

Blijft het Nederlandse pensioenstelsel bijzonder?

Kees Goudswaard*

Het 'beste stelsel ter wereld'

Op sociaaleconomisch terrein is het pensioenstelsel wel één van de meest typerende instituties die we in Nederland hebben. Het stelsel heeft diverse kenmerken die, internationaal gezien, als bijzonder kunnen worden gekwalificeerd (OECD 2011). 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. Het totale belegde vermogen van de pensioenfondsen bedraagt circa 850 miljard euro, ofwel ruim 135% van het bruto binnenlands product. 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 zeer laag. Het aandeel armen onder 65+ers ligt overigens ook lager dan het aandeel armen onder de totale bevolking (Soede 2012). Een derde 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. Sociale partners zijn ook steeds verantwoordelijk geweest voor het bestuur van de 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 pensioenstelsels vergelijkt op de criteria adequaatheid, houdbaarheid en integriteit. Overigens is Nederland in de meest recente editie van deze lijst gezakt naar een tweede plaats, achter Denemarken. Niettemin bestaat er op basis hiervan nog steeds alle reden tot tevredenheid met het bijzondere Nederlandse pensioenstelsel. Toch staat het stelsel stevig onder druk. De meeste pensioenfondsen verkeren in een benarde financiële positie. De premies zijn fors verhoogd, de laatste jaren zijn forse indexatiekortingen doorgevoerd

* Hoogleraar toegepaste economie en bijzonder hoogleraar Sociale Zekerheid, Universiteit Leiden. De auteur was voorzitter van de Commissie toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen, die in 2010 rapporteerde aan de Minister van SZW.

en in 2013 worden naar alle waarschijnlijk voor het eerst voor miljoenen deelnemers ook nominale kortingen ('afstempelen') doorgevoerd. De Commissie Goudswaard 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, en een toenemende kwetsbaarheid voor financiële risico's. Sociale partners en kabinet sloten in 2011 een pensioenakkoord, dat substantiële hervormingen van het stelsel beoogde, waaronder een verhoging van de pensioenleeftijd en invoering van flexibeler 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 in mei 2012 een Hoofdpijnennota naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin nieuwe financiële kaders worden geschetst voor de aanvullende pensioenregelingen (Tweede Kamer 2011/2012). In 2015 zal er een nieuwe Pensioenwet komen. Maar er is de laatste jaren ook een breder debat op gang gekomen over een aantal fundamentele aspecten van het pensioenstelsel, juist ook op punten waarop het Nederlandse stelsel zich onderscheidt van dat van andere landen. In deze bijdrage zal ik een aantal richtingen schetsen waarin het pensioenstelsel zich mogelijk zou kunnen ontwikkelen.

Defined ambition

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) op te vangen. Financiële schokken en onverwachte stijgingen van de levensverwachting zijn steeds moeilijker met premieverhogingen op te vangen, omdat het premiedraagvlak steeds kleiner wordt ten opzichte van de pensioenverplichtingen. Ook bedrijven willen minder pensioenrisico's dragen, vanwege internationale concurrentiedruk en veranderingen in accountancyregels. Dat heeft zich al gemanifesteerd in een sterke relatieve toename van het aantal beschikbare premieregelingen, ofwel *defined contribution* (DC). Daarbij ligt de premie vast en niet de uitkering. De risico's liggen hier dus bij de 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. 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 dotcomcrisis zijn de eindloonregelingen massaal omgezet in middelloonregelingen en de indexatie is voorwaardelijk geworden. Alleen bij een voldoende hoge dekkingsgraad 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 een 'ultimum remedium', maar worden inmiddels bij een snel toenemend aantal regelingen doorgevoerd of aangekondigd. Ook bij de huidige DB-regelingen is het pensioenresultaat onzeker. Het zijn dus eigenlijk hybride regelingen.

In het Pensioenakkoord wordt voorgesteld om financiële schokken en schokken in de levensverwachting automatisch in de aanspraken te laten doorwerken, zij het geleidelijk. De onzekerheid in het pensioen wordt daarmee meer expliciet gemaakt en de regeling meer flexibel. In de hiervoor genoemde Hoofdpijnennota worden de financiële kaders voor dit nieuwe type pensioenregeling verder uitgewerkt. Kunnen we hier nog spreken van DB-regelingen? Een geschiktere benaming voor dit type pensioenregeling lijkt te zijn *defined ambition* (Tamerus 2011). Er wordt nog steeds gemikt op een loongerelateerde pensioenuitkomst, zelfs met een reëel karakter, maar er is een onzekerheidsmarge in de uitkomst. Deze onzekerheid zal overigens, veel meer dan in het verleden, goed moeten worden gecommuniceerd met de deelnemers. Overigens laat een analyse van het CPB zien dat met deze nieuwe contracten de kans op kortingen weliswaar groter is dan in de oude contracten, maar dat de kortingen naar verwachting fors minder diep zijn (CPB 2012). In het maatschappelijk debat zijn de nieuwe pensioencontracten dikwijls geassocieerd met een sterk toenemende onzekerheid. Dat blijkt dus op grond van deze analyse niet terecht te zijn.

Collectiviteit en solidariteit

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. Er is echter wel steeds meer discussie over de vraag of alle vormen van solidariteit wel even wenselijk zijn. Zo vindt er een herverdeling plaats van mensen met lagere opleiding en inkomens naar mensen met hogere inkomens, omdat deze laatste groep gemiddeld genomen een aanzienlijk hogere levensverwachting heeft. Maar met name over de solidariteit tussen generaties is een intensief debat ontstaan. 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, omdat hun premie-inleg veel langer kan renderen dan de premie-inleg van oudere werknemers. Dat 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 zzp-er worden. Die nemen te weinig pensioenrechten mee in verhouding tot hun ingelede premies. De Commissie Goudswaard bepleitte daarom een onderzoek naar de mogelijkheden voor een meer degressieve pensioenopbouw, waarmee jongeren beter af zouden zijn.

Meer in het algemeen maken jongeren (en oudere jongeren) zich in toenemende mate zorgen over de vraag of de financiële problemen bij de pensioenfondsen niet worden afgewenteld op de volgende generaties. Deze zorgen hebben er ook toe geleid dat er bij de lopende pensioenhervorming veel aandacht is uitgegaan naar de effecten op de verschillende generaties. Het CPB heeft daar een afzonderlijke studie aan gewijd (CPB 2012).

Hieraan gerelateerd is het debat over de verplichtstelling. Dat betreft niet zo zeer het verplichte sparen voor een pensioen (de zogeheten kleine verplichtstelling). Dat is een vorm van paternalisme die nog steeds op een brede steun kan rekenen. Het betreft wel de verplichte aansluiting bij het pensioenfonds van de werkgever (de zogeheten grote verplichtstelling). Er zijn al meerdere pleidooien gehouden voor individuele pensioenrekeningen en vrijheid om aan te sluiten bij het pensioenfonds naar keuze.¹ Enerzijds zijn dergelijke pleidooien begrijpelijk: een verplichte winkelnering leidt meestal niet tot optimale resultaten. Anderzijds zouden de mogelijkheden om solidariteit te organiseren binnen de groep deelnemers aan een pensioenregeling aanzienlijk verminderen. Als er individuele pensioenrekeningen zouden komen en 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 zeer wel denkbaar dat er op termijn nog slechts enkele tientallen pensioenfondsen zullen zijn.

Verder zal waarschijnlijk de roep om meer individuele keuzevrijheid bij de pensioenen sterker worden. De deelnemers aan pensioenregelingen vertonen een toenemende heterogeniteit (Goudswaard et al. 2010: 31-32). 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 sterk uiteenlopen.

Belang tweede pijler

Vanwege de aanzienlijke financiële problemen bij de pensioenfondsen zal hoe dan ook een zekere mate van versoering in de tweede pijler plaatsvinden. Daarbij zou ook kunnen worden gedacht aan een maximering van de aanvullende pensioenen (Goudswaard et al. 2010: 57-58). Verplichtstelling en solidariteit zijn goed te motiveren voor lagere en middeninkomens. Maar het is minder duidelijk waarom deze punten ook zouden moeten gelden voor de hoogste inkomens. Te meer, omdat het huidige stelsel, zoals hiervoor betoogd, een overdracht van lagere naar hogere inkomens met zich mee brengt. Het Regeerakkoord kiest de route van zowel een generieke versoering als een aftopping van de tweede pijler. De jaarlijkse pensioenopbouw wordt beperkt tot 1,75% van het gemiddelde loon (in 2012 maximaal 2,25%). Verder wordt de fiscale aftrekbaarheid van de pensioenpremies beperkt tot inkomens tot 100.000 euro. wordt , door de jaarlijkse opbouw te beperken. Als gevolg daarvan zal de tweede pijler in omvang beperkt worden (Hoeflaken 2012). Mensen zouden een wat groter deel van hun pensioen kunnen verzekeren in de derde pijler. Daarmee zou Nederland enigszins

¹ Zie bijvoorbeeld het tienpuntenplan van de jongerenbeweging G500, op G500.nl.

opschuiven naar het internationaal gemiddelde, want de derde pijler is in Nederland op dit moment relatief klein.

Aan de andere kant is het goed mogelijk dat er een verbreding van de tweede pijler zal gaan plaatsvinden. 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 met name voor de snel in omvang toenemende groep zzp-ers. Er worden al initiatieven genomen om collectieve pensioenregelingen voor zzp-ers op poten te zetten. 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).

Als gevolg van een dergelijke ontwikkeling zou ook de rol van sociale partners bij de aanvullende pensioenen afnemen.² Dat zal ook het geval zijn als de grote verplichtstelling zou worden afgeschaft en als er meer individuele pensioenrekeningen, met individuele keuzevrijheid zouden komen. Dat zou overigens niet betekenen dat het pensioen geen arbeidsvoorwaarde meer zou zijn. Nog steeds kunnen werkgevers en werknemers dan onderhandelen over de relatieve bijdragen aan het pensioen.

Ten slotte lijkt het een tamelijk waarschijnlijke ontwikkeling dat het pensioen in de toekomst meer in samenhang zal worden gezien met de domeinen zorg en wonen (Bovenberg et al. 2011). Zo wordt nagedacht over pensioen in natura (het gebruik van zorgvoorzieningen), hoewel daar nog wel haken en ogen aan vast zitten. Verder wordt zorgsparen (in het bijzonder voor ouderenzorg) steeds vaker genoemd als optie om in te spelen op de snel stijgende zorgkosten. Het zorgsparen zou dan geïntegreerd kunnen worden met het pensioensparen. De eigen woning vormt voor veel mensen een belangrijk onderdeel van de totale pensioenvoorziening. Het aflossen op de hypotheeklening is een andere vorm van pensioensparen. De pensioenfondsen en andere financiële instellingen kunnen vervolgens een bijdrage leveren aan het te gelde maken van de overwaarde in de eigen woning ten behoeve van het pensioen, of om zorg te betalen (Hoeflaken 2012).

Conclusie

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. De kans is groot dat een aantal van die hervormingen er toe zullen leiden dat het stelsel wat minder specifiek Nederlandse aspecten gaat bevatten. Zo zal de lange traditie van *defined benefit*-regelingen onvermijdelijk verdwijnen. Er is een hervormingsproces ingezet naar meer flexibele pensioencontracten, met automatische aanpassingen aan financiële schokken en veranderingen in de levensverwachting. Daarbij kan beter worden gesproken van *defined ambition*. De trend naar *defined contribution* zal overigens ook

² De rol van sociale partners in de governance van pensioenfondsen wordt dezer dagen al teruggedrongen. Onder druk van de toezichthouder DNB wordt meer nadruk gelegd op de deskundigheid van de fondsbesturen. Daartoe worden meer externe bestuurders aangetrokken. Tevens moet het interne toezicht worden versterkt. Verder wordt de vertegenwoordiging van gepensioneerden versterkt. Zie het recente wetsvoorstel Versterking bestuur pensioenfondsen.

doorzetten. De tweede pijler, die in Nederland relatief groot is, zal waarschijnlijk worden versoberd. Mogelijk zal er enige verschuiving komen naar de derde pijler. Verder is er aanleiding om de pensioenarrangementen meer in samenhang met zorg en wonen vorm te geven.

Het zou goed zijn als ook in de toekomst collectieve en solidaire pensioenregelingen blijven bestaan, vanwege de aanzienlijke voordelen die daar aan 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 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 en is het wenselijk dat ook ruimte wordt geboden aan zzp-ers. Dat betekent mogelijk dat de koppeling van pensioenregelingen aan bedrijf of sector zal worden afgezwakt. Het verplicht sparen voor pensioenen zal 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. Het Nederlandse pensioenstelsel zal dus de komende decennia naar verwachting flink gaan veranderen. Toch zal het wel bijzonder blijven.

Literatuur

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

Bovenberg, L., W. Koelewijn en N. Kortleve (2011), Naar een dynamisch pensioen, *ESB*, 4618, 16 september 2011, p. 542-545.

Centraal Planbureau (2012), Generatie-effecten Pensioenakkoord, *CPB Notitie* 23 mei 2012. Den Haag: CPB.

Goudswaard, K.P., R.M.W.J. Beetsma, Th. E. Nijman en P. Schnabel (2010), *Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Hoeflaken, W. van (2012), Wat staat ons te wachten volgens Paul Schnabel? *PF Kwartaalmagazine van de Pensioenfederatie*, zomer 2012, nr. 1, p. 11.

OECD (2011), *Pensions at a Glance* 2011. Paris: OECD.

Soede, A., *Tevreden met pensioen. Veranderende inkomens en behoeften bij ouderen*, proefschrift. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Tamerus, J. (2011), *Defined Ambition*, proefschrift. Delft: Eburon

Tweede Kamer 2011/2012, *Hoofdpijnennota herziening toetsingskader pensioenen*. Brief aan de Tweede Kamer van 31 mei 2012.