

5. Houdbaar pensioen voor onze kinderen

Bijna iedereen is het erover eens dat wij in Nederland het beste pensioenstelsel ter wereld hebben. In het buitenland worden de goede aspecten van ons stelsel herkend, maar er worden ook vraagtekens gezet bij onderdelen daarvan. Als we het stelsel nu zouden moeten opbouwen, zouden we dat toch anders doen.

Hans Sniijders directievoorzitter Syntrus Achmea

Drs. Joos Nijtmans manager Kenniscentrum Syntrus Achmea

Dat vinden we zelf ook. De omstandigheden en mogelijkheden zijn nu namelijk anders. Al is het alleen maar de gewijzigde demografie. In het verleden gemaakte keuzen vormen daardoor niet per definitie de antwoorden op de behoeften van vandaag. We kunnen pensioen ook anders regelen. Maar we moeten voorzichtig omgaan met het grootse stelsel dat de diverse partijen met elkaar hebben neergezet. Toegezegde individuele rechten verdienen bescherming. Kleine stapjes maken is dus een noodzaak. Dit vormt een belemmering om beleid fundamenteel te kunnen herzien. De belangen bij pensioenen zijn groot: er is in het verleden veel kapitaal opgebouwd en de beleidshorizon is nog lang. Pensioen heeft daarbij effect op de macro- en de micro-economie, de sociale zekerheid en de arbeidsverhoudingen van het land. Daarnaast is er een internationale dimensie, zijn er relaties met

andere financiële producten en is er een fiscaal aspect. Tot slot is pensioenuitvoering ook 'gewoon' een bedrijfstak met een werkgelegenheids- en continuïteitsdoelstelling, die slechts waargemaakt kan worden als er een gezonde balans is tussen baten en lasten.

In 100 jaar gegroeide complexiteit

In de meer dan honderd jaar oude Nederlandse pensioengeschiedenis hebben verschillende trends en ontwikkelingen ons stelsel van ouderdoms- en nabestaandenpensioen en van regelingen voor arbeidsongeschiktheid gevormd tot wat het nu is. Opeenvolgende kabinetten maakten wet- en regelgeving met voortdurende aanpassingen en bijstellingen, beïnvloed door maatschappelijke ontwikkelingen. Sociale partners sloten jaarlijks compromissen in het arbeidsvoorwaardenoverleg onder andere op basis van economische mogelijkheden. De besturen van deze pensioenfondsen zetten vervolgens de door sociale partners gemaakte afspraken om in concrete pensioenregelingen. Uitvoeringsorganisaties ontwikkelden hun eigen systemen, methoden en processen om de administratie van de regeling zo efficiënt mogelijk uit te voeren met groeiende automatiseringsmogelijkheden.

Pensioen voor de eeuw van onze kinderen

Het is een uitdaging om het stelsel uit de 'eeuw van onze vaders' om te vormen tot het stelsel voor de 'eeuw van onze kinderen' en daarbij antwoorden te geven op de nieuwe behoeften en de bestaande mogelijkheden. De kredietcrisis heeft de grenzen van de financiële mogelijkheden onder de huidige demografische omstandigheden aangetoond. Ook de hoogte van de kosten van

de uitvoering van een pensioenregeling is een actueel thema. Een heroriëntatie is daarom op z'n plaats.

Op diverse terreinen wordt al nagedacht over de toekomst van het pensioenstelsel. De Commissies Frijns en Goudswaard rapporteerden begin dit jaar hun bevindingen over noodzakelijke veranderingen. Frijns en Goudswaard stellen dat de veranderende omstandigheden en inzichten met nieuwe maatregelen gepaard moeten worden. Diverse wetenschappers hebben op academisch niveau hun licht laten schijnen over mogelijke oplossingsrichtingen. Ook de discussie over de hogere AOW-leeftijd is een katalysator voor het nadenken over de vormgeving van de aanvullende pensioenen.

De visies van de commissies, politiek, sociale partners en wetenschappers vormen een goed uitgangspunt om een integrale en allesomvattende visie te ontwikkelen. Noem deze allesomvattende visie een deltaplan. Niet als beeldspraak voor het ophogen van de buffers om de financiële stormen te kunnen weerstaan. Maar wel een metafoor voor een eensgezinde, collectieve en solidaire inspanning om op basis van een totaalanalyse van de situatie een groots project aan te pakken. Het pensioenhuis kende vele verbouwingen met vele architecten en uitvoerders. Hierdoor is weliswaar een fraai bouwwerk ontstaan, maar moeten er op het gebied van leefbaarheid, esthetiek en praktisch gebruik nog meters gemaakt worden.

Ankerpunt: vereenvoudiging

Eén ankerpunt van de hervorming van het pensioenstelsel moet het terugdringen van de complexiteit zijn. De pensioen- en fiscale

wet- en regelgeving is ingewikkeld en gedetailleerd. En er zijn ook in 2010 nog honderden pensioenfondsen met hun eigen regeling, bestuur, uitvoering en toezicht. Schaalvergroting en vereenvoudiging kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de houdbaarheid van het stelsel. Daarvoor is een inspanning nodig van alle betrokken partijen: politiek, toezichthouders, sociale partners, pensioenfondsbestuurders en uitvoeringsorganisaties. Er zijn twee drijfveren voor zo'n vereenvoudigingslag. Op de eerste plaats zijn dat de transparantie en begrijpelijkheid voor de deelnemer én voor de werkgever. Op de tweede plaats de hoogte van de uitvoeringskosten. Eenvoud leidt ook tot lagere kosten. Uiteraard is de prijs-kwaliteitverhouding van belang. Een focus op de uitvoeringskosten kan daarbij geen kwaad. Dit kan ook een bijdrage leveren aan het verkleinen van de imagoschade, die is opgelopen door de effecten van de kredietcrisis.

Begrijpelijkheid noodzakelijk

Uit diverse onderzoeken blijkt dat financiële planning een moeilijk onderwerp is voor veel mensen. Het gaat daarbij om zowel belangstelling voor als kennis van geldzaken. Dit geldt zeker voor planning op de lange termijn. Hoe lastig rekenen is, blijkt uit het volgende voorbeeld. Supermarkten voorzien hun caissières van een rekenhulp om de leeftijd van alcoholhoudende jongeren te kunnen vaststellen. De helft van de caissières blijkt namelijk niet in staat om aan de hand van een legitimatiekaart de juiste leeftijd uit te rekenen. Dan is voor te stellen dat veel mensen de consequenties van inflatie en van rendementen, risico's en voorwaarden van financiële producten helemaal niet doorgronden.

Banken en verzekeringsmaatschappijen hebben ondervonden dat de zoektocht naar optimale producten voor de consumentenmarkt grenzen kent. Banksparen wint aan populariteit, mede door de eenvoud en de transparantie. Begrijpelijkheid is een belangrijke productkwalificatie (geworden) en dat geldt ook voor pensioenfondsen met collectieve regelingen voor ouderdomspensioen, nabestaandenpensioen en arbeidsongeschiktheidspensioen. Deze regelingen zijn primair een arbeidsvoorwaarde. Maar de fiscale ondersteuning van en de verplichte deelname in pensioenregelingen onderstrepen het maatschappelijke belang van pensioen als onderdeel van het sociale zekerheidsstelsel. Tegelijkertijd moeten de regelingen op individueel niveau tegemoetkomen aan de behoeften van individuele consumenten. Deze consument heeft verschillende opvattingen en verkeert in wisselende omstandigheden. Dit spanningsveld is een belangrijk vraagstuk voor de vormgeving van het pensioenstelsel.

Harmonisatie en eenduidigheid van de (basis)regeling leveren een belangrijke bijdrage aan transparantie en vereenvoudiging. De verschillen tussen de diverse pensioenregelingen in verschillende bedrijfstakken vormen een forse drempel bij het verkrijgen van kennis, laat staan begrip. Algemene communicatie over pensioen blijft daardoor abstract en op hoofdlijnen. Voor de specifieke situatie van de deelnemer is immers kennis nodig van de voorwaarden van de regeling waaraan wordt deelgenomen. Hoe meer eenduidigheid er is, des te concreter de voorlichting over pensioenen kan zijn. Illustratief is de hindernis die de verschillende voorwaarden van de regelingen bij waardeoverdracht opwerpen voor het informeren – laat staan adviseren – van de deelnemer.

Het Uniform PensioenOverzicht (UPO) is een goed voorbeeld waarbij het streven naar uniformiteit drijfveer is. In de praktijk blijkt echter dat het UPO voor weinig regelingen de beste manier van communiceren is. Door de vele verschillen tussen regelingen is het UPO-model uitgedijd. Het commentaar op het UPO neemt daardoor toe. Een belangrijke stap die gezet moet worden om een UPO 2.0 echt beter te laten zijn, is het harmoniseren van regelingen. Standardisatie verhoogt de herkenbaarheid van de informatie.

Kwaliteit heeft een prijs

Ook kostenreductie kan een drijfveer zijn voor het verminderen van complexiteit. De omvang van de kosten is een belangrijk aandachtspunt. Verlaging van de kosten levert immers een directe bijdrage aan het nettorendement van het gespaarde pensioenvermogen. Maar op kosten alleen moet je je niet blind staren. In 2009 is in opdracht van de Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen door het bedrijf CEM een internationale vergelijking naar kosten van pensioenregelingen uitgevoerd. Uit dit onderzoek blijkt dat Nederlandse pensioenregelingen relatief duur zijn. Dat is niet verwonderlijk omdat kwaliteit zijn prijs heeft. Pensioenregelingen zijn internationaal echter moeilijk vergelijkbaar omdat de aard van de regelingen zo divers is. In de kostenvergelijking van CEM is een direct verband te leggen met het aantal handelingen dat pensioenfondsen moeten verrichten. Per 1000 deelnemers worden bij de onderzochte pensioenfondsen 105 wijzigingen genoteerd tegenover 8 wijzigingen bij de internationale benchmark. Daarentegen zijn er 1047 klantcontacten internationaal genoteerd tegen 892 bij de Nederlandse

deelnemende fondsen. 'Goed' of 'slecht' is dus niet te bepalen. Het gaat om een goede prijs-kwaliteitverhouding. Een zorgvuldige afweging tussen beide grootheden is wel op z'n plaats.

Schaalvergroting drukt de kosten

Zowel de bedrijfstakpensioenfondsen als de verzekeraars claimen als uitkomst van verschillende onderzoeken het goedkoopste te zijn in de uitvoering van pensioenregelingen. Uiteraard worden kostenverschillen niet veroorzaakt door diegene van de organisatie die de regeling bestuurt. Over het algemeen hebben marktwerking en schaalgrootte een drukkend effect op de hoogte van de kosten. De factor concurrentie is moeilijk te meten, maar uit de rapportages van beide koepelorganisaties blijkt inderdaad het schaalvoordeel een belangrijke verklarende variabele te zijn. Goed dus om in dat licht het huidige aantal van 600 pensioenfondsen te beschouwen. De trend tot schaalvergroting via fusies of samenwerking is al langere tijd ingezet en zet zich gestaag door. In de dagelijkse praktijk ontstaan samenwerkingsverbanden en fusies. Pensioenfondsen zoeken toenadering tot elkaar, met het oogmerk de krachten te bundelen. Dit is een goede zaak.

De rol van politiek en toezichhouders

De politiek is hoeder van ons pensioenstelsel. De overheid bepaalt namelijk de kaders waarbinnen de arbeidsvoorwaarde pensioen moet worden vormgegeven. Dat doet de overheid door de fiscale vereenvoudiging, maar meer nog door de maatschappelijke impact van pensioenen. Een eenduidige, consistente visie ontbreekt echter. Politieke voorkeuren leiden tot andere accen-

ten. Deze accenten hebben door de actualiteiten, het voortschrijdend inzicht en veranderende krachtenverhoudingen, een wisselende invloed op de inhoud van pensioenregelingen. Veranderingen en bijstellingen leiden tot aanpassingen van de regelingen, waarbij soms de consistentie en de uitlegbaarheid binnen het grotere geheel uit het oog wordt verloren. Om maatschappelijke doelen te bereiken, zijn soms complexe maatregelen nodig. Een stabiel en betrouwbaar overheidsbeleid is van groot belang voor de uitvoerbaarheid en uitlegbaarheid van de regelingen.

Pensioenbeleid wordt vormgegeven door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Financiën. De belangen van de staatskas, de evenwichtige marktverhoudingen en de financiële stabiliteit van de economie kennen een andere invalshoek dan de sociale doelstelling die de pensioenwetgeving beoogt. Soms botsen deze invalshoeken. Via een amendement van de Tweede Kamer is wettelijk bepaald dat een pensioenfonds mag toestaan dat een deelnemer die zelfstandig wordt, nog tien jaar vrijwillig aangesloten mag blijven bij het pensioenfonds. De fiscale regelgeving kent echter een maximale periode van drie jaar van voortgezet deelnemerschap. Doordat deze bepalingen niet op elkaar zijn afgestemd, is de bepaling in de Pensioenwet grotendeels een loze bepaling. Eenduidige integrale wetgeving vanuit een gedeelde visie is van belang.

Meer regels geven meer administratieve lasten

Om administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers te beperken geeft het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten

(Actal) advies over wetsvoorstellen. Ná de advisering door Actal wordt het wetsvoorstel behandeld. Vaak worden door de Kamer nog amenderingen aangebracht. De administratieve lasten hiervan worden niet meer getoetst. Dit zou wel een goede zaak zijn. We geven hieronder enkele voorbeelden van hoe maatschappelijk wenselijke regels (onbedoeld) grote administratieve effecten hebben.

Speculatieve voordelen van beleggingsknip

De 'beleggingsknip' is een tijdelijke regeling voor pensioenregelingen die zijn gebaseerd op opgebouwde kapitalen. Achtergrond van de regeling zijn de lage beurskoersen en rentestanden van begin 2009. Door deze omstandigheden kon met het geslonken pensioenkapitaal maar een kleine uitkering worden ingekocht. Op basis van de regeling kan een pensionerende deelnemer bij het omzetten van een kapitaal in een pensioenuitkering, eerst kiezen voor een tijdelijke uitkering van maximaal vijf jaar en later pas voor een levenslange uitkering. De bedoeling is dat de deelnemer kan profiteren van mogelijk herstellende beurskoersen en een eventuele stijgende rente. De administratieve lasten die met de uitvoering hiervan gepaard gaan, zijn echter een veelvoud van de 'speculatieve' voordelen die hiermee te behalen zijn. In onze praktijk kennen we een pensioenregeling waarbij de 'beleggingsknip' voor vijf deelnemers een mogelijkheid is. Twee personen hebben er daadwerkelijk voor gekozen.

Afschaffen VUT leverde ingewikkelde overgangsregelingen op

In 2005 is besloten om VUT-regelingen af te schaffen. Omdat veel oudere werknemers gerekend hadden op vervroegd stoppen

met werken, is een overgangsregeling bedacht. Gedurende deze overgangsperiode van 15 jaar is het mogelijk om een voorwaardelijke uitkering toe te zeggen. Die uitkering is formeel geen pensioen conform de Pensioenwet. Er wordt niet voldaan aan de daar geformuleerde financiële eisen. De toezegging is afhankelijk van de voortzetting van het dienstverband en de financiering is vooruitgeschoven. De overgangsregeling is een politiek noodzakelijk compromis dat vanuit het oogpunt van transparantie en vereenvoudiging de wenkbrauwen doen fronsen. Er zijn namelijk grote praktische implicaties ten aanzien van de complexiteit van administratie en de communicatie.

Een ander voorbeeld van een ingrijpen in regelgeving met een grote impact op begrijpelijkheid en betaalbaarheid is het bekende amendement uit 2004 van Vendrik. Dit Kamerlid is van mening dat de VUT een verworven recht was, waarvoor de deelnemer financieel gecompenseerd moest worden als van dat recht geen gebruik gemaakt werd. Als werknemers niet vervroegd willen uittreden zou er toch een recht op de VUT-uitkering moeten zijn. In het licht van de in dezelfde periode spelende politieke discussie om de VUT af te schaffen, was het onbegrijpelijk dat er een Kamermeerderheid ontstond voor deze wetgeving. De regelgeving is zo vormgegeven dat stoppen op 64 jaar en 11 maanden een 'uitstel' van de VUT is, met een bijbehorend recht van zo'n twee extra jaarsalarissen. Een maand langer doorwerken (tot 65) kan gezien worden als 'afstel' van de VUT, hetgeen het verlies van de hele uitkering kan betekenen. Ook Vendrik realiseerde zich later dat zo'n grote bonus op doorwerken geen evenwichtige afweging van belangen was. Deze uitkering moet namelijk opgebracht worden door jongeren die zelf geen aanspraken meer heb-

ben. Vendrik heeft later zelf wijzigingsvoorstellen gedaan om de financiële compensatie van doorwerken af te vlakken. Maar in feite was deze reparatie te laat in verband met de gewekte verwachtingen en besluiten die deelnemers op basis van de regelgeving al hadden genomen. Zowel qua administratieve lasten als qua pensioenverplichtingen een dure gelegenheidswetgeving, die afweek van de heersende politieke visie over hoe pensioen gereorganiseerd zou moeten worden.

Strak keurslijf in bijzondere omstandigheden

Communicatie is een speerpunt in het pensioenbeleid. In de Pensioenwet staan gedetailleerde bepalingen hoe fondsen moeten communiceren en waarover. Aan de AFM is het toezicht op de communicatie van pensioenfondsen en verzekeraars opgedragen. Het toeslagenlabel en de voorwaardelijkheidsverklaring zijn de meest in het oog springende uitingvormen van communicatie over pensioenen. Het toeslagenlabel bleek bij invoering in 2009 echter niet crisisproof. Bij het label hoort een toelichtende tekst: de voorwaardelijkheidsverklaring. Van deze verklaring kun je zonder goedkeuring vooraf niet afwijken. De ruimte is beperkt voor zowel pensioenfondsen als de AFM om de communicatie af te stemmen op de eigen regeling. AFM werd merkbaar geplaatst voor een dilemma van uniformering versus maatwerk. De voorgeschreven uitingen waren soms overduidelijk niet passend voor de diverse pensioenregelingen en conflicteerden zelfs met de wettelijke bepaling transparant te zijn over de eigen (toeslagen)ambitie. Uiteindelijk heeft AFM toegestaan dat de eigen ambitie en de eigen referentieperiode kon worden opgenomen. Denkbaar is ook dat sociale partners harmonisatie aanbrengen

in het toelagmoment en de referentieperiode. Eventuele toeslagverlening vindt dan bijvoorbeeld allemaal plaats per 1 april met als referentie de inflatie of loonontwikkeling in het kalenderjaar daaraan voorafgaand. Vanuit het oogpunt van begrijpelijkheid en vergelijkbaarheid zou een dergelijke harmonisatie toe te juichen zijn.

AOW

De discussie over de verhoging van de AOW-leeftijd gaat over grote (financiële) belangen, waarbij 'vereenvoudiging' geen belangrijk uitgangspunt lijkt te zijn. De AOW is de basis, de pensioenen die sociale partners overeenkomen, zijn daarop een aanvulling. De veranderingen in de AOW hebben daarom ook effect op de aanvullende pensioenen. Tot op heden is de AOW een regeling die uitblinkt in eenvoud: iedereen die tussen zijn 15e en 65e jaar in Nederland woont of werkt bouwt jaarlijks 2% van zijn AOW-uitkering op. De AOW is een echte volksverzekering die onafhankelijk is van arbeidsverleden of inkomen. Gevaar is dat de nieuwe AOW verre van eenvoudig wordt. Dat kan gebeuren door de voorgestelde overgangsregeling. Ook als bepaalde groepen de keuze krijgen om te vervroegen of uit te stellen ontstaat er een complexer stelsel van regelgeving. Vragen of, hoe en wanneer dan het arbeidspensioen daarop aangepast moet worden, zijn verre van eenvoudig te beantwoorden.

40 deelnemingsjaren

De discussie over zware beroepen doet denken aan de 40-deelnemingsjarenregeling die werd ingevoerd bij de afschaffing van de VUT en prepensioen. Sociale partners konden in de pen-

sioenregeling bepalen dat na 40 jaar deelname aan een pensioenregeling (dus niet: na veertig arbeidsjaren), het pensioen kon ingaan vanaf 63 jaar. Om zo'n regeling uit te kunnen voeren is een administratie nodig van het aantal jaren dat iemand heeft deelgenomen aan een pensioenregeling. Pensioenuitvoerders zijn dan ook vanaf 2005 verplicht om dit nieuwe begrip te registreren. Bij overdracht van pensioen van de ene naar de andere regeling moet dit gegeven worden overgenomen in de administratie van de nieuwe pensioenuitvoerder. Doordat werknemers tegenwoordig vaak van werkgever wisselen, is het vrijwel onmogelijk om dit gegeven met terugwerkende kracht boven water te krijgen. Theoretisch gezien is hiervan pas in 2045 een volledige administratie op orde. Voor zover bekend is hierdoor in geen enkele pensioenregeling een bepaling opgenomen dat na 40-deelnemingsjaren het pensioen kan ingaan. Bovendien kun je je afvragen of zo'n regeling standhoudt bij het verhogen van de AOW-leeftijd. Anders gezegd: de bepaling in de Pensioenwet leidt tot een administratief circus met nauwelijks effect.

Sociale partners en pensioenfondsbestuurders

Werkgevers hebben in 2008 in het rapport 'Naar een modern en betaalbaar pensioen' opgeroepen tot deregulering. De werkgeversvereniging AWWN heeft het thema vereenvoudiging daarna nog uitgediept en prominent op de agenda geplaatst. Binnen de kaders van de overheid bepalen werkgevers en werknemers de specifieke pensioenregeling voor een bedrijfstak of een individuele onderneming aan de cao-tafel. Met enige regelmaat wordt overgebleven wisselgeld omgezet in zeer gedetailleerde pensioenrechten, soms voor beperkte groepen. De pensioenuitvoer-

der is niet betrokken bij de uitkomst van dit arbeidsvoorwaardenoverleg. Na vaststellen hiervan moet de uitvoerder de cao in de systemen verwerken. Na twee jaar komt er een nieuwe cao met weer een stel regels. Daarvoor is nauwelijks een geautomatiseerd systeem te ontwerpen dat enkele decennia mee moet. AWWN wil door vereenvoudiging en een focus op de parameters die materieel zijn, de sociale partners weer beter grip laten krijgen op pensioen. De kern van pensioen is in essentie het sparen om later nog inkomen te hebben. Regelingen en de uitvoering ervan moeten niet constant aangepast hoeven worden om in veranderende kaders te passen.

Door het maatwerk ontstaan verschillen in pensioenregelingen. Het kunnen bieden van maatwerk is een groot goed. Maar het is goed hierbij de afweging te maken of het voordeel van specifieke bepalingen opweegt tegen de hogere kosten. Bovendien is er een verlies aan transparantie en maken deze verschillen het lastig om pensioen uit te leggen. Hieronder krijgt u inzicht in dit maatwerk en welke effecten dat heeft.

Wisselende franchise lastig uit te leggen

Een bron van onbegrip is de franchise. Dit is een rekenbedrag wat in mindering wordt gebracht op het op te bouwen pensioen, omdat er al een AOW is die voor iedereen geldt. Sommigen gaan zo ver dat ze stellen dat een franchise discriminerend is¹. In een gerechtelijke procedure is echter bepaald dat hiervan geen sprake is. Het financiële onderscheid tussen hoge en lage inkomens wordt immers veroorzaakt door de systematiek van de AOW en niet door het aanvullende pensioen. In eerste instantie was de Commissie Gelijke Behandeling daar overigens wel van over-

tuigd. Als bij een laag inkomen geen rekening wordt gehouden met de AOW dan zou het besteedbare inkomen na pensionering hoger kunnen zijn dan daarvoor en is de premiedruk op het inkomen relatief hoog. Dat is niet gewenst. Er bestaat geen directe koppeling tussen AOW en franchise. Maar omdat de AOW voor partners en voor alleenstaanden verschillend is, is het niet eenvoudig een goede aansluiting te krijgen tussen arbeidsinkomen en pensioeninkomen.

Sociale partners stellen in de pensioenregeling een franchise vast binnen de kaders die de fiscale wetgeving stelt. Hiermee hebben sociale partners een instrument om de regeling af te stemmen op de doelgroep. Franchise en opbouwpercentage hangen samen. In een sector met lage lonen kan het interessant zijn om de franchise zo laag mogelijk te maken en eventueel het jaarlijkse opbouwpercentage van het pensioen ook te verlagen. In een sector waar de lonen hoger zijn, bouw je meer pensioen op als het jaarlijkse opbouwpercentage hoger is. Dit levert maatwerk op, maar door de grote diversiteit is een algemene uitleg over de opbouw van het pensioen niet eenvoudig. Een vuistregel kan niet worden gegeven. Om duidelijkheid te scheppen moet worden uitgelegd wat de franchise doet en hoe de pensioenopbouw als gevolg daarvan berekend moet worden. Een concrete berekening is niet te geven. De term 'franchise' alleen al wordt in elk communicatieonderzoek aangeduid als onbegrijpelijk. Als de franchise voor alle regelingen een vast bedrag zou zijn – eventueel nihil – dan zou deze communicatie een stuk eenvoudiger worden: 'trek van uw (pensioengevend) salaris (zeg) 10.000 euro af – daarover bouwt u pensioen op'.



Uniform loonbegrip goede basis

Daarmee komen we op een andere complicerende factor: het loonbegrip. Het 'pensioengevend' salaris is een moeilijk te doorgronden term. Diverse loonbestanddelen behoren al dan niet tot de basis waarover pensioen wordt opgebouwd en premie wordt betaald. Dit verschilt per pensioenreglement. Ook voor de werkgever leidt dit tot een forse administratieve last. Het zou fantastisch zijn als er een uniform loonbegrip ging gelden voor zowel de belasting als voor sociale heffingen. De overheid werkt hard aan een harmonisatie van het loonbegrip. Het zou helemaal mooi zijn als sociale partners het loonbegrip bij pensioenregelingen daar ook op zouden laten aansluiten. Niet alleen qua administratieve verwerking. Ook de begrijpelijkheid en controlebaarheid zijn daarbij gebaat. Met een eenduidig loonbegrip wordt een goede basis gelegd voor een nieuwe systematiek voor het aanleveren van gegevens door de werkgever aan het pensioenfonds, waarbij wordt aangesloten op zijn salarisadministratie en de levering van gegevens aan de belastingdienst.

Uniformering nabestaandenpensioen

Door de emancipatie van vrouwen wordt minder belang gehecht aan nabestaandenpensioen. Sociale partners vormden het nabestaandenpensioen meestal om van kapitaaldekking naar risicodkking. Nabestaandenpensioen werd nog wel verzekerd, maar vaak verdween de opbouw. Na afloop van het dienstverband viel de dekking en bij overlijden was er geen nabestaandenpensioen opgebouwd. Al snel gingen verschillende partijen twijfelen en vroegen zich af of hiermee recht was gedaan aan verwachtingen en voorkeuren van deelnemers. Wellicht werd te veel voor-

uitgelopen op de economische onafhankelijkheid van vrouwen. Bij monde van Pieter Omtzigt heeft de CDA-fractie zich in de Tweede Kamer uitgesproken voor één uniform nabestaandenpensioen op opbouwbasis. Vanuit het perspectief van eenvoud en begrijpelijkheid is daar zeker een lans voor te breken.

In de uitvoeringspraktijk zorgt het partnerbegrip zelf ook voor de nodige verwarring. Het is niet uit te leggen dat een partner bij de ene regeling wel en bij de andere niet voor partnerpensioen in aanmerking komt. Of dat bij de ene regeling de samenlevingsovereenkomst moet worden aangemeld en bij de andere niet. Een eenduidig partnerbegrip zou de begrijpelijkheid van de regeling vergroten. Dit vraagt slechts een minimale wijziging.

De politiek was bang voor 'huilende weduwen'. In wetgeving werd geregeld dat als er sprake was van een regeling zonder opbouw, dat dan standaard 'uitruil' moest plaatsvinden op pensioendatum: ouderdompensioen wordt omgezet in partnerpensioen tenzij bezwaar gemaakt wordt. Toen pensioenfondsen een te lage dekkingsgraad hadden en de waardeoverdrachten gestopt moesten worden, realiseerden de pensioensector en de politiek zich dat er nog een vraagstuk oprad: door waardeoverdracht wordt het 'probleem' van niet-opgebouwd partnerpensioen gecompenseerd. Gedurende de procedure van waardeoverdracht is er een 'dip' in de dekking. De STAR stelde voor om het omzetten van ouderdompensioen in partnerpensioen standaard ook toe te passen bij einde dienstverband. Als er geen bezwaar is, wordt een deel van het ouderdompensioen omgezet in partnerpensioen. Dit lijkt een constructie die door de consument niet wordt begrepen, wat leidt tot een complicatie in de pensioenadministratie. De deelnemer moet van goede huize komen om zijn

financiële situatie te overzien en een gefundeerde keuze te kunnen maken voor eventuele aanvullende producten.

Binnen wettelijke kaders blijven is praktisch

Zonder fiscale vereenvoudiging is het voor sociale partners minder aantrekkelijk om een pensioenregeling aan te bieden. En administratief is het al helemaal een drama. Bij het afschaffen van VUT en prepensioen hebben sommige pensioenfondsen herstelmaatregelen ingevoerd die de fiscale grenzen overschreden. Deze fondsen ondervinden de consequentie dat op een deel van de regeling de fiscale omkeerregel niet van toepassing is. Daardoor gebeurt de belastingafdracht bij de premie-inning in plaats van bij de uitkering. Bovendien moet de betreffende deelnemer de pensioenbesparingen in box 3 opgeven. Bij voortgezette deelname in de pensioenregeling is dit nog enigszins overzichtelijk. De problemen ontstaan pas goed als de deelnemer een waardeoverdracht wil realiseren. De nettobedragen worden na overdracht weer bruto geregistreerd. Van het andere pensioenfonds kan immers niet verwacht worden een netto-administratie te gaan voeren voor dit ene geval. Driedubbele belastingheffing is het gevolg.

Vergezicht: nieuw uitvoeringsmodel

Ons pensioenstelsel kent vele uitvoeringsorganisaties. Een deelnemer kan na pensionering uitkeringen krijgen van alle drie de pijlers van het pensioenstelsel. Met twee pensioenen van twee verschillende werkgevers en twee afgesloten lijfrentepolissen ontvangt een deelnemer, inclusief AOW, van vijf verschillende organisaties een uitkering. Al die uitvoeringsorganisaties voeren een uitgebreide deelnemer- c.q. klantadministratie. Alle organisaties

communiceren ook met de fiscus om belasting te kunnen inhouden. Voor de burger is het hierdoor ingewikkeld om een overzicht te krijgen van het netto besteedbare inkomen. Hier ligt wel een duidelijke behoefte. Wellicht dat het Pensioenregister hier het komende jaar al een verbetering in aanbrengt.

Aanknopingspunten in zorgstelsel

Het is de moeite waard om ook buiten de grenzen van het pensioenstelsel te kijken naar oplossingen die kunnen leiden tot vereenvoudiging. Het Nederlandse zorgstelsel biedt daarvoor aanknopingspunten. Sinds de invoering van de Zorgverzekeringswet (Zvw) in 2006 lijkt de financiering van de Nederlandse zorgverzekering ook enigszins op het driepijlersysteem van de pensioenen. De eerste pijler is de inkomensafhankelijke bijdrage die de belastingdienst heft. Deze bijdrage wordt gestort in het Zorgverzekeringsfonds samen met een Rijksbijdrage. De Rijksbijdrage is ter grootte van de gedeerde nominale premie (inclusief uitvoeringskosten) van verzekerden jonger dan 18 jaar. Jongeren onder de 18 zijn vrijgesteld van premiebetaling.

De tweede 'financieringspijler' is de premie voor de basisverzekering die burgers verplicht zijn af te sluiten. Daarbovenop komt als derde pijler de eventuele aanvullende zorgverzekering die burgers individueel kunnen afsluiten bij een zorgverzekeraar. Het is zorgverzekeraars, net als pensioenuitvoerders, in de basisverzekering niet toegestaan om premies te differentiëren naar kenmerken van verzekerden. Differentiatie naar leeftijd is – net als bij pensioenen – in de aanvullende verzekering wel mogelijk. In de zorg gaat zo'n 50 miljard euro om, waarvan ruim 30 miljard voor curatieve zorg en ruim 20 miljard voor langdurige zorg.

Deze laatste wordt buiten de Zvw gefinancierd, namelijk via de premie Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

De zorgverzekeringen hebben enkele marktkenmerken.

De basisverzekering en aanvullende verzekeringen worden – onder toepassing van het Solvency-regime – uitgevoerd op basis van kapitaaldekking door zorgverzekeraars met een vergunning. De markt is sterk geconcentreerd: ongeveer 88% van de markt komt voor rekening van de vier grootste zorgverzekeraars. De consument mag de aanvullende zorgverzekering afsluiten bij een andere verzekeraar dan waar hij de polis voor de basisverzekering heeft gekocht. Maar de praktijk is dat verreweg de meeste consumenten de basis- en aanvullende verzekering kopen bij één verzekeraar. Polissen hebben een looptijd van een jaar en ieder jaar heeft de verzekerde eenmaal het recht om over te stappen naar een andere verzekeraar. Ongeveer 3,5% van de verzekerden maakt daar jaarlijks gebruik van.

Nu is de wijze van financiering van de zorg uitermate complex en zo mogelijk nog ingewikkelder dan die van de pensioenen. Dit is echter meer een probleem van de uitvoerders dan van de consument. Voor de consument gaat het vooral om toegankelijkheid en kwaliteit van de zorg, de prijs-kwaliteitverhouding van de verzekering en de service van de verzekeraar.

De toegankelijkheid van de basisverzekering wordt op een aantal manieren gewaarborgd.

- De basisverzekering is voor iedereen verplicht;
- De overheid stelt vast welke ziektekosten in het basispakket worden vergoed;
- De verzekeraars hebben een acceptatieplicht;
- Het eigen risico is wettelijk beperkt.

Vertaling naar pensioensector

Ook de pensioensector kan ingericht worden volgens de principes van het zorgstelsel. Per deelnemer is dan één uitvoerder verantwoordelijk voor de administratie van het pensioen en voor de uitkering ervan. In de tweede pijler ontstaan 'standaardpakketten' en pakketten op maat voor een bepaalde doelgroep. Sociale partners, individuele werkgevers of beroepsgenoten zijn verantwoordelijk voor de inhoud van de arbeidsvoorwaarde en de pensioenparagraaf daarin. Bij afwezigheid van die partijen, bijvoorbeeld bij zzp'ers, maakt het individu een eigen keuze, eventueel via een ander collectief. Daar bovenop kan individueel gekozen worden voor een aanvulling in de derde pijler. Deze kan worden ondergebracht bij dezelfde uitvoerder of bij een andere partij.

De financiering komt via drie stromen tot stand. Via het 'AOW-fonds' ontvangt de uitvoerder een bijdrage voor dat deel dat omslaggefinancierd is. In het verleden werd bij enkele pensioenfondsen de AOW-uitkering en het pensioen al geïntegreerd. Omdat er geen administratie bestond over opgebouwde AOW-rechten en de pensioenuitvoerders dus geen zicht hadden op gaten in de opbouw door verblijf buiten Nederland, was dit stelsel niet houdbaar. Nu de SVB deze administratie wel heeft opgezet, zijn er opnieuw mogelijkheden ontstaan om de uitkeringen te combineren.

Conclusie

Het pensioenstelsel is in vele decennia opgebouwd door diverse partijen in wisselende samenstelling en op basis van voortschrijdend inzicht. Denkbeelden en regelgeving zijn geëvolueerd tot datgene wat het nu is. Deze ontwikkeling gaat verder, zij het dat

we nu op een cruciaal punt staan in de geschiedenis van het stelsel. Meer dan ooit zijn er bedreigingen die het stelsel kunnen ondermijnen. Voor het pensioen van onze kinderen is een duidelijke visie op de toekomst gewenst: een deltaplan waarvan één van de pijlers gebaseerd moet zijn op 'vereenvoudiging'. De wetgever en daarmee ook de toezichthouders moeten minder gedetailleerd ingrijpen. De sleutel ligt in handen van de sociale partners en pensioenfondsen. Zij moeten vanuit hun eigen perspectief bekijken welke bijdrage hieraan kan worden geleverd. Om tot harmonisatie, standaardisatie of uniformering te komen moet namelijk wel regie gevoerd worden. Bij de STAR en in koepelverband kunnen hierover afspraken gemaakt worden. Meer oog voor de effecten van maatwerk door sociale partners en meer focus van de pensioenuitvoerders op standaardisatie en harmonisatie kunnen een bijdrage leveren aan kostenreductie en transparantie van het stelsel. Het is wellicht de moeite waard om de pensioenblik te verbreden door ook te kijken naar oplossingen die bijvoorbeeld in het zorgstelsel zijn gezocht en gevonden. Het zorgstelsel kan niet zomaar worden gekopieerd en al helemaal niet voor wat betreft de financiering. Het biedt wel nuttige verwijzingen voor oplossingen. De vraagtekens bij de houdbaarheid van het pensioenstelsel, samen met het besef dat 'pensioen' nu niet eenvoudig te doorgronden is voor de gemiddelde Nederlandse burger, geven alle aanleiding dergelijke oplossingen te exploreren.

¹ Proefschrift Emilie Schols-van Oppen, Universiteit van Tilburg (2009).