

AANLEIDING

Keuzevrijheid in het pensioenstelsel

Keuzevrijheid is een van de centrale thema's in de discussie over de toekomst van het pensioenstelsel. Er zijn echter vele vormen van keuzevrijheid in het pensioenstelsel denkbaar, die stuk voor stuk verschillende effecten kunnen hebben. Bovendien is keuzevrijheid niet kosteloos, maar vraagt onvermijdelijk een prijs in termen van minder solidariteit of een verhoging van de uitvoeringskosten.

PAUL DE BEER

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en mededirecteur van het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies

Vergroting van de individuele keuzevrijheid is een van de meest besproken thema's in de discussie over de toekomst van het Nederlandse pensioenstelsel. Zo pleitte recent zowel minister Dijsselbloem van Financiën (DFT, 2014) als voorzitter Van Vroonhoven van de AFM (Buitenhof, 2014) voor meer keuzemogelijkheden. De meeste werknemers nemen nu verplicht deel aan een bedrijfstak- of ondernemingspensioenregeling en hebben daarbinnen weinig of geen keuzemogelijkheden. Introductie van keuzevrijheid zal meer ruimte creëren om pensioenen aan te passen aan individuele wensen. Ze kan ook concurrentie tussen pensioenuitvoerders stimuleren, wat tot betere prestaties kan leiden. Maar

om welke keuzemogelijkheden gaat het precies? En wat zullen de consequenties daarvan zijn?

Lange tijd gold de tweede pijler van het Nederlandse pensioenstelsel als een rustig bezit. Dankzij het systeem van kapitaaldekking waren de toekomstige pensioenaanspraken veilig, zeker in vergelijking met veel andere landen die hun pensioen vooral via een omslagstelsel financieren, waardoor het pensioenstelsel erg kwetsbaar is voor de gevolgen van vergrijzing. De meeste zorgen bestonden dan ook over de, eveneens op omslagfinanciering gebaseerde, eerste pijler van het pensioenstelsel. Al in 1987 waarschuwde de commissie-Drees dat de AOW-premie op termijn zou moeten verdubbelen om de uitkering betaalbaar te houden. Voor de tweede pijler leek dit probleem niet op te gaan, omdat iedere generatie in beginsel voor het eigen pensioen spaart. In de jaren negentig dreigde het kabinet zelfs nog met een speciale belastingheffing op pensioenvermogens, omdat de pensioenfondsen te ruim bij kas zouden zitten. Als werkgever stortte de overheid daarom jarenlang geen premie in het pensioenfonds van de ambtenaren, het ABP. Toen een aantal jaren geleden de discussie over de toekomst van ons pensioenstelsel in alle hevigheid losbarstte, richtte de aandacht zich in eerste instantie dan ook vooral op de houdbaarheid van de AOW. Inmiddels is de focus in het pensioen debat verschoven naar de tweede pijler, de kapitaalgedekte ondernemings- en bedrijfstakpensioenregelingen. De Nationale Pensioendialoog, die de verantwoordelijke

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

staatssecretaris Jetta Klijnsma in 2014 organiseerde, ging uitsluitend over die tweede pijler.

De discussie over de tweede pijler werd op gang gebracht door de sterke daling van de dekkingsgraden van pensioenfondsen, veroorzaakt door de gelijktijdige daling van de aandelenkoersen en de rentestand gedurende de economische crisis. Daardoor kromp het pensioenvermogen: in 2008 daalde de waarde van de beleggingen van de pensioenfondsen met negentig miljard euro, om in de twee jaar daarna overigens weer te herstellen. Tegelijkertijd steeg de waarde van de toekomstige pensioenverplichtingen, deels door de daling van de rentestand (waartegen zij verdisconteerd worden) en deels door de sneller dan geanticipeerde stijging van de levensverwachting. Wat lange tijd onmogelijk leek, gebeurde toch: diverse pensioenfondsen moesten de pensioenuitkeringen en pensioenopbouw korten om de dekkingsgraad op te krikken. Bovendien zijn de meeste pensioenfondsen al jarenlang niet in staat de pensioenen te indexeren, waardoor deze niet langer waardevast zijn, maar reëel in waarde dalen.

Er bestaat dan ook brede overeenstemming dat een grondige herbezinning op de toekomst van het pensioenstelsel nodig is. Om deze reden startte de staatssecretaris ook de reeds genoemde Nationale Pensioendialoog. Hierin staan vier vragen centraal, waarvan de eerste luidt: hoe gaan we om met keuzevrijheid en maatwerk voor de deelnemer? (Nationale Pensioendialoog, 2014).

Deze vraag is relatief nieuw in de pensioendiscussie. Tot enkele jaren geleden werd het collectieve en verplichte karakter van de tweede pijler van het Nederlandse pensioenstelsel, waardoor individuele deelnemers weinig of geen keuzevrijheid hebben, nauwelijks geproblematiseerd. Inmiddels is dit echter een van de belangrijkste thema's geworden ten aanzien van de toekomst van het pensioenstelsel. Dit lijkt zowel te maken te hebben met de tegenvallende prestaties van de pensioenfondsen als met een groeiend besef dat de huidige pensioenregelingen niet meer aansluiten bij de veranderingen op de arbeidsmarkt. Reden genoeg om dit *ESB Dossier* geheel aan keuzevrijheid in het pensioenstelsel te wijden. Wat voor keuzemogelijkheden kunnen er in de tweede pijler van het pensioenstelsel worden geïntroduceerd en wat zijn de consequenties?

REDENEN VOOR KEUZEVRJRIJHEID

Recente pleidooien voor keuzevrijheid lijken vooral voort te komen uit onvrede over de prestaties van

pensioenfondsen. Als een pensioenfonds – mede door tegenvallende beleggingsopbrengsten – de gewekte verwachtingen van een waardevast (en soms zelfs welvaartsvast) pensioen niet nakomt, is het begrijpelijk dat deelnemers de wens uitspreken om zelf te bepalen wie hun pensioengeld beheert. Zo wordt ervoor gepleit dat deelnemers zelf kunnen kiezen voor een uitvoerder van hun pensioenregeling. Dit zou concurrentie tussen pensioenfondsen oproepen die hen dwingt om de kosten-batenverhouding van de pensioenregeling te verbeteren.

Inmiddels is keuzevrijheid een van de belangrijkste thema's in de discussie ten aanzien van de toekomst van het pensioenstelsel

Een tweede veelgehoord argument voor keuzevrijheid is dat de bevolking steeds heterogener wordt, waardoor een verplicht, uniform pensioen steeds minder aansluit bij de grote variatie van de deelnemers. Vaak wordt daaraan toegevoegd dat moderne burgers geïndividualiseerd en steeds hoger opgeleid zijn, waardoor zij meer waarde hechten aan keuzevrijheid en ook beter in staat zijn eigen keuzes te maken.

Ten aanzien van de heterogeniteit van de deelnemers is het nuttig onderscheid te maken tussen heterogeniteit die samenhangt met de positie op de arbeidsmarkt en heterogeniteit die andere oorzaken heeft. De variatie in arbeidsmarkt- en loopbaanpatronen neemt onmiskenbaar toe. Er is een grote variatie aan contractvormen ontstaan. Nog maar ongeveer de helft van de werkenden heeft een vaste voltijd baan in loondienst. Daarnaast zijn er steeds meer deeltijders, uiteenlopende flexibele dienstverbanden (tijdelijk contract, uitzendwerk, oproepcontract, et cetera) en verder een groeiende groep zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Dit leidt niet alleen tot een grotere variatie op een bepaald moment, maar ook tot een grotere variatie in loopbanen, doordat werkenden vaker van

arbeidsmarktpositie veranderen. Verder is het traditionele kostwinnersgezin als standaard verdrongen door het tweeverdienershuishouden, waarbij het overigens meestal om anderhalf inkomen gaat.

De bron van de heterogeniteit wordt ook wel buiten de arbeidsmarkt gelegd en in verband gebracht met de trend van individualisering. Individualisering betekent dat mensen steeds meer verschillen in hun preferenties en het steeds belangrijker vinden om deze te kunnen realiseren. Ten aanzien van de pensioenen

Door het bieden van maatwerk is het ook binnen een verplichte pensioenregeling mogelijk om tegemoet te komen aan de heterogeniteit van deelnemers, meer keuzevrijheid is daarvoor niet noodzakelijk

betekent dat bijvoorbeeld dat mensen zelf willen kunnen kiezen hoeveel zij jaarlijks sparen, hoeveel risico zij nemen bij het beleggen van de pensioenpremie, op welke leeftijd zij met pensioen gaan en of zij ook voor een partnerpensioen sparen. Voor deze heterogeniteit in preferenties en vooral voor de veronderstelling dat zij toeneemt, is overigens beduidend minder bewijs dan voor de heterogeniteit in arbeidsmarktposities (De Beer, 2007). Onderzoek duidt erop dat slechts een minderheid van de deelnemers daadwerkelijk zelf meer wil kiezen ten aanzien van het pensioen (Van Dalen en Henkens, 2014).

Om tegemoet te komen aan de heterogeniteit van de deelnemers is het bieden van meer keuzevrijheid overigens niet de enige mogelijkheid. Men kan immers ook binnen een verplichte regeling die het individu geen keuzemogelijkheden verschaft meer variatie aanbrengen door maatwerk te bieden (zie de dossierbijdrage van Van der Lecq en De Haan). Zo is het denkbaar dat men het pensioen voor jongere generaties anders vorm geeft dan voor oudere generaties.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Daarnaast bestaan er in het huidige stelsel al verschillen tussen bedrijfstakken, die klaarblijkelijk samenhangen met verschillen in (collectieve) preferenties tussen de werknemers (of werkgevers) in die sectoren.

VORMEN VAN KEUZEVRIJHEID

Welke vormen van keuzevrijheid zijn er mogelijk in het pensioenstelsel? Een belangrijk onderscheid is dat tussen de keuzes binnen de bestaande pensioenregeling en de keuzes daarbuiten. In navolging van Albert Hirschman (1970) kunnen we die aanduiden met respectievelijk *voice* en *exit*. Exit-opties betreffen de mogelijkheid om de bestaande pensioenregeling of het huidige pensioenfonds te verlaten. De meest vergaande optie is dat men geheel uit het pensioenstelsel kan stappen en zelf kan bepalen of men voor het toekomstige pensioen spaart. Hiertoe behoort ook de mogelijkheid om het gespaarde pensioengeld in te zetten voor andere doelen, zoals het aflossen van een hypotheekschuld. Minder vergaande opties zijn dat men zich kan aansluiten bij een ander pensioenfonds of een andere pensioenregeling dan de huidige.

Voice-opties betreffen de mogelijkheid om binnen de bestaande regeling en bij het huidige pensioenfonds tot bepaalde keuzes te komen. Daarbij kan nader onderscheid gemaakt worden tussen keuzes in de opbouwfase en keuzes in de uitkeringsfase. Keuzes in de uitkeringsfase bestaan nu al in veel pensioenregelingen. In het bijzonder gaat het om de pensioenleeftijd, de mogelijkheid van een deeltijdpensioen, variatie in de hoogte van het pensioen (een zogenaamd hooglaagpensioen) en een uitruil tussen het partnerpensioen en het ouderdompensioen. In de opbouwfase zijn er nu echter weinig of geen keuzemogelijkheden. Keuzemogelijkheden in de opbouwfase zouden betrekking kunnen hebben op de hoogte van de inleg voor (en daarmee de opbouw van) het pensioen en op de samenstelling van de beleggingsportefeuille (bijvoorbeeld meer of minder risico).

GEVOLGEN VAN KEUZEVRIJHEID

Of het wenselijk is om in het pensioenstelsel (meer) keuzemogelijkheden te introduceren, hangt af van de vraag of zij een oplossing bieden enerzijds voor de twee eerder genoemde problemen – de onvoldoende prestaties van pensioenfondsen en de heterogene voorkeuren – en anderzijds van de mogelijke ongewenste (neven) effecten waarmee keuzevrijheid gepaard gaat (De Beer *et al.*, 2014).

Als pensioenfondsen onvoldoende presteren ligt de exit-optie vanuit economisch perspectief het meest voor de hand. Daarmee zou er – in ieder geval in theorie – concurrentie tussen pensioenfondsen tot stand kunnen worden gebracht die hen prikkelt om hun prestaties te verbeteren. Of dit ook in de praktijk het geval zal zijn, hangt sterk af van hoe de pensioenmarkt functioneert (zie de dossierbijdrage van Hollanders). Aan heterogene voorkeuren kan men in beginsel eveneens met de exit-optie tegemoet komen, maar in dit geval ligt de voice-optie meer voor de hand: meer keuzemogelijkheden binnen de bestaande pensioenregeling.

Introductie van keuzevrijheid betekent echter ook dat bepaalde kenmerken van het bestaande pensioenstelsel moeten worden prijsgegeven. Of men dat acceptabel of zelfs wenselijk acht, is een normatieve vraag waarop geen wetenschappelijk antwoord mogelijk is. Wel is het belangrijk om zicht te krijgen op de elementen in het huidige stelsel die onder druk komen te staan of zelfs zullen verdwijnen als men keuzevrijheid introduceert.

Keuzevrijheid is lastig te combineren met afgedwongen solidariteit en risicodeling (Teulings, 1997). Solidariteit houdt immers in dat er (vaak impliciet) inkomensoverdrachten plaatsvinden tussen de deelnemers aan een pensioenregeling. Als mensen kunnen kiezen, kunnen degenen die weten dat zij netto (zullen) bijdragen aan het in stand houden van de solidariteit proberen om zich hieraan te onttrekken. Dit zet de solidariteit tussen groepen met een verschillend risico onder druk. In het bijzonder valt te denken aan verschillen in levensverwachting tussen mannen en vrouwen en tussen laag- en hoogopgeleiden. Ook de intergenerationele solidariteit valt moeilijk te handhaven als jongere generaties zich hieraan kunnen onttrekken. De solidariteit zal vooral onder druk staan indien keuzevrijheid vorm krijgt als exit-optie. Bij de voice-optie kan de solidariteit in beginsel wel in stand blijven omdat men binnen de huidige pensioenregeling blijft. Niettemin kan men trachten te kiezen voor een optie waarmee men de bijdrage aan de solidariteit minimaliseert. Of mensen in de praktijk dergelijk strategisch gedrag zullen vertonen is echter de vraag, zoals Delaert en Ponds in dit dossier laten zien.

Vanwege de spanning tussen keuzevrijheid en solidariteit is het in ieder geval ten aanzien van twee belangrijke kenmerken van de bestaande tweede pijlerregelingen de vraag of zij kunnen worden gehandhaafd als er (meer) keuzemogelijkheden komen, namelijk de

kenmerken doorsneepremie en uitkeringsregeling (*defined benefit*). De doorsneepremie houdt in dat binnen verplicht gestelde bedrijfstakpensioenregelingen alle deelnemers dezelfde premie betalen en evenveel pensioen opbouwen, ongeacht hun leeftijd. Doordat de pensioenpremies van jongeren langer kunnen renderen, is de doorsneepremie niet actuariel neutraal: jongeren subsidiëren de pensioenopbouw van ouderen. Als er een exit-optie komt, kunnen jongeren zich aan deze inkomensoverdracht aan ouderen onttrekken door zich

Keuzevrijheid is lastig te combineren met afgedwongen solidariteit en risicodeling

aan te sluiten bij een pensioenfonds met voornamelijk jongere deelnemers (De Beer *et al.*, 2014).

Een uitkeringsregeling houdt in dat men op de pensioenleeftijd aanspraak maakt op een bepaalde jaarlijkse pensioenuitkering, ongeacht de waarde van de belegde pensioenpremies op dat moment. Een uitkeringsregeling gaat uit van solidariteit tussen generaties (en vaak ook van een bijstortverplichting van de werkgever) indien de waarde van de beleggingen tekortschiet. Een deel van de premie die actieve deelnemers inleggen, zal dan moeten worden gebruikt om de pensioenen van de huidige gepensioneerden op peil te houden en zal dus niet aan hun eigen pensioen ten goede komen. De ervaringen van de afgelopen jaren hebben overigens geleerd dat een uitkeringsregeling geen harde garanties biedt en dat die solidariteit tussen generaties ook nu al scheuren vertoont.

Over de vraag of het ernstig is als de doorsneepremie en de uitkeringsregeling verdwijnen, lopen de meningen uiteen.

Een effect van keuzevrijheid dat in discussies vaak weinig aandacht krijgt, zijn de uitvoeringskosten waarmee keuzemogelijkheden onvermijdelijk gepaard gaan. Immers, kiezen is niet gratis. Er zal meer informatie moeten worden verstrekt en voorlichting moeten worden gegeven, aangezien het maken van keuzes

ten aanzien van het pensioen geen eenvoudige zaak is. Bovendien moeten die keuzes worden geadmistriseerd. Naarmate de variatie aan keuzes groter is, zullen de administratiekosten in het algemeen hoger zijn.

Verder bestaat de mogelijkheid dat mensen 'verkeerde' (niet-rationele) keuzes maken – door gebrek aan kennis en informatie of door tijdsinconsistente voorkeuren – zodat zij later spijt kunnen krijgen van hun eerdere keuze. Dit betekent ook dat enerzijds de wijze waarop de keuzemogelijkheden aan de deelnemers worden voorgelegd (de keuze-architectuur) en anderzijds de vraag of er een standaardoptie (*default*) is en – zo ja – hoe deze dan werkt, van grote invloed zijn op de kosten en baten van de introductie van de keuzevrijheid (zie de bijdrage van Van der Lecq en De Haan).

CONCLUSIE

Introductie van keuzemogelijkheden in het pensioenstelsel lijkt een logische optie als de beroepsbevolking heterogener wordt en het vertrouwen in de prestaties van pensioenfondsen afneemt. Bij het vormgeven van keuzemogelijkheden dienen echter vele vragen te worden beantwoord en afwegingen te worden gemaakt. Welke keuzes kunnen deelnemers maken? Welke randvoorwaarden gelden daarvoor? Welke effecten zal de introductie van keuzevrijheid hebben? Welke elementen van het bestaande pensioenstelsel zullen daarvoor moeten worden prijsgegeven? Het is duidelijk dat de introductie van keuzevrijheid geen *free lunch* is, maar dat er een prijs voor moet worden betaald. Dat kan een prijs zijn in termen van minder solidariteit en minder risicodeling, maar ook in termen van hogere (uitvoerings)kosten. Of de voordelen van die keuzevrijheid daar voldoende tegen opwegen is uiteindelijk een politieke vraag. De bijdragen aan dit dossier zijn bedoeld om de verantwoordelijke actoren te helpen om tot een afgewogen keuze te komen.



LITERATUUR

- Beer, P. de (2007) How individualized are the Dutch? *Current Sociology*, 55(3), 389–413.
- Beer, P. de, J. de Deken, D. Hollanders et al. (2014) Wat levert keuzevrijheid in het pensioenstelsel op? *AIAS Working Paper*, 152.
- Buitenhof (2014) *Interview met Merel van Vroonhoven*. 16 oktober.
- Commissie-Drees (1987) *Gespiegeld in de tijd: de AOW in de toekomst*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Dalen, H. van en K. Henkens (2014) *Goedkope praatjes over keuzevrijheid in pensioen*. Blog, www.mejudice.nl, 6 november.
- DFT (2014) *Dijsselbloem: exit pensioenfonds mag*. *De Financiële Telegraaf*, 17 juni.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, voice, and loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nationale Pensioendialoog (2014) *Kernthema's*. Achtergronddocument op www.denationalepensioendialoog.nl.
- Teulings, C.N. (1997) Keuzevrijheid versus solidariteit. *ESB*, 82(4133), 961–965.