat ABP en PFZW verder zijn in het professionaliseren van het pensioenbeheer, vermogensbeheer en risicomanagement dan andere

Nederlandse fondsen. Bij deze analyse zijn niet alle elementen van het vermogensbeheer en het risicomanagement aan bod gekomen en tot in detail uitgewerkt. Sommige elementen, zoals een diepgravende analyse van de gebruikte benchmarks of een analyse van de kosten en baten van een actief en passief beleggen, vallen buiten de scope van dit IBO.

Beide experts wijzen op de mogelijkheden om kosten ten aanzien van hedge funds en private equity te reduceren. Dit kan met name door dergelijke activiteiten meer binnenshuis te organiseren. Geen van de experts beveelt aan om de investeringen in deze categorieën volledig af te bouwen. Wel wordt aangeraden om goed na te (blijven) gaan of er een compleet beeld is van alle kosten en het risicorendement profiel. Zowel het ABP als PFZW is al enkele jaren bezig om meer activiteiten binnenhuis te organiseren en PFZW heeft recent zelfs besloten om op termijn in het geheel niet meer te investeren in hedge funds. Meer binnenhuis organiseren vraagt echter ook om meer kennis en kennis kost geld. Dit IBO heeft niet geanalyseerd in welke mate de fondsen op schema liggen bij het invoeren van deze veranderingen en of de veranderingen effect sorteren. Het is naar de indruk van de werkgroep nog te vroeg om hier een oordeel over uit te spreken.

Ten aanzien van het risico management merken experts op dat vormgeving van het pensioencontract van beide fondsen de vraag oproept of het voldoende mogelijk is om jongeren en ouderen goed te bedienen. Dit is – in aanvulling op eerder genoemde argumenten en de voorgaande hoofdstukken – een aanvullende reden om verder na te blijven denken over een ander type pensioencontract.

6 Beleidsvarianten

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de problemen geanalyseerd die zich voordoen bij de invulling van de arbeidsvoorwaarde pensioen in de collectieve sector. Onderstaande tabel vat samen welke problemen er bij de verschillende fondsen zijn gesignaleerd:

Tabel 6-1: Vergelijking tussen ABP, PFZW en PFUWV

Probleem	Elementen	ABP	PFZW	PFUWV
Probleem 1: gebrek aan grip op ontwikkeling van de pensioen-premies bij werkgevers	*Type contract en mate waarin governance-structuur werkgevers in staat stelt om te komen tot premie-beheersende afspraken*	Geen instrumenten in contract die premie beheersen	Er zijn instrumenten om de premie te beheersen ('ex ante' afspraken over verdeling premierisico's). Geen premieplafond	Premie is beheersbaar als gevolg van het premieplafond
Probleem 2: groeiende onvrede over de bovensectorale pensioen-regeling	*Verbinding cao- en pensioentafel*	Groot probleem, nauwelijks verbonden	Beperkt probleem, tafels zijn ver-bonden doordat de premieverdeling tussen werkgever en –nemer via de cao is geregeld	Geen probleem, sterke binding tussen pensioen en cao. Premieplafond in cao
Probleem 3: organisatie van werkgevers	*Werkgever in relatie tot het bestuur*	Deel van de overheids-werkgevers ervaart dat de banden te los zijn geworden	Er zijn sterke banden tussen sociale partners en bestuur	Een ondernemings-pensioenfonds is in algemene zin meer werkgeversgericht
	Diversiteit tussen sectoren	Zeer divers, zowel qua samenstelling als qua financiering	Redelijk divers	Niet van toepassing, één sector
	Organisatie werkgevers onderling	Lastig om als één geheel te opereren	Sterk ontwikkelde werkgevers-organisatie	Niet van toepassing. Er is slechts één werkgever

Dit hoofdstuk beschrijft oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde problemen. De focus ligt daarbij op de overheidswerkgevers en daarmee op het ABP. Dat neemt niet weg dat sommige denkrichtingen ook relevant kunnen zijn voor de andere fondsen die in dit IBO onder de loep zijn genomen.

6.2 Actuele ontwikkelingen en beoordelingskader voor varianten

In tabel 6-2: actuele ontwikkelingen worden enkele relevante actuele externe ontwikkelingen in de pensioenwereld omschreven. Bij de varianten wordt getoetst in welke mate deze aansluiten bij deze ontwikkelingen.

Tabel 6-2: Actuele ontwikkelingen

Actuele Ontwikkeling	Beschrijving
1: Normalisatie van de arbeids-voorwaarden voor ambtenaren	• Wanneer het parlement instemt met initiatiefwetsvoorstel **normalisering rechtspositie ambtenaren** komen de collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden volledig binnen de invloedssfeer van het private arbeidsrecht.[66] Werkgevers en werknemers in de overheidssectoren krijgen hierdoor een aan de markt gelijkwaardige arbeidsverhouding.
2: verandering in wetgeving	• Op 1 juli 2014 is de **Wet versterking bestuur pensioenfondsen** in werking getreden. Doel was onder meer versterking deskundigheid pensioenfondsbestuur en intern toezicht, adequate vertegenwoordiging van alle risicodragers (inclusief pensioengerechtigden). Er zijn nieuwe (onafhankelijke) bestuursmodellen geïntroduceerd naast het paritaire model, en een nieuw verantwoordingsorgaan en Raad van Toezicht. • Per 2015 is het zogenaamde **Witteveenkader** aangepast waardoor minder fiscaal gefaciliteerd pensioen kan worden opgebouwd. Zowel het opbouwpercentage als het maximum pensioengevende salaris zijn beperkt. • Eveneens per 2015 is het **financieel toetsingskader (FTK)** aangepast, dat opgebouwd pensioen bij pensioenfondsen moet beschermen. Aanscherping van de financiële regels (hogere buffereisen) was nodig in het licht van financiële crisis, lage rente en gestegen levensverwachting. Zowel de kans op kortingen als de kans op indexatie is kleiner onder het nieuwe FTK. • Op 1 juli 2015 treedt de **Wet pensioencommunicatie** in werking, die pensioenuitvoerders verplicht om helderder en gerichter te communiceren over het pensioen en de risico's die daarmee samenhangen. • Per 2016 treedt het wetsvoorstel **Algemeen Pensioenfonds (APF)** in werking. Een APF kan meerdere pensioenregelingen uitvoeren die financieel van elkaar gescheiden zijn. Per (zelf gekozen) solidariteitskring kan een eigen pensioenvermogen worden aangehouden, waardoor identiteit van en solidariteit binnen die kring behouden kunnen blijven, terwijl ook schaalvoordelen te behalen zijn.
3: verandering in maatschappij	• In 2014 is SZW **De Nationale Pensioendialoog** gestart. Veranderingen op de arbeidsmarkt (meer zzp-ers, meer flexibele arbeid), toegenomen diversiteit en individualisering (meer vraag naar maatwerk en keuzevrijheid), belangentegenstellingen tussen generaties, gedaald vertrouwen en een grote behoefte aan transparantie vragen allemaal om aanpassing van het pensioenstelsel.
4: verandering in pensioenwereld	• Het **aantal pensioenfondsen loopt sterk terug**, van ruim 800 enkele jaren geleden tot ongeveer 350 op dit moment. Dit komt door de toegenomen complexiteit en strengere eisen van de toezichthouder aan professioneel bestuur, maar ook doordat sommige fondsen kampen met afnemende instroom van jongeren. • **Stijgende levensverwachting, vergrijzing en een lage marktrente leiden tot hogere kosten** voor pensioen, waardoor werkgevers zich meer terugtrekken als risicodrager. Hetzij door over te stappen op een beschikbare premieregeling, hetzij door de premies te maximeren. Hierdoor komt het risico in toenemende mate bij de deelnemer te liggen.

De beoordeling van de varianten in dit hoofdstuk worden samengevat in *Tabel 6-3: Overzicht beleidsvarianten*. In het vervolg van dit hoofdstuk worden eerst de ontwikkelingen geschetst waarbij rekening moet worden gehouden bij de toetsing van de varianten. Vervolgens komen de verschillende varianten aan bod. Elke variant wordt eerst kort toegelicht, gevolgd door appreciatie van de mate waarin de problemen worden opgelost, de aansluiting bij bestaande ontwikkelingen en de haalbaarheid.

De beleidsvarianten worden in dit hoofdstuk getoetst aan de volgende beoordelingscriteria:

[66] De normalisatie geldt niet voor de sectoren Defensie, Politie en Rechterlijke Macht.

- Criterium 1: In welke mate worden de gesignaleerde problemen opgelost (voordelen) en welke nieuwe problemen komen mogelijk om de hoek kijken (nadelen)? Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen: - (probleem verslechtert), -0- (lost probleem niet op) + (helpt iets, maar niet veel), ++ (probleem grotendeels opgelost) en +++ (probleem volledig opgelost);
- Criterium 2: Aansluiten bij trends en actuele ontwikkelingen. De pensioenwereld verandert snel en werkgevers dienen hierop in te spelen. Door te toetsen of de variant aansluit bij de actuele ontwikkelingen ontstaat een beeld of de betreffende variant duurzaam is op de lange termijn.
- Criterium 3: Realisatietermijn. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de realisatie op korte, middellange en lange termijn.

De varianten zijn te onderscheiden naar de mate waarin ze de gesignaleerde problemen oplossen. Eén variant richt zich op de premie en de aard van de pensioenovereenkomst, de overige varianten gaan vooral over de governance van pensioenen. De beleidsvariant voor de premie is met iedere governancevariant te combineren. Een combinatie van de varianten "beschikbare premieovereenkomst (CDC)" en "sectorale pensioenfondsen" zal de drie gesignaleerde problemen oplossen. Daarnaast neemt de grip op de premie toe wanneer de besluitvorming rond aanpassing van de pensioenregeling wordt vereenvoudigd.

Er is wel een afruil tussen de mate waarin gesignaleerde problemen worden opgelost en het aantal te overwinnen belemmeringen. Hoe meer belemmeringen er geslecht dienen te worden, hoe langer de implementatie zal duren (en hoe hoger de invoeringskosten zullen zijn). Wel geldt dat naarmate de aanpak rigoureuzer is, er meer problemen worden opgelost. Paragraaf 5 van dit hoofdstuk beschrijft een aantal mogelijkheden om verbeteringen door te voeren in de governance en de pensioenonderhandelingen zonder de wetgeving te veranderen of de pensioenregeling aan te passen.

Tabel 6-3: Overzicht beleidsvarianten

Beleidsvariant	Probleem 1: gebrek aan grip op ontwikkeling van de pensioenpremies bij werkgevers	Probleem 2: Verbinden cao-pensioen	Probleem 3: organisatie van werkgevers			Actuele ontwikke-lingen	Termijn realisatie	Haalbaarheid/ Hindernissen
			Werkgevers in relatie tot het bestuur	Diversiteit sectoren	Organisatie werkgevers onderling			
Premievariant: Overstap naar beschikbare premie-overeenkomst (CDC)	+++	++	++	-0-	-0-	++	Korte tot middellange termijn	Vereist overeenstemming met de bonden. Opgebouwde rechten. Voor nieuwe opbouw geen hindernissen.
Governancevariant A: Splitsen ABP in sectorale pensioenfondsen	+	+++	++	+++	+++	+	Middellange termijn	Uittreding kan door het van toepassing verklaren van de Wet Bpf of door een wetswijziging van de WPA. Collectieve waardeoverdracht of stalling van opgebouwde rechten
Governancevariant B: Verschillende pensioen-regelingen binnen het ABP	+	+++	-0-	+++	++	+	Lange termijn	Wetswijziging WPA nodig. Nieuwe pensioenregeling nodig. Collectieve waardeoverdracht naar nieuwe pensioenregelingen of stalling van opgebouwde rechten.
Governancevariant C: Basisregeling aangevuld met sectoraal maatwerk	-0- / +	++	-0-	+	+	+	Middellange termijn	Nieuwe pensioenregeling nodig. Vooral het afspreken van de basisregeling zal lastig zijn. Alleen sectorale premies mogelijk bij voldoende verschillen in de aanvullende regelingen.
Governancevariant D: fondsbestuur stelt de regeling vast	-0-	+	+	+	-0-	-0-	Middellange termijn	Afhankelijk van overeenstemming Pensioenkamer, opgevolgd door wetswijziging WPA.

6.3 Beleidsvariant voor de premie: Overstap naar een beschikbare premieovereenkomst (CDC)

In een beschikbare premieovereenkomst wordt pensioen opgebouwd op basis van een vast premiepercentage. De hoogte van de premie is met deze variant niet meer afhankelijk van besluitvorming door het ABP-bestuur. De pensioenpremie wordt stabiel: dit geeft werkgevers en werknemers zekerheid over hun bijdrage aan de arbeidsvoorwaarde pensioen. Daartegenover staat dat de hoogte van de pensioenuitkering voor de deelnemer minder zeker wordt.

Bij een premieovereenkomst wordt met de ingelegde premie kapitaal opgebouwd dat bij pensionering wordt omgezet in een levenslange uitkering. Dit verschilt met de uitkeringsovereenkomst, waarbij de ingelegde premie direct wordt omgezet in een voorwaardelijke pensioenaanspraak.

Een overstap naar een premieovereenkomst vraagt overeenstemming tussen de sociale partners. Uitruil kan bereikt worden door andere arbeidsvoorwaarden in de onderhandeling te betrekken, door het verbinden van cao- en pensioentafel. Want hoe groter de koek, hoe meer er uit te wisselen valt.

Het ligt voor de hand om bij de uitwerking van deze variant de richting van een collectieve DC-overeenkomst (CDC[67]) te verkennen.

Appreciatie: welke problemen worden met deze variant opgelost?

Het belangrijkste probleem dat een premieovereenkomst oplost, is het gebrek aan grip op premie dat werkgevers ervaren. Dat werkt overigens twee kanten op: ook bij een dalende kostprijs van pensioenopbouw staat de premie vast.

CDC maakt de verbinding met de cao-tafel ook gemakkelijker: werkgevers en werknemers kunnen onderhandelen over de gehele arbeidsvoorwaardenruimte, zonder dat daarbij onzekerheid bestaat over hoe hoog de pensioenafdrachten zullen zijn.

De relatie tussen sociale partners en het pensioenfondsbestuur wordt een stuk overzichtelijker met een premieovereenkomst. Het pensioenfondsbestuur kan zich uitsluitend richten op taken als *asset liability management*, vermogensbeheer en pensioenuitvoering.

Bij pensioenen is er een onderscheid tussen bestaande opbouw en nieuwe opbouw. Sociale partners gaan over de opbouw van nieuwe pensioenaanspraken. Bestaande pensioenaanspraken zijn ten dele te beschouwen als eigendom van deelnemers en worden namens hen beheerd door het bestaande pensioenfonds. Bij het afsluiten van een nieuwe pensioenregeling kunnen deze aanspraken (door collectieve waardeoverdracht) worden overgezet naar een nieuw pensioenfonds of pensioenregeling.

Relatie tot actuele ontwikkelingen

Het kabinet werkt aan een wetsvoorstel om belemmeringen in de bestaande premieovereenkomsten weg te nemen. Zo is het op dit moment niet mogelijk om na pensionering te beleggen, waardoor een lager rendement wordt behaald. Ook worden vormen van premieovereenkomsten met meer mogelijkheden voor risicodeling tussen deelnemers onderzocht.

Haalbaarheid / overgangsproblematiek

Aanpassing van het contract ligt naar verwachting dichter binnen handbereik met een aangepaste governancestructuur (zie paragraaf 6.4; beleidsvarianten voor de governance). Overgang naar een premieovereenkomst vereist geen wetswijziging. Wel is, zoals gezegd, overeenstemming tussen de sociale partners nodig.

[67] Collective Defined Contribution, CDC

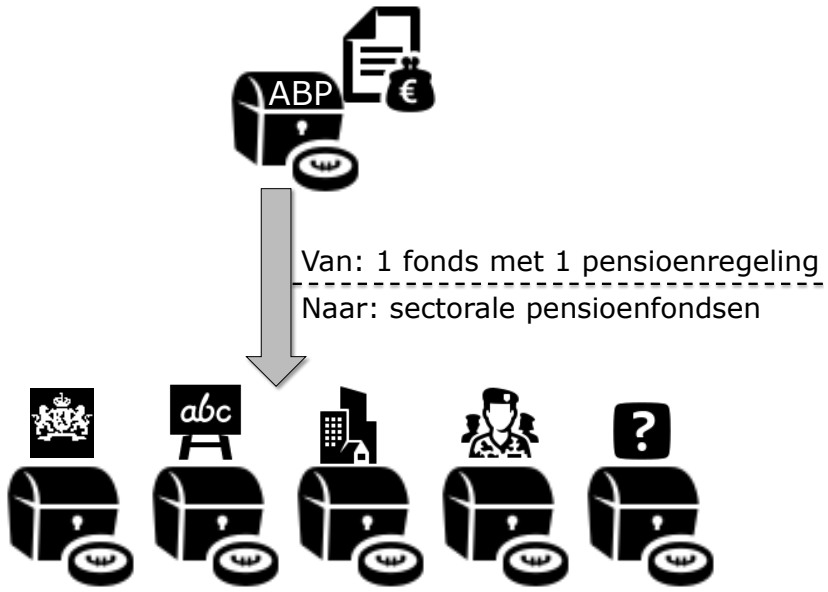
6.4 Beleidsvarianten voor de governance

6.4.1 Governancevariant A: Splitsen ABP in sectorale pensioenfondsen

In deze variant wordt het huidige ABP opgeknipt in een aantal aparte nieuwe pensioenfondsen (zie figuur 6-1). Sectoren komen in deze variant hun eigen pensioenregeling overeen. Sectoren kunnen zich een risico- en beleggingsbeleid aanmeten dat past bij hun achterban. Splitsing van het ABP biedt sectoren de mogelijkheid om hun eigen pensioenuitvoerder te bepalen.

Er kan een splitsing gemaakt worden tussen alle veertien sectoren afzonderlijk of tussen clusters van sectoren die qua bestuurlijke inbedding, samenstelling, voorkeuren en beleidsopvattingen meer op elkaar lijken. Er kan gedacht aan een splitsing in drieën: kabinetssectoren, onderwijssectoren en decentrale overheden.

Figuur 6-1: De opsplitsing van het ABP tot sectorale pensioenfondsen



In de nieuwe fondsen kan ook de relatie tussen sociale partners en het fondsbestuur opnieuw worden geregeld en zal er nagedacht dienen te worden over het bestuursmodel voor de nieuwe fondsen. Door de kleinere omvang van de nieuwe fondsen ligt het in de verwachting dat de afstand tussen bestuur en werkgever kleiner is dan in het huidige fonds.

Bij deze variant zijn de nieuwe pensioenfondsen vrij de pensioenregeling onder te brengen bij een pensioenuitvoeringsbedrijf naar keuze. De nieuwe pensioenfondsen kunnen er voor kiezen om de uitvoering in handen te laten van het huidige uitvoeringsbedrijf (APG).

Bij het opknippen van het ABP dient er aandacht te zijn voor kosten. Grote pensioenfondsen zoals ABP kennen schaalvoordelen, door bijvoorbeeld het delen van een bestuur, toezicht, accountants, en advies. Aan de andere kant opereert het huidige ABP-bestuur – zoals Ambachtsheer aangeeft - in een bovengemiddeld complexe overlegstructuur, wat zich ook vertaalt in kosten en risico's. [68]

Appreciatie: welke problemen worden met deze variant opgelost?

Deze variant biedt primair een oplossing voor de groeiende onvrede over de bovensectorale pensioenregeling. Een voordeel van sectorale pensioenfondsen is dat het eenvoudiger wordt om pensioen en cao direct te verbinden. De nieuwe pensioenregelingen zullen sterker aansluiten bij sectorale voorkeuren. De afstand van het kabinet tot de ZPW neemt toe. Bovendien verdwijnen de "solidariteitsbijdragen" tussen de sectoren. Tot slot verdwijnt de Pensioenkamer en daarmee de stroeve standpuntbepaling tussen de werkgevers.

[68] Zie hoofdstuk 5

Doordat er kleinere pensioenfondsen ontstaan, is de organisatie van werkgevers overzichtelijker. De komst van nieuwe regelingen/pensioenfondsen geven de mogelijkheid om met sociale partners nieuwe afspraken te maken over premieontwikkeling.

Aparte pensioenfondsen voor verschillende sectoren zorgen ervoor dat de afzonderlijke besturen zich ten opzichte van een minder diverse achterban hoeven te vertegenwoordigen. Daardoor ontstaat meer tijd voor andere bestuursgerelateerde zaken, zoals het beleggingsbeleid en risicomanagement.

Relatie tot actuele ontwikkelingen

Deze variant kan samen gaan met de normalisatie van de rechtspositie van ambtenaren, met het oog op het meer in lijn brengen van het proces rondom arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector met wat in de markt gebruikelijk is.

Iedere sector kan in deze variant zijn eigen pensioenregeling en pensioenfonds vormen, om op deze wijze optimaal pensioen en cao met elkaar te verbinden. Hiermee wordt gedeeltelijk tegemoet gekomen aan de roep om meer keuzevrijheid; zij het sectorale vrijheid - niet individuele keuzevrijheid.

Deze variant sluit niet aan bij de trend van schaalvergroting in de pensioenwereld. Daarbij kan worden aangetekend dat na splitsing de uit het ABP voortvloeiende nieuwe fondsen nog steeds van substantiële omvang zullen zijn.

Een splitsing van het ABP kan tot een veranderend pensioenlandschap leiden.

Haalbaarheid/overgangsproblematiek

Om sectorale pensioenregelingen met een eigen pensioenfonds te realiseren, is een wijziging van de WPA noodzakelijk. In ieder geval dient het overlegmodel en de bijhorende uitvoerder van de pensioenregeling te worden aangepast. Dit is eenvoudiger wanneer sociale partners hiermee instemmen.

Een andere mogelijkheid om te komen tot sectorale pensioenfondsen is door uittreding uit het ABP mogelijk te maken. Dat kan enerzijds door een wijziging van de WPA of anderzijds via het van toepassing verklaren van de Wet Bpf (zie box 6-1 voor een nadere uitwerking hiervan). Ongeacht de gekozen variant geldt dat collectieve waardeoverdracht van het ABP naar de nieuwe pensioenfondsen gewenst is. Hiervoor dienen regels te worden opgesteld, die er onder andere voor zorgen dat voldaan wordt aan de door de DNB gestelde eisen bij waardeoverdracht.

Box 6-1: Sectorale uittreding mogelijk maken

Om ontevreden sectoren de mogelijkheid te bieden uit te treden, kan het ABP onder de werking van de Wet Bpf worden gebracht. In de WPA is een nog niet van kracht zijnde bepaling opgenomen, die het voor sectoren mogelijk maakt om uit het ABP treden en zich aan te sluiten bij een ander bedrijfstakpensioenfonds (mits zij onder de werkingssfeer van het betreffende bedrijfstakpensioenfonds vallen) of een eigen pensioenfonds op te richten. Deze bepaling treedt pas in werking op een bij Koninklijk Besluit (KB) te bepalen datum. Het ABP valt daarmee onder werking van de Wet Bpf. Tot op heden is dit nog niet gebeurd, omdat er voor ongewenste consequenties die hiermee gepaard gaan (zie paragraaf 4.2.3) nog geen oplossing gevonden is. Het is aan te bevelen om in kaart te brengen hoe deze (vooral arbeidsvoorwaardelijke) consequenties te ondervangen zijn.

Als tot het mogelijk maken van uittreding wordt besloten, krijgen uittredende sectoren de mogelijkheid om de cao met het pensioen te verbinden. Voor de uittredende sector verdwijnt het probleem diversiteit sectoren en is de organisatie van werkgevers evenmin een probleem. Doordat er voor de sector een nieuwe pensioenregeling wordt afgesloten, kan ook het probleem van de beheersbare premie en de rolopvatting van het bestuur bekeken worden. Voor de overblijvende sectoren binnen het ABP geldt de problemen van de organisatie van werkgevers en de diversiteit van sectoren minder groot wordt.

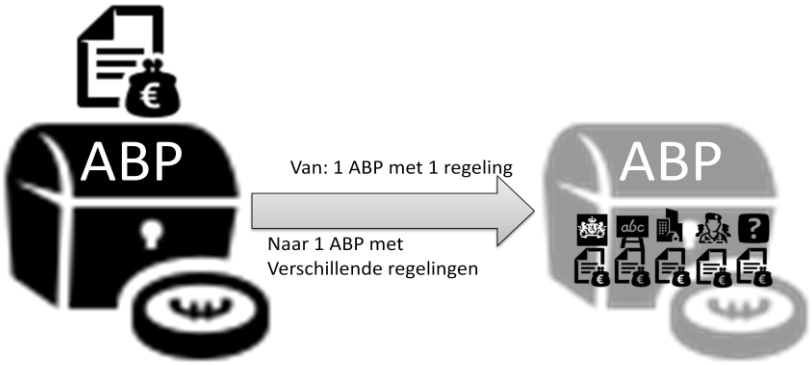
De werkgroep beveelt aan om een actuariële studie te doen naar de kosten, de juridische hindernissen en arbeidsvoorwaardelijke implicaties van deze operatie.

6.4.2 Governancevariant B: Verschillende pensioenregelingen binnen het ABP

In deze variant wordt de bovensectorale ABP-pensioenregeling opgeknipt in een aantal nieuwe pensioenregelingen, alle uitgevoerd door het ABP. Sectoren komen hun eigen sectorale pensioenregeling overeen, gefinancierd met een per sector bepaalde premie (zie figuur 6.2).[69] Hiervan bestaat nu al een voorbeeld: militairen hebben - binnen het ABP - hun eigen pensioenregeling.

Het verschil met de vorige variant is dat de sectoren gezamenlijk zitting hebben in het pensioenfonds. Daarmee delen sectoren het pensioenfondsbestuur en worden de facto financiële risico's gezamenlijk gedragen.

Figuur 6-2: Opknippen van de ABP-regeling tot nieuwe sectorale regelingen



Appreciatie: welke problemen worden met deze variant opgelost?

Deze variant biedt primair een oplossing voor de diversiteit van sectoren. Sectoren krijgen de mogelijkheid om hun voorkeuren in de pensioenregeling vast te leggen. Ook hier geldt het voordeel dat het eenvoudiger wordt om pensioen en cao te verbinden. Omdat alleen sectorale voorkeuren hoeven worden bediend, leidt dat waarschijnlijk tot een beter beheersbare premie. De directe solidariteitsbijdrage via de pensioenpremie verdwijnt, maar blijft indirect door het delen van financiële risico's nog wel deels in stand.

De rol van de Pensioenkamer om de bovensectorale pensioenregeling overeen te komen, verdwijnt. Er is geen sprake meer van een gezamenlijke strategiebepaling van werkgevers onderling in het VSO. In deze variant neemt de afstand van het kabinet tot de ZPW toe en daarmee neemt de invloed af.

Het financiële management van het pensioenfonds zal zwaarder worden, doordat er actuariële verschillen tussen de verschillende pensioenregelingen ontstaan. Specifieke expertises worden nog belangrijker. Het lijkt daarom logisch om bij deze variant in te zetten op een onafhankelijk bestuur.

Met een onafhankelijk bestuur blijft de afstand tussen werkgevers en het ABP-bestuur waarschijnlijk bestaan. Sociale partners kunnen in het onafhankelijke bestuursmodel via het belanghebbendenorgaan invloed blijven uitoefenen op het bestuur. Dit medezeggenschapsorgaan heeft in tegenstelling tot het Verantwoordingsorgaan goedkeuringsrecht ten aanzien van fundamentele kwesties zoals premie, herstelplan of strategisch beleggingsbeleid.

Relatie tot actuele ontwikkelingen

De ontwikkeling van de wetgeving voor Algemene Pensioenfondsen (APF) is behulpzaam voor het slagen van deze variant. Zonder APF-wetgeving is het niet toegestaan om risico's van afzonderlijke pensioenregelingen binnen één fonds van elkaar af te schermen. Hiermee blijft financiële risicodeling tussen de verschillende sectoren bestaan. Voor APF'en geldt dit zogenaamde verbod op ringfencing niet: de pensioenregeling en het bijbehorende vermogen worden in een afzonderlijk compartiment ondergebracht. De voorgenomen wetgeving op het gebied van het Algemene Pensioenfonds dient dan wel te worden uitgebreid zodat ook bedrijfstakpensioenfondsen APF's mogen oprichten.

[69] Een sectorale premie is alleen mogelijk wanneer de pensioenregelingen voldoende van elkaar verschillen .

Deze variant kan samengaan met de normalisatie van de rechtspositie van ambtenaren, met het oog op het meer in lijn brengen van het proces rondom arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector met wat in de markt gebruikelijk is. Hierbij komt het kabinet op grotere afstand te staan van het publieke werkgeverschap. Iedere sector kan in deze variant immers zijn eigen pensioenregeling vormen en op deze wijze pensioen en cao met elkaar verbinden. Hiermee wordt gedeeltelijk tegemoet gekomen aan de roep om meer keuzevrijheid.

Haalbaarheid/overgangsproblematiek

Het overzetten naar de nieuwe regeling biedt sociale partners de mogelijkheid om een nieuwe, beter passende en eenvoudigere pensioenregelingen af te spreken. Voor deze variant is overzetting van de opgebouwde aanspraken binnen de huidige ABP-regeling naar nieuwe sectorale pensioenregelingen gewenst.

Voor de nieuwe pensioenregelingen binnen één fonds geldt dat de wet als harde eis stelt dat er voldoende verschillen moeten zijn tussen de verschillende pensioenregelingen, omdat anders dezelfde premie moet worden geïnd.

Een voorwaarde voor het afschermen van vermogens, is dat het Algemeen Pensioenfonds (APF) voor bedrijfstakpensioenfondsen wordt opengesteld. Voor het slagen van deze variant zou het behulpzaam zijn als deze APF's de mogelijkheid krijgen om voor iedere afzonderlijke regeling – ook wanneer die nauwelijks van elkaar verschillen – een specifieke basispremie vast kunnen stellen.

De werkgroep beveelt aan om een actuariële studie te doen naar de kosten, de juridische hindernissen en arbeidsvoorwaardelijke implicaties van deze operatie.

6.4.3 Governancevariant C: Basisregeling aangevuld met sectoraal maatwerk

Deze variant gaat uit van een gemeenschappelijke bovensectorale basispensioenregeling, die per sector aangevuld kan worden met aanvullende afspraken (zie figuur 6.3). Een denkrichting is een bovensectorale basisregeling die alleen bestaat uit ouderdomspensioen.

Door de bovensectorale regeling tot een basis te beperken, komt er geld beschikbaar dat sociale partners per sector naar eigen inzicht voor arbeidsvoorwaarden kunnen aanwenden. Per sector kan dan invulling gegeven worden aan de aanvullende pensioenvoorziening, zoals nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidspensioen. Besluitvorming over aanvullende afspraken kunnen dan bij cao worden afgesproken. Op deze wijze worden de cao- en pensioentafel met elkaar verbonden.

Figuur 6-3: Sobere basisregeling met sectoraal maatwerk



Het kabinet komt op grotere afstand te staan van het publieke werkgeverschap en beperkt zijn invloed tot de kabinetssectoren. Het convenant is alleen van toepassing op de basisregeling.

Voor deze variant is een onafhankelijk bestuursmodel een denkbare bestuursvariant. Door de verschillende sectorale aanvullende regelingen wordt het immers belangrijker dat het fondsbestuur zich kan richten op zuivere actuariële uitvoering van de verschillende afspraken. Het is bovendien vanwege de omvang van het aantal sectoren ondoenlijk om iedere sector een eigen bestuurder te geven. Sociale partners kunnen in het onafhankelijke bestuursmodel via het belanghebbendenorgaan invloed blijven uitoefenen op het bestuur.

Appreciatie: welke problemen worden met deze variant opgelost?

Wanneer er sectorale aanvullingen worden overeengekomen, worden de arbeidsvoorwaarden pensioen en de overige arbeidsvoorwaarden met elkaar verbonden. De verschillende overheidssectoren kunnen een voor hun sector passende aanvullende regeling sluiten. Zo wordt recht gedaan aan de diversiteit tussen de sectoren.

De basisregeling zal – nadat deze eenmaal is vastgesteld – lastig aan te passen zijn, omdat de sectorale aanvullingen om de basisregeling worden ontworpen. Indien er sprake is van een eenvoudige en sobere basisregeling (bijvoorbeeld een ouderdomspensioen van 70% van het gemiddeld verdiende salaris) met een voorspelbare premie zullen er in de Pensioenkamer nauwelijks afspraken gemaakt te hoeven worden om de basisregeling aan te passen. Wanneer er minder discretionaire ruimte aan het pensioenfondsbestuur wordt gelaten, neemt de druk op het pensioenfondsbestuur af.

Relatie tot actuele ontwikkelingen

Deze variant kan samen gaan met de normalisatie van de rechtspositie van ambtenaren, met het oog op het meer in lijn brengen van het proces rondom arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector met wat in de markt gebruikelijk is. Een deel van de pensioenregeling kan aan de sectorale voorkeuren worden aangepast, wat past bij de invulling van zelfstandig werkgeverschap van alle overheidssectoren.

Haalbaarheid/overgangsproblematiek

Het succes van deze variant valt of staat er uiteindelijk mee of sociale partners er in slagen om een sobere basisregeling af te spreken en zodoende voldoende geld vrij te spelen voor sectoraal maatwerk of voor andere arbeidsvoorwaarden. In deze pensioenregeling moet ook de mogelijkheid worden gecreëerd om aanvullende sectorale afspraken te laten sluiten door sectorale vakbonden en de sectorwerkgever. Deze variant kan enkel worden ingevoerd wanneer hierover in de Pensioenkamer overeenstemming wordt bereikt.

Deze variant kent geen overgangsproblematiek doordat de nieuw te sluiten pensioenregelingen met sectoraal maatwerk binnen het huidige pensioenfonds blijven. Deze variant geldt alleen voor nieuwe pensioenaanspraken. Hiermee vormt deze variant geen oplossing voor financiële consequenties die voortvloeien uit de bestaande pensioenaanspraken.

Onder de huidige wetgeving dient voor verplichte (basis)pensioenregelingen een doorsneepremie te worden geheven. Om voor iedere regeling een eigen premie te mogen innen, stelt de wetgever als voorwaarde dat de regelingen voldoende van elkaar verschillen.

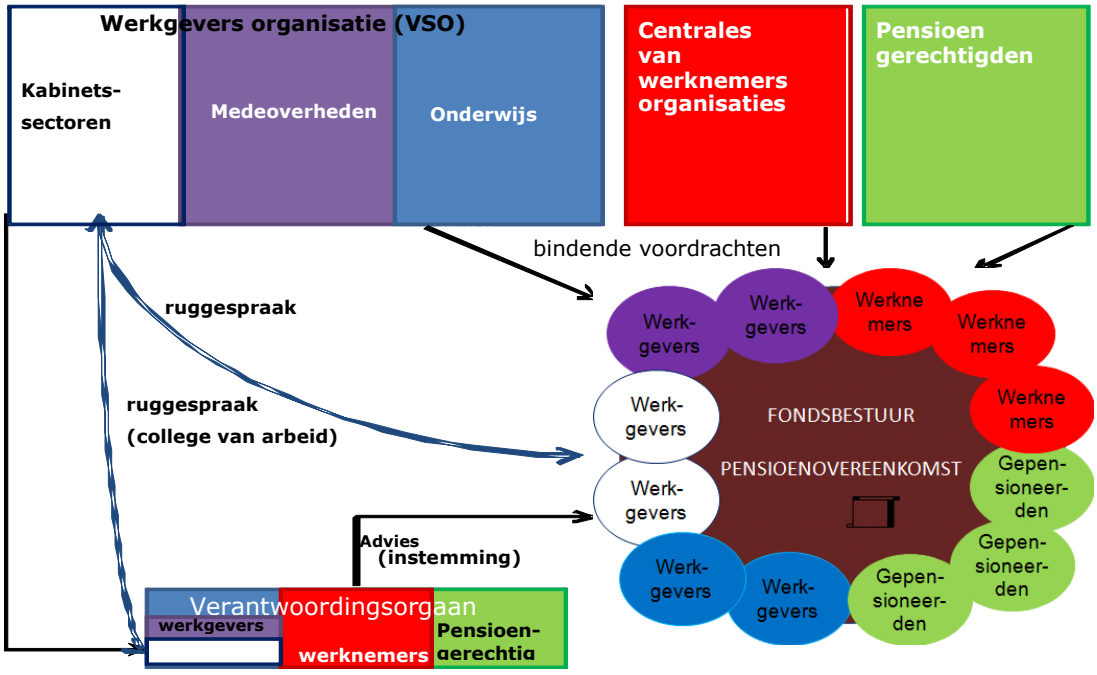
6.4.4 Governancevariant D: Het ABP stelt de regeling vast, waarbij de verdeling van de totale pensioenpremie tussen werkgevers en werknemers sectoraal wordt bepaald

Naar analogie van het model van PFZW, wordt in dit model de pensioenregeling vastgesteld door het paritaire bestuur (zie figuur 6-4). De besluitvorming rond de pensioenonderhandelingen wordt met deze variant vereenvoudigd. De pensioenregeling en de kosten daarvan worden met deze variant tegelijkertijd afgewogen.

Het komt de bestuurbaarheid van het fonds ten goede als het aantal bestuursleden beperkt blijft. Hiervoor dienen de 14 sectoren zich te clusteren tot groepen.

Hierdoor vervalt de besluitvormende rol van de sociale partners in de Pensioenkamer. Het VSO houdt zich bij invoering van deze variant niet langer bezig met het komen tot een gezamenlijke werkgeversinzet voor de pensioenregeling. Omdat de macht bij het bestuur komt te liggen waarin alle sectoren zijn vertegenwoordigd, heeft het "Convenant inrichting pensioenoverleg van sectorwerkgevers bij de overheid" geen rol meer.

Figuur 6-4: Fondsbestuur stelt de regeling vast



Het kabinet zal beperkter zijn invloed op de pensioenregeling kunnen uitoefenen dan onder de huidige governancestructuur. Dit kan voortaan alleen via de door de kabinetssectoren afgevaardigde fondsbestuurders.

Om de cao- en de pensioentafel beter te verbinden, wordt de pensioenregeling zo aangepast dat elke sector zelf de premieverdeling tussen werkgever en werknemers bepaalt. Deze premiesleutel wordt onderdeel van de cao-onderhandelingen.

Deze variant impliceert meer macht voor het fonds en het is daarom cruciaal dat werkgeversbestuurders in het fondsbestuur nauw contact houden met hun achterban. Om dit te garanderen zouden er door werkgevers bijvoorbeeld 'Colleges van de arbeid' kunnen worden opgericht. Ruggespraak over het premiebeleid en de werkgeversinzet bij de cao zijn voorbeelden van onderwerpen die geagendeerd kunnen worden in deze Colleges van de Arbeid.

Appreciatie: welke problemen worden met deze variant opgelost?

De werking van deze variant is sterk afhankelijk van het pensioenfondsbestuur. Als alle stakeholders van mening zijn dat het bestuur in staat is om ieders belang voldoende te wegen, dan kan dit veel overleg en onenigheid voorkomen tussen werknemers en werkgevers en tussen werkgevers onderling.

Het is echter vooraf onduidelijk waarom het voor partijen gemakkelijker is om binnen het fondsbestuur tot overeenkomsten te komen die meer in lijn zijn met de preferenties van alle verschillende werkgevers.

Daarnaast blijkt uit de probleemanalyse dat werkgevers de ervaring hebben dat het fondsbestuur hun belangen onvoldoende meeweegt en op afstand van de werkgevers staat. Vooral werkgevers moeten daarom goed nadenken wat voor type bestuurder zij willen afvaardigen voor dit type fondsbestuur. Het is vooraf onduidelijk of dit voldoende geadresseerd kan worden door de oprichting van colleges van de arbeid en uitbreiding van de rechten van het Verantwoordingsorgaan. De werking hiervan is cruciaal voor het slagen van deze variant. Tot slot wordt met het opgeven van het convenant de noodrem voor het kabinet opgeheven, waarmee de invloed van het kabinet op de uitkomsten afneemt.

Relatie tot actuele ontwikkelingen

Sluit niet aan bij één van de geïdentificeerde ontwikkelingen.

Haalbaarheid/overgangsproblematiek

Invoering van dit model vereist een wetswijziging: in de huidige wet staat dat de Pensioenkamer de regeling vaststelt. Overeenstemming in pensioenkamer vergemakkelijkt het proces.

Een sectorale premieverdeling kan zonder wetswijziging of aanpassing van de pensioenregeling worden doorgevoerd, dit vereist enkel een aanpassing van het artikel premieverhaal in de pensioenovereenkomst en dus overeenstemming tussen werkgevers en werknemers. Dit kan echter ook bereikt worden zonder het fonds te laten beslissen over de regeling.

6.5 Verbeteringen binnen de huidige wetgeving en bestaande pensioenregeling

Om de governance van het pensioen voor de overheidssectoren en de grip op de premie daadwerkelijk te verbeteren dient gekozen te worden uit de hiervoor beschreven beleidsvarianten. Omdat de invoering van deze varianten enige tijd kan kosten, wordt in deze paragraaf een aantal maatregelen opgesomd om binnen de huidige wetgeving en de bestaande pensioenregeling verbeteringen door te voeren. Deze maatregelen zijn op korte termijn in te voeren, maar beperken zich tot de organisatie aan werkgevers- en kabinetszijde en tot het probleem van de ontbrekende verbinding tussen cao en pensioen.

Deze verbeteringen bieden daarom geen panacee voor werkelijke verbetering, maar verlichten al op korte termijn sommige van de geconstateerde problemen zonder dat zij invoering van één van de hiervoor beschreven beleidsvarianten in de weg staan.

6.5.1 Versterken pensioenexpertise VSO en Rijksoverheid

Onderhandelen met de centrales van overheidspersoneel over aanpassingen van de pensioenregeling vergt onderhandelingsvaardigheid en juridische en financiële expertise. Goed inzicht in de premie, de premieontwikkeling en in de gevolgen van aanpassingen van de regeling voor werkgever en werknemers is daarbij noodzakelijk. De huidige pensioenexpertise is sterk geconcentreerd op een paar departementen en bij een paar sectoren. Een goede beleidsvoorbereiding van de pensioenonderhandelingen, het doorrekenen van de gevolgen van de aangepaste pensioenregeling en het vaststellen van de financiële ruimte voor zowel de overheidswerkgevers als voor de Rijksbegroting verloopt hierdoor moeizamer. Het zou goed zijn als binnen het VSO en de Rijksoverheid deze pensioenkennis breder wordt belegd en de al aanwezige kennis wordt versterkt. Daarbij is het delen van kennis en gemeenschappelijke toegang tot gedragen databestanden tussen werkgevers cruciaal. Zo ontstaat er gezaghebbende contra-expertise.

6.5.2 Verbeteren samenwerking tussen kabinet en de zelfstandige publieke werkgevers

Het verdient de aanbeveling om de samenwerking tussen kabinetswerkgevers en ZPW te versterken. Verbeteringen kunnen worden gezocht in twee alternatieven.

Het eerste alternatief heeft betrekking op de stroeve samenwerking tussen overheidswerkgevers. Een oorzaak van deze stroeve samenwerking is het verschil in opvatting over de rol die het brede kabinetsbeleid heeft bij de ABP-regeling in combinatie met de stemverhouding tussen kabinetwerkgevers en de ZPW. De kabinetswerkgevers kunnen namelijk niet in een minderheid worden gebracht. Het aanpassen van deze stemverhouding is een politieke afweging.

Het tweede alternatief vormt het versterken van de rol van de regiegroep. De regiegroep is een kleiner gremium, georganiseerd langs de lijnen van de vierhoek, de kabinetswerkgevers en de ZPW. De regiegroep heeft nu een informele status. In dit tweede alternatief krijgt de regiegroep een formele status: het vaststellen van een gezamenlijk mandaat en het aanstellen van de onderhandelaars. Deze variant kan de samenwerking soepeler maken, ongeacht de politieke afweging over de machtsverhouding tussen kabinetswerkgevers en de ZPW.

6.5.3 Versterking van wederzijds begrip tussen werkgevers en het ABP-bestuur

Er is geconstateerd dat een deel van de overheidswerkgevers afstand tot de afgevaardigde werkgeversbestuurders voelt en meent dat besluiten van het ABP-bestuur vaker ten gunste van de deelnemers uitvalt.

Ter versterking van wederzijds begrip kunnen er meer en intensiever contacten tussen werkgevers en pensioenfondsbestuurders tot stand gebracht worden. Hiervoor zijn de volgende maatregelen te overwegen.

- Intensiveren van de ruggespraak tussen werkgevers en werkgeversleden in het bestuur en in het Verantwoordingsorgaan.
- Een overleg aan werkgeverszijde naar analogie van het College Arbeidszaken van ACTIZ kan hierbij helpen. In deze overleggen kan informatie worden uitgewisseld en kan de strategie worden afgestemd.
- Evaluatie van de benoemingsprocedure van bestuursleden. Hierin dient aandacht te zijn voor de voor- en nadelen van bovensectorale benoemingen en de mate waarin bestuursleden een herkenbaar werkgeversprofiel dienen te hebben.

Verdere borging van het werkgeversbelang zou kunnen worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst tussen pensioenfonds en werkgevers. Hierin dienen afspraken gemaakt te worden over de kwaliteit en tijdigheid van dienstverlening tussen pensioenfonds en werkgevers.

6.5.4 Verbinden van cao- en pensioenonderhandelingen

Er is bij de werkgevers sprake van één arbeidsvoorwaardenruimte waaruit zowel de pensioenpremie als de overige arbeidsvoorwaarden betaald moet worden. Onderhandelingen over de aanwending van deze ruimte vindt in gescheiden trajecten plaats. Hierdoor ontbreekt de integrale afweging en is er kans op een suboptimale aanwending van de beschikbare financiële middelen. Elke vorm van sectoralisatie van de pensioenregeling draagt bij aan het verbinden van de cao- en pensioentafel.

Vooruitlopend op sectoralisatie kan de premieverdeling tussen werkgevers en werknemers over gelaten worden aan de sectortafel. Dit brengt pensioen naar het niveau waarop ook over de andere arbeidsvoorwaarden wordt onderhandeld. Voor sectoralisatie van premieverdeling is overeenstemming tussen de sociale partners in de Pensioenkamer nodig. Deze wijziging kan vervolgens zonder wetswijziging of aanpassing van de pensioenregeling worden doorgevoerd.

6.5.5 Doelmatigheid van de uitvoering (blijven) monitoren

Sociale partners kunnen de uitvoerende pensioenfondsen vragen om de huidige implementatie van de strategie om private equity en hedge fund activiteiten binnenshuis te organiseren over enkele jaren te evalueren door onafhankelijk deskundigen en zich hierover te laten informeren.

7 Bijlage 1 Taakopdracht

Taakopdracht IBO Doelmatigheid pensioengelden collectieve sector:
governance werkgeversbelang en kosten/risicoafweging bij ABP, PFZW en PFUWV

Onderwerp
Een substantieel deel van de publieke middelen wordt besteed aan pensioenpremies ten behoeve van werkenden in de collectieve sector. Het ABP is als uitvoerder van de pensioenregeling ambtenaren het grootste pensioenfonds van Nederland. Het heeft alleen al door zijn omvang een voorbeeldfunctie voor andere fondsen (2,8 mln deelnemers, belegd vermogen 300 mrd). Dat wordt nog versterkt doordat het ABP het pensioenfonds "van" de overheid is. De overheid is een bijzondere werkgever, die gelet op zijn hoedanigheid als medewetgever ook op het algemeen belang moet letten. Het PFZW is het op één na grootste pensioenfonds, met 2,1 mln deelnemers en een belegd vermogen van 137 mrd, en verzorgt de pensioenen voor werknemers in de zorgsector. Ook de werkgeverslasten van PFUWV worden uit collectieve middelen bekostigd.
De pensioentoezegging betreft een van de arbeidsvoorwaardelijke afspraken. In tegenstelling tot sectorale loonafspraken worden pensioenafspraken op bovensectoraal niveau tussen werkgevers en bonden gemaakt. Daarbij doen zich vragen voor mbt afstemming en coördinatie van werkgeversbelang(en), zowel binnen de governance van ABP als in relatie tot PFZW en PFUWV. Doelmatigheidsonderzoek bij pensioenen kan niet voorbij gaan aan risico's en kosten, waarbij een korte dan wel een lange termijn perspectief kan worden gehanteerd. Risico's (en kosten) doen zich zowel voor op het niveau van de begroting als ook bij het vermogensbeheer van pensioenfondsen. Resultaten van lopende onderzoeken kunnen door de IBO werkgroep als input worden gebruikt. Zo nodig vindt afstemming plaats met de werkgroep inzake de implementatie van het initiatiefwetsvoorstel normalisatie rechtspositie ambtenaren.

Probleemstelling
Aan de werkgroep worden de volgende vragen ter beantwoording voorgelegd:

1. Formulering en organisatie werkgeversbelang
Wat is het werkgeversbelang met betrekking tot ABP resp. PFZW en PFUWV? Zou afstemming tussen die drie werkgeversbelangen plaats moeten vinden, zo ja hoe?

- Hoe wordt het werkgeversbelang pensioenen afgestemd op andere werkgeversbelangen, waaronder m.n. loonvorming? Hoe vindt invulling en afstemming plaats tussen verschillende (overheids)werkgevers (waaronder kabinet)? Welke rol kan sectoralisatie spelen ter ondersteuning van werkgeversbelang? En welke vorm van sectoralisatie?
- Hoe vindt ondersteuning en aansturing van werkgeversvertegenwoordiging plaats in de diverse gremia (waaronder VSO)? En hoe wordt verantwoording afgelegd door de desbetreffende werkgeversvertegenwoordigers?
- Op welke manier is het overleg tussen sociale partners georganiseerd? Wat betekent dit voor de behartiging van werkgeversbelang(en)?
- Welke (wettelijke en feitelijke) verdeling van taken en verantwoordelijkheden bestaat tussen pensioenfondsbestuur en sociale partners? Wat is wettelijk en feitelijk geregeld tav samenstelling bestuur? Hoe vindt afstemming/coördinatie/overleg etc. plaats met de werkgeversleden van het pensioenfondsbestuur? In hoeverre opereren bestuursleden (werkgevers- en werknemersleden) onafhankelijk van (belangen van) hun achterbannen?
- Welke (wettelijke en feitelijke) mogelijkheden hebben werkgevers, kabinet, resp. toezichthouder DNB om de premievaststelling door bestuur te beïnvloeden? (idem voor Herstelopslag). In hoeverre verandert evt. discretionaire bevoegdheid van bestuur mbt premievaststelling door nieuwe fiscale en toetsingskaders?
- In hoeverre schept het initiatiefwetsvoorstel normalisatie van rechtspositie ambtenaren kansen en/of bedreigingen voor de behartiging van werkgeversbelang(en)?
- Tav alle voorgaande punten, welke opties voor verbetering zijn er?

2. Doelmatige besteding en risicobeheersing
- Wat zijn de risico's mbt (ontwikkeling) pensioenpremieafdrachten voor de begroting, en hoe kunnen deze het beste beheerst, respectievelijk beperkt worden? Is er een relatie tussen het begrotingsrisico en de (uitvoering van de) pensioenregeling?

- Hoe verhouden de uitvoeringskosten (administratie-, vermogensbeheer- en transactie-kosten) zich tot de bestaande benchmarks, mede in relatie tot de complexiteit van de pensioen- en overgangsregelingen, het aantal (actieve) deelnemers, de totale populatie en de omvang van het belegde vermogen? En hoe hebben deze kosten zich de afgelopen 20 jaar ontwikkeld?
- Hoe moet de effectiviteit en efficiency van het risicobeleid/beleggingsbeleid worden beoordeeld in relatie tot de omvang van de kosten van vermogensbeheer, met bijzondere aandacht voor beleggingen in private equity funds?

Doelstelling:
Met medeneming van de vragen zal het eindrapport in ieder geval de volgende onderdelen bevatten:

- Beschrijving van
  - de grootste beleidsissues van de overheid mbt ABP, respectievelijk PFZW en PFUWV;
  - het werkgeversbelang van het kabinet resp. van de overheid, mede gelet op de rol van de overheid als dienaar van het algemeen belang; dit zowel met betrekking tot de pensioenen als de afstemming daarvan op de overige arbeidsvoorwaarden (m.n. lonen);
  - de manier waarop werkgeversbelangen ondersteund, georganiseerd, afgestemd, aangestuurd en behartigd worden, en de verantwoording die daarover afgelegd wordt, in de diverse gremia; ook rekening houdend met de situatie na normalisatie rechtspositie ambtenaren;

- Analyse van mogelijke vormen van sectoralisatie op korte en lange termijn, mede ter ondersteuning van het werkgeversbelang;
- Vergelijkende analyse van beleid en kosten van uittreding (van sectoren) bij ABP, PFZW en PFUWV;
- Risicoanalyse mbt (ontwikkeling) pensioenpremieafdrachten tlv de begroting; daarbij te betrekken de (besluitvorming over) premievaststelling door bestuur, respectievelijk de mogelijkheden van werkgevers om de hoogte van de premie te beïnvloeden;
- Analyse van uitvoeringskosten (w.o. kosten vermogensbeheer) t.o.v. benchmarks, mede gelet op complexiteit van de pensioen- en overgangsregelingen en de omvang van het belegd vermogen;
- Analyse risicobeleid/beleggingsbeleid in relatie tot omvang kosten vermogensbeheer;
- Ontwikkeling van verbeteropties voor alle bovengenoemde punten. Nadrukkelijk kan daarbij ook de bredere organisatie en behartiging van werkgeversbelangen aan de orde zijn (sectorenmodel, Verbond Sectorwerkgevers overheid (VSO), Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP), werkgroep pensioenen (WGP), ABP onder wet BPF, samenstelling werkgevers-geleding pensioenbestuur etc.).

Organisatie van het onderzoek
Samenstelling
Leden van de werkgroep (departementen en externe deskundigen): BZK, SZW, VWS, DEF, VenJ, WenR, OCW, AZ en FIN. De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een cosecretaris vanuit BZK.

Overig
Het secretariaat start de voorbereidende werkzaamheden na besluitvorming in de MR, zodat nog voor de zomer tenminste evt. extern onderzoek is uitbesteed en enkele mogelijke vormen van sectoralisatie voor de korte termijn in kaart zijn gebracht. De werkgroep dient haar eindrapport december 2014 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Bijlage 2 Begrippen- en afkortingenlijst

Begrippenlijst:

Clawback	Een eerder toegekend winstdeel moet worden terugbetaald aan de investeerders (beleggers) in het geval dat de onderneming/fonds verlies lijdt in plaats van winst maakt.
Decentrale overheden	Gemeenten, Provincies en Waterschappen
Hedge funds	Een beleggingsfonds dat open is voor een beperkt aantal investeerders en dat door de financiële autoriteiten wordt toegestaan om een groter aantal strategieën toe te passen dan een gewoon beleggingsfonds.
Kabinetssectoren	De sectoren Rijk, Politie, Defensie en Rechterlijke Macht, die vallen onder het werkgeverschap van het kabinet
Onderwijssectoren	Primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderzoeksinstellingen en de universitair medische centra.
Overheid	In dit IBO vallen zowel de overheids- als de onderwijswerkgevers onder de sector overheid, zie overheidssectoren.
Overheidssectoren	De volgende 14 sectoren vallen onder de overheidssectoren Rijk, Defensie, Politie, rechterlijke macht, gemeenten, provincies, waterschappen, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderzoeksinstellingen en de universitair medische centra.
Overheidswerkgever	Onder overheidswerkgevers kunnen zowel de sectorwerkgevers als de individuele werkgevers vallen.
Premiesleutel	De verdeling van de pensioenpremie tussen werkgever en werknemer
Private Equity	Private equity, oftewel privaat vermogen, is beleggen in aandelen die niet op de beurs staan genoteerd. Private equity kunnen investeringen in jonge risicovolle bedrijven zijn (durfkapitaal), maar ook in langer bestaande bedrijven.
Sectorwerkgever	Een organisatie van werkgevers in een sector. De sectorwerkgever onderhandelt namens de werkgevers binnen de betreffende sector over de pensioenregeling en de cao.
Werkgevers in de collectieve sector	Werkgevers aangesloten bij ABP, PFZW en PFUWV.
Zelfstandige Publieke Werkgevers (ZPW)	De onderwijssectoren en de decentrale overheden gemeenten, provincies, waterschappen, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderzoeksinstellingen en de universitair medische centra.

Afkortingenlijst

ABP	Stichting Pensioenfonds ABP
APF	Algemeen Pensioenfonds
APG	APG Algemene Pensioen Groep N.V.
BOZ	Brancheorganisaties Zorg
BPF	Bedrijfstakpensioenfonds
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
(C)DC-overeenkomst	(Collective) Defined Contribution, beschikbare premie overeenkomst
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CEM	Cost Effectiveness Measurement
DB	Defined Benefit, uitkeringsovereenkomst
FTK	Financieel Toetsingskader
GGZ Nederland	Geestelijke Gezondheidszorg Nederland
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
NFU	Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra
NVZ	Nederlandse vereniging van ziekenhuizen
PFUWV	Stichting Pensioenfonds UWV
PFZW	Stichting Pensioenfonds voor Zorg en Welzijn
PGGM	PGGM is de pensioenuitvoerder van PFZW. De afkorting PGGM heeft geen betekenis meer

SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VGN	Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland
VSO	Verbond Sectorwerkgevers overheid, de samenwerkingsorganisatie van werkgevers van de 14 overheidssectoren die de pensioenovereenkomst voor het ABP sluiten.
Wet Bpf 2000	Wet Verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000
WENb	Water-, energie- en nutsbedrijven
WPA	Wet privatisering ABP
ZPW	Zelfstandige Publieke Werkgevers De onderwijssectoren en de decentrale overheden gemeenten, provincies, waterschappen, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderzoeksinstellingen en de universitair medische centra.

Bijlage 3 Lijst met geïnterviewde personen en geraadpleegde experts

Geïnterviewde personen

Aad Koster	Directeur Actiz
Alae Laghrich	Risk Manager ABP
Alexander Paulis	Directeur Actuariaat bij APG
Aloys Wijngaards	Beleidsadviseur DNB
Anton Westerlaken	Bestuurder Maasstad Ziekenhuis Rotterdam, oud-voorzitter CNV, voormalig bestuurder Erasmus UMC
Cees de Veer	Vicevoorzitter, bestuurder namens de werkgevers, ABP
Eddy Haket	Plv. secretaris, Stichting van de Arbeid
Fieke Van der Lecq	Bijzonder hoogleraar pensioenmarkten, Erasmus Universiteit Rotterdam
Florent Vlak	Werkgeversbestuurslid PFZW namens Actiz
Frank Toebosch	Hoofd Interne beheersing, ABP
Frans Lemkes	Bestuurslid Pensioenfonds UWV
Geraldine Leegwater	Voorzitter uitvoerend bestuur, Pensioenfonds ABN AMRO
Gerard de Koe	Coördinerend beleidsmedewerker pensioenen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Hans Alders	Voorzitter bestuur PFZW
Hans Schirmbeck	Voormalig secretaris arbeidszaken VNG en voorzitter VSO, directeur Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland VGN
Hans van der Meer	Secretaris Pensioencommissie, Sociaal Economische Raad
Hans van der Windt	Uitvoerend bestuurder en Algemeen directeur PME, Pensioenfonds van de Metalektro
Hedda Renooij	Pensioenjurist VSO, Algemene Werkgeversvereniging Nederland
Helmer Vossers	Directeur Inspectie der Rijksfinanciën, Ministerie van Financiën
Henri Lepoutre	Pensioenadviseur, Algemene Werkgeversvereniging Nederland
Hugo Levie	Bestuurslid VSO, hoofdonderhandelaar PO-Raad
Jaap Bikker	Professor of Banking and Financial Regulation, Universiteit Utrecht
Jan de Jong	Vice-voorzitter VSO, Ministerie van Defensie
Jan van Zijl	Voorzitter MBO Raad, bestuurslid VSO, voorzitter ZPW
Jan Willem Dieten	Lid Pensioenkamer, onderhandelaar, FNV
Jan Willem van Oostveen	Manager vermogensbeheer en plv. directeur PFZW
Jeroen Schreur	Hoofd Investeringen Bestuursbureau ABP
Johan de Kruijf	Interim voorzitter PFUWV
Joop van Raak	Bestuurder namens de werkgevers, PFUWV
Judy Boere	Secretaris VSO, beleidsmedewerker Vereniging Nederlandse Gemeenten
Karin Bitter	Manager pensioenbeleid PFZW
Laura van den Brink	Medewerker DNB
Leendert Klokkenburg	Economisch beleidsadviseur collectieve sector en arbeidsmarkt, Ministerie van Economische Zaken
Maarten Camps	Secretaris-generaal, Ministerie van Economische Zaken
Marcel Snijders	Directeur Bestuursbureau PFUWV
Mariëtte Doornekamp	Bestuurslid namens de werkgevers, ABP
Mario Wiesemann	Plv. directeur Bestuursbureau, ABP
Marieke Brandsma	Toezichthouder specialist DNB
Matthijs Snijder	Medewerker AFM
Mike Heale	Partner, CEM benchmarking Inc.
Mila Hoekstra	Beleidsadviseur governance, Pensioenfederatie
Nicole Beuken	Directeur bestuursbureau ABP
Paul van Gijzen	Plv. programmamanager arbeidsvoorwaarden politie, Ministerie van Veiligheid & Justitie
Paul Lenoir	Bestuurssecretaris PME, Pensioenfonds van de Metalektro
Peter Bannink	Manager Outsourcing en Risico Management PFZW
René Maatman	Advocaat De Brauw Blackstone Westbroek, hoogleraar Vermogensbeheer aan de juridische faculteit van de Radboud Universiteit Nijmegen

Rob Bauer	Professor of Finance, Maastricht University School of Business and Economics
Rob Verjans	General counsel en compliance officer, ABP
Ronald Corvers	Senior beleidsmedewerker pensioenen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Sietske Pijpstra	voorzitter VSO, Hoofd Werkgeverszaken, Vereniging Nederlandse Gemeenten
Steven de Vries	Beleidsadviseur DNB
Ton Annink	Secretaris-generaal, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Theo Kocken	Hoogleraar en bestuurder Cardano Risk Management
Wijnand van Goudoever	Plv. hoofd Inspectie der Rijksfinanciën sectie SZWRESO, ministerie van Financiën
Willem van Dalen	Medewerker MBO Raad
Wouter Thalen	Manager public affairs PFZW

Experts die een presentatie hebben gegeven aan de werkgroep

Albert van Marwijk Kooy	Partner bij Van Doorne Advocaten
Erik van Houwelingen	Bestuurslid ABP namens de werkgevers
Hans Kennis	Expert uitvoeringsproces pensioenen, partner Montae
Hugo Levie	Bestuurslid VSO, hoofdonderhandelaar PO-Raad
Kees Cools	Hoogleraar Corporate Finance and Governance bij Tilburg University
Keith Ambachtsheer	Oud-directeur van het Rotman International Centre for Pension Management ICPM van de Univeristy of Toronto en de oprichter van CEM
Lucienne van Paassen	Expert uitvoeringsproces pensioenen, partner Montae
Ludovic Phalippou	Associate professor of finance met specialisatie private equity aan de Saïd Business School, Oxford University
Maarten Camps	Secretaris-generaal, Ministerie van Economische Zaken
Marianne Wendt	Vakbondsbestuurder Nederlandse Categoriale vakvereniging Financiën, lid van de Pensioenkamer.
Mila Hoekstra	Beleidsadviseur governance, Pensioenfederatie

Bijlage 4 Literatuurlijst

ABP (2006) - Transparantie financiële solidariteit tussen de ABP-sectoren
ABP (2009) - Herstelplan ABP
ABP (2014) - Jaarverslag 2013.
ABP (2014) - Reglement voor het Verantwoordingsorgaan van de Stichting Pensioenfonds ABP
ABP (2014) - Statistische informatie deelnemerspopulatie 2013
ABP (2014) - Statuten stichting pensioenfonds ABP
ABP (2015) - Kwartaalbericht Q4 2014
ABP (2015) - Website
Ambachtsheer (2015) - Taking the Dutch Pension System to the next level: a view from the outside. Pre adviezen van de Koninklijke Vereniging van Staatshuishoudkunde (KVS)
APE (2008) - Evaluatie Sectorenmodel
AFM (2011) - Kosten pensioenfondsen verdienen meer aandacht
Bikker (2013) - Is there an optimal pension fund size? A scale-economy analysis of administrative and investment costs
Bikker en De Dreu (2009) - Operating costs of pension funds: the impact of scale, governance, and plan design
Boot en Cools (2014) - Governance en pensioenstelsel
Brandt, Van Binsbergenen en Koijen (2006) - 'Optimal Decentralized Investment Management'
BZK (2015) - Kennisbank Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
CEM Benchmarking (2013) - Pensioenfederatie. Algemene Rapportage 2012
CBS (2015) – Statline
CPB (2015) – Centraal Economisch Plan 2015
Commissie Beleggingsbeleid en Risicobeheer (2010) - Pensioen: "Onzekere zekerheid". Een analyse van het beleggingsbeleid en het risicobeheer van de Nederlandse pensioenfondsen
Commissie over toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen (2010) - Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen
DNB (2015) - Open boek toezicht
DNB (2015) - Uitkomsten onderzoek DNB en AFM naar vermogensbeheerkosten pensioenfondsen
DNB (2015) – Statistieken op www.dnb.nl
Fang, Ivashina en Lerner (2015) - The disintermediation of financial markets: Direct investing in private equity
Franzoni, Nowak, Phalippou (2012) - Private Equity Performance and Liquidity Risk
Hoge Raad (2013) - Arrest van 9 september, ECLI:NL:HR:2013:CA0566.
Jones en Martinez (2015) - 'Institutional Investor Expectations, Manager Performance, and Fund Flows'
Kamerstuk I 2000/01, 27 073, nr. 24b. Memorie van Antwoord, Wet Bpf 2000.
Kamerstuk II 1994/95, 24 205, nr. 3. Memorie van toelichting, Wet privatisering ABP.
Kamerstuk II 1999/2000, 27 073, nr. 4. Nota van Wijziging, Wet Bpf 2000.
Kamerstukken II, 33 182, nr. 3, memorie van toelichting, Pensioenwet.
Köning (2015) - 'Pensioenfonds Zorg en Welzijn stopt met beleggen in hedgefonds', NRC Handelsblad
Kuiper en Van het Kaar (2014) - 'Ondernemingsraad en pensioen', Tijdschrift Recht en Arbeid 5:42
Lutjens (2000) - Sociale Partners en Pensioenfondsen, juridische analyse van en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de sociale partners en pensioenfondsen
Maatman (2014) - Het FTK en de Nationale Pensioendialoog. Of: hoe alles met elkaar samenhangt
Maatman en Raaijmakers (2013) Financieel Toezicht op grond van de pensioenwet
NFU (2015) - Brief aan de voorzitter IBO Pensioenen
Pensioenfederatie en Stichting van de Arbeid (2013) - Code Pensioenfondsen
PFUWV (2014) - Jaarverslag 2013
PFZW (2014) - Jaarverslag 2013.
PFZW (2014) - Kwartaalbericht 4e kwartaal 2014
Sociaal-Economische Raad (2015) - Toekomst Pensioenstelsel
Staatsblad nr. 302 (2013), Wet van 10 juli 2013 tot wijziging van de Pensioenwet en enige andere wetten in verband met versterking van het bestuur bij pensioenfondsen en enige andere wijzigingen (Wet versterking bestuur pensioenfondsen)
Staatsblad nr. 639 (1995), Wet van 21 december 1995, houdende privatisering van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds (Wet privatisering ABP)

Staatsblad nr. 705 (2006), Wet van 7 december 2006 houdende regels betreffende pensioenen (Pensioenwet)
Staatscourant nr. 34691 (2014) - Pensioenovereenkomst ABP.
Staatscourant nr. 48 (2004) - Convenant inrichting pensioenoverleg sectorwerkgevers bij de overheid.
Stichting Pensioenfonds UWV (2014) - Jaarverslag 2013
Stichting Pensioenfonds UWV (2014) - Pensioenreglement 2006
Stichting Pensioenfonds UWV (2014) - Statuten PFUWV (31 december 2014)
Stichting Pensioenfonds Zorg en Welzijn (2014) – Jaarverslag 2013
UWV (2012) - Collectieve arbeidsovereenkomst
Van Marwijk Kooy (2013) - Bedriifstakpensíoenregelíngen en onderbrenging: de Pensioenwet nader beschouwd
VNG (2014) - Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over aanpassing convenant pensioenoverleg.
VO-raad (2014) - Brief aan het VSO over aanpassing convenant pensioenoverleg
Werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel' (2005) - IBO Buitengewoon normaal

Bijlage 5 Samenstelling werkgroep

Werkgroep:

Winfried Houtman (voorzitter)	Gemeente Rotterdam
Bart van Burken	Ministerie van Financiën
Caroline Kollau	Ministerie van Financiën
Ron Linssen	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Lucas Lombaers	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Harma Meins	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Chris van Ogtrop	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Wim Saris	Ministerie van Veiligheid & Justitie
Maarten Suwout	Ministerie van Defensie
Laurens van Vliet	Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
Eddie Zondervan	Ministerie van Algemene Zaken

Secretariaat:

Monique van der Ligt	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jasper Timmermans	Ministerie van Financiën
Hans de Boer	Ministerie van Financiën
Sjoerd Keulen	Ministerie van Financiën
Ester Barendregt	Ministerie van Financiën