

2. Veranderingen in de omgeving

2.1 Inleiding

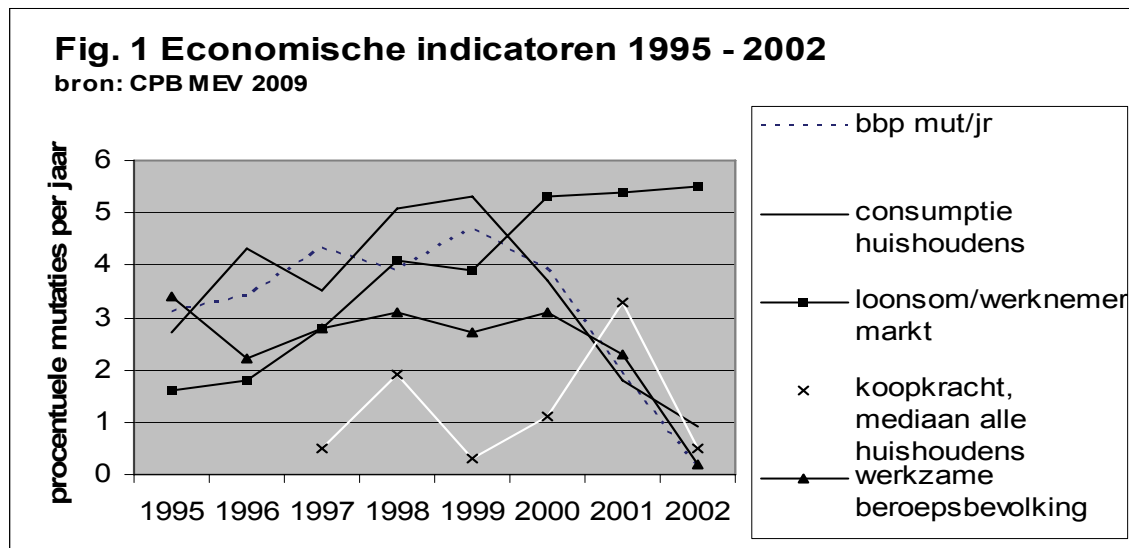
In dit hoofdstuk wordt een schets gegeven van de veranderingen in en rond de pensioensector kort voor 2001 en in de jaren sindsdien. De schets is bedoeld om, enerzijds, een achtergrond te schetsen van waaruit de aanbevelingen zijn ontstaan en om, anderzijds, te laten zien in welke veranderende omstandigheden de aanbevelingen geïmplementeerd dienden te worden.

2.2 De periode vóór 2001

Het economisch beeld

De jaren voor 2001, hier beschouwd vanaf 1995, laten een gestaag stijgende en vrij forse groei van het bbp zien. In 2000 loopt de groei iets terug en in 2001 is de jaarlijkse groei bijna gehalveerd om in 2002 bijna tot stilstand te komen. De consumptie van huishoudens volgt dit patroon. De consumentenprijsindex stijgt jaarlijks met ongeveer 2 procent, de koopkracht laat een fluctuerend beeld zien. De loonsom (marktsector) gaat vanaf ongeveer 1997, 1998 sterker stijgen en ijlt na bij de terugloop van het bbp die in de jaren 2000 en 2001 begint. De groei van de werkzame beroepsbevolking is in de jaren tot 2001 tamelijk gelijkmatig. De werkloosheid (werkloze beroepsbevolking) neemt in de periode 1995-2001 sterk af van 8,2 procent naar 3,5.

Figuur 1



Het pensioenbeeld

Pensioenfondsen

Op 1 januari 2001 telde Nederland 916 pensioenfondsen, een daling met ruim 130 ten opzichte van 1995. Het aantal actieve deelnemers steeg in die periode van 4,4 naar 5,4 miljoen. Het aantal gepensioneerden groeide van 1,7 naar 2 miljoen.

Van de actieve deelnemers had in 2001 (1995) ongeveer 55 (62) procent een gematigde eindloonregeling, had 3,4 (12,7) procent een zuivere eindloonregeling en bijna een derde (14,5 procent) een middelloonregeling met indexatie.

Het balanstotaal steeg van 250 miljard euro in 1995 tot 469 miljard in 2001.

De gemiddelde dekkingsgraad liep op van 126 in 1997 tot 139 (1999) en daalde vervolgens tot 132 (2000) en 118 in 2001³.

Rechtstreeks verzekerde regelingen

In 2001 (1 januari 2002) waren er ongeveer 40.500 rechtstreeks verzekerde regelingen, met 845.000 actieve deelnemers en 258.000 pensioentrekkers. In 1995 waren deze cijfers respectievelijk 30.500 regelingen, 525.000 actieven en 194.000 gepensioneerden. In 1995 waren eindloon (31 procent) en gematigd eindloon (36 procent) hier de meest voorkomende pensioentypen voor actieven. In 2001 waren dit: het pensioen op basis van beschikbare premie (27 procent) en gematigd eindloon (29 procent).

Het pensioenbeleid

Het Witteveenkader

In 1995 verscheen het rapport van de *commissie-Witteveen* met voorstellen voor de fiscale behandeling van de pensioenen. Belangrijke aspecten in de voorstellen waren de flexibilisering van het pensioen (ingangsdatum tussen 60 en 70 jaar) en het expliciteren van de fiscale ruimte voor pensioenopbouw. De op het Witteveenkader gebaseerde Wet Fiscale behandeling pensioenen is op 1 juni 1999 van kracht geworden. De wet maakte een flexibele ingangsdatum van het pensioen mogelijk, gaf fiscaal maximaal toegelaten opbouw(percentages) voor de verschillende pensioenvormen (bijvoorbeeld: 70 procent eindloon in 35 jaar), bevatte onder andere een fiscale faciëring van prepensioenen en bepalingen die de ombouw van prepensioenen naar flexibel pensioen bevorderden, maar ook bepalingen waardoor prepensioenen de VUT moet gaan vervangen. Later (1999/2000) is bepaald dat de fiscale faciëring van de VUT afloopt in 2009.

Werken aan zekerheid

In 1996 verschijnt de nota *Werken aan zekerheid*⁴. De nota richt zich op de vereisten waaraan het stelsel van sociale zekerheid op langere termijn zal moeten voldoen. Activering en vergroting van de participatiegraad spelen daarbij een belangrijke rol. De nota besteedt ook aandacht aan de aanvullende pensioenen. Deze zouden, aldus het toenmalige kabinet, beter moeten worden afgestemd op de toename van alleenstaanden en tweeverdieners, op veranderende arbeids(duur)patronen, op de wensen van

³ Voor de geüniformeerde dekkingsgraad zijn de cijfers resp. 1997: 138, 1999: 150, 2000: 141, 2001: 127.

⁴ Tweede Kamer (vergaderjaar 1996-1997) 25 010 *Werken aan zekerheid*, nrs. 1-2.

werknemers (individualisering en flexibilisering). Verder moet volgens het kabinet tijdig worden bezien hoe de financiële houdbaarheid van de pensioenregelingen ook op de lange termijn te garanderen valt en hoe de beheersbaarheid kan worden vergroot. Het kabinet wil dit bereiken door de fiscale behandeling van pensioenen zo te wijzigen dat deze alleen nog geldt voor 70 procent van het middelloon. Tevens wil het kabinet de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen beperken tot 70 procent van het middelloon. Deze en andere voorstellen wil het kabinet bespreken met sociale partners. De SER wijst dit voornemen af in zijn *advies Werken aan zekerheid*, maar onderschrijft wel een vernieuwing van pensioenregelingen⁵.

Convenant inzake de arbeidspensioenen

In navolging van het SER-advies *Werken aan zekerheid* (1997) hebben de Stichting van de Arbeid en het kabinet een taakstellend en wederzijds verplichtend *Convenant inzake de arbeidspensioenen* afgesloten⁶. Naast de *Aanbevelingen gericht op vernieuwing van pensioenregelingen* die onderdeel zijn van het convenant, zijn ‘beheersing van de lasten van de aanvullende pensioenregelingen’ en ‘betere toegang tot de aanvullende pensioenregelingen’ belangrijke onderdelen van het convenant. Het convenant bevatte een toetsbare afspraak op het punt van de kostenbeheersing. Als aan deze afspraak zou worden voldaan, zou het kabinet afzien van ingrijpen in de fiscale faciëring van pensioenregelingen (d.w.z. deze zo aanpassen dat de ombouw van eindloon- naar middelloonregelingen wordt bevorderd). Begin 2001 concludeerden de convenantpartijen op basis van een kostenmeting dat aan de afspraak over kostenbeheersing was voldaan.

Convenant medezeggenschap gepensioneerden

In 1998 sluit de Stichting van de Arbeid ook een convenant af met de ouderenorganisaties (CSO) over de verbetering van medezeggenschap van gepensioneerden bij de uitvoering van pensioenregelingen⁷. De Stichting van de Arbeid doet in dat kader een krachtige aanbeveling om de medezeggenschapspositie van gepensioneerden te verbeteren door middel van hun deelname aan een deelnemersraad of door middel van bestuursdeelname. Bedrijfstakpensioenfondsen dienen in die optiek een deelnemersraad te hebben; bij ondernemingspensioenfondsen van een zekere omvang kunnen gepensioneerden kiezen tussen deelnemersraad of bestuursvertegenwoordiging.

Taakafbakening

In 1998 heeft de Stichting van de Arbeid het *Advies hoofdlijnen voor een nadere regeling van de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars* uitgebracht. Het advies richt zich op zowel de productafbakening als de domeinafbakening. Ten aanzien van de productafbakening wordt geadviseerd dat pensioenfondsen alleen

⁵ SER (1997) *Advies Werken aan zekerheid* I en II, publicatienr. 97/05 I en II, Den Haag.

⁶ StvdA (1997) *Convenant inzake de arbeidspensioenen*, overeengekomen tussen het kabinet en de Stichting van de Arbeid op 9 december 1997, publicatienr. 12/97, Den Haag : Stichting van de Arbeid.

⁷ StvdA (1998) *Convenant tussen de Stichting van de Arbeid en het CSO over verbetering van de medezeggenschap van gepensioneerden bij de uitvoering van pensioenregelingen.*, publicatienr. 2/98, Den Haag : Stichting van de Arbeid.

producten mogen aanbieden die aan enkele solidariteitscriteria voldoen. Wat de domeinafbakening betreft geeft de Stichting van de Arbeid beperkingen aan voor de aansluiting bij of toetreding tot een bedrijfstakpensioenfonds of een ondernemingspensioenfonds. In de regeling van het kabinet wordt onder meer ook de doorsneepremie voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen voorgeschreven en wordt een verbod op ringfencing ingesteld als pensioenfondsen meerdere regelingen uitvoeren.

In de Regeling taakafbakening pensioenfondsen (20 december 2000) zijn alleen de solidariteitsbepalingen opgenomen. De taakafbakeningbepalingen maken nu onderdeel uit van de Pensioenwet.

Per 2008 is naast de traditionele pensioenvoorzieningen de mogelijkheid geopend van banksparen ten behoeve van pensioenopbouw, waarbij ook sprake is van een fiscale facilitatie⁸.

Oudedagsparaplu

Begin 1999 heeft de SER het advies *Fiscale oudedagsparaplu* uitgebracht. Het advies had betrekking op een kabinetsvoorstel voor een geïntegreerde fiscale behandeling van de oudedagsvoorziening met één fiscaal maximum. De raad ging bij de beoordeling uit van de fiscale ruimte van het, toen nog in behandeling zijnde, Witteveenkader, de primaire verantwoordelijkheid voor de tweede pijler van sociale partners en de omkeerregel en maatwerk. Verder stelt de raad vragen bij de beoogde bezuiniging. Het voorstel van de SER omvat het Witteveenkader, een gestroomlijnd en versoberd lijfrenteregime en een voorstel voor een gewijzigde pensioenvoorziening voor ondernemers.

Het voorstel van het kabinet met de daarbij behorende reactie van de SER is als zodanig niet omgezet in beleid. Wel is met de Wet inkomstenbelasting 2001 de fiscale ruimte voor lijfrente verkleind.

Arbeidsdeelname ouderen

Eveneens in 1999 heeft de SER het advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen* uitgebracht⁹. In dit advies stelt de raad dat verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen noodzakelijk is, onder andere om een voldoende draagvlak voor het sociale stelsel te waarborgen. Met betrekking tot pensioen bepleit de raad in dit advies een omzetting van VUT-regelingen in prepensioenregelingen, zowel vanuit kostenoptiek als om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. De afschaffing van de fiscale facilitatie van prepensioen zoals voorgesteld door het kabinet wijst de raad af; niet in het minst vanwege de inconsistentie met de kort daarvoor tot stand gekomen *Wet fiscale behandeling pensioenen* en het *Convenant inzake de arbeidspensioenen*.

⁸ Wet van 20 december 2007, houdende wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en van enige andere wetten inzake fiscale facilitering banksparen ten behoeve van pensioenopbouw of aflossing eigenwoningsschuld, *Staatsblad* 2007 577.

⁹ SER (1999) Advies *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienr. 99/18, Den Haag.

Wet Bpf 2000

Met ingang van 2001 is de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds in werking getreden. De wet regelt de voorwaarden voor verplichtstelling en de daarbij behorende representativiteitstoets. De wet bevat ook bepalingen in het kader van de taakafbakening, met name ten aanzien van naam- en gegevensgebruik¹⁰. Daarnaast is met deze wet voor verplichte bedrijfstakpensioenfondsen een doorsneepremie verplicht gesteld. Achtergrond hiervan is het Europese mededingingsrecht in relatie tot de verplichtstelling.

2.3 De periode na 2001

Het economisch beeld

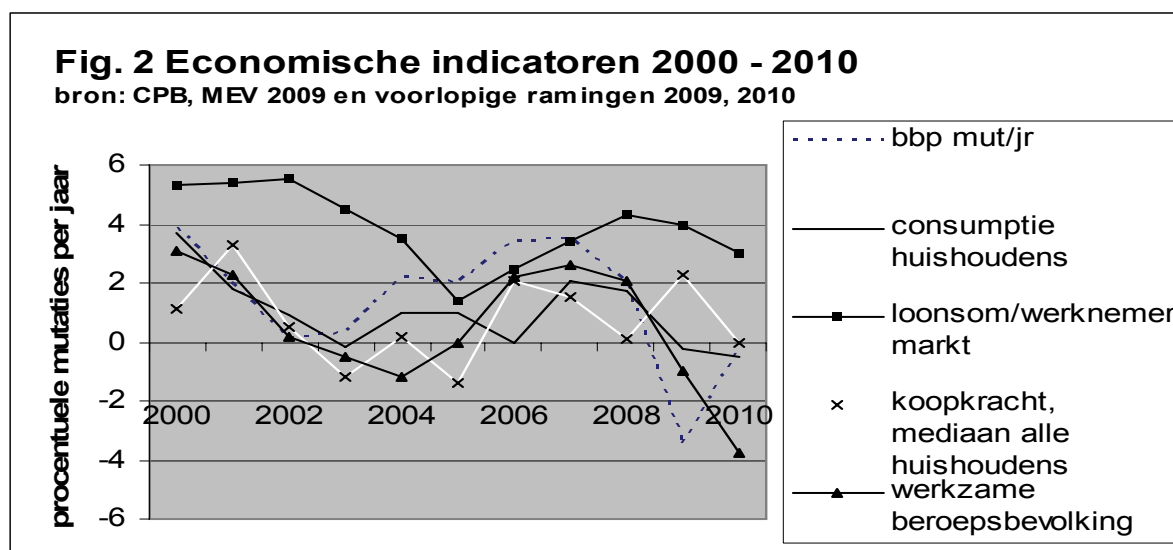
Vooraf wereldwijde ontwikkelingen bepalen het economisch beeld na 2001. Het betreft enerzijds de voortgaande globalisering en de opkomst van China, India en ook Brazilië als nieuwe grote economische spelers op het wereldtoneel.

Anderzijds betreft het de twee crises op de financiële markten die wereldwijd hun invloed hebben doen gelden.

De eerste crisis, ook wel de internetcrisis genoemd, had in de jaren 2002-2003 een forse daling van de aandelenkoersen tot gevolg, terwijl tevens sprake was van een geleidelijke daling van de rente. Voor de pensioenfondsen betekende dit een forse daling van de buffers en de dekkingsgraden.

De tweede crisis is de kredietcrisis die, in de VS begonnen als hypotheekcrisis, in september 2008 wereldwijd toeslaat en tot (het begin van) een economische recessie leidt.

Figuur 2



Het verloop van het bbp laat deze ontwikkeling duidelijk zien. In 2003 herstelt de economie zich van de internetcrisis. Eind 2007, 2008 begint de achteruitgang en in 2008 loopt de economie sterk terug. Deze terugloop (krimp) zal, zo verwacht het CPB, ook

¹⁰ Op dit moment zijn voorstellen om de desbetreffende bepalingen (artt. 5, 6, 7) te wijzigen in bespreking.

2009 tekenen. Herstel wordt verwacht in 2010. De werkgelegenheid zal ook nog in 2010 teruglopen.

De daling van de koopkracht in de jaren kort na 2002 heeft mede te maken met de hogere pensioenpremies die nodig waren om bij te dragen aan het herstel van de dekkingsgraden. De voorziene koopkrachtstijging in 2008 en 2009 heeft te maken met de sterk teruglopende inflatie als gevolg van de economische terugloop.

Arbeidsmarkt en zzp'ers

De economische ontwikkeling en de vergrijzing hadden in deze periode een krappe arbeidsmarkt tot gevolg. De huidige recessie leidt weliswaar tot enige verlichting, maar vanwege de vergrijzing wordt een structurele krapte voorzien.

Het aantal werknemers is sinds 2001 gestegen van 6,1 miljoen naar 6,4 miljoen in 2008, een stijging met 5 procent, waarbij in de jaren 2003-2005 sprake was van een daling. In deze periode was ook sprake van een doorgaande stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en van ouderen¹¹. De brutoarbeidsparticipatie van mannen (55-64) liep op van 65 (2001) tot iets meer dan 70 (2007) met een sterke stijging in het laatste jaar; de arbeidsparticipatie van vrouwen (55-64) steeg van 20 tot circa 35¹².

Een van de grote veranderingen op de arbeidsmarkt sinds de totstandkoming van de aanbevelingen is de toename van het aantal zzp'ers, zelfstandigen zonder personeel. Het aantal zelfstandigen is in de periode 2000-2008 gestegen van 801.000 tot 982.000 (een stijging van 23 procent). Zelfstandigen zijn echter niet allemaal zzp'ers. Een zzp'er is, volgens de definitie van het EIM, "een ondernemer die niet werkzaam is in de primaire sectoren en die geen personeel in dienst heeft, primair arbeidsdiensten verricht (geen handelsbedrijf) en in beperkte mate genooddaakt is in vaste activa te investeren voor zijn bedrijf"¹³. Uitgaande van die definitie waren er in 2000 ongeveer 140.000 zzp'ers en in 2007/2008 ongeveer 245.000, een toename met 75 procent. Anderen, bijvoorbeeld FNV, gaan uit van meer dan 500.000 zzp'ers. Het aantal werknemers (ruim 6 miljoen) steeg in die periode (2000-2007) met 5 procent.

De zorgpunten met betrekking tot de ontwikkeling van het aantal zzp'ers zijn tweërlei. Enerzijds is er de vrees dat bij voortgaande groei van deze vorm van arbeid het gezamenlijke draagvlak van werknemersverzekeringen wordt verkleind en ook de basis voor collectief pensioen wordt aangetast. Anderzijds is er het gegeven dat zzp'ers individueel veelal slecht verzekerd zijn voor bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid en veelal een beperkte pensioenopbouw hebben. In het rapport *Op weg naar pensioenbewust zijn* wordt geconstateerd dat het onduidelijk is hoeverre zzp'ers een (voldoende) oudedagsvoorziening opbouwen. Zelfstandig ondernemerschap vraagt echter eigen verantwoordelijkheid voor pensioen. Goede en gerichte pensioenvoorlichting is daarbij wel van groot belang¹⁴.

¹¹ De arbeidsmarktparticipatie van ouderen loopt op sinds 1993 (vrouwen, vooral cohorteffect) en 1995 (mannen, ombuiging van daling naar stijging).

¹² CPB (2009) *Macro Economische Verkenning 2009*, p. 64.

¹³ EIM; F. Pleijster, P. van der Valk (2007) *Van onbemand tot onmisbaar: De economische betekenis van ZZP'ers nu en in de toekomst*, Zoetermeer: EIM, p. 25.

¹⁴ Zie: SER, Pensioencommissie (2008) *Rapport Op weg naar pensioenbewustzijn: De bevindingen van het debat Pensioenbewustzijn*, Den Haag, pp. 29-30. Zie ook: TK (2007-2008) 31 311 *Zelfstandig ondernemerschap*, nr. 1.

Het pensioenbeeld¹⁵

Pensioenfondsen

De daling van het aantal fondsen zette door, van 916 in 2001 naar 545 in 2008. Het aantal deelnemers laat een stijging zien van 5,4 miljoen in 2001 tot 5,9 miljoen eind 2007. Daarbij zij opgemerkt dat het aantal deelnemers de laatste jaren enige terugloop laat zien. Het aantal pensioengerechtigden is verder gestegen van ruim 2 miljoen in 2001 naar 2,6 miljoen eind 2007.

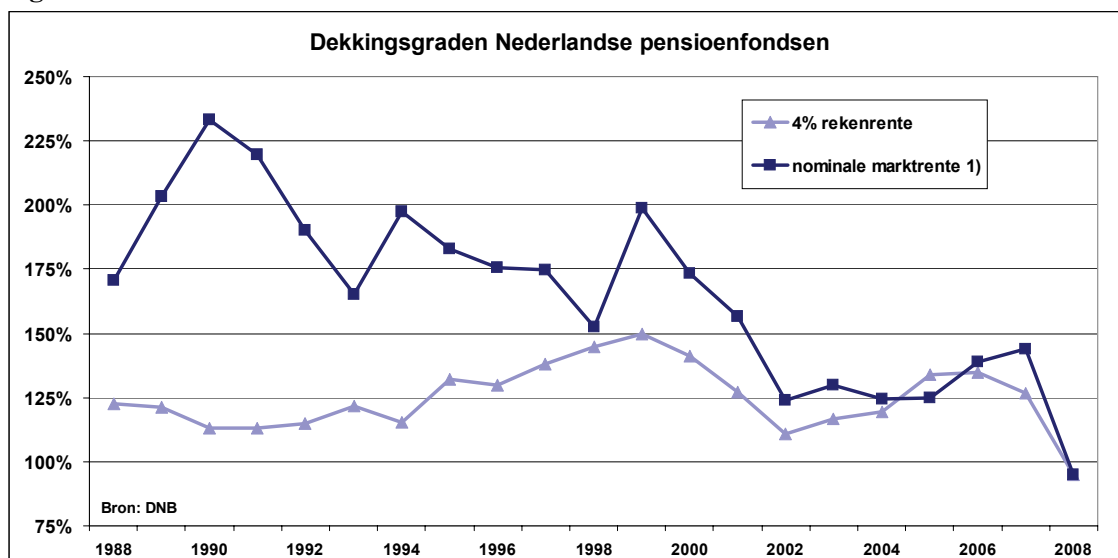
In 2001 had bijna 60 procent van de deelnemers een (gematigde) eindloonregeling, een derde van de deelnemers had een middelloonregeling. In 2008 heeft nog slechts 1 procent van de deelnemers een eindloonregeling en heeft 87 procent een middelloonregeling.

Het balanstotaal is gestegen van 499 miljard (2001) tot 720 miljard (eind 2007).

Eind 2001 was de gemiddelde dekkingsgraad 118 (eind 2002 circa 105), in het derde kwartaal van 2008 bedroeg de dekkingsgraad 121. Eind 2007 was deze dekkingsgraad nog 144 en in het tweede kwartaal van 2008 bedroeg deze nog 136. Eind 2008 was de gemiddelde dekkingsgraad gedaald tot 98. Eind maart 2009 bedraagt deze circa 96.

De figuur laat deze ontwikkeling zien en bevat bovendien de dekkingsgraad volgens zowel de oude methode met 4 procent rekenrente als volgens de eisen van het FTK (financieel toetsingskader), dat wil zeggen: op basis van marktwaardering van voorziening en verplichting¹⁶. Daaruit blijkt dat de ‘FTK-dekkingsgraad’ voor bijna de gehele beschouwde periode (fors) hoger zou zijn geweest dan de ‘rekenrente-dekkingsgraad’.

Figuur 3



Bron: DNB.

¹⁵ Gegevens ontleend aan DNB, zie www.dnb.nl.

¹⁶ Bij de figuur dient opgemerkt dat deze voor de oudere jaren is gebaseerd op een beperktere populatie pensioenfondsen, maar wel representatief is. Voor de gehanteerde ‘marktrente’ zijn voor verschillende periodes verschillende rentecurves gebruikt.

Rechtstreeks verzekerde regelingen

Bij de rechtstreeks verzekerde regelingen is het aantal lopende contracten gestegen van 17.000 (2002) naar 22.000 (2005). Het aantal deelnemers was vrijwel stabiel (2002: 836.000 en 2005: 834.000). Het aandeel van de deelnemers met een middelloonregeling daalde van 35 (2002) naar 31 (2005). Het aandeel van middelloonregelingen steeg in dezelfde periode van 10 naar 25 procent en het aandeel deelnemers met een beschikbare premieregeling steeg van 30 naar 35 procent.

Om het pensioenbeeld te completeren zou ook een beeld noodzakelijk zijn van de ontwikkeling van de pensioenresultaten. Gegevens hierover zijn echter niet beschikbaar.

Pensioenaanspraken

Het CBS publiceert sinds kort overzichten van de opgebouwde en te bereiken pensioenaanspraken van werknemers, zij het tot nu toe alleen voor 2005. De overzichten omvatten AOW, tweede-pijlerpensioen en het vermogen. De te bereiken vervangingspercentages voor werknemers worden hieronder weergegeven.

Te bereiken pensioenaanspraken voor werknemers, vervangingspercentage, 2005

Loonklasse x 1000	Allochtonen 1 ^e generatie			Allochtonen 2 ^e generatie			Autochtonen		
	AOW	Pens.	Totaal	AOW	Pens.	Totaal	AOW	Pens.	Totaal
Tot 25	49	18	67	61	24	85	58	29	87
25 – 50	23	34	57	26	42	68	25	53	78
50 – 75	12	34	46	14	41	55	14	44	58
75 of meer	4	18	22	7	33	40	7	35	42

Het vervangingspercentage relateert de te bereiken pensioenopbouw aan het huidige inkomen. Duidelijk is dat het 'streefpensioen van 70 procent' niet door alle werknemers wordt gehaald. Met name de eerste generatie allochtonen blijft achter. Het verschil tussen de tweede generatie en autochtonen is zeer beperkt.

Beziet men de aanspraken voor personen en naar leeftijdscategorie, dan variëren de vervangingspercentages voor ongehuwden tussen 69 en 74 procent.

Bron: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/vergrijzing/cijfers/pensioenen/default.htm> .

Pensioen, ontwikkelingen en beleid

Het pensioenbeleid in de periode 2001-2008 wordt vooral bepaald door de internetcrisis, die leidde tot een forse daling van de dekkingsgraden en vervolgens tot een aanpassing van pensioenregelingen en pensioenregelgeving. Het beeld van de pensioensector zoals wij dat nu kennen, wordt vooral bepaald door de (structurele) maatregelen die sinds 2001 zijn getroffen. Die maatregelen en ontwikkelingen staan in de volgende paragrafen beschreven. Het gaat dan met name om de overgang van eindloon naar voorwaardelijk middelloon met de daarbij behorende risicoverschuiving en om de totstandkoming van het financieel toetsingskader voor het toezicht op de pensioenfondsen.

Van eindloon naar middelloon

Met de crisis van 2001-2002 kwam het vraagstuk van de houdbaarheid van het pensioenstelsel weer sterk op de voorgrond te staan. In samenhang met de vergrijzingsdiscussie hebben de vraagstukken van betaalbaarheid en beheersbaarheid van de kosten geleid tot een verandering van de pensioenregelingen. Eén van de aspecten in de vergrijzingsdiscussie betreft de botheid van het premie-instrument. Doordat de verhouding tussen deelnemers en pensioengerechtigden resp. de premiesom en de pensioenverplichtingen kleiner wordt, nemen de mogelijkheden af om verstoringen op te lossen met een premieverhoging.

In het cao-overleg hebben sociale partners voor de pensioenregelingen een overgang afgesproken van (gematigd) eindloon naar voorwaardelijk geïndexeerd middelloon. Zoals eerder aangegeven, is in korte tijd middelloon het dominante pensioentype geworden.

Invloed op de economie

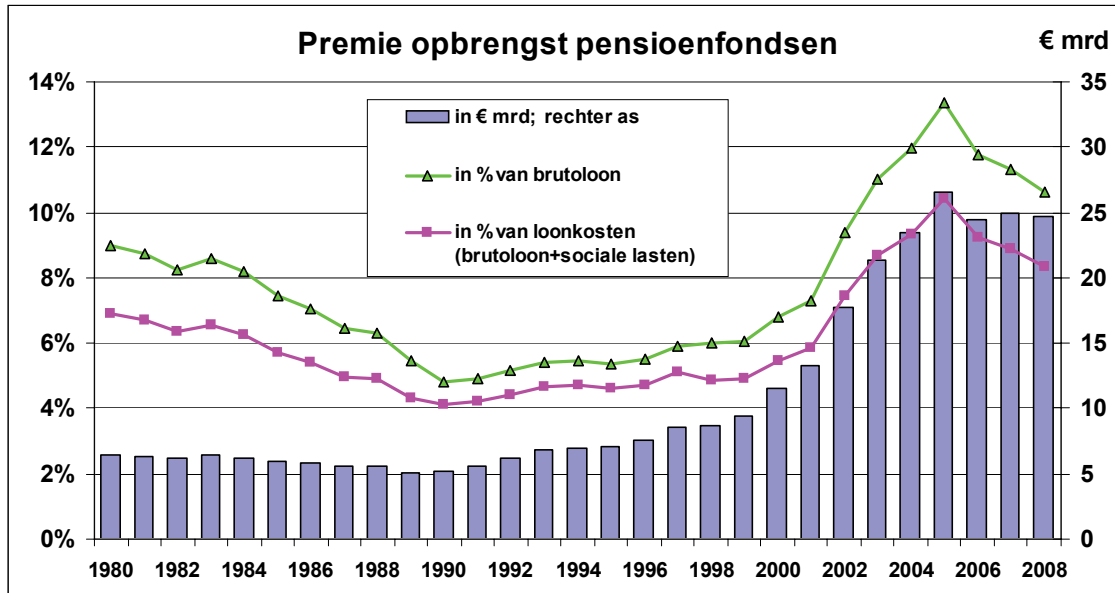
De internetcrisis heeft ook de invloed van het pensioensysteem op de economie duidelijk gemaakt. Zo hebben de hoge premies die nodig waren voor het herstel van de financiële positie van de fondsen, een negatieve invloed gehad op de economische ontwikkeling (procyclische werking). Onderstaande figuur (4) laat de premieontwikkeling zien (inclusief VUT-premies).

De crisis maakte een sterke stijging van de premies nodig. Daarbij zij echter aangetekend dat in de voorgaande jaren, mede als gevolg van premiekortingen en ook wel premie-holidays, sprake was van een lage premie en volgens de huidige maatstaven van een veelal te lage premie. Een belangrijk deel van de inkomsten van de fondsen was afkomstig uit de rendementen, zie figuur 5. De kostendeekkende premie is hierop een antwoord.

Een schokbestendig pensioenstelsel is dus niet alleen van belang voor de direct betrokkenen, maar ook – gezien de bestedingsruimte van premiebetalers – voor de economie als geheel. Het CPB constateert dat door de overgang van eindloon naar middelloon het pensioenstelsel robuuster is geworden en dat (oude) discontinuïteitsrisico's zijn weggenomen¹⁷.

¹⁷ CPB (2004) *Naar een schokbestendig pensioenstelsel: Verkenning van enkele beleidsopties op pensioengebied*, CPB-document no. 67, Den Haag : Centraal Planbureau.

Figuur 4



Bron: DNB.

Expliciet(er) pensioencontract

Tegelijkertijd met de overgang naar middelloon heeft ook een explicitering van het pensioencontract plaatsgevonden. De overeengekomen middelloonregelingen kennen vrijwel allemaal een voorwaardelijke indexatie (afhankelijk van de financiële situatie van het fonds), waarbij die voorwaardelijkheid in veel gevallen geldt voor pensioengerechtigden ten aanzien van de pensioenuitkering, maar ook voor deelnemers ten aanzien van de opgebouwde aanspraken. Veel fondsen werken met een indexeringstabel waarbij wordt geïndiceerd welke financiële situatie, veelal aangegeven met de dekkingsgraad, leidt tot welke indexatie¹⁸. Een hoge dekkingsgraad leidt tot volledige indexatie, een lage dekkingsgraad tot gedeeltelijk of niet indexeren.

Andere risicoverdeling

Deze wijziging in de regelingen heeft ook geleid tot een wijziging in de verdeling van financiële risico's bij pensioenen tussen werkgever en deelnemers en pensioengerechtigden. In eindloonregelingen lag dit risico bij de gepensioneerde en bij de werkgever. Het lag bij de gepensioneerde omdat de indexatie van de ingegane pensioenen veelal voorwaardelijk was (afhankelijk van de financiële situatie van het fonds). Het risico lag bij de werkgever (en de werknemer voor zover deze bijdraagt in de premie) vanwege de aard van de regeling (toegezegd pensioen als percentage van het eindloon) waardoor uiteindelijk de premie voor financiering zorgt en omdat de impliciete indexatie voor deelnemers bij eindloonregelingen uiteindelijk ook uit de premie moet worden opgebracht. Bij een middelloonregeling met voorwaardelijke

¹⁸ Daarbij zij aangegeven dat in geval van voorwaardelijke indexering de beslissing over indexering uiteindelijk de verantwoordelijkheid is van het fondsbestuur.

indexatie treedt een verschuiving in het risico op. Omdat ook de indexatie van opgebouwde aanspraken veelal voorwaardelijk is, lopen de deelnemers nu ook een indexatierisico. Het gedeeltelijk of niet indexeren van de aanspraken kan ertoe leiden dat de verwachte pensioenuitkomst duidelijk lager uitvalt.

Jong en oud

De internetcrisis heeft ook de verhouding tussen jong en oud en tussen actief en gepensioneerd in de fondsen geëxpliciteerd en volgens sommigen op scherp gezet. Zoals aangegeven, zijn de problemen van de fondsen aangepakt door premieverhoging, wijziging van de pensioenregeling en een verminderde indexatie van ingegane pensioenen. Alleen de laatste maatregel treft de pensioengerechtigden en achteraf is gebleken dat de vermindering van de indexatie in de periode 2003-2006 beperkt is geweest¹⁹. Door de premieverhoging en de verandering van de regeling hebben de actieven een grotere bijdrage geleverd aan het herstel dan de gepensioneerden, terwijl de overgang naar middenloos voor jonge actieven meer betekenis heeft dan voor oudere werknemers. De kosten van de intergenerationele solidariteit binnen de fondsen is dus vooral op de schouders van de (jonge) actieven gelegd. De verhouding jong-oud werd daarmee een onderwerp in de pensioendiscussie. Met het snelle herstel van de financiële markten en van de dekkingsgraden is dit punt weer naar de achtergrond geschoven. Door toedoen van de recente crisis staat dit onderwerp echter weer volop in de schijnwerpers.

VUT, prepensioen en levensloop (VPL)

Het pensioenbeeld is ook sterk gewijzigd door de beëindiging van de fiscale facilitering van VUT- en prepensioenregelingen per 1 januari 2006. Voor werknemers die 55 jaar of ouder waren op 1 januari 2005, is een overgangsregeling getroffen waarbij het oude regime in stand blijft²⁰. Het kabinet heeft de fiscale facilitering van VUT en prepensioen beëindigd met het oog op de vergrijzing. In dat kader is het beleid gericht op vergroting van de arbeidsparticipatie en daarin past niet het fiscaal faciliteren van vroegtijdige pensionering. In de fiscale regels voor pensioen wordt nu uitgegaan van een pensioenleeftijd van 65 jaar.

Met de afschaffing van VUT en prepensioen is de levensloopregeling geïntroduceerd. Met deze regeling is het mogelijk binnen bepaalde kaders fiscaal gefaciliteerd te sparen voor verlof dat aan te wenden is voor verschillende doeleinden en dat ook kort voor de pensionering kan worden opgenomen. De afschaffing van de fiscale facilitering van VUT en prepensioen heeft er in een deel van de cao's toe geleid dat VUT of prepensioen is 'verslept' naar het ouderdagpensioen. Dat wil zeggen dat de VUT- of prepensioenpremies zijn ingezet om de aanspraken voor het ouderdompensioen te verhogen. Veelal gebeurt dit via een verlaging van de franchise en/of een verhoging van de jaarlijkse pensioenopbouw.

¹⁹ Van 2003 tot 2006 is de waarde van gespaarde pensioenen en uitkeringen 3 procent achter gebleven bij een welvaartsvast pensioen. In 2008 bedroeg de inhaal indexatie ongeveer 0,8 procent (bpf en 0,85, opf en 0,4). Zie: DNB (2008) Inhaalindexatie van pensioenrechten in 2008, *Statistisch Bulletin*, 2008 - maart.

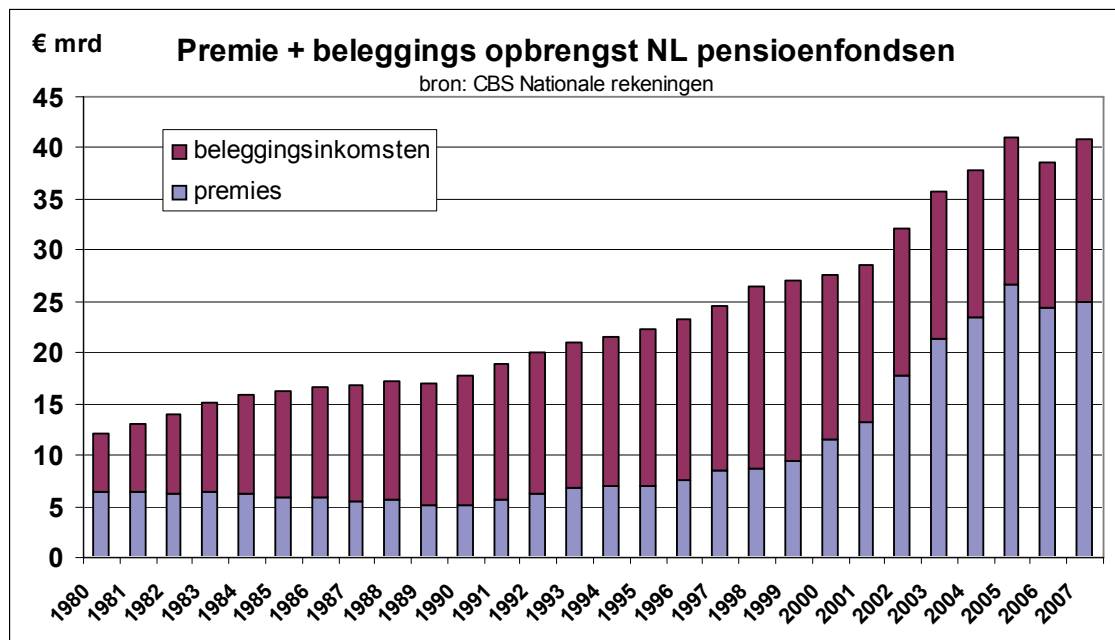
²⁰ Door het 'amendement-Vendrik' is daarbij bij bepaald dat in de overgangsperiode een actuariële herrekening moet plaatsvinden bij langer doorwerken en dat deeltijdpensioen mogelijk moet zijn.

De VPL-wetgeving heeft – doordat de VUT en prepensioenregelingen zijn vervallen – tevens tot gevolg gehad dat de pensioenregelingen eenvormiger zijn geworden.

Het FTK

Met de internetcrisis, de daling van de aandelenkoersen, de afname van de buffers van de fondsen en de daling van de dekkingsgraden kwam de discussie over de kosten, de financiering en de zekerheid van pensioen in een stroomversnelling. De Nederlandsche Bank reageerde op de crisis met de septemberbrief (2002) waarin zij heeft aangegeven hoe het toezicht gemoderniseerd moest worden. Centraal hierin stonden: een kostendeekkende premie, transparantie over de aard van het indexatiebeleid en de noodzaak om buffers af te stemmen op het risicoprofiel van het pensioenfonds.

Figuur 5



Bron: DNB.

De tabel laat het premieverloop zien. In de periode voor 2001 vallen de premie-inkomsten laag uit in verhouding tot de beleggingsopbrengsten. In deze periode was namelijk geen sprake van kostendeekkende premies. De rendementen werden ook gebruikt voor de financiering van nieuwe aanspraken.

Door de crisis van 2001 kreeg de discussie over de modernisering van de actuariële principes pensioenfondsen (APP) – gestart door de Pensioen- en Verzekeringskamer in 1999 – een andere bedding. Daarbij was al aandacht gevraagd voor de waardering bij pensioenfondsen van zowel bezittingen als verplichtingen (toen gewaardeerd via rekenrente) tegen marktwaarde; in navolging van hetgeen gebruikelijk was bij andere financiële instellingen. Ook het vraagstuk van de solvabiliteit van de fondsen en hoe deze te meten, werd daarbij aan de orde gesteld. De SER heeft in zijn advies over de

nieuwe pensioenwet ook aandacht gevraagd voor de zekerstelling van pensioengelden²¹. De SER meende dat de herverzekeringseis uit de PSW een te hoog zekerheidsniveau impliceerde en de mogelijkheden voor indexering beperkte. De SER vond dat de gewenste zekerheid en de daarbij behorende prijs onderwerpen moesten zijn van discussie over wensen met betrekking tot het arbeidspensioen. De herverzekeringplicht diende afgeschaft en vervangen te worden door een eigen solvabiliteitstoets voor pensioenfondsen om te kunnen bezien of deze aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

De gewenste zekerheid en de solvabiliteit van fondsen vormden belangrijke onderwerpen in de discussie over het financieel toetsingskader (FTK). Deze discussie werd versneld na de septemberbrief en werd voornamelijk gevoerd door de Stichting van de Arbeid en het ministerie van SZW. Begin 2004 resulteerde dit in de *Hoofdpijnen voor een regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen in de pensioenwet*²². Uitgangspunt van het FTK is de bescherming van de deelnemer. Belangrijke (nieuwe) aspecten van het FTK zijn:

- de zekerheidsmaatstaf van 97,5 procent,
- de continuïteitsanalyse (of het fonds in staat is op termijn aan zijn verplichtingen te voldoen),
- solvabiliteitstoezicht dat rekening houdt met de specifieke kenmerken van het fonds,
- de introductie van herstelplannen als het fonds niet voldoet aan het minimaal vereiste eigen vermogen of het vereiste eigen vermogen,
- kostendeekkende premie,
- strenge bepalingen ten aanzien van terugstortingen, premie-holidays en premiekortingen,
- marktwaardering van verplichtingen,
- explicitering van de voorwaardelijkheid, met name van de indexering.

Na een verdere discussie over enkele aspecten van het FTK, onder andere over de termijnen voor de herstelplannen, en de uitwerking van een aantal andere aspecten van het FTK is het FTK uiteindelijk opgenomen in de Pensioenwet en is in werking getreden per 1 januari 2007.

Transparantie, medezeggenschap en governance

Informatievoorziening

De toenemende maatschappelijke eisen van transparantie worden in de jaren rond de millenniumwisseling ook expliciet aan de pensioenfondsen en pensioenuitvoerders gesteld. Kritiekpunt is dat de transparantie, de informatievoorziening over het pensioen aan deelnemers tekortschiet²³. In het SER-advies *Nieuwe Pensioenwet* (2001) wordt uitvoerig ingegaan op transparantie en voorlichting. De SER stelde zich op het

²¹ SER (2001) *Advies Nieuwe Pensioenwet*, Den Haag, H. 3, De positie van pensioenfondsen in de PSW en SER (2002) *Aanvullend advies Nieuwe Pensioenwet*, H.2 De positie van pensioenfondsen in de PSW.

²² StvdA (2004) *Hoofdpijnen voor een regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen in de pensioenwet*, publicatienr. 3/04, Den Haag : Stichting van de Arbeid.

²³ Zie bijv. CPB (2000) *Solidariteit, keuzevrijheid en transparantie*, speciale studie nr. 23, Den Haag : Centraal Planbureau.

standpunt dat de transparantie en informatievoorziening verbetering behoeft, maar dat daarvoor geen wetgeving nodig was. De aanbevelingen *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers* geven ook deze opvatting weer.

Met de Pensioenwet is de regelgeving over de informatievoorziening sterk uitgebreid, mede naar aanleiding van de Richtlijn 2003/41/EG betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening. De inzichtelijkheid van het pensioen wordt onder andere bevorderd door het verplichte uniforme pensioenoverzicht (UPO) en de introductie van het pensioenregister (per 2011) waarin burgers kunnen zien welke pensioenaanspraken zij hebben.

Daarnaast is de Autoriteit Financiële Markten (AFM) belast met het toezicht op het naleven van de normen ten aanzien van voorlichting door pensioenuitvoerders.

In 2008 heeft de SER op verzoek van de minister een debat georganiseerd over pensioenbewustzijn²⁴. Daarbij is gebleken dat het pensioenbewustzijn en de kennis over pensioen zeer laag zijn. Uit het debat komt naar voren dat informatie op zich wel een bijdrage kan leveren aan het vergroten van pensioenbewustzijn, maar dan moet deze wel gemakkelijk te begrijpen zijn, toegespitst zijn op groepen en aansluiten bij belangrijke gebeurtenissen in het persoonlijk leven²⁵. Het pensioenregister kan een grote stimulans zijn om het pensioenbewustzijn te vergroten.

Governance

Onderdeel van de maatschappelijke verandering is ook het toegenomen belang van governance of ‘goed bestuur’. Dit begon bij de corporate governance (voor beursgenoteerde bedrijven) met als doel een betere transparantie, een betere verantwoording en een betere positie voor aandeelhouders. Dit resulteerde in de Nederlandse corporate governance code (de code-Tabaksblat), die eind 2003 is gepubliceerd en eind 2004 van kracht werd.

In 2004 zijn ook de VB (Vereniging van Bedrijfspensioenfondsen) en de OPF (Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen) projecten gestart om te komen tot een gedragscode voor de besturen van fondsen. Eveneens in 2004 heeft de minister van SZW een onderzoek laten doen dat erop gericht was de governancediscussie op de pensioensector toe te spitsen²⁶. Bij het aanbieden van de uitkomsten van dit onderzoek, in september 2004, heeft de minister de Stichting van de Arbeid gevraagd het governancevraagstuk voor pensioenfondsen ter hand te nemen. Eind 2005 heeft de Stichting van de Arbeid de *Principes voor goed pensioenfondsbestuur* gepubliceerd²⁷.

Deze Principes zijn opgesteld in overleg met de pensioenkoepels, verzekeraars en de Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO) en ook onderschreven door de Unie van Beroepspensioenfondsen (UvB). De Principes zijn erop gericht de kwaliteit,

²⁴ SER, Pensioencommissie (2008) Rapport *Op weg naar pensioenbewust zijn*, op.cit.

²⁵ Ter verbetering van de informatievoorziening is bijv. recent verschenen: .OPF (2008) *Effectievere pensioencommunicatie is dichterbij dan u denkt: ‘Op zoek naar de juiste maat’*, Den Haag : Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen.

²⁶ Allen & Overy; Boer&Croon (2004) *Pension Fund Governance: Eenheid in verscheidenheid: Onafhankelijk onderzoek en aanbevelingen*, 6 september 2004, z.p.

²⁷ StvdA (2005) *Principes voor goed pensioenfondsbestuur (Pension Fund Governance)*, publicatienr. 10/05, Den Haag : Stichting van de Arbeid.

de zorgvuldigheid en de openheid van pensioenuitvoerders – pensioenfondsen en verzekeraars – in ons land op een hoger plan te brengen. De Principes richten zich op de taak, de deskundigheid en het functioneren van het bestuur van een pensioenfonds, op de activiteiten van het fonds en op transparantie, openheid en communicatie en verantwoording. De Principes bevatten bepalingen over het verantwoordingsorgaan en over intern toezicht. Afzonderlijk wordt aandacht besteed aan de governance van de verzekerde regelingen.

De Principes zijn, mede op verzoek van de Stichting van de Arbeid, in de Pensioenwet verplicht gesteld. De naleving valt dientengevolge onder het toezicht van De Nederlandsche Bank.

De governance van pensioeninstellingen speelt ook internationaal, getuige de opstelling van een ‘Guideline for pension fund governance’ door de OECD.

Recent is een inventarisatie gehouden van de implementatie van de Principes²⁸. Het blijkt dat de Principes in belangrijke mate zijn geïmplementeerd, maar ook dat door de ‘governancelast’ het met name kleine fondsen veel moeite kost om te voldoen aan de Principes. Deze ‘governancelast’ zou ook een reden zijn dat het aantal ondernemingspensioenfondsen vermindert.

Medezeggenschap

In 2003 zijn de Stichting van de Arbeid en CSO een *Vernieuwd convenant gericht op een kwalitatieve verbetering van de medezeggenschap van gepensioneerden bij de uitvoering van pensioenregelingen* overeengekomen²⁹. Het Vernieuwd convenant is een herbevestiging en uitbreiding van het convenant uit 1998. Nieuwe elementen zijn: evenredige vertegenwoordiging van gepensioneerden bij bestuursvertegenwoordiging bij ondernemingspensioenfondsen, en faciliteiten voor de deelnemersraad.

Bij de (overeengekomen) tussenevaluatie in 2005 bleek evenwel dat een onvoldoende aantal fondsen de medezeggenschap conform het convenant had georganiseerd. Partijen hebben vervolgens, volgens afspraak, het kabinet verzocht het convenant een wettelijke basis te geven. Dit verzoek is gehonoreerd en een belangrijk deel van het convenant is onderdeel geworden van de Pensioenwet³⁰.

In 2008 is het Vernieuwd convenant nogmaals geëvalueerd³¹. Daaruit blijkt dat vrijwel alle fondsen, die volgens het convenant medezeggenschap zouden moeten organiseren, inmiddels dat inderdaad hebben georganiseerd. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat nog niet alle fondsen (volledig) voldoen aan het convenant of de bepalingen van de wet.

²⁸ SER, Pensioencommissie (2009) Rapport *Inventarisatie Principes voor goed pensioenfondsbestuur*, Den Haag.

²⁹ StvdA (2003) *Vernieuwd convenant tussen de Stichting van de Arbeid en het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties gericht op een kwalitatieve verbetering van de medezeggenschap van gepensioneerden bij de uitvoering van pensioenregelingen*, publicatienr. 2/03, Den Haag : Stichting van de Arbeid.

³⁰ Onderdelen van het convenant maken deel uit van de volgende artikelen van de Pensioenwet: 99, 100, 101, 106, 107, 109, 110, 111, 115, 217, 218.

³¹ SER, Pensioencommissie (2009) Rapport *Eindevaluatie medezeggenschap gepensioneerden*, Den Haag.

In 2008 is door de Tweede Kamerleden Koçer Kaya en Blok een wetsvoorstel ingediend om de medezeggenschapspositie van gepensioneerden te wijzigen en bestuursvertegenwoordiging te verbreden³².

De Pensioenwet en andere wetten

De Pensioenwet als opvolger van de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) is al enige malen ter sprake gekomen. De wet was in eerste instantie bedoeld als een modernisering van de PSW. Met het FTK, de uitgebreide informatieverplichtingen, twee toezichthouders en de uitbreiding van medezeggenschap en governance kan geconstateerd worden dat met de komst van de Pensioenwet de pensioenwetgeving is veranderd en dat de wettelijke verplichtingen zijn toegenomen.

Onderdeel van veel pensioenregelingen was het arbeidsongeschiktheidspensioen. Met de omzetting van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) per 29 december 2005 is de positie van het arbeidsongeschiktheidspensioen veranderd. Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid past de systematiek van WAO-aanvulling niet in de systematiek van de WIA/WGA. Aanvulling via een pensioenregeling kan slechts als voldaan is aan zeer specifieke bepalingen³³. Er bestaat nog geen duidelijk beeld van de consequenties van de WIA voor de aanvullende arbeidsongeschiktheidspensioenen.

Aan de veranderingen in het nabestaandenpensioen wordt elders in deze evaluatie aandacht besteed.

De EU

In de afgelopen periode is ook de EU door regelgeving van invloed geweest op het Nederlandse pensioenstelsel. Dit geldt met name leeftijdsdiscriminatie, de pensioenrichtlijn en de internationale boekhoudregels. De invloed van de EU op pensioenen is niet nieuw. Denk bijvoorbeeld aan de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, het Barber-arrest van het Europese Hof van Justitie (1990) waaruit een gelijke pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen voortvloeide, maar ook gelijke premies en uitkeringen voor mannen en vrouwen. Voor het Nederlandse stelsel zijn de arresten van het Hof van Justitie (HvJ/EG) Drijvende bokken/ Brentjens/ Albany (1999) zeer belangrijk, omdat daarin de verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds verenigbaar wordt geacht met de mededingingsregels.

Gelijke behandeling op grond van leeftijd

Met ingang van 1 mei 2004 is de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, beroep en beroepsonderwijs (WGBL) van kracht³⁴. De wet is een invulling van de Kaderrichtlijn 2000/78/EG. Die richtlijn heeft (cf. art. 1) tot doel met betrekking tot

³² TK (2007-2008) 31 537 *Voorstel van wet van de leden Koçer Kaya en Blok tot wijziging van de Pensioenwet met betrekking tot de medezeggenschap van pensioengerechtigden in pensioenfondsbesturen.*

³³ Zie: Besluit van 15 juli 2008 tot wijziging van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet beroepspensioenregeling in verband met het uitvoeren van arbeidsongeschiktheidsregelingen, *Staatsblad* 2008 316.

³⁴ Wet van 17 december 2003, houdende gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, beroep en beroepsonderwijs (Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd), *Staatsblad* 2004 30.

arbeid en beroep een algemeen kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, zodat in de lidstaten het beginsel van gelijke behandeling toegepast kan worden. Hoewel oorspronkelijk de gedachte was dat deze wet geen gevolgen zou hebben voor pensioenregelingen, bleek dit wel degelijk het geval en noopte de wet tot (een zekere) aanpassing van regelingen³⁵. De WGBL dient wellicht ook in beschouwing genomen te worden in pensioenstudies en plannen die zich richten op onderscheid tussen generaties of cohorten in pensioenregelingen.

De IORP-richtlijn

De richtlijn betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorzieningen (Richtlijn 2003/41/EG) heeft ook de nodige invloed op het Nederlandse pensioenlandschap. Dit geldt de discussie over het ‘alternatieve uitvoeringsmodel’, waarbij de minister voorstelde bij wet bij fondsen bestuur en uitvoering te scheiden, met als grond de bedoelde richtlijn. Vanuit de Stichting van de Arbeid en het veld is sterk bezwaar aangetekend tegen dit voorstel van de minister³⁶. Het is niet tot een wetvoorstel gekomen, wel hebben inmiddels de toenmalige pensioenfondsen PGGM en ABP beide hun bestuur (als PFWZ resp. ABP) gescheiden van de uitvoering (als PGGM resp. APG)

Daarna heeft de richtlijn geleid tot een discussie over de algemene pensioeninstelling (API) als Nederlands antwoord op de Europese pensioeninstelling uit de richtlijn. Daarbij worden drie fases onderscheiden. De eerste fase richt zich op een API ten behoeve van beschikbare premieregelingen. Inmiddels is de Wet introductie premiepensioeninstellingen ingediend bij de Tweede Kamer³⁷ en is een voorstel van wet in voorbereiding voor een API (PPI, fase 1). De tweede fase heeft betrekking op de mogelijkheid meerdere ondernemingspensioenfondsen onder een bestuur te laten vallen (multi-opf)³⁸. Over beide fases is door de Stichting van de Arbeid geadviseerd. De derde fase betreft het ontwikkelen van een model voor een API waarin ook DB-pensioenen kunnen worden ondergebracht.

Internationale boekhoudregels

De internationale boekhoudregels passen ook onder het kopje Europa. Deze International Financial Reporting Standard (IFRS) is een boekhoudkundige standaard voor jaarverslagen van bedrijven en gebaseerd op ‘fair value’. De regels worden opgesteld door de International Accounting Standards Board. Door de Europese Commissie zijn ze door een verordening per 1 januari 2005 voor de EU opgelegd aan

³⁵ SER, Pensioencommissie (2005) *De wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid en pensioenregelingen*, notitie en verslag miniconferentie. Zie ook: StvdA (2004) *Gevolgen van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid voor pensioenregelingen*, Briefadvies 13 augustus, Den Haag : Stichting van de Arbeid.

³⁶ StvdA (2005) *Alternatief uitvoeringsmodel pensioenregelingen*, Briefadvies, 18 maart 2005.

³⁷ TK (2008-2009) 31 891 *Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten in verband met de introductie van en het toezicht op premiepensioeninstellingen*.

³⁸ De ministerraad heeft inmiddels ingestemd met een wetvoorstel dat het samengaan van ondernemingspensioenfondsen mogelijk maakt (*Ondernemingspensioenfondsen kunnen samengaan*, persbericht d.d. 27 maart 2009).

beursgenoteerde bedrijven³⁹. De IFRS raken aan het pensioen via IAS 19 (Employee Benefits)⁴⁰, waarin bedrijven verplicht worden de (toekomstige) pensioenverplichtingen op de balans op te nemen. Deze manier van registreren past niet bij het Nederlandse pensioenstelsel met zijn van het bedrijf gescheiden pensioenfondsen en zijn bedrijfstakpensioenfondsen – waarbij een bedrijfsrisico zich moeilijk laat kapitaliseren – en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever, werknemers, gepensioneerden en fonds voor eventuele toekomstige tekorten. De Nederlandse positie heeft echter niet tot een aparte behandeling geleid.

Daarmee is de nodige discussie ontstaan over defined benefit-regelingen (DB) en de verplichtingen van werkgevers daarbij. Dit heeft onder andere geleid tot premimaximering en de introductie van collective defined contribution (CDC). Bij cdc-regelingen wordt de (werkgevers)premie voor een bepaalde periode (bijvoorbeeld 5 jaar) vastgezet en zijn de risico's (positief en negatief) voor het fonds en dus voor de deelnemers en pensioengerechtigden. Bij dergelijke regelingen zijn er, evenals bij DC-regelingen, geen toekomstige verplichtingen en schommelingen daarin die op de balans van het bedrijf tot uiting moeten komen.

Op dit moment is een aanpassing van IAS 19 in bespreking waardoor toekomstige verplichtingen nog directer op de balans moeten verschijnen. Deze aanscherping zet naar verwachting het DB-karakter van pensioenregelingen nog verder onder druk.

Voor Nederlandse niet-beursgenoteerde bedrijven gelden voor de jaarverslaglegging richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaglegging (RJ). Voor de behandeling van pensioen geldt RJ-271 (Personeelsbeloningen-Pensioenen). Deze richtlijn is geënt op IAS-19, maar houdt meer rekening met een goede weergave van de Nederlandse situatie. Ook voor RJ-271 loopt een wijzigingsprocedure waarmee de weergave van de Nederlandse pensioensituatie verbeterd wordt⁴¹.

2.4 De stand van zaken in 2009

De kredietcrisis trof in 2008 ook de pensioensector. De neergang op de aandelenmarkt en de lage rente, deels als reactie op de economische crisis, zorgden voor een snelle en forse daling van de dekkingsgraden (zie figuur 6).

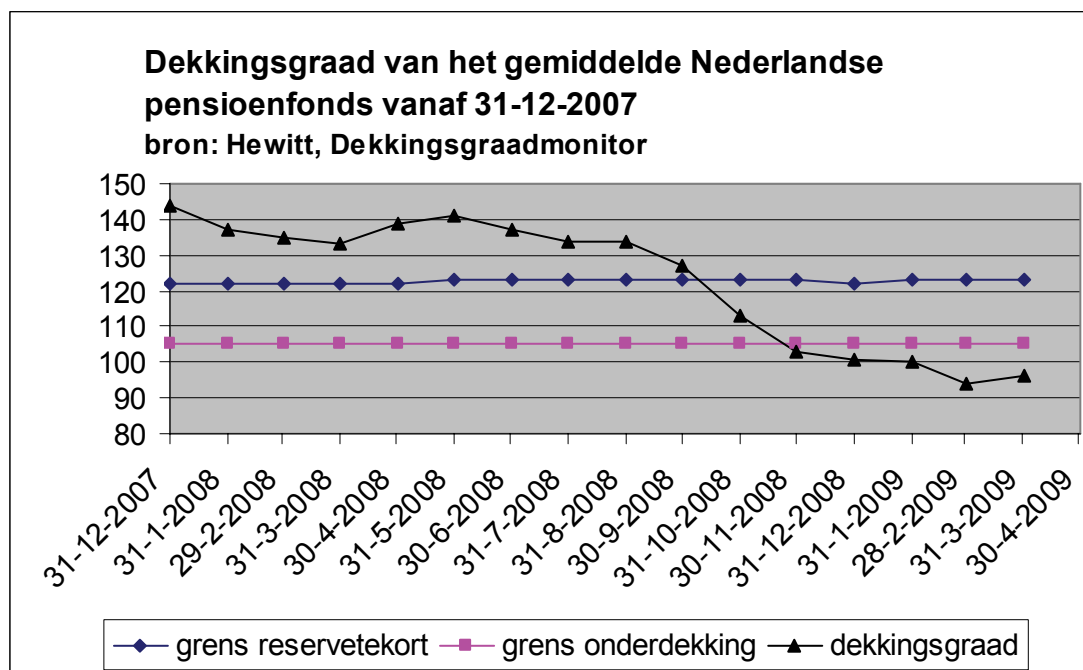
In de eerste helft van 2008 hadden de fondsen (gemiddeld) een dekkingsgraad tussen de 130 en 140. Dat wil zeggen: een dekkingsgraad waarbij veelal een volledige indexatie mogelijk is. Eind 2008 waren de fondsen in een situatie beland waarin de Nederlandse pensioensector sinds het tot stand komen van de Pensioen- en spaarfondsenwet nog nooit verkeerd had, namelijk een situatie van onderdekking, waarbij de dekkingsgraad zelfs lager dan 100 was.

³⁹ Verordening (EG) nr. 1606/2002 van 19 juli 2002 inzake invoering van IFRS. Als reactie op de fair value in IFRS zijn veel bedrijven hun bezittingen gaan 'hedgen' om de waarde zo veel mogelijk te stabiliseren teneinde (grote) schommelingen van de waarde van het bedrijf te voorkomen.

⁴⁰ IAS: International Accounting Standard.

⁴¹ Zie RJ-Uiting 2009-2: 'ontwerp-Richtlijn 271.3 Personeelsbeloning-Pensioenen'.

Figuur 6



De Pensioenwet bepaalt dat in een dergelijke situatie het pensioenfonds binnen drie maanden een herstelplan moet maken waarmee het aangeeft hoe het binnen drie jaar denkt terug te zijn op een dekkingsgraad van ten minste 105. Gelet op de uitzonderlijke situatie heeft DNB het moment van indienen van de herstelplannen uitgesteld en heeft vervolgens de minister van SZW het voor fondsen mogelijk gemaakt om, onder bepaalde voorwaarden, de hersteltermijn te verlengen van drie naar vijf jaar⁴².

Mogelijkheden voor fondsen om het herstel te bevorderen zijn:

- bijstorten door de werkgever,
- premieverhoging,
- het achterwege laten van de indexering (van zowel pensioengerechtigden als deelnemers),
- aanpassing van de regeling,
- aanpassing van beleggingsbeleid,
- afstempelen.

Het bijstorten door de werkgever is een instrument met beperkte mogelijkheden. Bij een deel van de fondsen zijn de verplichtingen van de werkgever ingeperkt, bij een ander deel is de verhouding tussen (de financiële grootte van de) werkgever en pensioenverplichting c.q. het tekort van dien aard dat bijstorten geen reële optie is. Daarnaast kan de financiële situatie van de werkgever zodanig zijn dat bijstorten niet tot de mogelijkheden behoort.

⁴² Zie: Regeling van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 maart 2009, Directie Arbeidsverhoudingen, AV/PB/2009/5005, tot wijziging van de Regeling Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling in verband met verlenging van de termijn voor het kortetermijnherstelplan.

De mogelijkheden van premieverhoging om op korte termijn de dekkingsgraad te verhogen zijn beperkt. Eerder is gewezen op de bothed van het premie-instrument als gevolg van de verhouding tussen actieven en gepensioneerden en de verhouding tussen de premiesom en de pensioenverplichtingen. Daarbij moet wel bedacht worden dat de kwaliteit van de regeling uiteindelijk bepaald wordt door de premie. Op langere termijn heeft premieverhoging wel een positieve invloed, ook op de verhouding tussen bezittingen en verplichtingen.

Premieverhoging kan, zeker als het bij veel fondsen gebeurt, door een verhoging van de arbeidskosten negatief uitwerken op de economische ontwikkeling. Dit heeft zich voorgedaan bij de reactie van de fondsen op de internetcrisis.

Niet indexeren is voor de fondsen het meest krachtige en meest gebruikte instrument. Het gebruik, zeker gedurende een aantal jaren achter elkaar, betekent wel dat de reële waarde van het pensioen achterblijft. De effecten zijn afhankelijk van de inflatie. Deze is nu laag, wat betekent dat enerzijds de herstelimpuls beperkt is maar anderzijds het achterblijven van de pensioenen beperkt is. Als naar verwachting over enige tijd de inflatie oploopt, slaat deze situatie om: grotere herstelkracht en groter koopkrachtverlies.

Een andere mogelijkheid is het aanpassen van het beleggingsbeleid. Bij een lage dekkingsgraad hoort, volgens de gangbare modellen, een portefeuille met weinig risico, i.c. weinig aandelen/ zakelijke waarden. Eveneens volgens de gangbare modellen betekent dit minder rendement op lange termijn. Voor de korte termijn echter betekent aanpassing van de portefeuille het verkopen van aandelen tegen een lage koers (lager dan de aanschafprijs) en daarmee het wegdoen van de kans op (het verwachte) herstel.

Afstempelen is ook een mogelijkheid tot herstel leiden. Afstempelen betekent het korten op bestaande pensioenaanspraken. Afstempelen is de afgelopen jaren een enkele keer voorgekomen bij een afzonderlijk fonds dat door omstandigheden in problemen was gekomen. Afstempelen bij een groot aantal fondsen is een nieuwe situatie. Afstempelen zal, naast de financiële consequenties voor de betrokkenen, ook tot gevolg hebben dat het vertrouwen in het pensioensysteem afneemt.

Ten slotte kan aanpassing van de regeling op termijn tot verlichting leiden van de pensioenproblematiek. De veranderingen gelden over het algemeen alleen voor de nieuw op te bouwen aanspraken. Voor aanpassing van de regeling zal in veel gevallen overeenstemming tussen sociale partners vereist zijn, aanpassing behoort niet tot de competenties van het bestuur.

Ook een gematigde loonontwikkeling, eveneens overeen te komen door cao-partijen, draagt bij aan het herstel van de dekkingsgraad, met name door een matiging van de toename van de verplichtingen.

De genoemde instrumenten werken verschillend uit voor de verschillende betrokkenen bij het pensioenfonds. Premieverhoging drukt vooral op de (werkgevers en) deelnemers. Versobering van de regeling geldt vooral voor de (nieuwe, jonge) deelnemers. Niet indexeren raakt weliswaar zowel deelnemers als pensioengerechtigden en gewezen

deelnemers, maar heeft wel een impact die verschilt naar leeftijd⁴³. Dit zelfde geldt voor het korten op opgebouwde aanspraken.

De nu ontstane situatie vraagt van de fondsen een beleid op korte termijn. Bij de inzet van instrumenten zal daarbij naast effectiviteit ook gelet moeten worden op een evenwichtige en eerlijke verdeling van de pijn over de verschillende partijen. Mede als gevolg van de huidige crisis is er ook alle aanleiding om een aantal meer structurele vraagstukken te bezien waarmee het pensioensysteem nu volop te maken krijgt.

⁴³ Zie bijv.: Bonenkamp, J. [et al.] (2009) Herstel dekkingsgraden pensioenfondsen vergt grote inkomensoffers, *ESB*, 2009 – 4556 (20 maart), pp. 165-169.