

(On)gewenste herverdeling en het pensioenakkoord

H.A.A Verbon*

Samenvatting

Dit artikel bespreekt de herverdeling binnen en tussen generaties die in het Nederlandse pensioenstelsel plaatsvindt. De herverdeling tussen generaties beperkt voor iedere generatie het effect van macro-economische risico's samenhangend met de demografische ontwikkeling. Hervreiding binnen generaties is echter ten nadele van lage inkomens. De afspraken in het pensioenakkoord beperken de (wenselijke) herverdeling tussen generaties, maar kunnen de perverse herverdeling binnen generaties versterken.

Trefwoorden: pensioen, pensioenakkoord

1 Inleiding

Eén van de positief gewaardeerde kenmerken van het Nederlandse pensioenstelsel is dat zowel omslag als kapitaaldekking een grote rol spelen bij de financiering. Door omslag gefinancierde pensioenen werden vaak ingevoerd in een periode dat de kapitaalmarkt niet goed functioneerde. De AOW in de Verenigde Staten bijvoorbeeld was midden in de Grote Depressie ingevoerd, omdat veel ouderen door de beurskrach van 1929 een groot deel van hun vermogen waren kwijt geraakt en in armoede leefden. Het omslagstelsel was daarom de enige manier om arme of berooide ouderen van een pensioeninkomen te voorzien. Vlak na de Tweede Wereldoorlog werd in Nederland een voorloper van de AOW ingevoerd om dezelfde reden als in de VS. De meeste ouderen waren tijdens de crisis en de daarop volgende oorlog niet in staat geweest te sparen voor de oude dag en/of hun vermogen kwijt geraakt.

Het kapitaaldeckingsstelsel is dus gevoelig voor financiële crises die de financiering van pensioenen onmogelijk maken (zoals in de jaren 30 en de daarop volgende oorlog) of in ieder geval tijdelijk heel duur maken (zoals bij de financiële crisis die in 2008 begon). De op omslag gebaseerde AOW is niet gevoelig voor financiële crises en zorgt voor een betrouwbare bodem in het pensioenstelsel ten tijde van crisis. Tevens betekent de inbouw van omslag in de aanvullende pensioenregelingen zelf dat de gevolgen van financiële tegenvallers voor die laatste regelingen beperkt blijven.

Desondanks staat het Nederlandse pensioenstelsel onder grote druk en lijkt het aan een grote beurt toe. De besluitvorming verloopt echter moeizaam. Het kabinet-Balkenende IV had de verhoging van de AOW-leeftijd met twee jaar op het programma staan. Dat leidde tot maatschappelijk verzet omdat er naar de mening van velen te weinig rekening werd gehouden met mensen met lage inkomens, die vaak vanaf jonge leeftijd in een zwaar beroep werkzaam zijn geweest. Het wetsvoorstel dat door het kabinet eind 2009 werd ingediend, deed wel een poging een regeling te treffen voor dit probleem, maar ging de discussie over de definitie van het zware beroep uit de weg. Het wetsvoorstel is

vervolgens niet behandeld door het parlement wegens de ontijdige val van het kabinet in 2010.

Ook in de sfeer van de aanvullende pensioenen is er kennelijk behoefte aan hervorming. In juni 2010 sloten de sociale partners een pensioenakkoord waarin de contouren van een nieuw pensioenstelsel werden vastgelegd (Stichting van de Arbeid, 2010). Een belangrijk element van dat akkoord was dat deelnemers meer van het risico op fluctuerende rendementen zouden gaan dragen, maar dat dit niet gepaard zou mogen gaan met stijgende premies. Een tweede element is de geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd gelijk opgaand met een verhoging van de AOW-leeftijd. Er is geen voorziening voor mensen met zware beroepen en/of een langdurig arbeidsverleden. Het is voor iedereen mogelijk op 65-jarige leeftijd met werken te stoppen, maar dit gaat gepaard met koopkrachtverlies door een min of meer proportionele verlaging van de pensioenuitkering, inclusief de AOW.

Sommige vakbonden steunen het pensioenakkoord niet, omdat zij vinden dat er te veel risico naar de werknemers wordt overgeheveld en de werkgevers, daarentegen, zich aan de verantwoordelijkheid voor het stelsel onttrekken. Bovendien vinden zij dat de door het kabinet-Rutte in het vooruitzicht gestelde compensatie in de vorm van een hogere AOW-uitkering te veel gefinancierd wordt door het opheffen van belastingfaciliteiten waar vooral ouderen met lage inkomens van profiteren. Of het pensioenakkoord uiteindelijk door de leden van de vakbond zal worden gesteund is op het moment van schrijven van dit artikel (juli 2011) onzeker.

Dat het Nederlandse pensioenstelsel ter discussie staat is niet zo erg verwonderlijk. Uiteindelijk betekent een semi-collectief pensioenstelsel, linksom of rechtsom, dat er sprake is van herverdeling. Dit kan zijn herverdeling tussen generaties of binnen generaties, al dan niet met tussenkomst van de overheid of werkgevers. Die herverdeling kan in goede tijden voor pensioenfondsen (jaren tachtig) plaatsvinden, maar uiteraard ook in slechte tijden zoals nu.

Een stelling die in dit artikel zal worden betrokken is dat herverdeling tussen generaties in de AOW, maar zeker ook in de aanvullende pensioenen een (noodzakelijke) correctie vormt op ongewenste uitkomsten van macro-economische ontwikkelingen. Intergenerationele solidariteit is noodzakelijk om de welvaart van jongeren en ouderen in balans te houden. De herverdeling binnen generaties die in het Nederlandse pensioenstelsel plaatsvindt, leidt daarentegen tot ongewenste uitkomsten, namelijk herverdeling van lage inkomens naar hoge inkomens in een pensioenfonds. Voor beide vormen van herverdeling geldt overigens dat die afhangt van toevallige kenmerken van de populatieverdeling van de bedrijfstak of het bedrijf waarop het aanvullende pensioen betrekking heeft. Bedrijven met, bijvoorbeeld veel oudere werknemers, kunnen dan in een moeilijke concurrentiepositie terecht komen ten opzichte van 'jongere' bedrijven en daarom gewenste herverdeling niet toepassen of verminderen. Dit kan een argument zijn om de herverdeling meer op nationaal niveau plaats te laten vinden via een nationaal pensioenstelsel.

2 Herverdeling

Het is evident dat de AOW tot herverdeling tussen generaties leidt door de toepassing van het omslagstelsel. De AOW zorgt ervoor dat op minimumniveau de ouderen kunnen delen in de welvaartstoename van de jongeren. Ook bij het aanvullende pensioen is er echter impliciet sprake van de toepassing van het omslagstelsel doordat niet iedere generatie zijn eigen pensioenuitkeringen volledig financiert. Als de opbrengsten op de beleggingen door pensioenfondsen voor een generatie tegenvallen, kunnen door tussentijdse premieverhogingen andere generaties bijspringen en vice versa. Zoals hieronder betoogd zal worden, is deze intergenerationele herverdeling voor een deel te voorspellen op basis van macro-economische ontwikkelingen en in dat opzicht ook gewenst. Dat geldt echter niet voor de intragenerationele herverdeling die vooral een gevolg is van ons specifieke pensioenstelsel waarbij de doorsneepremie een grote rol speelt.

Tussen generaties

In Nederland zijn aanvullende pensioenregelingen lang als onaantastbaar beschouwd, terwijl de door omslag gefinancierde AOW een risico vormde. De gedachte was dat door vergrijzing de premie onder het omslagstelsel omhoog zou schieten; het kapitaaldeckingsstelsel zou echter voortdurend vermogen blijven accumuleren¹. Vergrijzing leidt echter ook tot problemen voor het kapitaaldeckingsstelsel, namelijk in de vorm van een dalend rendement op kapitaalbeleggingen. Hoewel het recente vermogensverlies van pensioenfondsen grotendeels veroorzaakt is door de kredietcrisis van 2008, is dit verlies ook een gevolg van een langdurige rentedaling die op basis van demografische factoren te verwachten is.

Om deze daling te illustreren wordt in tabel 1 een numeriek voorbeeld opgevoerd van een gesloten economie met drie generaties, namelijk jongeren, middelbaren en ouderen. (zie ook Verbon, 1998 voor een soortgelijke analyse). De jongeren en middelbaren werken, de ouderen zijn gepensioneerd. De totale productie wordt berekend op basis van een Cobb-Douglas productiefunctie met arbeid en kapitaal, waarbij de constante factoraandelen voor arbeid en kapitaal gelijk zijn aan respectievelijk 85% en 15%. Er is geen economische groei. Het totale kapitaal in een bepaalde periode is gelijk aan de besparingen van de huidige middelbaren en de ouderen die in de vorige perioden zijn gebruikt voor de productie van kapitaalgoederen. De ouderen zijn daarom eigenaar van het kapitaal en ontlenen daaraan een claim op een pensioeninkomen. Voor de hoogte van het pensioeninkomen zijn de ouderen mede afhankelijk van het rendement op het ingebrachte financiële kapitaal. Dit aanbod van financieel kapitaal, of beter, de besparingen, wordt bepaald op basis van een nutsfunctie waarbij in een stationaire toestand de consumptie in alle perioden van het leven gelijk is. Iedere generatie spaart voor zichzelf, zodat de kapitaalbeloning in een periode geheel ten goede komt aan de dan levende ouderen. Dat wil zeggen, dat ieder cohort zijn eigen pensioeninkomen financiert door middel van een defined-contribution systeem. Er is geen AOW.

1 Zo werd er nog in 2000 gedacht dat pensioenfondsen een 'structureel' vermogensoverschot hadden dat besteed zou kunnen worden (zie bijvoorbeeld Koedijk en Tamminga, 2000 en de reactie daarop van Verbon, 2000).

Tabel 1. Inkomens en consumptie in een simpel neo-klassiek model met overlappende generaties^{*)}

Jaar	Jongste generatie	Loonvoet	Rentevoet	Jongeren	Consumptie Middelbaren	Ouderen	Consumptie Jong/Oud	Nut jonge generatie
1930	1.5	694	471	545	545	545	1.00	-2.61
1950	2.5	669	581	493	561	585	0.84	-2.85
1970	3.5	650	681	494	564	640	0.77	-3.00
1990	4.5	661	621	522	541	621	0.84	-2.99
2010	3.5	686	504	554	534	557	0.99	-2.83
2030	3.5	709	418	551	534	514	1.07	-2.77
2050	3.5	694	471	545	545	545	1.00	-2.82

^{*)} Loon, rendement en consumptie zijn met 1000 vermenigvuldigd.

In tabel 1 wordt uitgegaan van een kleine stagnerende bevolking (in 1930), waarin iedere generatie dezelfde consumptie kent. Vanaf 1950 neemt door een geboortengolf het aantal jongere werkenden toe tot 2010 waarna het aantal jongeren zich stabiliseert. Vanaf 2050 is dan iedere generatie weer even groot en de bevolking stationair. Deze demografische ontwikkeling is enigszins gestileerd, maar toch redelijk in overeenstemming met de feitelijke naoorlogse babyboom en de daarop volgende babybust die zich in grote delen van de wereld voordeden. Deze demografie leidt ertoe dat de loonvoet aanvankelijk daalt en de rentevoet stijgt. Naarmate de geboortengolf zich verplaatst door de bevolking neemt het positieve effect op de rentevoet af. In 2030 is de vergrijzing in dit voorbeeld op zijn hoogtepunt en ligt de rentevoet op het laagste niveau van de beschouwde perioden. Vanaf 2050 wordt aangenomen dat de bevolkingsopbouw weer evenwichtig is en zijn de factorbeloningen weer op hun evenwichtsniveau. De consumptie van de drie onderscheiden generaties is dan ook weer aan elkaar gelijk.

In de voorlaatste kolom van tabel 1 wordt ter illustratie getoond hoe de consumptie van de jongeren zich verhoudt tot de consumptie van de ouderen. Uitgaande van een consumptieratio van 1 in het oorspronkelijke evenwicht daalt deze ratio vervolgens waarna deze door de veroudering van de bevolking weer toeneemt. Op het hoogtepunt van de vergrijzing (in 2030) kunnen de jongeren meer consumeren dan de ouderen. De reden van deze ontwikkeling is dat de (jonge) werkenden door de geboortengolf eerst relatief overvloedig worden en daarna relatief schaarser. Deze veranderende schaarsteverhoudingen weerspiegelen zich in de loon-renteverhouding: het rendement op financieel kapitaal ten opzichte van de verdiende lonen stijgt eerst om vervolgens te dalen. In een vergrijzende samenleving daalt dus voor de pensioenfondsen het rendement op de belegde premies in verhouding tot de lonen. Kapitaal wordt daarentegen eerst schaarser en daarna relatief overvloediger, waardoor de waarde van de oudedagsvoorziening voor ouderen (in de vorm van een claim op de inkomsten uit kapitaal) in de loop van de tijd daalt. Dat betekent dat het bij een constante premie moeilijker wordt de pensioeninkomens gelijk op te laten lopen met de welvaart van de jongeren.

Als dan inderdaad iedere generatie zijn eigen pensioen moet financieren, zoals hier is aangenomen, ontstaan er welvaartsverschillen tussen de generaties. Zo zal de generatie die in 1970 de arbeidsmarkt betreedt in alle fasen van het leven de laagste consumptiemogelijkheden kennen. Uit de laatste kolom blijkt dat deze generatie ook de laagste welvaart van alle generaties bereikt. Deze verschillen kunnen door middel van een pensioenstelsel met doorsneepremie waarbij generaties solidair zijn deels worden gecompenseerd. Bij een relatief omvangrijke beroepsbevolking en hoge rendementen op kapitaalbeleggingen, zoals in de tabel geldt voor de periode 1970 tot 1990, kan dan de pensioenpremie relatief laag zijn. Aangezien de komende decennia de bevolking in een groot deel van de wereld zal vergrijzen, komen de pensioenfondsen naar verwachting in een situatie terecht waar de premies hoog zouden moeten zijn om de reële waarde van de pensioenen te kunnen handhaven. Omdat de dan jonge generaties relatief rijk zijn door hoge lonen en (vanaf 2050) hoge kapitaalbeloningen is deze vorm van intergenerationale overdracht via de aanvullende pensioenen te rechtvaardigen. De generatie immers die in 2030 de arbeidsmarkt opkomt, is de generatie die zonder intergenerationale overdrachten de op een na hoogste welvaart van alle generaties weet te bereiken, .

Binnen generaties

De ontwikkeling van het Nederlandse pensioenstelsel in de afgelopen decennia kan kort samengevat worden met de slogan: 'private rijkdom naast publieke armoede'. Terwijl aanvullende pensioenregelingen voortdurend verbeterd zijn (private rijkdom) is de AOW als basisvoorziening door beleidsmaatregelen minder solide geworden (publieke armoede). Dankzij aanvullende pensioenen zijn ouderen gemiddeld steeds rijker geworden. Mensen boven de 65 jaar hebben nu gemiddeld zelfs meer te besteden dan mensen onder de 65 jaar (zie commissie Goudswaard, 2010, blz. 22). Toch blijven er ouderen die geen of een laag aanvullend pensioeninkomen hebben. Dat zijn meestal mensen die vroeger lage inkomens hadden, veelal ongezond waren, en met een onregelmatig werkpatroon. Zij zijn na hun 65e afhankelijk van de AOW. De AOW-uitkering heeft, in tegenstelling tot de aanvullende pensioeninkomens, de afgelopen dertig jaar de welvaartsontwikkeling niet gevolgd. De koopkracht van de AOW is daardoor achter gebleven bij die van de lonen (zie hiervoor ook Verbon, 2009). Dat is een belangrijke reden waarom gelijk met de toename van het gemiddeld inkomen van ouderen de inkomensongelijkheid onder ouderen vanaf 1998 is toegenomen (Commissie Goudswaard, 2010, blz. 21).

Bovendien versterken de aanvullende pensioenstelsels zelf de inkomensongelijkheid onder ouderen. In deze stelsels bouwen hoger opgeleiden in het middelloonstelsel meer pensioenaanspraak op dan waarvoor ze betalen, terwijl voor laag opgeleiden het omgekeerde geldt (zie Nelissen, et al, 2011). De reden daarvoor is dat de doorsneepremie impliceert dat iedere deelnemer van eenzelfde pensioenfonds ongeacht leeftijd of inkomen eenzelfde percentage van de pensioenaanspraak opbouwt. Omdat een euro pensioenpremie voor het pensioenfonds een lagere opbrengst heeft naarmate de deelnemer ouder is, zorgt dit kenmerk er voor dat voor jongere deelnemers de feitelijke pensioenopbouw lager is dan overeenkomt met de actuarieel zuivere opbrengst op hun premies. Voor ouderen geldt het omgekeerde. Aangezien de inkomensverschillen onder

oudere deelnemers groter zijn dan onder jongere deelnemers heeft dit tot gevolg dat de jongere deelnemers in ongeveer gelijke (of eigenlijk: in 'gelijkere') mate bijdragen aan de pensioenopbouw van de oudere deelnemers, maar dat van de oudere deelnemers vooral degenen met de hoogste inkomens profiteren. Om deze reden vindt er intragenerationele herverdeling plaats van deelnemers met een laag en relatief constant inkomensverloop naar mensen met een sterk stijgend inkomensprofiel over de carrière. Om deze herverdeling te illustreren wordt in tabel 2 het effect van de doorsneepremie berekend voor het geval het pensioenfonds uit twee even grote groepen, "armen" en "rijken" bestaat. In de eerste twee perioden, die elk 20 jaar omvatten, werken de armen en de rijken en betalen een premie over hun inkomen (na aftrek van de AOW-franchise) van 18%. In de derde periode die 22 jaar beslaat, ontvangen beide groepen een pensioeninkomen. De pensioeninkomens van een cohort worden geheel gebaseerd op de premies die het cohort zelf heeft ingebracht. Er is dus geen intergenerationele herverdeling. Het rendement op de premies is 3% per jaar. Als iedereen een pensioen ontvangt dat alleen op het feitelijk rendement op de betaalde premies is gebaseerd, ontvangen de armen een pensioeninkomen van 19.753 euro (zie de rij 'zuiver pensioeninkomen'). Uitgaande van de door pensioenfondsen gemaakte veronderstelling dat iedere euro evenveel rendement oplevert, ongeacht de leeftijd waarop die euro wordt ingebracht, ontvangen de armen echter 17.011 euro. Voor de rijken zijn die bedragen, respectievelijk, 87.984 en 90.726 euro. De rijken ontvangen dus meer pensioen dan ze hebben opgebouwd en de armen minder, terwijl uiteraard wat de armen minder ontvangen de rijken meer ontvangen. De aanname dat iedere euro eenzelfde rendement oplevert betekent dat het negatieve verschil tussen de 'actuarieel zuivere' opbrengst en de toegekende opbrengst op de premies van de rijken in de tweede periode in absolute zin veel hoger is dan bij de armen. De onderschatting van de opbrengst in de eerste periode verschilt echter minder tussen de twee groepen, zodat per saldo de armen de rijken subsidiëren.

Deze herverdeling zal meer ten nadele van de lagere inkomens in het pensioenfonds zijn, naarmate er (relatief) meer hoge inkomens zijn. In homogene pensioenfondsen waarin iedereen hetzelfde inkomen of hetzelfde inkomensverloop gedurende de carrière heeft, vindt deze intragenerationele herverdeling niet plaats. Het hangt dus van de samenstelling van de deelnemers in een pensioenfonds af hoe de herverdeling zal verlopen. Uit de berekeningen van Nelissen et al. (2011) blijkt dat deze feitelijke herverdeling in Nederland aanzienlijk is.

We constateren derhalve dat er sprake is van perverse herverdeling binnen een generatie. De mate van deze herverdeling varieert met het aandeel van lage en hoge inkomens in het pensioenfonds en de inkomensverschillen. Voor de deelnemers met de laagste inkomens in het pensioenfonds zou het beter zijn als hun pensioeninkomens alleen uit hun eigen premies gefinancierd zouden worden.

Tabel 2. Herverdeling binnen een cohort van arme en rijke deelnemers

	Periode 1	Periode 2	Periode 3	Voor- of nadeel
Inkomen "armen"	20.000	25.000		
Premie per jaar	3.600	4.500		
Zuiver pensioenvermogen	179.953	124.544	304.497	
Zuiver pensioeninkomen			19.753	
Toegekend vermogen	116.544	145.680	262.224	- 42.272
Toegekend pensioeninkomen			17.011	-2.742
Inkomen "rijken"	40.000	200.000		
Premie per jaar	7.200	36.000		
Zuiver pensioenvermogen	359.905	996.354	1.356.259	
Zuiver pensioeninkomen			87.984	
Toegekend vermogen	233.069	1.165.442	1.398.531	+42.272
Toegekend pensioeninkomen			90.726	+2.742

3 Wie draagt de risico's van kapitaaldekking?

Zoals uit tabel 1 duidelijk is geworden varieert het rendement van kapitaalbeleggingen met de demografische ontwikkeling. In het bijzonder kan verwacht worden dat de komende decennia het rendement zal dalen aangezien in een groot deel van de wereld de naoorlogse geboortengolf de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Schokken in het rendement werden in de vorige eeuw opgevangen door aanpassing van de pensioenpremie. Vanaf de dotcomcrisis in 2001 worden echter ook aan de uitkeringskant neerwaartse aanpassingen doorgevoerd. Door de overgang van het eindloonstelsel op het middelloonstelsel rond 2001 kon dat ook eenvoudiger geëffectueerd worden door de mate van indexering van opgebouwde rechten te beperken. Hieronder bespreken we de effecten van de aanpassing van premies en/of pensioenrechten op de welvaart van cohorten vanuit het oogpunt van herverdeling tussen generaties en binnen generaties.

Tussen generaties

In de jaren tachtig en negentig konden de pensioenpremies laag zijn door de groei van de beroepsbevolking in combinatie met een hoog rendement op beleggingen. De generaties die toen de arbeidsmarkt betraden, gaan met pensioen in de jaren dertig van deze eeuw, juist als de vergrijzing op het hoogtepunt is. Volgens tabel 1 zal voor deze generaties zowel het loon als het kapitaalrendement laag zijn. Hun pensioeninkomens zullen derhalve moeilijk te financieren zijn op basis van de door deze generaties ingebrachte premies. Andersom, voor de generaties die in de komende decennia op de arbeidsmarkt arriveren, geldt dat hun pensioeninkomens over veertig jaar of later relatief makkelijk te financieren zullen zijn, omdat de opbouw van de bevolking dan evenwichtiger zal zijn dan nu en het kapitaalrendement zich dan naar verwachting kan herstellen.

Met het (gestileerde) voorbeeld van tabel 1 in de hand kunnen we dan concluderen dat het op zichzelf niet onrechtvaardig is dat de generaties van voor de eeuwwende een relatief lage premie betaalden ten opzichte van de daaropvolgende generaties. Hun

positie op de arbeidsmarkt was ook relatief slechter dan die van de nu aankomende jonge generaties zal zijn. Zoals we gezien hebben zal de generatie die op 2030 de arbeidsmarkt opkomt een relatief hoge welvaart kennen. Voor hen is een hoge premie daarom minder bezwaarlijk.

Door het premie-instrument in te zetten kunnen tijdelijke negatieve schokken beter over meerdere generaties gespreid worden (zie ook CPB, 2011). Dit is bevorderlijk voor de sociale welvaart omdat het tot een meer gelijke verdeling van de welvaart over generaties leidt. Er is dus geen a priori reden om op grond van herverdelingsargumenten het premie-instrument uit te bannen. Dit wil natuurlijk nog niet zeggen dat in de toekomst jonge arbeidscohorten ook bereid zijn om de pensioeninkomens van hun voorgangers mede te financieren. Om het risico te beperken dat jongere cohorten solidariteit tussen generaties afzweren was het beter geweest als de afgelopen decennia de soliditeit van het stelsel was verbeterd. Het is al minstens twintig jaar duidelijk dat de pensioenfondsen door de naderende vergrijzing in de problemen zullen komen (zie bijvoorbeeld Verbon, 1992, 2000). Er was daarom reden genoeg om de zogenaamde overschotten niet geheel weg te werken door premieverlagingen en pensioenverbeteringen. Dat de soliditeit van het stelsel niet verbeterd is, is ook aan de overheid te wijten. De overheid dwong de fondsen impliciet tot premiedaling, omdat anders de pensioenfondsen een 'vermogenoverschothefing' zouden ondergaan².

Dat onder invloed van vergrijzing een dalend rendement op beleggingen te verwachten is, wordt overigens in de pensioenwereld niet als vaststaand geaccepteerd. Nog steeds is er weinig bereidheid om het te verwachten rendement op aandelenbeleggingen voor de komende jaren naar beneden bij te stellen. Zoals uit de rapportage van de commissie Don (2009) blijkt, zien de sociale partners de recente daling in het rendement als een tijdelijk verschijnsel, en vinden zij het gemiddelde over de achter ons liggende honderd jaar een betere benadering van het feitelijke rendement. Er is, mede dankzij de kredietcrisis, nu wel een communis opinio dat opbrengsten op belegde pensioenpremies fluctueren en dus risico met zich mee brengen.

Binnen generaties

De bovenstaande discussie gaat over de vraag welke generaties fluctuaties in rendementen moeten opvangen. De volgende vraag is dan wie binnen de generatie de kosten (en opbrengsten) van het risico draagt. Aangezien, zoals we eerder zagen, in het Nederlandse pensioenstelsel een omvangrijke ongewenste herverdeling binnen cohorten schuil gaat, is het niet onmogelijk dat als de discussie zich concentreert op generaties, de minst bedeelden van een generatie een onevenredige zware last van het risico moeten dragen zonder dat dit expliciet aan de orde is geweest. Om te illustreren dat dit niet denkbeeldig is gaan we weer uit van de situatie die in tabel 2 is geschetst van een pensioenfonds met evenveel armen als rijken. We gaan er nu vanuit dat in de tweede periode voor de deelnemers de beleggingsopbrengst tegenvalt en gelijk is aan 1 in plaats van 3 procent. Deze tegenvaller moet door de deelnemers zelf worden opgevangen. Het instituut van de doorsneepremie met gelijke opbouw blijft echter gehandhaafd. De

2 Zie Petersen (1992) voor een kritische bespreking. Die maatregel heeft nooit een wettelijke status gekregen en is in 2004 officieel ingetrokken.

resultaten van herberekening van het actuariële zuivere vermogen en het vermogen dat volgt uit de doorsneepremie met het lagere rendement in de tweede periode worden in tabel 3 gegeven.

Opvallend in tabel 3 is dat het lagere rendement in periode 2 vooral slecht uitpakt voor de lagere inkomens. Dezen moeten immers nog meer bijdragen aan de pensioenen van de hogere inkomens dan bij het hogere rendement van drie procent in periode 2. Dit kan men begrijpen omdat in dit geval het verschil tussen de actuariële zuivere opbouw en de fictieve gelijke opbouw groter wordt bij een lager rendement. Het gevolg daarvan is dat er een nog groter deel van de opbouw in de eerste 20 jaren van de carrière gebruikt moet worden om de hoge pensioenrechten van de hogere inkomens in de tweede 20 jaar van hun carrière te blijven financieren. De groep met het lage inkomen draagt daardoor zelfs meer bij aan de pensioenen van de hoogste inkomens dan als het tegenvallend rendement niet in de pensioenrechten van de generatie was verdisconteerd.

Tabel 3. Herverdeling binnen een cohort als het rendement 1% is in periode 2

	Periode 1	Periode 2	Periode 3	Voor- of nadeel
Inkomen "armen"	20.000	25.000		
Premie per jaar	3.600	4.500		
Zuiver pensioenvermogen	179.953	100.076	280.029	
Zuiver pensioeninkomen			18.166	
Toegekend vermogen	101.091	126.364	227.455	- 52.574
Toegekend pensioeninkomen			14.755	-3.411
Inkomen "rijken"	40.000	200.000		
Premie per jaar	7.200	36.000		
Zuiver pensioenvermogen	359.905	800.611	1.160.516	
Zuiver pensioeninkomen			75.284	
Toegekend vermogen	202.161	1.010.909	1.213.090	+52.574
Toegekend pensioeninkomen			78.695	+3.411

4 Het pensioenakkoord en de rol van de overheid

Het pensioenakkoord formuleert als oplossing voor de huidige pensioenproblemen een verhoging van de pensioenleeftijd en het overdragen van het risico naar de deelnemers in de vorm van mogelijke kortingen op pensioenrechten. De eerste maatregel wordt vooral gemotiveerd door de toename van de levensverwachting van de Nederlandse bevolking. Een algemene toename van de pensioenleeftijd leidt echter tot meer herverdeling ten nadele van lage inkomens³. Meer risico voor de deelnemers heeft ook effect op de herverdelende werking van het stelsel zoals we in het voorgaande gezien hebben. De mate van herverdeling hangt af van min of meer toevallige factoren zoals de leeftijdsopbouw van deelnemers en de inkomensverdeling over de deelnemers en kan dus verschillen van pensioenfondsen tot pensioenfondsen. Op welke wijze dat gaat gebeuren is nog onbekend omdat het pensioenakkoord op decentraal niveau uitgewerkt moet worden. De omstandigheden waarin een bedrijfstak verkeert, kan dan bepalend zijn voor

³ Zie daarvoor verder Nelissen et al., 2011.

de kwaliteit van het pensioenstelsel en de mate van herverdeling tussen en binnen generaties.

Om te voorkomen dat er wat dit aangaat grote ongelijkheden tussen verschillende bedrijfstakken gaan ontstaan, zou expliciet overheidsingrijpen in de aanvullende pensioenen gewenst zijn. Een voor de hand liggende mogelijkheid is om van ons pensioenstelsel een nationaal stelsel te maken onder verantwoordelijkheid van de overheid. Daarmee wordt de mogelijkheid om risico's over de tijd te spreiden verder vergroot. De overheid heeft namelijk meer ruimte om dalingen in de dekkingsgraad tijdelijk op te laten lopen door het stelsel zo nodig van een tijdelijke kapitaalinjectie te voorzien. Bij voortgezet degelijk begrotingsbeleid blijft de overheid een betrouwbare schuldenaar die gemakkelijk kan lenen en schulden ook gemakkelijk weer kan terugbetalen. In dat geval zal in tijden van crises in de pensioenwereld – zoals in 2001 en 2008 – de overheid de economie kunnen ontlasten door een pensioencrisis 'uit te zitten' met geleend geld en eventuele maatregelen om de ontstane schuld weer te kunnen aflossen zeer geleidelijk door te voeren.

Het is onbetwist dat de AOW de basis van het stelsel moet blijven. Algemene pensioenregelingen zoals de AOW in Nederland en de Social Security in de Verenigde Staten zijn vooral ingevoerd om armoede onder ouderen te beperken. Tijdens de discussie over de invoering van de AOW in de jaren 50 waren relatief veel bejaarden niet in staat in hun eigen onderhoud te voorzien, zoals in het SER-advies van 1954 uitgebreid werd besproken (zie SER, 1954). Deze vangnetfunctie heeft mede door overheidsbeleid aan belang ingeboet. De AOW is in reële waarde ongeveer gehalveerd en daardoor een steeds kleiner bestanddeel van het inkomen van gepensioneerden geworden. De gaten die door het relatieve achterblijven van de AOW in de aanvullende pensioeninkomens zijn geslagen zijn door de fondsen opgevuld.

In het pensioenakkoord dat de sociale partners in 2010 hebben gesloten wordt geëist dat de AOW weer de verdiende lonen volgt. Dat bespaart kosten voor de fondsen, maar het beslag op het nationaal product door de AOW zal bij een welvaartsvaste AOW verdubbelen en daarmee de AOW in gevaar brengen (Verbon, 2010). Vanuit sociaal oogpunt is het niet noodzakelijk om zo'n generieke maatregel te nemen: in overeenstemming met de vangnetfunctie zou de AOW inkomensafhankelijk kunnen worden. Mensen met een aanvullend pensioen krijgen dan een lagere AOW dan mensen die geheel van de AOW afhankelijk zijn.

Gezien de 'bonus' die mensen met hoge inkomens in de aanvullende pensioenregelingen ontvangen is er voorts aanleiding voor deze groep de uitkeringsrechten te versoberen. De ongelijkheid in opgebouwde pensioenrechten wordt daarmee beperkt en de inkomensoverdrachten van lage naar hoge inkomens worden verminderd. In combinatie met het inkomensafhankelijk maken van de AOW zal dan het pensioenstelsel tot een eerlijkere inkomensverdeling onder ouderen leiden.

5 Ten slotte

Het Nederlandse pensioenstelsel kent een grote mate van herverdeling, zowel via de aanvullende pensioenen als via de AOW. Herverdeling tussen generaties is wenselijk, omdat die loopt van rijke naar arme generaties, maar herverdeling binnen generaties is niet wenselijk, omdat die gaat van lage inkomens naar hoge inkomens. In het

pensioenakkoord is afgesproken dat deelnemers een groter deel van het risico zelf moeten dragen in de vorm van een beperking van uitkeringsrechten. Aanpassingen van pensioenpremies zijn daarbij uitgesloten. Deze maatregel kan ertoe leiden dat de perverse herverdeling van lage naar hoge inkomens wordt versterkt en dat wenselijke herverdeling tussen generaties wordt beperkt. Een nationaal pensioenstelsel, gereguleerd door de overheid, kan ervoor zorgen dat wenselijke vormen van herverdeling meer systematisch en op nationaal niveau bepaald worden.

Harrie Verbon

*Hoogleraar Openbare Financiën en Sociale Zekerheid Universiteit van Tilburg

Literatuur

- Commissie toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen (commissie Goudswaard), *Een sterke tweede pijler (naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen)*, 27 januari 2010.
- Commissie Parameters (commissie Don), *Advies betreffende parameters pensioenfondsen*, 21 september 2009.
- CPB notitie, risicoverdeling bij hervorming van het aanvullend pensioen, maart 2011.
- K. Koedijk en M. Tamminga, Oogsttijd in pensioenland? *ESB*, jaargang 85, nr. 4269, 2000.
- J.H.M. Nelissen, H.A.A. Verbon, D. van Kampen en P. Vermaseren, herverdelingsaspecten van het pensioenakkoord, *ESB*, jaargang 96, nr. 4607, 2011.
- C. Petersen, de vermogenoverschotheffing bij pensioenfondsen, *ESB*, jaargang 77, nr. 3874, 1992.
- SER, *Advies inzake de wettelijke ouderdomsverzekering*, Publicaties van de Sociaal-Economische Raad, 1954, no. 3.
- Stichting van de Arbeid, *Pensioenakkoord voorjaar 2010*.
- H.A.A. Verbon, Naar een failliet pensioenstelsel?, in: J. Boelhouwer, W. van Genugten en H. Keuzenkamp, *Ontgroening en vergrijzing*, Tilburg: 1992.
- H.A.A. Verbon, Vergrijzing: de verdeling is het probleem, *ESB*, jaargang 83, nr. 4144, 1998.
- H.A.A. Verbon, Na ons de zondvloed, *ESB*, jaargang 85, nr. 4269, 2000.
- H.A.A. Verbon, Het verhogen van de AOW-leeftijd volgens minister Donner, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 41, 2009.
- H.A.A. Verbon, Pensioenakkoord zet AOW op het spel, *Financieel Dagblad*, 21 juni 2010.