

Een sterke tweede pijler

Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen

Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen

Prof. dr. K.P. Goudswaard (voorzitter)

Prof. dr. R.M.W.J. Beetsma

Prof. dr. Th.E. Nijman

Prof. dr. P. Schnabel

Samenvatting

Nederland heeft een uniek stelsel van aanvullende pensioenen...

- Nederland heeft een uniek stelsel van aanvullende pensioenen. Door *collectiviteit en solidariteit* worden risico's met elkaar gedeeld en de *verplichtstelling* zorgt voor een brede dekking. Dit maakt vormen van verzekeren mogelijk die in de markt niet (gemakkelijk) te realiseren zijn. Ook leidt dit stelsel tot relatief lage uitvoeringskosten en geeft het de mogelijkheid risico's met andere generaties te delen.
- Pensioen stond en staat voor het gros van de deelnemers synoniem voor zekerheid. De vermogens van pensioenfondsen groeiden lange tijd gestaag. Rechten werden uitgebreid en gepensioneerden konden jaar in jaar uit rekenen op compensatie voor de gestegen lonen of prijzen (indexatie). Werkgevers kregen in de jaren negentig, dankzij de goede rendementen, soms premiekorting. Breed leefde de gedachte dat een goed pensioen tegen beperkte kosten kon worden gerealiseerd.

...maar de kosten lopen op en het stelsel is kwetsbaar voor schokken...

- Na de millenniumwisseling veranderde dit beeld. De wereldwijd forse daling van de aandelenbeurzen en de structurele daling van de rente, die aanvankelijk werd versluierd door de hausse op de aandelenmarkten, maakten duidelijk dat een zeker pensioen veel duurder is dan aanvankelijk werd gedacht. Pensioenfondsbesturen verhoogden de pensioenpremies fors.
- Sociale partners zijn in korte tijd overgestapt van de traditionele eindloonregeling (gebaseerd op het laatste loon) naar voorwaardelijk geïndexeerde middelloonregelingen (gebaseerd op het gemiddelde loon). De indexatie van opgebouwde rechten en uitkeringen werd afhankelijk gemaakt van de dekkingsgraad van pensioenfondsen. De financiële positie van pensioenfondsen werd zo beter beheersbaar. Keerzijde was dat een deel van het pensioen voor de deelnemer een 'zacht' karakter kreeg, het werd minder zeker.
- Pas bij de recente financiële crisis in 2008-2009 realiseerden mensen zich die onzekerheid. Voor het eerst kregen deelnemers te maken met de mogelijkheid van langdurige indexatiekortingen en eventueel zelfs met de mogelijkheid van het verlagen van pensioenrechten (afstempelen).

...en dat roept vragen op over de toekomstbestendigheid.

- De beide crises hebben laten zien dat het stelsel zeer kwetsbaar is voor schokken. Naast de onzekere ontwikkeling van de economie en de financiële markten in de eerstkomende jaren, is de vraag welke factoren op de langere termijn extra druk op het stelsel zullen leggen. In welke mate ondergraaft de vergrijzing de schokbestendigheid van het stelsel? In hoeverre blijven werkgevers in het licht van de omvang van de pensioenvermogens en de internationale boekhoudregels bereid om een structureel deel van de pensioenrisico's op zich te nemen? Hoe zal de vergrijzing de solidariteit tussen jongere en oudere generaties beïnvloeden? Deze vragen waren voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid reden om de commissie *Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen* in te stellen.

- De commissie kreeg als taak te analyseren of en in hoeverre het huidige stelsel van aanvullende pensioenen toekomstbestendig is en oplossingsrichtingen te schetsen die het stelsel beter bestand maken tegen financiële schokken in het licht van de vergrijzing. Randvoorwaarde is om een op collectiviteit en solidariteit gebaseerd systeem te behouden.

Nederland is beter dan andere landen voorbereid op de vergrijzing...

- Het pensioen moet mensen in staat stellen na pensionering een bepaalde levensstandaard te kunnen behouden. De ambitie is al lange tijd een pensioen (inclusief AOW) van 70% van het laatstgenoten loon. In Nederland hebben ouderen een gunstige inkomenspositie. Anders dan in veel andere landen is de armoede onder ouderen relatief laag. Er zijn zelfs signalen dat ouderen op termijn de meest kapitaalkrachtige bevolkingsgroep van ons land gaan vormen.
- De goede inkomenspositie van gepensioneerden is te danken aan het evenwichtige systeem met drie pijlers: de AOW als basisvoorziening van overheidswege (eerste pijler), de aan de arbeidsrelatie gerelateerde aanvullende pensioenen (tweede pijler) en de vrijwillige individuele pensioenbesparingen (derde pijler).
- In vergelijking met andere landen is de tweede pijler relatief belangrijk in de pensioenvoorziening. Nederland heeft een omvangrijk pensioenkapitaal opgebouwd en is daardoor beter dan andere landen voorbereid op de vergrijzing.

...maar het stelsel staat onder druk en de rek is uit de premie..

- De kosten van de aanvullende pensioenen lopen sterk op. De structurele daling van de rente dwingt pensioenfondsen meer geld opzij te zetten om de gedane toezeggen na te komen. Daarnaast stijgt de levensverwachting nog steeds en bovendien sneller dan tot voor kort werd aangenomen. Ook dat leidt tot hogere pensioenverplichtingen.
- Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen zou de premie, die historisch gezien nu al op een hoog niveau ligt, fors verder moeten stijgen om het huidige ambitieniveau in de toekomst vast te kunnen houden. Projecties die het Centraal Planbureau op verzoek van de commissie heeft gemaakt laten zien dat de pensioenpremies bij de huidige ambities zouden moeten stijgen van bijna 13% van de loonsom nu naar meer dan 17% in 2025. Dat zou grote negatieve gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt en de concurrentiepositie van Nederland.

Pensioenfondsen moesten meer risico gaan nemen...

- Pensioenfondsen hebben onder invloed van de dalende rente en de stijgende aandelenkoersen sinds 1980 de samenstelling van hun beleggingsportefeuille ingrijpend gewijzigd, in de redelijke verwachting dat aandelen op lange termijn een hoger rendement hebben dan vastrentende waarden (obligaties). Dat was ook noodzakelijk: zelfs ultimo 2008, op het dieptepunt van de crisis, hadden pensioenfondsen nog altijd bijna 25% meer vermogen dan wanneer de uitbreiding in aandelenbeleggingen niet had plaatsgevonden. Daar staat tegenover dat de schommelingen in de beleggingsopbrengsten veel groter zijn dan vroeger.
- Tegelijkertijd zijn pensioenfondsen steeds minder goed in staat om de risico's op te vangen. De dekkingsgraad is sinds begin jaren negentig trendmatig gedaald. En doordat het aantal premiebetalers daalt ten opzichte van het aantal gepensioneerden, kunnen pensioenfondsen deze schokken steeds moeilijker met premieverhogingen opvangen.

Ook bedrijven willen steeds minder pensioenrisico's dragen. De toenemende internationale concurrentie en de veranderingen in accountancyregels dwingen ondernemingen om pensioenrisico's drastisch te verminderen.

...en dat risico komt steeds meer bij de deelnemer te liggen.

- Deelnemers staan steeds meer bloot aan de risico's bij de pensioenen. Tegenvallers op de financiële markten werken sterk door op het pensioen van de deelnemer. Het gat tussen de zekerheid die mensen verwachten, en wat werkelijk aan zekerheid kan worden geboden is groot, zo blijkt uit recent onderzoek.
- De geschetste ontwikkelingen zullen tot spanningen leiden tussen wat de deelnemer verwacht (een reëel pensioen waarbij de koopkracht in de toekomst ook op peil blijft door indexatie) en waarop pensioenfondsen en de toezichthouder sturen (nominale zekerheid). Ook kunnen spanningen ontstaan tussen jonge en oude deelnemers; dat kunnen spanningen zijn over de gerealiseerde pensioenopbouw, het te voeren beleggingsbeleid en de verdeling van (toekomstige) mee- en tegenvallers.
- De recente ontwikkelingen bij pensioenfondsen zorgen ervoor dat het vertrouwen van deelnemers in hun pensioenfonds - en daarmee in het pensioenstelsel - onder druk zijn komen te staan.

Het stelsel is thans onvoldoende toekomstbestendig...

- De commissie concludeert dat het Nederlandse pensioenstelsel met de bestaande ambities en veronderstelde zekerheid onvoldoende toekomstbestendig is vanwege de vergrijzing, de stijgende levensverwachting en de toenemende kwetsbaarheid voor financiële risico's.
- Voor het behoud van de wezenskenmerken van het stelsel - een collectieve, solidaire pensioenvoorziening - moeten keuzes worden gemaakt. Het stelsel dient verder te worden ontwikkeld naar een nieuw evenwicht tussen de ambitie, de zekerheid en de kosten van het pensioen. De commissie ziet hiervoor goede mogelijkheden.

...maar er zijn goede mogelijkheden om het stelsel aan te passen...

- De commissie is van oordeel dat er nauwelijks rek meer zit in de pensioenpremies. Dat betekent dat oplossingen gezocht moeten worden in een beperking van de pensioenambitie of in het anders omgaan met risico's, of een combinatie van beide.
- Een eerste oplossingsrichting is het beperken van de ambitie ten aanzien van de hoogte van het pensioen. Dat drukt de kosten en maakt ruimte voor het opvangen van de dreigende premiestijging als gevolg van onder meer de stijgende levensverwachting. Sociale partners zouden ervoor kunnen kiezen de norm van 70% van het laatstgenoten loon op 65-jarige leeftijd naar beneden bij te stellen. Bij een gelijk aantal opbouwjaren betekent dat een lager opbouwpercentage. Mensen kunnen door langer doorwerken weer een zelfde pensioenuitkering bereiken. Ook kan gekozen worden voor het maximeren van het pensioengevend salaris of het overgaan naar indexatie van pensioenen op basis van prijzen in plaats van lonen.
- Daarnaast kan overwogen worden om de levensverwachting in de pensioenregelingen te incorporeren. Het automatisch koppelen van de pensioenuitkering of de pensioenleeftijd aan de stijgende levensverwachting maakt het stelsel toekomstbestendiger, omdat een bron van kostenstijging wordt weggenomen.

- Een lagere collectieve ambitie hoeft naar het oordeel van de commissie over het algemeen niet tot grote problemen te leiden. De ambitie ligt nu immers, ook internationaal gezien, op een hoog niveau. De inkomens- en vermogenspositie van gepensioneerden is in Nederland gemiddeld genomen gunstig en verbetert nog. Wel zijn er bepaalde groepen die het huidige ambitieniveau niet halen.
- Een tweede oplossingsrichting is om anders om te gaan met onzekerheid. Dat vereist dat bepaalde risico's, zoals het langlevensrisico, meer expliciet bij de deelnemers komen te liggen. Hiermee krijgt de pensioenopbouw voor een groter deel het karakter van voorwaardelijke (of 'zachte') rechten. Eventueel kan de mate waarin zekerheid wordt geboden afhankelijk worden gemaakt van karakteristieken van groepen deelnemers, zoals leeftijd of inkomen. Wanneer minder garanties worden gegeven kan de pensioenambitie beter gehandhaafd blijven.
- Een grotere rol voor voorwaardelijke rechten vereist een pensioencontract waarin beter wordt gespecificeerd hoe met mee- en tegenvallers zal worden omgegaan en aan wie deze zullen worden toegerekend. Sociale partners en de pensioenfondsbesturen zullen zich hierover meer dan nu het geval is vooraf moeten uitspreken.
- Het verlagen van de ambitie dan wel het accepteren van een hoger risico vereist ook dat daarover nadrukkelijk en transparant wordt gecommuniceerd. Deelnemers moeten zo goed mogelijk en zo begrijpelijk mogelijk worden geïnformeerd over de verwachte koopkracht van de pensioenrechten en de onzekerheid daarin.
- Het stelsel dient ook *institutioneel* toekomstbestendig te zijn. De mobiliteit op de arbeidsmarkt en de groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) roepen vragen op over de doorsneepremie en doorsneeopbouw (voor iedereen hetzelfde premiepercentage en dezelfde opbouw) in relatie tot de solidariteit in het stelsel. Zo zijn mensen die een overstap maken van een positie van werknemer naar een positie als zzp'er vaak slecht af.
- De commissie constateert dat de doorsneepremie van belang is voor handhaving van de verplichtstelling. Wel adviseert de commissie om nader te onderzoeken welke effecten zouden optreden bij een overgang naar een degressieve (leeftijdsafhankelijke) opbouw. Zo'n opbouw bevordert de mobiliteit op de arbeidsmarkt en verkleint de overdrachten van jongere naar oudere deelnemers, maar kent ook flinke (overgangs)problemen.

...als sociale partners en overheid de handen in één slaan.

- Toekomstbestendigheid vereist dat sociale partners, gelet op de snel oplopende kosten, keuzes maken: een zekerder pensioen maar dan met een lagere ambitie, of het beter handhaven van het ambitieniveau, maar dan wordt het van nog groter belang deelnemers uit te leggen dat het pensioen onzekerheden bevat.
- De huidige Pensioenwet bepaalt dat opgebouwde rechten een onvoorwaardelijk karakter hebben. Alleen de toekomstige indexatie is voorwaardelijk. De regelgeving zou moeten worden aangepast door meer voorwaardelijke rechten toe te staan. Sociale partners worden zo in staat gesteld om innovatieve pensioencontracten af te sluiten met flexibeler deling van risico's. Daar geeft de commissie een aantal voorbeelden van. Zo kan de

pensioentoezegging anders ingevuld worden en bijvoorbeeld afhankelijk worden gemaakt van een verdere stijging van de levensverwachting.

- Het Nederlandse stelsel heeft zich door de jaren heen steeds aan kunnen passen aan de veranderende omstandigheden. Sociale partners en overheid staan nu voor een nieuwe uitdaging om de tweede pijler goed toekomstbestendig te maken. De commissie is er van overtuigd dat met de geadviseerde aanpassingen de sterke kanten van het stelsel behouden kunnen blijven, zodat de oudedagsvoorziening in Nederland internationaal tot de beste kan blijven behoren.

Bijlage 2: CPB notitie