

# De pensioenconsequenties van privatisering

Als men iets leest over het onderwerp privatisering dan blijkt de pensioenregeling nogal eens als complicatie te worden ervaren. Dat zal er mee te maken hebben dat privatisering en pensioenregelingen elk verschillende verschijningsvormen hebben. Om de pensioenconsequenties van privatisering in goede banen te leiden staat men daarvoor voor ongeveer hetzelfde probleem als wanneer men op een rommelmarkt nog wat schoteltjes bij een incompleet servies probeert te zoeken: als men geluk heeft slaagt men daarin.

De problematiek ontstaat als bij de privatiseringsoperatie personeel is betrokken dat formeel overgaat naar een andere werkgever. Ook daarbij doen zich verschillende situaties voor. Het kan bij voorbeeld gaan om:

- eenheden die verzelfstandigd worden. Ik denk hierbij aan wat grotere groepen. Het personeel blijft dan doen wat men al deed en de organisatie blijft ongeveer intact. Men krijgt echter formeel een andere werkgever. Een actueel voorbeeld is de privatisering van de PTT. In december 1987 is het wetsvoorstel "Regels betreffende de overgang van personeel van het Staatsbedrijf der PTT naar PTT Nederland N.V." verschenen<sup>1</sup>. Inhoudelijk betreffen deze 'regels' vooral de pensioenconsequenties;
- geleidelijke afstoting van taken. Het personeel wordt dan in beginsel overbodig en werkloosheid dreigt, tenzij de activiteiten door particuliere ondernemingen worden overgenomen en de betrokkenen daarin 'toevallig' een plaatsje kunnen vinden;
- bewuste en duidelijke overdracht van taken aan particuliere ondernemingen. Doorgaans zal het personeel dan over die ondernemingen kunnen worden verspreid.

De pensioenconsequenties in deze situaties lopen zeer uiteen, mede omdat de pensioenregelingen in particuliere ondernemingen – zo die er al zijn – met elkaar een nogal bont patroon te zien geven. Er zijn bedrijfspensioenfondsen, ondernemingspensioenfondsen die eigen beheer voeren dan wel hun verplichtingen hebben herverzekerd bij een verzekeringsmaatschappij, alsmede rechtstreeks bij een verzeke-

ringsmaatschappij ondergebrachte pensioenregelingen. Naast deze verschillen in uitvoeringsvorm lopen bovendien de pensioenformules en de gebruiken (indexering e.d.) zeer uiteen.

## Verkregen rechten

Pensioenproblemen zoals die bij privatisering ontstaan, zijn niet nieuw. Vergelijkbare problemen doen zich voor bij de splitsing van particuliere ondernemingen ('buy outs' e.d.). We hebben dan te maken met een problematiek die ongeveer het spiegelbeeld is van die bij fusies en integraties. Deze laatste hebben zich trouwens ook in de overheids-sfeer voorgedaan. Op het gebied van privatisering/nationalisering zijn namelijk golfbewegingen te constateren. Ik heb die in elk geval op pensioengebied kunnen waarnemen: er staan nu organisaties op de lijst om te worden geprivatiseerd waarvan het personeel juist zo'n tien jaar geleden in het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) is opgenomen.

Zo'n zigzag-koers is rampzalig als het om de pensioenconsequenties gaat en men tevens uit is op financiële besparingen. Want heel gemakkelijk wordt toegezegd 'dat verkregen rechten zullen worden gehandhaafd'. Er zal echter bij elke koerswijziging opnieuw om garanties en overgangsbepalingen worden gevraagd, en die kunnen bij de pensioenregelingen wel 60 à 80 jaar doorwerken.

In de zojuist genoemde Personeelswet PTT Nederland NV staat (art. 2, leden 4 en 5) dat de arbeidsvoorwaarden in totaliteit niet ongunstiger zullen zijn dan die bij het staatsbedrijf. Een soortgelijke toezegging geldt voor de functie. De tijdsduur van deze toezeggingen is niet gelimiteerd. Wat betekenen die nu? Gelden ze eenmalig, bij de overgang, of 'levenslang'?

## ABP-regeling ideaal?

De in het begin genoemde verschillende verschijningsvormen van privatisering hebben elk hun specifieke pen-

sioenproblemen. Er zijn zelfs complicaties als in de nieuwe situatie, zoals bij PTT Nederland NV, desgewenst een ABP-achtige regeling is te treffen. Want ook (juist) een regeling als die van het ABP levert bij fusies, afsplitsingen e.d. pensioenbreukcomplicaties. De te privatiseren ambtenaren verwachten immers dat zij pensioenaanspraken volgens de ABP-formule zullen behouden. En met de toezegging over handhaving van de verkregen rechten, of ten minste gelijke arbeidsvoorwaarden, wordt hun dat in feite ook voorgespiegeld.

Deze verwachting en toezegging zijn gebaseerd op de veronderstelling dat de ABP-regeling wel min of meer ideaal is. In de Nederlandse verhoudingen is de ABP-regeling inderdaad heel mooi. Maar ideaal? Ideaal zou zijn als ieder, ongeacht zijn carrière en baanveranderingen, een behoorlijk pensioen zou krijgen, zonder dat de hoogte daarvan door middel van een loterij lijkt te worden bepaald. Maar dat doel zou zelfs niet worden bereikt als alle Nederlandse pensioenregelingen identiek waren aan de ABP-regeling. Ook de ABP-regeling bevat namelijk een deel van de systeemfout waaruit de pensioenbreuk voortvloeit. Dit kan het beste met een schetsje worden verduidelijkt.

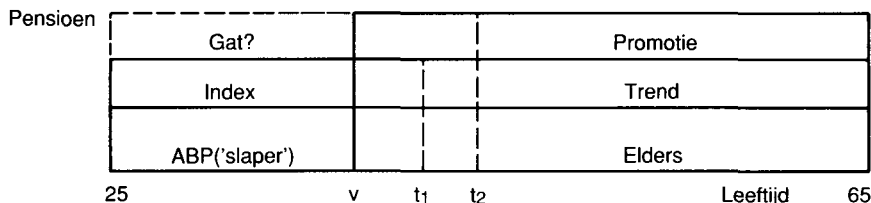
Iemand nam tot het tijdstip  $t_1$  deel in de regeling van het ABP (of in een daaraan identieke regeling). Op dat tijdstip verlaat hij de overheid, maar bij zijn nieuwe werkgever komt hij/zij in een identieke regeling. Het gaat er nu om hoe bij latere salarisverhogingen de pensioenverhoging wordt berekend.

De salarisverhoging bij  $t_1$  vloeit voort uit algemene salarisontwikkeling (b.v. inflatie) en die wordt – afgezien van eventuele bevriazing van de ambtenarensalarissen – door de welvaartsvaste ABP-regeling gecompenseerd (blokindex). Ook het 'slaperspensioen' wordt namelijk door het ABP aan de salaristrend aangepast.

Op het tijdstip  $t_2$  krijgt onze persoon (X) een salarisverhoging wegens promotie en nu treedt ook in ABP-achtige pensioenregelingen pensioenbreuk op. Het slaperspensioen bij het ABP wordt dan namelijk niet verhoogd en u ziet

1. Wetsontwerp 20 368, Personeelswet PTT Nederland NV.

Figuur. Schets van de pensioenopbouw



een gat met een vraagteken verschijnen. Is dit erg? Och, toen X nog bij de eerdere werkgever werkte was de functie – en dus de beloning – nu eenmaal lager en dan mag wat mij betreft de pensioenbeloning ook lager zijn. Men begint immers niet op zijn 25e als generaal of directeur. Maar voor een aanhanger van de eindloon-(final pay) pensioenformule ontstaat nu wél een probleem, want X krijgt nu geen 70% van het laatste loon en dat zou hij/zij wél gekregen hebben als er geen verandering van werkring had plaatsgevonden.

Dit probleem is ook actueel als het gaat om privatisering. Maar dan moet de gegeven garantie van geen achteruitgang worden nagekomen. Maar wie moet dat doen? De nieuwe werkgever? Maar wat heeft die met toezeggingen van de overheid te maken? Die kan de ex-ambtenaar toch niet gaan voortrekken boven zijn andere medewerkers! Neen, er kan er maar één aansprakelijk worden gesteld, en dat is de overheid, want die heeft de garantie afgegeven. Maar kan de overheid zich ophangen aan de pensioenregelingen en het promotiebeleid van de nieuwe werkgever? Misschien is die X inmiddels wel een goede vriend van de nieuwe werkgever en spreken ze een promotie af om zo van de ABP-garantie te kunnen profiteren. Misbruik, of althans oneigenlijk gebruik, ligt hier op de loer.

Dit laatste zal zich in grote ondernemingen als PTT Nederland NV niet zo gemakkelijk voordoen. Maar ook dan is er een probleem dat voortvloeit uit dezelfde systeemfout die de pensioenbreuk veroorzaakt. Die systeemfout is de zo ideaal lijkende eindloonformule zélf. Want waarom zou men bij een salarisverhoging wegens promotie wél aan de bijbehorende pensioenverhoging terugwerkende kracht geven, terwijl de salarisverhoging zélf die (uiteraard) niet krijgt?

## De grote privatiseringen

De hiervoor behandelde problematiek doet zich voor bij de grote privatiseringen,

waar de nieuwe onderneming de mogelijkheid heeft een regeling als die van het ABP in te voeren en waar men, zij het op kleinere schaal, een pensioenfonds kan oprichten met ongeveer dezelfde mogelijkheden als het ABP.

De meest kenmerkende eigenschap van het ABP is de vergaande mate van welvaartsvastheid van de aanspraken en uitkeringen. Dat is voor een zelfstandig fonds uitsluitend te realiseren als het een groot draagvlak heeft. De lasten die uit de welvaartsvastheid voortvloeien vertonen namelijk, in de tijd gezien, een erg grillig verloop. Die lasten moeten daarom worden geëgaliseerd en daarvoor is enige omvang nodig. Egalisatie wil zeggen: in goede tijden, zoals nu, reserves vormen uit de overschotten en die aanspreken in voor pensioenfondsen magere jaren, zoals we die zo'n 10 jaar geleden hadden<sup>2</sup>. Dit alles dan in de veronderstelling dat er geen ministers zijn die, via (dreiging met) belastingheffing, of door regelrechte premieverlaging, deze noodzakelijke buffers afpakken.

Maar, zoals al opgemerkt, we zijn ook nog niet uit de problemen als voor een grote geprivatiseerde overheidsdienst het ABP, alsmede de ABP-regeling, worden nagebootst. Als aan de ex-ambtenaar de toezegging is gedaan dat hij er in pensioenvoorwaarden niet op achteruit zal gaan, is het ook nog nodig dat door het nieuwe fonds wordt toegezegd dat bij salarismutaties – tegelijk met de privatisering of daarna – ook de dienstjaren meetellen die in het ABP zijn doorgebracht<sup>3</sup>. Aldus wordt het 'gat' in de schets gevuld.

De formule moet dan uiteraard ook worden toegepast bij een dalend salaris, want zo zou ook door het ABP zijn gehandeld. In dergelijke situaties is een verdere garantie door de overheid ook niet of nauwelijks meer nodig. Wél zou het ABP de actuariële voorziening (wiskundige reserve), plus een redelijk deel van de extra reserve, aan het nieuwe fonds moeten overdragen. Ook in de Personeelwet PTT NV is reserveoverdracht door het ABP opgenomen. Het wordt uit het wetsontwerp echter

nog niet duidelijk of met de over te dragen reserve de opgebouwde pensioenen VUT-aanspraken van de betrokkenen over de verstreken jaren volledig zijn veiliggesteld.

Overigens zou een toezegging aan de ex-ambtenaren als hiervoor bedoeld toch wel consequenties hebben voor de interne verhoudingen binnen de nieuwe onderneming. Als namelijk voor later binnenkomende nieuwe werknemers de bedoelde toezegging niet geldt, ontstaat binnen de nieuwe onderneming al direct een moeilijk houdbare nieuwe vorm van ongelijke behandeling. De tegenwoordig in sommige kringen bepleite (individuele) reserveoverdracht lost dit probleem ook niet op.

## Overgang naar andere regelingen

Hiervoor is de situatie behandeld waarin ook na de verzelfstandiging een regeling geldt als die van het ABP. Als de privatisering inhoudt dat ambtenaren de overheidsdienst verwisselen voor een betrekking bij een willekeurige bestaande Nederlandse onderneming, is de problematiek nog veelkleuriger. Want er zijn bijkans geen twee particuliere pensioenregelingen aan elkaar gelijk. En de nieuwe werkgever zal niet graag 30 à 40 jaar lang in zijn bedrijf geconfronteerd willen worden met mensen in bevoorrechte posities. Zijn er in dat geval dan geen oplossingen? Ja zeker: maatwerk, waarbij desnoods enig pensioen wordt ingeruild voor een onkostenvergoeding of zo. Zo gaat dat in het particuliere bedrijfsleven al lang bij fusies, afsplitsingen e.d. Men past daar wel op met het afgeven van 'levenslange' garanties; soms pas na eerst leergeld te hebben betaald. Overigens is het zelfs mogelijk dat de privatisering voor de werknemers pensioenwinst oplevert. Met name is dat het geval indien men terecht komt in een regeling waar

2. Afgezien van enige uit de coöperatieve sfeer stammende verzekeraars, kunnen levensverzekeringsmaatschappijen geen welvaartsvastheidsclausules uitvoeren. Zij verzekeren alleen nominale pensioenen. De indexering moet gewoon door de onderneming worden opgebracht, hetgeen voor kleine groepen in feite onuitvoerbaar is. Daardoor kunnen traditionele levensverzekeraars bij privatisering geen wezenlijke oplossing aanreiken.

3. Degenen die thuis zijn in het pensioenjargon zullen hierin sporen van het levensjarenbeginsel herkennen. Dat is ook zo en de noodzaak van deze clausule onderstreept de bedenkingen tegen het eindloonstelsel. Zolang men het eindloonstelsel handhaaft behoort daar uit het oogpunt van gelijke behandeling het levensjarenbeginsel bij. De hier gedane suggestie is dan ook niet meer dan een suggestie voor een kunstgreep om de garantie waar te kunnen maken.

in het levensjarenbeginsel wordt gehanteerd.

Maar willen we bestuurlijke maatregelen treffen om de privatisering ook op pensioengebied soepel te laten verlopen, dan moeten we eindelijk ook in Nederland eens proberen een pensioenstelsel tot stand te brengen. Ex-staatssecretaris Dales heeft op bewonderenswaardige wijze het raamwerk daarvoor achtergelaten en staatssecretaris De Graaf weet nog precies in welke la die nota ligt. Dat blijkt onder meer uit zijn nieuwe adviesaanvraag d.d. 26 november jl. aan de SER, over de integrale pensioenproblematiek. Behalve dan dat een – afnemend – deel van de pensioenwereld nog even aan het idee moeten wennen, moet ik het eerste echte bezwaar tegen de nota-Dales nog horen. Het is daarom des te meer te betreuren dat in de genoemde adviesaanvraag zelfs nog niet de contouren van een pensioenstelsel zijn geschetst.

### Kleinere privatiseringen

Zoals gezegd is om het ABP te kunnen nabootsen een grote groep nodig. Onder het motto 'vele kleintjes maken één grote', zouden kleine(re) geprivatiseerde diensten kunnen proberen met elkaar één fonds te vormen om zo het nodige draagvlak te bereiken. Enige onderlinge solidariteit tussen de diverse groepen is dan onvermijdelijk. Deze aanpak werkt niet als de geprivatiseerde ambtenaren bij diverse bestaande particuliere ondernemingen terechtkomen of als er een bedrijfspensioenfonds is verplicht gesteld. Dan is het al genoemde maatwerk onvermijdelijk.

In beschouwingen over privatisering komt men ook wel eens de suggestie tegen de geprivatiseerde ambtenaren maar in het ABP te houden. Dit lijkt wel een oplossing, maar wat blijft er dan nog van de privatisering over? De suggestie is zelfs te zien als een belijdenis van ongelof in privatisering. Deze zou namelijk betekenen dat zowel het ABP als de geprivatiseerde onderneming nog tientallen jaren worden gehinderd in hun arbeidsvoorwaarden- en pensioenbeleid. Een wijziging in de ABP-regeling zou immers in de geprivatiseerde onderneming zeer onwenselijk geacht kunnen worden, en omgekeerd zou een wenselijke ontwikkeling bij de geprivatiseerde onderneming gehinderd kunnen worden door het feit dat men in het ABP deelneemt.

Bovendien zou zo'n aanpak betekenis hebben voor de kostenpresentatie – dus ook voor de eventuele concurrentiepositie – van de desbetreffende activiteiten. Het ABP werkt immers met een doorsneepremie in de vorm van een

uniform percentage van de salarissen. Dit percentage is te hoog voor (groepen met overwegend) laaggesalarieerden. Hooggesalarieerden daartegenover zouden met de doorsneepremie 'op een koopje' in het ABP deelnemen. Deelneming in het ABP tegen een gedifferentieerde premie is evenmin goed denkbaar, omdat het niet mogelijk is van te voren de kosten van de indexering in te calculeren en/of die af te wegen tegen de toekomstige exploitatieresultaten in het ABP.

Wèl zou het ABP uiteraard als een soort administratiekantoor voor andere pensioenfondsen – waaronder die van geprivatiseerde ondernemingen – kunnen gaan optreden. Het ABP krijgt dan te maken met particuliere concurrenten. Men zou zelfs kunnen overwegen het gehele administratieve apparaat van het ABP te privatiseren.

### Bestuurlijk probleem

Uit het voorgaande volgt dat, als het bij privatisering gaat om besparingen, niet bepaald in de eerste plaats aan de pensioenconsequenties moet worden gedacht. Integendeel, onder verwijzing naar de oude zegswijze 'verhuizen kost bedstro', zal privatisering – of een omgekeerde actie – in eerste instantie alleen maar extra kosten veroorzaken. Dit heeft mede te maken met het ontzag dat bestaat voor het begrip verkregen rechten. Het is terecht dat daar niet zo maar een streep door gehaald kan worden, want mensen kunnen hun beslissingen daarop hebben gebaseerd.

Daarnaast is er echter ook een belangrijk bestuurlijk probleem dat wordt veroorzaakt door het feit dat de Nederlandse pensioenfilosofie, en de pensioensituatie, flexibilisering van de arbeid, arbeidsmobiliteit en zaken als fusies, afsplitsingen en privatisering, ernstig belemmeren. Ik voelde mij in de genoemde bedenkingen geruggesteund door een bericht in *Het Financieele Dagblad* van 30 oktober jl. Daarin werd de toespraak van de Groningse commissaris Vonhoff bij de introductie van het maandblad *Privatisering* geciteerd. Hij noemde "bestuurlijke problematiek de drijfveer voor privatisering; de overheid kan een aantal taken niet meer doelmatig en efficiënt vervullen. Net als in het bedrijfsleven is een proces gaande van het opsplitsen van grote in kleinere doelmatiger eenheden... Een en ander zal nog goed doordacht moeten worden." Deze uitspraak van de heer Vonhoff is uiterst toepasselijk als het om de pensioenconsequenties van privatisering gaat. Willen we in de geschatte problematieken verbetering brengen, dan moeten we er voor zorgen dat onze pensioensituatie wordt verbeterd tot

een pensioenstelsel, dat wil zeggen een consistent geheel van logisch op elkaar aansluitende formules en afspraken. En daaraan voldoen de Nederlandse pensioenregelingen bepaald niet.

### Slot

In dit artikel is aangegeven dat de Nederlandse pensioensituatie een soepel verloop van privatiseringsprocessen belemmert. De problematiek is nauw verwant aan de kwaadaardige pensioenbreuk. Wil men in dit complex verbetering aanbrengen dan staat men voor het bestuurlijke probleem de Nederlandse pensioensituatie om te bouwen tot een pensioenstelsel. Voor zo'n bestuurlijke aanpak is primair durf en visie bij de overheid nodig. Uit zijn zojuist aangehaalde opmerkingen leid ik af dat iemand als de heer Vonhoff best van die noodzaak is te overtuigen. Nu het kabinet nog.

P. van Yperen

Raadgevend actuaire en pensioenadviseur te Leiden. Dit artikel is een bewerking van de inleiding die hij op 20 november 1987 hield tijdens het congres 'Privatisering', dat werd georganiseerd door het Nederlands Studie Centrum.

### Agenda

#### Industriële economie

Op 31 augustus, 1 en 2 september 1988 organiseert de Group for Research and Advice in Strategic Behaviour and Industrial Policy (GRASP) de 15e jaarconferentie van de European Association for Research in Industrial Economics (EARIE). De conferentie omvat parallele sessies en gastsprekers over diverse aspecten van de externe organisatie, zoals modelbouw, strategisch gedrag, sectorstudies, industrie- en technologiebeleid, fusie en overname, R&D en innovatie, privatisering. Er zijn speciale sessies over Europese integratie, Europees anti-crisisbeleid en 'glasnost'. Tot 1 april kunnen nog papier-voorstellen worden ingezonden. Definitieve papers moeten op 15 mei binnen zijn; bericht van acceptatie voor 1 juli 1988.

Plaats: Erasmus Universiteit Rotterdam. Kosten: f 400 (EARIE-leden: f 325), over te maken op postgiro nr. 4486182 t.n.v. J. Groenewegen, Delft. Inlichtingen: GRASP, Erasmus Universiteit, H. Schenk of J. Groenewegen, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam, tel. 010 - 408 2005.