

4. Samenvatting en conclusies

In 2001 heeft de Stichting van de Arbeid in *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers* een aantal aanbevelingen ten aanzien van de pensioenen gedaan; aanbevelingen die voortbouwden op eerdere pensioenaanbevelingen. Dit rapport is een antwoord op de vraag van de Stichting van de Arbeid aan de Pensioencommissie van de SER om deze aanbevelingen te evalueren, zoals afgesproken bij de totstandkoming.

Het pensioenlandschap is sinds de publicatie van aanbevelingen sterk veranderd. Daarom is eerder sprake van een historische terugblik dan van een evaluatie van actuele regelingen. Deze terugblik omvat enerzijds een schets van de vele ontwikkelingen op pensioenterrein. Anderzijds wordt bezien in hoeverre de aanbevelingen van invloed zijn geweest op de ontwikkelingen dan wel of de (beleids)ontwikkelingen in lijn waren met de aanbevelingen.

De omgeving

Sinds de totstandkoming van de pensioenaanbevelingen in 2001 heeft de pensioensector ongekende veranderingen meegemaakt. Die veranderingen gelden zowel bewegingen op de kapitaalmarkten als wijzigingen in de regelingen en in de regelgeving.

De dekkingsgraad van pensioenfondsen in de jaren voor 2001 liet een opgaande lijn zien, de meeste deelnemers hadden een eindloonregeling en VUT-regelingen werden omgezet in prepensioenregelingen, zij het langzaam. Verder was kort daarvoor een nieuw fiscaal kader voor aanvullende pensioenen van kracht geworden, het zogenaamde Witteveenkader. De Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) vormde het wettelijk kader en de Pensioen- en Verzekeringkamer was de toezichthouder.

Kort na het tot stand komen van de aanbevelingen sloeg de ‘internetcrisis’ toe op de kapitaalmarkten. De aandelen verloren een groot deel van hun waarde en de rente daalde. Daardoor ging een aanzienlijk deel van de buffers van de pensioenfondsen verloren en daalden de dekkingsgraden fors. Deze crisis leidde tot een wijziging van veel pensioenregelingen waarbij eindloonregelingen zijn omgezet in middelloonregelingen met voorwaardelijke indexatie en ook cdc-regelingen (collective defined contribution) werden geïntroduceerd. Door deze omzetting werd de beheersbaarheid van het aanvullend pensioen vergroot.

De aandacht voor de kosten van pensioen nam door de internetcrisis toe; de discussie over financiële regels voor pensioenfondsen werd geïntensiveerd en resulteerde in het FTK, het financieel toetsingskader als onderdeel van de Pensioenwet, die per 2007 in de plaats is gekomen van de PSW. Het FTK focust op de kostendekkende premie, marktwaardewaardering van zowel bezittingen als verplichtingen en een duidelijke definiëring van de indexatieambitie.

Met ingang van 1 januari 2006 is de Wet VPL van toepassing. Met deze wet is in de fiscale begeleiding van pensioenen het uitgangspunt geworden dat de werknemer met 65 jaar met pensioen gaat. De fiscale facilitering van VUT en prepensioen is per die datum afgeschaft (afgezien van een overgangsregeling voor werknemers die op 1 januari 2005 55 jaar of ouder waren). Eerder met pensioen gaan kan wel onder de nieuwe regels, maar het pensioen moet dan actuariael herrekend worden. Daarnaast is

het mogelijk met de levensloopregeling verlof op te sparen en die voorafgaand aan de pensionering op te nemen⁸¹.

Begin 2008 was een situatie ontstaan waarbij de pensioenfondsen de averij van de jaren 2001-2003 weer te boven waren gekomen. De dekkingsgraden lagen, alhoewel volatiel, op een hoogte die indexatie zeer wel mogelijk maakte.

De kredietcrisis die zich in de tweede helft van 2008 openbaarde, heeft deze toestand in zeer korte tijd volledig veranderd⁸². Eind 2008 waren de buffers verdampt en was bij het overgrote deel van de fondsen de dekkingsraad onder het minimum van 105 gezakt; bij veel fondsen lag deze zelfs onder de 100. Oorzaken zijn de crisis op de financiële markten waardoor de beurskoersen van aandelen dramatisch daalden en de lage rente, die voor een deel het gevolg is van het monetaire beleid dat juist bedoeld is om de economische crisis te bestrijden.

Met de kredietcrisis is de Nederlandse pensioensector in een nieuwe, ongekende situatie aangeland.

De aanbevelingen

Er staan in *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers* een dertiental aanbevelingen. Geconstateerd kan worden dat drie daarvan de tand des tijds niet hebben doorstaan. Dit geldt de aanbevelingen ten aanzien de *waardeoverdracht oude pensioenen*, *WAO en pensioenopbouw* en de *doorwerking brutering overhevelingstoelage*. De beleidsveranderingen in de afgelopen periode zijn immers van dien aard dat deze aanbevelingen niet langer toepasselijk zijn.

De andere aanbevelingen zijn ook nu nog relevant; of omdat de onderwerpen waar ze betrekking op hebben nog steeds een rol spelen in de pensioendiscussie, dan wel omdat ze zijn neergeslagen in wet- en regelgeving. Dat laatste geldt voor de aanbevelingen ten aanzien van *zorgvuldigheid bij beschikbare premieregelingen*. In de Pensioenwet is daar een zorgplicht van pensioenuitvoerders voor geformuleerd.

De aanbevelingen over het *toeslag- en indexeringsbeleid* en het *omgaan met overschotten en tekorten* zijn kort na 2001 onderdeel geworden van de discussie over het financieel toetsingskader en de Pensioenwet. Geconstateerd kan worden dat de fondsbesturen (pensioenuitvoerders) zowel zelf als door verplichtingen in de Pensioenwet een indexatiebeleid hebben geformuleerd. Daarbij is in het overgrote deel van de gevallen sprake van een voorwaardelijke toeslagverlening. De voorwaardelijkheid van de toeslag en de financiële waarborgen voor de toeslag zijn geëxpliciteerd in de indexatiematrix, die onderdeel is geworden van de wetgeving. Het omgaan met overschotten en tekorten is ook onderdeel van het financieel kader in de Pensioenwet. Wel is vast te stellen dat, mede door de huidige crisis, in

⁸¹ Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling, *Staatsblad* 2005 115. Zie ook TK en EK 29 760 *Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling [Wet VPL]*.

⁸² Zie bijv. CPB (2008) *De kredietcrisis en de Nederlandse economie*, CPB Memorandum 210, Den Haag : Centraal Planbureau en *Pensioenspaarpot verdampt*, CPB Memorandum 211.

pensioencontracten niet volledig expliciet is gemaakt hoe te handelen bij onderdekking (of grote overschotten) en dat de fondsen daarvoor evenmin beleid hadden ontwikkeld.

Ten aanzien van de *kosten van het pensioen en de beheersbaarheid van die kosten* kan geconstateerd worden dat deze sinds 2001 continu een rol hebben gespeeld in de afwegingen van pensioenfondsbesturen en cao-partijen. Dit heeft onder andere geleid tot de overgang van eindloon- naar middelloonregelingen. Deze overgang had zowel een versobering van de regelingen tot gevolg als het vergroten van de beheersbaarheid van de pensioenkosten. Met betrekking tot het nabestaandenpensioen valt te constateren dat de overstap van opbouw- naar risicobasis ook zijn basis vindt in kostenbeheersing en vooral is ingegeven door de inwerkingtreding in 2002 van artikel 2b PSW (en de daarmee samenhangende kosten).

Met betrekking tot de *aanbeveling over de (verlaging van de) franchise* kan geconstateerd worden dat na 2001 de koppeling aan de AOW is verminderd, wat in lijn is met de aanbeveling. Verder is te constateren dat in 2004, maar met name 2006 een verlaging van de franchise heeft plaatsgehad. Deze verlaging is weliswaar in lijn met de aanbevelingen, maar lijkt vooral bewerkstelligd te zijn door de VPL-wetgeving die met ingang van 2006 van kracht werd. Het verslepen van VUT en prepensioen naar het (ouderdoms)pensioen heeft onder andere geleid tot een verlaging van de franchise.

Het vergroten van de toegankelijkheid van pensioenregelingen (*aanbeveling verkleining witte vlek*) is voor een deel bewerkstelligd door de Pensioenwet. In 2002 heeft de SER (pensioencommissie) onderzoek naar de witte vlek gedaan. De conclusie van dit onderzoek was dat in de periode 1996-2001 het deel van de werkgevers dat geen pensioenregeling heeft afgesloten voor zijn werknemers, fors is afgenomen; ook blijkt dat in pensioenregelingen bij pensioenfondsen de toetredingsdrempels aanmerkelijk zijn verlaagd en de uitsluitingsgronden zijn verminderd. In het najaar van 2009 worden de uitkomsten van een nieuw onderzoek naar de omvang van de witte vlek verwacht.

Ten aanzien van de *aanbeveling over pensioen en verlof* kan geconstateerd worden dat de mogelijkheid van doorlopende pensioenopbouw bij verlof al in veel regelingen of cao's bestond. Wel is het aandeel van de pensioendeelnemers waarvoor dit geregeld is toegenomen.

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* overeengekomen. Dit convenant past binnen het kader van de aanbeveling over medezeggenschap. Een deel van het convenant is, op verzoek van partijen, opgenomen in de Pensioenwet. Bij de eindevaluatie van het convenant is de conclusie dat vrijwel alle fondsen die daartoe volgens het convenant verplicht zijn, inmiddels medezeggenschap hebben georganiseerd. Ook het aantal fondsen waar de medezeggenschap voldoet aan het convenant, is sterk toegenomen ten opzichte van de tussenevaluatie. Verder is te constateren dat de pensioenfondsbesturen de adviezen van de deelnemersraad van hun fonds serieus nemen en dat de deelnemersraden tevreden zijn met het overleg dat zij voeren met hun fondsbestuur.

Alhoewel de medezeggenschap sterk is toegenomen en positieve waardering krijgt, moet tegelijkertijd worden vastgesteld dat nog niet alle fondsen voldoen aan het convenant of aan de desbetreffende bepalingen van de wet. Vooral kleinere fondsen blijken moeite te hebben om te kunnen voldoen aan de eisen die in het kader van pension fund governance (en medezeggenschap) aan hen worden gesteld⁸³.

Maatschappelijk verantwoord beleggen speelt inmiddels een rol in het beleid van de veel pensioenfondsen. In die zin is voldaan aan de oproep uit de aanbevelingen om het onderwerp in bespreking te nemen. Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat vooral maatschappelijke druk aanleiding is geweest het onderwerp binnen de fondsen een hogere prioriteit te geven.

Over de aanbeveling over *bevordering van de kwaliteit en de transparantie van de uitvoeringspraktijk* is vast te stellen dat pensioenuitvoerders veel geïnvesteerd hebben in verbetering van voorlichting, informatie en communicatie. Daarnaast hebben sociale partners, CSO en pensioenuitvoerders de Principes voor goed pensioenfondsbestuur vastgesteld. Informatieverstrekking is verder nadrukkelijk onderwerp in de Pensioenwet, terwijl de Principes op verzoek van partijen daarvan ook onderdeel zijn. De implementatie van de Principes is recent geïnventariseerd⁸⁴. Het blijkt dat de meeste fondsen inmiddels een verantwoordingsorgaan hebben ingesteld, intern toezicht georganiseerd en maatregelen met betrekking tot het functioneren van het bestuur getroffen. Tegelijkertijd valt uit de reacties op te maken dat de Principes het nodige vergen van (vooral) kleine fondsen.

Geconstateerd kan worden dat de kwaliteit en de transparantie sinds het tot stand komen van de aanbevelingen zijn verbeterd, respectievelijk vergroot. Deze verbetering is vooral tot stand gekomen op basis van aanvullende afspraken tussen verschillende bij de pensioenen betrokken partijen. De toegenomen (aandacht voor) kwaliteit en transparantie is te zien als het resultaat van een voortbouwen op de aanbevelingen en van het voortgaan op de toen ingeslagen weg.

Conclusie

Terugblikkend kan geconstateerd worden dat een deel van de (onderwerpen van de) aanbevelingen uit *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers* een plaats hebben gekregen in wet- en regelgeving. Andere hebben een rol gespeeld in en zijn ook nu nog relevant voor de pensioendiscussie.

Vaststellen of aanbevelingen een doorwerking hebben gekregen, is methodologisch op zich al een moeilijke opgave. Die is nu extra bemoeilijkt door de tumultueuze ontwikkelingen in de economie, de gevolgen daarvan voor de pensioenen en de beleidsreacties daarop sinds het tot stand komen van de aanbevelingen. De precieze invloed van de aanbevelingen laat zich dan ook niet vaststellen. Wel kan de conclusie luiden dat de aanbevelingen en de opvattingen die eraan ten grondslag liggen, een belangrijke rol hebben gespeeld in de discussie over aanpassing, inrichting en uitvoering van pensioenregelingen.

⁸³ SER, Pensioencommissie (2009) Rapport *Eindevaluatie medezeggenschap gepensioneerden*, op.cit.

⁸⁴ SER, Pensioencommissie (2009) Rapport *Inventarisatie Principes voor goed pensioenfondsbestuur*, op.cit.

Vooruitblikkend dringt zich de vraag op hoe, gegeven de recente ontwikkelingen en de ervaringen in de afgelopen periode, de pensioenregelingen en het pensioenstelsel kunnen worden aangepast om ook in de toekomst moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers te bieden.

De aanbevelingen en de bevindingen in een oogopslag

<i>De aanbevelingen</i>	<i>De bevindingen</i>
Niveau pensioenfranchise (verlaging)	Verlaagd, maar vooral door VPL-proces
Kostenbeheersing	Voortdurende aandacht voor kostenbeheersing. De crisis in de jaren 2001-2003 heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld.
Bestrijding witte vlek en vergroting toegankelijkheid	Wordt apart onderzocht. Aanwijzingen (2001, 2002) dat de witte vlek is verkleind. Toegankelijkheid vergroot via Pensioenwet.
Aandacht voor de bevordering kwaliteit en transparantie bij de uitvoeringspraktijk	O.a. opstellen van Principes voor goed pensioenfondsbestuur door betrokken partijen. Uit afzonderlijke evaluatie blijkt een goede doorwerking.
Aandacht voor maatschappelijk verantwoord beleggen	Is inmiddels onderwerp van beleid bij heel veel fondsen. Maatschappelijke druk heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld.
Formulering van het toeslag- of indexeringsbeleid	Is verduidelijkt bij overgang naar middelloon en voorgeschreven in de Pensioenwet.
Omgaan met overschotten en tekorten	Voorgeschreven door Pensioenwet
Zorgvuldigheid bij beschikbare premieregelingen	Maakt onderdeel uit van Pensioenwet, zorgplicht
WAO en pensioenopbouw	Problematiek is veranderd door inwerkingtreding WIA/WGA.
Medezeggenschap bij de uitvoering van pensioenregelingen	In 2003 Vernieuwd convenant medezeggenschap gepensioneerden. De uitkomst van een afzonderlijke evaluatie is dat de medezeggenschapssituatie sterk is verbeterd.
Doorwerking brutering overhevelingstoelage	Niet langer relevant
Pensioen en verlof	Mogelijkheid van voortzetting pensioen NP- en AO-pensioen is toegenomen.
Waardeoverdracht oude pensioenaanspraken	Door overgang naar middelloon is situatie rond waardeoverdracht sterk veranderd. In huidige situatie is waardeoverdracht in veel gevallen niet toegestaan.