

# **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

## **Feitenonderzoek APPA pensioen**

Rotterdam, april 2013

2/20  
18 april 2013

## **Inhoud**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Managementsamenvatting</b>                    | <b>3</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>                               | <b>5</b>  |
| <b>2 Feitenonderzoek</b>                         | <b>6</b>  |
| 2.1 Vraagstelling                                | 6         |
| 2.2 Opzet en verloop onderzoek                   | 6         |
| 2.3 Uitgangspunten en aannames                   | 7         |
| 2.3.1 Uitgangspunten                             | 7         |
| 2.3.2 Aannames                                   | 7         |
| <b>3 Resultaten</b>                              | <b>10</b> |
| 3.1 Algemene kenmerken databestand               | 10        |
| 3.2 Voorzieningen en reserveringen gemeenten     | 13        |
| 3.3 Voorzieningen en reserveringen provincies    | 16        |
| 3.4 Voorzieningen en reserveringen waterschappen | 18        |
| <b>4 Conclusies</b>                              | <b>20</b> |

3/20

2 oktober 2012

## Managementsamenvatting

### Inleiding

Dit rapport bevat de resultaten van het feitenonderzoek APPA dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd door Deloitte Pension Advisory B.V. Dit onderzoek richt zich op de pensioensituatie bij gemeenten, provincies en waterschappen. We hebben bij deze bestuursorganen de omvang en aard van zowel de pensioenaanspraken als de voorzieningen en reserveringen voor pensioen onderzocht.

### Verloop van onderzoek

Eind december 2012 zijn alle gemeenten, provincies en waterschappen gecontacteerd en verzocht om een formulier in te vullen vóór 21 januari 2013. Eind januari was de respons slechts circa 50%. Na meerdere herinneringen hebben alle provincies en waterschappen en 86% van de gemeenten gereageerd.

Naast de informatie vanuit de bestuursorganen zelf, hebben wij informatie opgevraagd bij de twee administratiekantoren die grotendeels verantwoordelijk zijn voor de pensioenadministratie van de bestuursorganen, te weten Raet Holding B.V. (hierna: Raet) en Loyalis N.V. (hierna: Loyalis). Deze gegevens zijn gecombineerd met de reacties vanuit de bestuursorganen tot een collectief databestand. Hierop zijn door ons analyses uitgevoerd.

### Resultaten en conclusies

De totale Appa-pensioenaanspraken bedragen ongeveer EUR 97 miljoen aan ouderdomspensioen en EUR 72 miljoen aan nabestaandenpensioen. Dit betreft het totaal van de jaarlijkse pensioenuitkeringen aan oud-bestuurders en de aanspraken op pensioen van de actieve bestuurders, wachtgelders en slapers.

De bestuursorganen treffen doorgaans een voorziening voor een bepaalde groep. Wij onderscheiden vier categorieën, oplopend van geen voorziening tot een voorziening voor actieven, slapers en gepensioneerden. De grafiek hieronder geeft deze verdeling weer en is gebaseerd op alle beschikbare informatie.



De door de bestuursorganen getroffen voorzieningen bedragen ongeveer EUR 500 miljoen. De door ons berekende benodigde voorzieningen bedragen ongeveer EUR 1 miljard. Deze benodigde voorzieningen hebben betrekking op de bestuursorganen waarvan wij de gegevens uit de administratie hebben ontvangen. De met extrapolatie geschatte benodigde voorzieningen voor

4/20

18 april 2013

het volledige bestand bedragen ongeveer EUR 1,1 miljard. Deze bedragen hebben betrekking op gemeenten, provincies en waterschappen. De omvang van de benodigde voorzieningen voor de pensioenaanspraken bij de rijksoverheid zijn ruwweg beraamd op EUR 220 miljoen.

Op basis van deze berekeningen, is er onvoldoende voorziening getroffen om de aanspraken te kunnen dekken. Dit zal tot extra uitgaven leiden bij een eventuele overgang naar een pensioenfonds.

Wij merken op dat de berekeningen slechts inschattingen op basis van de door ons ontvangen gegevens betreffen en gebaseerd zijn op de grondslagen zoals benoemd in dit rapport. De gegevens zijn alleen op grote lijnen gecontroleerd. De uitkomsten zijn derhalve indicatief. Bij een eventuele overgang naar een pensioenfonds zijn de benodigde koopsommen afhankelijk van de op dat moment geldende grondslagen en kunnen derhalve aanzienlijk afwijken van de door ons berekende voorzieningen.

#### **Contact**

Mocht u naar aanleiding van de inhoud van dit rapport nog vragen hebben dan kunt u contact opnemen met [REDACTED]

Met vriendelijke groet,

Deloitte Pension Advisory B.V.

[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]

## **1 Inleiding**

In Nederland worden pensioenvoorzieningen doorgaans bij een pensioenfonds of verzekeraar ondergebracht. De pensioenen voor politieke ambtsdragers, geregeld in de algemene pensioenwet politieke ambtsdragers of APPA, worden echter niet vanuit een kapitaaldekking bij een fonds of verzekeraar gefinancierd. De bestuursorganen betalen de pensioenuitkeringen uit de begroting.

De regering is door de Tweede Kamer verzocht de mogelijkheden te onderzoeken voor een pensioenstelsel op basis van kapitaaldekking en fondsfinanciering voor alle politieke ambtsdragers en om deze pensioenvoorzieningen onder te brengen bij een pensioenfonds, bijvoorbeeld ABP.

Alvorens een besluit kan worden genomen over de financiering van de pensioenaanspraken, wenst het kabinet inzicht te krijgen in de huidige feiten door middel van een zogenaamd feitenonderzoek. Het doel van dit onderzoek is om in eerste instantie inzicht te creëren in de omvang van de pensioenaanspraken en de daarvoor opgenomen voorzieningen bij de verschillende bestuurslagen van de overheid. Vervolgens kan worden onderzocht of de getroffen voorzieningen passend en toereikend zijn.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) heeft Deloitte Pension Advisory B.V. (hierna: Deloitte) gevraagd dit feitenonderzoek uit te voeren. In dit rapport worden de resultaten van dit onderzoek alsmede het proces besproken.

6/20

18 april 2013

## **2 Feitenonderzoek**

### **2.1 Vraagstelling**

De initiële vraagstelling bij het feitenonderzoek is om een “volledig overzicht per bestuursorgaan (provincies, gemeenten en waterschappen) van enerzijds de omvang van de aanspraken per doelgroep (actieven, gepensioneerden en slapers) en anderzijds de aard, en omvang van de getroffen voorzieningen door de bestuursorganen” te produceren. De vervolgvraag op deze initiële vraagstelling is of en in hoeverre de getroffen voorzieningen passend en toereikend zijn voor de dekking van de aanspraken.

In overleg met de begeleidingscommissie is deze vraagstelling nader geconcretiseerd. Er is voor gekozen om de resultaten niet op individueel niveau in de rapportage op te nemen, maar deze weer te geven naar bestuurslaag en doelgroep.

### **2.2 Opzet en verloop onderzoek**

Een essentieel onderdeel van het onderzoek is het verzamelen van de gegevens, zoals de omvang van de pensioenaanspraken en de getroffen voorzieningen. Na overleg met de begeleidingscommissie is in samenspraak met BZK een brief opgesteld, waarin de aanleiding en achtergrond van het onderzoek worden uitgelegd. Deloitte heeft een antwoordformulier ontworpen waarop de verantwoordelijke binnen de overheidsorganisatie werd gevraagd de onderstaande vragen te beantwoorden:

- Waar is de administratie van de pensioenaanspraken ondergebracht?
- Hoeveel (voormalige) bestuurders met recht op APPA pensioen vallen binnen de overheidsorganisatie?
- Zijn er voorzieningen berekend? Zo ja, wat is daarvan de totale omvang per 31 december 2012?
- Zijn er middelen gereserveerd of kapitalen verzekerd ter dekking van de APPA pensioenverplichtingen? Zo ja, wat is de omvang per 31 december 2012?

Eind december 2012 zijn de brieven met de antwoordformulieren door BZK verzonden naar de gemeenten, provincies en waterschappen.

Aan de bestuursorganen is verzocht het antwoordformulier vóór 21 januari 2013 in te zenden. De respons bedroeg eind januari 2013 circa 50%. Daarom heeft Deloitte een herinnering per e-mail nagezonden aan de gemeenten die nog niet gereageerd hadden. Daarnaast hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) en de Unie van Waterschappen (hierna: UvW) op diverse wijzen extra aandacht besteed aan het belang van het onderzoek, waaronder het telefonisch contact opnemen met bestuursorganen die nog niet gereageerd hadden.

Op basis van de ingevulde antwoordformulieren kon er voor de verschillende bestuursorganen aanvullende informatie worden opgevraagd bij de betrokken pensioenadministrateurs, te weten Loyalis en Raet.

7/20

18 april 2013

Dit betrof geanonimiseerde gegevens per APPA pensioen-rechthebbende (hierna: deelnemer). Van Raet zijn per deelnemer ontvangen: geboortedatum, geslacht, pensioenaanspraak, status en de eventuele voorziening.

Voor Loyalis betrof dit per deelnemer: geboortedatum, pensioenaanspraak, status en voor zover aanwezig de voorziening en per bestuursorgaan een overzicht van de verzekerde kapitalen.

Met deze gegevens is een databestand opgezet. Daarin is de informatie verkregen uit de antwoordformulieren en de gegevens van Raet en Loyalis samengevoegd. Vervolgens zijn de gegevens afkomstig van Raet en Loyalis vergeleken met de informatie van de bestuursorganen. Wanneer er sprake was van onverklaarbare verschillen of onduidelijkheden is er contact opgenomen met het desbetreffende bestuursorgaan.

Daarna is er een analyse uitgevoerd op het databestand om tot een antwoord op de onderzoeksvraag- en doelstellingen te komen. De bevindingen zijn opgenomen in dit rapport.

### **2.3 Uitgangspunten en aannames**

Om ondanks de grote verscheidenheid aan methodieken en ontbrekende gegevens tot een eenduidig resultaat te komen, zijn er in de analyse enkele aannames gemaakt. Daarnaast worden in dit onderdeel de uitgangspunten van het feitenonderzoek kort weergegeven.

#### **2.3.1 Uitgangspunten**

Een van de belangrijkste uitgangspunten voor het feitenonderzoek is dat de resultaten niet individueel herleidbaar mogen zijn. De resultaten in dit rapport zijn daarom niet terug te brengen tot uitkomsten per bestuursorgaan of individuele deelnemer.

Uitgangspunt van het feitenonderzoek was om alle gemeenten, provincies en waterschappen te betrekken in het onderzoek. Eind 2012 zijn er 415 Nederlandse gemeenten, 12 provincies en 25 waterschappen gecontacteerd. Enkele gemeenten en waterschappen zijn per 1 januari 2013 gefuseerd. Momenteel zijn er 408 gemeenten, 12 provincies en 25 waterschappen. In dit onderzoek gaan wij uit van de situatie per 31 december 2012. Waterschap Blija Buitendijks is vanwege de zeer geringe omvang niet meegenomen in dit onderzoek.

#### **2.3.2 Aannames**

##### *Extrapolatie*

Niet alle bestuursorganen hebben gereageerd, waardoor de gegevens niet volledig zijn. Alle provincies en waterschappen hebben een formulier ingezonden. Van de gemeenten heeft uiteindelijk circa 14% niet gereageerd. Om tot conclusies te komen voor het gehele bestand dienen daarom enkele aannames gemaakt te worden. De belangrijkste aanname is dat we evenredig extrapoleren.

8/20

18 april 2013

Een deel van de gemeenten heeft de administratie ondergebracht bij PROambt of voert (deels) een eigen administratie. In deze administratie hebben wij niet altijd inzicht gekregen. Het aantal gemeenten dat is meegenomen in de analyse van de pensioenaanspraken is daardoor 26 lager dan het totaal aantal gemeenten dat heeft gereageerd.

#### *Voorziening en reservering*

Op het antwoordformulier werden de bestuursorganen gevraagd de hoogte van zowel de voorziening als van de reservering in te vullen. Op basis van de ingevulde waardes en telefonisch overleg met diverse bestuursorganen, hebben wij geconstateerd dat deze vragen op verschillende wijzen zijn geïnterpreteerd. Een voorziening werd soms alleen of ten onrechte ook bij reservering ingevuld. Dit introduceert een foutmarge op de gepresenteerde resultaten, met name ten aanzien van de reserveringen.

Met de term voorziening is door ons bedoeld het opnemen van een passiefpost in de jaarrekening voor de contante waarde van de toekomstige pensioenuitkeringen.

Met reservering is bedoeld het daadwerkelijk afzonderen van vermogen ter dekking van de pensioenverplichtingen. Hieronder kan bijvoorbeeld worden verstaan het afsluiten van kapitaalverzekeringen of het aanhouden van bankrekeningen met als doel daaruit de pensioenuitkeringen te betalen.

#### *Aantal deelnemers*

Voor het vaststellen van het aantal deelnemers en alle bevindingen die daarmee direct of indirect samenhangen, is er in dit onderzoek uitgegaan van de geadministreerde deelnemers en niet van de unieke deelnemers. Een persoon kan in meerdere administraties voorkomen omdat een bestuurder bij verschillende bestuursorganen pensioen kan hebben opgebouwd en deze pensioenen niet altijd door waardeoverdracht zijn samengevoegd. Ook komt het voor dat een persoon binnen één bestuursorgaan meerdere keren geadministreerd staat.

Op het antwoordformulier is de bestuursorganen gevraagd het aantal deelnemers in te vullen. Bij diverse bestuursorganen was sprake van discrepantie tussen dit ingevulde aantal en het aantal dat bij Raet en/of Loyalis geadministreerd is. Indien een bestuursorgaan minder deelnemers heeft opgegeven dan er in de administratie zijn te vinden, is het aantal in de administratie aangehouden. Wanneer een bestuursorgaan significant meer deelnemers heeft opgegeven dan er in de administratie te vinden zijn, hebben we veelal contact opgenomen met het bestuursorgaan om de gegevens te verifiëren. Enkele bestuursorganen voeren (gedeeltelijk) een eigen administratie voor de Appa-pensioengerechtigden. Indien de administratie van een gemeente bij PROambt is ondergebracht, zijn we uitgegaan van het aantal deelnemers dat door de betreffende gemeente is opgegeven.

#### *Omvang gemeenten*

Naast de verdeling van de bestuursorganen in gemeenten, provincies en waterschappen, is door de begeleidingscommissie gevraagd om ook de gemeenten onder te verdelen in de categorieën klein, middelgroot en groot. Deze verdeling is gemaakt op basis van het inwonertal van de



9/20

18 april 2013

gemeenten. Er zijn echter geen vaste grenzen gesteld aan kleine, middelgrote of grote gemeenten. Wel is op basis van de inwonerscategorieën een onderverdeling te maken. Voor dit onderzoek hebben wij als kleine gemeente aangemerkt de gemeenten tot 24.000 inwoners. Bij 24.000 tot 100.000 inwoners is sprake van een middelgrote gemeente. De grote gemeenten hebben meer dan 100.000 inwoners. Ook de stadsdelen van Amsterdam en de deelgemeenten van Rotterdam zijn op deze wijze ingedeeld.

### *Grondslagen*

In het onderzoek zijn de benodigde voorzieningen berekend op basis van actuariële grondslagen. Het vaststellen van deze grondslagen kan gebaseerd worden op veel verschillende uitgangspunten en staat daarom vaak ter discussie. Voor een zo correct mogelijke vergelijking tussen de getroffen en benodigde voorzieningen hebben wij de standaard grondslagen overgenomen zoals deze door Raet zijn gehanteerd voor actuariële berekeningen per 1 januari 2013.

- Actieven, slapers en wachtgelders  
Rekenrente: 2,5%  
Leeftijdsterugstelling: 5/6 jaar terugstelling voor man/vrouw.  
Sterftetafel: GBM/GBV 04-09.
- Gepensioneerden  
Rekenrente: 2%  
Leeftijdsterugstelling: afhankelijk van geboortjaar variërend van 0 tot 3 jaar terugstelling.  
Sterftetafel: GBM/GBV 04-09.

Vanwege het ontbreken van enkele gegevens is daarbij aangenomen dat alle deelnemers een partner hebben (behalve deelnemers waarvan het nabestaandenpensioen is ingegaan). Daarnaast nemen we aan dat een man altijd 3 jaar ouder is dan zijn partner en vice versa.

De resultaten zijn zeer gevoelig voor de gehanteerde grondslagen. Vooral de rekenrente heeft veel invloed op het resultaat. Voor een gemiddelde persoon kan een afname of toename van de rekenrente van 1% respectievelijk een toename of afname van de benodigde voorziening van ongeveer 30% veroorzaken.

Bij gepensioneerde deelnemers waarvan de partner is overleden valt de benodigde voorziening voor nabestaandenpensioen weg. De grootte hiervan is afhankelijk van de deelnemer, maar gemiddeld is de benodigde voorziening voor nabestaandenpensioen 20%-30% van de totale voorziening.

Afhankelijk van het daadwerkelijke leeftijdsverschil kan er een over- of onderschatting zijn van enkele procenten (ongeveer 1% per jaar verschil met de aanname).

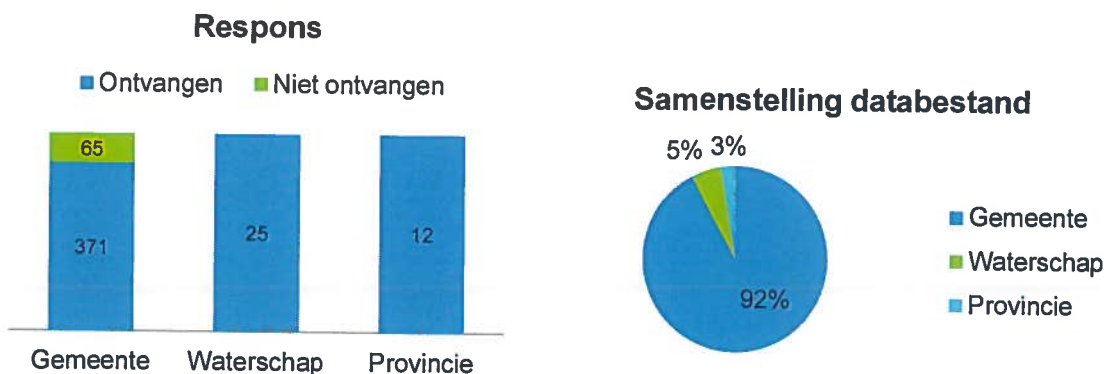
De grondslagen die gehanteerd worden bij een eventuele overdracht naar een pensioenfonds kunnen afwijken van bovenstaande grondslagen en zijn onder andere afhankelijk van de rentestand op dat moment.

### 3 Resultaten

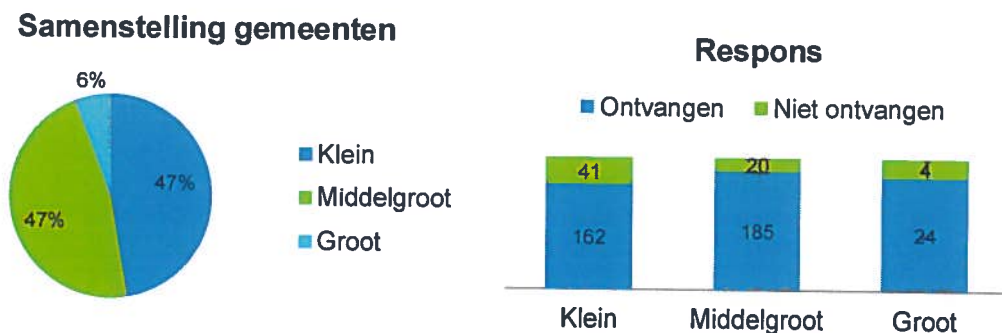
Aan de hand van de antwoordformulieren van de bestuursorganen is een databestand opgesteld. Bij Raet en Loyalis is de administratie opgevraagd van de bestuursorganen die een formulier hebben ingezonden. Genoemde administratie is eveneens verwerkt in het databestand. In dit onderdeel zullen wij allereerst een overzicht geven van de algemene kenmerken van het databestand en de huidige situatie bij de gemeenten, provincies en waterschappen. Daarna gaan wij in op de beantwoording van de onderzoeksvraag.

#### 3.1 Algemene kenmerken databestand

Per 31 december 2012 waren er in totaal 473 bestuursorganen, waarbij de deelgemeenten van Rotterdam en Amsterdam als afzonderlijke bestuursorganen zijn gezien. In de grafiek links onder is de respons weergegeven.



Op verzoek van de begeleidingscommissie zijn de gemeenten onderverdeeld in kleine, middelgrote en grote gemeenten. Hieronder worden de samenstelling en respons van de drie categorieën getoond.

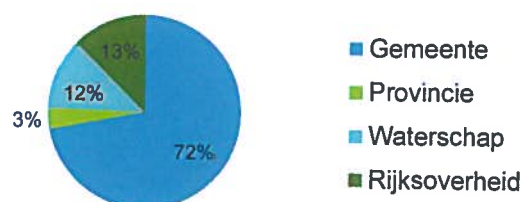


11/20  
18 april 2013

In onderstaande tabel is het aantal deelnemers per bestuursorgaan weergegeven. In de tabel zijn zowel de aantallen op basis van de respons als een schatting van het totaal aantal deelnemers opgenomen.

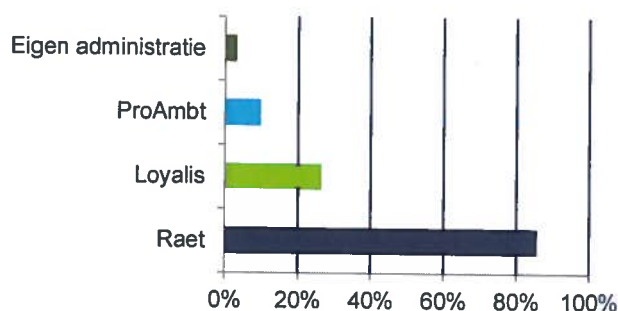
|                      | Per 1 januari<br>2013 | Extrapolatie<br>naar 100% |
|----------------------|-----------------------|---------------------------|
| <b>Gemeente</b>      | <b>8.334</b>          | <b>9.674</b>              |
| Klein                | 2.621                 | 3.284                     |
| Middelgroot          | 4.709                 | 5.218                     |
| Groot                | 1.004                 | 1.171                     |
| <b>Provincie</b>     | <b>405</b>            | <b>405</b>                |
| <b>Waterschap</b>    | <b>1.386</b>          | <b>1.386</b>              |
| <b>Rijksoverheid</b> | <b>1.449</b>          | <b>1.449</b>              |
| <b>TOTAAL</b>        | <b>11.574</b>         | <b>12.914</b>             |

**Verdeling deelnemers**



Bovenstaande resultaten zijn gebaseerd op de gegevens van alle bestuursorganen die gereageerd hebben door middel van het antwoordformulier. Ook de rest van het rapport zal grotendeels gebaseerd zijn op die bestuursorganen, waarbij enkele bestuursorganen zijn weggefallen door een gebrek aan informatie. Deze bestuursorganen zijn meestal geadmineistreerd door PROambt of het bestuursorgaan zelf. Zowel Raet en Loyalis komen relatief vaak voor, in mindere mate wordt de administratie uitgevoerd door PROambt of het bestuursorgaan zelf. Diverse bestuursorganen maken gebruik van twee of meer van deze mogelijkheden.

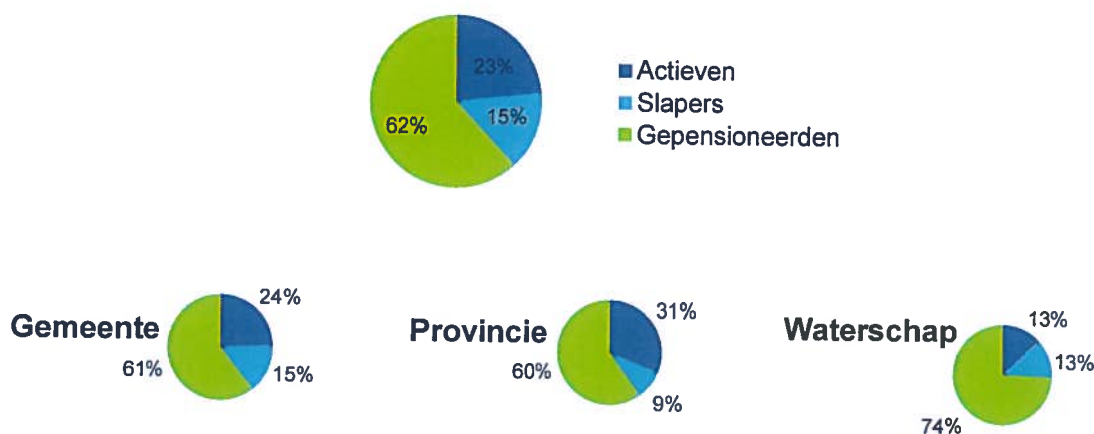
**Administratie gemeenten**



De deelnemersaantallen omvatten actieve bestuurders, bestuurders in de wachtgeldregeling (de groep: actieven), bestuurders die inactief zijn (de groep: slapers) en de gepensioneerde bestuurders of nabestaanden van bestuurders (de groep: gepensioneerden). Deze gegevens worden uit de administratie gehaald en kunnen daarom alleen voor de bestuursorganen waarvan wij de pensioenadministratie van Loyalis en Raet hebben ontvangen, worden uitgesplitst in deze drie groepen.

12/20  
18 april 2013

### Status deelnemers



Iedere deelnemer in de administratie van Raet en Loyalis heeft een aanspraak op ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen opgebouwd. In onderstaande tabellen en grafieken zijn de ouderdomspensioen- en nabestaandenpensioenaanspraken van de verschillende groepen uitgewerkt. In de twee tabellen op deze pagina zijn de aanspraken alleen gebaseerd op basis van de administratie van Raet en Loyalis. In de twee tabellen op de volgende pagina is een inschatting gemaakt van de totale aanspraken voor het gehele bestand op basis van een lineaire extrapolatie.

#### Totale aanspraken ouderdomspensioen

| €000          | Actieven      | Slapers       | Gepensioneerden | Totaal        |
|---------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|
| Gemeente      | 19.240        | 8.800         | 26.353          | 54.394        |
| Klein         | 4.647         | 1.656         | 5.298           | 11.601        |
| Middelgroot   | 12.227        | 4.845         | 16.210          | 33.281        |
| Groot         | 2.366         | 2.299         | 4.846           | 9.511         |
| Provincie     | 2.102         | 501           | 3.948           | 6.551         |
| Waterschap    | 802           | 527           | 3.277           | 4.606         |
| Rijksoverheid | 5.407         | 2.289         | 9.771           | 17.467        |
| <b>TOTAAL</b> | <b>27.552</b> | <b>12.117</b> | <b>43.349</b>   | <b>83.019</b> |

#### Totale aanspraken nabestaandenpensioen

| €000          | Actieven      | Slapers      | Gepensioneerden | Totaal        |
|---------------|---------------|--------------|-----------------|---------------|
| Gemeente      | 13.736        | 6.252        | 23.775          | 43.762        |
| Klein         | 3.318         | 1.176        | 4.914           | 9.408         |
| Middelgroot   | 8.729         | 3.448        | 14.612          | 26.789        |
| Groot         | 1.689         | 1.628        | 4.248           | 7.566         |
| Provincie     | 1.501         | 358          | 2.025           | 3.885         |
| Waterschap    | 573           | 376          | 1.828           | 2.778         |
| Rijksoverheid | 3.862         | 1.635        | 5.285           | 10.782        |
| <b>TOTAAL</b> | <b>19.672</b> | <b>8.621</b> | <b>32.913</b>   | <b>61.207</b> |

13/20  
18 april 2013

#### Geëxtrapoleerde aanspraken ouderdomspensioen

| €000          | Actieven      | Slapers       | Gepensioneerden | Totaal        |
|---------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|
| Gemeente      | 24.025        | 11.091        | 32.992          | 68.108        |
| Klein         | 6.126         | 2.183         | 6.983           | 15.292        |
| Middelgroot   | 14.744        | 5.843         | 19.547          | 40.133        |
| Groot         | 3.155         | 3.065         | 6.461           | 12.682        |
| Provincie     | 2.102         | 501           | 3.948           | 6.551         |
| Waterschap    | 802           | 527           | 3.277           | 4.606         |
| Rijksoverheid | 5.407         | 2.289         | 9.771           | 17.467        |
| <b>TOTAAL</b> | <b>32.337</b> | <b>14.408</b> | <b>49.988</b>   | <b>96.732</b> |

#### Geëxtrapoleerde aanspraken nabestaandenpensioen

| €000          | Actieven      | Slapers       | Gepensioneerden | Totaal        |
|---------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|
| Gemeente      | 17.151        | 7.879         | 29.763          | 54.793        |
| Klein         | 4.374         | 1.176         | 6.478           | 12.401        |
| Middelgroot   | 10.526        | 4.158         | 17.620          | 32.304        |
| Groot         | 2.252         | 2.171         | 5.665           | 10.088        |
| Provincie     | 1.501         | 358           | 2.025           | 3.885         |
| Waterschap    | 573           | 376           | 1.828           | 2.778         |
| Rijksoverheid | 3.862         | 1.635         | 5.285           | 10.782        |
| <b>TOTAAL</b> | <b>23.088</b> | <b>10.248</b> | <b>38.901</b>   | <b>72.237</b> |

### 3.2 Voorzieningen en reserveringen gemeenten

Om de aanspraken in de toekomst te kunnen (blijven) betalen, kunnen de bestuursorganen voorzieningen treffen of verzekeringen afsluiten. Een belangrijk doel van dit feitenonderzoek is om in kaart te brengen in hoeverre er door de verschillende bestuursorganen rekening is gehouden met de toekomstige pensioenverplichtingen. We gaan hier in het vervolg van het rapport op in.

Gemeenten kunnen op diverse wijzen rekening houden met de pensioenverplichtingen die zij hebben op grond van de Appa:

- De verplichting kan (deels) worden afgedekt door middel van een voorziening;
- De verplichting kan worden afgedekt door middel van een kapitaalverzekering bij een verzekeraar;
- Er is geen voorziening getroffen, maar de jaarlijkse pensioenuitkeringen worden opgenomen in de meerjarenraming. Deze mogelijkheid is alleen van toepassing op ingegane pensioenen.

De bestuursorganen konden op het antwoordformulier aangeven of er een voorziening is getroffen en of sprake is van een reservering of verzekering. De mogelijkheid dat de jaarlijkse pensioenuitkering in de meerjarenraming is opgenomen, is niet specifiek onderzocht.

14/20

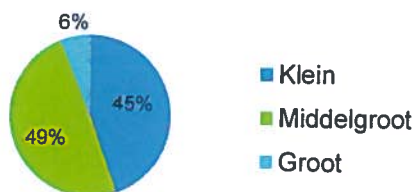
18 april 2013

Aannemelijk is echter dat gemeenten die geen voorziening hebben getroffen voor ingegane pensioenen, de pensioenuitkeringen wel opnemen als jaarlijkse kosten in de meerjarenraming.

Veel bestuursorganen hebben de termen voorziening en reservering op andere wijze geïnterpreteerd. Hierdoor kon niet alleen worden afgegaan op de antwoordformulieren, maar zijn ook de door de administratiekantoren berekende voorzieningen in de analyse betrokken.

Er zijn 345 gemeenten die hun administratie (gedeeltelijk) bij Raet en/of Loyalis hebben ondergebracht. Het bestand voor de analyse is als volgt opgebouwd:

#### Samenstelling gemeenten



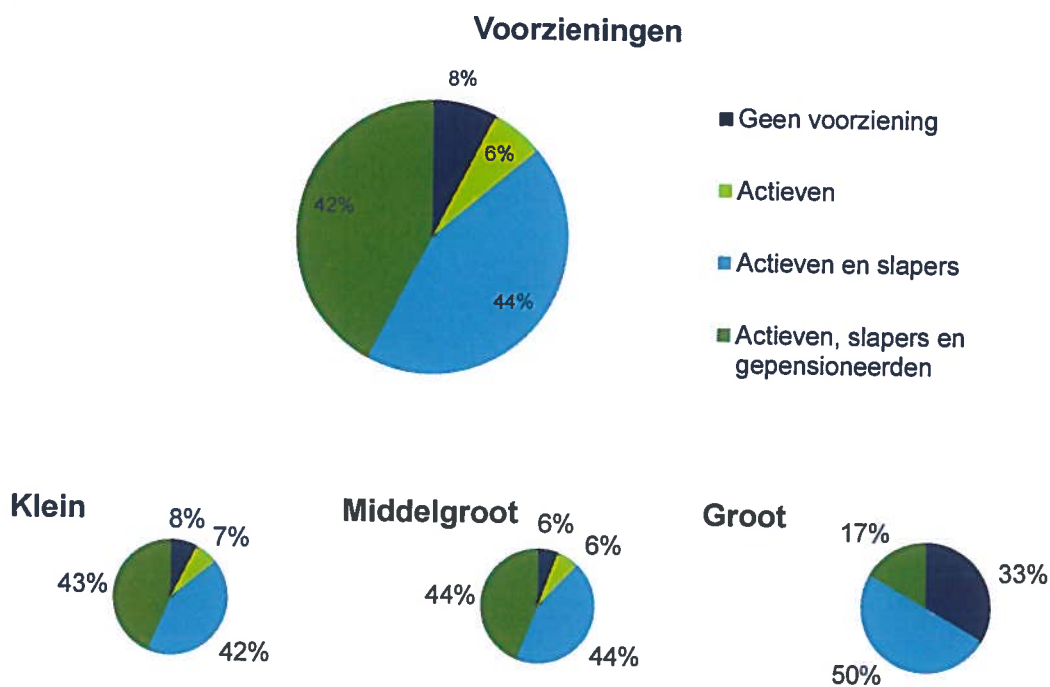
#### Samenstelling aanspraken



De gemeenten zijn na analyse ingedeeld in vier categorieën:

- Geen voorziening getroffen:  
de gemeente heeft geen voorziening getroffen.
- Actieven:  
de gemeente heeft alleen voor actieven een voorziening getroffen.
- Actieven en slapers:  
de gemeente heeft voor actieven en slapers een voorziening getroffen.
- Actieven, slapers en gepensioneerden:  
de gemeente heeft voor het gehele bestand een voorziening getroffen.

Deze vier categorieën zien alleen op de intentie van het bestuursorgaan, hiermee is dus niet de toereikendheid van de desbetreffende voorziening bevestigd. De indeling is als volgt:



De volgende stap in het onderzoek is het bepalen van de toereikendheid van de getroffen voorzieningen. Om dit te bepalen hebben wij voor de bij ons bekende deelnemers en aanspraken een voorziening bepaald op basis van de reguliere grondslagen. In onderstaande tabel zijn deze berekeningen en de daadwerkelijk getroffen voorzieningen weergegeven.

| Voorzieningen   |                         |                       |
|-----------------|-------------------------|-----------------------|
|                 | Getroffen voorzieningen | Benodigde voorziening |
| Actieven        | 182.627.562             | 281.459.923           |
| Slapers         | 80.527.535              | 131.642.096           |
| Gepensioneerden | 113.265.170             | 433.346.059           |
| <b>TOTAAL</b>   | <b>376.420.267</b>      | <b>846.448.078</b>    |

Deze resultaten wijzen op een significant verschil tussen de getroffen voorzieningen en de benodigde voorzieningen. Dit is enerzijds te verklaren door het feit dat niet alle bestuursorganen voorzieningen treffen voor het gehele deelnemersbestand. Anderzijds zijn de getroffen voorzieningen soms ontoereikend voor het door het bestuursorgaan gestelde doel. Dit is te verklaren door het niet jaarlijks laten berekenen van de voorziening of het toepassen van eigen methodes voor het bepalen van de voorziening.

Een groot deel van de gemeenten heeft geen voorziening getroffen voor gepensioneerden. Dit vindt zijn oorzaak veelal in een interpretatie van artikel 44 lid 3 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), waaruit volgt dat geen voorziening wordt gevormd voor jaarlijks terugkerende arbeidskosten van een vergelijkbaar volume. De ingegane

16/20

18 april 2013

pensioenen worden door deze gemeenten aangemerkt als jaarlijks terugkerende arbeidskosten van een vergelijkbaar volume. De commissie BBV heeft hierover de volgende uitspraak gedaan: “In de praktijk is gesignaleerd dat individueel gevormde pensioenvoorzieningen op pensioendatum soms vrijvallen. Als reden wordt dan gegeven dat bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd vervolgens sprake zou zijn van, zoals in BBV-artikel 44, lid 3 vermeld, jaarlijks terugkerende arbeidskosten van een vergelijkbaar volume. Hiervoor worden geen voorzieningen gevormd. [Zoals in de notitie van de commissie verwoord], vindt de commissie deze gedachtegang niet juist en heeft deze vrijval in het verleden dan ook ten onrechte plaatsgevonden. Herstel met terugwerkende kracht veroorzaakt echter teveel administratieve lasten en doorbreekt de lokaal gehanteerde bestendige gedragslijn. De commissie BBV is daarom van mening dat voor deze in het verleden ten onrechte gedane vrijval van individuele pensioenvoorzieningen geen herstel hoeft plaats te vinden.”

Wanneer de benodigde voorziening geëxtrapoleerd wordt naar alle gemeenten, beramen wij een voorziening van ongeveer EUR 960 miljoen. De verwachting is dat ook de daadwerkelijk getroffen voorzieningen evenredig hoger uitvallen (beraamd op ongeveer EUR 427 miljoen).

Niet alleen de voorziening is van belang, maar ook de daadwerkelijk gemaakte reservering kan een verschil maken voor wat betreft de beschikbare middelen voor een eventuele overgang naar een pensioenfonds. Omdat de bestuursorganen niet altijd duidelijk waren over of de voorziening ook een reservering was of vice versa, kunnen wij over de toereikendheid van de reserveringen van de gemeenten geen uitspraken doen.

Uit de administratie van Loyalis blijkt dat diverse bestuursorganen kapitalen hebben verzekerd ter dekking van de pensioenverplichtingen. De minimale omvang hiervan bedraagt € 72 miljoen. Voor de aanspraken die gedekt worden door het verzekerd kapitaal hoeft per saldo geen voorziening te worden aangehouden. Overigens zijn ook door tussenkomst van andere partijen dan Loyalis kapitalen verzekerd en bedragen gereserveerd bij professionele verzekeraars en banken. In de omvang van deze reservering hebben wij onvoldoende inzicht gekregen om een betrouwbare indicatie af te kunnen geven.

### **3.3 Voorzieningen en reserveringen provincies**

Na een gezamenlijke aanbesteding is de volledige Appa-administratie van de provincies in 2012 overgegaan naar Loyalis. Loyalis verzorgt de administratie en berekent voorzieningen voor de pensioenverplichtingen. Wij zijn er vanuit gegaan dat de administratie volledig is. De provincies hebben geen kapitalen verzekerd. Voor enkele provincies zijn alleen voorzieningen berekend voor de pensioenen van de actieven en de slapers. Voor andere provincies zijn ook voorzieningen berekend voor de ingegane pensioenen. De door de provincies opgegeven voorzieningen en reserveringen blijken soms af te wijken van de door Loyalis berekende bedragen.

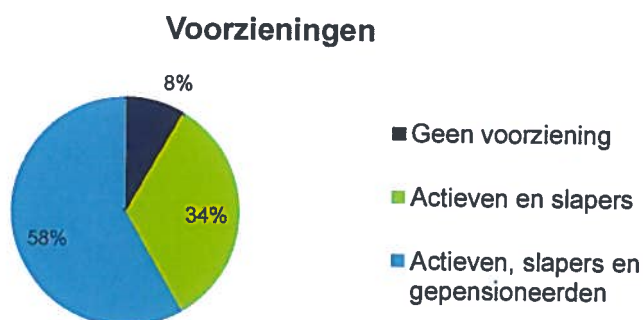
De provincies zijn na analyse ingedeeld in drie categorieën:

- Geen voorziening getroffen:  
de provincie heeft in het geheel geen voorziening getroffen.



17/20  
18 april 2013

- Actieven en slapers:  
de provincie heeft voor actieven en slapers een voorziening getroffen.
- Actieven, slapers en gepensioneerden:  
de provincie heeft voor het gehele bestand een voorziening getroffen.



### *Toereikendheid*

Bij de toetsing van de toereikendheid van de getroffen voorzieningen zijn wij er vanuit gegaan dat de door Loyalis berekende voorzieningen toereikend zijn voor de betreffende doelgroep. Indien geen voorzieningen waren berekend voor een doelgroep (dit betrof dan de ingegane pensioenen), zijn door ons voorzieningen berekend op basis van de aanspraken maal een gemiddelde factor. De reden dat een deel van de provincies geen voorziening treft voor ingegane pensioenen, zal net als bij de gemeenten gelegen zijn in de interpretatie van artikel 44 lid 3 BBV. Voor een toelichting hierop verwijzen wij naar paragraaf 3.2.

De voor de provincies benodigde totale voorziening bedraagt circa € 96 miljoen. Totaal zijn door de provincies voorzieningen gevormd voor circa € 78 miljoen. De verdeling over de provincies is echter niet evenredig. Eén provincie heeft geen voorziening getroffen en een enkele heeft zelfs meer voorzien dan benodigd zou zijn.

### **Totale pensioenaanspraken**

|                     | Getroffen voorzieningen | Benodigde voorziening |
|---------------------|-------------------------|-----------------------|
| Actieven en slapers | 47.666.701              | 36.803.203            |
| Gepensioneerden     | 30.471.606              | 59.083.058            |
| <b>TOTAAL</b>       | <b>78.138.307</b>       | <b>95.886.261</b>     |

Volgens eigen opgave van de provincies is circa € 60 miljoen aan bedragen gereserveerd ter dekking van de Appa pensioenen. Zoals vermeld is de opgave van de reserveringen niet betrouwbaar genoeg om daaraan conclusies te verbinden.

### 3.4 Voorzieningen en reserveringen waterschappen

Na een aanbesteding is de volledige Appa-administratie van de waterschappen in 2012 overgegaan naar Loyalis. Loyalis verzorgt de administratie en berekent een deel van de voorzieningen voor de pensioenverplichtingen. Wij zijn er vanuit gegaan dat deze administratie het volledige Appa-deelnemersbestand van de waterschappen behelst. Enkele waterschappen hebben kapitalen verzekerd voor de Appa-pensioenen via Loyalis. Voor de waterschappen zijn door Loyalis alleen voorzieningen berekend voor de pensioenen van de actieven en de slapers. Ongeveer de helft van de waterschappen heeft daarnaast voorzieningen berekend of laten berekenen voor de ingegane pensioenen.

De waterschappen zijn na analyse ingedeeld in drie categorieën:

- Geen voorziening getroffen:  
het waterschap heeft in het geheel geen voorziening getroffen.
- Actieven en slapers:  
het waterschap heeft voor actieven en slapers een voorziening getroffen.
- Actieven, slapers en gepensioneerden:  
het waterschap heeft voor het gehele bestand een voorziening getroffen.



#### *Toereikendheid*

Bij de toetsing van de toereikendheid van de getroffen voorzieningen zijn wij er vanuit gegaan dat de door Loyalis berekende voorzieningen toereikend zijn voor de betreffende doelgroep. Voor de ingegane pensioenen zijn geen voorzieningen berekend door Loyalis. Wij hebben de voorzieningen berekend op basis van de aanspraken maal een gemiddelde factor.

De voor de waterschappen totaal benodigde voorziening bedraagt circa € 68 miljoen. Totaal zijn door de waterschappen voorzieningen gevormd voor circa € 45 miljoen. De verdeling over de waterschappen is echter niet evenredig. Eén waterschap heeft geen voorziening getroffen en een drietal heeft zelfs meer voorzien dan benodigd zou zijn.

19/20  
18 april 2013

Door 11 waterschappen zijn via Loyalis kapitalen verzekerd ter dekking van de pensioenverplichtingen. De omvang hiervan bedraagt circa € 6 miljoen per 1 januari 2013. Voor de aanspraken die verzekerd zijn hoeft per saldo geen voorziening te worden aangehouden.

| <b>Totale pensioenaanspraken</b> |                                |                              |
|----------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
|                                  | <b>Getroffen voorzieningen</b> | <b>Benodigde voorziening</b> |
| Actieven en slapers              | 21.579.875                     | 18.807.722                   |
| Gepensioneerden                  | 23.144.128                     | 49.149.815                   |
| <b>TOTAAL</b>                    | <b>44.724.003</b>              | <b>67.957.637</b>            |

Ten aanzien van de reserveringen is door de totale waterschappen een bedrag genoemd van € 34 miljoen. Zoals vermeld is niet duidelijk of daadwerkelijk tot dit bedrag middelen beschikbaar zijn voor de pensioenverplichtingen.

20/20

18 april 2013

#### **4 Conclusies**

Voor het feitenonderzoek APPA is er bij alle gemeenten, provincies en waterschappen gevraagd om gegevens. Deze gegevens zijn verwerkt tot een databestand, waarop een analyse heeft plaatsgevonden. De resultaten van deze analyse zijn in dit rapport uiteengezet.

De beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek, namelijk een overzicht te geven van de op dit moment getroffen voorzieningen, is gedaan in het vorige hoofdstuk. De vraag of deze voorzieningen toereikend zijn om de aanspraken van alle rechthebbenden op het APPA pensioen, de vervolgvraag, is daarin ook beantwoord. Wij concluderen dat dit niet het geval is. De voorzieningen zoals deze op dit moment getroffen zijn door de verschillende bestuursorganen zijn niet voldoende om de volledige pensioenvoorziening af te dekken. Bij een eventuele overgang naar een pensioenfonds zal dit leiden tot extra kosten. Daarbij laten we de, naar verwachting, zwaardere grondslagen die bij een pensioenfonds gehanteerd worden buiten beschouwing.

De oorzaak van dit verschil ligt onder andere in de verschillende methodieken en intenties van de bestuursorganen. Een veel voorkomende situatie is dat een bestuursorgaan wel gedeeltelijk een voorziening heeft getroffen, met name voor de actieven en slapers, maar dat voor de ingegane pensioenen op basis van artikel 44, lid 3 BBV geen middelen gereserveerd of voorzieningen getroffen zijn.

Indien voorzieningen gevormd zijn, betekent dit nog niet dat er middelen vrij beschikbaar zijn, slechts dat men rekening houdt met een verplichting. Voor een deel van de pensioenverplichtingen zijn (kapitaal)verzekeringen gesloten. Niet onderzocht is in hoeverre deze eenvoudig zijn vrij te maken ten behoeve van een overdracht naar een pensioenfonds.

Daarnaast willen wij opmerken dat bij een eventuele overgang naar een pensioenfonds, de daarvoor benodigde gedetailleerde samenvoeging van alle pensioenaanspraken een administratieve uitdaging kan zijn. Bij dit globale, op aannames gebaseerde, feitenonderzoek hebben wij ervaren dat er veel verschillende methodieken worden gehanteerd door de bestuursorganen.

Verder dient er bij een overgang naar een pensioenfonds rekening te worden gehouden met een situatie waarin andere actuariële grondslagen worden gehanteerd dan in dit rapport. Het benodigde kapitaal voor een overgang kan daarbij afwijken van wat in dit rapport is beschreven.