

Het ABP en het mysterie van de verdwenen miljarden

Auteur: drs. H.A.J. (Hennie) Kemner¹

In de gepensioneerdwereld wordt al een kleine vijftien jaar schande gesproken over de greep die de overheid in de pensioenkas van de ambtenaren heeft gedaan. Ik wilde wel eens weten of het bedrag dat rondzingt (ruim 30 miljard gulden) klopt, en welke weg is bewandeld om dat geld aan het ABP te onttrekken. Een bijkomend oogmerk was de gedachte dat de door het kabinet aangekondigde ingrijpende bezuinigingen ook de pensioenen van ambtenaren kunnen treffen. In dat geval is het van belang te weten hoe er nog betrekkelijk recent met diezelfde pensioenen is omgesprongen.

No nonsense

De ABP-operatie speelde zich af in het begin van de negentiger jaren van de vorige eeuw. Het derde kabinet Lubbers was aan het bewind. In die tijd was ‘no nonsense’ het politieke parool. De financiën van het Rijk waren uit de rails gelopen, sanering van de uitgaven en terugdringing van de nationale schuld werden noodzakelijk bevonden. Het kabinet zocht naarstig naar wegen om aan geld te komen. Tegen die achtergrond heeft zich een schimmig spel afgespeeld met als doel het ‘rijke’ ABP een flinke bom duiten afhandig te maken.

Onderzoek

Wie iets wil weten, gaat op onderzoek uit. Dat leverde in eerste instantie weinig op. Mogelijke informanten hadden het vooral van horen zeggen en documenten waren niet voorhanden met uitzondering van drie Kamerstukken die enige, zij het ontoereikende informatie opleverden. Relevante literatuur bleek verder nauwelijks voorhanden. De schaarse publicaties hebben slechts betrekking op deelaspecten. Opmerkelijk bij een zo majeure ingreep die toch tot de verbeelding heeft moeten spreken. Er zat niets anders op dan een beroep te doen op de Wet Openbaarheid Bestuur. De reactie was verrassend. Het ministerie van Binnenlandse Zaken – waar het (semi-)overheidspersoneel onder valt – verklaarde zich niet in het bezit van het dossier en verwees naar het ministerie van Financiën. Daar was het van hetzelfde laken een pak. Ook het Rijksarchief gaf nul op het rekest. Met de nodige moeite is het na verloop van tijd uiteindelijk gelukt om het dossier in handen te krijgen.

Geheimzinnigheid

De moeizame zoektocht berust niet op toeval. De ABP-operatie is vanaf het begin met grote vertrouwelijkheid omgeven; er is voor gewaakt dat de informatie breed werd verspreid. De meeste betrokkenen maakten slechts deel uit van kleine werkgroepen die onderdelen van de operatie behandelden. Slechts een beperkt aantal personen was op de hoogte van het gehele project. Daarom was het lastig in het bezit van de belangrijkste stukken te komen.

¹ De auteur, econoom drs. H.A.J. (Hennie) Kemner, oud voorzitter van de HBO-Raad en voormalig wethouder van de gemeente Leersum, overleed in augustus 2011 op 74-jarige leeftijd. Na zijn pensionering was hij voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Organisaties van Gepensioneerden (NVOG) en actief bij de Nederlandse Bond voor Pensioenbelangen (NBP)

Naar de redenen voor de ongebruikelijke geheimzinnigheid kan slechts gegist worden. Het lijkt niet onlogisch te veronderstellen dat het kabinet bang was, dat publiekelijk bekend zou worden welke genante vertoning er in feite werd opgevoerd. De schatkist werd gespekt met premiegelden bestemd voor de pensioenen, geen gedrag waar een kabinet eer mee inlegt. Aan de ABP-operatie is dan ook zo min mogelijk ruchtbaarheid gegeven. Aan de Tweede Kamer is natuurlijk informatie verstrekt, omdat toestemming van de volksvertegenwoordiging nodig was.

Alleen de omvang en aard van die informatie in ogeschouw nemend, rijst de vraag hoeveel Kamerleden destijds echt hebben doorzien wat er zich precies afspeelde.

Rijksdienst

Het ABP heeft vanaf haar oprichting deel uitgemaakt van de rijksdienst. In 1988 werd het fonds op enige afstand van de overheid gezet. De daarmee gepaarde gaande vrijheid van handelen had vooral betrekking op het personeelsbeleid, mits dat binnen overheidskaders bleef, en op het beleggingsbeleid. Werd het ABP voordien geacht uitsluitend te beleggen in Nederlandse gulden, een zeer beperkt deel in op de Nederlandse beurs genoteerde aandelen en een deel in onroerend goed, voornamelijk woningen, na 1988 werden de beleggingsregels flink verruimd. Over de pensioenregels had het ABP geen zeggenschap. De wetgever stelde de premies vast en de ABP-begroting behoefde de goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken.

Herijking

Rond 1990 groeide in de politiek het besef dat het ABP om ten minste drie redenen aan herijking toe was:

1. De positie van het ABP werd onbevredigend geacht. In februari 1991 werd in de Kamer de motie Paulis aangenomen. Die stuurde aan op een zelfstandig administrerend pensioenfonds met een autonoom bestuur; een eigenstandige rechtspersoon die als instelling zou gaan vallen onder de Pensioen- en Spaarfondsenwet.
2. De bestaande ABP-wet paste niet meer bij een aantal maatschappelijke ontwikkelingen zoals het beginsel van de gelijke behandeling. Door vrouwen met kleine parttime banen werden geen pensioenrechten opgebouwd. De pensioenberekening ging nog uit van de man als hoofd van het gezin. Veranderingen werden noodzakelijk geacht. De rechten voor mannen en vrouwen dienden gelijk getrokken te worden.
3. De financiering van de pensioenen was structureel niet goed geregeld. De premies waren te laag en de VUT was uit de overrente (= het verschil tussen het rendement van het pensioenfonds en de indexatie van de pensioenaanspraken voor zover dat groter is dan de rekenrente) en daarom niet solide gefinancierd.

Uitnamewetten

Niet alleen vanuit de politiek, ook uit andere maatschappelijke sectoren werd aangedrongen op herziening van de positie van het ABP. Daar was een dringende reden voor. Onder de kabinetten Lubbers was het een gewoonte geworden de pensioenpremies die het Rijk als werkgever verschuldigd was, te verlagen. Dit gebeurde middels zogenaamde Uitnamewetten. Het woord is al omineus.

De premies waren daardoor niet kostendekkend en de vermogenspositie van het ABP bleef in toenemende mate ten achter bij de verplichtingen. Op papier nog geen reden tot zorg. Het Rijk had ondanks het oplopende tekort de plicht de pensioenen te garanderen. Ambtenaren konden zich immers verheugen in een waarde- en welvaartsvast pensioen. Artikel 8 van de ABP-wet bevatte een onvoorwaardelijke toezegging tot welvaartsvaste indexatie, al liep die indexatie steevast achter bij wat in de markt gebruikelijk was. Als gevolg van de uitnamen daalde de dekkingsgraad gestaag. Door de garantie van de overheid maakte dat niet veel uit. Alleen stelde de Verzekeringskamer minimumeisen aan de dekkingsraad eerst 110, later 105.

Wat menigeen echter zorgen baarde was niet zozeer de lage premievaststelling, maar vooral de achterstand in betaling van de Rijksbijdragen. In 1992 was de achterstand van de overheidswerkgevers in premiebetalingen al opgelopen tot 32,86 miljard gulden. Geen geruststellende omstandigheid in een periode waarin het Rijk in flinke geldnood verkeerde. Dat bedrag stond op de balans. De garantiebepaling was voor de accountant reden om - ondanks de exorbitante hoogte van de schuld - akkoord te gaan met de jaarrekening.

Pensioenbijdragen

Volgens artikel C3 tweede lid van de ABP-wet bedroeg de pensioenbijdrage vanaf 1986 21,5% van de bijdragegrondslag. In de praktijk werd met behulp van Uitnamewetten de bijdrage steeds verder verlaagd tot 8,3% in 1989. Vervolgens steeg de bijdrage licht tot 9,65 % (werkgever 4,3 % en de werknemer 5,3%) in 1994. Berekeningen wezen uit dat - ook al rekende men met hoge beleggingsresultaten en werd loonmatiging verwacht - een kostendekkende premie in 1995 ten minste 18% moest gaan bedragen oplopend tot 22% in 2010. De centrales, ABP, Verzekeringskamer en zelfs de Raad van State tekenden bezwaar aan tegen de uitnamen. Die waren actuarieel niet verantwoord. Uit toekomstprognoses bleek dat er grote risico's werden genomen. Berekend werd dat continuering van de handelwijze van het Rijk ertoe zou leiden, dat het vermogen van het ABP na veertig jaar geheel zou zijn verdwenen. Nochtans werden jaren achtereen de voorstellen van de kabinetten Lubbers tot verlaging van te betalen pensioenpremies zonder morren door het parlement geaccepteerd.

Convenant I

Het was insiders duidelijk dat door de achterstanden in premies en betalingen het ABP op een ijsberg afstevende. Dat besef leidde op 10 februari 1993 tot het sluiten van een convenant tussen werkgevers en werknemers over de omvorming van het ABP. Beide partijen hadden zo hun eigen redenen voor die stap. Het Rijk wilde van de problemen met het ABP af en de ambtenarencentrales wilden verzelfstandiging om de inhoud, het beheer en de financiering van de pensioenregeling zo veel mogelijk buiten de invloedssfeer van de overheid te brengen.

Rijk

Het Rijk wilde zich graag verlost weten van het almaar uitdijende vraagstuk van de betalingsachterstand en de premiestelling. Het wilde eveneens de invloed die het ABP door haar grote vermogen in de financiële wereld had, beperken.

Het fonds financierde door het opkopen van enorme pakketten staatsobligaties in feite de staatsschuld. Het Rijk had allerm minst last van een schuldig geweten. Integendeel, het wilde slechts de bestaande problemen afwentelen en er bovendien nog zelf beter van worden ook. Zo werden voor het overleg dat tot het convenant leidde, de centrales aanvankelijk niet uitgenodigd om de positie van het Rijk in de onderhandelingen te versterken.

Centrales

De centrales wilden coûte que coûte los van de overheid. Aangezien de pensioenbijdrage door de wetgever werd vastgesteld en geen onderdeel van het arbeidsvoorwaardenoverleg uitmaakte, stelde het Rijk zich op het standpunt alleen over de uitnamen te kunnen beschikken. De centrales stonden werkeloos aan de kant. Het Rijk had door de uitnamen alle fraaie rendementen van soms meer dan 10% compleet afgeroomd. De kip was geplukt en eerst nu was het Rijk bereid om het ABP te verzelfstandigen en de centrales verantwoordelijkheid te geven voor de premievaststelling. De centrales zaten in een dwangpositie. Ze hadden jarenlang tandenknarsend de uitnamen aangezien en mochten nu medeverantwoordelijkheid voor het uitgekilde ABP gaan dragen. De centrales hadden weinig keus. Zolang het Rijk alle touwtjes in handen had, waren de pensioengelden niet veilig. De centrales konden niet anders dan het aanbod accepteren en meewerken aan verzelfstandiging van het ABP.

Uitgangpositie

Bij de verzelfstandiging startte het ABP met een minimale dekkingsgraad. Bovendien waren bij de berekeningen actuariële elementen - zoals de reserve voor periodieken door het Rijk –weggelaten, waardoor verhoudingsgewijs de zwakke financiële positie rooskleuriger werd voorgesteld dan de feiten rechtvaardigden en de dekkingsgraad hoger werd vastgesteld dan hij in werkelijkheid was.

Convenant II

De convenantpartijen stelden een commissie in die de privatisering moest voorbereiden. Deze commissie ABP-complex beviel op 30 juni 1992 van haar rapport. Daarin werd privatisering per 1 januari 1994 aanbevolen. Die datum is niet gehaald. Het werd twee jaar later voordat het zelfstandige ABP van start kon gaan. Sindsdien is het ABP een stichting en zijn de pensioenen onderdeel gaan uitmaken van het arbeidsvoorwaardenbeleid.

De commissie schetste in haar rapport drie financieringsscenario's, waarvan dat gekozen is (het 'synthesemodel') waarbij ouderdoms- en nabestaandenpensioenen in kapitaaldekking werden gefinancierd, de VUT en het wettelijke deel van de invaliditeitspensioenen in de omslag en het bovenwettelijke deel door rentedekking. Overigens in de wetenschap dat op termijn de omslagfinanciering tot hogere premies zou leiden dan kapitaaldekking.

Mutaties

Door de omschakeling bij de Invaliditeitspensioenen en de VUT van kapitaalslasten naar omslagdekking viel 19,5 miljard gulden vrij waarvan 9,2 miljard werd gebruikt voor verhoging van de dekkingsgraad naar 110 en 10,3 miljard om de lastenstijging voor werknemers en werkgevers

geleidelijker te laten verlopen. De sprong van de tot dan toe betaalde te lage premie naar een kostendekkende premie was zo groot, dat een overgangstraject werd uitgestippeld waarin ten laste van het vrijvallende vermogen de overheidswerkgevers met 7,2 miljard en de werknemers met 3,1 miljard werden gesubsidieerd om te wennen aan de premiestijging. Wijzigingen in de arbeidsongeschiktheidregeling en de VUT leverde nog eens 400 miljoen op. Dit bedrag werd gebruikt om de premielasten voor werkgevers en werknemers met 1% te verlagen.

Van de 9,2 miljard voor de verbetering van de dekkingsgraad is weer 3 miljard gebruikt, omdat op een later moment werd besloten het aanvullende (= bovenwettelijke deel) van het invaliditeitspensioen niet op omslag, maar op basis van rentedekking te financieren. Ook werd nog 450 miljoen gereserveerd voor VUT en FAOP (=publiekrechtelijke organisatie die de voor WAO-conforme regeling benodigde middelen beheerde).

De premies werden vanaf 1993 opgetrokken naar 16,6% (8,5% werkgevers en 8,1% werknemers), al was dit ondanks de gunstige beleggingsresultaten en de loonmatiging nog steeds te laag. De tekorten bleven ondanks de door het Rijk opgestreken 7,2 miljard oplopen. De maatregelen kostten het Rijk structureel 1,2 miljard, terwijl dit anders door de oplopende premie 3,2 miljard zou zijn. Per saldo een structurele besparing van 2 miljard. Onduidelijk bleef hoe de premiestijgingen na 1994 gefinancierd moesten worden.

Convenantsuitkomsten

- * Een verworvenheid die het Rijk bij de onderhandelingen snel om zeep hielp, was de welvaartsvastheid. In het convenant werd de indexatie gekoppeld aan marktconformiteit, dus afhankelijk gemaakt van de loonontwikkeling en het beleggingsresultaat. Was de onvoorwaardelijke indexatie gehandhaafd, dan had de rekenrente van 4% verlaagd moeten worden naar 2 à 2,5% en de premies zeer fors verhoogd.
- * Het ABP kende een pensioen op basis van kapitaaldekking door het Rijk welvaartsvast gegarandeerd. Er bestond ook een weduwepensioen plus een voorziening voor arbeidsongeschiktheid/invaliditeit. Beide regelingen stegen uit boven wat in de markt gebruikelijk was (WAO). Het bovenwettelijke deel berustte op kapitaaldekking en werd geadmistreerd door het ABP. Als gevolg van het convenant kwam het invaliditeitspensioen op omslagstelsel waardoor vermogen ter beschikking kwam, waarvan 10,3 miljard gulden ten goede is gekomen aan de overheidswerkgevers en de werknemers. Nieuwe gevallen kwamen onder de WAO, de bestaande gevallen hielden de oude regeling (rentedekking).
- * Het ABP werd gedwongen de kosten van de VUT grotendeels zelf te dragen. Daarvoor werd de overrente, die eigenlijk aan het vermogen had moeten worden toegevoegd, aangesproken.
- * In het 'synthesemodel' werden niet alle toekomstige ontwikkelingen meegenomen waardoor het premiebedrag te laag uitkwam. Bovendien werd de pensioenpremiestijging beperkt tot 1% per jaar waardoor weer opnieuw na 1996 een tekort in de financiering van de pensioenen zou ontstaan.

Gevolgen voor het Rijk

- * Het Rijk heeft zijn achterstallige rekening van bijna 33 miljard gulden niet voldaan. Premiegelden ter grootte van dat bedrag zijn voor de begroting gebruikt

- * Het Rijk heeft een structurele bezuiniging op de eigen uitgaven gerealiseerd van 2 miljard gulden per jaar in vergelijking met de situatie die anders zou zijn ontstaan als het Rijk de welvaartsvast indexatie had moeten betalen.
- * Het Rijk heeft de kosten van de VUT grotendeels ten laste laten komen van het vermogen van het ABP, terwijl het voor de hand had gelegen dat het Rijk, die de Plaats online!VUT-wet had aangenomen, de daaruit voortvloeiende kosten voor zijn rekening had genomen.
- * Door de beslissing om de VUT en het wettelijke deel van de invaliditeitspensioenen in de omslag te financieren, stegen de premies en werden lasten naar de toekomst verschoven
- * Het Rijk heeft door de gepraktiseerde vertrouwelijkheid, door verschuiving van middelen en ingewikkeld gegoochel met cijfers het zicht op de ABP-operatie belemmerd.

Gevolgen voor de pensioengerechtigden

- * De privatisering is een noodzakelijke stap geweest, maar heeft de ABP-pensioenverzekerden veel gekost namelijk: schrapping van de welvaartsvastheid, verslechtering van het weduwepensioen, verslechtering van de arbeidsongeschiktheidsverzekering, financiering van de VUT door het ABP in de plaats van door het Rijk en een aderlating van het vermogen van het ABP.
- * De totale omvang van die aderlating kan bij gebreke aan gegevens over de kosten van de VUT die bij het ABP in rekening zijn gebracht, niet bepaald worden. Los van de VUT-effecten is in ieder geval 32,86 miljard gulden, ofwel 15 miljard euro, aan de kas van het ABP onttrokken.
- * Door de operatie zijn na een aanloopperiode kostendekkende premies bereikt. Daarvoor is een hoge prijs betaald. De ABP-pensioenverzekerden zijn jarenlang benadeeld. Allerlei rekenkundige trucs zijn gebruikt om dat te verhullen. De Tweede Kamer heeft die waarschijnlijk niet of niet allemaal doorzien. Ook het toenmalige bestuur van het ABP heeft het op zijn beloop gelaten.

Slotconclusie

Lezing van het dossier geeft een beeld van wat zich in de aanloop naar het convenant rond het ABP heeft afgespeeld. Opvallende rollen zijn weggelegd voor het Rijk en de centrales.

Dat het Rijk de hand heeft gelegd op 15 miljard euro van het ABP is van een ongehoorde schaamteloosheid geweest. Dat geld, bestemd voor de pensioenvoorziening van ambtenaren, is gebruikt om de budgettaire nood van het Rijk te lenigen. Behalve dat het Rijk de achterstallige pensioenpremies niet betaalde, heeft het zich nog eens 70% van het vermogen voor het bovenwettelijke deel van het invaliditeitspensioen toegeëigend. Door ambtenaren betaalde premies werden hierbij eveneens rechtstreeks in de schatkist gestort. De strooptocht die het Rijk heeft ondernomen in de kas van het ABP en het vooruitschuiven van de problemen onder het motto 'na ons de zondvloed' illustreren de bestaande stereotypering dat het Rijk noch over een geweten noch over fatsoen beschikt.

De centrales hebben in een lastige positie verkeerd. Wat echter onbegrijpelijk blijft, is waarom zij ingestemd hebben met het schrappen van de schuld van 15 miljard en het afkomen van vermogen bestemd voor de bovenwettelijke invaliditeitsuitkeringen. Vijftien jaar na dato vraag ik me af waarom de centrales destijds niet een geweldig maatschappelijk verzet hebben gemobiliseerd en waarom ze niet naar de rechter zijn gestapt.

Het is ongelooflijk dat organisaties wier doelstelling het behartigen van belangen van ambtenaren is, bijna stilzwijgend hebben geaccepteerd dat 15 miljard aan het ABP toekomstig vermogen is verdwenen in de schatkist. Even onbegrijpelijk is het instemmen door de centrales met het schrappen van de welvaartsvastheid. Zonder enig protest of compensatie is het kroonjuweel van de pensioenregeling prijs gegeven. Met zulke belangenbehartigers als vrienden heb je geen vijanden meer nodig.

Hennie Kemner