

Beleidsdoorlichting Pensioenbeleid

Artikel 8 begroting Ministerie van SZW

Inhoud

Samenvatting	2
1.Reikwijdte en karakter van deze beleidsdoorlichting	4
2. Stimulering van pensioenregelingen	
2.1 Achtergrond overheidsrol	6
2.2 Feiten en ontwikkelingen	7
2.3 Conclusies	11
3. Bescherming van pensioengelden	
3.1 Achtergrond overheidsrol	12
3.2 Feiten en ontwikkelingen	14
3.3 Conclusies	20
4. Maatschappelijke houdbaarheid: past het pensioenstelsel bij de 21e eeuw?	
4.1 Waardering én minder vertrouwen	22
4.2 Het stelsel in discussie	25
5. Conclusie	37
Bijlage	
Afgesloten en lopend (evaluatie)onderzoek	39

Samenvatting

De arbeidsvoorwaardelijke pensioenen zijn de zogeheten 'tweede pijler' in het stelsel van de oudedagsvoorzieningen. Het gaat in die tweede pijler om de verplichte, collectief geregelde aanvullende pensioenen voor werknemers, overwegend in de vorm van regelingen die door pensioenfondsen worden uitgevoerd. De eerste pijler is de AOW, de derde pijler zijn vrijwillige opgebouwde pensioenen. Daarbuiten kunnen, in de vierde pijler, verdere besparingen voor de oude dag plaatsvinden.

Doelstelling van de overheid voor de tweede pijler is de totstandkoming van arbeidsvoorwaardelijke pensioenregelingen te stimuleren en zorg te dragen voor de bescherming van de opgebouwde pensioengelden. Deze beleidsdoorlichting beziet of en in hoeverre het gevoerde beleid effectief is geweest om deze doelstellingen te realiseren. Daarbij richt de doorlichting zich op het beleid waarvoor de minister van SZW primair verantwoordelijk is.

Gezien de met de crisis opgekomen discussie over het huidige pensioenstelsel gaat deze beleidsdoorlichting vervolgens in op de vraag of de wijze waarop dat stelsel is ingericht nog aansluit op de sinds de totstandkoming daarvan sterk gewijzigde omstandigheden (met name op de arbeidsmarkt) en op huidige opvattingen over aspecten als solidariteit tussen de verschillende betrokken groepen en de verplichte deelname aan het fonds van de onderneming of sector waar men werkzaam is.

Effectiviteit bestaand overheidsbeleid

De maatregelen die de overheid inzet om aanvullende pensioenopbouw te stimuleren zijn effectief: 91 procent van de werknemers bouwt een aanvullend pensioen op. Het fiscale instrumentarium maakt het voor sociale partners aantrekkelijk om pensioenregelingen overeen te komen. De wettelijke ondersteuning van die afspraken draagt ervoor zorg dat sectoraal gemaakte afspraken bindend zijn voor alle betrokken werkgevers en dat alle werknemers aan die regelingen deelnemen. Het is niet duidelijk wat de oorzaken zijn van het niet deelnemen aan een pensioenregeling – de zogeheten 'witte vlek' – bij 9 procent van de werknemers. Daarbij valt in het bijzonder op dat ongeveer driekwart van deze groep werkzaam is bij een werkgever met een collectieve pensioenregeling. Bovendien valt op dat naast de 9 procent werknemers die geen pensioen opbouwt, veel zelfstandigen geen pensioen opbouwt. Het huidige arbeidsvoorwaardelijke stelsel kan geen volledige deelname door werknemers en zelfstandigen waarborgen. Dat is slechts mogelijk met een wettelijke pensioenplicht.

De overheid heeft daarnaast de taak zorg te dragen voor de bescherming van de opgebouwde pensioengelden. De pensioenfondsen zijn voor de financiering van de pensioenen in hoge mate afhankelijk van de rendementen die zij over de met afgedragen premies opgebouwde vermogens kunnen realiseren. Om te bereiken dat de fondsen de vermogens op een verantwoorde wijze beheren stelt de wetgever onder andere eisen aan de samenstelling van het bestuur en de beleggingen. Een cruciaal instrument hierbij is het financiële toetsingskader. Om de toekomstige pensioenen veilig te stellen dwingt dit de pensioenfondsen ertoe periodiek te beoordelen of het vermogen in overeenstemming is met de in de toekomst uit te keren pensioenen. Als het vermogen niet aan de vereiste dekkingsgraad blijkt te voldoen, dienen in het kader van een herstelplan afdoende maatregelen te worden genomen om dat weer te bereiken. Afzien van indexaties of zelfs verlaging van de uitkeringen kan daarvan onderdeel uitmaken.

Deze wettelijk eisen hebben ervoor gezorgd dat het doel van bescherming van de pensioengelden in hoge mate is gerealiseerd. Tegelijkertijd lieten de ongekend diepe crisis van 2008 en de zich al langer manifesterende ontwikkelingen van een lage rente en een steeds langere levensverwachting zien dat het stelsel kwetsbaarheden kent. Deze zijn onder andere naar voren gebracht door de commissies-Goudswaard en -Frijns. Dit heeft

ertoe geleid dat de SZW maatregelen heeft getroffen als de voorbereiding van een nieuw financieel toetsingskader (consultatie voorontwerp van wet juli 2013) en de Wet versterking bestuur pensioenfondsen (juli 2013 door de Eerste Kamer aangenomen). Daarnaast wordt zorg gedragen voor een verbetering van de communicatie met de deelnemers (consultatie voorontwerp van wet december 2013) en heeft de sector zelf grotere transparantie en vermindering van de uitvoeringskosten ter hand genomen.

Past het pensioenstelsel bij de 21e eeuw?

Het Nederlands arbeidsvoorwaardelijk pensioen is sinds de start ervan in de 20e eeuw in omvang en betekenis onherkenbaar gegroeid. Het totaal uitgekeerd arbeidsvoorwaardelijk pensioen is inmiddels vergelijkbaar met het bedrag dat aan AOW wordt uitgekeerd. Nederland krijgt internationaal waardering voor het arbeidsvoorwaardelijk pensioen vanwege de aspecten van verplichtstelling, kapitaaldekking en een adequaat toezicht. De verplichtstelling draagt zorg voor een grote groep deelnemers. De kapitaaldekking draagt ervoor zorg dat de pensioenen worden beschermd tegen verschuivingen in de verhouding tussen werkenden en gepensioneerden. Het toezicht draagt er tenslotte aan bij dat de fondsen een financieel beleid voeren waarbij de betaalbaarheid van de toekomstige pensioenen niet in het geding komt.

Tegelijk is het vertrouwen in het arbeidsvoorwaardelijk pensioen de afgelopen jaren sterk gedaald. Dat vindt zijn oorsprong in de crises. Had in 2006 nog 80 procent van de werknemers vertrouwen in het pensioenfonds waaraan men deelnam, in 2012 was dat afgenomen tot ongeveer 55 procent.

Het afnemende vertrouwen heeft ertoe geleid dat vragen worden gesteld over de wijze waarop het pensioenstelsel is ingericht, waar dat daarvoor als een vanzelfsprekendheid gold. Die vragen betreffen alle wezenlijke bouwstenen van het huidige stelsel: het arbeidsvoorwaardelijke karakter waardoor het tot werkenden in loondienst beperkt blijft, de voor werknemers verplichte deelname aan het fonds van de betreffende onderneming of sector, en de in het stelsel opgenomen elementen van solidariteit, die leiden tot geldstromen tussen groepen deelnemers die voor de deelnemers zelf niet transparant zijn.

Voor een pensioenstelsel dat niet alleen financieel houdbaar, maar ook maatschappelijk geaccepteerd blijft, is het van belang de bouwstenen van het stelsel en de houdbaarheid daarvan te bezien tegen de achtergrond van de maatschappelijke ontwikkelingen. De samenleving is niet meer dezelfde als die in de 20e eeuw. Werknemers zijn mobieler op de arbeidsmarkt, werkenden veranderen vaker tussen de formele positie van werknemer en zelfstandige, de wens tot keuzevrijheid neemt toe, en mensen zijn steeds meer geïnteresseerd in wat de feitelijke betekenis is van de solidariteit die van hen wordt gevraagd en in de prestaties van de instituties waarvan zij afhankelijk zijn.

Het is tegen deze achtergrond dat de afgelopen periode vanuit de samenleving voorstellen zijn gedaan voor een andere inrichting van het pensioenstelsel. Sommigen bepleiten een systeem van meer herkenbare individuele pensioenrechten, anderen benadrukken de wenselijkheid van meer vrijheid bij de opbouw van de pensioenen en de keuze van de uitvoerder, terwijl weer anderen er juist aandacht voor vragen dat keuzevrijheid er bij zelfstandigen toe leidt dat ze onvoldoende pensioen opbouwen.

Deze vragen kunnen niet met eenvoudige aanpassingen binnen het stelsel worden opgelost. De elementen, zoals verplichte deelname en solidariteit, zijn onderling sterk verbonden: een wijziging in een aspect kan verstrekkende consequenties hebben op de andere. Bovendien brengt de aard van de pensioenen, waarbij de tijdshorizon niet in jaren, maar in decennia wordt uitgedrukt, met zich mee dat eventuele wijzigingen niet snel kunnen worden teruggedraaid.

1.

Reikwijdte en karakter van deze beleidsdoorlichting

De Rijksbegrotingsvoorschriften¹ bepalen dat alle beleidsartikelen periodiek in de vorm van een beleidsdoorlichting worden geëvalueerd. Deze doorlichting heeft betrekking op beleidsartikel 8 van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de oudedagsvoorziening. Onderwerp is het beleid ten aanzien van de arbeidsvoorwaardelijke pensioenen. Het beleid ten aanzien van de AOW, de andere onder artikel 8 genoemde verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken, is reeds in het interdepartementaal beleidsonderzoek Inkomen en vermogen van ouderen onderzocht op effectiviteit. Dit is de eerste beleidsdoorlichting over het arbeidsvoorwaardelijke aanvullend pensioen.

De beleidsdoelstelling ten aanzien van het aanvullend pensioen in de tweede pijler luidt als volgt:

Artikel 8.

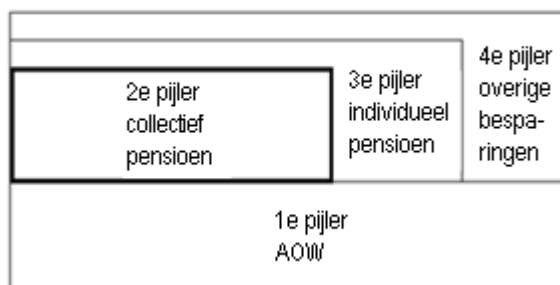
De overheid stimuleert de totstandkoming van arbeidsvoorwaardelijke pensioenregelingen en draagt zorg voor de bescherming van de opgebouwde pensioengelden.

Doel van deze doorlichting is de effectiviteit van het beleid rond de arbeidsvoorwaardelijke pensioenen te beoordelen en te bezien in hoeverre de beleidsdoelstellingen en de daarvoor ingezette instrumenten nog steeds aansluiten bij de maatschappelijke omstandigheden.

Afbakening

De arbeidsvoorwaardelijke pensioenen zijn de zogeheten 'tweede pijler' in het stelsel van de oudedagsvoorzieningen: de collectief en verplicht geregelde pensioenen. De arbeidsvoorwaardelijke pensioenen kunnen niet los worden gezien van de AOW (de 'eerste pijler') waarop zij een aanvulling zijn. Bovendien zijn ook de individueel opgebouwde voorzieningen voor de oude dag in de derde en vierde pijler van belang. Werkenden die niet of beperkt arbeidsvoorwaardelijk pensioen opbouwen, kunnen fiscaal gebruik maken van de 'derde pijler': het individueel geregelde pensioen. Daarnaast kan – zonder belastingvoordelen – eenieder uiteraard zelf een (spaar)voorziening treffen voor de oude dag (vierde pijler).

HET STELSEL VAN OUDEDAGSVORZIENINGEN



Deze beleidsdoorlichting gaat over de tweede pijler, maar verwijst als dat aan de orde is wel naar de andere pijlers in het stelsel van oudedagsvoorzieningen.

¹ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Stcrt. 2012, 18352

Deze beleidsdoorlichting gaat binnen de tweede pijler alleen over de primaire verantwoordelijkheden van de minister van SZW. De fiscale ondersteuning van arbeidsvoorwaardelijk pensioen, die onder de minister van Financiën valt, komt hierom wel aan de orde, maar is niet primair onderwerp van deze doorlichting.

Deze beleidsdoorlichting heeft het inhoudelijk gevoerde beleid als onderwerp en niet de uitgaven die drukken op de begroting van SZW. De uitgaven van SZW op dit gebied zijn verhoudingsgewijs zeer klein. De begrotingsuitgaven bleven in 2012 beperkt tot een bedrag van € 300.000 ten behoeve van onderzoek en andere opdrachten. Die zijn minimaal in vergelijking met de zeer grote bedragen die in het aanvullende pensioen omgaan. Zo bedroegen de aan pensioenfondsen en verzekeraars afgedragen premies in 2012 ongeveer € 35 mld en werd er in dat jaar door de fondsen voor ruim € 26 mld aan pensioenen uitgekeerd. Deze geldstromen vinden geheel plaats buiten de begroting van het ministerie van SZW.

Onderzoeksmateriaal

Deze beleidsdoorlichting maakt gebruik van bestaand en beschikbaar onderzoeksmateriaal. Er is uitgebreid gebruik gemaakt van de rapporten van de commissies-Goudswaard en –Frijns en van verricht (evaluatie)onderzoek, zoals die naar de waardeoverdracht. Daarnaast is intensief statistisch materiaal van het CBS en De Nederlandsche Bank benut en konden bevindingen van onderzoeken en studies verricht door onder andere het CPB, de AFM en het EIM worden verwerkt. Aanvullend zijn publicaties benut van private organisaties als het Verbond van Verzekeraars en van onafhankelijke onderzoekers.

De meerwaarde van deze doorlichting is dat het samenhang aanbrengt in de beschikbare gegevens. Over beide doelen van het overheidsbeleid rond de aanvullende pensioenen kunnen hiermee uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van dat beleid. Daarbij zij aangetekend dat de tweede doelstelling – bescherming van pensioengelden – zich momenteel slechts beperkt laat evalueren. Een deel van de wetgeving ten behoeve van dat doel is pas onlang tot stand gekomen (bijvoorbeeld de Wet versterking bestuur pensioenfondsen), een ander deel is nog in ontwikkeling (waaronder de aanpassing van het financieel toetsingskader). Het karakter van de pensioenen brengt bovendien met zich mee dat de structurele effecten van maatregelen slechts op de zeer lange termijn volledig duidelijk zijn. De kortetermijneffecten kunnen onderwerp zijn van een volgende doorlichting.

Leeswijzer

De effectiviteit van het eerste deel van de beleidsdoelstelling, het stimuleren van arbeidsvoorwaardelijke pensioenen, komt in hoofdstuk 2 aan de orde. Hoofdstuk 3 gaat over het tweede deel van de doelstelling, de bescherming van opgebouwde pensioenrechten. Daarbij richt deze beleidsdoorlichting zich op de hoofdlijnen van het gevoerde beleid. Specifieke onderwerpen als de pensioenknip en waardeoverdracht blijven daarbij buiten beschouwing. Deze worden op dit moment door middel van afzonderlijke evaluaties bekeken.

In hoofdstuk 4 wordt stilgestaan bij vragen die voortkomen uit ontwikkelingen in de samenleving. Daarbij gaat het om de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, vooral de grotere mobiliteit van de werkenden, en de veranderende opvattingen over de inrichting van het pensioenstelsel die zijn opgekomen binnen de context van de verslechterde financiële positie van de pensioenfondsen.

2. Stimulering van pensioenregelingen

De eerste beleidsdoelstelling is die van de bevordering van de totstandkoming van collectieve arbeidsvoorwaardelijke pensioenen. Het gaat hierbij primair om de pensioenvoorziening voor werknemers. Enkele afgegrensde groepen zelfstandigen hebben net als werknemers een verplichte pensioenvoorziening, die als arbeidsvoorwaardelijk kan worden gekenschetst. Hoewel vanzelfsprekend van groot belang voor de betrokkenen zelf, is het bereik van deze regelingen beperkt².

Veronderstelling achter het gevoerde beleid is dat zonder deelname aan arbeidsvoorwaardelijke regelingen veel werknemers waarschijnlijk in het geheel geen pensioen zouden regelen of daarmee te laat zouden beginnen. Daarmee zouden zij er niet in slagen om na pensionering een bestedingsniveau te realiseren dat passend is bij dat in hun actieve periode. De arbeidsvoorwaardelijke pensioenen hebben doorgaans het karakter van een collectieve regeling. Voordeel daarvan is dat deze tegen relatief lage kosten kan worden uitgevoerd. Deelnemers krijgen hierdoor per ingelegde euro meer terug.

De mate waarin dit beleidsdoel wordt gerealiseerd laat zich uitdrukken in de omvang van de zogeheten 'witte vlek': het aandeel werknemers dat niet deelneemt aan een door sociale partners overeengekomen of door de werkgever aangeboden collectieve regeling.

2.1 Achtergrond overheidsrol

Arbeitsvoorwaardelijke collectieve pensioenregelingen komen tot stand op initiatief van de sociale partners binnen sectoren en binnen individuele ondernemingen of op initiatief van specifieke beroepsgroepen. De overheid dwingt er niet toe dat dergelijke afspraken worden gemaakt, maar zorgt er wel voor dat deze tot stand kunnen komen.

Wettelijke verplichtstelling

Het belangrijkste instrument dat de minister van SZW hiervoor heeft is de wettelijke verplichtstelling. Door verplichtstelling wordt concurrentie op de arbeidsvoorwaarde pensioen beperkt.

De wettelijke verplichtstelling kent twee componenten. Ten eerste kan deelname op verzoek van werkgeversorganisaties en vakbonden algemeen verbindend worden verklaard voor de hele sector. Dat betekent dat de pensioenregeling ook geldt voor groepen van personen die niet direct betrokken zijn bij de arbeidsvoorwaardelijk tot stand gekomen pensioenregeling.

Voor beroepsgenoten geldt een vergelijkbare regeling. Beroepsverenigingen kunnen een verplichtstelling aanvragen die iedereen die werkzaam is in het betreffende beroep bindt, zelfs als deze niet zijn aangesloten bij de betreffende beroepsvereniging.

Ten tweede zijn werkgevers die een collectieve arbeidsvoorwaardelijke pensioenovereenkomst afsluiten, verplicht deze ook aan te bieden aan werknemers die niet zijn aangesloten bij een partij die betrokken is bij de overeenkomst.

De zekerheid die de wetgeving biedt dat alle werkgevers en alle werknemers in een sector aan een pensioenregeling deelnemen, draagt eraan bij dat dergelijke regelingen tot stand kunnen komen. De verplichtstelling verzekert sociale partners die pensioenafspraken willen maken van een groot financieel draagvlak daarvoor en maakt het

² In 2012 ging het hierbij om 11 beroepspensioenfondsen met gezamenlijk ongeveer 100.000 betrokkenen, waaronder 56.000 actieve deelnemers (gegevens De Nederlandsche Bank)

mogelijk dat binnen het fonds solidariteit tussen diverse groepen tot stand kan worden gebracht.

Deze rolverdeling tussen overheid en maatschappelijke organisaties bestaat al ruim een eeuw. Een eerste regelgeving ter ondersteuning van pensioenfonds stamt uit 1908. Bij algemene maatregel van bestuur³ werd toen geregeld dat op het algemene verbod op verplichte loonbesteding een uitzondering werd gemaakt voor fondsen van behoefte van werknemers. Daarmee werd het mogelijk dat zij verplicht werden deel te nemen aan pensioenfonds.

Een specifieke regulering ter ondersteuning van de totstandkoming van pensioenfonds was de in 1949 in werking getreden Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds. Momenteel regelt de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 deze materie op basis van dezelfde uitgangspunten.

Met de Wet verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling is in 1972 een vergelijkbare regeling getroffen voor degenen die zelfstandig in een bepaalde beroepsgroep werkzaam zijn. Ook hierbij geldt dat een verplichtstelling tot deelname slechts mogelijk is als die wordt gesteund door een belangrijke meerderheid van de beroepsgroep waarop de pensioenregeling betrekking zal hebben.

Voor de reikwijdte van pensioenregelingen is niet alleen de wettelijke verplichtstelling van belang. De Pensioenwet verbiedt dat degenen die in deeltijd werken daarvan worden uitgesloten. Dat is in het bijzonder van belang voor de opbouw van pensioenrechten door vrouwen. Daarnaast bevat de Pensioenwet het verbod om werknemers jonger dan 21 jaar categoriaal uit te sluiten.

Fiscale facilitering

Naast de verplichtstelling zijn de fiscale regels die de minister van Financiën stelt in het zogenaamde Witteveenkader een belangrijke stimulans voor sociale partners om een pensioenvoorziening af te spreken. Deze regels zijn in hoge mate sturend voor de hoogte en de opbouw van de aanvullende pensioenen. Pensioen wordt fiscaal als uitgesteld loon beschouwd. De belastingheffing vindt niet plaats op het moment van het ontstaan van de pensioenaanspraken, maar op dat van de betaling van de pensioenuitkering. Met deze omkeerregel heeft de betrokkene het voordeel van de lagere belastingtarieven voor gepensioneerden en van het onbelast zijn van het opgebouwde pensioenvermogen. Met dit fiscale regime zijn aanzienlijke bedragen gemoeid. In de Miljoenennota 2013 zijn deze berekend op € 13 mld in 2011, oplopend tot € 15 mld in 2017.

Fiscale facilitering brengt de noodzaak met zich mee grenzen te stellen aan het deel van het inkomen dat als pensioenreservering buiten de belastingheffing worden geplaatst. Uitgangspunt daarbij is wat, gegeven de gewerkte periode, als een redelijk pensioen mag worden beschouwd.

Het fiscale kader stelt grenzen aan de pensioenregelingen, maar doet niet af aan de verantwoordelijkheid van de sociale partners voor de totstandkoming daarvan.

2.2 Feiten en ontwikkelingen

Het merendeel van de werknemers neemt deel aan een pensioenregeling...

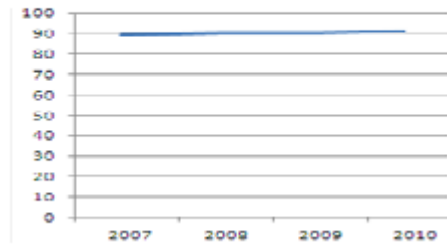
Het overgrote deel van de werknemers neemt deel aan een arbeidsvoorwaardelijke pensioenregeling: 91% van de werknemers bouwde in 2010 pensioen op. Het percentage werknemers dat deelnam aan een pensioenregeling is sinds 2007 met 2 procentpunt gestegen⁴.

³ Koninklijk besluit van 31 maart 1908, Stb. 94

⁴ CBS, Witte vlek op pensioengebied 2010, 2012

Het is denkbaar dat dit komt doordat werknemers en werkgevers onderling vaker in het contract een pensioenvoorziening hebben afgesproken. Het is ook denkbaar dat werknemers zonder pensioenvoorziening, zoals sommige uitzendkrachten, gedurende de crisisjaren zijn uitgestroomd. Het gaat bovendien om momentopnamen. Een deel van de werkenden die nu geen pensioen opbouwen, heeft dat eerder in de loopbaan wel gedaan of zal dat in de toekomst gaan doen. En andersom zal een deel van de werkenden die nu wel pensioen opbouwen, dat op momenten in de toekomst mogelijk niet doen, bijvoorbeeld door de overstap naar een sector zonder pensioenregeling.

AANDEEL WERKNEMERS DAT DEELNEEMT
AAN EEN COLLECTIEVE PENSIOENREGELING
(2007-2010; in % van werknemers)



Bron: CBS, Onderzoek witte vlek op pensioengebied

Overigens is een groeiend aantal werkenden geen werknemer maar zelfstandige. Sommige beroepsgroepen, vooral in de medische sector, kunnen zich aansluiten bij een beroepspensioenfonds. Maar veel zelfstandigen vallen niet onder een collectieve regeling en zijn erop aangewezen hun pensioen individueel te regelen. Met het oog daarop zijn zelfstandigenorganisaties – met technische ondersteuning vanuit het kabinet – momenteel bezig met het opzetten van een vrijwillige collectieve regeling.

...vooral bij een bedrijfstakpensioenfonds...

Bedrijfstakpensioenfonds zijn voor dit grote bereik van doorslaggevend belang: 74 procent van de werkenden die deelnemen aan een pensioenfonds, doet dat in het kader van een bedrijfstakgewijze regeling.

SPREIDING VAN DEELNEMERS OVER
TYPEN PENSIOENFONDSEN (2011)



Bron: DNB

... door de combinatie van arbeidsvoorwaardelijk overleg en de verplichtstelling.

Het is aannemelijk dat het arbeidsvoorwaardelijk overleg in combinatie met de verplichtstelling voor werknemers ertoe heeft geleid dat een groot deel van hen pensioen opbouwt, waar zij dat zonder deze instituties niet zouden hebben gedaan. Internationaal onderzoek naar pensioenopbouw van mensen laat zien dat veel werknemers beperkt of niet pensioen opbouwen als ze daartoe niet (in enige mate) worden verplicht.⁵ Een indicatie daarvoor is het aandeel zelfstandigen dat – naast de

⁵ Zie bijvoorbeeld Beshears, Choi, Laibson en Madrian (2006)

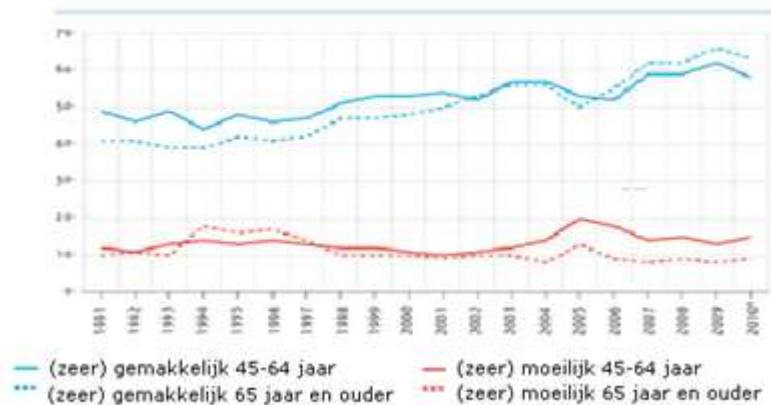
Beleidsdoorlichting pensioenbeleid

AOW – geen aanvullend pensioen opbouwt: 50 procent, hoewel dat voor een deel van hen nodig is voor een adequaat oudedagsinkomen⁶.

Gepensioneerden zijn tevreden over hun financiële situatie...

Een meerderheid van de gepensioneerden beoordeelt de eigen financiële situatie als gunstig. In de afgelopen twintig jaar is de omvang van de groep die zegt "(zeer) gemakkelijk" rond te komen aanzienlijk gestegen: van 40 procent in 1991 tot ruim 60 procent in 2010. Daarmee geeft hun inkomenssituatie een positiever beeld te zien dan de leeftijdsgroep onder hen, die van de 45- tot 65-jarigen. Minder dan 10 procent van de gepensioneerden geeft te kennen 'moeilijk' tot 'zeer moeilijk' rond te komen. Dat is significant minder dan bij de 45- tot 65-jarigen, bij wie dit op ongeveer 15 procent ligt.

ERVAREN BESTEDINGSMOGELIJKHEDEN VAN HUISHOUDENS
NAAR LEEFTIJDSCATEGORIE
(in % leeftijdscategorie; 1991-2010)



Bron: SCP, *Tevreden met pensioen*, 2012

Aan deze positieve waardering hoeft niet alleen de hoogte van het inkomen ten grondslag te liggen. Ook een lager bestedingspatroon kan daarbij een rol spelen: de behoeften van ouderen blijken met de leeftijd af te nemen.⁷ Daarnaast kunnen de eisen en verwachtingen over de financiële situatie na pensionering van belang zijn bij de beoordeling van de financiële situatie. Als mensen de verwachting hadden van een beperkt pensioen, dan is er meer kans dat ze het feitelijke inkomen positief waarderen. Ook naar objectieve criteria beschouwd is de financiële situatie van gepensioneerden gunstig te noemen. Volgens onderzoek van het SCP en CBS heeft 3,5 procent van de ouderen een inkomen dat onder de grens van 'niet veel, maar toereikend' ligt, terwijl dat voor de niet-gepensioneerde bevolking ruim twee keer zo hoog ligt⁸.

RAMING VAN ARMOEDE NAAR LEEFTIJD
(2011-2013; in % leeftijdscategorie)

	2011	2012	2013
- volwassenen (18-64)	7,0	7,3	7,5
- ouderen (≥ 65)	3,2	3,5	3,5

Bron: CBS/SCP

⁶ Zelfstandigen en pensioen 2012 (Kamerstukken II, 2012-2013, 31 311, nr. 97)

⁷ Arjan Soede, *Tevreden met pensioen. Veranderende inkomens en behoeften bij ouderen*, SCP, 2012

⁸ SCP/CBS, *Armoedesignalement 2012*, 2012

Beleidsdoorlichting pensioenbeleid

... wat voor een belangrijke deel komt door de aanvullende pensioenen.

Het toegenomen bereik van de pensioenregelingen zorgt ervoor dat momenteel nog slechts een beperkt deel van de gepensioneerden uitsluitend is aangewezen op de AOW en dat deze groep ook het afgelopen decennium nog kleiner is geworden. Beschikte in 2000 82,7 procent van de gepensioneerden naast de AOW over een aanvullend pensioen in het huishouden, in 2010 was dat 88,8 procent. Het door huishoudens ontvangen aanvullende pensioen nam bovendien in deze periode toe van gemiddeld € 9.800 tot € 15.000 per jaar.

BESCHIKBAARHEID EN HOOGTE VAN AANVULLEND PENSIOEN (huishoudens > 65 jaar; 2000-2010)

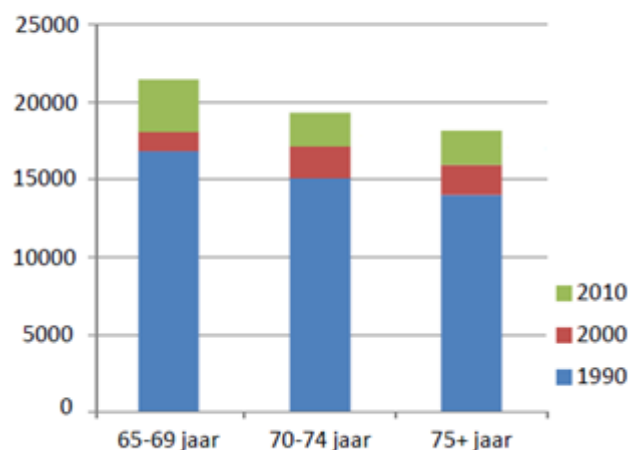
	2000	2010
gepensioneerden met aanvullend pensioen	82,7%	88,8%
gemiddelde hoogte van aanvullend pensioen	€ 9.823	€ 15.079

Bron: CBS

Het gecombineerde effect van een toenemend aantal werkenden dat een pensioen heeft kunnen opbouwen én een stijging van dat pensioen, leidt ertoe dat gemiddeld genomen het aanvullende pensioen voor 65-plussers op dit moment een nagenoeg even belangrijke inkomensbron is als de AOW⁹.

De geleidelijke uitbouw van het pensioenstelsel heeft wel tot gevolg dat er grote verschillen bestaan tussen de diverse generaties gepensioneerden: het inkomen van de jongere gepensioneerden ligt aanzienlijk boven dat van de oudere¹⁰. Het gegeven dat het bij de jongere generatie gepensioneerden vaker voorkomt dat beide partners hebben gewerkt en dus ook beiden pensioen hebben opgebouwd, versterkt dat nog eens.

BESTEEDBAAR HUISHOUDINKOMEN COHORTEN 65-PLUSSERS (gestandaardiseerd mediaan inkomen; in € prijzen 2010)



Bron: IBO Inkomen en vermogen van ouderen (2013)

Tegelijk is er geen duidelijk beeld waarom sommige werknemers geen of weinig pensioen opbouwen

De belangrijkste reden voor het niet kunnen deelnemen aan een collectieve pensioenregeling is niet dat deze bij de betreffende onderneming of sector ontbreekt: dat geldt slechts voor ruim een kwart van de 'witte vlek'. Nagenoeg driekwart van de werknemers

⁹ CBS Webmagazine 22 maart 2012

¹⁰ Interdepartementaal beleidsonderzoek Inkomen en vermogen van ouderen (2013)

die niet deelnemen in een pensioenregeling is werkzaam bij een werkgever die wél een pensioenregeling kent¹¹.

Een deel van de oorzaak kan gelegen zijn in de wettelijke mogelijkheid een wachttijd of drempelperiode te hanteren voordat een werknemer gaat deelnemen aan een pensioenregeling. Deze bedraagt twee maanden als standaard en zes maanden voor de uitzendsector. Het gegeven dat de witte vlek meer voorkomt bij jongere werknemers ligt daarmee in lijn. Het is ook mogelijk dat, als er geen sprake is van verplichte deelname, sommige werknemers niet ingaan op het aanbod van de werkgever.

KENMERKEN WERKNEMERS DIE NIET DEELNEMEN
AAN EEN COLLECTIEVE PENSIOENREGELING
(in % oververtegenwoordiging; 2010)

Geslacht: bovengemiddeld bij mannen	10%
Leeftijd: bovengemiddeld bij 21-24 jaar	13%
Inkomen: bovengemiddeld bij inkomens ² boven tweemaal modaal	15%
Bedrijfstak: bovengemiddeld in commer- ciële dienstverlening	15%
Grootte bedrijf: bovengemiddeld bij bedrijven tot 10 werknemers	22%
Aandeel witte vlek bij werkgever met collectieve pensioenregeling	72%

Bron: CBS

2.3 Conclusies

- Beleidsdoel van de overheid is de bevordering van de opbouw van aanvullend arbeidsvoorwaardelijk pensioen van werknemers.
- De maatregelen die de overheid inzet om dit doel te bereiken zijn effectief: 91 procent van de werknemers bouwt een aanvullend pensioen op. Het fiscale instrumentarium maakt het aantrekkelijk om pensioenregelingen overeen te komen. De wettelijke ondersteuning van die afspraken zorgt ervoor dat werkenden aan die regelingen deelnemen, waar zij dat op eigen initiatief waarschijnlijk in veel mindere mate gedaan zouden hebben.
- Met het huidige instrumentarium is het niet waarschijnlijk dat een volledig bereik van werknemers wordt gerealiseerd. Daarvoor zou een wettelijke pensioenplicht nodig zijn, die zowel voor alle werkgevers als voor alle werknemers bij die werkgevers geldt.
- Terwijl de witte vlek onder werknemers afneemt, is er een groeiende groep werkenden die geen collectieve pensioenregeling kent. Behoudens de pensioenregelingen voor enkele sterk afgebakende groepen van zelfstandige beroepsbeoefenaren voorziet de SZW-wetgeving niet in collectieve pensioenregelingen voor zelfstandigen. In hoofdstuk 4 wordt daarop verder ingegaan.

¹¹ CBS, Witte vlek op pensioengebied 2010, 2012

3. Bescherming van pensioengelden

De tweede doelstelling van het beleid van SZW ten aanzien van de aanvullende pensioenen is de bescherming van de opgebouwde pensioengelden. De arbeidsvoorwaardelijke pensioenen zijn primair kapitaalgefinancierd. Dit heeft belangrijke voordelen. Doordat de lopende pensioenuitkeringen worden gefinancierd vanuit vermogens die mede zijn opgebouwd uit eigen premieafdrachten tijdens de actieve periode, hangt de betaalbaarheid van de pensioenen minder dan bij een omslagstelsel af van de verhouding tussen actieve premiebetalers en gepensioneerden. Tegenover de grotere onafhankelijkheid van demografische ontwikkelingen staat wel dat bij kapitaaldekking de betaalbaarheid van de pensioenen in hoge mate afhankelijk is van de wijze waarop de opgebrachte pensioengelden worden belegd en beheerd.

3.1 Achtergrond overheidsrol

De bescherming van de ingelegde pensioengelden is vooral vastgelegd in de Pensioenwet, maar voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen bijvoorbeeld ook in de Wet financieel toezicht.

Een belangrijke eis in wetgeving is de verplichting aan werkgevers de pensioenvoorziening van werknemers buiten het eigen bedrijf onder te brengen, bijvoorbeeld bij een pensioenfonds, verzekeraar of premiepensioeninstelling. Hiermee zijn de pensioengelden beschermd tegen een eventueel faillissement van de werkgever. Daarnaast gelden er eisen aan onder meer de financiering van pensioenregelingen, de financiële soliditeit van pensioenuitvoerders het (prudente) beleggingsbeleid, het risicomanagement en de governance van pensioenuitvoerders. Deze pensioenuitvoerders hebben bovendien de plicht periodiek te rapporteren aan De Nederlandsche Bank, opdat deze als toezichthouder daarover een oordeel kan vellen en zonodig corrigerend kan optreden. De Pensioenwet voorziet bovendien in eisen die ervoor zorgdragen dat waar een pensioenfonds een beleidskeuze kan en moet maken die belanghebbenden verschillend kan raken, op een evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de belangen van de verschillende generaties. Dit vindt vooral plaats met het oog op pensioenregelingen waarin het risico op tegenvallers tussen generaties wordt gedeeld. Belangrijke eis daarbij is dat het bestuur van een pensioenfonds de belangen evenwichtig moet behartigen. Daartoe worden ook eisen aan de samenstelling van het bestuur van pensioenfonds gesteld. In de huidige omstandigheden is daarbij vooral van belang dat financiële tegenvallers niet eenzijdig door een van de betrokken groepen – de ouderen die pensioen ontvangen of de jongeren die de premies opbrengen – moeten worden opgevangen.

Deze overheidsrol is al ruim een eeuw wezenlijk ongewijzigd gebleven. De eerste regulering vond plaats in de vorm van voorwaarden die de wetgever stelde aan de mogelijkheid om werknemers te verplichten deel te nemen aan een pensioenregeling. Deze voorwaarden hadden als doel zeker te stellen dat de door de werknemer afgedragen premies inderdaad diens toekomstige pensioen ten goede zouden komen. Deze voorwaarden vormen in essentie nog steeds de basis voor de beschermende rol van de overheid.

Het Koninklijk besluit van 31 maart 1908 (Stb. 94) stelde regels over onder andere:

- het bestuur van het fonds, waarin werknemers vertegenwoordigd dienden te zijn;
- afscheiding van het fonds van het ondernemingsvermogen;
- de toegestane beleggingen van het fonds;
- het reglement waarin fondsbestuur, vermogensbeheer, werknemersbijdragen en aanspraken dienden te zijn geëxpliciteerd.

Met de Pensioen- en Spaarfondsenwet, die op 1 januari 1953 in werking trad, heeft de overheid een actieve toezichthoudende verantwoordelijkheid op zich genomen "teneinde in de toekomst zoveel mogelijk te waarborgen, dat de bij de arbeiders in dienst van particuliere ondernemingen gewekte pensioenverwachtingen ook verwezenlijkt worden"¹². Directe aanleiding voor deze overheidsbemoeienis waren voorvallen waarin er, anders dan vereist, niet was voorzien in een zelfstandig pensioenfonds en de pensioengelden in de onderneming ondergebracht waren. Daardoor werd de pensioenvoorziening betrokken bij de financiële problemen van de onderneming. Geconcludeerd werd dat de geldende regeling uit 1908 als kennelijke tekortkoming had dat deze niet voorzag in toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften.

Een in de jaren '30 voorbereide "wettelijke regeling inzake personeelspensioen en –spaarfondsen" onderkende deze tekortkoming reeds en constateerde de noodzaak van "een publiekrechtelijke regeling, waarbij de werkgevers, die een pensioen- of een spaarvoorziening voor hun personeel tot stand willen brengen, of willen handhaven, aan normen gebonden worden, welke zij niet straffeloos kunnen overtreden"¹³.

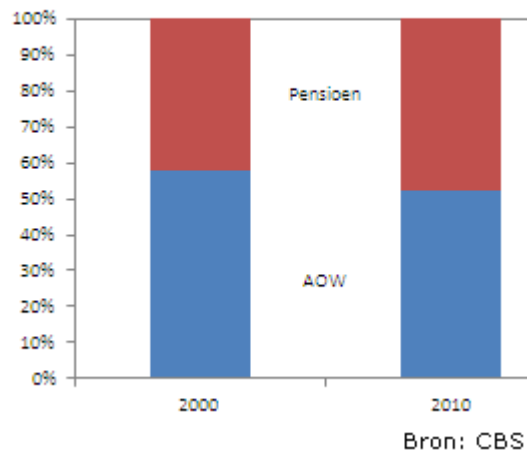
Een belangrijk nieuw element van de Pensioen- en Spaarfondsenwet is derhalve de introductie van toezicht op de fondsen, toen uitgeoefend door de Verzekeringskamer. Deze verkreeg uitgebreide bevoegdheden om kennis te nemen van de situatie bij fondsen en zonodig diens bevindingen bij individuele fondsen openbaar te maken. Daarbij voorzag het ook in uitgebreidere en concretere voorschriften voor het financiële beheer.

Met de groeiende rol van het stelsel van de aanvullende pensioenen in de oudedagsvoorziening van mensen is het belang van een zorgvuldig beheer van de pensioenen slechts toegenomen. Zoals in het voorafgaande hoofdstuk bleek, zijn meer gepensioneerden voor een groter deel van hun inkomen afhankelijk van de wijze waarop de fondsen de pensioengelden hebben belegd en de opbrengsten die zij daarmee weten te realiseren.

¹² Kamerstukken II, 1949-1950, 1730, nr. 3

¹³ Wettelijke regeling inzake personeelspensioen en –spaarfondsen, Kamerstukken II, 1939-1940, 300

VERHOUDING AOW- EN PENSIOENUITKERINGEN
(2000-2010)



Het is van belang te benadrukken dat het beleidsdoel van bescherming van de pensioengelden niet betekent dat de pensioenen ook gegarandeerd zijn. Ook deze notie was al bij de Pensioen- en spaarfondsenwet onderkend: "Betekent nu het tot stand komen van een wettelijke regeling, dat voortaan teleurstellingen in de gewekte verwachtingen geheel achterwege zullen blijven? Die conclusie mag men niet trekken."¹⁴ Stond toen de situatie voor ogen dat een werkgever niet langer in staat was zijn aandeel in de premies te voldoen, in de huidige omstandigheden vormen vooral de ontwikkelingen op de financiële markten een bron van onzekerheid.

De regelgeving die ziet op het zorgvuldige financiële beheer van de pensioengelden kan geen wijziging brengen in deze afhankelijkheid van beleggingen en de onzekerheden die daaraan verbonden zijn. Wat de regelgeving wel beoogt is dat de pensioenfondsen worden gehouden aan zowel een verantwoord fondsbeheer als aan een evenwichtig premie- en uitkeringsbeleid die recht doet aan de belangen van alle betrokkenen, werkenden en gepensioneerden.

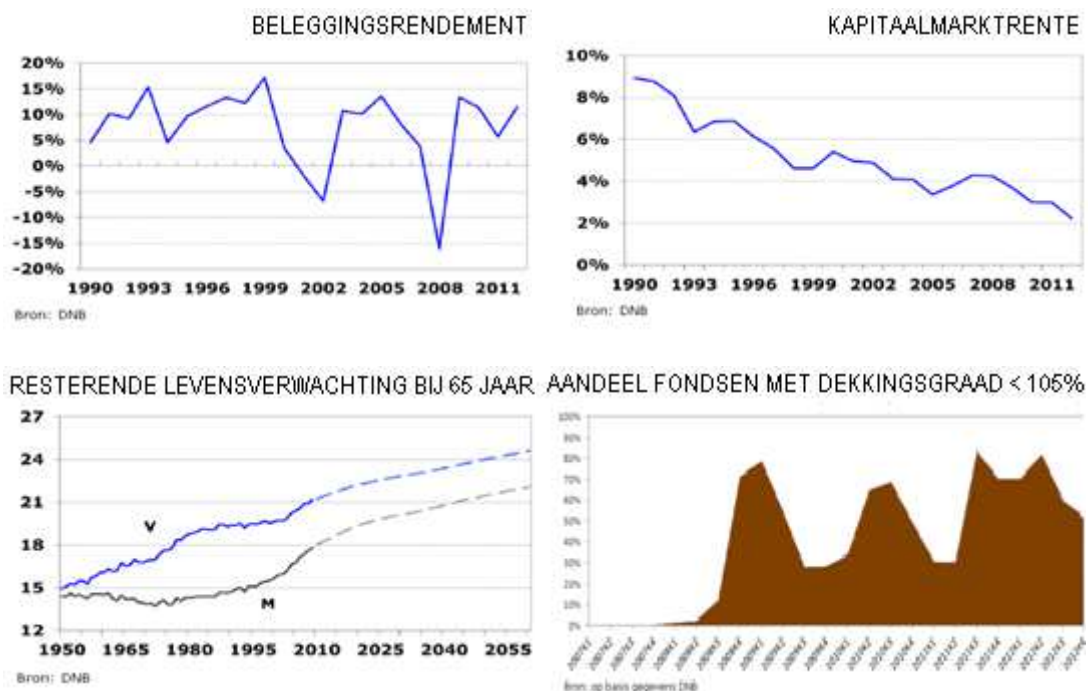
3.2 Feiten en ontwikkelingen

Opgebouwde pensioengelden onder druk

De opgebouwde pensioengelden staan onder druk. De oorzaak is een combinatie van sterk fluctuerende beleggingsopbrengsten, een hogere levensverwachting en een fluctuerende en dalende rente op de kapitaalmarkten. Dit is vooral met de crisis van 2008 zichtbaar geworden. Perioden waarin de fondsen aanzienlijke rendementen wisten te realiseren werden het afgelopen decennium afgewisseld door financiële crises waarin zij – soms aanmerkelijke – verliezen hebben moeten nemen. Door de dalende rente moet er meer vermogen in kas zijn om die toekomstige verplichtingen te kunnen financieren. Datzelfde geldt voor de nog steeds stijgende levensverwachting, waarbij van belang is dat die sneller is gestegen dan waarmee bij de premiestelling in het verleden rekening is gehouden.

¹⁴ Kamerstukken II, 1949-1950, 1730, nr. 3

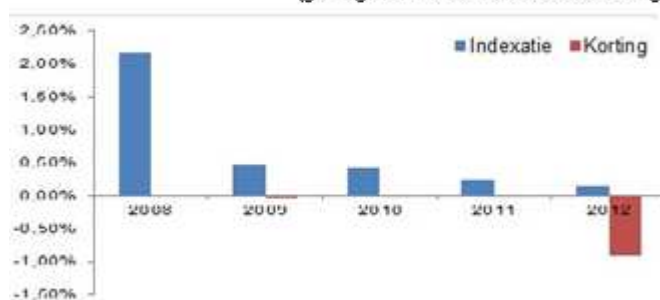
Beleidsdoorlichting pensioenbeleid



De samenloop van deze ontwikkelingen heeft de afgelopen periode ongunstig uitpakkt voor de financiële positie van de fondsen. Voldeed begin 2008 slechts een enkel fonds niet aan de eis van een dekkingsgraad van ten minste 105 procent, aan het eind van het jaar moest worden geconstateerd dat dit voor driekwart van de fondsen gold. Door de snel wijzigende omstandigheden op de financiële markten vertoont dit aandeel sterke schommelingen. Eind 2012 hadden 158 van de 306 relevante fondsen¹⁵ een vermogen dat onder de 105%-norm lag.

Gevolg was dat vanaf 2008 de meeste pensioenen slechts beperkt zijn geïndexeerd. Gemiddeld zijn sindsdien de pensioenen ongeveer 6,3 procent op de prijsinflatie achtergebleven. Begin 2013 hebben 68 fondsen de uitkeringen moeten verlagen als onderdeel van hun herstelplannen om de dekkingsgraad weer op het vereiste niveau te krijgen¹⁶.

GEMIDDELDE INDEXATIE EN KORTING 2008-2012
(gewogen naar technische voorziening)



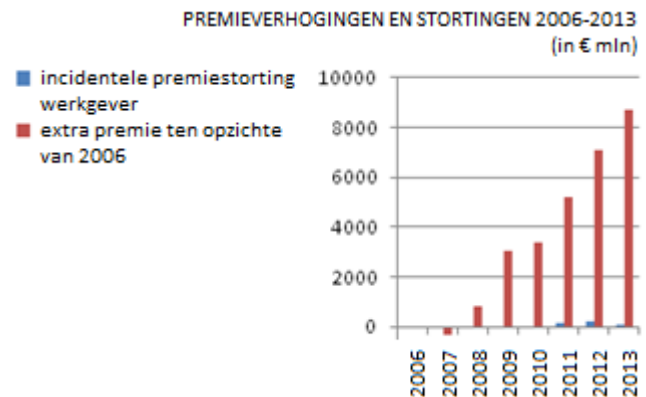
Bron: DNB

Ook is de premie gestegen en heeft een aantal werkgevers stortingen gedaan in het eigen pensioenfonds. De premieverhoging liep in 2012 op tot € 7,4 mld ten opzichte van 2008. In totaal is er tussen 2008 en 2012 € 21,2 mld aan extra premieinkomsten

¹⁵ Volledig herverzekerde fondsen blijven buiten beschouwing.

¹⁶ DN Bulletin, 7 maart 2013. In de illustratie zijn deze kortingen opgenomen alsof deze reeds in 2012 hebben plaatsgevonden.

binnengekomen. De extra stortingen van werkgevers bedroegen in 2012 in totaal (dus over alle jaren gerekend) € 405 mln.



Beheer opgebouwde pensioengelden niet optimaal

Tegelijkertijd liggen aan de huidige situatie bij fondsen zijn het niet alleen deze crises ten grondslag. Dat blijkt uit diverse evaluaties en rapporten over het arbeidsvoorwaardelijk pensioen, onder andere van de commissies-Frijns en –Goudswaard, waarop hierna nog nader zal worden ingegaan als onderdeel van de beleidsmaatregelen die zijn genomen als reactie op de verslechterde situatie van de fondsen. Hieronder worden de geconstateerde knelpunten kort beschreven.

Veranderingen in dekkingsgraden

De pensioencontracten die tot 2008 tot stand kwamen hadden achteraf gezien beter rekening kunnen houden met de veranderingen in de dekkingsgraden die ontstaan door de volatiliteit in de beleggingsopbrengsten, een lagere rente op de kapitaalmarkten en de veranderende levensverwachting.¹⁷ Het wettelijk toetsingskader bleek eveneens niet optimaal toegesneden op de volatiliteit die zich voordeed.

Conflicterende doelstellingen beleggingsbeleid

Pensioencontracten bevatten een dubbele doelstelling, die kan leiden tot een spanning in het beleggingsbeleid. Aan de ene kant moeten fondsen streven naar de zekerheid dat de pensioentoezegging voor de deelnemer wordt nagekomen. Aan de andere kant streven fondsen indexatie voor hun deelnemers na.¹⁸ Door matchend te beleggen zouden de fondsen de nominale aanspraken goed kunnen waarborgen. Met een dergelijke matchende beleggingsportefeuille kunnen ze met de opbrengsten van de portefeuille een kasstroom bewerkstelligen die precies overeenstemt (“match”) met de kasstroom van de te verstrekken uitkeringen. Continu matchend beleggen levert echter onvoldoende rendement op om de indexatieambitie waar te kunnen maken.

Beheersing van risico's

Pensioenfondsen hebben risico's niet altijd optimaal beheerst. De gewenste mate van zekerheid werd niet altijd bereikt, door een te lage inschatting van de risico's en zelfs het geheel niet meenemen van specifieke risico's in het beleggingsbeleid.¹⁹ Zo is de kwetsbaarheid van fondsen door ontgroening en vergrijzing niet goed ingeschat en zijn specifieke kenmerken van pensioenfondsen onvoldoende vertaald in het beleggingsbeleid. Ook hebben fondsen te veel uitbesteed zonder voldoende grip op de partij aan wie is uitbesteed te hebben.²⁰ Het financieel toetsingskader is onvoldoende in staat

¹⁷ Goudswaard

¹⁸ Frijns, Goudswaard, evaluatie FTK

¹⁹ Evaluatie FTK

²⁰ Frijns

gebleken de gewenste mate van zekerheid te waarborgen. Op sommige punten leidde het toetsingskader er bovendien toe dat fondsen ertoe verleid werden meer risico's te nemen.²¹

Deskundigheid, adequate vertegenwoordiging en stroomlijning

De complexiteit van het pensioenfondsbestuur neemt toe. Adequate governance en beheersing vormen een basisvoorwaarde voor een gezond beleggingsbeleid.²² Pensioenfondsbestuurders moeten daarom over meer deskundigheid beschikken.²³ Bovendien bleek maatschappelijk verantwoord handelen geen geïntegreerd onderdeel van het risicobeheer en beleggingsbeleid.²⁴

Verwachtingen en communicatie

Pensioenfondsen hebben verwachtingen niet altijd realistisch gegeven. Zo kan een pensioenfonds een hoge mate van zekerheid voor de deelnemers suggereren en tegelijkertijd risico's nemen én de premie beperken.²⁵ Daarom is het van belang dat het fonds gespecificeerd hoe met mee- en tegenvallers zal worden omgegaan en aan wie deze zullen worden toegerekend.²⁶

Maatregelen op de korte termijn

De wettelijke eisen verplichtten de fondsen in 2008 tot het indienen van een herstelplan, zodat de financiële basis voor de toekomstige verplichtingen zou worden veiliggesteld. In zijn brief van 4 november 2008²⁷ wijst de minister van SZW er op dat de financiële omstandigheden evenwel uitermate onzeker zijn en dat ervoor moet worden gewaakt ingrijpende maatregelen te treffen die uitsluitend gebaseerd zijn op een momentopname. Ook de toezichthouder, De Nederlandsche Bank, is van oordeel dat de snel wisselende omstandigheden het onmogelijk maken tot een weloverwogen beslissing te komen. Op 10 november²⁸ bericht de minister de Kamer dat de pensioenfondsen die dat aangaat, uitstel krijgen voor de indiening van herstelplannen. Begin 2009 maakt De Nederlandsche Bank een nieuwe stand van zaken op. De lage rente waarmee de fondsen hun verplichtingen dienen te waarderen, heeft ertoe geleid dat enkele honderden fondsen een dekkingsgraad van minder dan 105 procent hebben, gemiddeld niet meer dan 90 tot 95 procent. Naar die maatstaf berekend zouden deze fondsen moeten overgaan tot kortingen op de pensioenen.

Aanpassing herstelmaatregelen

Eind februari 2009 informeert²⁹ de minister de Kamer over deze bevindingen en concludeert dat, gezien de onzekere economische omstandigheden, dergelijke kortingen een onevenredige reactie zouden zijn. Hij besluit de pensioenfondsen een langere hersteltermijn te gunnen, van 5 in plaats van 3 jaar. Dat stelde de fondsen in staat de beoordeling van de noodzaak van maatregelen uit te stellen tot begin 2013. De wetgeving behoudt daarmee het uitgangspunt dat pensioenfondsen binnen afzienbare termijn hun dekkingsgraad dusdanig moeten herstellen dat de toekomstige verplichtingen kunnen worden nagekomen.

²¹ Evaluatie FTK

²² DNB

²³ Frijns

²⁴ Frijns

²⁵ Evaluatie

²⁶ Goudswaard

²⁷ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 371, nr. 38

²⁸ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 371, nr. 44

²⁹ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 371, nr. 127

Maatregelen op de lange termijn

Met deze eerste maatregelen voor de beheersing van de onverwacht ontstane financiële problemen bij de fondsen, onderkende de minister van SZW dat een herbezinning op de financiële mechanismen binnen het pensioenstelsel geboden is³⁰. Er blijken grotere risico's aan de pensioenen verbonden te zijn dan verondersteld en waarop het huidige wettelijke kader is toegesneden.

Brede aanpak

Een aantal maanden later – op 25 mei 2009³¹ – geeft de minister in een brief aan de Tweede Kamer een overzicht van de vragen over het huidige pensioenstelsel die naar zijn oordeel nader dienen te worden onderzocht.

In deze brief constateert de minister dat het stelsel van kapitaaldekking ervoor zorg draagt dat Nederland beter dan andere landen is voorbereid op de vergrijzing, maar dat het pensioenstelsel daarmee wel kwetsbaar is voor de ontwikkelingen op de financiële markten. Voor de bestudering van de vragen die dat oproept, stelt hij twee commissies in. Daarnaast kondigt hij een evaluatie aan van het Financieel toetsingskader.

De Commissie toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen, naar de voorzitter bekend als de commissie-Goudswaard, richt zich met name op de vraag of het stelsel bestand is tegen financiële schokken en de vergrijzing. In het eindrapport 'Een sterke tweede pijler'³² constateert de commissie dat het Nederlandse pensioenstelsel met zijn drie pijlers – AOW als basisvoorziening, omvangrijke kapitaalgedekte arbeidsvoorwaardelijke arbeidspensioenen en individueel te regelen eventueel gewenste verdere pensioenvoorzieningen – op zich goed functioneert, maar wel onder grote druk staat door de structureel dalende rente en de nog steeds stijgende levensverwachting. De hoofdpunten van de bevindingen zijn hiervoor reeds gememoreerd.

Een tweede commissie, de commissie-Frijns, werd ingesteld voor de vraag naar het beleggingsbeleid van pensioenfondsen. De bevindingen van het eindrapport 'Pensioen: Onzekere zekerheid'³³ zijn hiervoor al kort geschetst. De commissie constateert dat de ongunstiger wordende verhouding tussen de premie betalende werkenden en uitkering ontvangende gepensioneerden de fondsen in toenemende mate afhankelijk maakt van de rendementen die zij weten te realiseren. Op grond hiervan benadrukt de commissie-Frijns de noodzaak van voldoende deskundigheid in het fondsbestuur en doet het een oproep aan de besturen van kleine fondsen zich periodiek de vraag te stellen of zij nog wel in staat zijn tot een effectief bestuur.

Pensioenakkoord

In zijn brief van april 2010³⁴ onderschrijft de minister van SZW de analyse van de commissies-Goudswaard en -Frijns, en de resultaten van de evaluatie van het Financieel Toetsingskader. De minister kondigt aan over de noodzakelijke aanpassingen, zowel in de pensioenregelingen als in de wetgeving, met de sociale partners in gesprek te gaan. De sociale partners onderschrijven in het Pensioenakkoord³⁵ van 4 juni 2010 eveneens de analyses van de commissies-Goudswaard en -Frijns. De sociale partners bereiken overeenstemming over het afhankelijk maken van de pensioenleeftijd van de levensverwachting. Daarmee is op het punt van de stijgende levensverwachting al een antwoord op één bron van de gebleken financiële problemen bij de fondsen.

Specifiek voor de arbeidsvoorwaardelijke pensioenen ziet de Stichting van de Arbeid een oplossing in het tot stand brengen van een nieuw pensioencontract. Sociale

³⁰ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 371, nr. 127

³¹ Kamerstukken II, 2008-2009, 30 413, nr. 127

³² Aangeboden bij brief van 27 januari 2010, Kamerstukken II, 2009-2010, 30 413, nr. 139

³³ Aangeboden bij brief van 19 januari 2010, Kamerstukken II, 2009-2010, 30 413, nr. 138

³⁴ Kamerstukken II, 2009-2010, 30 413, nr. 142

³⁵ Kamerstukken II 2009-2010, 30 413, nr. 145

partners hebben dat nieuwe pensioencontract verder uitgewerkt in het Uitwerkingsmemorandum van 9 juni 2011³⁶. Essentie van het nieuwe pensioencontract is dat financiële ontwikkelingen directer doorwerken op de hoogte van het pensioen. Dat geldt ook voor een stijging van de levensverwachting, waardoor deze niet langer zo goed als automatisch leidt tot een toename van de premie.

Aanpassing Financieel toetsingskader

Het kabinet heeft op 30 mei 2012 in de Hoofdpijnennota herziening financieel toetsingskader³⁷ op hoofdlijnen aangegeven hoe de voor de nieuwe pensioencontracten benodigde wijziging van de Pensioenwet kan worden uitgewerkt. Dat is geconcretiseerd in het Voorontwerp Wet invoering reële ambitieovereenkomst, dat op 12 juli 2013 voor consultatie openbaar is gemaakt³⁸.

Op grond van die consultatie heeft het kabinet besloten³⁹ af te zien van de introductie van een tweede model voor de pensioencontracten. Het financiële toetsingskader blijft dus gericht op een nominale pensioenovereenkomst, maar wordt wel op aantal punten aangepast aan de gewijzigde, onzekerder omstandigheden waarbinnen pensioenfondsen dienen te opereren. Belangrijke elementen daaruit zijn een directere, maar tevens meer gespreide aanpassing van eventueel benodigde kortingen op de pensioenen, een verplichting voor de pensioenfondsen om helder te maken op welke wijze eventuele financiële tegenvallers worden verwerkt en nieuwe regels voor de indexatie van de pensioenen, waarmee een evenwichtige verdeling van de buffers over de verschillende generaties deelnemers wordt bereikt.

Septemberpakket

In september 2012⁴⁰ concludeert de toenmalige staatssecretaris van SZW dat de financiële situatie van de pensioenfondsen nog steeds zodanig is dat – na afloop begin 2013 van de verlengde termijn voor herstelplannen – maatregelen moeten worden genomen om tot vermogensherstel te komen.

Hij komt daarbij tot een pakket met onder andere een spreiding van kortingen op de lopende uitkeringen, verwerking van de gestegen levensverwachting over uitkeringen en opbouw van aanspraken, en de introductie van een zogeheten *ultimate forward rate* bij de beoordeling van het vermogen dat benodigd is om de toekomstige pensioenen veilig te stellen. Daarmee zijn deze maatregelen een tussenstap naar het beoogde nieuwe toetsingskader.

Versterking bestuur pensioenfondsen

Naar aanleiding van onder andere de commissie-Frijns concludeerde het kabinet dat pensioenfondsen te maken hebben met een steeds complexere omgeving en dat de financiële crisis heeft geleid tot een daling van de dekkingsgraden van de meeste pensioenfondsen. Dit heeft het vertrouwen in de pensioensector onder druk gezet. Het is van groot belang dat deelnemers en pensioengerechtigden er zeker van kunnen zijn dat het bestuur van hun fonds deskundig en *in control* is, en hun belangen op evenwichtige wijze afweegt en dat er een goed intern toezicht is. Om dit laatste tot stand te brengen is de wetgeving met betrekking tot de governance van pensioenfondsen aangepast via de Wet versterking bestuur pensioenfondsen. Concrete maatregelen waren het versterken van het interne toezicht en de deskundigheid van fondsbesturen.

Communicatie

³⁶ Zie de bijlage bij Kamerstukken II 2010-2011, 30 413, nr. 157

³⁷ Hoofdpijnennota herziening financieel toetsingskader (Kamerstukken II 2011-2012, 32 043, nr. 113)

³⁸ Kamerstukken II, 2012-2013, 32 043, nr. 169

³⁹ Brief van 1 oktober 2013 (Kamerstukken II, 2013-2014, 32 042, nr. 172)

⁴⁰ Kamerstukken II, 2012-2013, 32 043, nr. 129

Het kabinet wil bovendien maatregelen nemen om pensioenfondsen hun deelnemers en gepensioneerden beter te laten informeren over risico's. In juni 2012 zijn deze voorstellen tot verbetering van de pensioencommunicatie toegezonden aan de Tweede Kamer.⁴¹ Doel is dat mensen helder krijgen op hoeveel pensioen zij op mogen rekenen en in hoeverre daarbij sprake is van onzekerheid. Het moet ook helder zijn wat de gevolgen zijn als specifieke risico's zich daadwerkelijk manifesteren. Daarover moet van tevoren op begrijpelijke wijze worden gecommuniceerd. Een voorontwerp van wet dat hierin voorziet, is op 3 december 2013 voor consultatie openbaar gemaakt⁴².

Uitvoeringskosten

Het onderzoek van de AFM naar de uitvoeringskosten bij beschikbarepremie-regelingen⁴³ van 2010 heeft geleid tot diverse initiatieven van pensioenfondsen en verzekeraars. Het Verbond van Verzekeraars en de AFM zijn in 2013 gekomen tot een regeling om beschikbarepremie-regelingen kostenefficiënt, nuttig, veilig en begrijpelijk te maken. Werkgevers, pensioenuitvoerders en adviseurs moeten werknemers goed informeren over de hoogte van de investering in het pensioen van die werknemer en de risico's die de werknemer loopt. De pensioenfederatie heeft daarnaast aanbevelingen gepresenteerd om te komen tot meer inzichtelijke kosten. Uit de eerste onafhankelijk uitgevoerde evaluaties blijkt dat pensioenfondsen de aanbevelingen in hoge mate navolgen. De pensioenuitvoerder en de adviseur moeten bovendien de werkgever goed op de hoogte houden over de kosten van de uitvoering.

Uitvoeringskosten staan bovendien inmiddels niet alleen bij beschikbarepremie-regelingen op de agenda, maar ook bij andere typen pensioenregelingen. De vraag of pensioenfondsen en verzekeraars te veel kosten maken blijkt evenwel moeilijk te beantwoorden. Dit hangt ook samen met de rendementen. Wel is duidelijk dat het van groot belang is dat de uitvoeringskosten bij fondsen transparant zijn. Fondsen en verzekeraars hebben dit momenteel als aandachtspunt.

Is de deelnemer voldoende beschermd?

Het hierboven beschreven aanzienlijke aantal verbeterpunten bij de Pensioenwet en de diverse wetgevingstrajecten kunnen leiden tot de gedachte dat het wetgevend kader niet heeft gedaan waarvoor het bedoeld is: het beschermen van de aanvullende pensioengelden van de deelnemer.

Dit beeld doet evenwel geen recht aan de werkelijkheid. De belangrijkste beschermingsmaatregelen die het toetsingskader oplegt zijn relevant en effectief gebleken. Het faillissement van bedrijven in de recente crises heeft er niet toe geleid dat hun ex-werknemers geen pensioen meer hebben. Bovendien zijn pensioenfondsen door het wetgevend kader gedwongen maatregelen te nemen waardoor ook toekomstige generaties kunnen blijven rekenen op een aanvullend pensioen.

Dat laat onverlet dat het wetgevend kader in de huidige omstandigheden niet optimaal functioneert. Aanpassingen zijn wenselijk en noodzakelijk. De wetsvoorstellen die moeten leiden tot deze verbeteringen bevinden zich thans in de afrondende fase, of zijn al afgerond. De verwachting is dat die aanvullende maatregelen de deelnemer in de toekomst nog beter zullen beschermen. Of dat ook daadwerkelijk het geval is kan nu nog niet empirisch worden vastgesteld en zal meegenomen moeten worden in een volgende beleidsdoorlichting.

⁴¹ Kamerstukken II, 2011-2012, 33110, nr. 2

⁴² Kamerstukken II, 2013-2014, 32 043, nr. 186

⁴³ AFM, Doorrekening van beschikbare premieovereenkomsten (2010)

3.3 Conclusies

- Doel van de overheid is te waarborgen dat de pensioenvoorziening van werkenden en gepensioneerden adequaat wordt beheerd.
- De eisen aan de fondsen uit de Pensioenwet hebben er in combinatie met het toezicht voor gezorgd dat de pensioenopbouw van de deelnemers in hoge mate is beschermd. Tegelijkertijd lieten de ongekend diepe crisis van 2008 en de zich al langer manifesterende ontwikkelingen van een lage rente en een steeds langere levensverwachting zien dat het stelsel kwetsbaarheden kent.
- Dit leidde tot aanpassing van het beleid. Aan de ene kant werd het staande financieel toetsingskader ter hand genomen op een wijze die rust in de pensioensector creëerde. Aan de andere kant stelde het kabinet commissies in die de kwetsbaarheden van het stelsel onderzochten.
- De onderzoeken van (onder andere) de commissies-Frijns en -Goudswaard lieten zien dat het stelsel kwetsbaar is voor schokken, waarop zowel de pensioencontracten als de pensioenwetgeving aangepast zouden kunnen worden, maar bijvoorbeeld ook dat het bestuur van de fondsen sterker kon.
- Op pensioenterrein heeft dit ertoe geleid dat SZW maatregelen heeft getroffen als de Wet versterking bestuur pensioenfondsen (augustus 2013) en de voorbereiding van een nieuw financieel toetsingskader (consultatie juli 2013).
- Daarnaast wordt zorg gedragen voor een verbetering van de communicatie met de deelnemers (consultatie december 2013) en heeft de sector zelf de vermindering van de uitvoeringskosten ter hand genomen.
- Het ligt voor de hand dat de eerste effecten van deze maatregelen bij een volgende beleidsdoorlichting kunnen worden betrokken.

4. Maatschappelijke houdbaarheid: past het pensioenstelsel bij de 21e eeuw?

In de voorgaande twee hoofdstukken werd gezien of, hoe en in welke mate de doelstellingen van het overheidsbeleid ten aanzien van stimulering van arbeidsvoorwaardelijke pensioenen en de bescherming van opgebouwde pensioengelden worden gerealiseerd. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre deze doelstellingen nog aansluiten bij de huidige omstandigheden en opvattingen. De financiële problemen bij de fondsen die na 2008 duidelijk werden, hebben ertoe geleid dat kritischer naar het stelsel wordt gekeken. Daarbij worden in toenemende mate vraagtekens geplaatst bij elementen daarvan die voorheen vanzelfsprekend waren. In dit hoofdstuk passeren de hoofdpunten hiervan de revue.

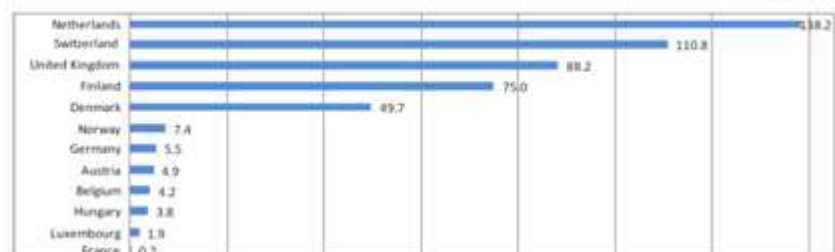
4.1 Waardering én minder vertrouwen

Het Nederlandse pensioenstelsel wordt door internationale instellingen geprezen. Zowel de structuur van het stelsel als de financiering daarvan worden als sterke punten beschouwd. Het Nederlandse stelsel ondervindt daarbij vooral waardering vanwege de aspecten van verplichtstelling en kapitaaldekking. De verplichtstelling draagt zorg voor een grote groep deelnemers; de kapitaaldekking draagt ervoor zorg dat de pensioenen worden beschermd tegen verschuivingen in de verhouding tussen werkenden en gepensioneerden.

Aanzienlijke bedragen gereserveerd voor de oude dag

In vergelijking met andere Europese landen hebben Nederlandse werknemers via hun pensioenfondsen aanzienlijke bedragen gereserveerd voor de oude dag⁴⁴. Dat hangt direct samen met de relatief grote omvang van de collectieve pensioenen in de tweede pijler. De aanmerkelijke verschillen tussen de verschillende landen hebben diverse oorzaken. De lage besparingen in de tweede pijler in Duitsland hebben bijvoorbeeld als achtergrond dat daar het arbeidsgerelateerde pensioen in de eerste pijler wordt opgebouwd; in Denemarken ligt de oorzaak in de relatief late start met een kapitaalgedekte tweede pijler.

OMVANG PENSIOENVERMOGENS IN VERHOUDING TOT BRUTO NATIONAAL PRODUCT
(2011)



Bron: OESO

⁴⁴ OESO, Pension Markets in Focus (september 2012)

Beleidsdoorlichting pensioenbeleid

Met de bedragen die daarbij omgaan is de pensioenvoorziening een financieel-economische factor op zichzelf geworden. Om die reden worden recent vanuit een macro-economische invalshoek vragen gesteld bij een dergelijke omvang van vermogens die zijn gereserveerd voor de oudedagsvoorziening. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over de verhouding tussen de hoeveelheid leningen en gelijktijdige hoeveelheid besparingen in Nederland en het gegeven dat de voor pensioen benodigde premies een beperking betekenen van het vrij besteedbaar inkomen van de werknemer en een groeiende kostenpost zijn voor de werkgever.

Collectief beheer levert een beter pensioen

Tot de voordelen van een collectieve organisatie van de pensioenen behoort dat daarmee een beter rendement kan worden behaald dan wanneer ieder voor zich de oudedagsvoorziening regelt. Dit komt onder andere door de lagere uitvoeringskosten en de mogelijkheid van meer risicovolle beleggingen die een hoger rendement toelaten. Het met het collectieve beheer samenhangende aspect van verplichte deelname maakt het bovendien mogelijk de risico's tussen de generaties te delen⁴⁵.

Een overzicht van recente studies⁴⁶ laat zien dat de schattingen van die voordelen weliswaar zeer uiteenlopen, maar ook bij meer voorzichtige schattingen aanzienlijk zijn.

STUDIES NAAR VOORDELEN VAN COLLECTIEVE INVESTERINGEN

Titel	Auteur	Stijging pensioen
Risk sharing in defined contribution schemes	De Haan, van der Lecq, Oerlemans, Van der Wurff	+145%
<i>Bang for the Buck</i> , 2008	Almeida and Fornia	+83%
<i>Modelling Collective Defined Contribution Schemes</i> , 2009	Government Actuary	+39%
<i>Collective Pensions in the UK</i> 2012	David Pitt-Watson Harinder Mann	+37%
Private Study	Hamish Wilson	35-45%
DWP Risk Sharing Consultation, June 2008	Hewitt Associates	+25%

Bron: RSA

Nederland behoort tot de top 5 van pensioenstelsels

In de visie van de pensioenadviseur Mercer behoeft het Nederlandse pensioenstelsel alleen het Deense voor te laten gaan⁴⁷. Het Deense stelsel acht Mercer op de lange termijn beter houdbaar, maar Nederlandse stelsel voorziet naar hun oordeel in een betere bescherming van de deelnemers.

De aspecten waarop Mercer de verschillende stelsels heeft beoordeeld zijn de mate waarin het stelsel in een vervangingsinkomen voorziet (*adequaatheid*), de houdbaarheid op de lange termijn (*houdbaarheid*) en de wetgeving die voorziet in onder andere bestuur, bescherming voor de deelnemers, toezicht en communicatie (*integriteit*).

⁴⁵ S.G. van der Lecq en O.W. Steenbeek (eds), Kosten en baten van collectieve pensioensystemen (2006)

⁴⁶ David Pitt-Watson en Hari Mann, Collective pensions in the UK, RSA (2012)

⁴⁷ Melbourne Mercer Global Pension Index 2012

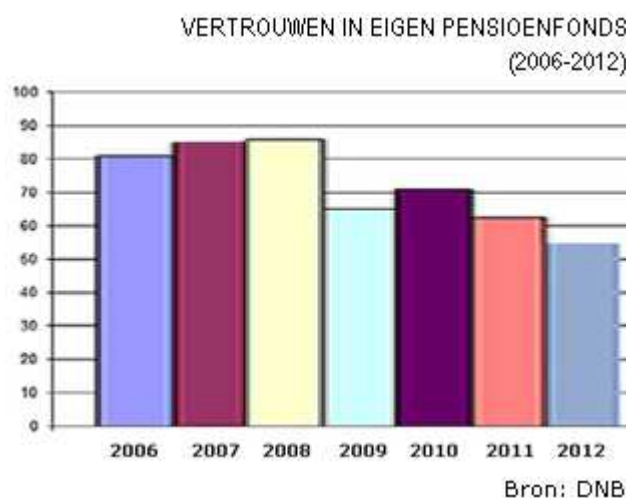
Beleidsdoorlichting pensioenbeleid

	totaal	adequaast	houdbaar	integer
Denemarken	1	3	1	6
Nederland	2	1	3	2
Australië	3	2	4	1
Zwitserland	4	4	5	4
Zweden	5	9	2	5

Bron: Melbourne Mercer Global Pension Index 2013

Afgenomen vertrouwen in de fondsen

Tegenover de internationale waardering voor het stelsel staat het afnemende vertrouwen in eigen land. Had in 2006 nog 80 procent van de werknemers vertrouwen in het pensioenfonds waaraan men deelnam, in 2012 was dat afgenomen tot ongeveer 55 procent⁴⁸.



Deze daling is onmiskenbaar het gevolg van de financiële problemen bij de fondsen die na de financiële crisis van 2008 duidelijk zijn geworden. De berichtgeving over de ontoereikende vermogenspositie en de aankondiging van mogelijke kortingen op de pensioenen hebben er toe geleid dat bij een groeiend aantal werknemers twijfels ontstonden over de wijze waarop hun pensioenfonds functioneerde.

Waar deze gegevens wijzen op een scherpe daling van het vertrouwen in 2009, situeert een ander onderzoek⁴⁹ die vooral in 2010. Bleek aan het begin van dat jaar, vóór de aankondiging van de mogelijke verlaging van pensioenuitkeringen, nog slechts 1 op de 5 werknemers geen vertrouwen in het fonds te hebben, ruim een half jaar later was dat opgelopen tot ruim 1 op de 3. Reden hiervoor kan zijn dat in 2010 de berichtgeving over de dekkingsgraden en de mogelijke kortingen sterk intensiverde.

"IK HEB GEEN/WEINIG VERTROUWEN IN HET PENSIOENFONDS" (2010)



Bron: Montae/GfK

⁴⁸ De Nederlandsche Bank, DNBulletin 20 juni 2012

⁴⁹ Montae Pensioen/GfK, augustus 2010

Minder vertrouwen in het eigen pensioen

Dit verminderde vertrouwen in de pensioenfondsen als instelling vertaalt zich ook in de verwachtingen die deelnemers hebben in ten aanzien van het eigen lopende of toekomstige pensioen.

Slechts een kleine minderheid rekt erop dat de situatie binnen enkele jaren zal verbeteren. Bijna de helft houdt er rekening mee dat de situatie alleen maar slechter wordt, terwijl ruim een kwart meent dat een verbetering nog geruime tijd op zich laat wachten.⁵⁰

"WAT VERWACHT U DAT ER DE KOMENDE JAREN GAAT GEBEUREN MET DE PENSIOENEN?" (2012)



Bron: Wijzer in geldzaken

4.2 Het stelsel in discussie

Met dit afnemende vertrouwen heeft de vanzelfsprekendheid waarmee de inrichting van het pensioenstelsel werd gezien plaats gemaakt voor een meer kritische houding.

Het Nederlandse pensioenstelsel is gebaseerd op de principes van collectiviteit, solidariteit en verplichtstelling op basis van arbeidsvoorwaardelijke regelingen. Die elementen zijn onderling sterk vervlochten. Solidariteit is alleen te organiseren als er sprake is van een zekere collectiviteit. De verplichtstelling ondersteunt dat doordat daarmee wordt bereikt dat ook degenen voor wie die solidariteit geen voordelen biedt, aan die collectiviteit deelnemen. Het arbeidsvoorwaardelijke karakter van de pensioenregelingen is historisch gegroeid.

De elementen van collectiviteit, solidariteit en verplichtstelling liggen ten grondslag aan de wetgeving die in de naoorlogse periode tot stand gekomen is en de verdere ontwikkeling van het stelsel ondersteunde. Bij de Kamerbehandeling van de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds werd de onderlinge samenhang van die kenmerken als volgt door het Tweede-Kamerlid Suurhoff beschreven:

"Een bedrijfs[tak]pensioenfonds moet algemeen verbindend zijn, wil het een voldoende draagvlak hebben, willen de sterken voor de zwakken kunnen meezorgen en willen de jongeren voor de ouderen mede de lasten kunnen dragen. De solidariteit van allen, die in een bepaalde bedrijfstak

⁵⁰ Wijzer in geldzaken; Meera grip op pensioen, september 2012

werken, wordt door zo'n bedrijfs[tak]pensioenfonds op treffende wijze verwezenlijkt.”⁵¹

De organisatie van pensioenfondsen volgt de arbeidsvoorwaardelijke structuur van sectoren en individuele ondernemingen. Dat brengt met zich mee dat de elementen van verplichtstelling, collectiviteit en solidariteit ook binnen de grenzen van die sectoren en individuele ondernemingen tot uitdrukking wordt gebracht.

Maar de maatschappij verandert. Steeds meer werkenden vallen niet onder een cao (zelfstandigen), hebben een grotere wens tot keuzevrijheid, en zijn kritischer over de feitelijke betekenis van de solidariteit die van hen wordt gevraagd en de prestaties van de instituties waarvan zij afhankelijk zijn.

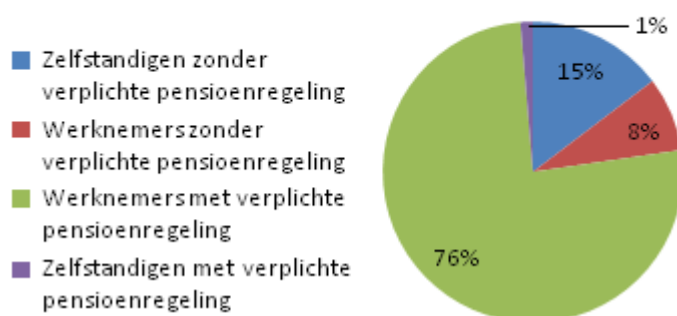
Veranderingen op de arbeidsmarkt

Een wezenlijk onderdeel van het pensioenstelsel is de doelstelling te stimuleren dat werkenden een aanvullend inkomen opbouwen waarmee zij een aanzienlijke terugval in bestedingsmogelijkheden na pensionering kunnen voorkomen. De overheid stimuleert dit enerzijds door fiscale facilitering en anderzijds door de wettelijke verplichting die werkgevers hebben een arbeidsvoorwaardelijk tot stand gekomen pensioenregeling aan al hun werknemers aan te bieden.

De fiscale facilitering geldt voor iedereen. De verplichtstelling richt zich echter alleen op werknemers. Het aantal werknemers dat niet deelneemt aan een collectieve pensioenregeling is beperkt (9%) en is nog steeds licht dalend.

Tegenover de slinkende groep werknemers zonder een verplicht geregeld pensioen staat een groeiende groep werkenden die zelf verantwoordelijk is voor het regelen van zijn aanvullende oudedagsvoorziening: de zelfstandigen. In 2011 was 15% van de werkende bevolking zelfstandig⁵², overwegend zonder toegang tot een verplichte collectieve pensioenregeling. Samen met de werknemers zonder verplichte regeling betekent dit dat bijna 23 procent van de beroepsbevolking niet valt onder een verplichtgestelde collectieve pensioenregeling.

AANWEZIGHEID VAN EEN VERPLICHTE PENSIOENREGELING VOOR WERKNEMERS EN ZELFSTANDIGEN (als % op totale groep werkenden)



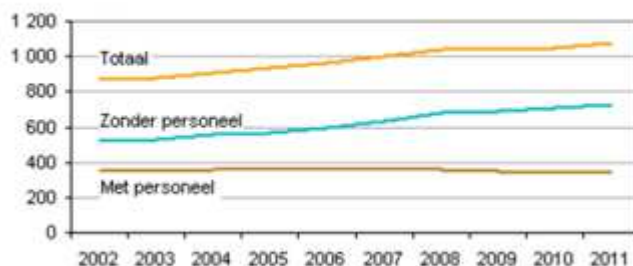
De groep zelfstandigen is het afgelopen decennium sterk in omvang gestegen, door de forse toenames van het aantal zzp-ers, zelfstandigen zonder personeel. Deze groep is gegroeid van 519.000 in 2002 tot 728.000 personen in 2011⁵³, waarvan 400.000 die meer dan 15 uur per week actief zijn.

⁵¹ Handelingen Tweede Kamer 27 januari 1949

⁵² CBS, Webartikel 20 december 2012

⁵³ CBS, Webmagazine 22 mei 2012

ONTWIKKELING VAN HET AANTAL ZELFSTANDIGEN
(2002-2011; 15 tot 65 jaar; in duizendtallen)



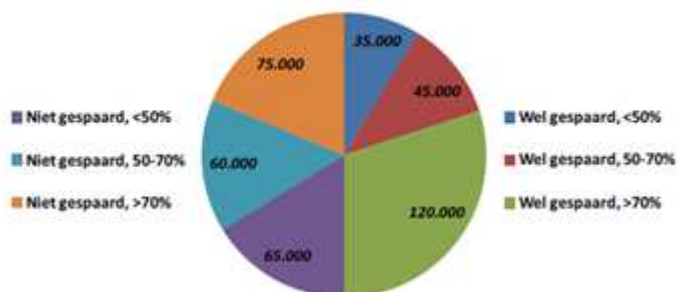
Bron: CBS

Bij ongewijzigd beleid verwacht⁵⁴ het CPB een verdere groei. In de bouw zou het aandeel zelfstandigen kunnen groeien naar 47% in 2030, terwijl dat in 2010 nog 20,3% was. De groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel vloeit deels voort uit veranderende voorkeuren van werknemers en werkgevers ten aanzien van de organisatie van de arbeid. Voor een ander deel is het terug te voeren op institutionele oorzaken, zoals de Wet uitbreiding rechtsgevolgen VAR uit 2005 en de verhoging van de zelfstandigenaftrek in verschillende stappen sinds 1996. Dit maakt het werken als zelfstandige ook voor de betrokkenen zelf financieel aantrekkelijker in verhouding tot het werknemerschap.⁵⁵

Het rapport 'Pensioen van zelfstandigen'⁵⁶ laat zien wat de gevolgen zijn van het ontbreken van een verplicht gestelde collectieve pensioenregeling voor zelfstandigen. In 2010 zet ongeveer de helft van de zelfstandigen geen geld opzij voor de oude dag. Voor een deel van hen is dat niet noodzakelijk. Gezien hun huidige inkomen biedt de AOW reeds een voldoende inkomensbescherming tegen een al te grote inkomensdaling. Van degenen die wel sparen voor aanvullend pensioen, heeft ruim de helft naar verwachting voldoende om te kunnen uitzien naar een inkomen na pensionering van ten minste 70 procent van de huidige verdiensten. Een kwart bouwt een pensioen op van minder dan 50 procent van de huidige verdiensten; een kwart zit daar tussen in.

Voor de beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen zijn verschillende oorzaken aan te wijzen⁵⁷. Een deel besteedt te laat aandacht aan de oudedagsvoorziening of geeft prioriteit aan andere uitgaven; voor een ander deel geldt dat zij niet goed kunnen inschatten wat het gewenste pensioenniveau is en welke financiële regelingen daarvoor getroffen moeten worden.

VERWACHT INKOMEN ZELFSTANDIGEN NA PENSIONERING
(in % arbeidsinkomen; zelfstandigen > 15 uur/week actief, 2010)



⁵⁴ CPB, De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking (2012)

⁵⁵ CPB, De fiscale behandeling van zelfstandigen (2012)

⁵⁶ Kamerstukken II, 2012/13, 31 311. nr. 97

⁵⁷ EIM, Zelfbewust een Zelfstandige Positie (2011)

Toenemende wens tot keuzevrijheid

Met het afnemende vertrouwen in de pensioenfondsen is het niet verrassend dat meer werknemers de verplichte aansluiting bij het eigen fonds van de onderneming of sector niet meer vanzelfsprekend vinden.

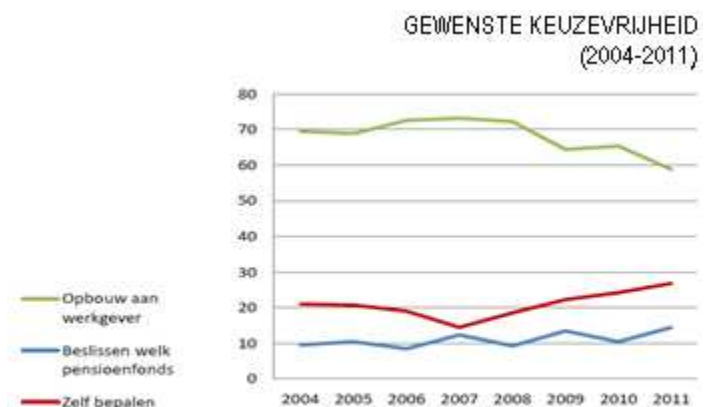
Afnemende, maar nog steeds grote steun voor verplichte deelname

Sinds het uitbreken van de crisis in 2008 wenst een toenemend aantal werknemers geheel zelf het toekomstige pensioen te kunnen bepalen. Behalve de overweging om meer zeggenschap over het pensioengeld te hebben, zoals de mogelijkheid om dat in te zetten voor de eigen woning, is bij een deel van hen mogelijk de achtergrond dat zij denken zelf betere resultaten te kunnen bereiken of niet meer deel wensen te nemen aan de solidariteit binnen het stelsel.

Daarnaast is er een licht groeiend aantal werknemers dat wel aan een collectieve regeling wil deelnemen, maar daarbij zelf wel een keus voor een specifiek fonds wil kunnen maken. Bij hen zal mogelijk de constatering een rol spelen dat het ene fonds betere resultaten boekt dan een ander.

Het merendeel van de werknemers heeft evenwel geen bezwaar tegen de verplichte deelname aan het pensioenfonds van de sector of onderneming⁵⁸. Mogelijk speelt bij velen van hen de overweging dat zij niet geconfronteerd wensen te worden met de noodzaak zich te moeten verdiepen in een moeilijk te doorgronden materie, waarbij lastig te beoordelen is wat een verstandige beslissing is. Wel is dit aandeel afgenomen, van 70% in 2007 naar 60% in 2011.

Er worden dus meer dan vroeger vraagtekens gezet bij de inrichting van het pensioenstelsel met verplichte deelname van het fonds van de onderneming of sector waar men werkzaam is.



Bron: DNB Household Survey

Overigens past hierbij de opmerking dat werknemers doorgaans slechts beperkt gebruik maken van hen geboden keuzevrijheid, in het bijzonder als het daarbij om aspecten gaat waarvan de consequenties moeilijk te overzien zijn⁵⁹.

Het niet langer gebonden zijn aan het fonds van de werkgever zou vragen oproepen over het bestuursmodel van de pensioenfondsen. Waar er momenteel een duidelijke relatie is met de sociale partners in een onderneming of sector, is die minder scherp als een werknemer zelf kan kiezen voor de instelling waarbij de pensioengelden worden ondergebracht.

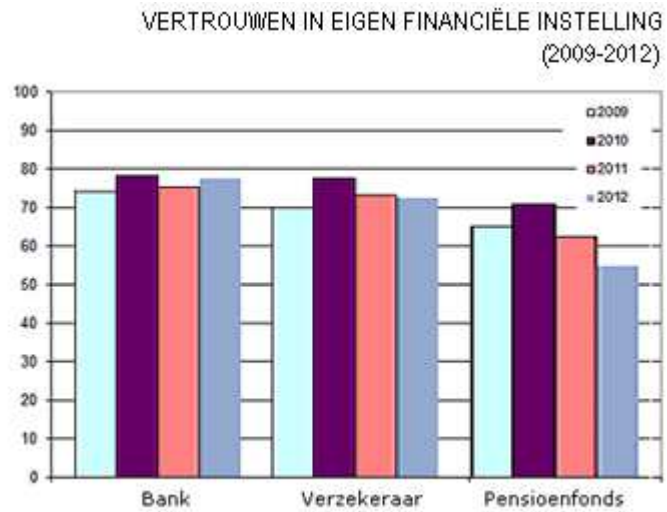
Relatief groot vertrouwen in de pensioenfondsen

⁵⁸ De Nederlandsche Bank, DNB Household Survey

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld Rien Huiskamp, Joost van Genabeek en Cees Wevers, Cao à la carte en levensloop: grenzen aan keuzes, ESB, 11 augustus 2006

Beleidsdoorlichting pensioenbeleid

Het vertrouwen in de pensioenfondsen is de afgelopen jaren minder geworden en ligt lager dan dat in andere financiële instellingen⁶⁰.



Bron: DNB

Bij deze onderlinge vergelijking gaat het echter om verschillende financiële diensten, zoals het pensioen bij het fonds en de betaal- of spaarrekening bij de bank. Specifiek voor de verzorging van het pensioen genieten de fondsen echter meer vertrouwen dan de andere financiële instellingen waarbij de oudedagsvoorziening kan worden ondergebracht⁶¹. Ten opzichte van banken en verzekeraars worden, blijktens dit onderzoek, pensioenfondsen meer als eerlijk ervaren en meer gericht op het belang van de klant dan op het eigen belang.

VERTROUWEN IN FINANCIËLE INSTELLINGEN VOOR
HET GARANDEREN VAN EEN GOED PENSIOEN (2011)

	Geen/weinig	Neutraal	Enig/veel
Pensioenfondsen	23	35	42
Banken	30	36	34
Verzekeraars	44	36	20

Bron: Van Dalen & Henkens

Pensioen gekoppeld aan de werkgever

Een andere reden voor de wens tot keuzevrijheid kan zijn dat de binding met de sector afneemt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de hoeveelheid gewezen deelnemers bij een pensioenfonds.

DEELNEMERS EN GEWEZEN DEELNEMERS BIJ PENSIOENFONDSEN
(2000-2011; in miljoenen personen)

	2000	2011
deelnemers	5,4	5,8
gewezen deelnemers	6,6	9,0
verhouding	1,2	1,5

Bron: DNB

Deze groep zogeheten 'slapers' neemt snel in omvang toe. Lag de verhouding tussen deelnemers en gewezen deelnemers in 2000 nog op ongeveer 1 op 1,2; in 2011 was die

⁶⁰ De Nederlandsche Bank, DNB Household Survey

⁶¹ Harry van Dalen, Kène Henkens, "Hoe herwinnen pensioenfondsen, banken en verzekeraars het vertrouwen?", Me Judice, 30 juni 2011.

opgelopen tot 1 op ruim 1,5⁶². Dat wil zeggen dat werknemers gemiddeld bij 2,5 fonds pensioenaanspraken hebben: een bij de huidige werkgever en anderhalf bij vroegere werkgevers. Het gaat hierbij om een aantal over alle leeftijdsgroepen heen. Degenen die met pensioen gaan zullen hun pensioen bij meer dan dit gemiddelde van 2,5 fonds hebben opgebouwd. Dit heeft tot gevolg dat in toenemende mate werknemers voor hun toekomstige of lopende pensioen afhankelijk zijn van het fonds van een sector of onderneming waarmee zij – vaak reeds geruime tijd – geen band meer hebben en zich daardoor mogelijk niet herkenbaar vertegenwoordigd weten bij de besluitvorming over hun pensioen.

Werknemers hebben de mogelijkheid op de opgebouwde pensioenrechten te laten overdragen naar het fonds van de nieuwe werkgever. Dat heeft als voordeel dat de pensioenrechten minder versnipperd zijn over verschillende fondsen. Van de werknemers voor wie een wisseling van werkgever ook een wisseling van pensioenfonds inhoudt, maakt naar schatting ongeveer 40 procent⁶³ gebruik van die mogelijkheid. Waardeoverdracht is een ingewikkeld proces, waarbij het ook niet op voorhand zeker is dat het voor de werknemer voordelen heeft het pensioen onder te brengen bij het nieuwe fonds.

Deling van risico's

Met de verminderde dekkingsgraden bij fondsen is er ook grotere aandacht gekomen voor de verdeelmechanismen binnen de pensioenfondsen. In toenemende mate worden vragen gesteld over de billijkheid van de wijze waarop risico's binnen pensioenfondsen tussen de diverse groepen worden gedeeld.

Het gaat daarbij om twee soorten risico's: verzekeringsrisico's en beleggingsrisico's. Verzekeringsrisico's zijn bij arbeidsvoorwaardelijk pensioen het langlevensrisico en arbeidsongeschiktheidsrisico van een individuele deelnemer. Voor elke deelnemer afzonderlijk is onbekend wat diens levensverwachting zal zijn, maar voor grotere groepen is dat statistisch wel in hoge mate voorspelbaar. Om die reden wordt dan ook wel gesproken van *ex ante*-risico's.

In pensioenfondsen worden ook de beleggingsrisico's over alle deelnemers gespreid. Daarmee wordt voorkomen dat een – op zich willekeurige – groep met een aanzienlijk verminderde uitkering wordt geconfronteerd omdat deze in een economisch slechte periode met pensioen gaat. Beleggingsrisico's zijn onvoorspelbaar. Daarmee is op voorhand niet te zeggen welke groep de voordelen zal hebben van dit aspect van risicodeling. Die vallen slechts *ex post* vast te stellen.

De manier waarop beide soorten risico's in het pensioenstelsel wordt afgedekt staat momenteel ter discussie.

Doorsneepremie

Het totale rendement van jongere werknemers op hun inlegde premie is groter dan dat van oudere werknemers. De premie rendeert immers langer. Hun pensioenopbouw zou bijgevolg in een stelsel zonder solidariteit groter moeten zijn. De doorsneepremie in het pensioenstelsel stelt de opbouw van premies en pensioen evenwel gelijk. De reden hiervoor is terug te leiden tot de start van het stelsel. Hoewel zij volledig meebetaalden aan het pensioenfonds, zou daar voor de oudere werknemers bij de start van het stelsel slechts een beperkt pensioen tegenover staan. Om dat te voorkomen is destijds doelbewust gekozen voor het huidige systeem van doorsneepremies.

⁶² Op basis van gegevens De Nederlandsche Bank

⁶³ De praktijk van waardeoverdracht, SEO, 2010; aangeboden bij brief van 29 november 2010 (Kamerstukken II, 2010-2011; 32 043, nr.21)

De grens tussen dit 'te veel' en 'te weinig betalen' ligt bij een leeftijd van rond de 45 jaar⁶⁴. Deze interne subsidiëring van oud door jong hoeft geen bezwaren te hebben voor degenen die binnen het pensioenstelsel blijven: tegenover het 'te veel betalen' als jonge werknemer staat het 'te weinig betalen' als oudere werknemer.

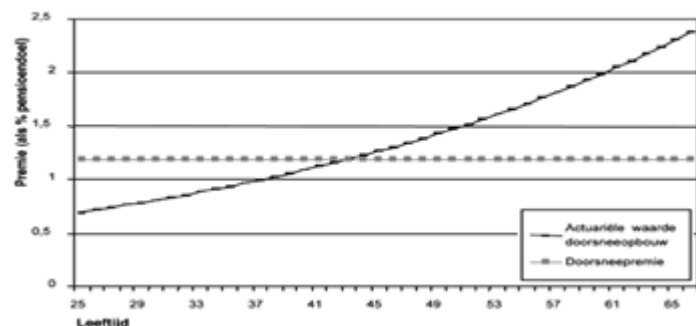
"[Ik vind] het principieel evenzeer juist, dat men de mogelijkheid opent om de werknemers te verplichten de hieruit voor hen ontstane, hun rechtmatig toekomstige voordelen om te zetten in een verzekering, en wel in een collectieve verzekering met een uniforme premie, ten einde óók de slechte risico's een financieel te dragen kans van dekking te geven en de jongeren ertoe te brengen hun plichtsplechten ten opzichte van de oudere bedrijfsgenoten-arbeiders na te komen."

(De Kort; Handelingen II, 27 januari 1949)

Dit mechanisme treedt echter niet op als werkenden niet hun hele leven bij een pensioenfonds blijven aangesloten, bijvoorbeeld omdat zij op latere leeftijd de stap zetten naar werkzaamheid als zelfstandige. Deze mensen ondervinden wel de nadelen van het meebetalen aan het pensioen van ouderen zonder daarvan op latere leeftijd de voordelen te ondervinden. Met het toenemende aantal werknemers dat vroeger of later als zelfstandige gaat werken, wordt dit meer als een knelpunt ervaren.

Het Centraal Planbureau heeft op verzoek van het ministerie van SZW een studie uitgevoerd naar de precieze effecten van de doorsneepremie op de verschillende groepen deelnemers⁶⁵.

VERHOUDING DOORSNEEPREMIE EN ACTUARIËLE WAARDE
PENSIOENOPBOUW NAAR LEEFTIJD



Verzekeringsrisico: lang leven

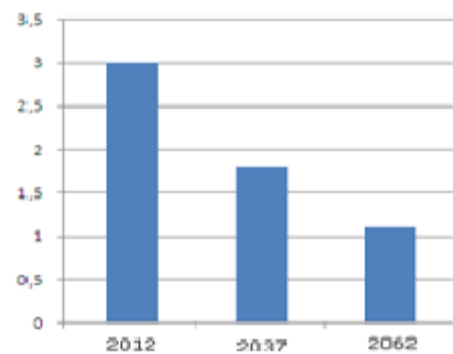
Vrouwen leven gemiddeld langer dan mannen. Vrouwen ontvangen als groep dus over een langere periode een pensioenuitkering, maar betalen dezelfde premie. Dit leidt tot een inkomensoverdracht van mannen naar vrouwen. Deze is bedoeld: op grond van overwegingen van gelijke behandeling is op zowel Europees als Nederlands niveau wettelijk geregeld dat noch aan de premie-, noch aan de uitkeringskant onderscheid mag worden gemaakt. De verwachting is overigens dat deze impliciete subsidiestroom tussen mannen en vrouwen geleidelijk aan minder zal worden. Waar het verschil in pensioen-jaren momenteel nog 3 jaar is, zal dat naar de huidige inzichten op termijn verminderd zijn tot ongeveer 1 jaar⁶⁶.

⁶⁴ Zie Bovenberg en Boon (2010) 'Now is the time; overstap naar degressieve pensioenopbouw nu wenselijk en mogelijk' Netspar NEA-paper 36.

⁶⁵ CPB, Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek (wordt nog gepubliceerd)

⁶⁶ Op basis van Actuarieel Genootschap, Prognosetafel AG 2012-2062

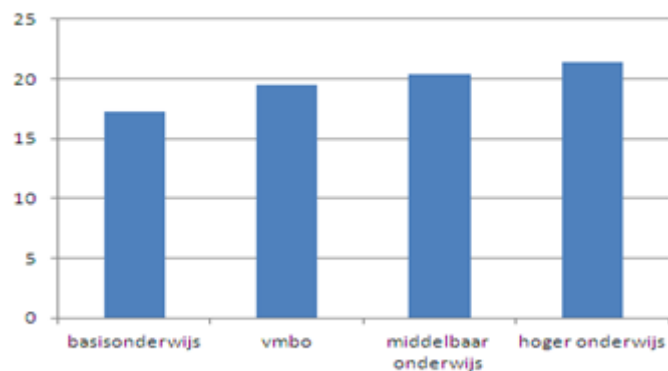
VERSCHIL IN LEVENSV ERWACHTING MANNEN EN VROUWEN
(2012-2062)



Bron: Actuarieel Genootschap

Een ander systematisch verschil in verwachte levensjaren is er tussen laag- en hoog-opgeleiden. Vooral door een verschil in leefgewoonten hebben degenen met een lagere opleiding gemiddeld genomen een kortere levensverwachting. Op dit moment kunnen degenen met een hogere opleiding gemiddeld genomen uitzien naar een pensioenduur van ruim 21 jaar, terwijl dat voor de lager opgeleiden ruim 17 jaar is. Effect daarvan is dat de lager opgeleiden als groep meebetalen aan het pensioen van de hoger opgeleiden.

LEVENSV ERWACHTING NAAR OPLEIDINGSNIVEAU
(2007/2010; resterende jaren bij 65 jaar)



Bron: op basis gegevens CBS

Overigens is het van belang te onderkennen dat de uitkomst van dergelijke winst- en verliesrekeningen afhankelijk is van de voorzieningen die daarbij in ogenschouw worden genomen. In dit geval wordt zijn alleen de gevolgen van het pensioen bezien. Als beide collectieve oudedagsvoorzieningen – AOW en de aanvullende pensioenen – in onderling verband worden beschouwd, blijkt de herverdeling van laag naar hoog bij de pensioenen maar zeer beperkt te zijn in vergelijking met de omgekeerde herverdeling van hoog naar laag bij de AOW⁶⁷.

Deling van financiële risico's tussen generaties

Tot de financiële onzekerheden die aan pensioenen verbonden zijn horen beleggingsrisico's, maar ook de schommelingen van de marktrente, die de maatstaf vormt voor de beoordeling van de financiële positie van pensioenfondsen, en de ontwikkeling van de levensverwachting, die in hoge mate de kosten van de toekomstige pensioenen bepaalt. Ook deze financiële risico's worden gedeeld. Anders dan bij de verzekeringsrisico's staat

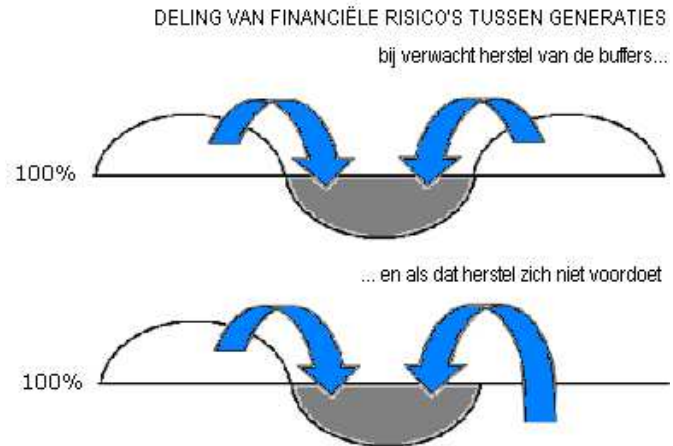
⁶⁷ Jan Bonenkamp en Harry ter Rele; Herverdeling door pensioenregelingen: een integrale analyse van de AOW en de aanvullende pensioenen, TPEdigitaal, 2013/1

hierbij niet op voorhand vast welke groep deelnemers daarbij baat heeft. Het is immers onvoorspelbaar wanneer financiële tegenvallers zich zullen voordoen.

In perioden met een bovengemiddeld rendement worden buffers aangelegd, die worden gebruikt om toekomstige pensioenen veilig te stellen. Voor een belangrijk deel komt dat de betrokkenen zelf ten goede: de buffer die wordt aangelegd met de pensioengelden van de werkenden dient ook voor bescherming van de uitkering op het moment dat dezelfde werkenden gepensioneerd zijn. Maar er is ook sprake van solidariteit met toekomstige generaties. De buffer dient ook voor de opbouw van een financiële reserve voor de pensioenen van de jongere werknemers.

De afgelopen periode heeft vooral de solidariteit in omgekeerde richting aandacht gekregen. Financiële tegenvallers worden niet direct volledig verwerkt in de lopende pensioenen, maar over een langere periode gespreid. Dat voorkomt grote schommelingen in het pensioeninkomen bij degenen die daarvan direct afhankelijk zijn.

Kritiek op dit systeem is dat de jongere generatie het risico loopt van blijvend slechte omstandigheden van het fonds, waarmee er geen financiële ruimte zal ontstaan voor een dergelijke compensatie. Daarmee zou de inkomensbescherming ten behoeve van de oudere generatie ten koste gaan van de toekomstige pensioenen van de jongere, nog werkende generaties.



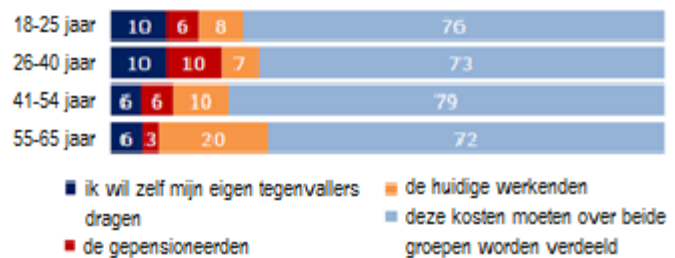
Het principe van gezamenlijke deling van financiële risico's kan evenwel op een breed draagvlak rekenen: zo'n driekwart van de werknemers⁶⁸ is van oordeel dat bij tegenvallende beleggingsresultaten de kosten van doorbetaling van de huidige gepensioneerden door de gepensioneerde zelf én de huidige werkenden moeten worden verdeeld. Hierbij past wel de kanttekening dat bij de vraagstelling de financiële consequenties van deze solidariteit buiten beschouwing zijn gelaten.

⁶⁸ TNO NIPO; Onderzoeksresultaten in het kader van consumentenbehoeften pensioenen, 2013 (in opdracht van het Verbond van Verzekeraars; wordt nog gepubliceerd)

Beleidsdoorlichting pensioenbeleid

"WIE MOET BIJ FINANCIËLE TEGENVALLERS DE KOSTEN DRAGEN VAN DOORBETALING VAN DE PENSIOENEN VAN DE HUIDIGE GEPENSIOEERDEN?"

(2013)



Bron: TNS NIPO

Gezien het feit dat aan de ene kant het overgrote deel van de werkkenden – ook de jongere generatie – het aspect van gezamenlijke risicodeling steunt, en er aan de andere kant kritiek is, is er kennelijk sprake van een gebrek aan vertrouwen dat de praktische uitwerking van dat principe tot een eerlijke verdeling van financiële tegenvallers leidt.

Risico's voor de werkgever

Deelnemers aan een pensioenfonds delen risico's niet alleen onderling; ook de werkgever draagt een deel van de risico's. Indien een premieverhoging noodzakelijk is om de pensioentoezeggingen gestand te doen, leidt dat tot een hogere werkgeversbijdrage aan de premie. In voorkomende gevallen kent het pensioencontract ook een bijstortingsverplichting voor de sponsorende onderneming als de financiële situatie van het fonds onvoldoende is voor de toegezegde pensioenuitkeringen. Vooral met het oog op deze risico's voor de werkgever zijn er regelingen waarin de toezegging niet de uitkering betreft, maar de premie die beschikbaar wordt gesteld. De hoogte van deze pensioenuitkering is afhankelijk van de rendementen die in de opbouwfase zijn behaald. Deze regelingen worden als beschikbarepremieregelingen of *defined contribution* aangeduid. Voor werkgevers is de voorspelbaarheid van de kosten van een dergelijke regeling een voordeel. Daartegenover staat een grotere onzekerheid voor de deelnemer over de hoogte van de uitkering.

ONTWIKKELING AANDEEL BESCHIKBAREPREMIEREGELINGEN
(in % deelnemers per type pensioenfonds)

	2007	2012
totaal	4,7	5,1
bedrijfstak	3,6	3,8
onderneming	9,8	13,2
beroeps	34,8	33,9

Bron: DNB

De rol van werkgevers in de risicoverdeling rond het pensioen neemt af. In het pensioenakkoord is premiemaximalisatie afgesproken. Bovendien neemt het aantal werkgevers dat een bijstortingsverplichting heeft af. Dat heeft naar verwachting vooral te maken met het feit dat de hoogte van een eventuele bijstorting niet meer in verhouding staat ten opzichte van de omzet en winst van het eigen bedrijf. Het bedrijf kan in zwaar weer terecht komen door problemen bij het fonds.

Efficiëntie van het stelsel

Ook de kosten van de oudedagsvoorziening staan in steeds sterkere mate in de belangstelling. Dit komt vanzelfsprekend voort uit de verminderde financiële vooruitzichten bij fondsen en de vraagtekens die gezet zijn bij de toereikendheid van de vermogens bij banken en verzekeraars om de opgebouwde oudedagsvoorziening uit te keren. Ook de

aandacht vanuit consumentenprogramma's voor de kosten van financiële producten heeft hier ongetwijfeld een aanzienlijke rol in gespeeld.

Nederlands stelsel relatief efficiënt

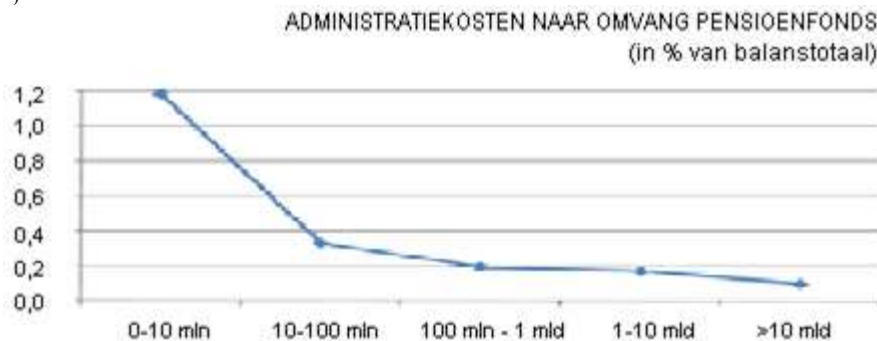
Pensioen in Nederland komt relatief efficiënt tot stand. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat de uitvoeringskosten in Nederland met die van Denemarken tot de laagste van de OESO-landen behoren.



Bron: OESO

Schaal

Tegelijkertijd bouwt naar verwachting niet iedere Nederlander even efficiënt pensioen op. Een belangrijk aspect van de uitvoeringskosten bij de pensioenvoorziening is de schaal waarop die voorziening wordt gerealiseerd. De administratiekosten nemen af naarmate de schaal toeneemt⁶⁹. Dat geldt ook voor de kosten die met het vermogensbeheer gemoeid zijn⁷⁰.



Bron: AFM

De uitvoeringskosten zijn vooral bij de pensioenen van belang omdat deze over een lange reeks van jaren in mindering komen op het feitelijke rendement en daarmee een cumulatief effect hebben op het uiteindelijke pensioen⁷¹.

⁶⁹ AFM, Kosten pensioenfondsen verdienen meer aandacht (2011)

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld Bikker, J.A., De optimale schaal van pensioenfondsen, ESB, 14 juni 2013

⁷¹ AFM, Kosten pensioenfondsen verdienen meer aandacht (2011)

BETEKENIS VAN UITVOERINGSKOSTEN VOOR PENSIOENHOOGTE
(als % vermindering van het collectief pensioenvermogen)

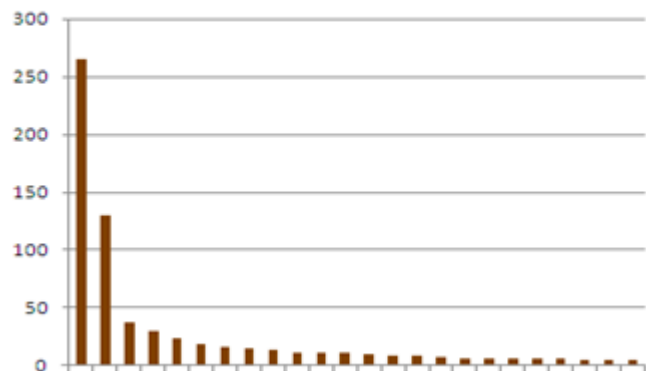


Bron: AFM

Een andersoortig schaalvoordeel is dat een groter fonds of grotere verzekeraar meer deskundigheid kan organiseren. Een klein fonds is in de regel minder goed in staat de benodigde expertise op te brengen voor een verantwoord fondsbeheer en dat dit in voorkomende gevallen meespeelt in de overwegingen. De commissie-Frijns heeft specifiek de aandacht gevraagd voor de risico's van een bestuur waarvan de leden slechts part-time beschikbaar zijn.

De spreiding van de vermogens bij fondsen is zeer groot. Het grootste fonds beheert ruim € 250 miljard, en het kleinste minder dan € 100 miljoen.

VERMOGEN VAN DE 24 GROOTSTE PENSIOENFONDSEN
(in € mld; medio 2012)

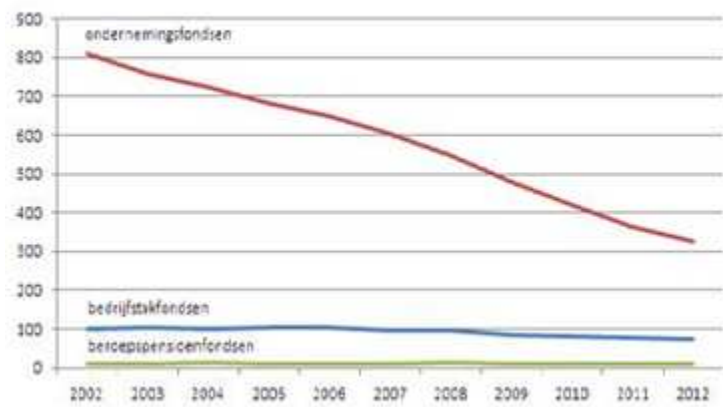


Trend naar grotere schaal

Het aantal fondsen nam de afgelopen jaren aanzienlijk af. Vooral (kleinere) ondernemingspensioenfondsen heffen zichzelf op en laten de verplichtingen en het vermogen overgaan naar een bedrijfstakpensioenfonds of verzekeraar. Een oorzaak hiervoor is gelegen in de toenemende (deskundigheids-)eisen die de wetgever aan die fondsen stelt, maar ook en in het verlengde daarvan met werkgevers en werknemers die een andere afweging maken tussen de voordelen van klein- en grootschaligheid.

Beleidsdoorlichting pensioenbeleid

ONTWIKKELING ONDER TOEZICHT STAANDE PENSIOENFONDSEN
(2002-2012)



Bron: DNB

De zogeheten multi-opf, waarbinnen fondsen hun eigen identiteit en deelnemerskring behouden, is geïntroduceerd om de voordelen van de kleinschaligheid te combineren met de voordelen van grootschaligheid. Daarvan wordt echter nog weinig gebruik gemaakt.

5. Conclusie

Een goed stelsel...

Nederland heeft een pensioenstelsel dat door internationale instellingen wordt geprezen. Het heeft mede door het stimuleringsbeleid van de overheid een groot bereik. Van de werknemers neemt 91 procent deel aan een door de werkgever aangeboden pensioenregeling. In combinatie met de AOW en aanvullende besparingen die zij eventueel daarnaast hebben verricht, ervaren zij na hun pensioen doorgaans geen beperking in bestedingsmogelijkheden ten opzichte van de periode dat zij nog werkten. Wetgeving en toezicht zorgen voor bescherming van pensioenaanspraken.

... dankzij vier wezenskenmerken...

Het Nederlands pensioenstelsel wordt bepaald door vier historisch gegroeide kenmerken: de gecombineerde rol van overheid en sociale partners, de verplichte deelname, de collectieve pensioenopbouw en de solidaire risicodeling. De overheid heeft de verantwoordelijkheid genomen voor een basisvoorziening in de vorm van de AOW. Daarnaast stimuleert en faciliteert zij de opbouw van aanvullende pensioenen. Werkgevers en werknemers zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van sectorale regelingen en de uitvoering van het arbeidsvoorwaardelijk pensioen in pensioenfondsen. De verplichte deelname leidt tot een breed bereik van de sectorale pensioenregelingen. Het collectieve karakter van de regelingen zorgt voor relatief lage uitvoeringskosten. Samen maken deze elementen risicodeling en solidariteit mogelijk, waardoor alle werknemers onder gelijke voorwaarden kunnen deelnemen en risico's gedeeld kunnen worden met alle deelnemers in een pensioenregeling.

... maar met te hoge verwachtingen en financiële kwetsbaarheden.

Ondanks zijn sterke basis is de afgelopen jaren gebleken dat het stelsel kwetsbaarheden kent. Dat werd duidelijk met de crisis van 2008, maar er was ook al sprake van een langere ontwikkeling van een lage rente en een verdere stijging van de levensverwachting. De financiering van pensioenen is grotendeels afhankelijk van de rendementen over de ingelegde premies. Dit was altijd al zo, maar werd eerder niet als problematisch ervaren. Doordat fondsen hoge rendementen behaalden, was het mogelijk om de pensioenen ondanks een snel stijgende levensverwachting op peil te houden. Gecombineerd met een (te) sobere pensioencommunicatie en de neiging van Nederlanders om zich niet erg in hun oudedagsvoorziening te verdiepen leidde dit tot een onterechte maatschappelijke perceptie van een zeker en waardevast pensioen. De crisis heeft echter laten zien dat financiële risico's dichterbij zijn dan gedacht en dat pensioenaanspraken daarvoor gevoelig zijn. Nu veel mensen zien dat hun pensioen niet wordt geïndexeerd of zelfs wordt gekort, is hun gevoel van zekerheid weg en hun vertrouwen in het pensioenstelsel aangetast.

Dat vraagt om aandacht voor de financiële houdbaarheid ...

Het is duidelijk dat er op een andere manier met risico's moet worden omgegaan en dat er onderhoud nodig is op het gebied van de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel. Daartoe werkt de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de herziening van het financiële toetsingskader voor pensioenfondsen. Het aangepaste toetsingskader is beter toegesneden op stijgende levensverwachtingen, lage marktrente en onzekerder rendementen en stelt regels aan het opvangen en uitsmeren van economische schokken en het beschermen van opgebouwde pensioenaanspraken.

... en voor de maatschappelijke houdbaarheid.

Maar er is meer nodig dan financieel onderhoud alleen. Om huidige en toekomstige generaties een maatschappelijk geaccepteerd en vertrouwd pensioen te kunnen bieden, moeten de bouwstenen van het stelsel en de houdbaarheid daarvan worden gezien tegen de achtergrond van een aantal ontwikkelingen in de samenleving.

Op de arbeidsmarkt brengen steeds meer mensen een deel van hun werkzaam leven niet door als werknemer, maar als zelfstandige. Zelfstandigen zijn zelf verantwoordelijk voor hun pensioenvoorziening en bouwen vaak geen of relatief duur pensioen op. Ook blijven werknemers niet langer hun gehele loopbaan bij een enkele werkgever of binnen dezelfde sector. Daarmee wordt de binding met sectorale pensioenregelingen geringer, komt de vraag op of de uitvoering van de pensioenvoorziening wel aan de werkgever gebonden moet zijn en ontstaat er kritiek op de systematiek van de doorsneepremie.

Door de krappe en onzekere financiële positie waarin veel pensioenfondsen terecht zijn gekomen zijn discussies ontstaan over de verdelingsmechanismen binnen de fondsen. Vooral de solidariteit tussen jongere en oudere generaties wordt kritisch gezien. In het verlengde daarvan wordt het minder vanzelfsprekend gevonden dat werknemers nauwelijks zeggenschap hebben over hun eigen pensioengelden. De vraag naar meer keuzevrijheid binnen het pensioenstelsel neemt toe. Als deelnemers hun risico zien toenemen en zij tegelijkertijd verplicht worden tot deelname en weinig invloed hebben op de beheersing van risico's, is het begrijpelijk dat een discussie ontstaat over de maatschappelijke houdbaarheid van het huidige pensioenstelsel en haar bouwstenen.

Geen simpele knoppen

Het is tegen deze achtergrond dat de afgelopen periode vanuit de samenleving ideeën zijn opgekomen voor een andere inrichting van het pensioenstelsel. Sommigen bepleiten een systeem van meer herkenbare individuele pensioenrechten, anderen benadrukken de wenselijkheid van meer vrijheid bij de opbouw van de pensioenen en de keuze van de uitvoerder, terwijl weer anderen er juist aandacht voor vragen dat keuzevrijheid er bij zelfstandigen toe leidt dat ze onvoldoende pensioen opbouwen. Deze vragen kunnen niet met eenvoudige aanpassingen binnen het stelsel worden opgelost: er zijn geen simpele knoppen om aan te draaien. Wijziging van één onderdeel werkt immers direct door naar de andere delen van het stelsel. Meer keuzevrijheid heeft direct gevolgen voor de mate van solidariteit binnen het pensioenstelsel: solidariteit op basis van vrijwilligheid is niet goed mogelijk. Meer individuele elementen in het pensioen vergroten de betrokkenheid van deelnemers, maar kunnen hogere uitvoeringskosten tot gevolg hebben.

Het is hiermee duidelijk dat er samenhangende fundamentele keuzes in het geding zijn:

- Voor wie moet de verplichtstelling gelden?
- Hoeveel keuzevrijheid is gewenst?
- Welke risico's moeten in het pensioenstelsel worden gedeeld?
- Welk deel is collectief en welk deel is individueel?

Over deze en andere complexe vraagstukken wordt de maatschappelijke discussie thans gevoerd. Het debat gaat daarmee over de maatschappelijke houdbaarheid van het pensioenstelsel. De vraag is welke elementen onmisbaar zijn en zeker behouden moeten worden, en welke elementen juist moeten worden toegevoegd om het stelsel aan te passen aan de 21e eeuw. Dit debat raakt iedereen. Het is daarom van belang dit debat met iedereen te voeren. We moeten daarbij niet over een nacht ijs gaan: wat we beslissen te doen maakt uit voor de mensen die nu leven, maar zeker ook voor de generaties

na

ons.

Bijlage

Afgesloten en lopend (evaluatie)onderzoek

Witte vlek op pensioengebied 2007 (aanbieding TK 21.12.2009)

Een sterke tweede pijler [Commissie toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen] (aanbieding TK 27.01.2010)

Onzekere zekerheid [Commissie Beleggingsbeleid en Risicobeheer] (aanbieding TK 19.01.2010)

Evaluatie Financieel Toetsingskader (aanbieding TK 07.04.2010)

Medezeggenschap pensioengerechtigden bij rechtstreeks verzekerde regelingen (aanbieding TK 19.08.2010)

De praktijk van waardeoverdracht (aanbieding TK 29.11.2010)

Witte vlek op pensioengebied 2008 en 2009 (aanbieding TK 21.02.2011)

Alternatieve risicovrije rentes voor pensioenfondsen (aanbieding TK 17.05.2011)

Evaluatie "dubbel toezicht" DNB en de AFM (aanbieding EK en TK 21.06.2011)

Evaluatie van artikel 2b van de Pensioen- en Spaarfondsenwet, fase 2 (aanbieding TK 26.10.2011)

Witte vlek op pensioengebied 2010 (aanbieding TK 27.02.2012)

Evaluatie regeling pensioenknipt (aanbieding TK 04.11.2013)

Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek (wordt nog aangeboden)