

ESSAY

Essay: De keerzijde van keuzevrijheid

**ONNO
STEENBEEK**
*Hoogleraar aan de
Erasmus Universi-
teit Rotterdam en
directeur bij APG*

Ontwikkelingen in de samenleving leiden ertoe dat het individu in toenemende mate verantwoordelijk is voor de eigen keuzes. Het pensioendomein is niet immuun voor deze trend die wordt versterkt door twijfel over een eerlijke verdeling binnen het collectieve stelsel. Alle leeftijdsgroepen lijken het gevoel te hebben dat juist zij minder baat hebben bij het pensioencollectief dan de andere. De gepensioneerden ontvangen al een aantal jaar geen indexatie en kunnen dat niet rijmen met de hoge beleggingsrendementen, terwijl de jongeren alle maatregelen van fondsen, wetgever en toezichthouder lijken te beschouwen als on gepaste acties om de ouderen uit de wind te houden en de pot voor de toekomst leeg te maken. Meer keuzevrijheid zou de verantwoordelijkheid bij het individu leggen, zodat iedereen zelf kan besluiten wat goed voor hem of haar is. Naast het mogelijk maken van keuzes is het vervolgens van belang om deelnemers te helpen bij het maken van die keuzes.

Keuzevrijheid en collectieve pensioenfondsen lijken twee begrippen die niet verenigbaar zijn. En tot op zekere hoogte is dat natuurlijk ook zo. Hoe meer keuzes de individuele deelnemer binnen een pensioenregeling kan maken, des te kleiner is de collectieve basis. Op dit moment is een hoge mate van collectiviteit met beperkte keuzevrijheid een centraal kenmerk van de tweede pensioenpijler in Nederland. Als dit gebrek aan keuzemogelijkheden voor de toekomst onwense-

lijk wordt geacht, moeten we zorgvuldig nadenken over alle mogelijkheden om hier iets aan te doen. Elke verandering verdient een grondige kosten-batenanalyse vooraf. Dit is niet altijd eenvoudig, aangezien de voor- en nadelen niet altijd te vertalen zijn in objectieve bedragen. Van Ewijk en Mehlkopf (2014) onderzoeken in hun dossierbijdrage een aantal mogelijke afwegingen in dit verband.

PRIJS VAN KEUZEVRJHEID IS ONBEKEND

Als we besluiten dat meer keuzevrijheid wenselijk is, dan rijst de vraag welke keuzes het individu zelf wil kunnen maken. Dellaert en Ponds geven in hun bijdrage een overzicht van de mogelijke richtingen, mede op basis van inzichten uit het buitenland. De meeste collectieve fondsen bieden overigens nu al mogelijkheden om het pensioen eerder of later te laten ingaan, om een ouderdomspensioen uit te ruilen voor een nabestaandenpensioen – of andersom – of om een hoog-laagconstructie af te spreken waarbij het pensioen direct na de pensionering wat hoger is dan op latere leeftijd. Deze keuzes zijn actuariael neutraal, oftewel: de actuele waarde van alle verwachte uitkeringen blijft onveranderd. Van de uitruiloptie wordt veelvuldig gebruikgemaakt terwijl maar weinig mensen kiezen voor de hoog-laagoptie. De uitruiloptie is rechtstreeks te relateren aan de actuele situatie van de deelnemer: al of niet een partner die al of niet een eigen pensioen heeft opgebouwd. De hoog-laagoptie vereist inzicht in het

lastig voorspelbare uitgavenpatroon later in het leven: is later in het leven echt minder geld nodig of gaan bijvoorbeeld de zorgkosten dan juist omhoog? Recente denkrichtingen grijpen in op het collectieve contract, zoals de vrijheid om te kiezen voor een afwijkende

Uiteindelijk zal iedereen meebetalen aan meer keuzevrijheid, terwijl misschien alleen de hogere inkomens hiervan gebruikmaken

beleggingsstrategie, voor een lagere of hogere pensioenopbouw binnen het collectief, voor de inzet van opgebouwd pensioenkapitaal voor de eigen woning, of zelfs voor een ander pensioenfonds. Veel van deze keuzemogelijkheden zijn in principe realiseerbaar. Maar tegen welke prijs? En met welke bijeffecten?

OVERWEGINGEN

De vraag is of we deze nieuwe keuzemogelijkheden echt zouden moeten willen. Hierbij zijn er vijf overwegingen van belang. Ten eerste: acceptatie van de hogere kostprijs die het bieden van keuzemogelijkheden impliceert. De keuzemogelijkheden die men momenteel heeft binnen de collectieve pensioenfonds, hebben niet tot kostbare systeemaanpassingen geleid. Dit wordt anders wanneer bijvoorbeeld meerdere beleggingsprofielen worden aangeboden, of de mogelijkheid om minder of – binnen fiscale grenzen – meer pensioen op te bouwen. In dat geval ontstaan er in feite meerdere fondsen binnen het fonds; elk met zijn eigen vaste kosten. En sociale partners dienen te bepalen of zij de hogere kosten die gepaard gaan met de grotere vrijheid en beter maatwerk acceptabel vinden.

Ten tweede: afschaffen van de doorsneesystematiek. Dit veelbesproken kenmerk van collectieve fondsen impliceert in feite een omslagement binnen

het collectieve kapitaalgedekte stelsel. Het aanbieden van keuzemogelijkheden vereist in veel gevallen de afschaffing van deze doorsneesystematiek. Overstap op een systeem van degressieve opbouw wordt algemeen beschouwd als een wenselijke aanpassing, maar de overgangsproblematiek is substantieel. Het CPB becijferde een bedrag tot honderd miljard (Bonenkamp et al., 2014). Het Actuariel Genootschap (2014) kwam recenter weliswaar uit op een lager bedrag, maar ook hier is de vraag of het collectief bereid is de prijs te betalen voor het wegnemen van dit obstakel in de richting van meer vrijheid. Bij nominale dekkingsgraden rond de honderd procent is er momenteel eenvoudigweg te weinig geld in de kassen van de fondsen om op een soepele, generatieneutrale manier op korte termijn van dit obstakel af te komen.

Ten derde: loslaten van de nauwe relatie tussen werkgever en pensioenfonds. Wanneer de deelnemer zou mogen kiezen bij welk fonds hij of zij spaart, verdwijnt de nauwe band tussen werkgever en pensioenfonds. Deze stap is niet mogelijk zonder afschaffing van de doorsneesystematiek en een overgang naar individuele regelingen. Met het verdwijnen van deze relatie waarbinnen risico's gedeeld en herverdeeld worden verandert het pensioen definitief in een financieel product, waar het momenteel in principe als arbeidsvoorwaarde in de vorm van uitgesteld loon wordt gezien. Werkgevers zijn op dit moment nog betrokken bij het ontwerp en de uitvoering van de pensioenregeling, en deze betrokkenheid komt in veel gevallen ten goede aan de deelnemer. Een grotere afstand tot het pensioenproduct kan betekenen dat men eventuele tegenslag bij een uitvoerder niet meer als het probleem van de werkgever ervaart zodat dit dus tot het exclusieve probleem van de deelnemer wordt. Het is de vraag of deze ontwikkeling wenselijk en/of onvermijdelijk is, of dat er goede redenen zijn om die binding tussen werkgever en werknemer ook na pensionering te handhaven.

Ten vierde: grotere afstand tussen *haves* en *have-nots*. Collectieve systemen zijn gericht op een gemiddelde deelnemer die in de praktijk eigenlijk niet bestaat; dit is een belangrijke reden om over de wens te spreken om meer keuzevrijheid te introduceren in het collectief. Tussen deelnemers onderling bestaan belangrijke verschillen in leeftijd, levensverwachting, salarisoniveau, waarde van een eigen woning en aanwezigheid van ander spaargeld. Het zou zo kunnen zijn dat deelnemers met een hoog salaris het meeste baat

hebben bij grotere keuzevrijheid, terwijl de lagere inkomens vooral belang hebben bij een zo efficiënt mogelijke uitvoering van een standaardregeling. Uiteindelijk zal iedereen meebetalen aan het mogelijk maken van meer keuzes, terwijl misschien alleen de hogere inkomens hiervan gebruikmaken.

En ten vijfde wordt de introductie van meer keuzevrijheid in het pensioendomein niet alleen met gejuich ontvangen, maar ook veelal beschouwd als de introductie van een nieuw lastig probleem dat moet worden opgelost. Veel deelnemers willen wel de mogelijkheid hebben om te kiezen, maar uiteindelijk kiezen ze eigenlijk liever niet omdat zij dat niet willen of niet kunnen. Financiële educatie en groter pensioenbewustzijn zouden kunnen helpen, maar deze blijken bij het maken van die keuzes niet tot betere besluitvorming te leiden, dus daar lijkt geen winst te boeken (Prast *et al.*, 2012). Nadenken over een goede voorkeursvariant als standaardoptie is daarom cruciaal. Maar als bijna alle deelnemers voor de voorkeursvariant kiezen, realiseren we niet het beoogde welvaartsverhogend effect dat met de introductie van keuzevrijheid gepaard zou moeten gaan. We zijn dan, tegen substantieel hogere kosten, terug bij de uitgangssituatie.

TOT SLOT

Bij elke aanpassing is het cruciaal om glashelder voor ogen te hebben welk probleem we willen oplossen, en welke prijs we voor die oplossing bereid zijn te betalen. De prijs die betaald moet worden voor grotere vrijheid is deels rechtstreeks uit te drukken in de kosten van aangepaste systemen, uitgebreidere informatie die op maat wordt verstrekt, juridische kosten die samenhangen met zorgplicht, enzovoorts. Daarnaast is het van belang te bepalen in hoeverre veranderingen omkeerbaar zijn, mochten deze niet uitpakken zoals verwacht of gehoopt.

Een belangrijke reden waarom we in Nederland zo uitgebreid stilstaan bij de toekomst van onze pensioenvoorziening, is dat we hier vergelijkenderwijs heel erg veel pensioengeld gespaard hebben. Van diverse kanten wordt inmiddels geknabbeld aan het grote vermogen; de overheid en de ondernemingen voorop: regelingen worden versoerd, risico's verschuiven naar de deelnemers, fiscale prikkels om pensioen op te bouwen worden beperkt. Het belang van collectieve pensioenen in de totale pensioenvoorziening neemt daarmee langzaam maar zeker af en er komt ruimte om tegemoet te

komen aan individuele wensen via aanvullingen op dat collectieve pensioen. Gelet op het krachtenveld in de polder komen pensioenfondsen uiteindelijk uit bij een middenweg met twee blokken. Het eerste blok wordt gevormd door een goedkope collectieve standaardregeling, met beperkte keuzevrijheid tot bepaalde salarisniveaus, die een goede aanvulling biedt op de AOW. Het tweede blok bestaat uit individuele regelingen die men daarnaast kan inzetten om het totale inkomen na pensionering te optimaliseren en waar we innovatie en maatwerk in kwijt kunnen. Het bijzondere is dat er vele voorbeelden zijn van fondsen die een dergelijk duaal systeem al kennen binnen de verplichtstelling. Ik denk dat het voor alle partijen in de sector een wenselijk is om een dergelijke structuur breder in te voeren.

LITERATUUR

- Actuariel Genootschap (2014) *AG rapport doorsneesystematiek: veranderen of behouden?* Utrecht: Actuariel Genootschap.
- Bonenkamp, J., R. Cox en M. Lever (2014) *Doorsneesystematiek in pensioenen onder druk?* CPB Policy Brief, 2014(01).
- Dellaert, B.G.C. en E. Ponds (2014) *Pensioen op maat: heterogeniteit en individuele keuzevrijheid in pensioenen*. In: Bovenberg, L., C. van Ewijk en T. Nijman (red.) *Toekomst voor aanvullende pensioenen: Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2014*. Den Haag: Sdu, 45–72.
- Van Ewijk, C. en R.J. Mehlkopf (2014) *Kosten en baten van keuzevrijheid in pensioenen*. ESB, 100(47035), 55–60.
- Prast, H., F. Teppa en A. Smits (2012) *Is information overrated? Evidence from the pension domain*. DNB Working Paper, 360.