



Naar een houdbaar pensioenstelsel

Auteur(s):

Boot, A.W.A.

De auteur is hoogleraar Ondernemingsfinanciering en financiële markten aan de Universiteit van Amsterdam.

awaboot@fee.uva.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4394, pagina 52, 7 februari 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Het pensioenstelsel staat onder druk. De koersdalingen op de beurs zijn geen oorzaak, maar aanleiding om het pensioenstelsel op de schop te nemen. Andere bedreigingen zijn namelijk serieuzer van aard. Deze bedreigingen pleiten voor meer overheid waar dat nodig is en meer markt waar dat kan.

Het pensioendebat is door de malaise op de beurs in een stroomversnelling geraakt. De vanzelfsprekende kracht van ons stelsel - wij behoren tot de weinige landen die fatsoenlijke reserves hebben opgebouwd voor de dekking van de oudedagvoorziening - heeft wat van zijn glans verloren. De discussies over ons stelsel verlopen moeizaam. Het is een gevoelig onderwerp en de partijen die het voor het zeggen hebben - de sociale partners en pensioenbestuurders - zitten snel in het defensief. Maar de discussies hebben al wel tot breed gedragen conclusies geleid. Een veel betere verantwoording met meer transparantie en een duidelijker betrokkenheid van de participanten (pensioengerechtigden met name) is noodzakelijk om de legitimiteit van ons pensioensysteem te waarborgen. Demissionair vvd-staatssecretaris Rutte eist een grotere stem van gepensioneerden in de besluitvorming van pensioenfondsen. Aan de linkerzijde van het politieke spectrum beaamt Vendrik (Groen Links) dat sociale partners moeten ophouden met te zeggen dat 'pensioenfondsen van hen zijn en dat daarom niemand zich er mee mag bemoeien'. Pensioenbestuurders lijken deze roep om een betere verantwoording ter harte te nemen. Hoe zeer dergelijke veranderingen ook zijn toe te juichen, er is meer nodig om ons pensioensysteem veilig te stellen. Demografische ontwikkelingen, individualisering, de grotere dynamiek in de economie, mededingingsvraagstukken uit hoofde van de 'beschermd' positie van pensioenfondsen en buitenlandse ontwikkelingen - met name de Europese problematiek - zetten ons stelsel onder druk. Deze krachten tasten de fundamenten van ons stelsel aan. Dit vraagt om een heroriëntatie die verder gaat dan het oplossen van de mogelijk acute financiële problemen van het stelsel op dit moment. De beursmalaise is niet de reden waarom er veranderingen nodig zijn, zij is hoogstens een aanleiding waardoor er nu eindelijk een discussie plaatsvindt. Er zijn fundamentele veranderingen noodzakelijk om juist de sterke punten van ons pensioenstelsel te waarborgen.

Wordt ons pensioenstelsel bedreigd?

Wat zijn de sterke punten van ons pensioensysteem? Die zijn er te over: de goede kapitaaldekking (het geld dat voor pensioenverplichtingen is gereserveerd), de aanzienlijke participatiegraad (bijna iedereen doet mee), de lage kosten en de nadruk op defined benefit (gegarandeerde aanspraken), in plaats van de voor pensioengerechtigden veel riskantere defined contribution (beschikbare premieregeling), waarin iedereen voor eigen rekening en risico zijn pensioen regelt. Onze uitgangspositie is goed. Wat moet er nu met ons pensioenstelsel gebeuren en waarom zijn fundamentele veranderingen noodzakelijk? Hieronder worden enkele bedreigingen benoemd die nopen tot verandering.

Solidariteit onder druk

Een eerste probleem is een puur demografisch vraagstuk: er komen steeds meer oudere mensen die van hun pensioen genieten en dus geen premies meer betalen. Een volledig defined-benefitsysteem, zoals wij dat hebben (op basis van eind- of middenloon), kan hier moeilijk mee omgaan. Naarmate er meer ouderen zijn waaraan (spoedig) pensioenen moeten worden betaald wordt het lastiger om tegenvallers op te vangen. De effectiviteit om door middel van premieaanpassingen tegenvallers te kunnen opvangen is bij relatief weinig actieven en veel pensioengerechtigden niet groot. Dit is hetzelfde probleem dat een individu heeft: op jonge leeftijd is er veel tijd om tegenvallers op te vangen en deze mogelijkheid neemt af naarmate de jaren vorderen. In een pensioenstelsel zijn het de (jonge) werkenden die de tegenvallers voor de ouderen moeten opvangen. Dit is wat pensioenfondsbestuurders en sociale partners solidariteit noemen. Zoals Ponds in zijn bijdrage twee weken geleden in esb terecht constateert, zijn er grenzen aan de solidariteit van jongeren¹. Extreme premieverhogingen ten behoeve van de ouderen jagen jongeren weg en zijn dan ook niet houdbaar. Het demografisch probleem zet grote spanning op deze solidariteit. De financierbaarheid van het stelsel staat hierdoor snel onder druk². In zekere zin wordt ons systeem door sociale partners als ware jongleers in de luchtgehouden. De essentiële voorwaarden zijn dat iedereen er aan meedoet en dat als het even tegenzit, zoals nu door de negatieve rendementen op de aandelenbeleggingen, iedereen meebetaalt om het systeem in de lucht te houden. Daarom is er veel onzekerheid over indexering, pensioenpremies en werkgeversbijdragen. Bovendien is het ook nog eens niet duidelijk wie in welke mate de risico's draagt.

Toenemende individualisering

Er bestaat een grote spanning tussen de uitgangspunten van ons stelsel en de toenemende dynamiek van de wereld waarin wij leven. Dit

klinkt als een cliché, maar dat is het zeker niet. Mensen hebben steeds meer individueel bepaalde wensen. Zij werken niet meer levenslang in een bedrijf of bedrijfstak en willen bijvoorbeeld vervroegd uittreden. Sommigen willen extra snel of juist langzamer pensioen opbouwen. Misschien wil de moderne werknemer het wel helemaal zelf doen. Deze argumentatie is nauw verwant aan de toenemende individualisering van de maatschappij waarin het draagvlak voor solidariteit sterk aan het verminderen is.

Institutionele bedreigingen

De dynamiek komt ook tot uitdrukking in de minder stabiele institutionele structuur van de economie. Hiermee wordt onder meer de vernieuwing onder ondernemingen bedoeld. Zo is de levensduur van bedrijven korter geworden: de ratio nieuwe bedrijven ten opzichte van bestaande bedrijven stijgt. Ook zijn bedrijven steeds moeilijker aan een bedrijfstak toe te rekenen. Dit staat op gespannen voet met de verplichting voor bedrijven om zich aan te sluiten bij een bedrijfstakpensioenfonds. De minder stabiele institutionele structuur beïnvloedt de mogelijkheid om maatschappelijke organisaties te gebruiken voor het opzetten en inrichten van ons pensioensysteem. De vakbonden zouden bijvoorbeeld veel makkelijker een blijvende rol in het pensioenstelsel kunnen afdwingen als de organisatiegraad onder werknemers hoog zou zijn en ondernemingen niet teveel veranderingen zou laten zien. De dynamiek van de samenleving wordt steeds moeilijker verenigbaar met de hoge mate van constantheid en rigiditeit die ons huidige pensioenstelsel veronderstelt. Europese omgeving. Ons pensioensysteem wordt ook vanuit een Europees perspectief bedreigd. Het discrimineert snel naar mensen die tijdelijk in ons land werken en vereist allerlei privileges voor pensioenfonds, zoals de gedwongen deelname. Dit levert mededingingsvraagstukken op. Deze problematiek komt tot uitdrukking in een taakafbakening tussen pensioenfonds en verzekeraars. Besloten is tot een taakafbakening waarbij pensioenfonds 'exclusieve' toegang behouden tot producten waarbij collectiviteit en solidariteit centraal staan; de zogenaamde tweede pilaar van ons pensioenstelsel³. Dit vertaalt zich in doorsneepremie producten met geslachtsafhankelijke uitkeringen. Geen premiedifferentiatie is toegestaan naar geslacht, leeftijd of fysieke gesteldheid⁴. Deze en andere eisen die marktbederf van de 'bevoorrechte' pensioenfonds moeten tegengaan, zoals beperkingen op gebruik van gegevensbestanden en de naam of het logo van het pensioenfonds, belemmeren diezelfde pensioenfonds bij het betreden van de 'vrije' markt (derde pilaar) en de verzekeringsmarkt in het algemeen. Pensioenfonds hebben deze ambitie wel en participeren daarom vaak met 'gedrochten van constructies' op deze markt. Het is niet ondenkbaar dat in Europese mededingingsdiscussies de marktpositionering van Nederlandse pensioenfonds ter sprake zal komen. Zodra de pensioenmarkt werkelijk een Europese markt wordt, zullen typische nationale ondersjes die het Nederlandse systeem kenmerken, zwaar onder vuur komen te liggen⁵.

Oplossingsrichtingen

Oplossingen zijn denkbaar op verschillende niveaus en met verschillen in effectiviteit. Zoals Ponds al aangaf, is het sowieso noodzakelijk dat pensioenfonds aangeven wie welke risico's draagt en in welke mate. Dus wanneer gaan de premies omhoog? Wanneer wordt er gekort op de pensioenaanspraken? Deze aanpassing schept duidelijkheid en legt verantwoordelijkheden duidelijker vast. Problemen zoals teruggave van overtollige reserves aan bedrijven en premiekortingen zonder dat duidelijk was welke verplichtingen daar tegenover staan als het even tegenzit zijn hiermee opgelost. Deze suggestie kan dan ook meteen worden overgenomen, maar toch ligt hierin niet de echte oplossing. Het voorstel schiet tekort omdat geen van de genoemde bedreigingen hiermee wordt weggenomen. Fundamenteel verandert er namelijk weinig. De beperkingen van het stelsel blijven onveranderd.

'Backpack' pensioen

Waarom zijn fundamentele veranderingen nodig? De kern van het probleem is het defined-benefitkarakter van ons pensioenstelsel en de organisatie daarvan. Dat moet onderkend worden. In een alternatief stelsel waarin iedereen een eigen pensioenpotje heeft met een bijbehorende beleggingsrekening, zoals bij de zogenaamde defined-contributionregeling, spelen de genoemde bedreigingen niet. Een dergelijk 'backpack' pensioen kan door iedereen worden aangeboden. Overstappen tussen aanbieders is dan geen probleem. De flexibiliteit is maximaal en iedereen is baas over zijn eigen pensioen. Deze oplossing wordt echter door velen niet onderschreven: de opbouw van een vast pensioen wordt niet voor niets als een voordeel gezien van ons systeem. Er valt wel iets te leren van defined-contributionregelingen. Deze zijn 'individueel bezit' en individuele beslissingen hebben meteen een eenduidig effect op wat er met een dergelijk pensioen gebeurt. Individuele rechten en plichten zijn goed gedefinieerd en eigen beschikkingsmacht is duidelijk aanwezig. Dat is wat we willen: individuele verantwoordelijkheid moet een meer belangrijke plaats hebben. (Voor de liefhebber: individueel bepaalde levensloopregelingen zouden binnen een dergelijk pensioensysteem een rol kunnen spelen). Ook zijn dan mededingingsproblemen van de baan omdat iedereen deze producten kan aanbieden en de pensioenopbouw portabel is⁶. Discriminatie van tijdelijke deelnemers is dan ook verleden tijd.

Haalbare oplossingen?

In een defined-contributionregeling is het uiteindelijke pensioen afhankelijk van de beleggingsopbrengst en dat is wat we niet willen⁷. Wij willen een pensioenstelsel waarbij vaste pensioenaanspraken worden opgebouwd. Hoe verenigen we dit met de genoemde bedreigingen die ons defined-benefitstelsel kent? Hoe zorgen we er voor dat de vaste pensioenaanspraken in een defined-benefitsysteem zeker en contractueel helder zijn? Hoe kunnen we er dan ook nog voor zorgen dat individuele keuzes zo eenduidig en eerlijk mogelijk tot uitdrukking komen in de pensioenopbouw? Eigenlijk willen we de flexibiliteit en portabiliteit van defined-contributionregelingen, maar zonder dat allerlei risico's bij de pensioengerechtigden worden gelegd. Dit is zowaar een lastig vraagstuk. Het is geen wonder dat defined-contributionregelingen onder druk staan en dat individuele bedrijven geneigd zijn over te stappen op beschikbare premieregelingen, zoals bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk is gebeurd. 'Vast' pensioen publieke verantwoordelijkheid. Is er een alternatief? Laat ik een oplossingsrichting schetsen die mijns inziens serieuze studie verdient. Het is belangrijk om te constateren dat de wens om de zekerheden van een defined-benefitsysteem te behouden lijkt voort te komen uit een publieke doelstelling. Als dat zo is, dan mag een zwaardere inbreng van de overheid worden ingebouwd. Op zich is dit niet controversieel: als er publieke doelstellingen in het geding zijn - en de zekerheid in de vaste pensioenopbouw is er een - dan mag verwacht worden dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt, op zijn minst door een coördinerende rol op zich te nemen. Het is onwenselijk om pensioengerechtigden de speelbal te maken van honderden pensioenfonds die er al dan niet in slagen om die zekerheid te bieden. Het defined-benefit element zou precies moeten worden gedefinieerd. Idealiter zou hier voor de pensioengerechtigden geen onzekerheid in mogen zitten. Dit betekent wel dat het defined-benefitdeel teruggebracht wordt tot een beheersbaar niveau. Dit rijmt overigens ook met de wens van zekerheid van individuen, die vooral leeft bij de lagere inkomensniveaus. Voor pensioenaanspraken boven een bepaald minimum is een grotere flexibiliteit gewenst én mogelijk, zonder overigens de verplichte pensioenopbouw aan te tasten. Dit betekent dat het 'flexibele deel' van

groter belang wordt. Het pensioen bestaat dan uit drie delen: de aow, het afgebakende vaste defined-benefitpensioen en daarboven het flexibele deel. Het flexibele deel is groter en het vaste deel is strakker afgebakend. Het zou in deze opzet voor de hand liggen om de overheid een expliciete verantwoordelijkheid te geven voor de kapitaaldekking van het beperkte vaste deel. De pensioenfondsen zouden voor de vaste pensioenopbouw primair uitvoeringsorganisaties worden.

Vast pensioen kopen

Het vaste pensioen - en daarin onderscheidt het zich van de aow - is niet alleen kapitaaldekkend, maar moet ook rekening kunnen houden met individuele (levensloop)keuzes. Het vaste pensioen wordt opgebouwd op basis van het aantal jaren dat er gewerkt wordt. De opzet ervan is echter anders dan nu. Idealiter is een volgende structuur mogelijk. Met de premie die elk jaar wordt afgedragen wordt een stukje van het uiteindelijke pensioen 'gekocht'. Er is een één-op-één relatie tussen de afgedragen premie en het uiteindelijke pensioen, waarbij dit laatste geïndexeerd wordt tegen de gemiddelde loonstijging in de economie. Dus elke euro premie staat voor een vaste (geïndexeerde) pensioenaanspraak. Dit defined-benefitsysteem is een expliciete, door de overheid gecoördineerde regeling waarin geen risico zit voor de pensioengerechtigden en waarbij eenduidige aanspraken ontstaan zonder verstoringen, zoals bijvoorbeeld bij eindloonregelingen⁸. Ook mensen (buitenlanders?) die maar een jaartje meedoen bouwen daarmee een eerlijk proportioneel deel pensioen op. De dekking van het vaste deel bestaat uit beleggingen. Deze zijn er al in de vorm van de beschikbare kapitaalopbouw in de pensioenfondsen. Dit deel moet worden afgebakend, want de pensioenfondsen bezitten meer gelden dan alleen voor dit kleine afgebakende deel. Het beleggingsrisico komt in principe bij de overheid te liggen. Zij kan via het uitbesteden van beheer aan pensioenfondsen of andere partijen, zoals verzekeraars, het beleggingsrisico naar de private sector verplaatsen. De overheid blijft hoe dan ook risico dragen dat niet meer op de pensioengerechtigden kan worden afgewenteld. De overheid zal daarom een bepaalde overdekking willen hebben om de risico's via intergenerationele risicodeling uit te smeren over de tijd. Dit betekent in de praktijk dat er een meer solide intergenerationeel contract kan worden afgesloten, doordat de overheid een rol krijgt in de pensioenopbouw. In extreme situaties zal via belastingen een tekort kunnen worden afgedekt. De solidariteit is hiermee beter veilig gesteld. Tenminste, de solidariteitsondermijnende excessieve premiestijgingen worden voorkomen, evenals de kans dat (jonge) deelnemers de rijpe pensioenfondsen (met veel pensioen- gerechtigden en weinig premiebetalers) willen ontlopen. Het is internationaal niet ongebruikelijk om een dergelijke 'backstop' via de overheid te faciliteren⁹. De overheid zal haar grotere rol voor wat betreft het vaste pensioen op afstand moeten invullen. Er moet een stabiel stelsel ontstaan dat niet permanent onderhevig is aan potentiële politieke onzekerheid en inmenging. Het operationele model hiervoor en de mate van 'delegatie' aan pensioenfondsen zou nader moeten worden bepaald¹⁰. Grotere rol voor het 'flexibele' deel. De rol van pensioenfondsen en sociale partners wordt hiermee verhelderd en afgebakend. Er is een uitvoeringsorganisatie nodig voor het vaste pensioen. Pensioenfondsen kunnen hiervoor worden ingezet, maar ook een bredere aanbesteding is mogelijk. Daarnaast kunnen pensioenfondsen in het flexibele deel via collectieve afspraken met aangesloten bedrijven een belangrijke rol spelen. In dit deel - dat dwars door de bestaande tweede en derde pijler heen loopt - zullen zij concurreren met andere (commerciële) partijen. Het begrenzen van het vaste pensioen maakt ook meer marktwerking mogelijk in de overige pijlers. Mededingingsproblemen worden hiermee voorkomen. Pensioenfondsen en verzekeraars zullen concurreren voor de 'flexibele regelingen' die door de aangesloten bedrijven aan hun werknemers worden aangeboden. Overigens slaat de verwijzing naar het 'flexibele deel' op de invulling ervan; het verplichtende karakter van een volledige pensioenopbouw blijft gelijk¹¹. Hierbij blijft er voor de sociale partners een belangrijke rol te vervullen. Zij bepalen de typen regelingen binnen dit vrije deel dat aansluit bij de wensen van de werknemers, want collectieve contracten zijn bittere noodzaak voor het in de hand houden van de kosten¹². Het ligt in de lijn der verwachting dat in het vrije deel voornamelijk defined-contributionregelingen zullen worden aangeboden.

Conclusie

Het Nederlandse pensioensysteem wordt langs verschillende kanten bedreigd. In deze bijdrage heb ik aangegeven dat het een oplossing is om een expliciet vast - gegarandeerd - pensioen te onderscheiden van een flexibel deel waarbij de zekerheid besloten ligt in het 'vaste' deel. Als een vast pensioen als publieke doelstelling wordt gezien dan is een grotere rol van de overheid vereist. Dit beperkt de speelruimte van de sociale partners, maar deze is wél aanwezig in het flexibele deel. Voor de uitvoering hiervan concurreren pensioenfondsen en verzekeraars met elkaar. De geschetste oplossingsrichting komt tegemoet aan de genoemde bedreigingen van het Nederlandse pensioenstelsel. Ook is het behoud van de sterke punten van ons stelsel gewaarborgd. Bovenal wordt iedereen baas over zijn eigen pensioen.

1 E.H.M. Ponds, Fair pensioen voor jong en oud, ESB, 24 januari 2003, blz. 28-31.

2 Op individueel pensioenfondsniveau kunnen grote verschillen bestaan. Zoals Molenkamp en Siegman, Beter pensioentoezicht door discriminatie, ESB, 24 januari 2003, blz. 32, terecht constateren, kan een jong pensioenfonds (met dus relatief veel premiebetalende deelnemers) door middel van premieaanpassingen veel makkelijker tegenvallers opvangen.

3 De eerste pijler betreft de AOW. De derde pijler is de vrije ruimte, veelal het terrein van levensverzekeraars, en betreft met name de onlangs (verder) beperkte lijfrenteaftrek.

4 Zie A.W.A. Boot, Pensioenen en verzekeringen: van dogmatiek naar transparantie, ESB, 12 mei 2000, blz. 388-391.

5 Er zijn nog wat andere redenen te noemen om kritisch naar ons systeem te kijken, bijvoorbeeld de negatieve effecten ervan op de arbeidsmobiliteit. Ondanks grote voortgang om het probleem van de pensioenbreuk op te lossen, blijven fricties bestaan bij het overstappen tussen pensioenfondsen. Ook is er bijna altijd sprake van 'mispricing' waardoor individuele keuzes niet volledig worden geïnternaliseerd. Zie ook A.L. Bovenberg, Hoe houden wij de pensioenpolder droog?, ESB, 15 december 2000, blz. 1020-1022. Verder spelen er ook accountingvraagstukken. Nieuwe EU-regels (gebaseerd op internationale IAS-accountingrichtlijnen) dwingen ondernemingen om schommelingen in hun pensioenverplichtingen (en dekking) te verantwoorden in hun verlies- en winstrekening. Dit zou ondernemingen kunnen stimuleren om risico's af te wentelen via defined-contributionregelingen.

6 Dit betekent niet dat een dergelijke markt per definitie goed zou werken. Een markt voor pensioenproducten kan makkelijk falen door doorzichtigheid en complexiteit. Zie A.W.A. Boot, op. cit., blz. 390, 2000.

7 Op zich zou het mogelijk moeten zijn om met de proliferatie van financiële markten en afgeleide financiële producten ook in een defined-contributionsysteem risico's af te dekken. De mogelijkheden hiertoe moeten echter niet worden overschat. Het valt te betwijfelen of voor de hele populatie aan pensioengerechtigden dezelfde risico's in de markt kunnen worden afgedekt. Ook is het moeilijk te voorkomen dat hele bevolkingsgroepen gaan speculeren met hun pensioenopbouw. Het is van belang (zie later) om de grenzen van de eigen en maatschappelijke verantwoordelijkheid vast te leggen.

8 Deze suggesties bevatten elementen van de pensioensystemen van Zweden en Canada. Zweden heeft in haar pensioenhervormingen voor een klein stukje defined-benefitelementen opgenomen met indexatie gebaseerd op de gemiddelde loonstijging in de economie. Canada kent een grotere verantwoordelijkheid van de overheid voor een gegarandeerd defined benefit deel, zie J. Pearse, Overview of the Canadian private pension system, Department of Finance, Financial Sector Policy Branch, Government of Canada, 2001.

9 Zie C. van Ewijk en M. van de Ven, Pensioenvermogen vanuit macro-perspectief, in: De rol van het vermogen in de economie, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 2002.

10 De dreiging van excessieve politieke inmenging en bemoeienis mag niet worden onderschat. De grotere rol van de overheid moet dus zorgvuldig institutioneel worden ingekleed.

11 Ik ben er geen voorstander van om de verplichte pensioenopbouw af te bouwen. Wat ik hiermee bedoel is dat werknemers in gelijke mate pensioen blijven opbouwen als dat nu het geval is. Dit betekent in de 'pijlerterminologie' dat de tweede pijler even groot blijft maar nu een stuk vast pensioen beslaat en een deel dat binnen het vrije pensioen valt (met de rest in de echte flexibele derde pijler). Individuen hebben namelijk de neiging om te laat te beginnen met de eigen pensioenopbouw waardoor in te weinig pensioen wordt voorzien.

12 Ik ben niet dogmatisch over de precieze oplossing. De gevestigde belangen zijn echter groot. Ook is er een onnodig grote complexiteit. In de pensioenregelingen zijn een veelheid aan regelingen opgenomen die allemaal gezamenlijk 'op een hoop zijn gegooid' en zaken onnodig ondoorzichtig maken. Dus het uiteenrafelen van de vele regelingen is noodzakelijk om überhaupt aanpassingen te kunnen maken in ons pensioenstelsel.