

Hoe ziet het Nederlandse pensioenstelsel er in de toekomst uit?

K.P. Goudswaard*

Samenvatting

Het Nederlandse pensioenstelsel staat internationaal hoog aangeschreven. Toch is het stelsel om diverse redenen onvoldoende toekomstbestendig. Enkele jaren geleden is een hervormingsproces ingezet. De bedoeling is te komen tot nieuwe pensioencontracten, waarbij automatische aanpassing van de pensioenrechten plaatsvindt bij financiële schokken en bij veranderingen in de levensverwachting.

Er spelen echter meer vragen over de toekomst van het stelsel, zoals de verdeling over generaties, de gewenste mate van keuzevrijheid, de reikwijdte van de tweede pensioenpijler en de relatie met de domeinen wonen en zorg. In dit artikel wordt geschetst in welke richtingen het pensioenstelsel zich zou kunnen ontwikkelen.

Trefwoorden: nieuwe pensioenregelingen, generatie-effecten, keuzevrijheid

1 Inleiding

Het Nederlandse pensioenstelsel heeft diverse kenmerken die, internationaal gezien, als bijzonder kunnen worden gekwalificeerd.¹ Zo kent Nederland een relatief grote, op kapitaaldekking gebaseerde, tweede pijler (de aanvullende pensioenregelingen). Meer dan 90% van de werknemers valt onder een verplichte aanvullende pensioenregeling. De meeste van deze regelingen hebben een 'defined-benefit'-karakter, waarbij een loongerelateerde uitkering wordt opgebouwd. De tweede pijler wordt gekenmerkt door collectiviteit en solidariteit: de risico's worden gedeeld door de deelnemers en door verschillende generaties.² Het totale belegde vermogen van de pensioenfondsen bedraagt per ultimo 2012 circa 1000 miljard euro, ofwel circa 160% van het bruto binnenlands product.³ Slechts weinig landen komen daar in de buurt. Vooral als gevolg van de uitgebreide aanvullende pensioenregelingen liggen de pensioenuitkeringen in Nederland gemiddeld genomen op een zeer hoog niveau. Rondom het gemiddelde is er sprake van een forse spreiding. Maar de AOW zorgt voor een stabiel minimuminkomen. Als gevolg daarvan is de armoede onder ouderen in Nederland internationaal gezien laag. Het aandeel armen onder 65+ers ligt overigens ook lager dan het aandeel armen onder de totale bevolking (Soede, 2012).

Een laatste kenmerkend element van het Nederlandse pensioenstelsel is de corporatistische opzet. Het aanvullend pensioen wordt afgesproken in het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werknemers en werkgevers. Per bedrijf of bedrijfstak is er een specifieke pensioenregeling en een specifiek pensioenfonds. Hoewel het aantal snel terugloopt zijn er nog steeds circa 400 pensioenfondsen.

Reeds verschillende keren is het Nederlandse pensioenstelsel gekwalificeerd als 'het beste stelsel ter wereld'. Dat volgt uit de Melbourne Mercer Global Pension Index, die

¹ Zie voor een internationale vergelijking van pensioenstelsels: OECD (2011).

² Er zijn echter verschillende soorten solidariteit. Het is de vraag of alle vormen van solidariteit in de tweede pijler wenselijk zijn; deze vraag komt aan de orde in paragraaf 5.1.

³ Bron: DNB.

pensioenstelsels vergelijkt op de criteria adequaatheid, houdbaarheid en integriteit. Overigens staat Nederland in de meest recente editie van deze lijst op een tweede plaats, achter Denemarken, dat voor de eerste keer meedeed. Maar schijn bedriegt. Het stelsel staat stevig onder druk. De meeste pensioenfondsen verkeren al jaren in een benarde financiële positie. Dat komt tot uitdrukking in dekkingsgraden die onder het wettelijk vereiste niveau liggen. De premiepercentages zijn sinds de eeuwwisseling al meer dan verdubbeld, de laatste jaren zijn forse indexatiekortingen doorgevoerd en in 2013 zijn de pensioenrechten van miljoenen deelnemers voor het eerst ook nominaal gekort ('afgestempeld'). De Commissie Toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen concludeerde in 2010 dat het stelsel onvoldoende toekomstbestendig is (Goudswaard et al, 2010). Dat komt vooral door de vergrijzing, met als gevolg een afnemend financieel draagvlak, de snel stijgende levensverwachting, een toenemende kwetsbaarheid voor financiële risico's en een inmiddels langdurig lage rente. Deze analyse werd onderschreven door het kabinet. Sociale partners en kabinet sloten in 2011 het Pensioenakkoord (Stichting van de Arbeid, 2010 en 2011), dat substantiële hervormingen van het stelsel beoogde, waaronder een verhoging van de pensioenleeftijd en invoering van nieuwe, meer voorwaardelijke pensioencontracten. Op het punt van de pensioenleeftijd werd het pensioenakkoord al snel ingehaald door het Lenteakkoord en daarna het Regeerakkoord VVD-PvdA, waarin een snellere verhoging van de AOW-leeftijd is opgenomen. De AOW-leeftijd zal al vanaf 2013 in stapjes omhoog gaan naar 66 jaar in 2018 en 67 jaar in 2021, waarna koppeling plaatsvindt aan de levensverwachting. Bij de aanvullende pensioenen wordt de pensioenrichtleeftijd voor de nieuwe opbouw in 2014 verhoogd naar 67 jaar. Het kabinet heeft in mei 2012 een Hoofdlijnnota naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin nieuwe financiële kaders en nieuwe contracten worden geschetst voor de aanvullende pensioenregelingen (Ministerie van SZW, 2012). In 2015 zal er een nieuwe Pensioenwet met een nieuw Financieel Toetsingskader komen.

Maar met de hervormingen die nu worden ingezet zijn zeker nog niet alle vragen over de toekomst van het stelsel beantwoord. Er spelen nog meer fundamentele discussiepunten, waaronder de reikwijdte van het stelsel: wie vallen er onder, hoe groot moet de tweede pijler zijn? Moet de systematiek van doorsneepremie en doorsneeopbouw gehandhaafd blijven? Moet er meer keuzevrijheid komen, ook ten aanzien van de keuze van het pensioenfonds? Gaan we toe naar een zeer beperkt aantal pensioenfondsen? Moet er meer integratie komen van pensioenen, zorg en wonen? In dit artikel wordt een aantal richtingen geschetst waarin het pensioenstelsel zich zou kunnen ontwikkelen.

2 Veranderend karakter van pensioenregelingen

Nederland heeft een lange traditie van 'defined benefit' (DB)-pensioenen, ofwel uitkeringsovereenkomsten. Deze pensioenregelingen staan echter onder druk. Dat komt doordat de onvoorwaardelijkheid in pure DB-regelingen niet meer houdbaar is. Pensioenfondsen zijn steeds minder in staat om de diverse financiële risico's (beleggingsrisico, langlevensrisico, renterisico, inflatierisico) op te vangen. Financiële schokken en onverwachte stijgingen van de levensverwachting zijn moeilijker met premieverhogingen op te vangen. Als gevolg van de vergrijzing wordt het premiedraagvlak namelijk steeds kleiner ten opzichte van de pensioenverplichtingen.

Het premie-instrument wordt daardoor minder effectief. Overigens liggen de pensioenpremies al op een dermate hoog niveau, dat een verdere stijging de Nederlandse concurrentiepositie zou kunnen schaden. Ook werkgevers willen minder pensioenrisico's dragen, vanwege internationale concurrentiedruk en veranderingen in accountancyregels, die bedrijven verplichten om pensioenrisico's op de balans tot uitdrukking te brengen. Dat heeft zich al gemanifesteerd in een sterke toename van het aantal beschikbare premieregelingen, ofwel 'defined contribution' (DC). Daarbij ligt de premie vast en niet de uitkering. De risico's liggen hier volledig bij de individuele deelnemer. Een specifiek Nederlands type pensioenregeling is de 'collective defined contribution' (CDC). Daarbij liggen de premies – en dus ook de bijdrage van de werkgever – voor een bepaalde periode vast, meestal is dat 5 jaar. Ook de CDC-regelingen zijn de laatste jaren flink in opkomst.

Dit neemt niet weg dat de DB-regelingen nog steeds veruit in de meerderheid zijn. Circa 90% van de deelnemers heeft nog een DB-regeling. De uitkering in DB-regelingen is echter al veel minder zeker geworden. Na de dotcom-crisis zijn de eindloonregelingen massaal omgezet in middelloonregelingen en de indexatie is voor alle deelnemers voorwaardelijk geworden. Alleen bij een voldoende hoge dekkinggraad vindt aanpassing aan loon- of prijsstijging plaats. Inmiddels zijn er al in de overgrote meerderheid van de pensioenregelingen gedurende meerdere jaren indexatiekortingen doorgevoerd, waardoor de koopkracht van de pensioenen niet meer op peil is gebleven. Kortingen op de nominale rechten zijn volgens de Pensioenwet een 'ultimum remedium', maar worden inmiddels op tamelijk grote schaal doorgevoerd. Per 1 april 2013 hebben 68 fondsen een korting doorgevoerd. De kortingen variëren tussen 0,5% en 7% en raken ruim 5 miljoen deelnemers.⁴ Ook bij de huidige DB-regelingen is het pensioenresultaat onzeker; het zijn dus eigenlijk hybride regelingen.

Een belangrijk probleem is dat de onzekerheid die er al was onvoldoende is gecommuniceerd met de deelnemers. Er is sprake van een verwachtingskloof: er zit een fors gat tussen de pensioenverwachtingen en de (waarschijnlijke) pensioenuitkomst (AFM, 2010). Deelnemers zijn onaangenaam getroffen door de onverwachte kortingen en hebben daar ook niet voldoende op kunnen anticiperen. Dat is een belangrijke oorzaak voor het sterk gedaalde vertrouwen in de pensioenfondsen.

3 Naar nieuwe contracten

3.1 Het reële contract

In het Pensioenakkoord wordt voorgesteld om financiële schokken en schokken in de levensverwachting niet meer in de premie op te vangen, maar geleidelijk in de pensioenaanspraken te verwerken. De onzekerheid in het pensioen wordt daarmee meer expliciet gemaakt en toebedeeld en de regeling wordt meer flexibel. In de hiervoor genoemde Hoofdlijnnota (Ministerie van SZW, 2012) worden de financiële kaders voor dit nieuwe type pensioenregeling globaal uitgewerkt. Vooralsnog is het de bedoeling dat kan worden gekozen tussen een nominaal contract en een reëel contract. Het nominale contract is qua opzet gebaseerd op de meeste bestaande contracten (dat wil zeggen een

⁴ Bron: DNB. Overigens is het aantal deelnemers dat getroffen wordt groter dan het aantal personen, omdat een flink aantal mensen in meerdere pensioenregelingen deelnemen.

nominale toezegging, in combinatie met een indexatieambitie), zij het wel met aangescherpte eisen ten aanzien van de reserves.⁵ In het reële contract vormt de indexatie een integraal onderdeel van de aanspraak, of liever gezegd van de pensioenambitie. Het is beter om bij pensioenen in termen van koopkracht te denken. Nominale toezeggingen hebben op lange termijn weinig betekenis en voeden de geldillusie (Goudswaard et al, 2010, p.63). Verder zijn de reële contracten, conform eerdere aanbevelingen en conform het Pensioenakkoord, flexibeler en completer. Dat wil zeggen dat de belangrijkste risico's, te weten aanpassingen in de levensverwachting en financiële schokken, via bepaalde aanpassingsmechanismen, direct doorwerken in de pensioenaanspraken. Maar de schokken worden wel gespreid over een periode van 10 jaar.⁶

Kunnen we hier nog spreken van DB-regelingen? Een geschiktere benaming voor dit type pensioenregeling lijkt 'defined ambition' (Tamerus, 2011). Er wordt nog steeds gemikt op een loongerelateerde pensioenuitkomst, met een reëel karakter, maar er is een onzekerheidsmarge in de uitkomst. Deze onzekerheid zal veel meer dan in het verleden, goed moeten worden gecommuniceerd met de deelnemers. En de gecommuniceerde risico's moeten ook goed overeenkomen met het risicobeleid van het pensioenfonds. Overigens laat een analyse van het CPB (2012a) zien dat met deze nieuwe contracten de kans op nominale kortingen weliswaar logischerwijze groter is dan in de oude contracten, maar dat de kortingen naar verwachting fors minder diep zijn. In het maatschappelijk debat zijn de nieuwe pensioencontracten dikwijls geassocieerd met een sterk toenemende onzekerheid. Door tegenstanders, in het bijzonder de SP, Abvakabo en FNV Bondgenoten werd gesproken over een casinopensioen. Dat blijkt dus op grond van deze analyse niet terecht te zijn.

De vraag is hoeveel pensioenfondsen zullen overgaan naar het reële contract. Dat zal in belangrijke mate afhangen van de vraag hoe bestaande rechten onder het nieuwe contract kunnen worden gebracht, het zogeheten invaren. Daaraan zitten juridische complicaties vast, omdat inbreuk wordt gemaakt op het eigendomsrecht. Deze inbreuk zal goed gerechtvaardigd moeten worden. Er moet sprake zijn van een zwaarwegend collectief belang en specifieke groepen mogen niet disproportioneel worden geraakt.⁷ Het Ministerie van SZW wil de overgang zo veel mogelijk faciliteren en voert daarvoor dit jaar een pilot uit. In dit verband bepleiten sociale partners de invoering van een wettelijke verplichting tot invaren van bestaande pensioenrechten, zodat pensioenfondsen niet worden gesplitst (Stichting van de Arbeid, 2013). Tevens bepleiten sociale partners om de rigide scheiding tussen het nominale en het reële contract te voorkomen door aanpassingen in het voorziene Financieel Toetsingskader (FTK) die ook een flexibele indexatie ambitie mogelijk maken. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om een gedeeltelijke indexatie.

⁵ Bovenberg (2013) merkt op dat het borgen van eigendomsrechten van gepensioneerden een aanzienlijk hogere zekerheidsgraad van de nominale aanspraken vraagt en dus hogere reserves. Dat geldt zeker als het premie-instrument niet meer beschikbaar is.

⁶ In het nominale contract is de hersteltermijn slechts 3 jaar als de dekkingsgraad van het fonds beneden de 105% ligt.

⁷ Zie Rapport *Collectief invaren van pensioenaanspraken en pensioenrechten in het reële contract*, opgenomen als bijlage bij de Hooflijnennota (Ministerie van SZW, 2012).

3.2 Rekenrente

Een belangrijk discussiepunt, zowel bij de huidige als bij de nieuwe pensioencontracten, is de discontovoet, ofwel de rekenrente waartegen de verplichtingen volgens het Financieel Toetsingskader (FTK) moeten worden gewaardeerd. Uitgangspunt van het huidige en naar verwachting toekomstige FTK is marktconsistente waardering van verplichtingen en beleggingen. De discontovoet (of eigenlijk de discontocurve) is gebaseerd op de risicovrije marktrente (eigenlijk de rentetermijnstructuur). Er wordt nogal eens gepleit voor het hanteren van een hogere rekenrente (zoals de oude vaste rekenrente van 4%), omdat er als gevolg van de crisis sprake is van bijzondere marktomstandigheden, waardoor de marktrente uitzonderlijk laag is. Bij een hogere rekenrente drukken de verplichtingen minder zwaar, stijgt de dekkingsgraad en zijn minder of zelfs geen kortingen nodig. Bij gegeven aanspraken is een kunstmatig hogere rekenrente echter een vorm van "rijk rekenen". Bij in beginsel onvoorwaardelijke verplichtingen past een waardering tegen een risicovrij rente.

Dat ligt anders bij de reële contracten, omdat de verplichtingen bij deze contracten zacht zijn. Daarom kan hierbij een risico-opslag op de marktrente worden gehanteerd. Omdat het gaat om reële aanspraken moet tevens een indexatie-afslag plaatsvinden (Bovenberg et al, 2012). In de Hoofdlijnennota wordt gekozen voor een risico-opslag die uniform is voor alle fondsen, vooral om te voorkomen dat fondsen hun dekkingsgraad opwaarts kunnen beïnvloeden door meer risico's te nemen.⁸

Overigens is de rekenrente met ingang van 2013 wel aangepast op grond van het argument dat er voor de lange looptijden nauwelijks een liquide markt is. De huidige rentetermijn structuur is daarom aangevuld met de zogenoemde 'ultimate forward rate'. Rentes voor looptijden van 20 tot 60 worden aangepast door te extrapoleren naar de 'ultimate forward rate', die vooralsnog is vastgesteld op 4,2%.⁹ Dat heeft ook bijgedragen aan het recente bescheiden herstel van de dekkingsgraden.

In een recente macro-economische verkenning heeft de SER (2013) gepleit voor een meer stabiliserende, conjunctuurdempende rol van de aanvullende pensioenen. In dat verband wordt de mogelijkheid bezien om bij het nieuwe pensioencontract een 'macro-stabiele discontovoet' te hanteren. In een laagconjunctuur met lage nominale rentes zou de inflatie-afslag laag en de risico-opslag hoog kunnen zijn. In een hoogconjunctuur andersom. De opslag reageert daarmee tegenovergesteld op renteontwikkelingen.¹⁰ De bedoeling daarvan is minder korten in slechte tijden en minder uitkeren in goede tijden. De effecten van een dergelijke discontovoet en de bestuurlijke uitvoerbaarheid zouden nog nader moeten worden onderzocht.

⁸ Dit zou ook kunnen worden voorkomen door de aanspraken aan te passen als de manier wordt gewijzigd waarop de risicopremie en de inflatie-afslag worden bepaald. Als de waarde van de verplichtingen niet verandert bij aanpassing van de discontovoet kan worden gesproken van een 'marktwaardeslot' (Bovenberg, 2013).

⁹ Dit – tamelijk hoge – percentage is gebaseerd op de ultimate forward rate in Solvency II, dat is het nieuwe Europese toezichtkader voor verzekeraars. Een onafhankelijke commissie buigt zich nog over de ultimate forward rate.

¹⁰ Een argument hiervoor kan zijn dat in een laagconjunctuur het verwachte toekomstige rendement op risicovolle beleggingen stijgt.

3.3 Generatie-effecten

Critici hebben naar voren gebracht dat een hogere rekenrente bij nieuwe contracten slecht kan uitpakken voor jongere generaties (Kocken en Oldenkamp, 2012). Partieel gezien is dat terecht, maar hierbij kan worden opgemerkt dat niet op voorhand duidelijk is wat de lusten en de lasten van de nieuwe contracten zijn voor verschillende generaties. Sommige veranderingen, zoals de opslag op de rekenrente en het uitsmeren van schokken, pakken gunstig uit voor ouderen; andere veranderingen, zoals de reële focus en de premiestabilisatie, pakken gunstig uit voor jongeren (Bovenberg et al, 2011). Het CPB (2012a) heeft de generatie-effecten van overgang naar nieuwe reële contracten berekend voor een gemiddeld pensioenfonds. De conclusie is dat er een beperkte herverdeling plaatsvindt van jongere naar oudere generaties. De omvang van deze herverdeling is vergelijkbaar met het effect van een verandering in de beleggingsmix binnen de bestaande contracten. Voor een specifiek fonds kunnen de generatie-effecten groter of kleiner zijn, onder meer afhankelijk van de leeftijdssamenstelling van de deelnemers. Maar er kunnen instrumenten worden ingezet om de herverdeling te minimaliseren. Dat kan bijvoorbeeld door het invoeren van een egalisatiereserve; dat is relatief gunstig voor jongeren. Een andere mogelijkheid is om de periode waarover schokken worden verspreid te verlengen of te verkorten.

De SER (2013) wijst op het probleem dat het geleidelijker verwerken van schokken direct vermengd wordt met herverdeling tussen generaties omdat de eigendomsrechten van generaties niet helder zijn gedefinieerd. Elke beleidswijziging leidt daardoor, aldus de SER, tot een veldslag, waarbij ingewikkelde berekeningen moeten uitwijzen of deze of gene generatie tekort gedaan wordt. Heldere eigendomsrechten zijn dus belangrijk. Maar dat neemt niet weg dat voorkomen zal moeten worden dat de bepleite 'macro stabiele discontovoet' zal leiden tot herverdeling tussen generaties.¹¹

4 Versobering

Het Regeerakkoord VVD-PvdA (2012) zet in op een forse versobering van de aanvullende pensioenen. Dat gebeurt door een aanpassing van het Witteveen-kader, dat de fiscale ruimte voor pensioenopbouw bepaalt. Het voornemen is om de jaarlijkse pensioenopbouw te beperken tot 1,75% van het gemiddelde loon. De huidige maximaal toegelaten opbouw is nog 2,25%, maar er was al besloten tot verlaging tot 2,15%. Het in het Regeerakkoord aangevoerde argument voor deze maatregel is dat iedereen met 40 jaar werken in staat moet zijn om een pensioen van 70% van het gemiddelde loon op te bouwen. Een dergelijk pensioen kan, volgens de coalitiepartners, worden beschouwd als de maatschappelijke norm. Naast deze generieke beperking vervalt de aftrekbaarheid van pensioenpremies voor het loon boven 100.000 euro per jaar.

Voor de beperking van het Witteveen-kader is een budgettaire opbrengst (lastenverzwaring) van 2,75 miljard euro ingeboekt. Het CPB (2012b) wijst er echter op dat deze opbrengst onzeker is en afhangt van de reacties van sociale partners en pensioenfondsen. Er is namelijk alleen sprake van een budgettaire opbrengst als de premies worden verlaagd. Maar de ruimte die vrijvalt door de beperking van de opbouw kan ook bijvoorbeeld worden gebruikt om de financiële positie van een fonds te versterken, de indexatie te verhogen of om het nabestaandenpensioen te verbeteren. Verder moet worden opgemerkt dat de budgettaire opbrengst op korte termijn veel

¹¹ In voetnoot 8 wordt hiervoor een suggestie gedaan.

hoger is dan op lange termijn, omdat een lagere opbouw leidt tot lagere belastbare pensioenuitkeringen in de toekomst.

Ten aanzien van de argumentatie van het kabinet kan het volgende worden opgemerkt. Vanwege de verhoging van de pensioenleeftijd zullen naar verwachting inderdaad meer mensen 40 jaar werken en een pensioen van 70% kunnen halen. Anderzijds is er een grote groep die de 70% niet haalt. Er kunnen vele redenen zijn waarom mensen geen ononderbroken arbeidscarrière als werknemer hebben, zoals perioden van zorgactiviteiten, perioden van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, perioden als zelfstandige of verblijf in het buitenland. Knoef et al (2012) hebben empirisch onderzoek gedaan naar de toereikendheid van pensioeninkomens in Nederland. Zij vinden dat ongeveer de helft van de huidige 65-minners een pensioen van lager dan 70% van het bruto loon kan verwachten als het gaat om AOW en aanvullend pensioen. Dat is nog berekend op basis van een pensioenleeftijd van 65 jaar en het oude Witteveen-kader. Kwetsbare groepen met een relatief lage vervangingsratio zijn zelfstandigen (die geen aanvullend pensioen genieten), mensen met een uitkeringsverleden, alleenstaande vrouwen en eerste generatie allochtonen. Overigens vallen veel minder mensen onder de 70%-grens als ook het derde pijlerpensioen, inkomen uit eigen vermogen (besparingen en beleggingen) en inkomen uit de eigen woning worden meegerekend. Verder kan worden opgemerkt dat in het bijzonder jongeren minder pensioen zullen opbouwen als gevolg van de versobering van het Witteveen-kader. Daarom is het van belang dat deze maatregel zal leiden tot een structureel lagere premie. Zonder premieverlaging zou namelijk een overdracht plaatsvinden van jongere naar oudere generaties.

Voor de maximering van de aftrekbaarheid van pensioenpremies geeft het kabinet geen argumentatie. De Commissie Toekomstbestendigheid wijst erop dat het huidige pensioenstelsel veel inkomensoverdrachten van lage naar hoge inkomens bevat, vooral als gevolg van verschillen in levensverwachting. Een aftopping van het pensioen kan deze (ongewenste) overdrachten verminderen, aldus de commissie (Goudswaard et al, 2010, p. 58). De collectieve tweede pijler wordt daardoor kleiner, maar de vraag is of verplichtstelling en solidariteit goed zijn te motiveren voor de hoogste inkomens. De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012) adviseert eveneens een aftopping van de fiscale ondersteuning van het pensioen. Zij wijst erop dat de hogere inkomens voldoende alternatieven hebben (waaronder veelal een eigen woning) om de financiële situatie op de oude dag te verbeteren. Het is volgens de commissie niet noodzakelijk dat de samenleving die opbouw fiscaal faciliteert (pp. 83-84).

Er zijn ook nadelen aan de aftopping verbonden. Zo wordt de pensioenregeling complexer en nemen de uitvoeringskosten toe. Verder menen critici dat het maatschappelijk draagvlak voor het tweede pijlerpensioen zal afnemen als er een dergelijke beperking plaatsvindt.

5 Mogelijke verdere hervormingen

5.1 Solidariteit en doorsneesystematiek

Collectiviteit en solidariteit worden gezien als sterke elementen van het Nederlandse pensioenstelsel en in het bijzonder van de tweede pijler. Er is een brede dekking; door

schaalvoordelen zijn de uitvoeringskosten relatief laag en de risico's kunnen worden gedeeld, zowel binnen als tussen generaties. Dat levert een aanzienlijke welvaartswinst op (Van der Lecq en Steenbeek, 2006). Er is echter wel steeds meer discussie over de vraag of alle vormen van solidariteit wel even wenselijk zijn. Zo vindt er, zoals hiervoor al vermeld, een herverdeling plaats van mensen met lagere opleidingen en inkomens naar mensen met hogere opleidingen en inkomens, omdat deze laatste groep gemiddeld genomen een aanzienlijk hogere levensverwachting heeft. Daarnaast ontstaat er steeds meer debat over de solidariteit tussen generaties (Goudswaard, 2012). Jong en oud betalen dezelfde pensioenpremie en bouwen daarmee ook dezelfde hoeveelheid pensioen op. Deze zogeheten doorsneesystematiek impliceert een systematische overdracht van jong naar oud, omdat jongeren in dit systeem actuariael gezien te weinig premie opbouwen. Dat komt doordat hun premie-inleg veel langer kan renderen dan de premie-inleg van oudere werknemers. Berekeningen van het CPB laten zien dat deze inkomensoverdrachten van jong naar oud inderdaad substantieel zijn. Zo ondervindt een 30-jarige een nadeel van zo'n twee tot tien procent van de pensioengrondslag, afhankelijk van opleiding en geslacht (Bonenkamp en Westerhout, 2010).

Het systeem van doorsneepremie en -opbouw hoeft geen probleem te zijn voor degenen die hun hele werkzame leven onder dezelfde pensioenregeling vallen, omdat ze dan op hogere leeftijd profiteren van een hogere opbouw. Maar met een toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt en wisselende arbeidspatronen kan deze systematiek slecht uitpakken. Dat geldt zeker voor degenen die bijvoorbeeld halverwege hun carrière zjp-er worden. Die nemen te weinig pensioenrechten mee in verhouding tot hun ingelegde premies. De Commissie Toekomstbestendigheid bepleitte daarom een onderzoek naar de mogelijkheden voor een meer degressieve pensioenopbouw in combinatie met een doorsneepremie (Goudswaard et al, 2010, p. 78). Bij een dergelijk systeem bouwen jongeren voor dezelfde premie meer op dan nu en ouderen minder. Dat is meer actuariael fair en beter voor de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Overigens is het in dit verband (maar ook in meer algemene zin, zoals eerder opgemerkt) van belang dat de eigendomsrechten bij de pensioenen helder zijn (Bovenberg, 2013). Het zal duidelijk moeten zijn wat een deelnemer heeft opgebouwd en wat hij kan meenemen als hij van baan verandert of zjp-er wordt. Naast de huidige waarde van het opgebouwde pensioen moet ook de bandbreedte voor het verwachte individuele pensioenresultaat (als percentage van het loon) worden gecommuniceerd.

Er zijn ook nadelen verbonden aan het introduceren van een degressieve opbouw. Zo is er sprake van een aanzienlijke overgangsproblematiek. Verder worden de prikkels voor oudere werknemers om langer door te werken verminderd, omdat bij hun premie minder pensioenopbouw oplevert dan voorheen. Ten slotte moet bezien worden of het afschaffen van de doorsneepremie vorm zou kunnen krijgen binnen de grenzen die de wet gelijke behandeling op grond van leeftijd stelt.

Inmiddels krijgt hervorming van de doorsneesystematiek meer steun en niet alleen van jongerenorganisaties. Het CPB voert in opdracht van het Ministerie van SZW een studie uit naar de effecten van het afschaffen van de doorsneesystematiek.

5.2 Keuzevrijheid

Een aan het voorgaande gerelateerd onderwerp in het pensioendebat is de verplichtstelling. Dat betreft niet zo zeer het verplichte sparen voor een pensioen (de zogeheten kleine verplichtstelling). Dit is een vorm van paternalisme die nog steeds op een brede steun kan rekenen. Maar dat geldt langzamerhand in mindere mate voor de verplichte aansluiting bij het pensioenfonds van de werkgever (de zogeheten grote verplichtstelling). Er zijn al meerdere pleidooien gehouden voor het bieden van vrijheid aan werknemers om zich aan te sluiten bij het pensioenfonds naar keuze.¹² Enerzijds zijn dergelijke pleidooien begrijpelijk: een verplichte winkelnering leidt meestal niet tot optimale resultaten. Anderzijds zouden de mogelijkheden om solidariteit te organiseren en risico's te delen binnen de groep deelnemers aan een pensioenregeling aanzienlijk verminderen. Er zal adverse selectie optreden. Een jongere zal zich bijvoorbeeld niet snel vrijwillig aansluiten bij een sterk vergrijsd pensioenfonds. Als de grote verplichtstelling zou worden losgelaten dreigt ook een ander kenmerk van het Nederlandse stelsel te verdwijnen. Het zou namelijk niet erg zinvol meer zijn om specifieke pensioenregelingen voor bedrijven of sectoren af te spreken. Een andere trend die hiermee in lijn is betreft de snelle terugloop van het aantal pensioenfondsen. Het is denkbaar dat er op termijn nog slechts een stuk of tien pensioenfondsen zullen zijn.

Een mogelijkheid om keuzevrijheid van fonds te combineren met solidariteit zou kunnen zijn het toepassen van het 'zorgverzekeringsmodel'. Net als bij zorgverzekeraars zou in zekere mate verevening kunnen plaatsvinden om pensioenfondsen met relatief veel 'slechte risico's', in casu ouderen, te compenseren. Op die manier wordt het effect van adverse selectie (voor een belangrijk deel) geneutraliseerd. Nadeel is wel dat het stelsel, dat volgens velen al te ingewikkeld is, op dit punt nog complexer zou worden.

Verder zal de roep om meer individuele keuzevrijheid bij de pensioenen mogelijk sterker worden (Nijboer en Boon, 2012). De deelnemers aan pensioenregelingen vertonen namelijk een toenemende heterogeniteit. De voorkeuren ten aanzien van de hoogte van het pensioen en ten aanzien van de mate van risico die men bereid is te accepteren zullen uiteenlopen. Een mogelijkheid is om deelnemers wat meer flexibiliteit te geven in de opbouw en in de uitkeringsfase. Brown en Nijman (2012) stellen bijvoorbeeld dat het erg ver gaat dat het hele pensioenvermogen meteen verplicht moet worden omgezet in een annuïteit. Dat zou beperkt kunnen worden tot een verplichte minimumannuïteit, waardoor meer flexibiliteit in de uitkering ontstaat: een deel kan dan als lump sum worden opgenomen. Overigens moet de mogelijkheid om uitkeringen 'naar voren te halen' wel worden beperkt, om de deelnemer te beschermen, maar ook om te voorkomen dat later – bij een lager pensioeninkomen – een groter beroep wordt gedaan op inkomensafhankelijke regelingen, zoals de AWBZ.

Verder zou deelnemers enige keuzevrijheid kunnen worden aangeboden in de mate waarin ze risico's nemen, door met enkele verschillende risicoprofielen te werken. De mate van risico-aversie zal immers flink uiteen kunnen lopen tussen deelnemers. In het algemeen zullen jongeren geneigd zijn om meer risico te nemen. Jongeren hebben een langere periode om te herstellen van negatieve schokken en hebben hun menselijk

¹² Zo bepleiten de politieke jongerenorganisaties van VVD, PvdA en D66 voor persoonlijke pensioenrekeningen bij een uitvoerder naar keuze; zie www.nieuwpensioenstelsel.nl.

kapitaal nog ter beschikking. Ouderen daarentegen zullen in het algemeen een voorkeur hebben voor een laag risico.¹³

Bij het bieden van keuzemogelijkheden voor de mate van risico is het belangrijk dat er een goede default is; dat wil zeggen, een standaardoptie voor mensen die liever niet willen kiezen, respectievelijk omdat mensen vaak verkeerde keuzes maken als het gaat om financiële beslissingen (Bodie en Prast, 2012).

Nadeel van een grotere keuzevrijheid is dat dit ten koste gaat van de eenvoud van pensioenregelingen en leidt tot hogere uitvoeringskosten.

5.3 Verbreding doelgroep

Het aanvullend pensioen is nu voorbehouden aan werknemers. Maar de flexibele schil op de arbeidsmarkt (flexwerkers, zzp-ers), wordt groter. Deze groepen bouwen meestal geen aanvullend pensioen op. Dat geldt vooral voor de snel in omvang toenemende groep zzp-ers (Ministerie van SZW, 2013). Werknemers die zzp-er worden kunnen overigens wel vrijwillig hun oude pensioenregeling maximaal 10 jaar voortzetten.

Er worden al initiatieven genomen om collectieve pensioenregelingen voor zzp-ers op poten te zetten. Maar het dilemma dat hier speelt is dat het aan de ene kant goed zou zijn als zelfstandigen zouden kunnen profiteren van de voordelen van een tweede pijler pensioen, maar aan de andere kant vormen van verplichtstelling minder voor de hand liggen als het gaat om deze groep. Vrijwillige deelname aan pensioenregelingen met solidariteitselementen is echter problematisch, vanwege adverse selectie: er zullen vooral zelfstandigen deelnemen die profiteren van die solidariteit. Een denkbaar scenario is dat we toe gaan naar een verplicht (maar relatief sober) tweede pijler pensioen voor alle werkenden, ongeacht de arbeidsvorm (Bonenkamp et al, 2011). Daarbij valt te bedenken dat het onderscheid tussen verschillende vormen van arbeid langzamerhand begint te vervagen.

Een tweede pijler voor alle werkenden past bij het hiervoor geschetste scenario dat er in de toekomst mogelijk nog maar een beperkt aantal pensioenfondsen zal zijn. Die pensioenfondsen omvatten dan meerdere typen arbeid. Dat is goed voor de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Dit scenario impliceert wel dat er bij de pensioenregeling minder maatwerk per bedrijf of bedrijfstak mogelijk zal zijn. Pensioen kan nog wel een arbeidsvoorwaarde zijn, maar dan vooral als het gaat om de relatieve bijdragen van werknemer en werkgever aan het pensioen en niet meer als het gaat om de specifieke inhoud van de pensioenregeling.

5.4 Pensioen, wonen en zorg

Ten slotte is een mogelijke ontwikkeling dat het pensioen in de toekomst meer in samenhang zal worden gezien met de domeinen zorg en wonen. Tussen deze domeinen bestaan belangrijke verbindingen. Het bezit van een eigen woning is van groot financieel belang. Gepensioneerden met een (deels) afgeloste eigen woning hebben mogelijk minder pensioen nodig. Omgekeerd zullen jongere generaties die sparen voor een eigen woning of daar op aflossen mogelijk minder financiële ruimte hebben om te sparen voor een pensioen. Daarbij valt te bedenken dat starters volgens de nieuwe regels hun hypotheek annuïtair moeten gaan aflossen; er zal dus meer gespaard gaan worden voor

¹³ Volgens de 'life cycle'-theorie zou het beleggingsbeleid daarom ook gedifferentieerd moeten worden naar leeftijd (Ponds, 2011 en Mehlkopf et al, 2013).

de eigen woning. Tijdens de pensioenperiode nemen de consumptieve bestedingsbehoeftes doorgaans af (Soede, 2012), maar lopen de zorgkosten juist (aanzienlijk) op. Idealiter zou het pensioen daar op afgestemd moeten zijn. Het weghalen van de institutionele schotten tussen de drie domeinen zou mensen beter in staat stellen om hun besparingen en bestedingen flexibel af te stemmen op hun levensfase en specifieke omstandigheden. Pensioenfondsen en uitvoerders zouden innovatieve geïntegreerde arrangementen kunnen gaan aanbieden, waarvan Bovenberg (2012) een aantal schetst. Daarbij valt te denken aan vormen van zorgsparen als optie om in te spelen op de snel stijgende kosten van de (ouderen)zorg (Hussem et al, 2011).¹⁴ Integratie met pensioen zou kunnen in de vorm van een zorgpensioen, waarbij de pensioenuitkering hoger is als een beroep wordt gedaan op zorg. Het pensioen vormt dan niet alleen een verzekering van het langlevensrisico, maar ook van het zorgrisico. Verder zouden de pensioensector en andere financiële instellingen een rol kunnen spelen bij het te gelde maken van de overwaarde in de eigen woning ten behoeve van het pensioen, of om zorg te betalen. Dat kan bijvoorbeeld via een omkeerhypotheek of een sale-and-rent-back-constructie. Ook zou de sector in de laatste levensfase een rol kunnen spelen bij de financiering van woon-zorg-arrangementen. Tijdens de opbouwfase zou er ruimte geboden kunnen worden aan deelnemers om een deel van hun verplichte pensioenopbouw te bestemmen voor het aflossen van de hypotheek. Tegenover een lager traditioneel pensioen staat dan een hoger eigenwoningbezit, hetgeen evenzeer bijdraagt aan de financiële positie na pensionering.

6 Conclusies

Het ligt op het eerste gezicht niet voor de hand om veranderingen aan te brengen in het Nederlandse pensioenstelsel, als dat stelsel wordt gekwalificeerd als inmiddels 'het één na beste ter wereld'. Toch zijn er vele redenen waarom het stelsel hervormd moet worden. Er is een hervormingsproces ingezet naar meer voorwaardelijke, reële pensioencontracten, met automatische aanpassingen aan financiële schokken en veranderingen in de levensverwachting. Daarbij bestaat wel de mogelijkheid om schokken over 10 jaar uit te smeren. Bij deze contracten kan beter worden gesproken van 'defined ambition' dan het tot nu toe gangbare systeem van 'defined benefit'. De trend naar 'defined contribution' zal overigens ook doorzetten. Verder zal het aanvullend pensioen waarschijnlijk worden versoerd als het kabinet de plannen om het Witteveenkader in te perken doorzet. Dat zal betekenen dat een steeds kleinere groep een pensioen van 70% van het gemiddelde loon zal halen. Anderzijds laat onderzoek zien dat als wordt uitgegaan van een breder pensioenbegrip, inclusief inkomen uit de derde pijler, eigen besparingen en beleggingen en de eigen woning, ook in de toekomst de inkomensdaling na pensionering voor de meeste huishoudens beperkt kan blijven. Naast de al ingezette hervormingen zullen in de toekomst mogelijk meer veranderingen in het pensioenstelsel komen. Het zou goed zijn als ook in de toekomst collectieve en solidaire pensioenregelingen blijven bestaan, vanwege de aanzienlijke voordelen die daaraan verbonden zijn. Wel zal kritischer worden gekeken naar de richting van de inkomensoverdrachten, want soms is sprake van perverse solidariteit. Collectieve arrangementen moeten fair zijn voor de verschillende groepen deelnemers en voor de

¹⁴ Daarbij zou het vooral gaan om uitgaven voor lichtere ouderenzorg of voor eigen betalingen. De kosten voor zwaardere ouderenzorg zijn erg scheef verdeeld, waardoor verzekeren geschikter is dan sparen.

verschillende generaties, om het draagvlak daar voor te kunnen behouden. Verder zal het stelsel beter moeten gaan aansluiten bij de toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt. Een overgang van doorsnee pensioenopbouw naar een meer actuariael faire degressieve opbouw kan hieraan bijdragen. Daarmee zou ook een evenwichtiger verdeling over de generaties worden gerealiseerd. De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt maken het ook wenselijk dat andere groepen, waaronder zzp-ers, toegang krijgen tot een aanvullend pensioen. Mogelijk komt er een ontwikkeling in de richting van een tweede pijlerpensioen voor alle werkenden, ongeacht de arbeidsvorm.

Het verplicht sparen voor pensioenen zal waarschijnlijk blijven bestaan, maar er zal, gezien de grote heterogeniteit onder deelnemers, meer behoefte ontstaan aan individuele keuzemogelijkheden. Sommigen hebben meer pensioen nodig dan anderen, en sommigen zijn bereid om meer risico's te nemen dan anderen. De verplichte aansluiting bij het pensioenfonds van de werkgever zal meer onder druk komen te staan. Een denkbaar scenario is dat er nog maar een beperkt aantal pensioenfonds over blijft, waaruit gekozen kan worden. In dat scenario zijn wel aanvullende maatregelen nodig als het gewenst wordt geacht om de solidariteit overeind te houden.

Ten slotte bestaat er aanleiding om de pensioenarrangementen meer in samenhang met zorg en wonen vorm te geven. Het weghalen van de schotten tussen de drie domeinen zou mensen beter in staat stellen om hun besparingen en bestedingen flexibel af te stemmen op hun levensfase en specifieke omstandigheden. Ook biedt dit mogelijkheden om beter in te spelen op de stijgende zorgkosten voor ouderen.

Kees Goudswaard

* Hoogleraar toegepaste economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid, Universiteit Leiden. De auteur dankt Lans Bovenberg voor zijn waardevolle commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Literatuur

AFM (2010), *Geef Nederlanders pensioenoverzicht; werken aan vertrouwen door dichten van de verwachtingskloof*, Amsterdam.

Bodie, Z. and H. Prast (2012), Rational pensions for irrational people: behavioral science lessons for the Netherlands, in: L. Bovenberg, C. van Ewijk and E. Westerhout (eds.), *The Future of Multi-Pillar Pensions*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 299-329.

Bonenkamp, J., L. Meijdam, E. Ponds en E. Westerhout (2011), *Het pensioenfonds van de toekomst: risicodeling en keuzevrijheid*, NEA Paper 44, Netspar, Tilburg.

Bonenkamp, J. en E. Westerhout (2010), *Antwoord op enkele vragen van de Commissie Toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen*, CPB Memorandum, Den Haag.

Bovenberg, L., J. Frijns, K. Goudswaard en Th. Nijman (2011), Sociale partners zetten grote stappen op weg naar een robuust pensioenstelsel, *Me Judice*, jrg, 4, 24 juni.

- Bovenberg, A.L. (2012), Naar een drie-eenheid van pensioen, wonen en zorg, in: W. Asbeek Brusse en C.J. van Montfort (red.), *Wonen, zorg en pensioen; hervormen en verbinden*, WRR, Den Haag, pp. 35-56.
- Bovenberg, A.L. (2013), Hoge hekken, betere burens: over eigendom en risicovolle pensioenen, *TPEdigitaal*, 7(2), pp. 65-74.
- Brown, J.R. and Th. Nijman (2012), Opportunities for improving pension wealth decumulation in the Netherlands, in: L. Bovenberg, C. van Ewijk and E. Westerhout (eds.), *The Future of Multi-Pillar Pensions*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 330-369.
- Centraal Planbureau (2012a), *Generatie-effecten Pensioenakkoord*, CPB Notitie, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2012b), *Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*, CPB Notitie, Den Haag.
- Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel*, Den Haag.
- 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*, Rapport Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen, Den Haag.
- Goudswaard, K.P. (2012), Solidariteit tussen generaties vraagt om hervorming van de sociale zekerheid, in: J.J. van Dijk, R. Gradus en M. Neuteboom, *Solidariteit in crisis*, Christen Democratische Verkenningen, Boom Uitgeverij, Amsterdam, pp. 54-61.
- Hussem, A., N. Kortleve en W. Brouwer (2011), Verplicht zorgsparen als beleidsoptie, *ESB*, 96 (4613), pp. 409-410.
- Knoef, M.G., J. Been, R.J.M. Alessie, C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard en A. Kalwij (2012), De toereikendheid van pensioeninkomens in Nederland, in: W. Asbeek Brusse en C.J. van Montfort (red.), *Wonen, zorg en pensioen; hervormen en verbinden*, WRR, Den Haag, pp. 83-116.
- Kocken, Th., en B. Oldenkamp (2012), Generatiebestendig waarden van verplichtingen in het nieuwe Pensioenakkoord, *TPV*, nr. 1, pp. 10-21.
- Mehlkopf, R., J. Bonenkamp, C. van Ewijk, H. ter Rele en E. Westerhout (2013), *Impliciete en expliciete leeftijdsdifferentiatie in pensioencontracten*, *Netspar Design Paper*, 13, Tilburg.
- Ministerie van SZW (2012), *Hoofdlijnennota herziening toetsingskader pensioenen*, brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 31 mei 2012.
- Ministerie van SZW (2013), *Pensioen van zelfstandigen. Onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor*, Den Haag.
- Nijboer, H. en B. Boon (2012), *Pension contract design and free choice: Theory and practice*, *Netspar Panel Paper*, 27, Tilburg.
- OECD (2011), *Pensions at a Glance 2011*, OECD, Parijs.

- Ponds, E. (2011), Het pensioencontract in vijf toekomsten, *TPE-digitaal*, 5(2), pp. 135-146.
- Regeerakkoord VVD PvdA (2012), *Bruggen slaan*, Den Haag.
- SER (2013), *Nederlandse economie in stabielere vaarwater. Een macro-economische verkenning*, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid (2010), *Pensioenakkoord voorjaar 2010*, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid (2011), *Uitwerkingsmemorandum Pensioenakkoord van 4 juni 2010*, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid (2013), *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*, Den Haag.
- Tamerus, J. (2011), *Defined Ambition*, academisch proefschrift, Eburon, Delft.
- Van der Lecq, S.G. en O.W. Steenbeek (red.) (2006), *Kosten en baten van collectieve pensioensystemen*, Kluwer, Deventer.