

Een pensioenplan voor de 21ste eeuw

Bij pensioenregelingen verstrikt een lange tijd tussen het tijdstip waarop de eerste premie wordt betaald en het moment waarop de laatste uitkering wordt ontvangen. In die tussentijd van doorgaans vijftig tot

zestig jaar daalt de waarde van het geld vrijwel voortdurend, soms met 10 procent per jaar (zoals in 1975). Geldontwaarding vormt een regelrechte bedreiging voor de koopkracht van op te bouwen en al ingegane pensioenen. Gedurende hun leven zien de meeste mensen de koopkracht van het geld met meer dan 90 procent slinken. Hun pensioenregeling moet die klap opvangen. Dat lukt in de volgende eeuw alleen, indien het huidige pensioenbeleid op de helling gaat.

Voor een beter begrip van het probleem moeten we ver terug in de tijd. De voortdurende waardedaling van het geld heeft in het verleden al meermalen ingrijpende wetswijzigingen nodig gemaakt. In 1919 werd een voorloper van de huidige AOW van kracht. Dat was de Invaliditeits- en Ouderdomswet (1W). De 1W ging uit van een verzekerd jaarloon van 260 gulden (52 keer een weekloon van vijf gulden). De premie bedroeg 12 procent van het doorsneeloon, dus zestig cent per week. De werkgever voldeed de premie door rentezegels van zestig cent op een rentekaart te plakken. Deze kaarten werden ingeleverd bij de Rijksverzekeringssbank, waar op den duur zestig miljoen rentekaarten lagen opgeslagen, geordend op naam van de verzekerde werknemers.

De 1W werd gefinancierd volgens het kapitaaldekkingstelsel. De door werkgevers gestorte premies werden belegd. Uit het zo gevormde kapitaal werden de lasten van de uitkeringen gedekt. In de jaren vijftig stortte het rente-kaartenhuis ineen, doordat de pensioengrondslag (260 gulden uit 1919) sterk door de inflatie was uitgehold. Toen in 1957 de Algemene Ouderdomswet werd ingevoerd, bedroeg een toereikend jaarloon inmiddels

f 2600, tienmaal de pensioengrondslag van de 1W. In het midden van de jaren vijftig werd de hoogte van de AOW-uitkering op die f 2600 afgestemd. De AOW beoogde een welvaarts vaste bodem in het

nationale pensioengebouw te leggen. Voor de uitkeringen was in het verleden nooit premie betaald. De lasten van de AOW werden daarom jaarlijks omgeslagen over de premieplichtigen: alle ingezetenen met een inkomen die nog geen 65 jaar oud waren. Zo'n omslagstelsel is beter bestand tegen de verwoestende werking van de inflatie, doordat de inflatie ook de premiegrondslag (de verdiende inkomens) opblaast. Bij een gelijkblijvend premiepercentage komen dan 'vanzelf' de middelen beschikbaar om voor de inflatie gecorrigeerde uitkeringen te kunnen doen.

Hetzelfde mechanisme maakt het mogelijk dat de AOW-uitkering de algemene welvaart volgt. Doet economische groei de inkomens stijgen, dan nemen immers ook de premie-ontvangsten automatisch toe.

Bij een fundamentele verandering van de verhouding tussen jong en oud zal overigens ook het premiepercentage (fors) omhoog moeten. Maar bij de invoering van de AOW voorzag vrijwel niemand de ontgroening en vergrijzing die kenmerkend zouden worden voor de demografische ontwikkeling in de afgelopen kwart eeuw.

Inmiddels ligt een aannemelijke pensioengrondslag al weer ten minste tien keer hoger dan in 1957 het geval was. Een modale werknemer verdient bruto f 50.000 per jaar. Bij dat jaarloon hoort — uitgaande van veertig dienstjaren — naar in brede kring gedeelde opvatting een pensioen van f 35.000 (70 procent van het loon). Aannemend dat de AOW-uitkering daarvan f 20.000 afdekt, bedraagt een 'goed' aanvullend pensioen nu f 15.000.

Gezien de pensioenhistorie sinds 1919 moet na 2000 worden gerekend met een uitkeringsniveau

IDS VAN DER PLOEG

Registeraccountant

dat binnen een halve eeuw wéér tien keer hoger ligt dan thans het geval is. Bovendien zullen de kosten van zorg en ouderdomspensioenen onder invloed van de vergrijzing in verhouding sterk stijgen, met name vanaf 2010, wanneer de eerste naoorlogse geboortegolf met pensioen hoopt te gaan. Tegelijkertijd dreigt de solidariteit af te nemen. Mensen zijn minder bereid een deel van hun inkomen af te staan om het levensonderhoud van anoniemeerden te bekostigen. Blijft de uitvoering van de aanvullende pensioenen voor een belangrijk deel in handen van levensverzekeraars, dan zullen de uitvoeringskosten dramatisch stijgen. Ons bestel is tegen deze combinatie van nieuwe uitdagingen niet opgewassen. In de 21ste eeuw zullen veel pensioenfondsen daarom onder grote druk komen te staan.

Het gat in het ABP-fonds

Anders dan in het buitenland gebruikelijk is, worden de ambtenarenpensioenen in Nederland gefinancierd via kapitaaldekking en niet uit de lopende belastinginkomsten (omslagstelsel). Maar het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) dat de regeling uitvoert, zag zijn actuarieel tekort in de periode 1988-1993 met 30 miljard oplopen tot 86 miljard gulden. Van de pensioenverplichtingen van het ABP van in totaal 270 miljard was eind 1993 dus 32 procent ongedekt. Alleen door zeer forse premieverhogingen zou dit tekort de komende jaren kunnen worden weggewerkt.

Het gat in het ABP-fonds is mede veroorzaakt, doordat het Rijk de afgelopen vijftien jaar heeft bezuinigd op de premie-afdrachten aan het ambtenarenfonds. Naar mijn inzicht ligt de hoofdoorzaak van het bestaande tekort echter bij de veel te royale pensioentoezeggingen. Een *welvaartsvast* pensioen op basis van 70 procent van het laatste salaris (bij veertig dienstjaren) is domweg te ambitieus.

Normaal gesproken stijgt iemands inkomen in de loop van de jaren. Door het pensioen over al die jaren te baseren op het hoogst bereikte salaris (in de laatste jaren van de actieve periode) worden werknemers overgecompenseerd, vooral wanneer zij betrekkelijk kort voor hun pensionering nog flink in inkomen omhoog zijn gegaan ('pensioenpromoties').

De regeling van het ABP was in het verleden vaak richtsnoer bij de vormgeving van aanvullende pensioenregelingen in de marktsector. Het ABP zou opnieuw het goede voorbeeld moeten geven, door zijn pensioentoezeggingen op een andere leest te

schoeien. Eenmaal ingegane pensioenen zouden jaarlijks zoveel moeten worden verhoogd, dat de koopkracht van gepensioneerden in stand blijft (*waardevastheid*), maar niet méér.

Bij de bepaling van de benodigde premie gaan pensioenfondsen ervanuit dat hun belegde vermogen jaarlijks 4 procent rente zal opbrengen. Wanneer het feitelijk rendement 7 procent bedraagt, realiseert het fonds een *overrente* van 3 procent. Die overrente wordt op dit moment gebruikt om de pensioenen gelijk op te laten groeien met de loonstijging (welvaartsvast te houden). Over een langere periode bezien levert de overrente in feite slechts voldoende op om de pensioenen waardevast te houden. Daarvoor moet de overrente dan ook exclusief worden bestemd. Overrente mag niet toevloeien aan werkgevers (in de vorm van tijdelijke premieverlaging), aan de aandeelhouders van levensverzekeraars (doordat hogere winsten op herverzekerde pensioenen worden behaald), of worden gebruikt om regelingen voor vervroegd uittreden te financieren.

Pensioenroof

Bij de bestemming die thans aan de overrente wordt gegeven (het welvaartsvast houden van pensioenen door deze te koppelen aan de verdiende lonen) vissen werknemers voor wie niet langer premie wordt afgedragen nogal eens achter het net, waardoor zij pensioenverlies lijden. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die werkloos of arbeidsongeschikt zijn geworden. Deze groep gewezen werknemers heeft naar mijn opvatting recht op een evenredig aandeel in de overrente, die mede wordt behaald met in het verleden voor deze 'slapende' deelnemers afgedragen premies. Doordat deze groep van rechthebbenden wordt overgeslagen, komt meer overrente beschikbaar voor de verbetering van pensioenrechten van anderen.

In het bedrijfsleven domineren tegenwoordig regelingen, die zijn geïnspireerd door het ABP-model. Het pensioen is hier afgeleid van het eindloon (laatstverdiende salaris). Het grootste profijt van zulke eindloonachtige regelingen valt toe aan werknemers die veertig jaar onafgebroken bij dezelfde werkgever in dienst zijn geweest. Zij krijgen méér pensioen dan overeenkomt met hun premiebetalingen in het verleden. Deze groep pensioenrovers teert gedeeltelijk op de zak van andere groepen werknemers, die in verhouding tot hun premiebe-

talingen te kort worden gedaan. Te denken valt aan frequente baanwisselaars en mensen die gedurende kortere of langere tijd buiten het arbeidsproces staan (werklozen, vrouwen die jonge kinderen verzorgen).

Peperdure eindloonregelingen bij de overheid en gesubsidieerde producenten, bijvoorbeeld van zorg en openbaar vervoer, jagen de rekening van collectieve voorzieningen voor de belastingbetalers omhoog.

De Pensioen- en Spaarfondsenwet (psw) zou de thans gangbare pensioenroof moeten tegengaan door dwingend voor te schrijven dat in de toekomst overrente, behaald met beleggingen voor pensioenverplichtingen, evenredig ten goede komt aan alle groepen die aan de vorming van het pensioenvermogen hebben bijgedragen: premiebetalers, niet langer premie betalenden en wie al van hun pensioen genieten.

Om heel concreet te zijn: in 1991 bedroeg de gerealiseerde overrente ongeveer 20 miljard gulden. Zij dient aan de bijna elf miljoen pensioenverzekerden te worden toegedeeld volgens de verdeelsleutel die valt af te leiden uit het tweede blok van tabel 1. Voor huidige premiebetalers is de helft van de overrente beschikbaar (207/411), voor slapers 9 procent (36/411), en voor de pensioentrekkers 41 procent (169/411).

Tabel 1. Kerncijfers aanvullende pensioenen, 1991

	BPF	OPF	ABP	overig	leven	totaal
Aantal verzekerden (mln)	7,3	1,3	2,0	0,3	10,9	
Belegd vermogen (mrd gld)	111	105	160	26	174	576
Overrente (mrd gld)	3,4	3,1	6,3	1,0	6,1	19,9
Premiereserve (mrd gld)						
- premiebetalers	70	49	80	7	pm	207
- premievrije slapers	20	7	7	1	pm	36
- pensioentrekkers	35	51	80	3	pm	169

Bron: CBS, *Jaarboek 1994*, blz. 298-299

ABP, diverse *Jaarverslagen*

Verzekeringskamer, *Financiële gegevens pensioenfondsen*

Pensioenbreuken nu geheeld?

Baanwisselaars lopen een pensioenbreuk op, omdat bij vroegere werkgevers opgebouwde pensioenafspraken worden bevroren, terwijl de pensioenop-

bouw bij latere werkgevers opnieuw begint. De afgelopen jaren is de pensioenwetgeving aangepast. De werknemer die van baan verandert, heeft het recht gekregen zijn bij oude werkgevers opgebouwde pensioenreserve mee te nemen naar het pensioenfonds van zijn nieuwe werkgever. Toch kent het pensioengebouw nog altijd holle gaten.

Ten eerste heeft de nieuwe wetgeving geen terugwerkende kracht. Oude pensioenbreuken worden dus niet gerepareerd. Ten tweede is de afkoop van herverzekerde pensioenen erg onvoordelig. Ook om andere redenen is overdracht van opgebouwde reserves niet altijd voordelig. Daarom moet de werknemer er uitdrukkelijk om vragen. Hij zal zich deskundig moeten laten adviseren wat de voordeligste weg is. Dat is een dure grap, terwijl niet alle adviseurs zo onafhankelijk zijn als zij zich voordoen. Tussenpersonen kunnen immers groot belang hebben bij provisie die hen toekomt bij het sluiten van een (overbruggings)polis. De maatschappelijke kosten van de wetgeving ter gedeeltelijke reparatie van pensioenbreuken zijn bovendien hoog, omdat jaarlijks meer dan 295.000 uitredingen en 125.000 herintredingen plaatsvinden.

De Tweede Kamer zal in de zomer van 1995 evalueren of de gewijzigde wetgeving voldoet. Daarop vooruitlopend wil ik de volgende suggestie doen.

De instelling van een Centraal Pensioenfonds (CPF) kan veel bezwaren van de bestaande wetgeving ondervangen. Bij ontslag of bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd zou de opgebouwde (tegen)waarde van de pensioenreserve in dit CPF worden gestort. Het CPF wordt dus eindstation voor alle 295.000 reserve-overdrachten per jaar. Tijdens een periode van werkloosheid kan de pensioenopbouw worden voortgezet ten laste van middelen die zijn gekweekt in het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (FVP). Een bijkomend voordeel van deze concentratie van reserves voor aanvullend pensioen is dat tal van administratieve problemen kunnen worden opgelost.

Pensioennota

Het vorige kabinet heeft zich over de toekomst van het vaderlandse pensioenstelsel uitgelaten in de *Pensioennota* uit 1991. Groot bezwaar van deze nota is dat daarin slechts allerlei deelproblemen worden aangeroerd. Het echte probleem – de onhoudbaarheid van welvaartsvaste eindloonregelingen, thans

verdoezeld door massale pensioenroof – wordt niet besproken, laat staan opgelost. De nota is ook beperkt van opzet in die zin, dat de opstellers ervan zich vrijwel uitsluitend richten op regelingen voor werknemers in de marktsector, welke worden uitgevoerd door 82 bedrijfstakpensioenfondsen (BPF) en ongeveer duizend ondernemingspensioenfondsen (OPF), waarvan er bijna vierhonderd zijn herverzekerd bij een levensverzekeraar. Het ABP blijft in de nota buiten beeld. Ook voor de aansluiting tussen het basispensioen (AOW) en de aanvullende pensioenen biedt de *Pensioennota* geen algemene oplossing. Dit tussengebied in pensioenland kan zonder veel overdrijving worden gekenschetst als een administratieve en actuariële puinhoop.

Het kabinet pleitte er in 1991 voor dat aanvullende pensioenen 'ten hoogste waardevast zijn', maar het kwam niet met concrete voorstellen om de Pensioenwet 1922 op dit punt bij te stellen. Voorts toonde het kabinet een uitgesproken voorkeur voor het *middelloods* systeem, in plaats van het nu dominerende *eindloods* systeem. Bij het middelloodsysteem wordt de hoogte van het pensioen niet afgeleid van het loon kort voor pensionering, maar van het gemiddelde loon dat iemand tijdens zijn actieve periode heeft verdiend. Dit systeem is volgens het kabinet beter toegesneden op wisselende arbeidspatronen die in toenemende mate de arbeidsmarkt kenmerken.

De opstellers van de *Pensioennota* gebruiken het verkeerde argument om de bijl aan de wortel van het eindloodsysteem te leggen. Het eindloodsysteem heeft geen toekomst, omdat het te duur is. Dat het eindloodsysteem voor ambtenaren en politieke gezagsdragers kennelijk gehandhaafd zou blijven, is op zijn zachtst gezegd een kwestie van meten met twee maten: zelf zittend op het groene kussen krijgen werknemers in de marktsector door Haagse beleidsmakers een versleten broek aangereikt.

Opslagstelsel als alternatief

Gezocht wordt: een stelsel van aanvullende pensioenen voor werknemers in de marktsector en voor het overheidspersoneel, dat naadloos aansluit op het basispensioen krachtens de Algemene Ouderdomswet. Hiertoe kan de AOW worden aangevuld met een opslag, waarvan de hoogte afhangt van in het verleden betaalde premies. De AOW blijft dus gefinancierd volgens het omslagstelsel, de aanvullende pensioenen volgens het kapitaaldekkingstelsel. In principe volgt het totale pensioenresultaat jaarlijks de kosten van levensonderhoud,

zodat de koopkracht van gepensioneerden op peil blijft.

Indien de AOW-uitkering en de opslag jaarlijks worden verhoogd met het percentage van de prijsstijging, zijn pensioenfondsen verlost van een nijpend probleem dat ze als een molensteen om de hals zit. Sinds vijftien jaar blijft de AOW in toenemende mate achter bij de algemene ontwikkeling van de welvaart. Als uitvloeisel van het eindloodsysteem moeten de fondsen bovenop de wegzakende AOW-uitkering steeds hogere aanvullende pensioenen uitkeren, om uit te komen op een totaal pensioenresultaat gelijk aan 70 procent van het eindloon. Met deze extra lasten is bij de premievaststelling in het verleden echter nooit rekening gehouden.

Bij het voorgestelde *opslagsysteem* wordt de opslag in veertig jaar inverdiend. De jaarlijks verdiende opslag hangt af van de in elk jaar betaalde premie voor het aanvullend pensioen, in verhouding tot de betaalde AOW-premie. Stel dat iemand veertig jaar lang evenveel premie voor de AOW als voor zijn aanvullend pensioen heeft betaald. Dan heeft hij na veertig jaar een opslag van 100 procent op zijn AOW-uitkering opgebouwd. Betaalde hij jaarlijks (gemiddeld) half maal zoveel premie voor zijn aanvullend pensioen als voor de AOW, dan bedraagt de opslag te zijner tijd 50 procent van de AOW-uitkering.

In de geschetste opzet past een sterk Centraal Pensioenfonds. In dit CPF worden alle pensioenvermogens – die nu over duizend-en-één fondsen en fondsjes zijn verdeeld – geconcentreerd. Na een overgangperiode kunnen alle ondernemings- en bedrijfstakpensioenfondsen worden opgeheven. Het CPF registreert alle gegevens over opgebouwde aanspraken onder het sof-nummer van belanghebbenden en doet daarvan jaarlijks mededeling aan betrokkenen.

Bij onvoldoende draagkracht hoeft een ondernemingspensioenfonds zijn verplichtingen straks niet langer te herverzekeren bij een levensverzekeraar. Dat kan gedurende de voorgestelde overgangperiode al bij het CPF geschieden. Bestaande contracten met levensverzekeraars kunnen worden beëindigd. De vrijvallende afkoopsommen worden eveneens in het CPF gestort.

Tabel 2 laat zien dat de uitvoering van regelingen voor aanvullend pensioen bijna tien miljard gulden per jaar kost.

Voor de AOW/AWW wordt thans 36 miljard gulden aan premie geheven, welk bedrag bijna geheel weer wordt uitgekeerd. De uitvoeringskosten belopen slechts 1,2 procent van de premie. Deze lage kosten houden direct verband met de eenvoud van de regeling en de centrale uitvoering ervan.

Voor aanvullende pensioenen en uitkeringen uit levensverzekering werd in 1991 bijna 29 miljard gulden premie afgedragen, waarvan 10 miljard (35 procent) opgaat aan kosten van fondsen en levensverzekeraars. Als oorzaken van deze torenhoge uitvoeringskosten zijn te noemen:

- de versnipperde uitvoeringsorganisatie
- de talrijke ingewikkelde regelingen
- de inschakeling van winst beogende levensverzekeraars, die bijna 39 procent van alle ontvangen premies opstrijken.

Door alle aanvullende pensioenen onder één noemer te brengen en het beheer van de belegde reserves te centraliseren bij één, niet naar winst strevende instelling (het CPF) kunnen jaarlijks miljarden aan uitvoeringskosten worden bespaard.

PENSIOENPLAN 2000+ IN ACHT PUNTEN

Samenvattend stel ik het volgende voor.

1. Een op te richten Centraal Pensioenfonds (CPF) gaat de bijna 1100 bedrijfs- en ondernemingspensioenfondsen overkoepelen.
2. Bestaande eindloonregelingen worden afgeschaft.
3. Al opgebouwde aanspraken van premiebetalende werknemers, premievrije 'slapers' en gepensioneerden worden omgebouwd tot waardevaste pensioenrechten.
4. De opbrengst van beleggingen (met inbegrip van de 'overrente') en vermogenswinsten komt in evenredigheid met de bestaande premiereserves aan deze drie groepen van verzekerden ten goede.

Tabel 2. Exploitatie van pensioenverzekeringen, 1991 (gld)

	BPF	OPF	ABP+overig	leven	totaal
Ontvangen premies (mln)	4547	3313	5108	21.292	28.840 ^a
Administratiekosten (mln)	518	627	608	8247 ^b	10.000
Kosten in procent premies	11	19	12	39	35

a) Het totaal is gecorrigeerd voor premie herverzekerde pensioenen (5420 mln gld).

b) Naast deze kosten werd een winst geboekt van 1697 mln gld.

Bron: CBS, *Statistisch Jaarboek 1994*, blz. 291, 298-299

Herverzekering brengt niet alleen hoge kosten mee. Levensverzekeraars boekten in 1991 samen een winst van 1,7 miljard. Zou deze winst jaar-in-jaar-uit aan verzekerden ten goede komen, dan zouden de uitkeringen met zeker 15-25 procent omhoog kunnen.

5. Alle op deze rechten betrekking hebbende vermogenswaarden bij de pensioenfondsen, nog niet door werkgevers afgedragen reserves voor toeslagen en de afkoopwaarde van bestaande herverzekerde contracten vloeien samen bij het CPF.
6. Dit kent de aanvullende pensioenen toe als een opslag op de AOW.
7. De opslag wordt per jaar bepaald door de verhouding tussen de premie die voor de AOW en voor het aanvullend pensioen is betaald, uitgaande van een opbouwperiode van veertig jaar.
8. Het waardevast houden van pensioenen krijgt voorrang boven het actuariële op peil houden van de pensioenreserves. Dit beginsel wordt vastgelegd in de Pensioen- en Spaarfondsenwet.