

# INTRODUCTIE: PENSIOEN 2020

*Theo Nijman, Casper van Ewijk, Mark Heemskerk & René Maatman*

## 1. Inleiding en verantwoording

Dit boek staat in het teken van de vernieuwing van het pensioenstelsel. Het is multidisciplinair van opzet. Daarmee vervolgen wij de weg die in 2011 is ingeslagen om in de Serie Onderneming & Recht pensioenvraagstukken economisch en juridisch geïntegreerd te benaderen. Het boek analyseert enkele prominente thema's die richtinggevend zijn voor de ontwikkeling van het aanvullend pensioen. Dat varieert van het Financieel Toetsingskader, governance voor pensioenfondsen en het verbod van ringfencing tot de duurzame vormgeving van het aanvullend pensioen. In deze bundel wordt ook een toekomstvisie geschetst voor de mogelijke beëindiging van de doorsneesystematiek en voor een nieuwe pensioenvorm: een persoonlijk pensioenrekening met risicodeling (PPR). De verscheidene opstellen in deze bundel vormen daarmee een handreiking voor enkele centrale door de regering genoemde thema's voor vernieuwing van het pensioenstelsel. Onlangs publiceerde de regering een werkprogramma dat uitmondt in deze vernieuwing.<sup>5</sup> Dat programma omvat een aantal wetgevingsinitiatieven. De regering noemt 2020 als het jaar waarin afscheid kan worden genomen van de doorsneesystematiek. Dat afscheid markeert de overstap naar een nieuw pensioenstelsel. Daarom is de titel van dit boek Pensioen 2020.

In 2011 verscheen in deze serie de bundel Onderneming en Pensioen. Daarin waren 28 opstellen bijeengebracht van vooraanstaande economen en juristen. Vanuit verschillende invalshoeken schreven zij over onze pensioenvoorziening. Die opstellen hebben hun actualiteit geenszins verloren. Het boek verschaft vanuit een unieke multidisciplinaire benadering inzicht in vraagstukken rond pensioen en pensioenuitvoering.

Die bundel was in veel opzichten een geslaagde poging om economen en juristen bij elkaar te brengen op dit voor Nederland zo belangrijke beleidsterrein. Alleen al voor het arbeidsvoorwaardelijk pensioen (het aanvullend pensioen) wordt voor zo'n € 1300 miljard euro aan pensioenvermogen belegd. Beide disciplines zijn onmisbaar om te bewerkstelligen dat

---

5 Kamerstukken II 2015/16, 32 043, 298, p. 4.

dit vermogen aan zijn doel beantwoordt. Goede pensioenwetgeving moet kunnen steunen op maatschappelijk draagvlak. Economen en juristen kunnen daaraan bijdragen, maar daarvoor moeten ze elkaar begrijpen en over en weer versterken.

Netspar heeft zich er voor ingezet om in Nederland een platform te creëren waar economen en juristen elkaar ontmoeten, samen met andere beroepsbeoefenaren uit praktijk en wetenschap. Tien jaar geleden kenden veel van deze mensen elkaar amper dan wel hooguit bij naam. Dat is nu gelukkig anders. De gedachtewisseling die Netspar bevordert, leidt tot nieuwe inzichten en uiteindelijk – zo hopen wij – (ook) tot betere wet- en regelgeving. Dit boek onder redactie van de Tilburgse economen Nijman & Van Ewijk en de Nijmeegse juristen Maatman & Heemskerk draagt daar hopelijk aan bij.

## **2. Netspar – OO&R**

Het pensioenrecht als wetenschapsgebied is goed verankerd in het Nijmeegse OO&R (Onderzoekscentrum Onderneming & Recht). Binnen het OO&R zijn twee hoogleraren werkzaam die zich nagenoeg uitsluitend richten op pensioenen en pensioenuitvoering. René Maatman is sinds 2005 hoogleraar vermogensbeheer en pensioenvraagstukken. Mark Heemskerk bezet sinds 2012 de leerstoel Pensioenrecht, gefinancierd door Stichting Instituut GAK. De Stichting Instituut GAK financiert naast de leerstoel van Heemskerk eveneens de leerstoelen van Nijman en Van Ewijk in Tilburg.

De Stichting Instituut Gak heeft tevens de middelen verschaft om in Nijmegen een promovenda aan te stellen en een postdoc-onderzoeker. Suzanne Kali werkt momenteel onder begeleiding van Heemskerk aan een promotieonderzoek over de (juridische) grenzen aan de intergenerationele solidariteit bij het aanvullend pensioen. In Nijmegen wordt sinds enkele jaren het mastervak Pensioenrecht gegeven aan studenten.

### *2.1 Nieuw onderzoek naar pensioen en eigendomsrechten*

Netspar heeft in 2015 een zogenoemde “Theme Grant” toegekend aan het OO&R. De Radboud Universiteit heeft het daarmee gemoeide subsidiebedrag voor 100% gematcht, waarmee de RU tot uitdrukking brengt dat zij groot belang hecht aan onderzoek naar pensioenvraagstukken en multidisciplinaire samenwerking met Netspar. Door deze “grant” en de “matching” kan de Radboud Universiteit twee promovendi aanstellen die

onder begeleiding van de genoemde hoogleraren onderzoek zullen doen naar pensioenen en eigendomsrechten. Het is de bedoeling – en de verwachting – dat dit de komende jaren resulteert in [een gestage stroom van] publicaties op het grensvlak van pensioenrecht en financieel recht en twee proefschriften in 2020.

De “grant” – en de matching – zijn niet de eerste blijk van samenwerking tussen Netspar en het OO&R. De twee groepen onderzoekers hebben elkaar sinds 2007 vaker opgezocht. Dit resulteerde in 2007 in het Netspar NEA paper nummer 1: “Een 10 voor Governance”. Sindsdien volgden er vijf Netspar-papers, een onder gezamenlijke redactie ontwikkelde opstellenbundel en een aantal tijdschriftartikelen. De Radboud Universiteit werd een scientific participant van Netspar in 2011. Heemskerk en Maatman zijn bijna voortdurend betrokken in onderzoeksprojecten van Netspar. Ook de bundel die voor u ligt is een gezamenlijk initiatief van Netspar en het OO&R. Hierin zijn opstellen bijeengebracht waarin de vernieuwing van ons pensioenstelsel centraal staat.

## *2.2 De bundeling van bijdragen over een nieuw pensioenstelsel in dit boek*

De opstellen in deze bundel zijn eerder elders verschenen, in gespecialiseerde vaktijdschriften. Langs die weg hebben ze slechts een deel van de beoogde doelgroepen bereikt. De redactie meent dat het waardevol is om deze opstellen samen te brengen in één boek. Daarmee bereiken deze opstellen niet alleen een breder publiek maar wordt ook de onderlinge samenhang zichtbaar tussen zeer verscheidene onderwerpen. Elk opstel belicht een ander aspect van de vernieuwing van ons pensioenstelsel.

De publicatie in de Serie Onderneming en Recht is nuttig omdat het pensioen en het beheer van pensioenvermogen een wezenlijk onderdeel vormen van het financieel recht. Als zodanig staat deze bundel niet op zichzelf, maar is zij onderdeel van een reeks boeken op het gebied van het financieel recht die in deze serie zijn verschenen. Daarin nemen pensioenen en pensioenfondsen een belangrijke plaats in. Wij noemen de bundels “Onderneming en financieel toezicht” (tweede druk 2010), “Aansprakelijkheid in de financiële sector” (2013) en “Christels Koers” (2013). In dezelfde serie zijn twee proefschriften over pensioenuitvoering opgenomen en een oratie.<sup>6</sup> De bundel “Onderneming en Pensioen” (2011) was in zijn geheel gewijd aan vraagstukken rond pensioen.

---

6 R.H. Maatman, “Het pensioenfonds als vermogensbeheerder” diss. Nijmegen (2004), P. Laaper, “Uitbesteding in de financiële sector”, diss. Nijmegen (2015) en R.H. Maatman, “Het belangrijkste financiële product”, oratie Nijmegen (2006).

### **3. Pensioenproblematiek vraagt om vernieuwing van het pensioenstelsel**

Het boek dat voor u ligt is geheel gewijd aan de vernieuwing van ons pensioenstelsel. Die vernieuwing is nodig omdat er grote vraagtekens gesteld worden bij financiële en maatschappelijke houdbaarheid van het huidige stelsel. In het voorjaar van 2015 wees de Sociaal Economische Raad o.a. op de moeilijk te rechtvaardigen herverdeling tussen groepen deelnemers en op de grote rentegevoeligheid van de pensioenuitkomsten. Ook wijst het SER rapport op de te grote complexiteit van het stelsel waarin voor de deelnemer niet duidelijk is hoe financiële schokken en aanpassingen van de levensverwachting worden gedeeld. Uit de Nationale Pensioendialoog bleek dat een deel van de deelnemers behoefte heeft aan meer keuzevrijheid en maatwerk. De omstandigheden veranderen. Zo is de arbeidsmarkt vele malen dynamischer en heterogener dan toen het stelsel ontworpen werd. Men wisselt regelmatig van werkgever en deeltijdfactor en is deels als zzp-er actief. Dat stelt nieuwe eisen aan het bestaande stelsel, bijvoorbeeld over de (on)wenselijkheid van een wettelijk verplichte leeftijdsafhankelijke pensioenpremie en – pensioenopbouw bij verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen.

De Hoofdpijnennotitie van het kabinet (juli 2015) wijst eveneens op de dynamische en heterogene arbeidsmarkt die om aanpassingen van het pensioenstelsel vraagt. Het kabinet wijst verder op het belang om het aanvullend pensioen beter aan te laten sluiten op individuele behoeftes. Bepaalde groepen bouwen nu te weinig pensioen op (bijvoorbeeld werknemers in de witte vlek en zelfstandigen) terwijl anderen verplicht meer pensioen opbouwen dan waaraan ze behoefte hebben gezien de samenhang met andere vermogensbronnen zoals individuele pensioenvoorzieningen, vrije (spaar)middelen of een eigen woning die voor lagere woonlasten zorgt.

Ook het pro-cyclische karakter van het huidige pensioenstelsel is een aandachtspunt. Schokken op de financiële markten versterken via de pensioenregelingen de economische op- en neergang. De Hoofdpijnennotitie stelt daarover “zeker gezien de omvang van de pensioensector is dit een voortdurend aandachtspunt. Als in slechte tijden (...) de pensioenpremies stijgen om de buffers aan te vullen dan heeft dat negatieve gevolgen voor koopkracht, concurrentiepositie en werkgelegenheid. Een toekomstbestendig stelsel voorkomt dit zoveel mogelijk”.

#### 4. Eerste bewegingen in het pensioenstelsel

Als alleen het probleem wordt geschetst worden weinigen daar warm of koud van. Hoe anders is dat, indien er oplossingen worden voorgesteld. Een wijziging van het pensioenstelsel raakt iedere Nederlander. Recente wetwijzigingen zorgen voor een hogere pensioenleeftijd. In 2016 is de AOW-leeftijd 65 ½ jaar, in 2021 67 jaar en daarna gekoppeld aan de levensverwachting. De pensioenrichtleeftijd in de meeste pensioenreglementen is 67 jaar (vergelijk artikel 18a Wet Loonbelasting 1964). De fiscaal maximaal toegestane pensioenopbouw is de afgelopen jaren fors verlaagd. Het gevolg is dat voor hetzelfde pensioen langer moet worden gewerkt. Er zijn tevens initiatieven om meer flexibiliteit te creëren bij de pensionering. De wettelijke regel dat een pensioen een levenslange uitkering is<sup>7</sup> met een vaste hoogte, wordt mogelijk gewijzigd. Pensioenaanspraken en -rechten zullen volatiel (variabel) worden om financiële schokken (zowel voor- als nadelen) te kunnen opvangen. Voor pensioenen die gebaseerd zijn op premieovereenkomsten is dit al voorgesteld in een wetsvoorstel variabele pensioenuitkering.<sup>8</sup> Sommigen pleiten er voor dat gepensioneerden een deel van het pensioenvermogen direct op kunnen nemen. Als het individueel besteedbaar inkomen wordt geraakt en de financiële perspectieven van jongeren en ouderen wijzigen, zijn honderdduizenden mensen bereid om daarvoor “de straat op te gaan”. Dat leren ervaringen in binnen- en buitenland. Alle financieel belanghebbenden (werkenden, gepensioneerden en werkgevers) proberen de (pensioen)rekening te verschuiven. In Nederland doet de overheid haar best te voorkomen dat een deel van de rekening bij haar komt te liggen, onder het motto: “het pensioen is van sociale partners”. In andere Europese landen kunnen de overheden niet langs de zijlijn blijven staan omdat het pensioen daar, veelal via de overheidsbalans, in de zogenoemde “eerste pijler” wordt geregeld.

#### 5. Nederland heeft een van de beste pensioenstelsels in de wereld

Dat de aanpassing van het pensioenstelsel noodzakelijk is, maar ook een luxeprobleem is, wordt geïllustreerd door de Pensions Index van pensioenadviseur Mercer. Daarin neemt Nederland steevast een topositie in. In 2015 staan wij tweede, vanwege ‘een eerste klas en solide pensioenstelsel met een hoog integriteitsniveau’. De hoge score voor Nederland wordt

---

7 Artikel 15 Pensioenwet.

8 Kamerstukken II 2015/16, 34 344.

onder meer ingegeven door de hoge spaartegoeden per huishouden. Naar verluidt maakt Nederland een kans om in 2016 de eerste plaats in te nemen als de overheid sparen, als aanvulling op AOW en pensioen via de werkgever, verder stimuleert en meer ruimte inbouwt om het pensioenkapitaal op te nemen wanneer men dat zelf wil. Het is de vraag of we zouden moeten streven naar een toppositie van Nederland in deze Mercer Pensions Index, als de eerste plaats van die condities afhankelijk is. De uitdaging is om aan de eerder genoemde bezwaren tegen het huidige stelsel tegemoet te komen, zonder de sterke punten te verliezen. Zonder tenminste ten dele verplichte deelname, zonder hulp bij het maken van complexe financiële keuzes en zonder het collectief delen van met name het risico om ouder te worden dan gedacht is ons pensioenstelsel kwetsbaar.

## 6. De inhoud van dit boek

In deze bundel staat de vernieuwing van ons pensioenstelsel centraal. De redactie heeft zeven opstellen samengebracht waarin thema's worden behandeld die in deze vernieuwing een rol spelen.

### 6.1 *De samenhang tussen Financieel Toetsingskader en Nationale Pensioendialoog*

In hoofdstuk 2 schetst René Maatman de samenhang tussen een aantal verschillende thema's.<sup>9</sup> Zij zijn relevant in het kader van de Nationale Pensioendialoog en komen naar verwachting terug in de plannen die de Nederlandse regering in de loop van 2016 zal ontvouwen met het oog op ons nieuwe pensioenstelsel.

### 6.2 *Naar een duurzaam vormgegeven aanvullend pensioen*

Hoofdstuk 3 is geschreven door een aantal economen en actuarissen die een prominente rol vervullen in het pensioendebat. In hun analyse laten Ilya Boelaars, Lans Bovenberg, Dirk Broeders, Peter Gortzak, Sacha van Hoogdalem, Theo Kocken, Marcel Lever, Theo Nijman en Jan Tamerus zien wat we moeten durven prijsgeven om iets beters te krijgen.<sup>10</sup> In het

---

9 R.H. Maatman, Het FTK en de Nationale Pensioendialoog. Of: hoe alles met elkaar samenhangt, verschenen in *Ondernemingsrecht* 2014/16.

10 Duurzame vormgeving van het Nederlandse collectieve aanvullende pensioen (Netspar, november 2014).

pensioendebat verschillen zij vaak van mening, maar in deze bijdrage hebben zij de kans gegrepen te laten zien welke opvattingen zij gemeenschappelijk hebben. Centraal daarin staat het begrip “afruïl”: de notie dat wij niet alle wensen tegelijk kunnen vervullen, maar dat wij wensen of verworvenheden moeten prijsgeven, met het oog op het verwezenlijken van een ander doel.

### 6.3 *Beëindiging van de doorsneesystematiek*

In het kader van de vernieuwing van het pensioenstelsel zullen we een aantal gewoonteregels en verworvenheden ter discussie moeten stellen en mogelijk moeten opruimen. Daartoe behoort ongetwijfeld de wettelijk voorgeschreven doorsneesystematiek voor verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen, zo heeft de regering aangekondigd.<sup>11</sup> Daarbij is zowel de pensioenpremie als de pensioenopbouw leeftijdsonafhankelijk, ongeacht de economisch leeftijdsafhankelijke waarde van de pensioenpremie.

Tot voor kort werd zij vaak geroemd als één van de pijlers van een solidair pensioenstelsel maar in korte tijd is het denken daarover omgeslagen. In hoofdstuk 4 zetten Dick Boeijen, Mark Heemskerk en René Maatman de werking van de doorsneesystematiek uiteen.<sup>12</sup> Zij laten zien hoe het mogelijk zou zijn om over te stappen op een alternatief systeem. Vaak is de vrees geuit dat beëindiging van het doorsneesysteem de verplichtstelling in gevaar brengt. In hun onderzoek presenteren zij juridische wegen om tot beëindiging van de doorsneesystematiek te komen.

### 6.4 *Vermogensscheiding binnen een algemeen pensioenfonds*

“Indien een pensioenfonds meerdere pensioenregelingen uitvoert vormen deze pensioenregelingen financieel één geheel”, zo bepaalt artikel 123 lid 1 PW. Net als de doorsneesystematiek wordt het verbod op ringfencing aangehaald als een bouwsteen voor het behoud van de verplichtstelling.<sup>13</sup> Lutjens heeft laten zien dat dit een misvatting is. Het verbod op ringfencing staat ter discussie en het kalft af. In hoofdstuk 5 laten René Maatman en

---

11 Kamerstukken II 2015/16, 32 043, 298.

12 D. Boeijen, M. Heemskerk, R.H. Maatman, Beëindiging van de doorsneesystematiek (Netspar, januari 2015).

13 Laatstelijk in de “voorlichting” door de RvS in het kader van het wetsvoorstel tot introductie van het algemeen pensioenfonds. Zie Kamerstukken II, 2015/16, 34117, nr. 38.

Sander Steneker zien wat de betekenis is van ringfencing en hoe die wettelijk moet worden vormgegeven.<sup>14</sup> Centraal in hun bijdrage staat de ringfencing zoals die inmiddels is geïntroduceerd door de komst van het Algemeen Pensioenfonds (“APF”) als toegelaten pensioenuitvoerder vanaf 1 januari 2016 met mogelijkheid tot vermogensscheiding.<sup>15</sup>

#### 6.5 Governance in het pensioenstelsel

Door de discussie over het pensioencontract en het solvabiliteitskader zijn de ontwikkelingen rond de pension fund governance enigszins op de achtergrond geraakt. Dat is naar verwachting tijdelijk. De governance van het APF, de beheersing van het principaal-agent conflict in het multi-client APF en de evaluatie van het intern toezicht door de visitatiecommissie, zullen het komende jaar prominent op de agenda staan. De bijdrage van Arnoud Boot en Kees Cools in hoofdstuk 6 is in dat kader zeer lezenswaardig.<sup>16</sup> Zij besteden in het bijzonder aandacht aan de vraag hoe pensioenfondsen en het pensioenstelsel draagvlak kunnen winnen en behouden in de samenleving. Het functioneren van pensioenfondsen – de kwaliteit van het bestuur, het intern toezicht, hun verantwoording richting financieel belanghebbenden en het organiseren van hun betrokkenheid – is daarin cruciaal.

#### 6.6 De persoonlijke pensioenrekening met risicodeling

Hoe zou het pensioenproduct van de toekomst eruit kunnen zien? Lans Bovenberg en Theo Nijman hebben zich over die vraag gebogen. Het resultaat van hun onderzoek treft u aan in hoofdstuk 7: de persoonlijke pensioenrekening met risicodeling.<sup>17</sup> De PPR maakt het mogelijk om aan deelnemers en gepensioneerden een “individueel pensioenpotje” toe te kennen, met behoud van bepaalde voordelen die inherent zijn aan ons collectieve stelsel.<sup>18</sup> Binnenkort zal de SER adviseren over de vormgeving van het nieuwe pensioenstelsel. De SER heeft reeds aangegeven dat de PPR wordt gezien als een interessante optie die nader onderzoek verdient. De regering geeft aan daarop te willen voortbouwen.<sup>19</sup>

---

14 Ringfencing binnen het algemeen pensioenfonds (APF) en andere pensioenuitvoerders (Netspar, maart 2015).

15 Wet van 23 december 2015, Staatsblad 2015, 594.

16 Governance en Pensioenstelsel (Netspar november 2014 en KVS Preadvies 2014).

17 Persoonlijke pensioenrekeningen met risicodeling (PPR) (Netspar, december 2014).

18 Zie bijv. Het Financieel Dagblad van 7 december 2015.

19 Kamerstukken II 2015/16, 32 043, 298, p. 4 en 13.



### 6.7 *De persoonlijke pensioenrekening juridisch als premieovereenkomst*

Een deel van dit “nader onderzoek” is inmiddels verricht. Mark Heemskerk, René Maatman en Bas Werker hebben onderzocht wat er in juridische zin nodig is om de PPR vorm te geven.<sup>20</sup> Het resultaat daarvan is opgenomen in hoofdstuk 8. Zij gaan daarin tevens na of het mogelijk is om door middel van de PPR als juridische premieovereenkomst te bewerkstelligen dat er “harde” en “heldere” pensioenrechten ontstaan, een breed gedragen wens zoals blijkt uit de Nationale Pensioendialoog. Die begrippen zijn echter tevens een bron van verwarring. Zij geven daarom ook antwoord op de vraag wat wij onder “helder” en “hard” zouden moeten (of kunnen) verstaan.

### 6.8 *Tot slot*

Wij sluiten dit boek af met hoofdstuk 9. Daarin brengen wij de lijnen uit de voorafgaande hoofdstukken samen en geven wij een samenvatting van de conclusies. De hoofdstukken 2 tot en met 8 hebben – in vergelijking tot hun eerdere publicatie – uitsluitend een verandering ondergaan in opmaak. Inhoudelijk zijn ze ongewijzigd gebleven. Het manuscript van de hoofdstukken 1 en 9 is afgesloten op 31 januari 2016.

Nijmegen / Tilburg, 31 januari 2016.

---

20 M. Heemskerk, R.H. Maatman en B.J.M. Werker, Heldere en harde pensioenrechten onder een PPR, Netspar Design Paper nr. 46 (2016).