

• Sociaal Economische Raad
T.a.v. de voorzitter, mevrouw M.I. Hamer
Postbus 90405
2509 LK DEN HAAG

KENMERK: B/16/10819/JD
ONDERWERP: Aanbiedingsbrief

DATUM: 30 november 2016

Geachte mevrouw Hamer,

Het kabinet heeft op 8 juli 2016 de Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel uitgebracht. In deze nota pleit het kabinet voor fundamentele aanpassingen van het pensioenstelsel. Daarbij stelt het kabinet dat collectiviteit, solidariteit en verplichtstelling de fundamentele zijn waarop het stelsel is gebouwd en dat dit ook belangrijke uitgangspunten zijn voor de toekomst. Vanuit die uitgangspunten meent het kabinet dat twee, in de studie van de SER van mei 2016 beschreven, prototype-contracten interessant zijn om verder te verkennen. De twee varianten zijn: het persoonlijke pensioenvermogen met uitgebreide risicodeling en de ambitieovereenkomst met collectieve risicodeling waarin aanspraken worden verdisconteerd op basis van de risicovrije rente.

De Pensioenfederatie onderschrijft de uitgangspunten die het kabinet heeft geformuleerd voor de aanpassing van het pensioenstelsel. Daarom hebben we de afgelopen maanden de krachten uit de achterban verenigd om de verkenning uit te voeren waartoe in de Perspectiefnota wordt opgeroepen. De Pensioenfederatie heeft beide contractvarianten onderzocht op de financiële, juridische, communicatieve en uitvoeringsaspecten. Beide prototypen zijn ook getest aan de hand van de data van tien pensioenfondsen.

Hierbij biedt de Pensioenfederatie de Sociaal Economische Raad de onderzoeksresultaten aan.

De onderzoeksresultaten vormen een waardevolle praktijktoets van de varianten uit de SER-verkenning. De toets laat zien dat beide SER-varianten uitvoerbaar zijn. De vier rapporten beschrijven de consequenties van de varianten.

Onze uitgangspunten voor een alternatief pensioencontract

De Pensioenfederatie heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd die voor de federatie van belang zijn. Hieronder worden deze uitgangspunten kort toegelicht.

Het voorkomen van pech- en gelukgeneraties door samen risico's te delen

Wij zien de meerwaarde van collectieve risicodeling. Ook het macro-langlevenrisico en de risico's op de financiële markten willen wij collectief delen. Daarmee wordt voorkomen dat er sprake is van pech- en gelukgeneraties. De welvaartswinst voor alle generaties door collectieve risicodeling wordt door Netspar en het CPB onderkend.

Verplichtstelling is nodig

Dat in Nederland de ouderen relatief welvarend zijn, is mede te danken aan onze verplichtstelling. De verplichtstelling zorgt er voor dat vrijwel alle werknemers een aanvullend pensioen opbouwen. Ook maakt de verplichtstelling collectieve risicodeling mogelijk.

Sociale partners/beroepsgenoten aan het stuur over de inhoud van het contract

Pensioenvoorziening is een belangrijke arbeidsvoorwaarde, voor veel mensen dé belangrijkste arbeidsvoorwaarde naast het salaris. Het is een arbeidsvoorwaarde waarvan de waarde niet voor elke werknemer scherp op het netvlies staat. Dat onderstreept het belang van door de sociale partners vastgestelde kaders voor deze arbeidsvoorwaarde.

Transparantie, inzicht voor de deelnemer

De werking van ons pensioenstelsel is niet transparant. Dat blijkt wel uit het feit dat driekwart van de Nederlanders denkt dat we in de tweede pijler een omslagstelsel hebben. Voor herstel van vertrouwen is meer transparantie gewenst, zodat we misvattingen over het stelsel zoveel mogelijk voorkomen.

Daarnaast is het vergroten van transparantie en begrijpelijkheid wenselijk in het licht van veranderende maatschappelijke opvattingen. De risico's liggen steeds meer bij de collectiviteit van deelnemers en minder bij de werkgever of overheid. Deelnemers hebben recht op inzicht in die risico's en wat er met de ingelegde premies gebeurt.

Het pensioenfonds draagt verantwoordelijkheid voor opgebouwde pensioenaanspraken

Als sociale partners besluiten om de pensioenregeling aan te passen komt de vraag op tafel wat er met de bestaande aanspraken gebeurt. Gaan deze over in de nieuwe regeling, of blijven deze achter in een gesloten collectief? Wet- en regelgeving dient ruimte te laten voor een eigen afweging door pensioenfondsbestuurders. Dit betekent dat wet- en regelgeving beide opties moet faciliteren.

Eenvoudige fiscale facilitering

Het wijzigen van het fiscale kader ten behoeve van nieuwe contractvormen zou benut moeten worden om het fiscale kader te vereenvoudigen. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de mogelijkheden om een adequaat pensioen op te bouwen vereisen dat de fiscale ruimte gelijke tred houdt met de huidige fiscale facilitering.

Verdere doorontwikkeling van de contracten

Beide onderzochte contractvarianten blijken in de praktijk uitvoerbaar. Ze verschillen in de mate waarin ze op specifieke uitgangspunten inspelen. Hierbij is de wijze waarop de varianten zijn gemodelleerd van belang. Ook kunnen de uitgangspunten en de resultaten verschillend worden gewogen. Vandaar dat er alle aanleiding is de ontwikkeling van varianten verder vorm te geven en daarbij de weging van de uitgangspunten te betrekken. Er zijn dus knoppen waaraan in beide varianten gedraaid kan worden om ze te verbeteren. Al het materiaal ligt er. Met de publicatie van de vier rapporten heeft de Pensioenfederatie een bijdrage geleverd aan de door u gestarte dialoog met 'jong' en 'oud'. Wij vragen u ons werk daarin te betrekken.

De Pensioenfederatie vindt met de SER dat er een alternatief contract naast de bestaande contracten moet komen. De ontwikkeling van de dekkingsgraden bij vele fondsen de laatste jaren, het gebrek aan perspectief bij die fondsen om op afzienbare termijn weer te kunnen indexeren, de jaar op jaar onzekerheid of er wel of niet gekort gaat worden; het zijn slechts een paar redenen om nu door te pakken. Daarnaast is er een politieke en maatschappelijke werkelijkheid die maakt dat er stappen moeten worden gezet. Het vertrouwen in het huidige stelsel is laag, de pensioencontracten zijn te weinig transparant en begrijpelijk en de doorsneesystematiek staat onder grote druk.

De uitkomst van onze verkenning stemmen hoopvol. Het is in onze ogen mogelijk om in het vroege voorjaar van 2017 een doorontwikkelde variant te presenteren met inachtneming van de uitgangspunten van het kabinet en die op breed draagvlak kan rekenen.

Kick van der Pol
Voorzitter

Gerard Riemen
Algemeen directeur

Bijlagen:

- Samenvatting
- Vier onderzoeksrapporten

Samenvatting van de onderzoeksresultaten van de Pensioenfederatie

1. Onderzoek door de Pensioenfederatie

De Sociaal Economische Raad (SER) heeft op 20 mei 2016 een verkenning uitgebracht naar persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling. In deze verkenning is een aantal mogelijke contractvormen met elkaar vergeleken, met als focus het te verwachten pensioenresultaat. Het kabinet heeft vervolgens op 8 juli 2016 de Perspectiefnota over de toekomst van het pensioenstelsel aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze Perspectiefnota formuleert het kabinet de uitgangspunten voor de noodzakelijke aanpassingen van het pensioenstelsel. Twee contractvormen uit de SER-verkenning worden door het kabinet aangeduid als zinvol om verder te verkennen. Het betreft de ambitieovereenkomst met collectieve risicodeling waarin aanspraken worden verdisconteerd op basis van de risicovrije rente (SER-variant I-B met rts) en het persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling (SER-variant IV-C-R). Het kabinet schrijft in de Perspectiefnota dat in alle contracten de doorsneesystematiek komt te vervallen. Een overstap op leeftijdsafhankelijk degressieve opbouw van aanspraken met een leeftijdsonafhankelijk premieniveau wordt als alternatief naar voren geschoven.

Het kabinet heeft twee contracten uit de SER-verkenning als meest kansrijk gekwalificeerd. Deze twee contracten (prototypes) zijn door de Pensioenfederatie onderzocht. De resultaten van het onderzoek worden hierna in samenvatting weergegeven. De vier bijlagen bij deze brief zijn de afzonderlijke onderzoeksrapporten. Voordat wordt ingegaan op de resultaten wordt eerst weergegeven welke waarden voor de Pensioenfederatie centraal staan bij de keuze om tot een nieuw contract te komen. Tot slot wordt op basis van de onderzoeksresultaten beschreven welke voor- en nadelen aan de twee onderzochte prototypes uit de SER-verkenning kleven.

2. Onderzoek naar de interessante SER-varianten

De twee regelingen die in de Perspectiefnota als interessant en zinvol om verder te verkennen worden genoemd, zijn verder verkend. In het onderzoek is ervan uitgegaan dat in alle typen regelingen (huidig en nieuw) de doorsneesystematiek wordt vervangen door een systeem van vaste premie en leeftijdsafhankelijke

degressieve opbouw van aanspraken. De volgende vier aspecten komen in de volgende paragrafen achtereenvolgens aan de orde:

- Communicatie
- Juridisch-fiscaal
- Financieel pensioenresultaat
- Uitvoering

Ambitieovereenkomst

De ambitieovereenkomst (variant I-B) is een contract waarbij de deelnemer jaarlijks een pensioenaanspraak opbouwt. Er is geen wettelijk voorgeschreven zekerheidsmaat. Elk jaar wordt de dekkingsgraad bepaald, waarna een correctie op de pensioenaanspraken wordt doorgevoerd. Deze correctie bedraagt $1/10^{\text{de}}$ van de afwijking van de dekkingsgraad ten opzichte van 100%. Voorbeeld: bij een dekkingsgraad van 103% worden alle pensioenaanspraken met 0,3% verhoogd. De verplichtingen worden berekend op basis van de rente termijnstructuur (rts). De ambitieovereenkomst kent twee varianten: met een vaste opbouw van aanspraken of met een vaste premie en variabele opbouw van aanspraken. Als de opbouw vast is betekent dit dat de opbouw alleen afhangt van de leeftijd (degressieve opbouw) en dat de premie jaarlijks fluctueert op basis van de prijs van de aanspraak. De ambitieovereenkomst kan ook worden uitgevoerd met een vaste premie. De opbouw van de aanspraak fluctueert dan op basis van leeftijd (degressief) en onder meer de rente.

Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling

Bij het contract persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling (variant IV-C-R) gaat de (leeftijdsonafhankelijke) premie naar een persoonlijk pensioenvermogen, dat volgens een life cycle wordt belegd. De verschillende persoonlijke pensioenvermogens worden gecombineerd met een collectieve buffer, bedoeld om aandelenschokken te delen tussen generaties. Aandelenrendementen boven een vooraf bepaald maximum worden aan de buffer toegevoegd; rendementen onder een vooraf bepaald minimum worden vanuit de buffer aangevuld (voor zover mogelijk; de buffer mag niet negatief worden. Dus als de buffer leeg is, kan een tegenvallend rendement niet worden aangevuld). De buffer is gemaximeerd, overschotten boven het maximum komen ten goede aan de persoonlijke pensioenvermogens.

3a. Communicatie-analyse SER-varianten

De onderzoeksgroep Communicatie constateert onder andere het volgende:

- Het pensioencontract IV-C-R biedt de beste aanknopingspunten om een communicatieve slag te maken die meer aansluit bij de behoeften van deelnemers. De 'pensioenrekening' maakt pensioen persoonlijk en vergroot daardoor de betrokkenheid. Het neemt ook diverse misverstanden weg, bijvoorbeeld dat de premie-inleg naar ouderen gaat (omslagstelsel) of dat je minder terugkrijgt dan je inlegt ("zit er straks nog wel wat in de pensioenpot voor mij?").
- Het herstel van vertrouwen in het pensioenstelsel vergt meer dan een alternatief pensioencontract. De onderzoeksgroep Communicatie verwacht dat IV-C-R een grotere bijdrage levert in het herstel van vertrouwen dan I-B.

Het verschil in de beleving van de deelnemer tussen beide contracten is groot. De kans bestaat dat de deelnemer de ambitieovereenkomst als een verslechtering ervaart. Immers, de onzekerheden van het systeem worden blootgelegd zonder dat eenvoudig duidelijk te maken is welke (positieve) veranderingen de ambitieovereenkomst met zich meebrengt. De deelnemer bij het persoonlijk pensioenvermogen daarentegen ziet zijn vermogen veelal groeien en zal daardoor vanuit een winstframe redeneren, in plaats vanuit een verliesframe wat gebeurt bij de huidige uitkeringsregeling: waarbij de deelnemer wat hij krijgt afzet tegen wat hem is 'beloofd'.

De communicatie van het persoonlijk pensioenvermogen in de uitkeringsfase vraagt bijzondere aandacht. Het voordeel van dit contract in de opbouwfase ("winstframe") is een nadeel in de uitkeringsfase wanneer het vermogen jaar op jaar daalt als gevolg van het uitkeren van pensioen.

3b. Juridisch-fiscale analyse SER-varianten

De onderzoeksgroep juridisch-fiscaal constateert onder andere het volgende:

- Het is twijfelachtig of er een objectieve rechtvaardiging gevonden kan worden voor het maken van leeftijdsonderscheid in een uitkeringsovereenkomst of ambitieovereenkomst met een leeftijdsafhankelijke degressieve opbouw van aanspraken.

- Risicodeling draagt bij aan de kwaliteit en stabiliteit van het pensioenresultaat. Naarmate de risicodeling groter en duidelijker is, is het *middel* verplichtstelling meer acceptabel om het *doel* risicodeling te bereiken, ondanks dat het een inbreuk is op marktwerking. Afschaffing van de doorsneesystematiek onder gelijktijdige invoering van een leeftijdsafhankelijke degressieve opbouw van aanspraken an sich leidt niet tot het oordeel dat de verplichtstelling in strijd is met Europees recht. Bepalend is de mate waarin (als de doorsneepremie er niet meer is) er nog elementen van risicodeling die zonder verplichtstelling niet gerealiseerd kunnen worden, in het contract zijn terug te vinden.
- In de omzetting van het bestaande contract naar een nieuw contract kan het zijn dat bepaalde leeftijdscohorten worden benadeeld. Voor de benadeling van leeftijdscohorten binnen pensioenfondsen geldt dat de transitie juridisch beter verdedigbaar is in geval de verschillen tussen de leeftijdscohorten niet disproportioneel zijn. Compensatie voor de benadeling die het afschaffen van de doorsneesystematiek met zich meebrengt, draagt bij aan vermindering van dat juridisch risico.

3c. Financiële analyse SER-varianten

De onderzoeksgroep Financieel pensioenresultaat constateert onder andere het volgende:

- De onderzoeksgroep Financieel heeft voor tien pensioenfondsen het pensioenresultaat van verschillende contractvormen doorgerekend. De onderzoeksgroep heeft in afstemming met het Centraal Planbureau (CPB) bovendien een vergelijking gemaakt tussen de eigen analyse en de analyse die het CPB heeft verricht in het kader van de SER verkenning (mei 2016). In algemene zin constateren de onderzoeksgroep en het CPB dat, ofschoon de beide analyses niet volledig dezelfde uitgangspunten hanteren, de analyses tot vergelijkbare bevindingen leiden, zowel ten aanzien van de vergelijking tussen prototype I-B en IV-C-R als ook in de vergelijking tussen het huidige contract en de nieuwe contracten (en daarmee de transitie).
- De onderzoeksgroep constateert voorts dat het op basis van kwantitatieve analyses niet mogelijk is om in algemene zin uitspraken te doen dat het ene prototype beter of slechter is dan het andere. De reden hiervoor is dat de analyse betrekking heeft op meerdere grootheden (vervangingsratio, slecht

- weer scenario en kortingskans) en dat daarbij een uitruil kan bestaan tussen de resultaten en leeftijdscohorten.
- De in het oog springende verschillen tussen de prototypes I-B en IV-C-R hebben betrekking op het volgende:
 - o I-B geeft meer bescherming voor de deelnemer bij slechte resultaten dan IV-C-R. De reden daarvoor: het prototype I-B kent een onbegrensde buffer zowel naar boven toe als naar beneden toe (negatieve buffer), terwijl IV-C-R een buffer kent met een maximum van 20% en die buffer niet negatief kan worden.
 - o De risicodeling in IV-C-R heeft ten opzichte van IV-A, een contract met alleen het delen van micro langlevensrisico, beperkte meerwaarde. De reden hiervoor is drieledig: de buffer in IV-C-R is in omvang te beperkt en wordt te langzaam gevuld (alleen gevuld bij heel hoge rendementen); bovendien wordt de buffer niet pensioendoelgericht ingezet.
 - De onderzoeksgroep tekent aan dat de verschillen in uitkomsten tussen de onderzochte prototypes worden gedomineerd door de modellering van de onderzochte prototypes. Dat betreft zowel de modellering in de SER verkenning van het huidige contract als de wijze waarop de buffersystematiek in de prototypes I-B en IV-C-R is gemodelleerd. Ook zijn er soms behoorlijke verschillen tussen pensioenfondsen. De redenen hiervoor zijn bestandsverschillen en verschillen in economische scenario's, zowel verschil in rentepaden als verschil in rendementsaannames.
 - De dubbele transitie ineens (d.w.z. afschaffen doorsneesystematiek in combinatie met een nieuwe contractvorm) 'werkt'. Vergeleken met een overstap op contractvorm I-A (waarin alleen de doorsneesystematiek wordt afgeschaft en vervangen door degressieve opbouw) zijn de middencohorten bij een tegelijkertijd te maken overstap op I-B of IV-C-R beter af, zowel in het verwachte scenario als bij slecht weer. Van een volledige compensatie voor het afschaffen van de doorsneesystematiek is in de meeste gevallen evenwel geen sprake. Dit betekent dat de financiële aspecten van het afschaffen van de doorsneesystematiek vraagt om aanvullend maatwerk.
 - De enkelvoudige transitie, afschaffen van de doorsneesystematiek binnen een bestaand contract, is niet nader onderzocht. De analyse van de Pensioenfederatie geeft geen nieuw inzicht in de gevolgen van het afschaffen

- van de doorsneesystematiek bij een enkelvoudige transitie. Ook de vraag of compensatie voor bepaalde cohorten op z'n plaats is, wordt niet beantwoord.
- De onderzoeksgroep, waarin het CPB participeerde, heeft een vergelijking gemaakt tussen de eigen analyse en de analyse die het CPB heeft verricht in het kader van de SER verkenning (mei 2016). In algemene zin constateren de onderzoeksgroep en het CPB dat, ofschoon de beide analyses niet volledig dezelfde uitgangspunten hanteren, de beide analyses tot vergelijkbare bevindingen leiden. Dit geldt zowel ten aanzien van de vergelijking tussen het prototype I-B en IV-C-R als ook in de vergelijking tussen het huidige contract en de nieuwe contracten (en daarmee de transitie).

3d. Uitvoeringstechnische analyse SER-varianten

De onderzoeksgroep uitvoering constateert onder andere het volgende:

- Alles is uitvoerbaar, maar de vraag is tegen welke kosten en met welk risico op onvolkomenheden. Onvolkomenheden kunnen betrekking hebben op grote groepen deelnemers en vormen daarmee een reputatierisico.
- De onderzoeksgroep komt met een aantal aanbevelingen:
 - o Bestaande aanspraken dienen, indien gewenst, te kunnen worden meegenomen naar de nieuwe regeling. Bestaande overgangsbepalingen (raken niet gehele populatie en kunnen voorwaardelijk zijn) dienen worden afgebouwd voorafgaand aan de transitie naar een nieuw contract. Dat vermindert de kans op onvolkomenheden. Er kan nu al begonnen worden met het afbouwen van oude overgangsbepalingen.
 - o Geen Big Bang. Beleidsmatig kan het aantrekkelijk zijn om alle pensioenfondsen die gebruik willen maken van het nieuwe pensioencontract in één keer over te laten gaan. Voor de uitvoering vormt dit een groot risico. Het legt een groot beslag op beschikbare capaciteit van zowel pensioenuitvoeringsorganisaties als toeleverende bedrijven zoals softwareontwikkelaars. Er vanuit gaande dat er sprake zal zijn van een dubbele transitie, betekent dit dat de doorsneesystematiek niet op één moment voor iedereen kan worden afgeschaft.

- Er dient rekening gehouden te worden met een aanzienlijke tijd voor de implementatie. Met name de introductie van een persoonlijk pensioenvermogen leidt tot grote aanpassingen in de administratieve systemen. Hoewel een aantal trajecten van besluitvorming en implementatie parallel uitgevoerd kunnen worden, hebben pensioenuitvoeringsorganisaties circa 2,5 jaar implementatietijd nodig, nadat sociale partners hun besluitvorming hebben afgerond.

4. Conclusies ten aanzien van de twee contractvarianten

Uit de onderzoeksrapporten blijkt dat beide contractvarianten verschillende consequenties hebben. De ambitieovereenkomst geeft wat betreft bescherming van de deelnemer en het behalen van welvaartswinst een positief beeld. Maar de vraag is of de wijze waarop deze variant is gemodelleerd uiteindelijk op draagvlak kan rekenen. Door het afschaffen van de doorsneesystematiek en het introduceren van een leeftijdsafhankelijke degressieve opbouw van aanspraken wordt deze variant kwetsbaar voor juridische procedures. Pensioenfondsen zullen dat risico willen beperken.

Vanuit het oogpunt van communicatie biedt het persoonlijk pensioenvermogen met risicodeling kansen om een aantal misvattingen te bestrijden. Daarnaast wordt geconstateerd dat het communiceren van een persoonlijk pensioenvermogen dat gedurende het arbeidsleven groeit voor jongere deelnemers veel aansprekender is dan het communiceren van een pensioenaanspraak. Uit het onderzoek blijkt dat variant IV-C-R met de SER-modellering van de buffer minder bescherming biedt dan variant I-B en bovenal matig scoort op het punt van de collectieve risicodeling. Als gevolg van dat laatste aspect wordt in die variant het ijs onder de verplichtstelling minder dik.