

22

Solidariteit in de pensioenen

Arjan Soede

22.1	Verplichte solidariteit	503
22.2	Solidariteit tussen jongeren en ouderen	506
22.3	Herverdeling bij de AOW	509
22.4	Solidariteit in de aanvullende pensioenen	512
22.5	Conclusie	518
	Noten	520
	Literatuur	520

Samenvatting

In het pensioenstelsel zijn jongeren en ouderen solidair met elkaar. Dit is geen vrijwillige solidariteit, iedereen doet verplicht mee. Hierdoor is het mogelijk om het pensioenstelsel efficiënter te organiseren. Er kan meer rendement gegenereerd worden tegen een lager risico voor de deelnemers. Er is dan ook sprake van 'maatschappelijke solidariteit', een vorm van solidariteit die door de overheid wordt georganiseerd.

Bij de AOW zijn de jongeren solidair met de ouderen doordat zij de premie betalen waaruit de pensioenen van de ouderen worden uitgekeerd. Deze solidariteit begint tegen haar grenzen aan te lopen en er zijn in loop der jaren dan ook diverse maatregelen genomen om de overdrachten van jong naar oud via de AOW te beperken. Zo is de AOW-premie gemaximeerd op 17,9% en zijn de AOW-uitkeringen niet meegegroeid met de welvaart. Een andere stap waarmee de solidariteit wordt beperkt is het verhogen van de AOW-leeftijd. Per saldo wordt daarmee de solidariteit met de 66-jarigen (en zeer waarschijnlijk later ook de 67-jarigen) opgezegd om financiële redenen.

Ook bij de aanvullende pensioenen is er sprake van solidariteit. In principe wordt het risico van een tegenvallend rendement verspreid over diverse generaties doordat een pensioenbuffer aanwezig is. Bij goede beleggingsresultaten stijgt de buffer. Hiervan kunnen de latere generaties dan profiteren. Als de beleggingsresultaten een periode slecht zijn, daalt de buffer. Deze kan dan door huidige en latere generaties aangevuld worden. Zo kunnen verschillende generaties solidair met elkaar zijn. Uit dit hoofdstuk blijkt dat deze solidariteit echter beperkt is doordat de buffers van de pensioenfondsen niet in het oneindige kunnen fluctueren. Als de pensioenbuffer te groot wordt, dan heeft het fonds de neiging om de premies te verlagen of de pensioenen te verruimen. Als de pensioenbuffer te klein wordt, moet het pensioenfonds herstelacties gaan ondernemen. Dit voorkomt dat een tegenvallend beleggingsresultaat te snel naar toekomstige generaties wordt doorgeschoven. Uiteindelijk profiteert elke generatie zelf van eventuele meevallende beleggingsopbrengsten en moet ze bij een tegenvallend rendement zelf de kosten dragen. Dit laatste is nu het geval en de fondsen vangen de tegenslag vooral op door de pensioenrechten en -uitkeringen niet meer te indexeren. In sommige gevallen wordt zelfs op de uitkeringen gekort. In de toekomst zullen de pensioenregelingen worden omgezet in regelingen waarbij het risico meer bij de deelnemer zelf wordt neergelegd. De solidariteit tussen generaties, het belangrijke uitgangspunt binnen het pensioenstelsel, wordt daarmee verder beperkt.

22 Solidariteit in de pensioenen

De solidariteit tussen generaties komt duidelijk tot uitdrukking in het pensioenstelsel: jongeren betalen de AOW van ouderen. Bij pensioenfondsen spaart elke generatie in principe voor haar eigen pensioen. Toch zijn de inkomens van ouderen en jongeren wel met elkaar verbonden. Dit is het duidelijkst merkbaar bij tegenvallende beleggingsopbrengsten. Als de beurskoersen dalen zullen beide leeftijdsgroepen het merken: de jongeren krijgen dan te maken met hogere premies en de ouderen met een niet-geïndexeerd pensioen. Pensioenfondsen leggen namelijk de rekening van een koersval niet eenzijdig bij de werkenden of de gepensioneerden, maar spreiden de kosten over beide groepen. Daarnaast kunnen de pensioenfondsen tot een bepaalde hoogte interen op hun buffers. Deze manier van risicospreiding heeft als voordeel dat eventuele tegenvallers beter op te vangen zijn. Door de kosten te spreiden over meer generaties en deze op die manier solidair met elkaar te laten zijn, zorgen pensioenfondsen ervoor dat meer rendement gemaakt kan worden met een relatief kleiner risico voor de deelnemers. Solidariteit tussen generaties heeft dus voordelen. Die solidariteit is echter niet onbeperkt en het huidige stelsel loopt tegen zijn grenzen aan. In de komende jaren zullen diverse maatregelen worden genomen om het pensioenstelsel houdbaar te maken. Naar verwachting zal de solidariteit tussen de generaties worden beperkt.

22.1 Verplichte solidariteit

In tegenstelling tot vele andere vormen van solidariteit is men bij de pensioenen verplicht solidair. Bij de AOW doet iedereen in Nederland mee. Er is geen keuze. Elke inwoner van Nederland bouwt AOW-rechten op en alle werkenden betalen AOW-premie. Een dergelijke verplichtstelling geldt ook bij de pensioenfondsen. Als een bedrijf of sector een pensioenregeling heeft, moet een werknemer meedoen. Hij betaalt premie en ontvangt daar later een pensioen voor terug. Een belangrijk kenmerk van beide systemen (AOW en de aanvullende pensioenen) is dat de premie die iemand betaalt vrijwel nooit overeenstemt met wat diegene uiteindelijk ontvangt. Sommigen betalen relatief veel, anderen weinig. Zo ontvangen mensen die nooit gewerkt hebben en dus geen AOW-premie hebben betaald, toch een AOW-uitkering. Bij de aanvullende pensioenen hoeven arbeidsongeschikten geen premie te betalen en zijn zij daardoor per saldo gunstiger af. Zo zijn er allerlei overdrachten tussen deelnemers en deze overdrachten geven de solidariteit weer.

Bij de meeste verzekeringen betaalt een verzekerde een premie die in verhouding staat tot de hoogte van de uitkering en het te lopen risico. Er is dan alleen sprake van *kanssolidariteit*. Iedereen heeft de kans dat hem iets overkomt. Bij een inboedelverzekering kan het gaan om een brand of diefstal. Wie dit overkomt en tegen dit risico verzekerd is, ontvangt een uitkering. Per saldo heeft iedereen daar baat bij omdat elke deelnemer weet dat een eventuele brand of diefstal financieel gedekt is. Deze kanssolidariteit heeft bij dergelijk verzekeringen daarom meestal het karakter van een economische afweging. Er wordt gehandeld uit eigenbelang, en sommigen zien deze vorm van solidariteit daarom niet als echte solidariteit. Bij pensioenfondsen is dit type

solidariteit ook aanwezig. Er wordt via een verzekeringsmaatschappij of pensioenfonds een collectief gevormd van de verschillende deelnemers. Bij pensioen is een lang leven het verzekerde risico. Alhoewel veel mensen een lang leven als een geschenk zien, is het vanuit financieel oogpunt een risico. Er moet immers aanmerkelijk meer vermogen zijn gespaard om gedurende de rest van het niet-werkzame leven een inkomen te hebben. Via de overheid, een pensioenfonds of een verzekeraar wordt dit geregeld. Deze keren een pensioen uit totdat iemand overlijdt. Degenen die langer leven dan gemiddeld zijn dus in het voordeel, degenen die eerder overlijden hebben een nadeel. Afgezien van het aan levensduur gerelateerde voordeel, is deze vorm van solidariteit voor vrijwel iedereen gunstig: door het lang-leven-risico te verzekeren hoeft niet iedereen op eigen kracht een groot vermogen op te bouwen om zich in te dekken voor de situatie dat hij honderd jaar zou worden. Nu betaalt hij alleen een premie en is ex-ante iedereen beter af. Alleen achteraf zou vastgesteld kunnen worden dat bepaalde groepen naar verhouding te veel betaald hebben aangezien zij relatief vroeg overleden.

Naast deze kanssolidariteit bestaat er ook een ander type solidariteit. Dit type is aanwezig als mensen een premie betalen die niet in overeenstemming is met hun uitkering en risico. Een duidelijk voorbeeld is de AOW. De groep die de AOW-uitkering voor het eerst ontving in 1957, heeft geen premie betaald en ontving daardoor een naar verhouding hoge uitkering. De groep die op dit moment AOW-premie betaalt zal relatief minder ontvangen omdat in de komende decennia de AOW-leeftijd wordt verhoogd. Deze vorm van solidariteit wordt *subsidiërende solidariteit* genoemd. Dit houdt in dat een bepaalde groep een te hoge premie betaalt in vergelijking met de verwachte ontvangsten. Er zijn twee oorzaken waardoor subsidiërende solidariteit kan ontstaan. Allereerst kan het zijn dat iemand een hoger risico heeft om een bepaalde gebeurtenis mee te maken. Zo hebben vrouwen een grotere kans op een lang leven. Zij zouden daarom eigenlijk een hogere premie moeten betalen. Aangezien zij dit niet doen, worden zij feitelijk gesubsidieerd door de mannen. Het niet selecteren op risico wordt ook de *risicosolidariteit* genoemd (Van Oorschot 1991). Daarnaast is sprake van subsidiërende solidariteit wanneer sommige groepen een hogere uitkering ontvangen of op jongere leeftijd recht krijgen op die uitkering. Toen de VUT werd ingevoerd kwamen sommige groepen wel hiervoor in aanmerking, terwijl andere geen uitkering kregen omdat zij in de voorafgaande vijftien jaar waren overgestapt naar een andere branche. In het kader hierna zijn de belangrijkste vormen van solidariteit in het pensioenstelsel genoemd.

Bij verzekeraars die een lijfrentepolis aanbieden komt subsidiërende solidariteit niet of nauwelijks voor. Als een verzekeraar voor een bepaalde groep een hogere premie vaststelt om zo een andere groep te 'subsidiëren', dan zal deze groep ervoor kiezen om naar een verzekeraar over te stappen die deze subsidiëring niet kent en daardoor een lagere premie vraagt. Een andere mogelijkheid is dat de groep die te veel betaalt simpelweg geen verzekering afsluit. De groep met de hoge risico's blijft dan in het collectief achter en kan uiteindelijk alleen tegen een hoge premie worden verzekerd. Een verzekeraar kan daarom alleen op basis van kanssolidariteit werken en zal dan ook voor elke deelnemer een premie moeten vaststellen die in overeenstemming is met zijn risico en uitkering. Subsidiërende solidariteit is alleen mogelijk als deze verplicht gesteld wordt, en dat is

het geval bij de AOW en de pensioenfondsen. De Beer (2005) noemt deze solidariteit dan ook maatschappelijke solidariteit, een door de overheid georganiseerde overdracht in de samenleving met als doel de zwakkeren te beschermen.

Enkele vormen van solidariteit in het pensioenstelsel

- *Kanssolidariteit.* Bij dit type solidariteit gaat het om het reguliere verzekeringsprincipe dat sommige deelnemers schade ondervinden c.q. kosten moeten maken en dat deze gedekt worden uit de premie-inkomsten. Bij pensioen gaat het om de kosten van een langer leven dan gemiddeld. Kanssolidariteit doet zich voor bij zowel de AOW als de aanvullende pensioenen.
- *Solidariteit tussen jongere en oudere werkenden.* Vanwege de doorsneepremie betalen jongere werkenden relatief veel premie voor hun aanvullend pensioen in vergelijking met de rechten die ze opbouwen. Ouderen betalen naar verhouding weinig premie. Als iemand continu bij hetzelfde pensioenfonds is aangesloten, zal hij grosso modo de juiste premie hebben betaald.
- *Solidariteit tussen actieven en post-actieven.* Bij de AOW betalen jongeren de premie voor de uitkering van de ouderen. Bij de aanvullende pensioenen geldt dat als de opbrengst van de beleggingen tegenvalt, jongeren via extra pensioenpremie bijdragen aan de pensioenuitkering van ouderen. De pensioenen van de post-actieven worden in die situatie niet verhoogd.
- *Solidariteit tussen generaties.* Dit type solidariteit hangt nauw samen met de solidariteit tussen actieven en post-actieven, maar strekt bij de aanvullende pensioenen iets verder uit. Doordat de pensioenbuffer soms iets hoger uitvalt en soms iets lager, kunnen sommige generaties relatief weinig betalen en andere relatief veel.
- *Solidariteit tussen groepen met een lage levensverwachting en groepen met een hoge levensverwachting.* Groepen met een lagere levensverwachting zouden verzekeringstechnisch een lagere premie moeten betalen. Doordat bij aanvullend pensioen een doorsneepremie geldt (iedereen betaalt hetzelfde premiepercentage), subsidiëren deze groepen de groepen met een hogere levensverwachting (vrouwen, hogere inkomens, hogere sociaal economische klassen).
- *Solidariteit tussen werkenden en arbeidsongeschikten.* Arbeidsongeschikten bouwen wel aanvullende pensioenrechten op maar hoeven geen premie te betalen. Werkenden zijn dus solidair met hen. Ook bij de AOW betalen werkenden meer premie dan arbeidsongeschikten.
- *Solidariteit tussen mensen met een vlakke carrière en mensen met een steile carrière.* In een eindloonstelsel ontvangen mensen die meer carrière maken dan gemiddeld een hoger pensioen in verhouding tot de betaalde premies dan mensen met een vlakke carrière. Bij middelloonregelingen is dit effect aanmerkelijk kleiner, maar nog wel aanwezig. Dit hangt samen met het feit dat ouderen relatief weinig premie betalen.
- *Solidariteit tussen alleenstaanden en gehuwden/samenwonenden.* Alleenstaanden betalen mee aan het nabestaandenpensioen dat gehuwden en samenwonenden ontvangen als hun partner overlijdt voordat hij 65 jaar is geworden.

Dit overzicht is mede gebaseerd op Kuné (2006).

Er zijn in het pensioenstelsel dus diverse vormen van solidariteit aanwezig. Toch is het de vraag of alle overdrachten omwille van solidariteit gerechtvaardigd zijn. Zo stelt Kuné dat de term 'solidariteit' in de pensioendiscussie vaak wordt misbruikt (Kuné 2004). Het is volgens hem een ideologisch en emotioneel begrip waar mensen eigenlijk nooit tegen zouden kunnen zijn. Hij vraagt zich dan ook af in hoeverre er daadwerkelijk draagvlak voor zou zijn als de deelnemers exact zouden weten waarvoor zij betalen. In hoeverre wisten jongeren in 2004 bijvoorbeeld dat zij meebetaalden aan het prepensioen van de ouderen, terwijl deze regeling voor hen al afgeschaft was? Volgens Van der Lecq en Steenbeek (2006: 274) bestaan veel vormen van solidariteit bij de gratie van onwetendheid. Zo is het bijvoorbeeld gegaan met het nabestaandenpensioen. Aan het eind van de jaren negentig werd in het publieke debat steeds duidelijker aangegeven dat alleenstaanden in het pensioenstelsel per definitie niet profiteerden van het nabestaandenpensioen. Vanwege het groeiende aantal alleenstaanden in de samenleving werd het steeds meer als onrechtvaardig gezien dat alleenstaanden meebetalen aan het nabestaandenpensioen van samenwonenden. Per 2002 werd de wet aangepast en kregen alleenstaanden het recht om hun nabestaandenpensioen om te zetten in een hoger ouderdompensioen.¹

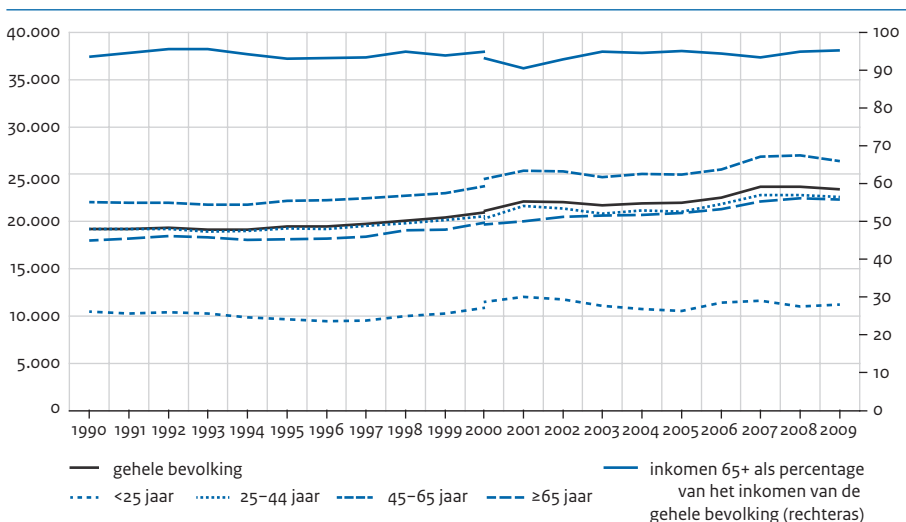
In dit hoofdstuk besteden we voornamelijk aandacht aan de solidariteit tussen jongeren en ouderen en tussen generaties. Het subtiële verschil tussen deze twee vormen van solidariteit is dat bij solidariteit tussen jongeren en ouderen het gaat om de overdrachten tussen deze twee groepen op een bepaald moment. Bij solidariteit tussen generaties gaat het om overdrachten tussen de huidige en toekomstige generaties.

22.2 Solidariteit tussen jongeren en ouderen

Door de solidariteit tussen jongeren en ouderen is de inkomenspositie van ouderen in de afgelopen jaren verbeterd. Tussen 1990 en 2000 steeg de gemiddelde koopkracht van 65-plussers met ongeveer 11%. Na 2000 nam deze verder toe met 13%. Deze inkomensstijgingen zijn redelijk in lijn met de algemene welvaartsstijging.² In 2009 was het gemiddelde inkomen van 65-plussers 22.300 euro, terwijl het gemiddelde over de gehele bevolking 23.400 euro was (figuur 22.1). Een 65-plusser ontvangt dus gemiddeld 95% van wat een Nederlands huishouden gemiddeld ontvangt. Dit percentage is de afgelopen twee decennia relatief stabiel gebleven. Uit figuur 2.1 blijkt dat het gemiddelde inkomen van de 65-plussers continu ongeveer 4% tot 9% onder het gemiddelde gestandaardiseerde inkomen van de gehele bevolking ligt. Door de solidariteit van de jongeren met de ouderen hebben ouderen een relatief goede inkomenspositie in de samenleving. Alleen het inkomen van jongeren onder de 25 jaar ligt nog beduidend lager dan dat van de rest van de bevolking, maar deze groep is nog bezig een carrière op te bouwen.

Figuur 22.1

Gemiddeld gestandaardiseerd besteedbaar inkomen naar leeftijd, 1990-2009 (in euro's (prijspeil 2009) en in procenten)^a



a In 2000 heeft een revisie plaatsgevonden.

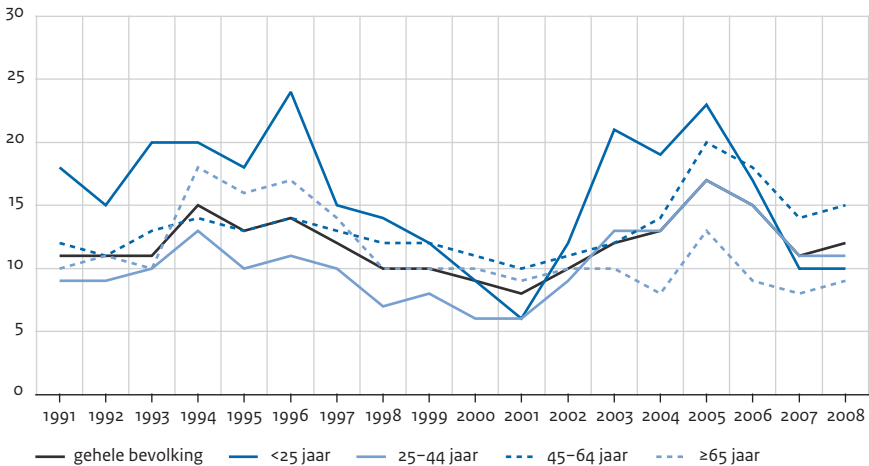
Bron: CBS (StatLine)

Dankzij de solidariteit hebben ouderen een volwaardige plaats in de samenleving. Vooral de AOW draagt bij aan het inkomen van ouderen. Een kenmerk van de AOW is dat iedereen een vast bedrag krijgt. Slechts een klein deel van de 65-plussers (9%) ontvangt een gekorte uitkering omdat zij niet continu in Nederland hebben gewoond. Dankzij het vaste AOW-bedrag zijn er weinig ouderen die moeite hebben met rondkomen.

Uit figuur 22.2 blijkt dat ouderen, sinds de recessie van 2003, gemiddeld het minst vaak aangeven moeilijk van hun inkomen te kunnen rondkomen. Tot 2003 was het de groep 25-44-jarigen die het makkelijkst rond kon komen, sindsdien zijn het de ouderen. De gehele periode laat een langzame maar zekere daling zien van het aantal ouderen dat in de financiële problemen zit. Bij de overige groepen is het effect van de conjunctuur sterk aanwezig. Zij krijgen te maken met werkloosheid of een nullijn bij de lonen. Het gemiddelde pensioen van ouderen mag dan wel iets lager zijn dan het gemiddelde inkomen van jongeren, maar ouderen hoeven niet bang te zijn dat zij hun inkomen zullen verliezen. Het enige risico dat zij lopen is dat hun pensioen niet geïndexeerd wordt. Door de solidariteit van de jongere generatie die hun AOW financiert, hebben zij bestaanszekerheid gekregen.

Figuur 22.2

Aandeel van de bevolking dat aangeeft moeilijk tot zeer moeilijk rond te komen, 1991-2008 (in procenten)



Bron: CBS (StatLine)

Toch is deze georganiseerde solidariteit tussen generaties niet vanzelfsprekend. Dit blijkt wanneer aan jongeren en ouderen wordt gevraagd of zij bereid zijn van een inkomensstijging af te zien om de andere groep te ontzien. Gepensioneerden is gevraagd te reageren op de stelling: 'Om de werkenden te ontzien vind ik het geen probleem als mijn Aow in de toekomst niet verhoogd wordt.' De werkenden en arbeidsongeschikten moesten aangeven of zij bereid zijn om van een verhoging van hun inkomen af te zien om zo de gepensioneerden te ontzien.

Tabel 22.1

Bereidheid om van een inkomensverhoging af te zien om een andere groep financieel te ontzien (in procenten)

	werkenden ten opzichte van gepensioneerden	werklozen/arbeidsongeschikten ten opzichte van gepensioneerden	gepensioneerden ten opzichte van werkenden
(zeer) mee eens	12	7	19
niet mee eens/mee oneens	21	33	19
(zeer) mee oneens	67	60	62

Bron: SCP (NiG'10)

Uit tabel 22.1 blijkt dat mensen niet graag afzien van een hoger inkomen om een andere groep financieel te ontzien. Blijkbaar vinden de diverse groepen de inkomenspositie van

de andere groepen niet dusdanig zwak dat een uitbreiding van de solidariteit volgens hen noodzakelijk is. De gepensioneerden tonen zich nog het vaakst solidair: ongeveer 19% vindt het niet erg om een inkomensverhoging aan zich voorbij te laten gaan. Deze resultaten laten zien dat solidariteit niet altijd vanzelfsprekend is en als het aan de bevolking ligt ook niet uitgebreid hoeft te worden. Gezien het vrij kleine verschil tussen het gemiddelde inkomensniveau van werkenden en gepensioneerden, is dit een begrijpelijke conclusie.

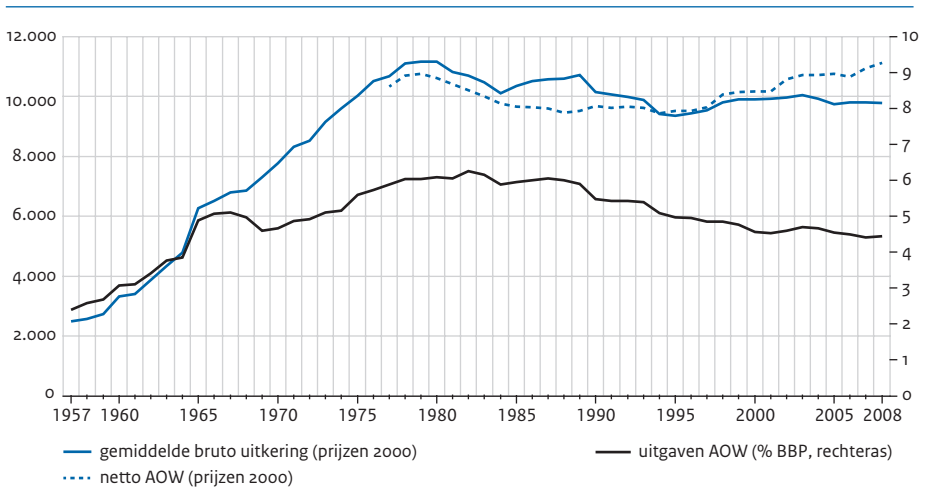
22.3 Herverdeling bij de AOW

Voor de meeste ouderen is de AOW de belangrijkste inkomensbron. De AOW is in 1957 ingevoerd met als doel ouderen een vast pensioen te bieden. Ouderen hoefden zich zo minder zorgen te maken om hun inkomenspositie. Voorheen bestonden pensioenen nog nauwelijks en hadden ouderen daardoor meestal een zeer laag inkomen. Sommigen waren daardoor volledig afhankelijk van hun kinderen. Door de introductie van de AOW werd de solidariteit met ouderen door de overheid geregeld. De solidariteit kwam ook tot uiting in de afbakening van de doelgroep. Het enige criterium voor de AOW werd het inwonerschap van Nederland, iemands arbeidsverleden was niet relevant. Iedereen die in Nederland woonde kwam in aanmerking voor een volledige AOW-uitkering. Een persoon die hiervan geprofiteerd heeft, is Hendrikje van Andel-Schipper. Zij is 115 jaar geworden en was tot haar overlijden in 2005 nog de enig overgebleven inwoner van Nederland die AOW heeft genoten sinds de invoering ervan in 1957. Zij heeft daarmee volledig geprofiteerd van de systematiek van de AOW. De generatie na haar heeft haar AOW-pensioen volledig gefinancierd.

Een belangrijk kenmerk van de AOW is dat de premiebetalende jongeren er niet van uit kunnen gaan dat zij in de toekomst ook, of in gelijke mate, een uitkering zullen ontvangen. Waar bij een reguliere verzekering contractueel is bepaald hoeveel er wordt uitgekeerd, kan de overheid bij de AOW de hoogte van de uitkering eenzijdig aanpassen en in theorie zelfs op nul stellen. De werknemer betaalt dus AOW-premie zonder er afdwingbare rechten voor terug te krijgen. De hoogte en de duur van de AOW-uitkering kunnen gemakkelijk worden aangepast. Er is bij de AOW dus sprake van subsidiërende solidariteit. Men betaalt premie zonder dat daar rechten tegenover staan. Bij de AOW speelt natuurlijk wel mee dat de huidige premiebetalende generatie de verwachting heeft dat de nieuwe, aankomende generatie ook weer solidair zal zijn en voor hun pensioen zal betalen. Bij de start van de AOW was het financiële belang voor de Nederlandse economie niet zo heel groot, ongeveer 2% van het bruto binnenlands product (bbp). In de jaren daarna is het belang langzaam steeds groter geworden en nam het toe van ongeveer 4% bbp in 1970 tot 5,5% in 1990. Tot het eind van de jaren zeventig was deze toename vooral het gevolg van de stijging van de bruto-uitkeringen. Daarna was vooral de vergrijzing van belang. De grijze druk was in 1957 één 65-plusser op de zes mensen tussen de 20 en 65 jaar. In 1990 is deze gestegen naar een op de vijf. Opvallend is dat de netto AOW-uitkering sinds de jaren tachtig nauwelijks veel hoger is geworden. Er is een piek geweest in 1978-1979, maar daarna is de netto-uitkering qua koopkracht langzaam gedaald tot eind jaren tachtig.

Figuur 22.3

Ontwikkeling van de netto AOW en van de AOW-uitgaven als percentage van het bbp, 1957-2008 (in euro's (prijnspeil 2000) en in procenten)



Bron: CBS (StatLine)

Pas vanaf het begin van de jaren negentig is er weer een lichte stijging te zien. Toch daalden in de periode na 1990 de AOW-uitkeringen als percentage van het bbp. Er zijn hiervoor twee belangrijke verklaringen. Allereerst steeg de arbeidsparticipatie van vrouwen in die periode. Hierdoor steeg het bbp en werd de AOW beter betaalbaar. Een andere belangrijke verklaring is dat het bijstandsniveau en daarmee ook de AOW gedurende die periode regelmatig werd ontkoppeld, zodat ouderen met een AOW-uitkering niet profiteerden van de stijgende welvaart. Verbon (2008) acht het waarschijnlijk dat de AOW ook in de toekomst niet aan de welvaart gekoppeld zal zijn en dat de kosten van de vergrijzing dus veel kleiner zijn dan tot dan toe werd voorspeld. Door de ontkoppeling is het bedrag van een AOW in de loop der jaren lager vastgesteld dan oorspronkelijk de intentie was. Het kabinet-Rutte I wil de koppeling wel volledig toepassen, zodat de koopkracht van de AOW'er gewaarborgd blijft.

Opvallend is dat vanaf 1998 de netto AOW-uitkering begon te stijgen. Dit komt niet door een hogere bruto AOW-uitkering maar door de verhoging van de ouderenaftrek in dat jaar. Ook bij de belastingherziening in 2001 werden de tarieven dusdanig aangepast dat ouderen een hogere netto-uitkering kregen. Zo krijgen 65-plussers door de ouderenkorting feitelijk een inkomenstoeslag van 57 euro per maand (bedrag 2010), wat ongeveer 5% van de netto AOW-uitkering bedraagt. Deze toelage wordt niet als een kostenpost van de AOW gezien, maar als een belastinguitgave. Deze belastinguitgave wordt gefinancierd door de gehele bevolking. Feitelijk neemt dus de fiscaliteit een deel van de AOW-uitkering over.

Naast het feit dat de AOW-uitkering de welvaart niet volgt en gedeeltelijk via belastingkorting wordt gecompenseerd, is er nog een trend waardoor de solidariteit beperkt wordt. De AOW-premie begon eind jaren negentig op te lopen naar 17%. Prognoses toentertijd gaven aan dat het AOW-percentages verder zou gaan stijgen vanwege de vergrijzing. Dit werd als onaanvaardbaar gezien en daarom werd besloten om het premiepercentage vanaf 2002 te maximeren op 17,9%. Hiermee werd de verdere stijging van de solidariteit tussen de jongere en de oudere generatie een halt toegeroepen. De solidariteit tussen generaties is dus niet onbeperkt. Als de kosten ervan te hoog oplopen, dan keert de wal het schip en wordt de regeling aangepast. De oplossing is gevonden door het deel van de AOW-uitkeringen dat niet door premies wordt gedekt uit de algemene belastinginkomsten te betalen. Dit aandeel is sinds 2002 fors gegroeid. In 2009 werd 40% van de AOW-uitgaven uit de algemene belastinginkomsten gefinancierd (CBS 2010). Feitelijk betekent dit dat met name rijkere ouderen meebetalen aan hun eigen AOW. Als de jongeren wel de volledige AOW-premie zouden moeten betalen, zouden de algemene belastingtarieven lager kunnen zijn. In de loop van de jaren is veel discussie gevoerd over de vraag in hoeverre deze fiscalisering verder doorgevoerd zou moeten worden. Officieel is de AOW een volksverzekering. Vanuit deze verzekeringsgedachte is het niet logisch om degenen die al een uitkering krijgen, nog premie te laten betalen. Aan de andere kant is de relatie tussen premie en uitkering ver te zoeken, zodat eigenlijk niet echt meer gesproken kan worden van een verzekering (Goudswaard 2009). Voor de modale en rijkere ouderen zal een dergelijk ingreep duidelijk negatief uitpakken.

De SER (2005, 2006) is voorstander van verdere fiscalisering. Als dit gebeurt hoeven volgens de SER de lasten voor toekomstige werkenden minder snel te stijgen, waardoor de druk op de arbeidskosten lager wordt. Per saldo zal dit positief uitpakken voor de werkgelegenheid. Door middel van fiscalisering wordt, volgens de SER, een meer evenwichtige ontwikkeling van het netto-inkomen binnen de groep ouderen en tussen ouderen en jongeren gerealiseerd. Wat in deze discussie echter onbesproken blijft is dat er impliciet van wordt uitgegaan dat de bruto pensioenopbouw hetzelfde blijft. Bij gelijk blijvende pensioenopbouw gaan ouderen er in inkomen netto op achteruit. Op de keper beschouwd zouden jongeren, gegeven het feit dat hun nettopensioen lager wordt, meer moeten gaan sparen om dit te compenseren, bijvoorbeeld via een eigen spaarpot of een lijfrenteverzekeraar. Ook betekent dit dat zij meer pensioenpremie zouden moeten gaan betalen om het inkomensverlies in de toekomst op te vangen. Per saldo blijkt hieruit dat de vergrijzing (i.c. de langere levensverwachting) ervoor zorgt dat mensen meer kwijt zijn aan premie als zij hetzelfde pensioen zouden willen bereiken.

Naast het niet aanpassen van de AOW aan de welvaartsontwikkeling en het financieren vanuit de algemene belastingontvangsten (lees: het laten meebetalen van de ouderen aan de AOW), is er nog een derde mogelijkheid om de kosten van de AOW te beperken: een verhoging van de AOW-leeftijd. Het kabinet-Balkenende IV wilde de AOW-leeftijd in twee stappen verhogen naar 67 jaar: op 1 januari 2020 naar 66 jaar en op 1 januari 2025 naar 67 jaar. Het kabinet-Rutte I heeft in het regeerakkoord opgenomen dat de AOW-leeftijd in 2010 naar 66 jaar gaat en daarna verder kan stijgen, in lijn met de toenemende levensverwachting. Deze maatregel komt overeen met het voorstel in het

Pensioenakkoord dat de sociale partners in het voorjaar van 2010 met elkaar hebben gesloten. Overigens wordt in dit akkoord aangegeven dat koppeling aan de levensverwachting ervoor zorgt dat de pensioenleeftijd naar verwachting in 2025 op 67 jaar zal worden vastgesteld. Met het verhogen van de AOW-leeftijd wordt de solidariteit met de 66- en 67-jarigen niet meer van toepassing geacht. De solidariteit met deze groep is dus afhankelijk van de financiële mogelijkheden. Als het overheidstekort te hoog dreigt op te lopen, is de grens van de solidariteit bereikt. Deze verminderde solidariteit heeft natuurlijk ook te maken met de betere gezondheid van de huidige 66- en 67-jarigen. Daarnaast hebben zij ook een langere levensverwachting, waardoor zij meer profiteren van het pensioenstelsel. Opvallend is trouwens hoe snel de discussie over verhoging van de AOW-leeftijd van richting kan veranderen. In 2006 was het tijdens de verkiezingen nog voor vrijwel alle politieke partijen bijna onbespreekbaar om de pensioenleeftijd te verhogen (CPB 2006: 23).³ Na de bankencrisis van 2008 bleek verhoging van de pensioenleeftijd meer te worden geaccepteerd, wat uiteindelijk geleid heeft tot het hiervoor genoemde voorstellen van de kabinetten Balkenende IV en Rutte I.

Bij de AOW is dus sprake van solidariteit tussen jong en oud aangezien er met een omslagstelsel gewerkt wordt. Jongeren betalen premies om de AOW van ouderen te betalen. Overigens is het stelsel in de loop der jaren zodanig aangepast dat de overdrachten en daarmee de solidariteit zijn beperkt. De solidariteit kent dus zijn grenzen. Als de kosten voor de betalers te hoog worden, wordt ingrijpen onvermijdelijk.

22.4 Solidariteit in de aanvullende pensioenen

Ook bij de aanvullende pensioenen zijn er verschillende vormen van solidariteit aanwezig. Net als bij de AOW profiteren vrouwen meer van het pensioenstelsel omdat zij gemiddeld langer leven. Hetzelfde geldt voor mensen met hogere inkomens. Als wordt gekeken naar de solidariteit tussen jongeren en ouderen en tussen generaties, dan valt op dat jongeren verhoudingsgewijs veel premie betalen voor de pensioenrechten die zij opbouwen. Dit is een gevolg van de doorsneepremie. In theorie zou een jongere minder premie moeten betalen dan een oudere om dezelfde pensioenrechten op te bouwen. Dit komt doordat de inleg van de jongere nog kan renderen terwijl de inleg van de oudere als snel moet worden gebruikt om het pensioen uit te betalen. In de praktijk betalen jongeren zoals gezegd echter een naar verhouding hoge premie. Uiteraard geldt dat als zij ouder zijn geworden, zij op hun beurt zullen profiteren van de goedkopere pensioenopbouw. Deze solidariteit tussen jongeren en ouderen kan in stand worden gehouden doordat men zich er moeilijk aan kan onttrekken.

Een zeer belangrijk type solidariteit is die met betrekking tot het pensioenvermogen. Zowel de jongeren als de ouderen participeren in hetzelfde pensioenvermogen van het pensioenfonds. Ook hier geldt de verplichtstelling. Jongeren moeten meedoen bij hun pensioenfonds en kunnen niet overstappen naar een ander pensioenfonds of naar een verzekeraar. Hetzelfde geldt voor ouderen. Door deze verplichtstelling is het mogelijk om de solidariteit in het pensioenfonds te organiseren. Een belangrijk voordeel is dat de

risico's over meer generaties verspreid kunnen worden doordat er met een buffer gewerkt wordt. Hierdoor is het mogelijk om eventuele over- of onderrendementen door te geven aan de volgende generaties. Een eventuele hogere opbrengst van de beleggingen zorgt voor een grotere buffer, zodat de volgende generaties beter bestand zijn tegen lagere opbrengsten. Bij tegenvallende rendementen wordt een lagere buffer doorgegeven in de verwachting dat de volgende generaties weer zullen profiteren van hogere rendementen. Via deze constructie wordt een intergeneratieel solidair collectief opgebouwd waarbij de verschillende generaties het beleggingsrisico collectief afdekken.

In een studie laat de WRR (Boender et al. 2000) zien dat deze manier aanmerkelijk efficiënter is dan wanneer elk individu of cohort apart een pensioenvermogen bij elkaar zou sparen. Kern van de redenering is dat een individu of een enkel cohort in het algemeen weinig risico kan nemen om een bepaald pensioen met een bepaalde zekerheid te ontvangen. Bij een groot collectief dat meer generaties omvat, kan een pensioenfonds meer risico nemen en daarmee op langere termijn een hoger rendement behalen. Voor de deelnemers is dit gunstiger. Ook het CPB komt tot een dergelijke conclusie in een meer recent rapport (Bonenkamp en Westerhout 2009).

Een dergelijke constructie werkt als de pensioenregeling en de te betalen premies op de lange termijn in overeenstemming zijn met de te behalen beleggingsresultaten. Als de beleggingsresultaten tijdelijk positief zijn, wordt de buffer groter. Deze wordt weer kleiner als de beleggingen minder opleveren. Een probleem is wel dat de buffer niet te groot of te klein mag worden. De meeste pensioenfonds proberen de dekkingsgraad op ongeveer 125%-130% te houden. De buffer is dan ongeveer 25%-30% van het totaal van de toegezegde pensioenuitkeringen. Als bij positieve beleggingsresultaten de buffer sterk gegroeid is, zou deze in principe doorgeschoven moeten worden naar de volgende generaties. In het verleden is echter gebleken dat dit meestal niet gebeurt. Vrijwel altijd wordt het pensioen bij een grote buffer volledig geïndexeerd of worden er premievakanties gegeven. Soms wordt de extra buffer gebruikt om de pensioenregeling uit te breiden. Zo werd in het afgelopen decennium regelmatig de franchise verlaagd, waardoor de pensioenregeling feitelijk werd verruimd. Daarnaast bleef de AOW-uitkering achter bij de ontwikkeling van de welvaart, waardoor een (relatief) lagere franchise ervoor zorgde dat de 70%-norm op peil bleef (Schols-van Oppen 2009). Ook werden diverse VUT-regelingen in prepensioenregelingen omgezet omdat de buffers voldoende waren. Feitelijk betekent dit dat de solidariteit met de toekomstige generaties wordt ingeperkt. De goede beleggingsresultaten worden niet met de toekomstige generaties gedeeld.

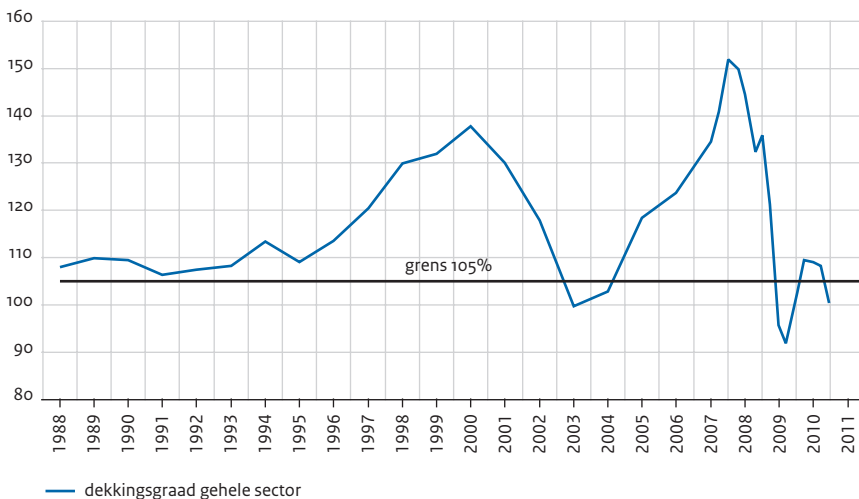
Als daarentegen het belegde vermogen aanmerkelijk minder opbrengt dan verwacht, dan komt de buffer aan de onderkant van de norm te zitten. Dit kan het geval zijn als de aandelenkoersen sterk zijn gedaald of als de opbrengst van de obligaties laag is vanwege een lage reële rente. Als de dekkingsgraad langdurig onder de 105% ligt, moeten de pensioenfonds ingrijpen. De opties voor een pensioenfonds zijn echter niet heel groot. Men kan ervoor kiezen om de ingegane pensioenen niet te indexeren. Dit betekent dat de koopkracht van de gepensioneerden achteruitgaat vanwege de inflatie. Een andere optie is om de pensioenpremies te verhogen. Voor de werkgevers betekent dit dat de loonkosten omhoog gaan waardoor zij minder concurrerend kunnen zijn. Vaak

betalen de werknemers ook een deel van de premies. Hierdoor ontvangen zij netto minder loon en daalt hun koopkracht. Sinds enkele jaren is er ook een derde mogelijkheid aanwezig voor pensioenfondsen. Doordat veel pensioenregelingen zijn omgezet in een middelloonregeling, is het ook mogelijk de pensioenrechten van de deelnemers niet te indexeren. Hierdoor kan het pensioenfonds geld besparen. Een allerlaatste maatregel, die waarschijnlijk in 2011 voor het eerst sinds tijden weer zal worden toegepast, is dat de pensioenrechten worden 'afgestempeld'. Dit betekent dat de pensioenen van de werknemers en de ingegane pensioenen simpelweg worden verlaagd. Dit is een noodmaatregel in het pensioenreglement en zou in principe dus niet moeten worden genomen. Als echter het pensioenfonds een te groot dekkingstekort heeft, is deze maatregel onontkoombaar en kan het verlagen van de pensioenen door de DNB verplicht gesteld worden.

Sinds de bankencrisis in 2008 is deze situatie uiterst actueel. Figuur 22.4 laat zien dat halverwege 2007 de gemiddelde dekkinggraad van de Nederlandse pensioenfondsen nog op 152% stond. Geen enkel fonds was in onderdekking. Aan het begin van 2009 was de dekkinggraad teruggelopen naar een gemiddelde van 92%. Dit is ruim onder de minimaal verplichte dekkinggraad van 105%. Binnen twee jaar is de gehele buffer dus in rook opgegaan. Het gevolg was dat in het eerste kwartaal van 2009 92% van alle deelnemers was aangesloten bij een fonds in onderdekking. Vrijwel de gehele sector was toen in de problemen. Een zo snelle verslechtering van de dekkinggraad is nog nooit eerder voorgekomen. Gelukkig is de dekkinggraad daarna weer licht hersteld, maar zeker niet tot het oude niveau van 2007. Aan het begin van 2010 waren nog maar 122 fondsen in onderdekking. Zij vertegenwoordigen 44% van alle deelnemers. In de zomer was het echter weer mis. De gemiddelde dekkinggraad daalde tot 100%, zodat 88% van alle deelnemers bij een pensioenfonds in onderdekking was aangesloten. In vergelijking met de grote uitslagen in de dekkinggraden was de periode tussen 1988 en 1996 een zee van stabiliteit. De dekkinggraad fluctueerde continu rond de 110%. In die periode begonnen veel pensioenfondsen steeds meer te beleggen in aandelen. Dit leverde in eerste instantie geen windeieren op: de dekkinggraad steeg tot 138% aan het begin van 2000. Een belangrijk nadeel van aandelen kwam ook snel aan het licht: door de internetcrisis daalden deze in waarde. Dit leidde tot een daling van de dekkinggraad tot gemiddeld 100% in 2003, waarna deze weer begon te stijgen vanwege de verbeterende aandelenkoersen.

Een complicerende factor is de rentestand. Sinds 2007 moet de dekkinggraad worden berekend aan de hand van de actuele marktrente, die dagelijks kan fluctueren. Daarvoor werd er altijd van uitgegaan dat de uit te keren pensioenen met 4% per jaar zouden moeten worden verdisconteerd, maar in het wettelijk vastgelegde nieuw Financieel Toetsingkader (NFTK) is gesteld dat de actuele rente leidend moet zijn bij de waardering van de verplichtingen. Een hogere rente betekent dan dat de pensioenen in de toekomst gemakkelijker uit de beleggingen betaald kunnen worden. Een lagere rente betekent juist het omgekeerde. Als de rentestand dus laag is, impliceert dit dat de toekomstige uitkeringen moeilijk uit de beleggingsopbrengsten betaald kunnen worden, wat weer een lage dekkinggraad van de pensioenfondsen tot gevolg heeft.

Figuur 22.4

Gemiddelde dekkingsgraad van Nederlandse pensioenfondsen, 1988-2010 (in procenten)^a

- a De gemiddelde dekkingsgraad is de verhouding tussen de totale voorzieningen en de totale verplichtingen van alle pensioenfondsen.

Bron: CBS (StatLine) voor de jaren 1988-2006; DNB (Statistiek Financiële instellingen) voor de jaren 2007-2010

Sinds de bankencrisis staat de rente op een ongewoon laag niveau. Daarnaast zorgt de variabele rente ervoor dat de dekkingsgraad van pensioenfondsen fluctueert en grote schokken kent. Deelnemers, pensioenfondsbesturen en toezichthouders worden nerveus omdat de dekkingsgraad te laag is. De vraag is of deze lage rentestand permanent is of een meer tijdelijk karakter heeft vanwege de bankencrisis. Zo geven Van Wijnbergen en Beetsma (2010) aan dat de rente waarschijnlijk binnen een à twee jaar weer zal oplopen, waardoor de dekkinggraden weer zullen gaan stijgen. Ingrijpen is daarom volgens hen nu niet nodig. Zij beargumenteren dat de rente nu extreem laag is vanwege de bankencrisis en het huidige financiële beleid van de centrale banken. Als de wereld-economie weer uit de nasleep van de crisis is, zullen de dekkingsgraden vanzelf weer herstellen. Aan de andere kant is het goed mogelijk dat de rente laag blijft. In dat geval zullen de dekkingsgraden niet herstellen en komen de pensioenfondsen op de lange termijn in de problemen als zij nu geen maatregelen nemen.

Door de fluctuerende rente en dekkingsgraden is het voor pensioenfondsen lastig te bepalen welk beleid zij moeten voeren om de buffer op peil te brengen. Volgens Dick Sluimers (2010), voorzitter van de APG, vertroebelt de variabele rente de blik op de soliditeit van de pensioenfondsen. Zo is de gemiddelde dekkingsgraad in de eerste zeven maanden van 2010 met 10% afgenomen vanwege de variabele markrentre, terwijl de beleggingen in die periode juist met 6% waren gestegen. Het Actuarieel Genootschap (AI-AG 2009) en de Vereniging voor bedrijfstakpensioenfondsen en Stichting voor

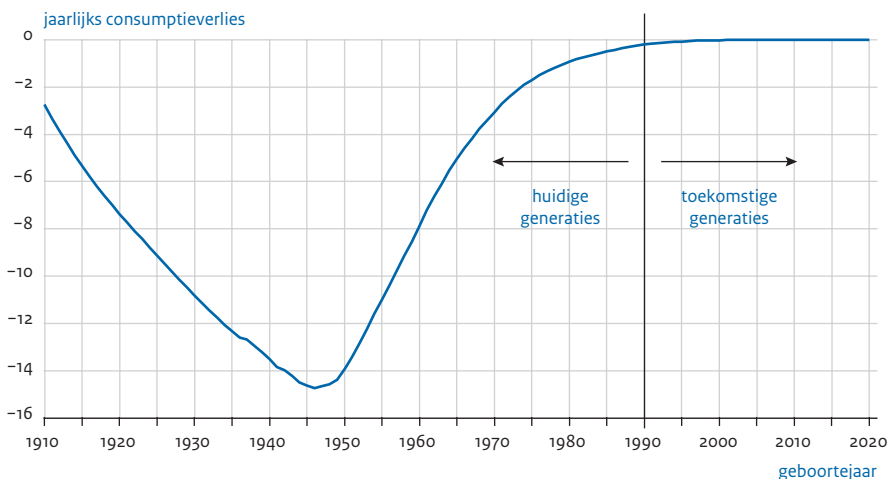
Ondernemingspensioenfondsen (VVB/OPF 2009) volgen de redenering van Sluimers en adviseren om de variabele rekenrente meer in lijn te brengen met de waarderingsregels van de aandelen.⁴ Ook de Tweede kamer heeft daarom in een motie gevraagd de rekenrente te herzien zodat kortingen op de pensioenen voorkomen kunnen worden (Tweede Kamer 2010).

Gezien deze onzekerheid werd ook de termijn waarop de buffers hersteld moeten zijn, ter discussie gesteld. Daarom heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eind 2008 aan de pensioenfondsen in eerste instantie extra tijd gegeven om herstelplannen in te dienen (DNB 2008). Maar medio 2010 vond hij uitstel niet meer verantwoord toen bleek dat de economische vooruitzichten zwak bleven. Bij veertien pensioenfondsen was de situatie dusdanig slecht dat zij, door het intrekken van het uitstel, per januari 2011 de pensioenen van gepensioneerden zouden moeten gaan verlagen. Enkele daarvan zullen dit ook vrijwel zeker doen. Wel geldt dat de kortingen op de uitkeringen als 'voorwaardelijke rechten' behouden blijven. Mochten de dekkingsgraden weer stijgen, dan zullen de pensioenfondsen deze kortingen weer ongedaan maken. Bij zijn maatregel om de pensioenfondsen geen uitstel meer te verlenen beargumenteerde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat hij dit deed om de rechten van de actieve en de toekomstige deelnemers te waarborgen (szw 2010). Hij vindt het niet verantwoord om de rekening van de kredietcrisis bij de toekomstige generaties neer te leggen. Dit betekent dat de huidige generatie, die met kosten van de kredietcrisis zit opgezadeld, geen beroep kan doen op de solidariteit van de volgende generatie en de kosten van de beursval uit 2008 en 2009 zelf moet dragen. Pensioenfondsen kunnen eventuele tegenvallers dus niet zomaar doorschuiven naar de toekomst door een lagere buffer te hanteren. Via het NFK is er een ondergrens aan de buffer.

Eerder bleek in dit hoofdstuk dat een hoge buffer al snel leidt tot discussie over premievakanties en uitbreiding van de pensioenregeling. Bij goede rendementen wordt een grote buffer dus niet doorgegeven aan de toekomstige generaties, terwijl bij lage rendementen er geen beroep mag worden gedaan op de toekomstige generaties. Bij grote ontwikkelingen in de buffers blijft de solidariteit dus grotendeels beperkt tot de generatie die op dat moment in het pensioenfonds participeert. Uiteindelijk dragen de deelnemers aan het pensioenfonds het risico van de beleggingen dus zelf. De solidariteit is dan alleen aanwezig tussen de jongeren en ouderen die op dat moment in het pensioenfonds participeren. Het CPB (2009) heeft gekeken hoe de effecten van de negatieve beurschok over de deelnemers verdeeld zijn. Zij zijn uitgegaan van een scenario waarbij de pensioenfondsen eind 2013 weer op het niveau zitten dat de toezichthouder verplicht stelt. De maatregelen bestaan uit indexatiekortingen en een stijging van pensioenpremie. Daarnaast is aangenomen dat de beurskoersen een reguliere stijging kennen en dus geen inhaalslag maken.

Figuur 22.5

Consumptieverlies als gevolg van de kredietcrisis, naar geboortjaar (in procenten)



In figuur 22.5 is te zien wat het betekent als toekomstige generaties niet meedoen in de solidariteit. Zij gaan er niet op achteruit. Uit de analyse blijkt dat het cohort met het geboortjaar 1947 er per saldo het meest in consumptie op achteruitgaat. Deze groep was in 2008, het jaar van de bankencrisis, 61 jaar en had daardoor gemiddeld het meeste pensioenvermogen in het pensioenfonds zitten. Het toepassen van indexatiekortingen in dit scenario treft deze groep dan ook het hardst. De oudste deelnemers merken relatief weinig van de indexatiekortingen. Dit komt doordat zij al een behoorlijk deel van hun pensioenuitkering hebben ontvangen en die uitkering niet meer terug kan worden gedraaid. Hun pensioenvermogen in het pensioenfonds is al relatief klein geworden. Ook de jongste deelnemers hebben niet heel veel last van de indexatiekortingen, omdat zij nog relatief weinig pensioenrechten hebben opgebouwd. Per saldo betekent dit dat alleen de generatie wordt getroffen die op het moment van de beurskrach in het pensioenfonds participeerde. Er is dus geen solidariteit tussen de generaties. Uit figuur 22.5 blijkt dus dat alle cohorten die ten tijde van de beursval in de pensioenfondsen participeerden, bijdragen aan het herstel van het pensioenfonds. De solidariteit tussen de generaties ligt dus met name in het feit dat alle cohorten deelnemen in hetzelfde pensioenvermogen en alle cohorten bijdragen aan het herstel van hetzelfde vermogen. Als elk cohort zijn eigen pensioenvermogen zou opbouwen, dan zou dit onvermijdelijk betekenen dat bij sommige cohorten de koersval aanmerkelijk groter is en dat zij daardoor aanmerkelijk meer pensioen zouden inleveren. De fluctuaties in de pensioenen worden door het collectief wel gedekt. Het feit dat eventuele tekorten nauwelijks over de generaties gespreid kunnen worden door de buffer te laten variëren, betekent dus dat het risico van een koersval wordt neergelegd bij de generatie die op dat moment in het pensioenfonds participeert.

Er is daardoor niet of nauwelijks solidariteit tussen de generaties. Iedereen die op het moment van de koersval meedoet in het pensioenfonds, zal moeten bijdragen aan de oplossing van het tekort en kan geen beroep doen op voorgaande of komende generaties. In de loop der jaren zijn diverse discussies geweest over de vraag hoe die bijdrage geleverd zou moeten worden. De premies kunnen niet of nauwelijks meer worden verhoogd, omdat deze al relatief hoog zijn; gezien de omvang van het fondsvermogen zou premieverhoging bovendien relatief weinig zoden aan de dijk zetten. In een rapport adviseren Goudswaard et al. (2010) dan ook om de risico's explicieter in de pensioenregelingen op te nemen. Zij stellen voor om het pensioen op te splitsen in een deel dat gegarandeerd wordt en een deel dat voorwaardelijk is. Als de beleggingsopbrengsten meevallen, kunnen de pensioenen inclusief de voorwaardelijke rechten volledig worden uitgekeerd. Bij tegenvallende resultaten zullen alleen de gegarandeerde pensioenen worden uitbetaald. De risico's van de beleggingsresultaten komen dan voor rekening van de deelnemer c.q. gepensioneerde. In het nieuwe pensioenakkoord dat werkgevers en werknemers in 2010 met elkaar hebben gesloten, is in navolging van het advies van Goudswaard et al. besloten dat de risico's steeds meer bij de deelnemers worden gelegd. In haar analyse geeft Goudswaard echter niet aan hoe de gegarandeerde pensioenen dan daadwerkelijk gegarandeerd moeten worden. In theorie zijn de huidige pensioenen ook al gegarandeerd. Toch kunnen sommige pensioenfondsen dit niet waarmaken. Daarnaast is het belangrijk dat de pensioenfondsen hun deelnemers goed informeren. De gemiddelde pensioendeelnemer begrijpt immers weinig van zijn pensioenopbouw en vindt het moeilijk om in termen van risico's en scenario's te denken. In hoeverre de deelnemer ook nog begrijpt en accepteert dat zijn pensioen aan risico's onderhevig is, is dan ook de vraag.

22.5 Conclusie

De term solidariteit is een ideologisch en emotioneel begrip waar mensen vaak positieve associaties bij hebben. Je kunt er eigenlijk niet tegen zijn (Kuné 2004). In het pensioendebat wordt 'solidariteit' dan ook vaak gebruikt als argument om het stelsel te rechtvaardigen. Dat veel vormen van solidariteit in het stelsel bestaan 'bij de gratie van onwetendheid' is eigenlijk verontrustend (Van der Lecq en Steenbeek 2006), te meer omdat men in het pensioenstelsel verplicht is mee te doen, zowel bij de AOW als bij de aanvullende pensioenen. Toch is het niet raadzaam om de verplichtstelling af te schaffen. Alleen zo is het mogelijk om de solidariteit in het pensioenstelsel te organiseren. Zonder de verplichtstelling zouden bepaalde groepen uit het pensioenstelsel kunnen treden als blijkt dat zij relatief meer moeten betalen voor hun pensioen. Het uittreden van deze groepen ondermijnt dan het stelsel doordat de achterblijvende groepen een hogere rekening gepresenteerd krijgen.

Met de verplichtstelling wordt de intergenerationele solidariteit in het pensioenstelsel georganiseerd. Doordat cohorten mee moeten doen is het mogelijk om het pensioenstelsel efficiënter te organiseren en per saldo relatief meer rendement te genereren met lagere risico's voor de deelnemers (Boender et al. 2000). Deze solidariteit valt dan ook in

de categorie 'maatschappelijke solidariteit' (De Beer 2005), een vorm van solidariteit die door de overheid wordt georganiseerd.

Bij de AOW zijn de jongeren solidair met de ouderen. De jongeren betalen de premie voor de AOW-uitkering. Er is duidelijk sprake van subsidiërende solidariteit. Deze solidariteit begint echter tegen haar grenzen aan te lopen. In de afgelopen jaren is de betaalbaarheid van de AOW sterk ter discussie komen te staan. De AOW-premie begon eind jaren negentig hoog op te lopen en zou naar verwachting steeds verder stijgen. Daarom is de AOW-premie in 2002 gemaximeerd op 17,9%. Het gevolg hiervan is dat nu nog maar 60% van de AOW-uitgaven via de premies wordt betaald. De rest van het bedrag dat nodig is, wordt onttrokken aan de algemene belastinginkomsten. Op deze manier wordt de solidariteit tussen de generaties vervangen door de solidariteit tussen arm en rijk zoals die in het belastingstelsel aanwezig is. Met name rijkere ouderen zullen zwaarder worden belast. Tegelijkertijd wordt de solidariteit beperkt doordat de AOW-uitkeringen in de loop der jaren niet zijn meegegroeid met de welvaart. Wel werden ouderen gecompenseerd door diverse fiscale maatregelen zodat de netto AOW-uitkering per saldo toch is gestegen. Een derde manier om de kosten van de AOW in de hand te houden is het verhogen van de AOW-leeftijd. Per saldo wordt daarmee de solidariteit met de 66- en de 67-jarigen opgezegd om financiële redenen. Uit deze voorbeelden blijkt dat solidariteit tussen generaties wel aanwezig is, maar dat de financiële last de solidariteit uiteindelijk een halt toeroept.

Bij de aanvullende pensioenen is vaak sprake van intragenerationele solidariteit tussen de verschillende pensioendeelnemers. Deels gaat het dan om kanssolidariteit, het uitmiddelen van kansen tussen deelnemers, deels om subsidiërende solidariteit. In dit laatste geval zijn bepaalde groepen bij voorbaat beter of slechter af doordat zij deelnemen in het pensioenstelsel. Zo betalen mannen relatief veel en vrouwen relatief weinig premie.

Daarnaast kenmerken de aanvullende pensioenen zich ook door solidariteit tussen generaties. In theorie wordt het risico van een tegenvallend rendement verspreid over diverse generaties. Een specifieke generatie zal dan nooit met sterk tegenvallende rendementen worden geconfronteerd, terwijl een andere generatie er juist relatief gunstig van afkomt. Bij goede beleggingsresultaten stijgt immers de buffer. Hiervan kunnen de latere generaties dan profiteren. Als de beleggingsresultaten een periode slecht zijn, daalt de buffer. Deze kan dan door huidige en latere generaties aangevuld worden. Zo kunnen verschillende generaties solidair met elkaar zijn. Deze solidariteit is echter beperkt doordat de buffers van pensioenfondsen niet in het oneindige kunnen fluctueren. Als de pensioenbuffer te groot wordt, dan heeft het fonds de neiging om premievakantie te geven of de pensioenen te verruimen. Als de pensioenbuffer te klein wordt, moet het pensioenfonds herstelacties gaan ondernemen vanwege de minimale dekkingsgraad die een pensioenfonds moet hebben. Per saldo is daardoor de feitelijke solidariteit tussen de generaties aan grenzen gebonden.

Met de kredietcrisis is deze situatie zeer actueel geworden. De huidige generatie zal de tegenvallende beleggingsopbrengsten zelf moeten opvangen. Dit zijn vooral degenen met veel pensioenrechten (en daarmee een behoorlijk pensioenvermogen in het fonds). Zij zitten vlak voor hun pensioen of zijn net gepensioneerd. Op dit moment worden de tegenvallers opgevangen door de pensioenrechten niet meer te indexeren en waar mogelijk op de pensioenrechten te korten. De oudere gepensioneerden, de jongeren en de aankomende generaties lopen minder risico. Hun opgebouwde pensioenrechten zijn relatief gering. In de toekomst zullen de pensioenregelingen worden omgezet in regelingen waarbij het risico meer bij de deelnemer zelf wordt neergelegd. De solidariteit tussen generaties, het belangrijke uitgangspunt binnen het pensioenstelsel, wordt daarmee verder beperkt.

Noten

- 1 Feitelijk kan alleen het nabestaandenpensioen op opbouwbasis omgezet worden in een hoger ouderdompensioen. Dit is het nabestaandenpensioen dat wordt uitgekeerd als men overlijdt nadat het ouderdompensioen is ingegaan.
- 2 Het inkomen is gestandaardiseerd voor huishoudensgrootte omdat ouderen vaak een kleiner huishouden hebben en daardoor minder kosten maken.
- 3 Alleen D66 noemde expliciet de verhoging van de AOW als programmapunt.
- 4 Overigens blijken ook de waarderingsgrondslagen van de aandelen stof voor discussie. De commissie-Don, die nieuwe parameters moest vaststellen voor de waardering van aandelen en obligaties, kwam met een verdeeld advies (Commissie Parameters 2009).

Literatuur

- AI-AG (2009). *Notitie Evaluatie Financieel Toetsingskader Pensioenfondsen*. Utrecht: AI-AG
- Beer, P.T. de (2005). Hoe solidair is de Nederlander nog? In: E. de Jong en M. Buijsen (red.), *Solidariteit onder druk? Over de grens tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid* (p. 54-79). Nijmegen: Valkhof Pers.
- Boender, C.G.E., S. van Hoogdalem, R.M.A. Jansweijer en E. van Lochem (2000). *Intergenerationele solidariteit en individualiteit in de tweede pensioenpijler: een scenario-analyse*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Bonenkamp, J. en E. Westerhout (2009). *Intergenerational risk sharing and labour supply in collective pension schemes with defined benefits*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CBS (2010) *Uitgaven AOW blijven onverminderd stijgen*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Commissie Parameters (2009). *Advies betreffende parameters pensioenfondsen*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- CPB (2006). *Keuzes in kaart 2008-2011. Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2009). *De grote recessie*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- DNB (2008). *DNB geeft pensioenfondsen verlenging termijn indiening herstelplannen*. Amsterdam: DNB (persbericht 10 november 2008).
- Goudswaard, K.P. (2009). *Inspelen op vergrijzing*. In: *AE consultancy*, februari 2009, p. 1-4.

- Goudswaard, K.P., R.M.W.J. Beetsma, Th.E. Nijman en P. Schnabel (2010). *Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Kuné, J.B. (2004). *Op weg naar één nationale pensioeninstelling* (oratie v u). Amsterdam: Vossiuspers.
- Kuné, J.B. (2006). Solidariteiten in collectieve pensioenregelingen. In: F. van der Lecq en O. Steenbeek (2006), *Kosten en baten van collectieve pensioensystemen* (p. 23-46). Deventer: Kluwer.
- Lecq, F. van der, en O. Steenbeek (2006). *Kosten en baten van collectieve pensioensystemen*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Oorschot, W.J.H. van (1991). Solidariteit in verzekering en sociale zekerheid. Analyse van een begrip. In: *Sociaal Maandblad Arbeid*, jg. 46, nr. 7-8, p. 461-472.
- Schols-van Oppen (2009). *De franchise in pensioenregelingen* (proefschrift). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- SER (2005). *Van alle leeftijden. Een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- SER (2006). *Wegnemen belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Sluimers, D. (2010). Lage rente vertroebelt blik op pensioenfondsen. In: *De Volkskrant*, 19 augustus 2010.
- SZW (2010). *Evaluatie herstelplannen pensioenfondsen*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 17 augustus 2010. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tweede Kamer (2010). *Toekomst pensioenstelsel. Motie van het lid Ulenbelt*. Kamerstuk 32043, nr. 12.
- Van Wijnbergen, S. en R. Beetsma (2010). Dreig niet met verlaging van pensioen, Langetermijnrente van 5 procent is te verwachten; toezichthouders onnodig in paniek. In: *NRC Handelsblad*, 10 juni 2010.
- Verbon (2008). Het verhogen van de AOW-leeftijd volgens minister Donner. In: *Tijdschrift voor Openbare Financien*, jg. 41, nr. 3, p. 133-140.
- VVB/OPF (2009). *Technische opmerkingen AMVB parameters*. Den Haag: Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen.