

Financiering van afschaffen doorsneesystematiek: een gordiaanse knoop?

TPV 2019/35

1. Inleiding

Het kabinet en sociale partners hebben afspraken gemaakt over onder andere vernieuwing van het pensioenstelsel ("pensioenakkoord"). In het pensioenakkoord is onder andere afgesproken het doorsneesysteem af te schaffen en over te stappen op een systeem met een leeftijdsonafhankelijke premie en een opbouw die gezien de leeftijd van de deelnemer past bij de betaalde premie. Dit betekent voor uitkeringsovereenkomsten en kapitaalovereenkomsten dat het voorschrift uit artikel 17 Pensioenwet van tijds-evenredige verwerving van pensioenaanspraken komt te vervallen. Voor premieovereenkomsten betekent dit dat de fiscale progressieve premiestaffels komen te vervallen. Ook is afgesproken dat er voor alle pensioenovereenkomsten één fiscaal kader komt, dat voortaan de premie begrenst en niet langer de opbouw en de indexatie. Het pensioenakkoord heeft tot gevolg dat alle bestaande pensioenregelingen moeten worden aangepast. Het kabinet en sociale partners zien het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid dat deelnemers die nadeel ondervinden, adequaat worden gecompenseerd. Een en ander wordt nader uitgewerkt door de stuurgroep, bestaande uit kabinet en sociale partners. Uitgangspunt voor de planning van het kabinet is dat het wettelijk kader voor de nieuwe pensioencontracten op 1 januari 2022 gereed is. Dit artikel gaat in op randvoorwaarden en (juridische) vragen bij de financiering van afschaffing van de doorsneesystematiek.

2. Huidige situatie

Op dit moment geldt voor alle deelnemers die pensioen opbouwen, zowel in premieregelingen zonder doorsneesystematiek als in uitkeringsregelingen met doorsneesystematiek, het voorschrift van tijdsevenredige opbouw. Wanneer zonder nadere maatregelen wordt overgestapt van tijdsevenredige opbouw naar degressieve opbouw, worden voor de huidige beroepsbevolking de mogelijkheden voor toekomstige pensioenopbouw tot aan de pensioenleeftijd minder. Dit geldt ongeacht of iemand op het moment van overgang werkzaam is of pensioen opbouwt en waar dit gebeurt, maar wel in verschillende mate. Bij een overstap van tijdsevenredige opbouw naar degressieve opbouw worden geen bestaande opgebouwde pensioenen geraakt. Er lijkt daarom niet direct sprake te zijn van een inbreuk op het Europeesrechtelijk beschermde eigendomsrecht. Dit neemt niet weg dat er wel een inbreuk wordt gemaakt op redelijkerwijze te verwachten perspectieven (waarbij die verwachting is geba-

seerd op wetgeving, pensioenreglementen en de informatie op uniforme pensioenoverzichten en Pensioenregister) en op een bestaande volgtijdelijke solidariteit. Het lijkt daarom niet redelijk om dit zonder meer voor rekening van deelnemers te laten die dit nadeel ondervinden. Daarom is in het pensioenakkoord afgesproken om deelnemers hiervoor te compenseren om te voorkomen dat deelnemers onevenredig worden geraakt.

3. Financieringsbronnen

In het akkoord worden voor de financiering van de compensatie verschillende financieringsbronnen genoemd:

"De nieuwe vorm van pensioenopbouw leidt tot premievrijval vanwege een langere beleggingshorizon. Ook de premievrijval die is ontstaan door de verhoging van de pensioenrichtleeftijd per 2018 kan als financieringsbron worden bestemd. Een overstap op een pensioenregeling waarin minder buffers worden opgebouwd, biedt eveneens compensatieruimte indien de bestaande aanspraken ook worden ondergebracht in de nieuwe regeling [de "dubbele transitie"]. Daarnaast kunnen werkgevers en werknemersorganisaties op decentraal niveau besluiten om aanvullende middelen in te zetten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gericht inzetten van opgebouwde buffers. Het kabinet zal dit wettelijk mogelijk maken. In lijn met de bovengenoemde bronnen heeft het kabinet in het regeerakkoord voor de duur van de transitieperiode additionele fiscale ruimte toegezegd."

Naast de extra fiscale ruimte die beschikbaar wordt gesteld om de compensatie te faciliteren, zal het kabinet ook een wettelijk kader scheppen voor een evenwichtige overstap. Omdat afschaffing van de doorsneesystematiek gevolgen heeft voor alle bestaande pensioenovereenkomsten, zullen alle pensioenovereenkomsten moeten worden aangepast. De overheid legt de randvoorwaarden voor deze transitie vast.² In het nieuwe fiscale kader wordt de uniforme fiscaal gemaximeerde premiegrens, macro gezien, gebaseerd op de huidige ambitie van 75% van het gemiddelde loon in 40 opbouwjaren (hetgeen neerkomt op 80% van het gemiddelde loon in ruim 42 opbouwjaren). Als randvoorwaarden voor compensatie geeft het pensioenakkoord aan dat de compensatie kostenneutraal en evenwichtig moet zijn. Wat betekenen deze randvoorwaarden?

4. Kostenneutraliteit

Als sprake is van een compensatielast, is er ook sprake van een rekening die moet worden betaald. Bij wie ligt

¹ Mr. drs. E. Soetendal LL.M CPE is plaatsvervangend directeur bij de Pensioenfederatie. Mw. mr. E. Lewin is bestuursadviseur bij PGGM.

² Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 457, p. 3-4.

die rekening? De term “kostenneutraal” is blijkens het regeerakkoord vanuit het perspectief van de overheid geschreven, dat wil zeggen dat de transitie voor de overheid kostenneutraal is. De overheid creëert weliswaar extra fiscale ruimte, maar betaalt niet mee aan de compensatie.³ In het regeerakkoord, “Vertrouwen in de toekomst” wordt weliswaar enige ruimte gecreëerd voor extra fiscale ruimte, maar dat geld is geen werkelijke subsidie, want op termijn wordt dat terugverdiend door belastingen op hogere pensioenen.

“Voorwaarde is dat de verruiming geen effect heeft de lange termijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën”.⁴

Daarmee gooit het kabinet, zoals Soetendal eerder heeft betoogd, de deur voor actieve stimulering dicht.⁵ De vormgeving van het transitietraject wordt hierdoor in belangrijke mate bepaald.⁶ Het leidt ertoe dat de financiering van de compensatie voor afschaffing van de doorsneesystematiek betaald wordt door werkgevers, werknemers en pensioenfondsen.⁷

De vraag is vervolgens of, en in welke mate, de genoemde financieringsbronnen in elke situatie voor werkgevers, werknemers en pensioenfondsen realistische opties zijn, ook al is in het huidig tijdsgewricht sprake van een lage renteverwachting wat mogelijk een drukkend effect heeft op de hoogte van de compensatielast. Mogelijk, omdat vanwege de lage rente voor dezelfde opbouw de premie omhoog zal moeten. En dat de voorziening voor dezelfde opbouw vanwege de lage rente groter wordt met als gevolg een lagere dekkingsgraad.

Wij lopen de verschillende financieringsbronnen langs. Voor alle pensioenuitvoerders is als financieringsbron beschikbaar de premie uit een langere beleggingshorizon. Bij een blik op de andere – eerdergenoemde – financieringsbronnen blijkt dat niet iedere bron beschikbaar is; ook blijkt dat er een verschil is tussen pensioenuitvoerders die een uitkeringsovereenkomst uitvoeren en pensioenuitvoerders die premieregelingen (zoals soms bij pensioenfondsen, maar veelal bij verzekeraars en PPI's aan de orde is) uitvoeren:

1. “Dubbele transitie”. De gedachte is dat in het geval wordt overgestapt op een nieuw pensioencontract buffers niet of slechts in beperkte mate nodig zijn. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor compensatie van de nadelige gevolgen vanwege het afschaffen van de doorsneesystematiek (“dubbele transitie”). Deze bron is uitsluitend beschikbaar voor pensioenuitvoerders die op dit moment een uitkeringsovereenkomst uitvoeren en het risico van collectief “invaren” voor hun

rekening willen nemen. Voor pensioenuitvoerders die niet willen “invaren” en voor pensioenuitvoerders met een premieregeling is deze bron niet beschikbaar.

2. *Gerichte inzet van buffers*. Deze compensatiebron is uitsluitend beschikbaar voor pensioenuitvoerders met een uitkeringsovereenkomst met een positieve buffer. Ten tijde van het sluiten van het pensioenakkoord hadden de meeste pensioenfondsen nog buffers. Nu is de dekkingsgraad bij veel fondsen onder de 100% gezakt als gevolg van de verdere daling van de rente. Dat betekent dat deze bron voor veel fondsen op dit moment niet beschikbaar is; dit geldt sowieso voor pensioenuitvoerders met een premieregeling. Bij pensioenuitvoerders met een premieregeling gaat een traject ontstaan, waarbij de betrokken werkgever en werkgeversvertegenwoordiging in onderhandeling moeten over de hoogte van de compensatie en de manier waarop de compensatie wordt gefinancierd en vormgegeven. Zonder buffers zal andere budgettaire ruimte moeten worden gezocht.
3. *Premievrijval*. De premievrijval die is ontstaan door de verhoging van de pensioenrichtleeftijd per 2018 is door veel pensioenuitvoerders al anders ingezet en is dus veelal niet meer beschikbaar als mogelijke compensatiebron.
4. *Extra premie*. Dit zorgt voor extra werkgeverslasten en afhankelijk van de verdeling over werkgevers en werknemers ook voor een verhoging van de werknemersbijdrage.

Naast de beschikbaarheid van financieringsbronnen voor compensatie, speelt ook het volgende een rol van betekenis:

- In het pensioenakkoord vervalt de mogelijkheid van een gedempte premie. Bij een gelijke pensioenambitie leidt dit in de huidige lage renteomgeving tot hogere kosten. Het gevolg is dat dit ten koste gaat van de compensatieruimte;
- Het advies van de Commissie Parameters dat het kabinet heeft overgenomen, heeft vanaf de implementatie vanaf 2020/2021 effect op de financiële ruimte van pensioenfondsen en daarmee op de mogelijkheden voor compensatie. De dekkingsgraad wordt hierdoor lager en voor dezelfde opbouw wordt de benodigde premie hoger.

5. Impact financieringsbronnen voor verschillende belanghebbenden

Een verdere beschouwing leert dat de beschikbare financieringsbronnen voor de verschillende belanghebbenden verschillend uitpakken. Hiervoor geldt grosso modo het volgende:

- Premie wordt betaald door werkgevers en actieve deelnemers. Pensioengerechtigden en voormalige deelnemers betalen geen premie.
- Premie kan gericht en ongericht worden gebruikt. Bij het gericht inzetten van premie wordt een deel van de premie alleen gebruikt voor groepen die compensatie nodig hebben, bijvoorbeeld naar rato van de mate van naar verwachting in de toekomst te missen

3 Een uitzondering geldt voor de situaties waarin de overheid als werkgever optreedt.

4 Regeerakkoord, p. 30, www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertouwen-in-de-toekomst.

5 E. Soetendal, ‘Afschaffing doorsneesystematiek en introductie degressieve opbouw: geen abc'tje’, *PensioenMagazine* 2019/61.

6 B. Starink, ‘Belastingaanpassingen zijn doorslaggevend voor succes pensioenakkoord’, *ESB*, 26 september 2019, p. 443 e.v.

7 Afhankelijk van de keuze voor financiering is dit inclusief slapers, pensioengerechtigden en toekomstige werknemers.

pensioen. Een nieuwe toetreders betaalt dan extra premie zonder dat daar voor hemzelf iets tegenover staat. Bij het ongericht inzetten van premie krijgt iedere premiebetaler extra aanspraken, onafhankelijk van de mate van in de toekomst te missen pensioen. Ook de jonge nieuwe werknemer die geen nadeel heeft krijgt extra aanspraken.

- De inzet van buffers wordt niet gevoeld door werkgevers, maar wel door actieve deelnemers, pensioengerechtigden en voormalige deelnemers.
- Ook buffers kunnen gericht en ongericht worden gebruikt. De “dubbele transitie” is in feite een ongericht gebruik. Omdat er geen buffers meer hoeven te worden opgebouwd om zekerheid te verschaffen, kan vermogen eerder gebruikt worden om pensioenen te verhogen. Dit geldt voor alle groepen, maar hoe hoger het opgebouwde pensioen, hoe groter het profijt. Het grootste profijt zit dus bij de mensen rond de pensioendatum.

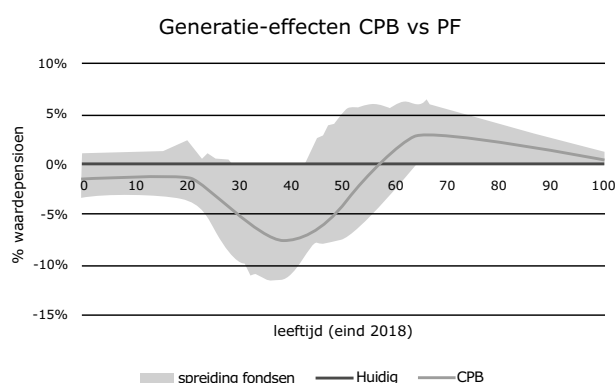
Bij het gericht inzetten van de buffer wordt een deel van de buffer alleen gebruikt voor groepen die compensatie nodig hebben, bijvoorbeeld naar rato van de mate van naar verwachting in de toekomst te missen pensioen. Hier hebben dan pensioengerechtigden het meeste last van, hoe dichter na hun pensionering hoe meer, omdat zij wel mee betalen maar geen compensatie ontvangen, omdat zij geen nadeel hebben van het afschaffen van het doorsneesysteem.

6. Generatie-effecten

Het is ook van belang om oog te hebben voor de generatie-effecten die te maken hebben met een transitie naar een nieuw pensioencontract en de overstap van een tijds-evenredige opbouw naar een systeem met een degressieve opbouw en leeftijdsonafhankelijke premie. Voor het in kaart brengen van de transitie-effecten van de eventuele overgang van het huidige pensioencontract (met doorsnee-opbouw en stuurregels conform het huidige financieel toetsingskader) naar een nieuw pensioencontract (met degressieve opbouw en nieuwe stuurregels) heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) met het oog op het pensioenakkoord aan het Centraal Planbureau (CPB)⁸ en de Pensioenfederatie (PF) in het voorjaar van 2019 gevraagd kwantitatieve analyses te maken.⁹ In de analyses is dus uitgegaan van de dubbele transitie. Dat wil zeggen dat de generatie-effecten in beeld zijn gebracht van de situatie dat 1) de overstap van tijdsevenredige opbouw naar degressieve opbouw plaats vindt, 2) er een regeling komt waarin minder buffers nodig zijn en 3) deze regeling op bestaande opbouw wordt toegepast, dus er wordt collectief “ingevoerd”. Deze analyses worden de komende periode ter uitwerking van het pen-

sioenakkoord verder uitgediept. Het CPB heeft bij de analyses in het voorjaar gerekend met de aanname dat geheel Nederland één groot pensioenfonds vormt. De Pensioenfederatie heeft daarentegen voor een negental verschillende typen fondsen apart gerekend, zodat fondsspecifieke aandachtspunten zichtbaar worden. De Pensioenfederatie heeft voor de pensioenfondsen alle aannames (voor premie, beleggingsbeleid, startdekkingsgraad, rekenrente) gelijk gekozen aan die van het CPB. Het kenmerkende verschil tussen de CPB-analyse en die van de fondsen zit dus in de bestandsaannames.

Figuur 1



De CPB-lijn is overgenomen uit figuur 0.1 van de CPB notitie “Effecten van de overgang op nieuwe pensioenregels” van 5 juni 2019. De grijze wolk is de weergave van de verschillende uitkomsten van de negen door de Pensioenfederatie geanalyseerde fondsen. Hoewel deze analyses de komende maanden verder worden uitgediept laat het figuur zien dat, zelfs bij gelijke aannames voor premie, beleggingsbeleid, startdekkingsgraad en rekenrente, er behoorlijke verschillen tussen de verschillende pensioenfondsen bestaan en het effect dat de transitie heeft op de verschillende leeftijdscohorten. Er is sprake van een grote spreiding van generatie-effecten. Het figuur illustreert dat de wetgever ruimte voor maatwerk mogelijk moet maken om compensatie doelgericht vorm te kunnen geven. Het kunnen bieden van maatwerk door pensioenuitvoerders betekent dat de verschillende financieringsbronnen doelgericht ingezet moeten kunnen worden.

Als de combinatie van afschaffen doorsneesysteem en eerder indexeren wordt losgelaten en er alleen wordt gekeken naar de generatie-effecten van het afschaffen van het doorsneesysteem, kan verwacht worden dat de effecten voor de huidige groep 25- tot 55-jarigen groter worden en de positieve effecten voor pensioengerechtigden verdwijnen.

7. Gelijke behandeling naar leeftijd

Wanneer sprake is van generatie-effecten en dat is bij compensatie tijdens een transitie aan de orde, komt al snel de vraag op of sprake is van een gelijke behandeling naar leeftijd. De benodigde compensatie zal voor iedere leeftijdsgroep verschillend zijn. Er is sprake van een ongelijke behandeling naar leeftijd en zal daarom tijdig ge-

8 CPB, ‘Effecten van de overgang op nieuwe pensioenregels’, 5 juni 2019, www.cpb.nl/effecten-van-de-overgang-op-nieuwe-pensioenregels.

9 Pensioenfederatie, ‘Fondsspecifieke effecten van overgang op nieuwe pensioenregels’, www.pensioenfederatie.nl/actueel/persberichten/2019/openbaar/fondsspecifieke-effecten-van-overgang-op-nieuwe-pensioenregels.

rechtvaardigd moeten worden. In beginsel is het doel van de verschillende compensaties om iedere leeftijdsgroep juist in dezelfde positie te brengen wat het te bereiken pensioenresultaat betreft. De vraag is vervolgens of de gekozen mate van compensatie per leeftijdsgroep passend en noodzakelijk is. Dat zal van fonds tot fonds verschillen. Een bijzondere groep is de groep nieuwe toetreders van 20 jaar en jonger. Uit de getoonde figuur komt naar voren dat deze – met enige spreiding tussen de pensioenuitvoerders – er naar verwachting op achteruit gaan vergeleken met de huidige situatie. Dit kan wellicht verklaard worden door de dubbele transitie. Als minder buffers worden aangehouden, zijn deze uiteraard niet beschikbaar voor de toekomstige generaties.

8. Gelijke behandeling naar geslacht

Verder kan mogelijk sprake zijn van indirecte ongelijke behandeling naar geslacht. Het nadeel van de overstap van tijdsevenredige opbouw naar degressieve opbouw raakt naar verwachting vrouwen die nu deelnemen meer dan mannen. De achtergrond daarvan is dat vrouwen vaker dan mannen in de periode voorafgaand aan hun 45^e jaar een periode niet of minder werken in verband met kinderen. Dat betekent dat deze groep de pensioenopbouw uit de periode na hun 45^e jaar meer nodig heeft om tot een adequaat pensioen te kunnen komen. De keuze die vrouwen maken om gedurende een periode in deeltijd of niet te werken is weliswaar een vrije keuze, maar deze keuze is gemaakt zonder dat deze vrouwen de effecten konden kennen (wel dat minder/niet werken zou leiden tot minder pensioen, maar niet dat dit meer dan evenredig zou zijn) en bovendien is deze keuze in een maatschappelijke context gemaakt die deze keuze stimuleert. Bovendien kunnen deze vrouwen daardoor ook minder profiteren van compensatie uit de “dubbele transitie”. Uit de figuur blijkt dat iedereen na het 45^e jaar minder gaat opbouwen dan eerder verwacht. Waar sprake kan zijn van een “dubbele transitie” wordt dit (deels) gecompenseerd door eerder/meer indexeren. Echter, om die compensatie vanuit eerder/meer indexeren te kunnen verkrijgen, is het wel belangrijk dat er al pensioen is om te indexeren. En daar zit hem bij veel vrouwen de knep: die hebben nog veel minder pensioen om te indexeren en zijn juist afhankelijk van hun toekomstige pensioenopbouw. Op deze manier zou, statistisch gezien, het nadeel van de overstap van tijdsevenredige opbouw naar degressieve opbouw vrouwen harder treffen, omdat ze voor het bereiken van een adequaat pensioen meer dan mannen afhankelijk zijn van pensioenopbouw na het 45^e jaar, die juist wordt geraakt, en omdat ze minder kunnen profiteren van de compensatie.

9. Evenwichtigheid

De keuze voor het aanwenden van de financieringsbronnen zal plaatsvinden in het kader van evenwichtige belangenafweging door bestuurders van pensioenuitvoerders. Bij de beslissing moet het bestuur de belangen van deelnemers, gewezen deelnemers, pensioengerechtigden en werkgevers op een evenwichtige wijze afwegen (verwezen

zij naar artikel 105, tweede lid, Pensioenwet). Daarbij moet het bestuur onevenredige belasting voor een groep of een individu voorkomen en hierbij niet alleen naar leeftijdsgroepen kijken, maar ook naar groepen die bijzondere rechten uit het verleden hebben (bijvoorbeeld uit overgangsregelingen). Het is helder dat de belangen van deelnemers, gewezen deelnemers, gepensioneerden en werkgevers bij een transitie- en compensatietraject niet automatisch synchroon lopen.¹⁰ Essentieel is dat besturen voldoende ruimte moeten hebben om maatwerk te kunnen toepassen. Daarmee zijn ze er niet. Evenwichtigheid is een open norm waaraan bestuurders gestalte zullen moeten geven. Er zijn door de stuurgroep nog talloze andere vragen te beantwoorden. Wij noemen er enkele:

- Kan een fonds zich beperken tot een norm voor maximale achteruitgang (van de zwaarst benadeelde groep) of gaat het er ook om dat het niet evenwichtig is als de ene groep erop vooruitgaat en de andere groep achteruit?
- Mag compensatie komen uit andere regels voor indexeren/verlagen (“dubbele transitie”), waardoor naar verwachting eerder dan onder het huidige Financieel toetsingskader geïndexeerd wordt?
- Hoe gaan pensioenfondsbesturen om met deelnemers die betogen dat het sowieso de ambitie was om te indexeren en achterstallige indexering in te halen, en dat het verkrijgen van een geïndexeerd pensioen dus niet als compensatie voor afschaffen doorsneesysteem mag gelden?
- Moet compensatie meteen bij aanvang gegeven worden of kan de compensatie gespreid worden over een aantal jaren? Als de compensatie ineens gegeven wordt, vallen mensen die op dat moment tijdelijk niet werken buiten de boot. Toch kunnen ook zij hun pensioenperspectief danig zien verminderen. Aan de andere kant: mag een compensatie een verwachting zijn? Wat gebeurt er als die verwachting niet wordt ingelost, bijvoorbeeld als bij gebruik van de dekkingsgraad als bron voor compensatie of als gevolg van tegenvallende ontwikkelingen de verwachte snellere indexering uitblijft of pensioenfondsen zelfs moeten verlagen?

10. Risicoverdeling overheid – pensioenuitvoerders

Het kabinet wil een transitiekader maken. Dit houdt in dat er voorschriften komen voor een transitieplan dat sociale partners met hulp van de pensioenuitvoerder verplicht moeten opstellen. Met dit transitieplan moet inzichtelijk gemaakt worden wat de effecten van de transitie zijn en er moet uit blijken dat er geen onevenredige negatieve effecten optreden. Daarmee legt het kabinet via het transitieplan en het leggen van randvoorwaarden de verantwoordelijkheid voor een evenwichtige overgang bij sociale partners (en in geval van beroepspensioenfondsen uiteraard ook bij beroepsgenoten). Het uitgewerkte plan moet sociale partners en pensioenuitvoerders handvatten bieden ten aanzien

¹⁰ E. Soetendal, ‘Afschaffing doorsneesystematiek en introductie degressieve opbouw: geen abc'tje’, *PensioenMagazine* 2019/61.

van onder meer de waarderingsregels voor de omzetting van bestaande pensioenaanspraken- en rechten in een nieuw pensioencontract (voor die pensioenuitvoerders die gebruik willen maken van de dubbele transitie en kiezen voor invaren), de verplichtingen ten aanzien van de compensatie voor afschaffing van de doorsneesystematiek, de fiscale mogelijkheden die het kabinet daarbij biedt, het zoveel mogelijk beperken van de (Europeesrechtelijke) juridische risico's voor pensioenuitvoerders en de te hanteren in-gangs- en overgangstermijnen en ingroeipaden. Het ligt voor de hand dat de bovengenoemde vragen die een rol spelen bij de evenwichtigheidsstoets hier ook een plek krijgen. Dit transitieplan wordt de komende maanden onder de vlag van de stuurgroep uitgewerkt. Hoe het ook zij, het lijkt op voorhand onredelijk om van sociale partners/beroepsgenoten en pensioenuitvoerders te vragen ingrijpend gewijzigde wetgeving uit te voeren waarvan vaststaat dat deze tot generatie-effecten leidt en afhankelijk van leeftijd, status en geslacht tot verschillende mate van nadeel of voordeel bij de huidige deelnemers en dan ook te verwachten dat ze zonder meer de verantwoordelijkheid voor de evenwichtigheid op zich nemen. Sociale partners/beroepsgenoten en uitvoerders kunnen daardoor in een onmogelijke positie komen te verkeren als ze een verandering moeten doorvoeren en daarna aan de belanghebbenden moeten bewijzen dat het evenwichtig was. Daarbij speelt ook dat de effecten bij verschillende fondsen verschillend zullen uitpakken en dat de rechtvaardiging bij sommige fondsen veel zwaarder zal wegen dan bij andere. Het is dus van belang dat een transitiekader en randvoorwaarden niet zozeer verplichtingen en verantwoordelijkheden voor sociale partners/beroepsgenoten en pensioenuitvoerders bevatten, maar vooral dat deze cao-partijen en besturen helpen en steun en richting geven bij het vormgeven van de overgang. Essentieel is daarbij dat de overheid een zorgvuldige onderbouwing biedt ter rechtvaardiging zowel voor de overstap naar degressieve opbouw als voor het collectief "invaren", die besturen in verschillende uitgangsposities voldoende handvatten biedt om, op basis van een evenwichtige afweging van alle belangen, de opdracht van sociale partners te aanvaarden.

11. Vormgeving van compensatie van belang voor compensatieruimte

Als het gaat om de compensatie vermeldt het pensioenakkoord tevens dat de (periode van) overgang zo uniform mogelijk moet verlopen om arbeidsmarktbelemmeringen te voorkomen. Uit het pensioenakkoord blijkt voorts de wens van de Sociaal Economische Raad (SER) de compensatie aan deelnemers toe te kennen in het jaar dat de uitvoerders overgaan naar een nieuwe regeling. Het kabinet zal onderzoeken of dit mogelijk is, met behoud van voldoende indexatieperspectieven.¹¹ Hoe haalbaar is deze wens? Dit betekent in ieder geval, dat mensen die op het moment van transitie tijdelijk geen deelnemer zijn aan een pensioenregeling, niet voor compensatie in aanmerking komen. Een hard gelag voor degene die op 45-jarige leeftijd om welke reden dan ook net even "in between jobs" is. Het toekennen

van een compensatie direct in het jaar van overgang beperkt weliswaar de complexiteit voor de uitvoering (mits administratief mogelijk), maar betekent ook dat de financiële middelen voor compensatie volledig beschikbaar moeten zijn. Het collectief "invaren" van opgebouwde aanspraken vormt een belangrijke compensatiebron om een evenwichtige transitie naar de degressieve opbouw mogelijk te kunnen maken, maar is als zodanig niet voldoende en ook niet voor alle pensioenuitvoerders beschikbaar. Het is noodzakelijk dat ook andere bronnen van compensatie ingezet kunnen worden. Financiering van compensatie uit toekomstige premies is in de SER-variant geen optie. Andere bronnen zijn, zoals gezien, op dit moment ook niet altijd beschikbaar. Daardoor zijn mogelijk voor een deel van de pensioenuitvoerders niet op voorhand voldoende financieringsbronnen voor compensatie beschikbaar om aan de wens van de SER te kunnen voldoen, nog afgezien van de voor pensioenuitvoerders gewenste ruimte om maatwerk te kunnen toepassen. Een ruimere periode voor compensatie biedt meer mogelijkheden. Tegelijkertijd leren ervaringen uit het verleden dat lange transitieperiodes niet wenselijk zijn. Het is aan de stuurgroep om hierin een optimale keuze te maken.

12. Voorlopige slotsom

Het is de bedoeling dat de stuurgroep in het voorjaar van 2020 helderheid verschafft. Er zijn tot die tijd door de Minister van SZW en de voorzitters van sociale partners diverse knopen door te hakken. Dat is zeker aan de orde bij de financiering van de afschaffing van de doorsneesystematiek. Of ook sprake is van gordiaanse knopen zal de tijd leren. Afschaffen van doorsneeopbouw heeft consequenties voor het op te bouwen pensioen van deelnemers. Of een deelnemer er na het afschaffen van de doorsneeopbouw in het op te bouwen pensioen op achteruitgaat, en de mate waarin dit het geval is, hangt af van een aantal factoren. Hoewel er verschillende financieringsbronnen beschikbaar zijn voor compensatie, pakken deze bronnen voor verschillende pensioenuitvoerders verschillend uit. De lage rente beperkt ook de premieruimte en de dekkinggraden. Soms zijn financieringsbronnen niet voor elk fonds beschikbaar, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een dekkingstekort en er dus geen buffers zijn. Bij pensioenuitvoerders met premieregelingen waarvoor de dubbele transitie niet opgaat, zal naar andere budgettaire ruimte moeten worden gezocht.

Verschiedende pensioenfondsen hebben, zoals gezien, dit voorjaar berekend hoe de lasten zijn als deze teruggang in pensioen wordt gecompenseerd. Deze berekening laat zien dat hierin een aantal keuzes mogelijk is, zoals wie compensatie krijgen en tot welk niveau compensatie wenselijk is.

Verder betekent het compensatievraagstuk voor besturen van pensioenuitvoerders een forse uitdaging. Hoe kunnen zij hun fiduciaire verantwoordelijkheid waarmaken als het gaat om een evenwichtige belangafweging voor de verschillende belanghebbenden bij compensatie als gevolg van afschaffing van de doorsneesystematiek? In praktijk beschikbare financieringsbronnen en ruimte voor maatwerk, door de wetgever mogelijk te maken, ten behoeve van doelgerichte en zorgvuldige compensatie zijn daarbij in ieder geval noodzakelijke randvoorwaarden.

11 Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 457, p. 4-5.