

Hoofdpijnen toekomstbestendig pensioenstelsel

PGGM | Bestuurlijke advisering | 9 juli 2015

Quick scan: Hoofdpijnen van een toekomstbestendig pensioenstelsel

Op 6 juli 2015 heeft Staatssecretaris Klijnsma (SZW) de kabinetsvisie op de toekomst van het pensioenstelsel naar de Tweede Kamer gestuurd. Het kabinet geeft richting, maar laat nadrukkelijk ruimte voor verdere invulling en overleg. In het najaar volgt daarom een werkplan voor het vervolg.

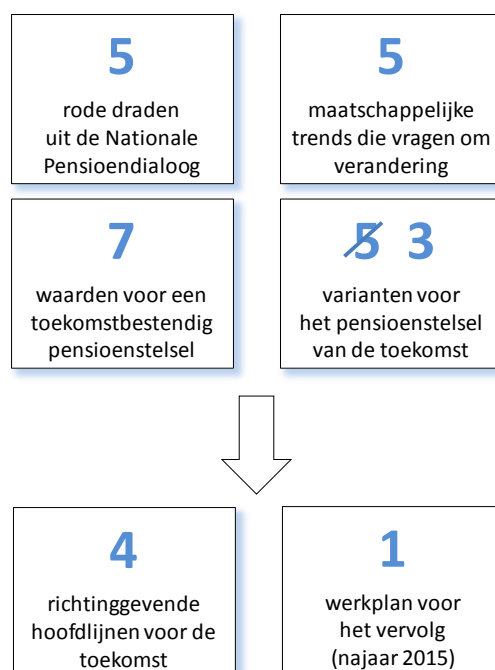
De toekomstvisie van het kabinet volgt op andere wetsaanpassingen waarin reeds eerste stappen zijn gezet om het pensioenstelsel toekomstbestendig te maken:

- Het nieuwe Financieel Toetsingskader (FTK)
- Aanpassingen fiscaal kader
- Wet versterking bestuur pensioenfondsen
- Wet pensioencommunicatie
- Wet algemeen pensioenfonds

PGGM heeft u via eerdere quick scans op de hoogte gehouden van deze onderwerpen.

Staatssecretaris Klijnsma noemde bovenstaande wetswijzigingen "noodzakelijk onderhoud". De fundamentele discussie over de toekomst van ons pensioenstelsel werd bewaard voor de Nationale Pensioendialoog. De Staatssecretaris heeft negen bijeenkomsten in het land georganiseerd om zowel van de pensioensector, de wetenschap, maar ook van deelnemers te horen hoe een toekomstbestendig stelsel er volgens hen uit moet

zien. De uitkomsten van deze dialoog zijn vertaald in de kabinetsvisie in de hoofdpijnennota. Op basis van een viertal bouwstenen komt het kabinet tot vier richtinggevend hoofdpijnen voor de toekomst. Onderstaand figuur geeft de opzet van de kabinetsvisie weer.



PGGM heeft voor u een samenvatting gemaakt van de voorstellen die het kabinet doet en de onderbouwing daarbij.

Vier richtinggevende hoofdlijnen

De Staatssecretaris beschrijft vier hoofdlijnen waarlangs aanpassing van het pensioenstelsel de komende jaren wordt onderzocht. Behoud van de belangrijke fundamenteën van het huidige stelsel staan daarbij voorop: een stelsel met een brede dekking dat de mogelijkheid biedt om collectief, solidair en tegen relatief lage kosten pensioen op te bouwen.

1. Het kabinet vindt het van belang om via een gedifferentieerde aanpak te bewerkstelligen dat alle werkenden een toereikend adequaat pensioen gaan opbouwen.

Het kabinet maakt zich zorgen over te geringe of afwezige pensioenopbouw bij zelfstandigen, "witte vlekken" (werknemers zonder pensioen) en flexwerkers. Gezien de grote diversiteit binnen deze groepen staat het kabinet een gedifferentieerde aanpak voor. Bijvoorbeeld via betere voorlichting, standaard pensioenopbouw met uitstapmogelijkheid ("opt out") of een apart fonds voor specifieke groepen. Het kabinet kiest hier niet voor de optie van een algemene pensioenplicht voor alle werkenden.

2. Het kabinet wil vanaf 2020 overstappen van de huidige doorsneesystematiek naar een actuarieel correcte systematiek en heeft een voorlopige voorkeur voor een systeem van degressieve opbouw.

In het huidige doorsneesysteem bestaat geen financieel evenwicht tussen de ingelegde premie en de opbouw die een deelnemer daarvoor krijgt. Het kabinet wil dat evenwicht in de toekomst wel aanbrengen en zo overstappen op een actuarieel correcte systematiek. Het kabinet ziet als voordelen daarvan dat er een bron van herverdeling verdwijnt, dat een soepele werking van de arbeidsmarkt wordt bevorderd en dat de flexibiliteit van het stelsel toeneemt.

Het systeem met leeftijdsafhankelijke, degressieve opbouw heeft daarbij de voorlopige voorkeur van het kabinet boven het alternatief van progressieve premies, omdat degressieve opbouw zorgt voor gelijke kansen op de arbeidsmarkt voor jong en oud en beter past bij een leeftijdsafhankelijk "life cycle" beleggingsbeleid (lees: een hoger pensioenresultaat oplevert). In tegenstelling tot wat we de laatste dagen in vele media hebben kunnen lezen wil het kabinet dus niet de doorsnee-premie, maar juist de doorsnee-opbouw afschaffen.

De transitie vergt zorgvuldige voorbereiding. Het kabinet maakt in de hoofdlijnennota nog niet concreet hoe de transitie (inclusief kosten hiervan) vorm moet krijgen. Hiervoor formuleert het kabinet de volgende randvoorwaarden:

- Er komt één uniforme systematiek in het belang van een soepele werking van de arbeidsmarkt. Degressieve opbouw in de uitkeringsovereenkomst betekent dat er ook in de premieovereenkomst sprake moet zijn van een vlakke, leeftijds-onafhankelijke premie. Dat betekent dat in de premieovereenkomst de huidige premiestaffels aangepast moeten worden.
- De lasten moeten geleidelijk, transparant en evenwichtig worden gespreid over alle belanghebbenden.
- De transitie komt niet in strijd met het verbod op leeftijdsdiscriminatie, leidt niet tot een inbreuk op Europese regels rond eigendomsrecht en brengt de verplichtstelling niet in gevaar.
- Er wordt een passend fiscaal kader ontworpen.

Het kabinet streeft er naar om de nieuwe, actuarieel correcte opbouwssystematiek vanaf 2020 in te voeren.

3. Het kabinet ondersteunt de ontwikkeling van een premieovereenkomst met risicodeling.

Deze zou een synthese kunnen bieden van de sterke kanten van de uitkeringsovereenkomst en de sterke kanten van de premieovereenkomst. Het kabinet stelt dat risicodeling een wezenskenmerk van pensioen is. Risicodeling moet dus mogelijk blijven in de toekomst. Maar het kabinet verbindt hier, in het belang van het herstel van het vertrouwen, wel verschillende voorwaarden aan, waaronder: geen eenzijdige solidariteit, heldere eigendomsrechten, voldoende maatwerk en een goede fiscale begrenzing. Een dergelijke regeling zou vanaf 2020 mogelijk moeten worden. Dit geeft ruimte voor een zorgvuldige uitwerking, voorbereiding en overleg. Wanneer dat niet tot het gewenste resultaat leidt, dan benoemt het kabinet het verder ontwikkelen van de uitkeringsovereenkomst met degressieve opbouw als terugvaloptie.

4. Het kabinet is voorstander van meer maatwerk en keuzevrijheid.

Het kabinet gaat de mogelijkheden voor maatwerk en keuzevrijheid op het gebied van het beleggingsbeleid, de hoogte van de premie en de vorm van de uitkering verder verkennen. Het kabinet wil zo ook een betere koppeling met wonen en zorg mogelijk maken. Daarnaast wordt het risico op het opbouwen van te veel pensioen kleiner. Het kabinet is terughoudend met het bieden van keuze op andere dimensies, zoals de keuze

om wel of niet deel te nemen aan een pensioenregeling en daardoor mogelijk geen pensioen op te bouwen. Ook benadrukt het kabinet dat keuzevrijheid, in het belang van de deelnemer, gepaard moet gaan met een goede keuzearchitectuur en zorgplicht. Nadelen van keuzevrijheid kunnen zijn welvaartsverlies als gevolg van financiële ongeletterdheid, uitstelgedrag en hogere uitvoeringskosten. Ook verhoudt individuele keuzevrijheid zich in het algemeen slecht met de mogelijkheden tot risicodeling.

Plan van aanpak voor het vervolg

Het kabinet geeft met deze vier hoofdlijnen een richting aan, maar voorziet een complex en veelomvattend traject dat meerdere jaren in beslag zal nemen. Het kabinet zal daarom in het najaar een werkprogramma naar de Tweede Kamer sturen. Dat werkprogramma geeft informatie over benodigd verder onderzoek, de uitwerking van de afschaffing van het doorsneesysteem, de uitwerking van de premieovereenkomst met risicodeling en de relatie met de adviezen van de SER en de politieke jongerenpartijen. Ook zal de relatie met lopende wetgevingstrajecten gelegd worden, zoals het APF, de verbeterde premieovereenkomst en de herziening van waardeoverdracht. Aan de hand van het werkprogramma start het kabinet het overleg met alle belanghebbenden in de sector.

Achterliggende analyse

Het kabinet baseert de vier richtinggevende hoofdlijnen op een analyse die bestaat uit de volgende vier elementen:

- De vijf rode draden uit de Nationale Pensioendialoog.
- Zeven waarden voor een toekomstbestendig pensioenstelsel.
- Een analyse van maatschappelijke trends die verandering nodig maken.
- Een spectrum van vijf mogelijke toekomstvarianten, waarvan het kabinet er twee ongewenst vindt.

De vijf rode draden uit de Nationale Pensioendialoog

Het kabinet heeft vijf rode draden gedestilleerd uit de Nationale Pensioendialoog:

1. Maak de pensioenen transparanter en minder complex.
2. Speel in op de veranderende arbeidsmarkt.
3. Zorg voor een betere aansluiting van het aanvullend pensioen op individuele behoeftes.
4. Bekijk hoe en met wie solidariteit duurzaam kan worden georganiseerd.
5. Overheid, sociale partners en burger zijn samen verantwoordelijk.

Daarnaast volgt het kabinet de ontwikkelingen in de Sociaal Economische Raad (SER), die een pensioenvariant onderzoekt die bestaat uit het opbouwen van persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling. Ook heeft het kabinet kennis genomen van onderzoek van het CPB naar pensioenstelsels in andere landen. Daaruit blijkt de grote rol van de historische en culturele achtergrond van een land voor de inrichting van het pensioenstelsel.

Zeven waarden voor een toekomstbestendig pensioenstelsel

Het kabinet noemt de volgende waarden voor de inrichting van een pensioenstelsel waar het aan vast wil houden:

1. De AOW als basis

De AOW zorgt voor een basisinkomen voor iedereen na pensionering en is daarmee een belangrijke bron voor het bestrijden van armoede onder ouderen.

2. Voorkomen van een grote terugval in levensstandaard na pensionering

Daarvoor moeten mensen tijdens hun werkzame leven een deel van hun inkomen opzij leggen. Het voorkomt een te groot beroep op toeslagen en andere collectieve middelen. De overheid stimuleert dit door fiscale facilitering en het mogelijk maken van de verplichtstelling. Het hanteren van meerdere pijlers leidt tot risicospreiding.

3. Samen risico's delen

Collectiviteit leidt tot schaalvoordelen en solidariteit leidt tot welvaartswinst. Het kabinet vindt dat risicodeling mogelijk moet zijn als het meerwaarde heeft. Het individueel langlevensrisico is de belangrijkste vorm van risicodeling en staat niet ter discussie. Over risicodeling met toekomstige deelnemers en deling van niet-verhandelbare risico's, is wel discussie omdat dit voor- en nadelen heeft. Hier moet op decentraal niveau een afweging over worden gemaakt.

4. Transparant en eenvoudig pensioen

Dit kan niet alleen bereikt worden met goede pensioencommunicatie. De huidige manier van risicodeling maakt het systeem complex en maakt het lastig goed te zien welke risico's op welke wijze worden gedeeld en of dat evenwichtig is.

5. Op maat gesneden pensioen

De behoefte aan keuzevrijheid en maatwerk neemt volgens het kabinet toe met de diversiteit en individualisering van de samenleving. Het is echter belangrijk de keuzes te begrenzen, effectieve ondersteuning te geven bij het maken van keuzes en goede standaardopties te bieden.

6. *Gedeelde verantwoordelijkheid*

In lijn met de rode draad die uit de Nationale Pensioendialoog naar voren kwam, blijft pensioen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, werkgevers en werknemers, ieder vanuit zijn eigen rol.

7. *Herstel van vertrouwen*

Het vertrouwen is afgenomen door het uitblijven van indexering of zelfs verlagen van pensioenen. Het is inmiddels duidelijk, dat een adequaat pensioen vergt dat pensioenfondsen risico's nemen en delen. Voor het vertrouwen is het echter nodig dat het pensioen transparanter en eenvoudiger is.

Vijf maatschappelijke trends die verandering nodig maken

Het kabinet ziet vijf maatschappelijke trends en ontwikkelingen die de kwetsbaarheden van het pensioenstelsel bloot leggen en aanpassing noodzakelijk maken.

1. *Veranderende arbeidsmarkt*

Het kabinet noemt enerzijds mensen die, als gevolg van de toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt met grote variatie aan arbeidscontracten, minder dan gewenst pensioen opbouwen, bijvoorbeeld veel zelfstandigen, de "witte vlek" en flexwerkers die te maken hebben met afkoop en wachtperiodes. Anderzijds zijn er mensen die meer dan gewenst pensioen opbouwen omdat zij andere vermogensbronnen hebben. Ook ziet het kabinet een afnemende levensduur van bedrijven en sectoren.

2. *Doorsneesysteem wringt*

De premie van een jongere kan langer renderen en dus meer pensioen opbrengen. Het doorsneesysteem leidt dan ook tot herverdeling tussen jong en oud. Het kabinet schrijft dat dit wringt met flexibele arbeidspatronen en met een vergrijzende samenleving waarin de huidige jongeren niet meer op een voldoende omvangrijke volgende generatie kunnen rekenen. Ook belemmert het vernieuwing, zoals het besteden van pensioengeld aan wonen of zorg.

3. *Grotere risico's maken meer transparantie nodig*

Omdat tegenvallers nog maar beperkt met premie kunnen worden opgevangen en vaker tot beperking van de indexering of zelfs verlagingen leiden, is het belangrijker geworden dat er vooraf heldere afspraken worden gemaakt over de verdeling van de pensioenpot. Anders ontstaan er discussies tussen de generaties.

4. *Kwetsbaarheden in de bestaande pensioenovereenkomsten*

Het kabinet ziet als grootste nadeel van de uitkeringsovereenkomst dat deze meer zekerheid suggereert dan waargemaakt kan worden. Ook biedt de uitkerings-

overeenkomst weinig maatwerk in beleggingen. Onder het huidige FTK werkt de uitkeringsovereenkomst procyclisch.

De huidige premieovereenkomst biedt echter geen optimaal pensioenresultaat, doordat er beperkingen zijn gesteld aan beleggingsmogelijkheden en aan collectieve risicodeling. Er kan dus onvoldoende risico worden genomen en risico's kunnen onvoldoende worden gedeeld. Overigens werkt het kabinet momenteel aan het verbeteren van de premieovereenkomst op deze punten (voorzien in invoering per 1 juli 2016), maar de vraag is of dit de genoemde knelpunten voldoende oplost.

5. *Toegenomen diversiteit en individualisering vragen om maatwerk en keuzemogelijkheden*

Mensen zijn er aan gewend geraakt te kunnen kiezen en zijn hiertoe ook beter toegerust door een hoger opleidingsniveau en toegankelijke informatie op internet. De huidige uitkeringsovereenkomsten hebben een "one size fits all" karakter. Hierdoor is maatwerk moeilijk te realiseren. Bij het bieden van meer maatwerk en keuzevrijheid is een goede keuze-architectuur met standaardopties en begeleiding nodig, met een uitgebreidere zorgplicht voor pensioenfondsen.

Vijf mogelijke varianten, waarvan het kabinet er twee afwijst

Het kabinet heeft deze varianten samengesteld om het brede spectrum aan mogelijkheden in kaart te brengen. Er zijn ook combinaties mogelijk. De varianten zijn:

1. *Optimalisering bestaande uitkeringsovereenkomst*

Het doorsneesysteem wordt los gelaten en vervangen door een actuarieel correct systeem van pensioenopbouw. Bestaande keuzemogelijkheden worden gestimuleerd. Deze variant blijft het dichtst bij de huidige situatie.

2. *Persoonlijk pensioenvermogen met risicodeling*

Binnen het huidige systeem van collectieven en verplichtstellingen wordt de overstap gemaakt naar de premieovereenkomst. Transparantie, keuzevrijheid en maatwerk in het beleggingsbeleid worden hierdoor vergroot. De mate van risicodeling wordt door sociale partners gekozen.

3. *Pensioenplicht met keuze voor deelnemers*

In deze variant wordt alleen het individueel langlevensrisico gedeeld. De verplichtstelling vervalt. Sociale partners kunnen collectieven opzetten, maar iedere deelnemer kiest zijn eigen pensioenuitvoerder. Iedere werkende bouwt pensioen op, waarbij de overheid een minimum inleg bepaalt.

4. *Vrijwillig individueel pensioen*

Deze variant biedt de individuele deelnemer maximale vrijheid om wel of niet pensioen op te bouwen, en zo ja, hoe. Het kabinet wijst deze variant af, omdat deze onvoldoende bescherming biedt.

5. *Nationaal pensioen*

Er komt een door de overheid vorm gegeven collectief met een regeling voor alle werkkenden. Het kabinet wijst ook deze variant af omdat het pensioen op deze manier op geen enkele manier op maat gesneden wordt en de verantwoordelijkheid eenzijdig bij de overheid terecht komt.

Onze afdrong van de hoofdlijnennota

De toekomst van ons pensioenstelsel is een thema waar PGGM de laatste jaren een actieve bijdrage aan heeft geleverd. De sporen daarvan zijn op verschillende plekken terug te vinden in deze kabinetsvisie. PGGM ziet dezelfde trends en ontwikkelingen die noodzaken tot verandering. PGGM heeft ook nadrukkelijk gepleit voor het behoud van de waardevolle elementen van ons huidige pensioenstelsel, met name collectiviteit, solidariteit en verplichtstelling.

PGGM ondersteunt actief het kabinetsvoornemen om een synthese tussen de premieovereenkomst en de uitkeringsovereenkomst te zoeken. Daarbinnen zal naar verwachting wel spanning ontstaan tussen maatwerk en flexibiliteit enerzijds en collectiviteit en risicodeling anderzijds. Meer van het ene betekent minder van het andere. Het kabinet geeft aan dat het deze keuze bij sociale partners laat, zodat het pensioenproduct maximaal toegesneden kan worden op de wensen en karakteristieken van het deelnemerscollectief. PGGM vindt decentrale keuzevrijheid verstandig, maar constateert wel dat het kabinet (met name in de bijlagen bij de Hoofdlijnennota) relatief veel nadruk legt op maatwerk en flexibiliteit.

De Hoofdlijnennota doet recht aan een breed scala aan inzichten en suggesties die de laatste tijd in het pensioendebat hoorbaar waren. PGGM constateert echter ook dat (mogelijk als gevolg daarvan) een aantal punten op gespannen voet met elkaar kan staan. Oftewel, het lijkt onvermijdelijk dat er (tot op zekere hoogte) keuzes gemaakt worden tussen de verschillende waarden die het kabinet nastreeft. Naast het hierboven beschreven voorbeeld van de relatie tussen risicodeling en maatwerk/flexibiliteit, gaat het hier ook om de relatie tussen eenvoud en keuzevrijheid. PGGM merkt hierbij op dat de beelden bij de begrippen eenvoud en transparantie van het kabinet verschillen van wat deelnemers blijkens onderzoek als eenvoudig ervaren.

Daarnaast is het kabinet niet enthousiast over een pensioenplicht, maar neemt toch de stelselvariant 'Keuzes binnen algemeen verplichte pensioenopbouw' mee in de gedachtevorming.

Het kabinet merkt op dat er nog veel punten nader uitgewerkt en ingevuld moeten worden en neemt daar ruim de tijd voor. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en draagvlak is dat een logische keuze, maar het betekent wel dat pensioenfondsen nog lange tijd te maken hebben met de geconstateerde knelpunten in de huidige pensioenovereenkomsten. PGGM kijkt daarom reikhalzend uit naar het werkprogramma wat de staatssecretaris dit najaar zal presenteren.

PGGM helpt u graag bij een verdere specifieke duiding

Dit document geeft slechts een algemeen overzicht van de inhoud van de hoofdlijnennota. Wij kunnen ons voorstellen dat u de hoofdlijnennota gezamenlijk in uw bestuur wil bespreken en duiden. PGGM ondersteunt u de komende periode graag bij het schetsen van de impact op uw pensioenfonds en het verkennen van uw eerste voorkeuren. Wij denken graag met u mee.

Disclaimer:

PGGM N.V. heeft de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van dit document besteed. Het kan echter voorkomen dat de informatie in dit voorstel onvolledig of onjuist is als gevolg van kennelijke fouten of vergissingen of door druk- en zetfouten. PGGM N.V. aanvaardt hiervoor geen aansprakelijkheid. De in dit document opgenomen gegevens dienen vertrouwelijk te worden behandeld. PGGM betekent in dit document PGGM N.V. of een dochtervennootschap daarvan die belast is met, en waar nodig een vergunning heeft voor, uitvoering van bepaalde werkzaamheden.

PGGM
Noordweg Noord 150
Postbus 117, 3700 AC Zeist



Voor een waardevolle toekomst