

Mogelijkheden voor een houdbaar pensioenstelsel

KEES GOUDSWAARD, hoogleraar aan de Universiteit Leiden en voorzitter van de Commissie Toekomstbestendigheid Pensioenen

De kredietcrisis heeft het Nederlandse pensioenstelsel hard getroffen. In 2008 bedroeg het beleggingsverlies van de pensioenfondsen 112 miljard euro. Daarnaast stegen de verplichtingen met 108 miljard euro als gevolg van de dalende marktrente: sinds de Pensioenwet moeten de pensioenfondsen met de marktrente rekenen om de contante waarde van de verplichtingen te bepalen. In totaal bedroeg het verlies aan eigen vermogen dat jaar dus 220 miljard euro. In 2009 was er herstel van de beleggingsrendementen en in mei 2010 heeft het belegde vermogen weer ongeveer de omvang van voor de crisis bereikt. Maar de rente is nog aanzienlijk verder gedaald en bevindt zich nu op een historisch dieptepunt. Het gevolg is dat de dekkingsgraden van de pensioenfondsen, ondanks de betere rendementen, nog maar weinig hersteld zijn. In mei 2010 is de gemiddelde dekkingsgraad zelfs weer onder de honderd procent gedoken. Dat is ook maar een momentopname; de volatiliteit in de dekkingsgraden is hoog. Maar het betekent wel dat de pensioenfondsen gemiddeld genomen op dit moment niet voldoende vermogen hebben om zelfs maar de nominale pensioenverplichtingen volledig gestand te doen. De meeste fondsen hebben de indexatie van de pensioenuitkeringen al voor meerdere jaren beperkt of geschrapt. De dreiging van korting op de nominale rechten, afstempeling, leek afgewend, maar blijkt met de huidige dekkingsgraden helaas nog steeds reëel. Het zou echter een misvatting zijn om de problemen met de pensioenen uitsluitend aan de kredietcrisis te wijten. Ook de dotcomcrisis liet al haar sporen na en leidde tot de omzetting van eindloonregelingen naar middelloonregelingen met voorwaardelijke indexatie. En de premies werden destijds al fors verhoogd. Maar belangrijker nog: er zijn structurele ontwikkelingen die de toekomstbestendigheid van het stelsel bedreigen. De levensverwachting stijgt flink en bovendien sneller dan tot voor kort werd verwacht. Verder trekt de verhouding tussen het premiedraagvlak en de pensioenvermogens als gevolg van de vergrijzing steeds schever. Dat betekent dat schokken steeds moeilijker zijn op te vangen met premieverhogingen. Bedrijven zijn minder bereid om te delen in de pensioenrisico's, vanwege internationale concurrentie en veranderingen in de accountancyregels, die pensioenrisico's meer zichtbaar maken. Dat betekent dat de risico's steeds meer bij de deelnemers en gepensioneerden komen te liggen. En die risico's zijn aanzienlijk, zo is gebleken. Slechts weinigen hebben dat beseft en de pensioenfondsen hebben de risico's niet voldoende gecommuniceerd. Het gat tussen de zekerheid die mensen verwachten en de werkelijke zekerheid die kan worden geboden blijkt volgens recent onderzoek van de AFM groot.

Commissie Toekomstbestendigheid

Op grond van deze en andere overwegingen kwam de door minister Donner ingestelde Commissie Toekomstbestendigheid aanvullende

pensioenregelingen (2010) eerder dit jaar tot de conclusie dat het Nederlandse pensioenstelsel onvoldoende toekomstbestendig is. Om de sterke kenmerken van het stelsel, zoals collectiviteit en solidariteit, te behouden, zijn keuzes noodzakelijk. De commissie wijst er in dat verband op dat er altijd een afruil moet worden gemaakt tussen de kosten, de ambitie en de mate van zekerheid van het pensioen. De pensioenpremies zijn het afgelopen decennium al fors opgelopen. Een scenarioanalyse van het CPB voor de commissie levert het beeld op dat bij een verder ongewijzigd stelsel de premiedruk de komende vijftien jaar nog met circa 35 procent zou oplopen. Een dergelijke ontwikkeling zou flinke nadelige gevolgen hebben voor de Nederlandse economie. Als geen verdere kostenstijging wordt geaccepteerd, moeten er dus aanpassingen plaatsvinden in het ambitieniveau en de mate van zekerheid. Zo kan het jaarlijks opbouwpercentage wat worden verlaagd en het pensioengevend salaris worden gemaximeerd. Daarbij kan worden bedacht dat, vooral als gevolg van de goede pensioenen, de inkomenspositie van de meeste ouderen relatief gunstig is. Daarnaast is een oplossingsrichting om de pensioenleeftijd automatisch te koppelen aan de stijgende levensverwachting. Het meer expliciet bij de deelnemers neerleggen van het langlevensrisico maakt het stelsel aanzienlijk toekomstbestendiger. Ook andere risico's, zoals het beleggingsrisico, kunnen meer expliciet bij de deelnemers worden gelegd. Als ervoor wordt gekozen om de pensioenambitie, en bij voorkeur een reële ambitie, zo goed mogelijk in stand te houden, zullen beleggingsrisico's moeten worden genomen en moet de daarbij behorende onzekerheid worden geaccepteerd. Dat betekent meer dan nu de opbouw van voorwaardelijke rechten. Met een dergelijke benadering wordt het huidige lastige sturen op nominale garanties vermeden. Meer werken met voorwaardelijke rechten maakt het ook mogelijk om risico's beter toe te delen. De wetenschappelijke literatuur laat zien dat een gelijke toedeling van risico's niet optimaal is. Differentiatie kan bijvoorbeeld plaatsvinden naar leeftijd of preferentie.

Een grotere rol voor voorwaardelijke rechten vraagt een pensioencontract waarin beter wordt gespecificeerd hoe met mee- en tegenvallers zal worden omgegaan en aan wie die worden toegerekend. Zowel een aanpassing van de ambitie als een aanpassing in de zekerheid van het pensioen zal nadrukkelijk moeten worden gecommuniceerd met de deelnemers. Deelnemers moeten zo goed en begrijpelijk mogelijk worden geïnformeerd over de verwachte koopkracht van de pensioenrechten en de onzekerheid daarin. Ten slotte zal het pensioenstelsel ook in institutionele zin toekomstbestendig moeten zijn. Dat betekent onder meer dat het stelsel fair moet zijn voor de verschillende generaties en dat het voldoende moet inspelen op veranderingen op de arbeidsmarkt, zoals een toenemende mobiliteit en een groei van het aantal

zzp'ers. Het een hangt met het andere samen. De bij de bedrijfstakpensioenfondsen gehanteerde systematiek van doorsneepremie en doorsneeopbouw betekent een forse inkomensoverdracht van jong naar oud. Jongeren bouwen bij deze systematiek relatief te weinig op in verhouding tot de ingelegde premie, omdat die inleg veel langer kan renderen. Dat hoeft geen probleem te zijn voor degenen die gedurende hun werkzame leven binnen hetzelfde fonds blijven, want dan profiteren ze later van een hogere opbouw. Maar met wisselende arbeidspatronen kan dat nadelig uitpakken. En dat geldt zeker voor degenen die bijvoorbeeld halverwege hun carrière zzp'er worden. Zij nemen dan verhoudingsgewijs weinig rechten mee en daarna vindt ook geen pensioenopbouw in de tweede pijler meer plaats. De commissie geeft daarom in overweging om in de toekomst over te gaan op een meer leeftijdsafhankelijke en degressieve pensioenopbouw en om de pensioenmogelijkheden voor zzp'ers te verbeteren.

Kabinet en sociale partners

In een reactie op 7 april 2010 heeft het inmiddels demissionaire kabinet deze analyse en conclusies onderschreven. De urgentie van maatregelen wordt groot geacht. Het kabinet wil de wetgeving, de Pensioenwet en het Financieel Toetsingskader, aanpassen, onder meer om meer voorwaardelijke pensioenaanspraken die meebewegen met de levensverwachting en de financiële positie van de fondsen, mogelijk te maken, om de communicatie naar de deelnemers te verbeteren en om regelingen mogelijk te maken waarbij gekozen wordt voor een reëel kader: de ambitie van een waardevast pensioen in plaats van een nominale garantie. De keuzes ten aanzien van de pensioenregeling zelf zijn echter in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de sociale partners, gelet op het arbeidsvoorwaardelijke karakter van de pensioenen. Op 4 juni 2010 hebben sociale partners een pensioenakkoord gesloten, dat betrekking heeft op de aanvullende pensioenen en op de AOW. Ook sociale partners onderschrijven de analyses van de pensioencommissies. In het akkoord wordt gesteld dat een verdere premiestijging moet worden voorkomen. De pensioenambitie moet dus gerealiseerd worden binnen de bestaande premieruimte, plus de onzekere behaalde rendementen. Modernisering van het contract wordt noodzakelijk geacht. Het akkoord pleit voor aanpassing van de pensioencontracten per 2011 aan de stijgende levensverwachting. Verder zullen de pensioenresultaten sterker afhankelijk worden van de ontwikkelingen op de financiële markten. Het contract moet zo compleet en transparant mogelijk worden. De AOW-leeftijd wordt in 2020 verhoogd naar 66 jaar en daarna eveneens gekoppeld aan de levensverwachting, wat de facto betekent dat de AOW-leeftijd in 2025 op 67 jaar zal uitkomen en daarna waarschijnlijk nog hoger. De start is langzaam, 2020, maar daarna

stoot men wel flink door. Lastig voor de vakbeweging, maar daar staat voor hen als gunstig punt tegenover dat de AOW-uitkering gekoppeld wordt aan de verdiende lonen en dus hoger uitkomt. De AOW geeft dan een meer robuuste basis voor de tweede pijler. Verder zou eerdere opname vanaf 65 jaar, dan wel een latere opname, voor iedereen mogelijk moeten worden tegen een korting, dan wel een verhoging van 6,5 procent, hetgeen overigens iets minder is dan actuariael fair. Deze AOW-voorstellen zullen iets minder gunstige effecten op het houdbaarheidstekort en op de arbeidsparticipatie hebben dan het eerdere kabinetsvoorstel. Daar staat als positief punt tegenover dat een zware beroepenregeling, waarvan weinig heil te verwachten valt, niet meer nodig is. Het akkoord is opmerkelijk, omdat het ingrijpende hervormingen bepleit, waarover tot voor kort in het geheel geen overeenstemming mogelijk was. Uitvoering van dit akkoord zal zeker bijdragen aan een beter houdbaar stelsel.

Slot

Er blijven nog wel aandachtspunten over. Dat betreft onder meer de verbetering van de arbeidsmarktpositie van de oudere werknemer. En verder werkt verhoging van de pensioenleeftijd veel langzamer door dan verhoging van de AOW-leeftijd, omdat alleen nieuw op te bouwen rechten worden aangepast. Daarmee komt een groot deel van de aanpassingslast bij jongeren te liggen. De reeds opgebouwde rechten van oudere werknemers blijven onaangetaast, terwijl de financiering van die rechten als gevolg van de toename van de levensverwachting die al is opgetreden in feite niet afdoende was. Ook in het pensioenakkoord wordt hierop gewezen. Bovenberg (2010) geeft aan dat dit probleem kan worden opgelost door niet alleen nieuwe pensioenrechten te koppelen aan de levensverwachting, maar nu al over te gaan tot een degressieve opbouwssystematiek, waardoor oudere werknemers voor dezelfde premie minder opbouwen en jongeren meer. Dat leidt tot evenwichtiger verhoudingen tussen de generaties. Hoe dan ook, de crisis heeft dus niet alleen de onderliggende problemen in het pensioenstelsel aangetoond en versterkt, maar ook geleid tot een breed draagvlak om die problemen aan te pakken en te komen tot een goed toekomstbestendig stelsel.

LITERATUUR

Bovenberg, A.L. (2010) Een hogere AOW-leeftijd en de gevolgen voor de aanvullende pensioenen. *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken*, 2010(2), 11-20.
Commissie Toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen (2010) *Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*. Den Haag: Commissie Toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen.