

Mager pensioen in Coalitieakkoord

Casper van Ewijk

Op pensioengebied is uitvoering van het pensioenakkoord de eerste prioriteit voor het nieuwe kabinet. Uiterlijk in 2027 moeten alle huidige pensioenovereenkomsten in Nederland zijn omgezet in een premiereregeling. Met deze pensioenhervorming wordt een belangrijke stap gezet naar een toekomstbestendig pensioenstelsel. Met het pensioenakkoord zijn echter niet alle problemen opgelost. De deelname aan bestaande regelingen staat onder druk door de veranderende werkvormen (zzp, flexwerk) en het dalende enthousiasme van werkgevers (en werknemers) om een pensioenregeling in de arbeidsvoorwaarden op te nemen. Daarnaast hebben de lage rente en de toenemende financiële risico's in pensioenen tot een discussie geleid over de gewenste balans tussen kapitaaldekking en omslagfinanciering. Beide punten zijn door het vorige kabinet voor zich uitgeschoven; het is teleurstellend dat ook in het Coalitieakkoord er geen enkele aandacht is voor deze vraagstukken.

1 Inleiding

Het Coalitieakkoord bevat welgeteld één zin over pensioenen. “*We voeren het pensioenakkoord uit voor een goed en fatsoenlijk pensioen voor alle generaties.*” Niettemin staat dit zinnetje voor de grootste hervorming van het pensioenstelsel sinds de invoering van de AOW in 1957. Uiterlijk in 2027 moeten alle huidige pensioenovereenkomsten in Nederland zijn omgezet in een premiereregeling (‘defined contribution’). In een premiereregeling worden, anders dan in de huidige uitkeringsovereenkomsten, niet langer aanspraken op een vast pensioen opgebouwd, maar wordt vermogen geaccumuleerd op een persoonlijke kapitaalrekening, dat na pensionering wordt omgezet in een pensioen.¹

Met het pensioenakkoord wordt een belangrijke en noodzakelijke stap gezet naar een robuust en toekomstbestendig pensioenstelsel. Het doel is om het pensioen persoonlijker en transparanter te maken, en met minder – onbedoelde – herverdeling tussen generaties. Hiermee sluit het pensioen beter aan bij de toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt. De fictie van een vast gegarandeerd pensioen wordt losgelaten en risico in het pensioen wordt nu ook formeel geaccepteerd als onvermijdelijk in een goed pensioen. De overgang naar premiereregelingen maakt ook een einde aan de eeuwige strijd over de waardering van de pensioentoezeggingen en de ‘rekenrente’ die daarbij wordt gebruikt.

Met het pensioenakkoord zijn echter niet alle problemen opgelost. In de afgelopen decennia is er een groeiende groep van werkenden ontstaan die buiten de bestaande pensioenregelingen valt. Dat gaat om zzp'ers, maar ook om werknemers die steeds vaker te maken

¹ Zie *Hoofdlijnennotitie Pensioenakkoord*, concept *Wetsvoorstel Toekomst Pensioen* en *Memorie van Toelichting* en andere documenten in de internetconsultatie ‘Wetsvoorstel Toekomst Pensioen’ in (Ministerie SZW, 2020).

hebben met een inadequate of zelfs afwezige pensioenregeling, de zogenaamde ‘witte vlekken’. Weliswaar wordt in het akkoord de intentie uitgesproken om de toegang van zzp’ers tot bestaande regelingen te vergemakkelijken en de pensioenopbouw van werknemers in de flexibele schil te versterken, maar dit is niet uitgewerkt. Het nieuwe Coalitieakkoord biedt weinig hoop dat dit probleem van de afkalvende dekking van pensioenregelingen serieus wordt aangepakt.

Intussen dienen zich fundamentele nieuwe problemen aan. Het vooruitzicht van een langdurig lage rente leidt tot vragen over de financiering van de - kapitaalgedekte - aanvullende pensioenen. Zijn de pensioenen nog wel houdbaar, en is kapitaaldekking nog wel zo optimaal als de rente zo laag blijft? Daarnaast is het de vraag of de toenemende gevoeligheid van de pensioenen voor de risico’s op de financiële markten niet aanleiding vormen tot herijking van de balans tussen omslagfinanciering en kapitaaldekking. Ook op dit punt zwijgt het Coalitieakkoord en lijkt dus ook dit probleem naar de toekomst te worden doorgeschoven. Toekomstige pensioenen kunnen daardoor onnodig worden blootgesteld aan financiële risico’s, wat het draagvlak voor pensioenregelingen verder kan ondermijnen.

2 Eerste prioriteit: complexe transitie

De eerste prioriteit voor het nieuwe kabinet betreft de uitvoering van het pensioenakkoord uit 2020. Dit is een belangrijke taak. Daarbij gaat het vooral om de hervorming van de werkgerelateerde, aanvullende pensioenen, de tweede pijler van ons pensioenstelsel. Voor de derde pijler van de vrijwillige individuele pensioenbesparingen worden geen structurele wijzigingen voorzien, anders dan de gelijkenschakeling van de fiscale behandeling met de tweede pijler zoals afgesproken in het pensioenakkoord. Voor de AOW wordt slechts één - zeer gevoelig - punt opgenomen: de ont koppeling van het minimumloon. Dit is een majeure breuk met het verleden en kan de AOW in de toekomst verder doen versralen (ook als er een tijdelijke oplossing tegemoetkoming komt voor de lagere inkomens). Daarnaast wordt geen aandacht besteed aan voorstellen om de AOW te flexibiliseren² of het ingezetenen-criterium aan te passen om het probleem van onvolledige opbouw door migranten te verzachten. Ook wordt geheel voorbijgegaan aan de betekenis van de toenemende internationale arbeidsmobiliteit voor de AOW. Ook hier toont het Coalitieakkoord weinig visie op de toekomst

De hervorming van de tweede pijler is een uiterst complexe operatie. Vóór 2027 moeten alle huidige uitkeringsovereenkomsten worden omgezet in een premieregeling. Hiervoor zijn twee nieuwe collectieve premieregelingen ontworpen, het ‘solidaire contract’ en het ‘flexibele contract’.

Bij de overgang naar een premieregeling moeten alle huidige pensioenaanspraken vertaald worden in een geldbedrag dat wordt bijgeschreven op de persoonlijke kapitaalrekening van

² Zie bijvoorbeeld Knoef et al. (2020).

de premiereregeling. Dit ‘invaren’ van de oude aanspraken is bepalend voor de wijze waarop de in totaal 1500 miljard euro (bijna 200% van het bbp) aan pensioenvermogen wordt verdeeld over de (generaties van) deelnemers. Dit is geen klein bier; gemiddeld gaat om zo’n 175.000 euro per deelnemer.³ Voor dit invaren bestaan geen sluitende regels; bij de verdeling moeten nog vele - subjectieve - keuzen worden gemaakt. Zo blijkt de waardering van de bestaande aanspraken nog vele vragen op te roepen; biedt het wetsvoorstel ruimte voor twee verschillende methoden van waardering, maar ook is niet altijd duidelijk hoe pensioenresultaten onder de nieuwe regelingen vergeleken moeten worden met wat de huidige regelingen te bieden hebben (Van Ewijk en Nijman 2021). Daarnaast is ook van belang hoe de solidariteitsreserve in het nieuwe contract ingevuld gaat worden (Van Bilsen et al. 2022). Beide vereisen arbitraire keuzen, die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de verdeling van het pensioenvermogen.

De grote verscheidenheid aan pensioenregelingen maakt de transitie naar de nieuwe contracten niet eenvoudiger. In totaal bestaan er in Nederland circa 200 verschillende pensioenregelingen, soms per sector, soms per beroepsgroep of per individuele onderneming, en met ieder zijn specifieke invulling. Voor iedere regeling moet een transitieplan worden opgesteld waarin het nieuwe contract wordt gekozen en de overgang wordt geregeld, inclusief de verdeling van het fondsvermogen over de deelnemers. Het is aan de sociale partners en fondsbesturen om dit in goede banen te leiden en deelnemers te overtuigen van de gekozen verdeling.

Twee nieuwe pensioencontracten

Hoewel er een uitgewerkt concept voor de pensioenwet ligt, moet nog het nodige worden ingevuld. Zeker is dat er twee nieuwe collectieve contracten komen: het ‘solidaire’ en het ‘flexibele’ contract. In beide wordt vermogen opgebouwd op persoonlijke rekeningen. Op die rekeningen wordt bijgehouden hoeveel pensioenpremie wordt gestort en welke rendementen worden behaald op het opgebouwde vermogen. Het risico wordt in kaart gebracht door de pensioenuitkomsten bij verschillende scenario’s te laten zien.

Het solidaire contract biedt een premiereregeling waarin de collectieve elementen zoveel mogelijk behouden zijn. Het fondsvermogen wordt collectief belegd; iedere deelnemer krijgt daarin een aandeel. De belangrijkste innovatie betreft de verdeling van de beleggingsrisico’s. Anders dan in de huidige uitkeringsovereenkomsten worden mee- en tegenvallers verdeeld naar het te bereiken pensioen en niet langer naar het opgebouwde vermogen. Omdat jongeren nog maar weinig hebben opgebouwd, maar wel een goed pensioen kunnen bereiken wanneer ze blijven deelnemen, krijgen zij in het nieuwe contract meer risico (met bijbehorend hoger rendement) en kan het risico voor ouderen worden beperkt. Dat geeft een eerlijkere en efficiëntere verdeling van risico’s dan in de huidige uitkerings-

³ In totaal waren er in 2020 in Nederland 9,5 miljoen deelnemers, waarvan 5,9 miljoen deelnemers actief pensioen opbouwen en 3,6 miljoen pensioengerechtigd zijn. Van deze deelnemers zit 90 % in een uitkeringsovereenkomst; anderen hebben een premieovereenkomst of kapitaalovereenkomst (bron: DNB Statistieken).

overeenkomsten mogelijk is. Daarnaast komt er een solidariteitsreserve die kan worden ingezet om risico's beter te spreiden over huidige en toekomstige generaties. De exacte vormgeving van de solidariteitsreserve is nog open en moet in de komende periode nader worden ingevuld.

Het andere nieuwe contract, het 'flexibele' contract, betreft een verdere uitwerking van het al reeds bestaande WVP ('Wet Verbeterde Premiereregeling') contract. Dit is een premiereregeling met individuele kapitaalrekeningen in de opbouwfase en een gemeenschappelijke uitkeringsfase. Ook hier dragen jongeren meer risico dan ouderen, maar dat wordt nu gerealiseerd door een life-cycle mix in de beleggingen, waarbij het risico geleidelijk wordt afgebouwd met de leeftijd. Maar niet tot nul; ook na pensionering wordt 'doorbelegd' en risico genomen om daarmee een hoger pensioen te bereiken. Net als aan het solidaire contract kan ook aan dit flexibele contract een solidariteitsreserve worden toegevoegd.

Invaren nog kwetsbaar

Het omzetten van de bestaande regelingen naar de nieuwe premiereregelingen dient 'evenwichtig' te gebeuren. Wat evenwichtig is wordt niet nader omschreven. Het FNV heeft hieraan echter de randvoorwaarde gesteld dat geen enkele generatie er op achteruit mag gaan. Maar ook hier is niet exact omschreven hoe dit moet worden gemeten, in waarde, in pensioen, in welvaart (het 'nutsequivalent' van het pensioen). En dat is misschien maar gelukkig ook. Het is niet eenvoudig om de waarde van de huidige aanspraken te bepalen; hoeveel pensioen deelnemers in de toekomst gaan krijgen is onzeker en hangt af van de ontwikkelingen op de financiële markten en ook van het beleid dat het pensioenfonds in de toekomst zal voeren.

Toch moet er bij de overgang een 'waarde' geplakt worden op de huidige pensioenaanspraken. Het pensioenakkoord onderscheidt daar twee methoden: de 'standaardmethode' en 'value based accounting' (VBA). De eerste methode biedt redelijke eenvoudige omrekenregels, waarbij louter wordt gekeken naar de formele waarde van de bestaande aanspraken en de dekkingsgraad van fondsen. De VBA-methode is geavanceerder en berekent de marktwaarde van de aanspraken door de bijbehorende toekomstige pensioenuitkomsten te vertalen in huidige euro's. Daarbij wordt ook het risico in de mogelijke pensioenuitkomsten ingeprijsd. Deze methode is omvattender, maar ook complexer en vereist onder andere een complete beschrijving van de huidige pensioencontracten. De huidige pensioencontract zijn echter geen complete contracten; op diverse punten moeten - arbitraire - keuzen worden gemaakt, zoals bijvoorbeeld bij de prognose van het premie- en indexatiebeleid dat het fonds in de toekomst zal voeren. Soortgelijke vragen doen zich ook voor bij in het nieuwe contract, met name rond de invulling van de solidariteitsreserve. Van Bilsen et al. (2022) laten zien dat deze van groot belang kan zijn voor de verdeling over generaties. Ook bij de VBA-methode zijn daarom subjectieve keuzes onvermijdelijk.

Dit maakt duidelijk dat de invoering van het nieuwe stelsel nog een kwetsbaar - politiek - proces is dat veel zorgvuldige begeleiding vanuit de overheid zal vergen met ook nadere regelgeving op diverse uitvoeringsaspecten. Maar belangrijker nog dan de technische

uitwerking is de opdracht om alle stakeholders mee te nemen in de hervorming met eerlijke en overtuigende communicatie en op die manier het vertrouwen in het pensioenstelsel te herstellen.

3 Nog geen oplossing voor zzp'ers en witte vlekken

Sinds 2000 is het aantal zzp'ers praktisch verdubbeld: van 630 duizend in 2003 naar 1,1 miljoen in 2020. Ook het aantal werknemers met een flexibel contract - en meestal zonder adequaat pensioen - is in diezelfde periode gestegen van 1,1 miljoen naar meer dan 1,7 miljoen.⁴ Deze afkalving van de tweede pijler komt niet vanzelf tot stilstand; met de nieuwe technologieën komt de traditionele werkgever-werknemerrelatie onder druk te staan en ontstaat meer ruimte voor alternatieve arbeidsvormen. Het wordt daardoor steeds minder vanzelfsprekend om pensioen als arbeidsvoorwaarde via de werkgever te regelen. Ook nu al neemt het enthousiasme van werkgevers om een pensioenregeling aan te bieden, af. Zo wordt in nieuwe sectoren als ICT en media vaak slechts karige of zelfs geen enkele pensioenregeling aangeboden.

Deze ontwikkeling maakt een fundamentele bezinning op het pensioenstelsel noodzakelijk. Voor de verdere toekomst ligt het voor de hand om te streven naar een algemene (quasi)verplichte pensioenregeling voor alle werkenden, dus voor zowel werknemers als zelfstandigen. Het is belangrijk om al in de komende kabinetsperiode onderzoek op dit terrein te initiëren als voorbereiding op een breder maatschappelijk debat; de ervaring leert dat er vele jaren overheen gaan om tot een structurele aanpassing van het pensioenstelsel te komen.⁵

4 Is kapitaaldekking houdbaar?

Een volgende bedreiging voor het pensioenstelsel betreft de lage rente en de toegenomen gevoeligheid van pensioenen voor de risico's op de financiële markten. Ook dit kan aanleiding zijn voor een fundamentele bezinning op ons pensioenstelsel. In de eerste plaats levert een langdurig lage rente onvermijdelijk lastige keuzes op tussen premie en ambitie. De huidige standaard van een pensioen van 70 tot 80 procent van het eerder verdiende loon is zeker niet vol te houden, tenzij de premies buiten proportie worden verhoogd. De lage rendementen treffen met name jongeren en toekomstige generaties; zij moeten immers nog een heel leven pensioen opbouwen. (Dit is een extra reden om voorzichtig te zijn het doorschuiven van schulden naar de toekomst!) Daarnaast zijn de pensioenen geleidelijk steeds meer afhankelijk geworden van de financiële markten. De mogelijkheden om schokken binnen de tweede pijler op te vangen zijn afgenomen, vooral door de vergrijzing die de verhouding tussen pensioenvermogen en premiebasis steeds schever heeft gemaakt. Ook vormt dit

⁴ STAR (2020), Aanvalsplan witte vlekken, STAR.

⁵ Zie Netspar (2021) voor een eerste inventarisatie en verkenning van mogelijke oplossingsroutes.

aanleiding voor fundamentele bezinning op het stelsel, waarbij ook de balans tussen de pensioenpijlers in het geding is. Naar aanleiding van Kamervragen van Pieter Omtzigt et al. heeft minister Koolmees in 2020 een verkennend onderzoek laten verrichten.⁶ In het Coalitieakkoord krijgt dit echter geen vervolg en verdwijnt ook hier een structurele oplossing onder tafel.

5 Tot slot: niet bij herstel alleen

Van het kabinet Rutte IV wordt wel gezegd dat het vooral gericht is op herstel van de fouten van vorige kabinetten Rutte. Dat is duidelijk anders op het gebied van pensioenen: hier heeft het kabinet de gewichtige taak om pensioenhervorming uit te voeren die door Wouter Koolmees zo succesvol is ingezet. Dit vergt een zorgvuldige verdere uitwerking van alle losse eindjes in het pensioenakkoord en behoedzaam manoeuvreren in overleg met de sector om de transitie naar het nieuwe stelsel op tijd en zonder oplevende generatieconflicten tot een goed einde te brengen. Tegelijkertijd dienen zich nieuwe vraagstukken aan, zowel rond de AOW als de aanvullende pensioenen, die ook al in de komende kabinetsperiode om aandacht vragen.

Auteur

Casper van Ewijk (e-mail: c.vanewijk@tilburguniversity.edu) is Emeritus hoogleraar Universiteit van Amsterdam.

Literatuur

- Bilsen, S van, R. Mehlkopf en S. van Stalborch, 2022. Intergenerational Transfers in the New Dutch Pension Contract, *De Economist*, vol 170(1), (te verschijnen).
- Ewijk, C. van en T. Nijman, 2021. Invaren en compensatie bij overgang van uitkeringsovereenkomst naar premieovereenkomst, Internetconsultatie Wet Toekomst Pensioenen (<https://www.internetconsultatie.nl/wettoekomstpensioenen>).
- Knoef, M. S. Muns, A. van Soest, J. Baars, R. Dillingh, C. Driessen, M. Tielen, H. van der Meer en D. van Vuuren, 2020, Hoe en wanneer met pensioen? Keuzemogelijkheden voor individuen, *TPEdigitaal* vol. 14(2): 1-15.
- Metselaar, L., C. van Ewijk, en P. Zwaneveld, 2022, Reforming Occupational Pensions in the Netherlands: Contract and Intergenerational Aspects, *De Economist*, vol. 170(1), (te verschijnen).
- Ministerie SZW, 2020. *Internetconsultatie Wet Toekomst Pensioenen* (www.internetconsultatie.nl/wettoekomstpensioenen).
- Netspar, 2021, Toekomst arbeidsmarkt en pensioenen: een verkenning voor de langere termijn, Rapport van de Netspar projectgroep. (<https://www.netspar.nl/publicatie/toekomst-arbeidsmarkt-pensioen-een-verkenning-voor-de-langere-termijn/>).

⁶ Netspar/CPB, 2020. Lage rente en de toekomst van pensioenen, Netspar Brief 20 & CPB Policy Brief.