

verschenen in NPN, september 2007 (ongeredigeerde versie)

## Een groot, maar onrustig pensioenland

**Japan kent als één van de weinige niet Westerse landen een compleet pensioenstelsel. De rol van de Japanse overheid in dit stelsel is groot. Deze heeft voor het beheer van een groot deel van de pensioenen het Government Pension Insurance Fund in het leven geroepen. Dit pensioenfonds beheert een vermogen van om en nabij de 900 miljard dollar en is daarmee het grootste pensioenfonds ter wereld. De Japanse pensioenen staan onder hoge druk vanwege de snelle vergrijzing in het land van de rijzende zon.**

door: Gabor Mooij

De eerste aanzet tot het Japanse pensioenstelsel werd in 1942 gegeven met de Workers Pension Insurance Law. In 1961 ontstond in een tijd van snel groeiende welvaart een pensioensysteem voor alle Japanners. Dit bestond uit een nationaal pensioen voor zelfstandigen, een werknemerspensioen voor mensen in loondienst en een ambtenarenpensioen. De basis voor het huidige stelsel werd in 1986 gelegd. Het ging om een twee-pilaren systeem in de vorm van een nationaal pensioen voor de hele bevolking en daarnaast werknemers- en ambtenarenpensioenen.

### Drie pilaren

Het Japans pensioenstelsel kent momenteel drie pilaren. De eerste pilaar is het basis pensioen 'National Pension'. Iedereen tussen de 20 en 60 jaar betaalt hieraan mee. De pensioenleeftijd is 65 jaar, hoewel Japanners ook al vanaf hun 60<sup>ste</sup> of na hun 65<sup>ste</sup> het basis pensioen mogen aanvragen. Het pensioen is lager als iemand het aanvraagt voor het 65<sup>ste</sup> levensjaar en hoger als hij of zij er na zijn of haar 65<sup>ste</sup> aanspraak op maakt.

Het National Pension kent drie categorieën verzekerden. De eerste groep zijn zelfstandigen en studenten. Zij en hun eventuele partners betalen individueel premie in de vorm van een vast bedrag per maand. De personen uit categorie 2 zijn mensen in loondienst bij bedrijven of de overheid. De premie die deze groep betaalt is verwerkt in de premie voor het werknemers- of ambtenarenpensioen (pilaar 2). De derde groep bestaat uit financieel afhankelijke partners van mensen uit categorie 2.

Deze categorie betaalt geen premie, maar ontvangt wel pensioen.

De overheid vult de premie-opbrengsten van het National Pension met een aanzienlijke bijdrage aan en betaalt de volledige administratiekosten.

Een groot probleem is dat de premie-opbrengsten van het National Pension afnemen omdat steeds meer Japanners buiten het systeem vallen of hun premie niet betalen. In 2002 werd slechts 62,8 procent van de premies betaald. Deze trend dreigt tot een 'uitholling' van het basispensioen te leiden en is tot op heden nog niet tot stilstand gebracht.

De Employee Pension Insurance (EPI, 32,1 miljoen deelnemers) vormt de tweede pilaar. Dit pensioen geldt voor de meeste werknemers. Het is inkomensgerelateerd en het is verplicht voor alle bedrijven met meer dan vijf werknemers. Werknemers en werkgevers betalen ieder de helft van de premie die een percentage van het inkomen is. Deelnemers hebben vanaf hun 60<sup>ste</sup> recht op het EPI-pensioen. Het pensioen voor ambtenaren (4,67 miljoen deelnemers) hoort ook bij de tweede laag en kent grotendeels dezelfde structuur als het werknemerspensioen. Voor het EPI-pensioen en het ambtenarenpensioen betaalt de overheid de administratiekosten.

Pilaar nummer drie bestaat met name uit pensioenregelingen die private bedrijven aan hun personeel aanbieden. Een bedrijfspensioenregeling is het 'Employees' Pension Fund' (EPF). Bedrijven met meer dan 500 werknemers mogen een dergelijk fonds opzetten. Zesendertig procent van de werknemers bouwt pensioen op via een EPF. Daarnaast zijn er 'belastingvriendelijke' pensioenen, waarbij werkgevers geen belasting hoeven te betalen over hun bijdragen. Ongeveer éénderde van de werknemers neemt aan een dergelijke regeling deel. Een derde onderdeel van pilaar nummer drie zijn de eenmalige pensioenuitkeringen. Bijna de helft van de Japanse bedrijven kent alleen dit type pensioen. Het gaat om één bedrag ter hoogte van 39 tot 46 maandsalarissen voor personeel dat gemiddeld 40 jaar heeft gewerkt.

“De Japanse pensioenen zijn minder goed geregeld dan in Nederland. Dat zie je bijvoorbeeld aan de eenmalige pensioenuitkering die veel werknemers ontvangen”, vertelt Wout Biegstraaten, accountmanager Japan van de EVD. Deze organisatie hoort bij het (Nederlandse) ministerie van Economische Zaken en helpt ondernemers en publieke organisaties bij het internationaal ondernemen en samenwerken.

Overigens zijn de Japanse ouderen niet zo van hun pensioen afhankelijk als hun Nederlandse ‘collega’s’. In 2000 kwam 65,7 procent van het inkomen van de oudere huishoudens uit collectieve pensioenen. De ouderen halen hun inkomen voor een aanzienlijk deel uit andere bronnen, zoals deeltijdwerk en eigen spaarpotjes. Biegstraaten: “Mensen sparen veel zelf. Onder andere om hun relatief lage pensioen aan te vullen.”

	hoogte pensioenen (bij 40 jaar gewerkt)	premiehoogte
National Pension, per persoon uit categorie 1	66208 yen (395 euro) per maand	13300 yen (79 euro) per maand
Employee Pension Insurance (inclusief National Pension)	gemiddeld 233300 yen (1392 euro) per maand voor een koppel	13,58% inkomen (6,79% werknemer en 6,79% werkgever)

**tabel: hoogte pensioenen en premies in 2004**

### Grootste pensioenfondsd wereld

Het Government Pension Insurance Fund (GPIF) werd door de Japanse overheid op 1 april 2001 opgericht om de reserves van het National Pension en het Employees' pension insurance te beheren. Dat gebeurde eerder via diverse overheidsorganisaties en dat werkte niet. Er werden zelfs verliezen geleden. De overheid besloot de reserves van de verschillende onderdelen geleidelijk tot en met 2009 over te zetten naar het nieuwe fonds. Het doel was om tot betere beleggingsopbrengsten te komen. Het GPIF mag zelfstandig beleggen hoewel binnen de grenzen van een door het ministerie van volksgezondheid, arbeid en welzijn bepaalde 'basis portfolio'. Het beheerde volgens Watson Wyatt in 2005 een vermogen van ruim 870 miljard dollar en dat vermogen is sindsdien verder toegenomen. Het is daarmee verreweg het grootste pensioenfondsd ter wereld. In eerste instantie viel het direct onder het ministerie van volksgezondheid, arbeid en welzijn.

Op 1 april 2006 werd het GPIF een onafhankelijk administratief orgaan. Het fonds heeft echter nog steeds een nauwe band met het ministerie. “De minister bepaalt doelen voor het GPIF die drie tot vijf jaren gelden. Vervolgens stelt de president van het GPIF een plan op om die doelen te bereiken. Een evaluatiecommissie kijkt aan het einde van het fiscale jaar en na de periode van drie tot vijf jaar in hoeverre de doelen zijn bereikt”, vertelt Tomoko Yoshihara, medewerkster van de afdeling planning van het GPIF.

Voor haar beleggingen maakt het GPIF gebruik van een Strategic Asset Allocation (SAA). Hierbij combineert het fonds verschillende typen beleggingen met risico-opbrengst karakteristieken. Het GPIF stelt de SAA samen op basis van schattingen van de toekomstige financiële situatie van de overheidspensioenen en van de toekomstige financiële en economische omstandigheden. Periodiek kijkt GPIF of de SAA nog overeenkomt met de feitelijke ontwikkelingen. Mocht dat niet zo zijn dan gaat het pensioenfondsd indien noodzakelijk over tot een herziening van de SAA.

### Basis portfolio

De beleggingsportefeuille van het GPIF bestond eind maart 2006 voor bijna de helft uit binnenlandse obligaties: (48,3 procent). Binnenlandse aandelen vormden ruim een kwart (26,2 procent) van de beleggingen. Iets meer dan één tiende van de portefeuille bestond uit internationale obligaties (10,5 procent). Internationale aandelen maakten 15 procent van de portefeuille uit. Het is een hele voorzichtige beleggingsbenadering. Driekwart van het vermogen belegt het GPIF binnen Japan en bijna 60 procent van de beleggingen bestaat uit obligaties.

Yoshihara: “We houden ons bij onze beleggingen aan een 'basis portfolio' die is vastgesteld door de minister.” Deze basis portfolio geeft aan dat het GPIF voor 67 procent (met afwijking plus of min 8) in binnenlandse obligaties zou moeten beleggen. Omdat dit nu zo'n 50 procent is, betekent dit dat het fonds nog meer moet beleggen in binnenlandse obligaties. Dat betekent een nog behoudender beleggingspakket, waarbij de kans op een goed beleggingsrendement gering is.

Het GPIF heeft een deel van haar beleggingen uitbesteed. “Daarnaast beleggen we zelf”, vertelt Yoshihara.

### **Snelle vergrijzing**

Japan vergrijst veel sneller dan de andere industrielanden. Vanaf eind 2005 krimpt de Japanse bevolking. In 2000 was 17,4 procent van de Japanse bevolking ouder dan 65. De Japanse overheid schat in dat dit percentage zal toenemen tot 28,7 procent in 2025 en 35,7 procent in 2050. Een reden is het dalende geboortecijfer (1,25 kind per vrouw in 2005). Verder neemt de vergrijzing toe door de hoge levensverwachting van Japanse mannen en vrouwen (respectievelijk 77 en 83 jaar).

Door de Japanse vergrijzing staat de financiering van de pensioenen onder steeds grotere druk. De pensioenuitgaven nemen toe en de opbrengsten nemen af. Er bestaat een reële dreiging dat het National Pension en de Employee Pension Insurance vanaf 2010 niet meer kunnen voldoen aan de lopende pensioenverplichtingen.

De Japanners hebben al een aantal maatregelen genomen om het probleem op te vangen. De overheid verlaagde het EPI-pensioen voor nieuwe rechthebbenden in april 2000. Ook ging de overheid over tot een stapsgewijze verhoging van de pensioenleeftijd van de Employee Pension Insurance van 60 naar uiteindelijk 65 in 2025 (mannen) en 2030 (vrouwen).

In 2001 stond de overheid werkgevers toe defined contribution plannen in te voeren. Ook de oprichting van het GPIF in 2001 was een onderdeel van de hervormingen.

In 2004 volgden de belangrijkste maatregelen tot dusver. De overheid besloot de premies van het National Pension en het EPI-pensioen omhoog te laten gaan. De gemiddelde premie voor het nationale pensioen neemt toe van 13300 yen (79 euro) per maand in 2004 tot maandelijks 16900 yen (100 euro) in 2017. De premie (voor werkgevers en werknemers) voor het EPI-pensioen stijgt van 13,58 procent van het inkomen in 2004 tot 18,3 procent in 2017. Daarnaast streeft de overheid vanaf 2004 een daling na van het standaard pensioenniveau van gemiddeld 59,3 procent van het netto-inkomen van het actieve deel van de bevolking naar gemiddeld 50,2 procent in 2023.

Een laatste maatregel is dat de bijdrage van de overheid aan het National Pension stijgt van eenderde van de opbrengsten in 2004 tot de helft in 2009. Hiermee wil de overheid de afname van de premie-inkomsten van dit pensioen opvangen.

De plannen uit 2004 riepen veel maatschappelijke weerstanden bij de jongere generaties. De discussie was hetzelfde als in Nederland: de solidariteitsgedachte kwam ter discussie te staan. Biegstraaten vraagt zich af of de Japanners wel voldoende vaart zetten achter hun maatregelen. “Men is er wel mee bezig, maar heeft ook de neiging problemen voor zich uit te schuiven.”

Momenteel gaan er stemmen op in de Japanse politiek om het GPIF op te splitsen in onderdelen om betere beleggingsopbrengsten te halen. Het beleggingsrendement van het GPIF van april tot december 2006 bedroeg slechts 3,63 procent. Japanners denken ook aan een actievere beleggingsstrategie om het rendement te verbeteren. Japan kijkt daarbij naar Singapore en naar de Scandinavische landen. Pensioenfondsen uit deze landen beleggen net als de Nederlandse fondsen actief in het buitenland.