

Solidariteit en individuele keuzevrijheid in de tweede pijler

Individuele keuzevrijheid in de tweede pijler van het Nederlandse pensioenstelsel is moeilijk verenigbaar met de vormen van solidariteit waarop het bestaande stelsel is gebaseerd. Die solidariteit vervult een cruciale functie omdat zij risico's verevent die niet kunnen worden herleid tot individuele keuzes en individuele verantwoordelijkheid.

JOHAN DE DEKEN
Onderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam

Onder solidariteit kan worden verstaan de voorzieningen die de gevolgen van voorspoed en tegenspoed herverdelen. Die voorzieningen worden mogelijk gemaakt omdat de leden van een gemeenschap bereid zijn om tot zekere hoogte verantwoordelijkheid te nemen voor de andere leden van die gemeenschap en de risico's waaraan ze zijn blootgesteld met elkaar te delen. In het geval van pensioenstelsels gaat het om twee soorten risico's: het risico om lang te leven en het risico op een inadequaat inkomen na pensionering. Beide risico's kunnen zich voordoen op micro- en macroniveau (De Deken *et al.*, 2006). De inkomensrisico's op microniveau zijn in zekere mate endogeen en terug te voeren op keuzes die individuen maken tijdens hun loopbaan en levensloop. Op macroniveau zijn de risico's exogeen en staan ze los van de beslissingen die individuen in de loop van hun leven nemen. Op dit niveau bestaat het inkomensrisico vooral uit de waardevastheid van opgebouwde pensioenaanspraken en

onzekerheid over de beschikbaarheid van middelen om pensioenaanspraken te financieren. In een omslagstelsel gaat het daarbij vooral om economische groei, in het bijzonder het aandeel van inkomen uit arbeid daarin. In een kapitaalgedekt stelsel bestaan deze macro-economische risico's vooral uit het rendement op de investeringen van het gespaarde kapitaal. Het risico op lang leven uit zich op microniveau in de onzekerheden op het vlak van de individuele levensduur, en op macroniveau door de dalende sterftecijfers en de daaruit resulterende vergrijzing van de samenleving. De macrorisico's zijn per definitie exogeen van aard.

Elk van vier soorten risico's omvat de kans dat iemand naarmate hij ouder wordt onvoldoende middelen heeft om een adequate levensstandaard na zijn pensionering in stand te houden (tabel 1). Als het bij een pensioenstelsel om gewone verzekering zou gaan, zouden die risico's kunnen worden afgedekt door ex post overdrachten van degenen met een lage kans op een inadequaat inkomen tijdens hun pensioneringsfase naar degenen met een hoge kans daarop (Schokkaert en Spinnewyn, 1995).

Een pensioenstelsel is echter onderdeel van het stelsel van sociale zekerheid, waarin de herverdeling van risico's verder gaat dan een loutere verevening in het kader van deze kanssolidariteit. Het sociale aspect bestaat vooral daarin dat de overdrachten ex-ante gebeuren, en dat sommige leden in de solidariteitskring meer premies betalen dan nodig is in het licht van hun risicoprofiel naar anderen die minder betalen dan hun risico vereist. Deze subsidiërende solidariteit speelt

ook een bijzondere rol in pensioenstelsels omwille van de moeilijkheid om de risico's uit tabel 1 correct in te schatten, en omwille van de lange termijn waarin de verevening van risico's plaatsvindt.

Het ligt in de rede om in elk geval solidariteit te organiseren voor de risico's waarop individuen weinig invloed hebben, maar voor maakbare risico's is dat minder vanzelfsprekend. De individuele maakbaarheid van pensioenrisico's is moeilijk vast te stellen. Inkomensrisico en in mindere mate langlevensrisico zijn terug te voeren op keuzes die mensen maken tijdens hun loopbaan en afwegingen om te sparen of te consumeren tijdens de actieve fase van de levensloop. De voornaamste rechtvaardiging voor solidariteit met maakbare risico's is dat mensen geneigd zijn te weinig te sparen voor hun pensioen. Dus ook al kunnen ze pensioenrisico's tot op zekere hoogte beperken, in de praktijk doen ze het vaak niet. Dit is het belangrijkste argument om de deelname aan pensioenregelingen verplicht te stellen, te mandateren of om werknemers ertoe te bewegen deel te nemen aan een pensioenregeling, door bijvoorbeeld het inrichten van een stelsel van standaarddeelname of door het inbouwen van diverse fiscale prikkels.

SOLIDARITEIT IN DE NEDERLANDS STELSEL

Subsidiërende inkomenssolidariteit wordt in Nederland in de eerste plaats gegarandeerd door de Algemene Ouderdomswet (AOW), terwijl in de aanvullende pensioenen het eerder om een vorm van subsidiërende risicosolidariteit gaat. Daarom zijn aanvullende pensioenen meer op een actuariële leest geschoeid, hoewel er ook hier elementen van inkomenssolidariteit te vinden zijn. In tegenstelling tot de AOW gaat het daarbij wel om sterk gesegmenteerde solidariteitskringen:

de herverdeling van risico's en het subsidiëren beperken zich tot het pensioenfonds en de pensioenregeling waarbij een werknemer is aangesloten. Voor de meeste werknemers is dat de regeling die de overheid verplicht verklaard heeft voor de bedrijfstak waarin men werkzaam is. Voor een minderheid beperkt de solidariteitskring zich tot het bedrijf waarin men werkt of de beroepsgroep waartoe men behoort. Er zijn zo'n zeshonderd pensioenfondsen in Nederland die in principe allemaal hun eigen regeling erop na houden, waarbij de verschillen vooral betrekking hebben op de franchise, de hoogte van het opbouwpercentage en het indexeringsbeleid. Het merendeel van de beroepsbevolking valt echter onder een tiental grote bedrijfstakfondsen.

Binnen een pensioenfonds en de bijbehorende pensioenregeling is er dus wel degelijk sprake van een uniforme behandeling van alle deelnemers, waardoor in de solidariteitskring van actieve en gepensioneerde deelnemers niet alleen kansrisico's worden herverdeeld, maar ook een zekere mate van inkomenssolidariteit wordt verwezenlijkt door alle deelnemers aan een bepaalde pensioenregeling op een uniforme manier te behandelen.

Solidaristische herverdeling van macrorisico's

De combinatie van uniforme opbouwpercentages en uniforme premies in Nederland leidt tot een vorm van inkomenssolidariteit tussen jongere en oudere deelnemers omdat hun respectievelijke beleggingshorizon zou verschillen (Lever *et al.*, 2014): jongere deelnemers betalen dezelfde pensioenpremie en ontvangen dezelfde opbouw als oudere werknemers, terwijl de inleg van jongeren langer kan renderen. De regeling zou dus een deel van het rendement van de inleg van jongeren omslaan naar de opbouw van de korter renderende premies van oudere deelnemers. Daardoor is een kapitaalgedekte pensioenregeling met een doorsneesystematiek de facto deels door omslag gefinancierd. In deze gedachtegang wordt ervan uitgegaan dat het rendement van pensioenbeleggingen elk jaar positief is en ook altijd hoger is dan de economische groei en de loonontwikkeling, en dat alleen oudere deelnemers baat zouden hebben bij de omslag (Lever *et al.*, 2014).

Tijdens de tweede helft van de twintigste eeuw, in het bijzonder tijdens de jaren negentig, was dit wellicht het geval, maar sinds de dotcomcrisis van 2000 en de financiële crisis van 2008 is zo'n ontwikkeling veel minder voor de hand liggend.

Risico's die door een pensioenregeling kunnen worden herverdeeld

TABEL 1

	Inkomen	Langleven
Micro	Individuele arbeidsmarktcarrière: Risico op instabiele werksituatie en daaruit volgend risico op inkomensderving	Individuele levensduur: Risico om langer te leven dan de gemiddelde levensverwachting of langer dan men zelf verwachtte
Macro	Economische groei en rendement op investeringen: Risico op onvoldoende middelen voor koopkrachtigbestendige pensioenaanspraken	Gemiddelde levensverwachting en vruchtbaarheid: Onzekerheid over toekomstige afhankelijkheidsratio

collectief per cohorte wordt aangepast. Indien men lessen wil trekken uit de Zweedse ervaring, moet men ook voor ogen houden dat het deel van het pensioen waarvoor meer keuzevrijheid en eigenverantwoordelijkheid bestaat, en waarvoor individuen gedeeltelijk ontheven worden van de verplichte deelname in de solidariteitskring, aanzienlijk kleiner is dan de omvang van het aanvullend pensioen in Nederland.

Beperken van overdrachten tussen generaties

Aan de basis van de discussie over keuzevrijheid ligt de individualiserende logica van de levenscyclushypothese (Friedmann, 1957), die wordt toegepast op van elkaar geïsoleerde leeftijdscohorten. De voorstanders van generatierekeningen zijn van oordeel dat het verevenen van risico's beperkt moet worden tot de leden van eenzelfde leeftijdscohort. Deze benadering wijst op een vrij arbitraire manier een contante waarde toe aan toekomstige pensioenverplichtingen, en probeert vervolgens in te schatten of de premieinkomsten in staat zullen zijn om aan die verplichtingen te voldoen. De combinatie van verafgelegen horizonnen en diverse aannames over sociale en economische ontwikkelingen (groei, productiviteit, kapitaalmarktrendementen, tewerkstelling en demografie) hebben tot gevolg dat kleine verschillen in die parameters tot totaal verschillende uitkomsten kunnen leiden.

Deze benadering werd aanvankelijk vooral gebruikt om omslagstelsels en hun impliciete pensioenschuld van jonge aan oude generaties ter discussie te stellen. Maar meer recent wordt ze ook ingezet om het garanderen van uitkeringen en de daarvoor benodigde subsidiestromen tussen generaties aan de orde te stellen: subsidies die rendementen en verliezen uitsmeren, subsidies die groepsverschillen in termen van levensverwachting verevenen, alsook de impliciete subsidies van de beschreven doorsneesystematiek. Het pensioenvermogen zou volgens voorstanders van deze methodiek moeten worden uitgesplitst naar generaties. Dit komt

meer op het omvormen van het voorwaardelijke DB-stelsel in een zuivere DC-regeling, waarbij het beleggingsbeleid wordt afgestemd op de leeftijd van het individu, en alleen risico's betreffende het leven, zoals overlijden of arbeidsongeschiktheid, collectief worden verzekerd binnen één leeftijdscohort.

De aanhangers van generatierekeningen zien het betalen van premies voor een pensioen tijdens een periode waarin de samenleving vergrijsd als een slechte 'investering', die voor jongere cohorten onvoldoende rendeert. De campagnes om het 'pensioenbewustzijn' van de bevolking te verhogen en 'meer transparantie' te bewerkstelligen over de geldstromen in het pensioenstelsel leiden ertoe dat iedere 'generatie' en uiteindelijk ieder individu aangemoedigd wordt om, net zoals boekhouders, voortdurend hun aanspraken en verplichtingen te schatten op hun 'marktwaarde' en op die manier het rendement van hun 'investering' te maximaliseren. Het onderliggende sociaal contract moet voortdurend worden heronderhandeld om te verhinderen dat op het moment dat er meer moet worden bijgedragen dan terugverwacht, het individu of de cohorte uit de solidariteitskring uitstapt. De roep voor meer keuzevrijheid is er uiteindelijk op gericht om zo een *exit* te faciliteren en op die manier de kaarten te herschikken in onderhandelingen over het pensioencontract.

Deze opvatting over pensioenaanspraken en verplichtingen in termen van eigendomsrechten van individuen of van cohorten staat in schril contrast met de opvatting van de aanhangers van het idee van generatiesolidariteit, voor wie werknemers helemaal niet een rendement verwachten op hun premies, maar de premies eerder zien als een manier om de pensioenen van hun ouders of van voorafgaande cohorten mogelijk te maken. De benadering van het generatierekeningen kan daarom ook worden verweten gebaseerd te zijn op een reductionistische ideologie die blind is voor solidariteit tussen generaties, en gebaseerd is op *"the delusion that present prices truly reflect what we owe the past or what we might hope for the future"* (Blackburn, 2006). Denken in termen van pensioenrekeningen gaat voorbij aan het idee dat de omslagelementen in de kapitaalgedekte uitkeringsregeling onderdeel zijn van een veel omvattender stelsel van wederzijdse verplichtingen dat veel verder reikt dan het pensioenstelsel. De legitimiteit van de onderliggende intergenerationale rechtvaardigheid kan niet eenvoudig worden gereduceerd tot een keuze die gemaakt wordt door een bepaalde cohorte op een bepaald moment.

LITERATUUR

- Blackburn, R. (2006) *Age shock. How finance is failing us*. Londen: Verso.
- CPB (2013) 'Eindrapportage van de voor- en nadelen van de doorsneesystematiek'. CPB notitie, 28 oktober.
- De Deken, J., E. Ponds en B. van Riel (2006) Social solidarity. In: Clark, G.L., A. Munnell en M. Orszag (red.) *The Oxford handbook of pensions and retirement income*. Oxford: Oxford University Press, 141–160.
- Friedmann, M. (1957) *A theory of the consumption function*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lever, M., J. Bonenkamp en R. Cox. (2014) Doorsneesystematiek in pensioenen onder druk? CPB Policy Brief, 2014(01).
- Pensionsmyndigheten (2013) *Premiepensionen – Pensionsspararna och pensionärerna*. Document op www.pensionsmyndigheten.se.
- Schokkaert, E. en F. Spinnewyn (1995) Fundamenten van sociale zekerheid: solidariteit en verzekering, overheid en markten. In: Despontin, M. en M. Jager (red.) *De sociale zekerheid verzekerd?* Brussel: Vubpress, 223–268.
- Teulings, C., R. Trommel en R. van der Veen (1997) *Dilemma's van sociale zekerheid*. Den Haag: VUGA.