

Naar een generatieproof pensioen - samenvatting

FNV discussienota over AOW en aanvullende pensioenvoorziening

De FNV wil met de leden van de aangesloten bonden praten over het pensioenstelsel in Nederland. Daartoe is alle aanleiding. De vorige FNV-nota over ons pensioenstelsel 'Naar een Solide en Solidair Stelsel' dateert van mei 2003. Die nota stond in het teken van het vraagstuk hoe om te gaan met de grote dekkingproblemen waarmee pensioenfondsen op dat moment werden geconfronteerd als gevolg van de beurscrash in de periode 2000-2003 en de dalende rentes.

Sinds 2003 is er veel veranderd. Dekkingsgraden van pensioenfondsen zijn ondanks de lage rentestand duidelijk een heel stuk verbeterd. Het herstelbeleid dat de FNV in 2003 bepleitte, is in belangrijke mate gerealiseerd. De structuur van ons pensioenstelsel is op hoofdlijnen gehandhaafd en zelfs versterkt. Er heeft geen vlucht naar individuele beschikbare premieregelingen plaatsgevonden. De pensioenpremies zijn naar kostendekkend niveau gebracht en er zijn premie-opslagen i.v.m. bufferherstel geïntroduceerd. Ook is de beheersing van pensioenkosten vergaand verbeterd door over te stappen naar middelloonstelsels en door bij lage dekkinggraden niet volledig te indexeren. Op onderdelen zijn regelingen versoerd met het oog op gezondere structurele pensioenlasten. Het komt steeds vaker voor dat de pensioenpremie wordt gemaximeerd. Tegenvallers leiden in dat geval niet automatisch tot hogere premies; wel wordt dan een nieuwe beleidsafweging noodzakelijk. Ook de verantwoorde loonontwikkeling vanaf 2003 werkte gunstig uit op de financiële positie van pensioenfondsen.

De beleggingsrendementen waren in 2004 en 2005 bijzonder goed. Tegelijkertijd daalde de rente tot onder de 4% en daarmee ligt duidelijk lager dan het langjarige gemiddelde. Deze lage rente heeft een aanzienlijke invloed op de financiële positie van pensioenfondsen. Desondanks zijn pensioenfondsen in een heel snel tempo, veel sneller dan menigeen verwachtte, uit de acute gevarezone gekomen. Maar de reserves zullen verder moeten stijgen om een bestendig indexatiebeleid ook echt goed te kunnen waarborgen.

Tot slot heeft de invoering van de Wet VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling heel wat voeten in de aarde gehad. De afgelopen jaren hebben sterk in het teken gestaan van de strijd voor een goed (pre)pensioen. Het kabinet Balkenende-2 heeft geprobeerd om het prepensioen af te schaffen. Nederland kwam tegen dat plan en tegen allerlei andere bezuinigingsplannen massaal in opstand. Dit noodzaakte het kabinet om flink water in de wijn te doen. Het Museumpleinakkoord heeft de weg vrij gemaakt naar het verslepen van het prepensioen naar de 65plus ouderdomspensioenparaplu. Wel moesten alle pensioencontracten voor 1 januari 2006 worden aangepast aan het nieuwe fiscale kader. Dat is na een nieuwe strijd met werkgevers redelijk goed gelukt. De totale pensioenkwaliteit is redelijk ongeschonden uit de strijd gekomen. Het prepensioen is voor het overgrote deel (circa 85%) versleept naar de oudedagsparaplu en/of naar levensloopregelingen. Er bestaan daarbij verschillen tussen sectoren en ondernemingen. Ook op individueel werknemersniveau bestaan er verschillen in de mate waarin de versleppoperatie is gelukt.

De FNV vindt dat Nederland een pensioenstelsel heeft waar we trots op mogen zijn. De vakbeweging heeft aan de wieg van dat stelsel gestaan en het daarna verder ontwikkeld. Terecht wordt de mix van een stevige minimumvoorziening voor alle 65plussers en een arbeidsvoorwaardelijk geregeld aanvullend pensioen op kapitaaldekkingbasis als een evenwichtig en robuust stelsel gezien. Daarin moeten begrippen als solidariteit tussen en binnen generaties evenzeer als de solidariteit tussen mannen en vrouwen en tussen gezonde en zieke werknemers, duurzaamheid en goede pensioenresultaten daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

De FNV wil ons pensioenstelsel verder verbeteren en aanpassen en doet in deze pensioennota nieuwe verdergaande voorstellen. Deze voorstellen gaan in op de vormgeving van de AOW, als ook op de wettelijke facilitering van de aanvullende pensioenen en geeft de richting aan waarlangs de FNV de arbeidsvoorwaardelijk vastgelegde aanvullende pensioenen wil vernieuwen.

Vergrijzing

Ook ligt er een aantal uitdagingen voor de toekomst. In de periode tot en met 2035 wordt Nederland geconfronteerd met vergrijzing en rijping van de pensioenfondsen. De vergrijzing leidt in deze periode bijna tot een verdubbeling van het aantal 65-plussers (van ruim 2 tot circa 4 miljoen). Daarbij is sprake van een sterke groei van het aantal 65-plussers ten opzichte van het aantal 65-minners (de grijze druk stijgt van 23% naar 43%) en een oudere beroepsbevolking. Ook de levensverwachting stijgt verder. Dit leidt tot een verdere stijging van pensioenaanspraken ten opzichte van de loonsom. De omslaggefinancierde AOW staat mede hierdoor in toenemende mate ter discussie. In de aanvullende pensioenen heeft de vergrijzing tot gevolg dat de invloed van de factor rendement steeds groter wordt en dat de premie als sturingsinstrument sterk aan belang inboet.

Nederland heeft een pensioenstelsel dat in vergelijking met andere landen vrij robuust is voor de toekomst. Daarom zijn onze voorstellen erop gericht het pensioenstelsel te behouden en te verbeteren. In deze pensioennota komen de AOW en de aanvullende pensioenen uitgebreid aan de orde.

De vergrijzing leidt tot toenemende lasten, maar het financieringsprobleem moet volgens de FNV niet worden overdreven. Door toenemende belastingopbrengsten zal de netto-vergrijzingslast relatief beperkt zijn. Bovendien is er ruim de tijd (tot 2035) om deze lasten op te brengen. De beste remedie om de stijgende vergrijzingslast te kunnen dragen is het verhogen van de arbeidsparticipatie. Vooral onder vrouwen, jongeren en werknemers tussen de 55-64 jaar bestaat voldoende potentie om de participatie te verhogen. Verder draagt het verhogen van de arbeidsproductiviteit bij aan de financiering. Ook het verbreden van de financieringsgrondslag door de AOW-premie verder te fiscaliseren dan nu al het geval is, en het verkleinen van de staatsschuld dragen hieraan bij. Een combinatie van deze maatregelen is ruim voldoende om de stijgende lasten te dragen.

AOW

De FNV is van mening dat de huidige AOW overeind dient te blijven. Er is geen noodzaak om de AOW-leeftijd te verhogen. Het recht op AOW vanaf 65 jaar als basisvoorziening voor iedereen dat is gekoppeld aan de loonontwikkeling, dient te worden gewaarborgd. Wel kan de AOW flexibeler gemaakt worden, waardoor mensen in staat worden gesteld om iets eerder of later te stoppen met werken en van de AOW gebruik te maken. De richtleeftijd 65 jaar blijft daarmee in stand. Mensen die op hogere/lagere leeftijd uit treden kunnen daarmee een hogere/lagere AOW-uitkering krijgen, terwijl de situatie voor degenen die de AOW gewoon op 65 jaar opnemen, gelijk blijft in vergelijking met de huidige situatie. De ontslagbescherming voor 65+-werknemers dienen gelijkwaardig te zijn aan werknemers tot 65 jaar om verdringing te voorkomen. De mogelijkheden voor deeltijdpensioen kunnen worden verruimd.

De opbouwperiode voor de AOW is met 50 jaar in Nederland uitzonderlijk lang. Hierdoor is al snel sprake van een AOW-gat als gevolg van onvolledige opbouw door een periode in het buitenland. Dit past niet langer in een omgeving van een vrij verkeer van werknemers. De FNV stelt daarom voor deze periode in te korten tot 40 jaar met een opbouwpercentage van 2,5% per jaar. Verder wordt voorgesteld het vervallen van de partnertoeslag in de AOW te heroverwegen.

Wettelijk

De FNV wil de fiscale facilitatie handhaven. De omkeerregel is een hoeksteen in ons pensioengebouw. Daaraan mag niet worden getornd. De FNV wijst voorstellen gericht op maximering van de omkeerregel met kracht van de hand. Ook de verplichte deelneming van bedrijfstakpensioenfondsen is van groot belang. 70% van alle werknemers valt onder een verplicht gestelde bedrijfstakpensioenregeling. Zonder verplichtstelling is ons huidige stelsel niet denkbaar. Dat geldt niet alleen met het oog op het terugdringen van de witte vlek. Daarnaast bevordert de verplichtstelling een goede pensioenkwaliteit door voldoende draagvlak en solidariteit op bedrijfstakniveau. Verder dient de wetgever gelijke behandeling te waarborgen. De wetgever waarborgt de gelijke behandeling man/vrouw, oud/jong, deeltijd/volledig, vast/flexibel arbeidscontract.

De FNV is voorstander van goed toezicht in één hand. Het pensioentoezicht is de afgelopen 5 jaar sterk geïntensiveerd. De FNV vindt (en vond) de integratie van DNB en PVK een goede zaak. De FNV vindt dat er één pensioentoezichthouder moet zijn. De aan de AFM toegedachte taken zouden naar de DNB moeten worden 'gedetacheerd'. In ieder geval moet de situatie met twee toezichthouders op korte termijn worden geëvalueerd.

Aanvullend pensioen

Het huidige pensioenstelsel bestaat veelal uit middelloonregelingen (met een richtleeftijd op 65 jaar) met vanaf 2006 een lage franchise en een hoog opbouwpercentage. Veel loonbestanddelen zijn pensioengevend en de indexatie is voorwaardelijk geformuleerd. In veel pensioenregelingen is sprake van een nabestaandenpensioen. Na de afbouw van VUT-elementen zijn overgangsmatregelen getroffen. Daarnaast is de levensloopregeling geïntroduceerd.

De FNV wil een goed aanvullend pensioen voor alle werknemers. Een goed pensioen moet garanderen dat uiterlijk op 65-jarige leeftijd een uitkering wordt ontvangen die in een redelijke relatie staat tot het verdiende loon in de periode voor de pensionering, zeker voor werknemers met een lang arbeidsverleden. Op die manier moet worden gewaarborgd dat de werknemer na de pensionering op ongeveer hetzelfde welvaartsniveau kan doorleven als dat voor de pensionering was bereikt. Om dit te bereiken is het van belang het fiscale kader van het aanvullende pensioen zo maximaal mogelijk te benutten. Daarbij blijft het mogelijk om een vervroegd pensioen op te bouwen door het verslepen van oudedagspensioen naar de periode voor het 65e jaar en door gebruik te maken van de levensloopregeling.

Een goed pensioen betekent ook een geïndexeerd pensioen. In tijden van normale rendementen moet op de lange termijn een hoge mate van volledige indexatie (kunnen) worden gewaarborgd. De indexatie is van groot belang; deze bepaalt circa 50% van de pensioenkwaliteit. Een probleem is dat de indexatie in veel fondsen op dit moment nog onvoldoende is doordat de dekkingsgraden - ondanks recente verbeteringen - nog niet op het vereiste niveau zijn. Goed pensioen heeft zijn prijs. Dit betekent dat zolang de dekkingsgraden niet het vereiste niveau hebben bereikt om volledig te kunnen indexeren, er voor de FNV geen reden is om de premies te gaan verlagen. Om indexatie van pensioenen veilig te stellen, is het noodzakelijk om de reële dekkingsgraad te verhogen tot boven de 100%. Vervolgens kan de premie worden gestabiliseerd op een niveau waarbij volledig wordt geïndexeerd en indexatiebeperkingen uit het verleden ongedaan kunnen worden gemaakt.

Om de pensioenkwaliteit beter te kunnen beoordelen, stelt de FNV voor om te komen tot het benchmarken van de indexatiekwaliteit. Deze vergelijking is van belang bij waardeoverdracht van deelnemers die overstappen naar een ander fonds. Deze benchmark vormt tevens een stimulans voor een steviger indexatiebeleid dat de gestelde ambities kan realiseren. Op termijn kan mogelijk worden gekomen tot een indexatiekeurmerk waarin het ambitieniveau, de financiering, de feitelijke dekkingsgraad, de feitelijke indexatie en de wijze van communicatie worden opgenomen. Ook dienen de omstandigheden - zoals de rijping van de fondsen - hierin te worden betrokken.

In collectieve pensioenregelingen worden verschillende vormen van solidariteit georganiseerd. Om de toekomst van het pensioenstelsel veilig te stellen, is solidariteit tussen generaties van groot belang. Daarop dienen de regelingen te worden getoetst. Solidariteit tussen generaties betekent overigens ook een vorm van solidariteit met jezelf (gedurende de gehele loopbaan). Deze vorm van solidariteit staat onder spanning bij een scheve bevolkingsopbouw als sprake is van omslaggefinancierde elementen. Jongeren en ouderen die elkaar in de haren zitten is een schrikbeeld. De FNV wil een pensioenstelsel waarin lusten en lasten eerlijk over generaties worden verdeeld.

Rendementsverschillen moeten zoveel mogelijk over generaties worden gemiddeld, zodat deze zo min mogelijk het pensioenresultaat in negatieve of positieve zin verstoren. Dat is een belangrijk uitgangspunt in deze nieuwe pensioennota waaraan de huidige regelingen worden getoetst. Nadere analyses van pensioenregelingen in relatie tot de leeftijdsopbouw kunnen meer inzicht bieden in de solidariteit tussen generaties binnen fondsen.

De ruimte die is gemoed met de VUT-overgangskosten moet ook in de toekomst voor pensioen beschikbaar blijven met het oog op de stijging van de levensverwachting en het behouden van de

pensioenkwaliteit op 65 jaar. Meevallers moeten worden gebruikt om de overgangssituatie van de VUT-financieringshobbel zo snel mogelijk op te lossen.

Het is noodzakelijk om de witte vlek in pensioenland te bestrijden. Dit betekent dat alle werknemers onder een pensioenregeling moeten vallen. Mogelijk bestaande uitsluitingsbepalingen moeten zoveel mogelijk ongedaan worden gemaakt. Werkgevers moeten mede op basis van eerdere aanbevelingen hierover op hun verantwoordelijkheden worden aangesproken. De FNV zal de aanpak van de witte vlek mede beoordelen in het licht van evaluatieonderzoek dat binnenkort wordt gestart. De wetgeving op het gebied van gelijke behandeling moet op correcte wijze in alle regelingen worden opgenomen. Vooral voor onterechte uitsluiting van flexibele arbeidscontracten en voor onterechte leeftijdsuitsluitingen is aandacht nodig.

De FNV wil een expliciet pensioencontract waarin de verantwoordelijkheden van werkgever, uitvoerder en werknemer helder zijn neergelegd. De verdeling van risico's moet daarin duidelijk zijn. De FNV is en blijft een sterke voorstander van een defined benefitsysteem. Een DB-systeem met onvoorwaardelijke indexatie is echter onbetaalbaar. Daarom zal gewerkt moeten worden met voorwaardelijke indexatiesystematieken. Het beoogde pensioenresultaat inclusief indexatie is hierdoor steeds meer afhankelijk van de vraag of het beoogde rendement wordt behaald. De regelingen kunnen zijn gefinancierd in de vorm van collectieve defined contribution (CDC) met defined benefit voor individuele deelnemers. In een CDC-systeem is het ongewenst en onrechtvaardig als pensioenoverschotten een werkgeversbestemming zouden kunnen krijgen. Het systeem dient symmetrisch te zijn. Als tegenvallers voor rekening komen voor werknemers, dient dit ook voor de meevallers te gelden. Met het plafonneren van het werkgeversrisico kan alleen worden ingestemd als onder strikte voorwaarden waarbij dit risico wordt 'afgekocht' in relatie tot de bestaande reële dekkingstekorten in fondsen en in relatie tot eventueel genoten premiekortingen in het verleden.

Voor de werknemer moet de voorwaardelijke toezegging zoveel mogelijk worden vormgegeven door middel van een middelloonregeling met een goed indexatiebeleid voor alle deelnemers. Daarin past een lage franchise op basis van de individuele AOW, in combinatie met een hoog opbouwpercentage en een nabestaandenpensioen op kapitaaldekkingbasis. Een lage AOW-franchise versterkt de pensioenopbouw van lager betaalde werknemers en is goed toegesneden op de tweeverdienerssituatie die steeds meer gemeengoed wordt. Daarbij is sprake van een stabiele, lange termijn, kostendekkende premie met een beperkte marge voor premieopslagen/kortingen. In deze kostendekkende premie moet vanzelfsprekend voorzien zijn in de opslag vanwege de beoogde indexatie van opgebouwde pensioenaanspraken. Het is daarbij van belang dat actieven en gepensioneerden gelijke belangen hebben met betrekking tot de te hanteren pensioenpremieopslag ten behoeve van bufferherstel. Het feit dat pensioenregelingen een voorwaardelijke indexatie kennen, vereist dat alle deelnemers eerlijk worden geïnformeerd over de relatie tussen de (nominale en reële) beleggingsrendementen en de kwaliteit van de indexatie.

Met het oog op een stabiele indexatie voor een langere periode, is het noodzakelijk te streven naar stevige buffers. In feite is een reële dekkinggraad van meer dan 100% gewenst. Dit vergt een nominale dekkinggraad van circa 145%. Het op peil houden van lange termijn buffers vergt sterke bestuurlijke ruggengraat. Intern en extern toezicht moeten de premie en lange termijnbuffers bewaken. Gelet op het nieuwe financieel toetsingskader dienen de nominale en de reële dekkinggraad in alle regelingen te worden gepubliceerd.

De FNV wil de uitruil van (vervroegd) ouderdompensioen en nabestaandenpensioen behouden en verbeteren op basis van actuariële neutraliteit. De uitruil van nabestaandenpensioen naar (vervroegd) ouderdompensioen vereist de schriftelijke instemming van beide partners. Verder dienen pensioenregelingen te voorzien in voortgezette pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

Uitvoering van pensioenregelingen

De schaalgrootte van collectieve pensioenregelingen is van groot belang om risico's te kunnen spreiden en solidariteit te behouden. De uitvoering van regelingen via verplichtgestelde bedrijfstak- en grote en middelgrote ondernemingspensioenfondsen vormt de beste waarborg om hierin te voorzien. In deze fondsen kan de solidariteit tussen en binnen generaties steviger worden verankerd,

bijvoorbeeld door te werken met doorsneepremies en door het indexatiebeleid steviger vast te leggen en de uitvoeringskosten laag te houden zodat de kwaliteit kan toenemen. In verzekerde regelingen is dit veel minder goed mogelijk. (Hier is de grijze vlek dan ook groter dan in de fondsen.). Een verdere schaalvergroting van fondsen ligt voor de hand met het oog op de toenemende complexiteit en regelgeving. Daarbij dient te worden gezien of kleine bedrijfstakpensioenfondsen en kleine ondernemingspensioenfondsen sterker kunnen worden gebundeld tot één regeling en één uitvoeringsorganisatie. Dit vergroot het financieringsdraagvlak en verbetert de professionalisering van de werkorganisaties.

De FNV heeft bezwaar tegen een wettelijke verplichting om pensioenfonds(bestuur) los te koppelen van de uitvoeringsorganisatie via een verplicht opdrachtgever-opdrachtnemermodel. De medezeggenschap en verantwoording kan goed worden geregeld via Pension Fund Governance langs de lijnen van het advies van StAr, CSO en Pensioenkoopels uit december 2005. De medezeggenschap kan verder worden versterkt door naleving van het convenant tussen StAr en CSO uit 2003. Daarbij dienen de bestuurlijke kwaliteiten van FNV vertegenwoordigers in pensioenfondsbesturen te worden gewaarborgd. Ditzelfde geldt voor FNV vertegenwoordigers in deelnemersraden en verantwoordingsorganen.

Communicatie en voorlichting

Deelnemers verlangen informatie over het premiebeleid, meer duidelijkheid over het ambitieniveau van de voorwaardelijke indexatie en het gevoerde beleggingsbeleid. Het is daarom van belang dat fondsen hun deelnemers uitleggen waar ze recht op hebben, waar ze op mogen rekenen en waarover mogelijke onzekerheden bestaan.

De nieuwe pensioenwet kent aangescherpte en uitgebreide communicatievoorschriften. Hierbij moet worden voorkomen dat te gedetailleerde voorschriften de pensioenkwaliteit in gevaar brengen. De wetgever kan minimum-eisen stellen, maar goede deelnemersgerichte communicatie is moeilijk wettelijk af te dwingen. Vooral van belang is de doelstelling, waarbij fondsen de vrijheid dienen te krijgen ten aanzien van het te kiezen middel dat zoveel mogelijk bij de deelnemers past. Wel is bij veel pensioenfondsen een cultuuromslag op het gebied van communicatie noodzakelijk. Ook de service met betrekking tot waardeoverdracht kan worden verbeterd. In regelingen waarbij het risico geheel of grotendeels bij de werknemer ligt, dienen de betrokken deelnemers duidelijk te worden geïnformeerd over deze risico's.

Het is noodzakelijk dat fondsen deelnemers een integraal inzicht geven in hun rechten bij pensioen dat ook online beschikbaar wordt gesteld. Werknemers en gepensioneerden dienen minimaal elk jaar een duidelijk overzicht te ontvangen met de belangrijkste pensioengegevens.

De FNV is voorstander van een centraal pensioenregister. Een compleet overzicht op een centrale locatie moet deelnemers de gewenste behoefte aan helderheid en toegankelijkheid bieden. Deze kan de vorm krijgen van een wettelijk gefundeerde databank, gekoppeld aan bijvoorbeeld het sofinummer (DigiD), waarin de opgebouwde pensioenaanspraken (incl. AOW), lijfrenten en mogelijk levenslooptegoeden worden geregistreerd. Het pensioenregister dient toegankelijk te zijn via internet. De individuele deelnemer is de gebruiker van het pensioenregister, waarbij de privacy te allen tijde gewaarborgd dient te zijn.

Maatschappelijk verantwoord beleggen en transparantie

Maatschappelijk Verantwoord Beleggen (MVB) moet een belangrijker onderwerp worden op de pensioenagenda. Hiervoor is het noodzakelijk het beleggingsbeleid te toetsen op de sociale en milieugevolgen. Verschillende fondsen zijn aarzelend begonnen met het invoeren van dit beleid. Zij kunnen hun best practices op dit terrein sterker uitwisselen. De FNV heeft met anderen onderzoek uitgezet om MVB-beleid nieuwe impulsen te geven.

Er bestaat een maatschappelijke ontwikkeling die meer eisen stelt aan transparantie, verantwoording, toezicht en zeggenschap door financiële instellingen waaronder pensioenfondsen. De FNV vindt dat het pensioenfondsbestuur verantwoording dient af te leggen aan de belanghebbenden, bestaande uit de deelnemers, gepensioneerden en werkgevers. De ontwikkeling van pension fund governance

(goed pensioenfondsbestuur) biedt mogelijkheden om de helderheid te vergroten en de medezeggenschap en toezicht te verbeteren.

De FNV is als belangenbehartiger en vertegenwoordiger van alle deelnemers (actieven, post-actieven en slapers) direct betrokken geweest bij het opstellen van de principes voor pension fund governance. Deze dienen op alle pensioenfondsen te worden toegepast en wettelijk te worden verankerd, waarbij de nadere uitwerking van fonds tot fonds kan verschillen. De FNV vindt dat goede governance ook in verzekerde regelingen een plaats dient te krijgen.