

# Pensioenen

## Een slechte pensioennota

De eind juni door de regering uitgebrachte pensioennota heeft van diverse zijden negatieve reacties uitgelokt, vooral de voorgestelde vervanging van het eindloonstelsel door het middelloonstelsel moest het daarbij ontgelden. Inderdaad ontbreekt in de pensioennota een goede analyse van het pensioenprobleem. Het lijkt er zelfs op dat de regering geen enkel zicht heeft op de functie van het pensioen in de inkomensverwerking van individuen. Daarnaast wordt in de nota al evenmin een goede motivatie gegeven voor mogelijke ingrepen door de overheid in de aanvullende pensioenen. Daardoor zijn de goede aanbevelingen (en die zijn er) uit verkeerde analyses afgeleid en zijn de aanbevelingen op verschillende onderdelen strijdig met elkaar. In deze bijdrage willen wij dit oordeel toelichten aan de hand van drie voorstellen uit de pensioennota<sup>1</sup>, namelijk het voorstel over te gaan tot het middelloonstelsel, de opinie van het kabinet ten aanzien van de pensioenplicht en, ten slotte, de voorgestelde flexibilisering van de pensioenleeftijd. Alvorens op deze onderwerpen in te gaan willen wij eerst kort de motieven voor overheidsingrijpen in de aanvullende pensioenen bespreken.

### Overheidsingrijpen?

Op zichzelf is het niet zo verwonderlijk dat de pensioenfondsen zeer afhoudend en negatief op de pensioennota reageren. De regering heeft in de afgelopen periode voornamelijk gesuggereerd dat de pensioenfondsen te ruim in hun middelen zouden zitten die wel op een of andere manier zouden kunnen worden afgeroomd. Hiermee brengt de regering impliciet tot uitdrukking dat zij beter dan de pensioenfondsen in staat is te bepalen hoeveel vermogen voor de pensioenaanspraken van de diverse generaties opgebouwd zou moeten worden. Als we mogen aannemen dat nationalisatie van de pensioenfondsen niet een (verborgen) beleidsdoelstelling van het kabinet is, kan het in beginsel

niet de taak van de overheid zijn zich met de vermogenspositie van de fondsen te bemoeien. Hetzelfde geldt voor de omvang van het pensioen. Het vormen van een pensioenvermogen brengt tot uitdrukking dat individuen de wens hebben hun inkomen over de tijd te spreiden. Hoe hoger het pensioeninkomen dat men later wenst te bereiken, des te meer men de consumptie van het inkomen nu wenst uit te stellen. Omgekeerd als men een lager pensioeninkomen wenst, betekent dat niets anders dan dat men nu meer wil consumeren en later minder. Het (levens)inkomen verandert niet, maar de besteding ervan wel. Het betalen van premies, ook als ze door werkgevers worden betaald, is dus in feite niets anders dan een vorm van besteding van het huidige inkomen, namelijk aan toekomstige consumptie. De regering, daarentegen, meent dat een daling van de pensioenhoogte tot een daling van de arbeidskosten kan leiden. Maar als de pensioenhoogtes dalen, moet het bruto inkomen minus pensioenpremie wel stijgen om de inkomenspositie van individuen onaangetaast te laten. Met andere woorden, de loonkosten veranderen niet. Kostenbeheersing kan dus geen argument voor de overheid zijn om in de aanvullende pensioenen in te grijpen. Bovendien leidt het al gauw tot de verdenking dat de interventie door de overheid hier voornamelijk tot doel heeft de arbeidsvoorwaarden van haar eigen werknemers op een verkapte wijze te verslechteren. Aanvullende pensioenen zoals wij die in Nederland kennen zijn in feite afspraken tussen werknemers onderling (met werkgevers deels in de rol van verzekeraars). Afhankelijk van het gekozen pensioenstelsel is de stilzwijgende afspraak dat er herverdeling tussen de verzekerden kan plaatsvinden. Deze herverdeling kan het gevolg zijn van het 'normale' verschijnsel in verzekeringen dat sommige deelnemers oud en anderen minder oud worden, maar kan ook het gevolg zijn van het feit dat het gekozen stelsel leidt tot herverdeling van bijvoorbeeld carrièremakers naar niet-carrièremakers. Geeft dit laatste verschijnsel een reden tot interventie door de overheid? Het antwoord is uiteraard nee. De herverdelingskenmerken zijn op vrijwillige basis door de deelnemers overeengekomen en niemand wordt verplicht aan de regeling deel te nemen. Er is pas reden voor de overheid te interveniëren in het

pensioenstelsel als individuen die niet vertegenwoordigd zijn bij de afspraken over de pensioenregelingen toch tot meebetalen gedwongen kunnen worden. Dit is met name bij het eindloonstelsel het geval.

### Eind- of middelloonstelsel?

Een van de belangrijkste aspecten van het pensioenprobleem is dat het deel van het pensioeninkomen dat door middel van het omslagstelsel gefinancierd wordt door de toenemende vergrijzing steeds inefficiënter wordt. Toekomstige generaties zullen onder de huidige omstandigheden veel meer aan de pensioenvoorziening moeten afdragen dan in de situatie waarin de pensioenen volledig door kapitaaldekking zouden worden gefinancierd. De regering doet er ter bescherming van toekomstige generaties dan ook goed aan de invloed van het omslagstelsel in ieder geval niet te laten toenemen. Dat is onder andere mogelijk door te bevorderen dat het eindloonstelsel wordt vervangen door een stelsel waarbij er meer dan nu zekerheid is dat de uit te keren pensioenen gebaseerd zijn op de ingebrachte premies. Het probleem van het eindloonstelsel is niet dat het tot herverdeling binnen een generatie kan leiden, zoals de regering suggereert, maar juist dat het tot herverdeling tussen generaties kan leiden. Doordat immers het pensioeninkomen onder dit stelsel gebaseerd is op het laatstverdiende inkomen (en niet op de ingebrachte premies) zal voor de deelnemers die tegen het einde van hun leven onverwacht carrière maken gelden dat de pensioenaanspraken een hogere waarde vertegenwoordigen dan de totale waarde van de ingebrachte premies. Voor anderen, met name voor diegenen die over hun hele leven een verwacht carrièrepatroon volgen, geldt dat het pensioenrecht ongeveer gelijk zal zijn aan de ingebrachte premies. Het niet gedekte pensioen van de (onverwachte) carrièremakers kan dan met-tertijd alleen maar aangevuld worden door een beroep te doen op de premiebijdragen van de dan werkenden. Het blijkt dus dat bij toepassing van het eindloonstelsel de invloed van het omslagstelsel in het pensioeninkomen groter kan worden. De kern van het probleem is dat er

1. Voor een samenvatting van de pensioennota verwijzen wij naar A.J. Temming Tuinstra, Middelmatig beter dan goed, *ESB*, 17 juli 1991, blz. 732-733.

bij aanvang van de opbouw van het pensioenvermogen voor een generatie onzekerheid bestaat over de uiteindelijke pensioenaanspraken, die herverdeling tussen generaties onvermijdelijk maakt<sup>2</sup>. Bij een stelsel waarbij de pensioenen gebaseerd zijn op het gemiddelde loon of op het loon op middelbare leeftijd komt er tijdens de opbouw van het pensioenvermogen meer zekerheid over de vereiste omvang van het pensioenvermogen. Bijgevolg zullen generaties in meerdere mate in staat zijn hun pensioenvoorziening zelf te financieren.

Ter bescherming van toekomstige generaties van verzekerden is het dus zeer wel te rechtvaardigen dat de overheid in het eindloonstelsel ingrijpt. Daartoe dient een pensioenstelsel ingevoerd te worden waarbij het te ontvangen pensioen meer dan nu afhankelijk is van de feitelijk ingebrachte premies. Het middelloonstelsel dat de regering voorstelt, lijkt aan dit criterium te voldoen. Het is jammer te moeten constateren dat de regering niet in staat is gebleken een goed voorstel van de juiste argumenten te voorzien.

### Wel of geen pensioenplicht?

Als de pensioenaanspraken te hoog worden in vergelijking met de ingebrachte premies zou de overheid dus mogen ingrijpen in de aanvullende pensioenen. Dit geldt ook als de pensioenaanspraken 'te laag' zijn en wel om een analoge reden.

Brengen we opnieuw in herinnering dat het omslagstelsel voor toekomstige generaties van werkenden zeer voordelig zal zijn. Daarom zal door hen in de toekomst ongetwijfeld druk op de door het omslagstelsel gefinancierde AOW uitgeoefend gaan worden. Die druk zal des te meer succes hebben naarmate de dan gepensioneerde generatie over een betere aanvullende pensioenvoorziening beschikt. Omgekeerd zal als het systeem van de aanvullende pensioenen grote lacunes vertoont, de AOW in de toekomst onverkort gehandhaafd moeten blijven om te voorkomen dat gepensioneerden onder het bestaansminimum terechtkomen.

De conclusie hieruit is dat als de huidige overheid kan voorkomen dat toekomstige gepensioneerden niet over een afdoende aanvullende pensioenvoorziening beschikken, het voor toekomstige generaties van werkenden eenvoudiger zal zijn de invloed van het voor hen inefficiënte omslagstelsel terug te dringen. Op

deze wijze beschermt de overheid toekomstige generaties van premiebetalers. Wat de overheid momenteel doet is bevorderen dat iedere werknemer aan een pensioenregeling deelneemt. Het zou uiteraard effectiever zijn als de overheid dit eenvoudigweg verplicht. Dat nu wil de overheid niet, omdat het in strijd zou zijn met de contractvrijheid in het arbeidsovereenkomstrecht. Opnieuw is dit geen overtuigend argument. Er zijn immers impliciet partijen (namelijk toekomstige generaties) bij deze contracten betrokken die niet gehoord kunnen worden, maar wel in hun welvaart beïnvloed worden door de inhoud van die contracten. Het is juist de taak van de overheid de belangen van deze niet vertegenwoordigde partij te behartigen en in te grijpen wanneer de huidige contractanten onvoldoende rekening met deze partij houden. De overheid als beschermer van toekomstige generaties heeft het recht een pensioenplicht in te voeren onder het voorbijgaan van de belangen en opinies van de sociale partners.

### Flexibele pensionering

Het feit dat in de aanvullende pensioenen de AOW als bodemvoorziening is ingebouwd, betekent dat als iemand voor zijn 65ste met pensioen gaat, er een AOW-gat ontstaat. Dit gat kan alleen opgevuld worden door een uitkering in te voeren die via het omslagstelsel gefinancierd wordt<sup>3</sup>. Nu worden momenteel de vut-uitkeringen in zijn geheel op een of andere manier door de werkenden opgebracht, hetzij door een hogere pensioenpremie hetzij door een lager brutoloon. Er wordt dus geen geld achtergehouden voor toekomstige uitkeringen; de vut wordt in zijn geheel via het omslagstelsel gefinancierd. Daarmee vergeleken is het voorstel van de regering een verbetering. In dit voorstel wordt de premielast van de vut-regeling zoals die zou zijn bij ongewijzigd beleid gehandhaafd, maar slechts een deel ervan wordt aangewend voor de bekostiging van de vut-uitkering. Het overblijvende deel kan dan gebruikt worden om een flexibele pensioenregeling mogelijk te maken. Men kan het ook anders zeggen. De vut-uitkeringen worden verlaagd en met de besparingen op de uitkeringen wordt een kapitaalfonds gevormd. Dit lijkt op een vermindering van de invloed van het omslagstelsel. Dat is het ook, maar alleen als het voorstel

van de regering werkelijk het alternatief is voor ongewijzigd beleid. Dit laatste nu is zeer onwaarschijnlijk. De door toekomstige premiebetalers op te brengen vut-premie zal door de vergrijzing flink stijgen. Uiteraard weten we niet beter dan de regering wat er zal gebeuren als er gepoogd zou worden de vut onverkort te handhaven. Maar het lijkt ons niet erg voor de hand te liggen dat de toekomstige premiebetalers bereid zijn die stijgende last te blijven dragen. De vut wordt bij ongewijzigd beleid onbetaalbaar. In dat geval doet de regering er niet verstandig aan de levensduur van de vut te rekken door deze te incorporeren in een systeem van flexibele pensioenering. Op deze wijze wordt de invloed van het omslagstelsel in het pensioenstelsel bestendigd.

### Conclusies

De pensioennota bevat te weinig analyse van de pensioenproblematiek. Bovendien lijkt het er op dat de regering zich niet realiseert wat de functie van een pensioenvoorziening is. Evenmin draagt ze goede argumenten aan voor overheidsinterventie. Bovendien zijn de voorstellen die de regering doet deels met elkaar strijdig wat het effect op de welvaart van toekomstige generaties betreft. Helaas moet gezegd worden dat de reacties uit de pensioenwereld ons ook niet erg vrolijk hebben gestemd. We houden het er maar op dat de recente ongefundeerde aanslagen door de overheid op de vermogens van de pensioenfondsen het analytische vermogen van de pensioenskundigen aldaar tijdelijk hebben aangetast. Als de rookwolken van deze aanslagen weer wat zijn opgetrokken, kan het pensioendebat misschien echt beginnen.

### Harrie Verbon Marijn Verhoeven

De auteurs zijn respectievelijk hoogleraar en assistent in opleiding in de Openbare Financiën aan de Katholieke Universiteit Brabant.

2. Als iedere generatie een zelfde carrièrepatroon doorloopt, bestaat deze onzekerheid uiteraard niet en kan er in de premiestelling rekening mee worden gehouden. Onze intuïtie zegt dat dit niet het geval is. Het lijkt ons een mooie taak voor de pensioenkamer eens uit te zoeken welke generaties tot op heden hun pensioenaanspraken zelf hebben gefinancierd.

3. Zie ook H.A.A. Verbon, *Flexibele pensionering: een waanidee*, ESB, 17 april 1991, blz. 408-409.