

Bouwstenen voor een toekomstbestendig pensioenstelsel

Het Nederlandse pensioenstelsel kan internationaal gezien als bijzonder worden gekwalificeerd. De eerste pijler, de volksverzekering AOW, zorgt voor een stabiel basisinkomen. Nederland kent daarnaast een relatief grote, op kapitaaldekking gebaseerde tweede pijler. Meer dan 90% van de werknemers valt onder een dergelijke aanvullende pensioenregeling. Het totale belegde vermogen van de pensioenfondsen bedroeg eind 2012 circa 1000 miljard euro. Slechts weinig landen komen daar in de buurt van. Het Nederlandse pensioenstelsel staat in de zogenoemde Mercer Global Pension Index op een tweede plaats, achter het Deense stelsel. Maar schijn bedriegt: het stelsel staat namelijk stevig onder druk.

De meeste pensioenfondsen verkeren al jaren in een benarde financiële positie. Dat komt tot uitdrukking in de dekkingsgraden, die voor veel fondsen onder het wettelijk vereiste niveau liggen. Dit komt enerzijds door de stijgende levensverwachting en de vergrijzende beroepsbevolking en anderzijds door de dotcomcrisis en de kredietcrisis, die de gevoeligheden van het stelsel voor schommelingen van de financiële markten hebben aangetoond. Gebleken is dat de collectieve verdeling van de pijn tot veel onbegrip leidt. Voor veel deelnemers is niet duidelijk wat ze aan pensioen kunnen verwachten. Dit wordt mede veroorzaakt door de doorsneesystematiek, waardoor deelnemers ongeacht hun leeftijd evenveel pensioenopbouw krijgen voor hun premie, terwijl de premie van jongeren langer rendeedt, en daardoor meer waard is. In het verleden, toen werknemers over het algemeen hun hele carrière voor één werkgever werkten, functioneerde dit adequaat. Al met al kent het huidige pensioenstelsel een aantal stevige uitdagingen. In dit artikel zal ik aangeven hoe met deze uitdagingen

gen kan worden omgegaan. Daarbij worden bouwstenen aangedragen hoe het pensioenstelsel er omstreeks 2020 zou moeten uitzien. Het nieuwe pensioenstelsel wordt hierna op de volgende essentiële punten nader uitgewerkt:

- Is een betere aansluiting tussen betaalde premie en verkregen rechten in de tweede pijler wenselijk?
- Moet er meer keuzevrijheid van deelnemers en/of werkgevers komen in de tweede pijler?
- Moet de doelgroep van de tweede pijler worden uitgebreid?

■ BETERE AANSLUITING BETAALDE PREMIE EN VERKREGEN RECHTEN

In een DB-regeling zegt de werkgever (in principe) een pensioenuitkering toe aan werknemers. Dit DB-systeem kan twee vormen aannemen. In het eindloonstelsel is de hoogte van het pensioen afhankelijk van het laatstverdiende loon en in het middelloonstelsel van het gemiddeld verdiende loon. Mede naar aanleiding van de dotcomcrisis in het begin van deze eeuw is een groot aantal pensioenfondsen overgestapt van eind- naar middelloon. Als gevolg daarvan steeg het percentage middelloonregelingen van 25 in 1998 naar 90 in 2013 (zie tabel 1).

Tabel 1 Ontwikkeling in de pensioenregelingen

soort regeling	% actieve deelnemers		
	1998	2006	2013
eindloonregelingen	66,5	7,4	0,6
middelloonregelingen*	25,0	79,0	90,8
combiregelingen	6,0	7,8	0,9
DC-regelingen	0,5	3,8	5,8
overige regelingen	2,1	2,0	1,8

* DNB rekent CDC-regelingen bij de middelloonregelingen



Raymond Gradus

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus is hoogleraar Bestuur en economie van de publieke sector aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en directeur van het Wetenschappelijk Instituut (WI) van het CDA¹

Door de overstap op het middelloonstelsel leidt een eventuele korting op de indexatie niet alleen tot minder koopkracht voor de niet-actieven, maar ook tot minder reële aanspraken van de actieve deelnemers. Meer risico's komen zo terecht bij de deelnemers. Verder gaat onder het middelloonstelsel de doorsneesystematiek extra knellen, omdat de vroeg opgebouwde rechten minder doortellen.

Is een overgang naar een CDC-systeem wenselijk?

Ondanks het feit dat de overgang naar een middelloonstelsel de toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel heeft vergroot, bleek dit niet voldoende om de financiële crisis het hoofd te bieden. De afgelopen jaren was de indexatie van pensioenen alleen te handhaven als de pensioenpremies fors zouden stijgen, hetgeen de concurrentiepositie van de bedrijven onder druk zet. We zien dan ook dat werkgevers in toenemende mate de risico's van een pensioenproduct naar de deelnemers schuiven. Dit kan door middel

We zien dat werkgevers in toenemende mate de risico's van een pensioenproduct naar de deelnemers schuiven

van zogenoemde collective defined contribution (CDC) systemen, waarbij de onderneming voor een periode van vijf jaar een vaste premie toezegt. Bij een CDC-regeling is sprake van een collectief pensioenvermogen en vermogensbeheer. Er zijn collectieve verdeelregels voor pensioenverlening, afhankelijk van de rentestand en de dekkingsgraad. Een CDC-regeling heeft dus als voordeel dat de voorwaardelijkheid van pensioencontracten zoals die impliciet is besloten in DB-systemen, expliciet wordt gemaakt.

Toch bestaat er in Nederland flink wat weerstand tegen het CDC-stelsel. De risico's worden eenzijdig bij de deelnemers gelegd, die maar moeten afwachten of hun inleg voldoende rendeert. Volgens de bestaande regels is er weinig aansluiting in een CDC-regeling tussen de betaalde premie en de verkregen pensioenrechten. Desondanks stappen steeds meer ondernemingspensioenfondsen over naar een CDC-regeling. Dit wordt in belangrijke mate ingegeven door IFRS-boekhoudregels met betrekking tot pensioenverplichtingen. Als een onderneming een vaste pensioenuitkering toezegt, moet ze deze verplichting verantwoorden in de jaarrekening.

Net als in het buitenland een IDC-systeem?

In landen als het Verenigd Koninkrijk en de VS is de meest toegepaste pensioenregeling een individuele defined contribution (IDC) regeling. In een IDC-stelsel zegt de werkgever een vaste premie toe en heeft de werknemer een eigen pensioenrekening met 'keuzevrijheid'.

Het IDC-systeem heeft een actuariel neutrale opbouw en daarmee een perfecte aansluiting tussen betaalde premie en verkregen pensioenrechten

Dit stelsel heeft een actuariel neutrale opbouw en daarmee een perfecte aansluiting tussen betaalde premie en verkregen pensioenrechten. Dit heeft als voordelen voor de werknemer meer flexibiliteit en de mogelijkheid te werken met een eigen risico-rendementsprofiel. Bovendien worden diffuse verdelingsvraagstukken van collectieve pensioenen vermeden. Kenmerk van een IDC-regeling is wel dat het langlevensrisico voor rekening van de deelnemer komt. Dit risico is eventueel op basis van individuele kenmerken bij te verzekeren, maar dit betekent wel dat de pensioenuitkering, mede vanwege averechtse selectie, aanzienlijk lager kan uitvallen. Bovendien zal er geen sprake zijn van collectief vermogensbeheer en risicomanagement. Dit leidt tot suboptimale uitkomsten.

De CIDC-regeling combineert de sterke punten van een CDC- en IDC-regeling

CIDC als combinatie van CDC en IDC

Om de sterke punten van een CDC- en IDC-regeling te combineren, moet daarom worden gekozen voor een zogenoemde collectief individual defined contribution regeling (CIDC). Dit is een regeling met een vaste premie en collectief vermogensbeheer, maar individuele pensioenrekeningen. Een CIDC-regeling combineert dus de CDC- en de IDC-regeling. Bij CIDC worden de nadelen van CDC (DB met vaste premie) gemitigeerd door drie individuele elementen van IDC toe te voegen, te weten:

1. individuele eigendomsrechten;
 2. individueel maatwerk voor het risico management;
 3. een voor het individu begrijpelijke regeling.
- Daarnaast is het van belang om de nadelen van IDC te mitigeren door drie collectieve elementen toe te voegen:
4. verplichtstelling;
 5. collectieve uitvoering;
 6. risicodeling.

1 Dit artikel is gebaseerd op het rapport Naar een solidaire en solide pensioenstelsel, WI CDA, Den Haag, 2014.

Collectief beleggen en risico delen verlaagt de kosten van het pensioen en de daarbij behorende transactiekosten.

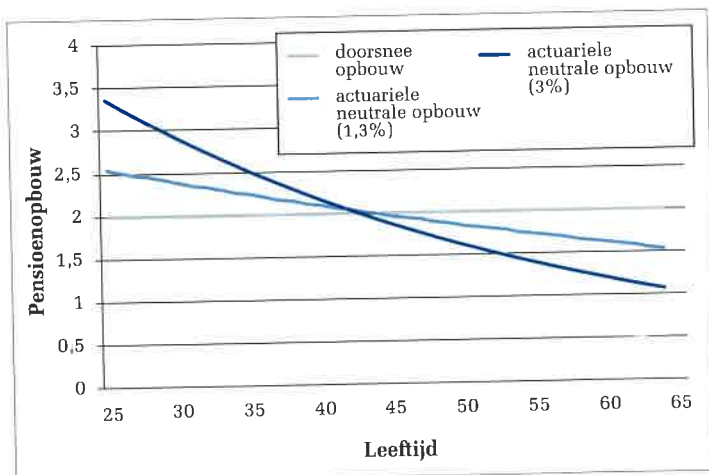
In dit CIDC-systeem bouwen de deelnemers een actuariel neutraal pensioen op (zie hierna). Daardoor hebben ze – bij een bepaald te verwachten rendement – inzicht in hun toekomstige pensioen. Een CIDC-systeem kent daarbij geen dekkingstekort, omdat net als bij een IDC-systeem de individuele eigendomsrechten zijn gedefinieerd. Een discussie over de hoogte van de rekenrente is niet langer nodig om de collectieve vermogens via daartoe strekkende regels te verdelen over generaties. Dit heeft tevens als groot voordeel dat de macro-economische implicaties van een (onverwachte) renteschok afnemen.

Box 1: de actuariel neutrale opbouw

Uitgangspunt is om het CIDC-systeem in te richten met een actuariel neutrale systematiek, met een leeftijdsafhankelijke opbouw en een voor iedereen gelijke premie. Bij jongere werknemers zal deze inleg langer renderen dan bij ouderen, waardoor zij meer opbouwen. Dit komt omdat de rendementen hoger zullen zijn dan de indexatie van de pensioenuitkeringen. Bij een discontovoet – dit is het verschil tussen rendement en indexatie – van bijvoorbeeld 3% kan voor een euro die een 25-jarige inlegt, meer dan drie keer zo veel pensioen worden ingekocht dan met een euro die een 64-jarige inlegt.

In figuur 1 wordt dit grafisch geïllustreerd. De zwarte lijn (alsmede de donkergrijze lijn) geeft aan hoeveel de premiebetalingen van een deelnemer waard zouden zijn bij een actuariel neutrale opbouw. De lichtgrijze lijn geeft aan hoeveel pensioen deelnemers opbouwen bij de doorsneesystematiek.

Figuur 1: Actuariel neutrale en doorsneeopbouw als % van het salaris



Bron: Eigen berekeningen.²

Beter beleggingsbeleid in CIDC

Een ander groot voordeel van het CIDC-systeem is dat er kan worden belegd via een life cycle aanpak. Zo kan er voor groepen jongere deelnemers risicovoller worden belegd om zo een risicopremie te kunnen incasseren, terwijl er voor oudere groepen con-

Een ander groot voordeel van het CIDC-systeem is dat er kan worden belegd via een life cycle aanpak

servatiever kan worden belegd om zo zekerheid te bieden. In het huidige DB-systeem wordt juist voor alle deelnemers gelijk belegd, zodat er conflicten kunnen ontstaan tussen generaties. Zo kunnen jongere deelnemers in een relatief vergrijsd pensioenfonds tegen hun wil worden opgezaald met een relatief conservatief beleggingsbeleid. Binnen het CIDC-systeem zal dit dus anders zijn. Op jongere leeftijd zal een relatief groot deel van het pensioenvermogen worden belegd in zakelijke waarden. Daardoor zal gemiddeld een hoger rendement worden behaald, maar zal tegelijkertijd de waarde van de pensioenrekening in deze fase meer schommelen. Naarmate de deelnemer ouder wordt, wordt een steeds groter deel van zijn pensioenvermogen belegd in (vrijwel) risicovrije waarden.

Uitkeringsfase in CIDC

Na de pensioendatum hebben deelnemers weinig behoefte aan risico. Het ligt daarom in de rede de life cycle zo door te trekken dat er na de pensioenleeftijd steeds minder in zakelijke waarden wordt belegd. Vanaf de pensioendatum wordt dan een groot deel van het vermogen, bijvoorbeeld 80%, belegd in risicovrije waarden, zodat gedeeltelijk een vast nominaal pensioen kan worden gegarandeerd. Het resterende deel wordt nog wel in zakelijke waarden belegd. Hierdoor kan een hogere pensioenuitkering worden be-

Een CIDC-stelsel biedt tevens meer mogelijkheden tot individuele flexibiliteit in de uitkeringsfase

reikt ten koste van zekerheid. Het is denkbaar dat deelnemers de keuze krijgen over het aandeel van de uitkering dat na de pensioenleeftijd wordt belegd. Ook is het wenselijk dat deelnemers andere mogelijkheden krijgen om het pensioen aan te passen aan de persoonlijke wensen. Omdat het voorgestelde CIDC-systeem actuariel neutraal is, valt deze keuze eenvoudig vorm te geven. Ten eerste kunnen deelnemers de keuze krijgen om het pensioen eerder of later te laten ingaan. Ten tweede zouden ze de keuze kunnen krij-

gen voor een hoog-laagconstructie, waarbij ze in de eerste jaren hogere pensioenuitkeringen ontvangen, ten koste van lagere uitkeringen op latere leeftijd. En ten derde zou de mogelijkheid van deeltijdpensioen kunnen worden geboden. In dat geval kunnen deelnemers op parttime basis blijven werken, en het arbeidsinkomen aanvullen met gedeeltelijke pensioenuitkeringen. Kortom, een CIDC-stelsel biedt meer mogelijkheden tot individuele flexibiliteit in de uitkeringsfase.

CIDC biedt betere individuele vermogensplanning

Op dit moment bouwt men als onderdeel van de arbeidsvoorwaarden een verplicht pensioen op. Eventueel kunnen individuen in derde pijler extra pensioen opbouwen. Ook kan apart vermogen worden opgebouwd in een (gedeeltelijk) hypotheekvrije eigen woning. Dit kan op de pensioendatum worden gezien als pensioen in natura. Een ander voordeel van het CIDC-systeem is dat deze afzonderlijke kapitaalstromen eenvoudig met elkaar in verbinding worden gebracht, omdat deelnemers individuele pensioenrekeningen hebben. In het Pensioenakkoord van december 2013 wordt voorgesteld om werknemers met een restschuldenprobleem het werknemersdeel van de pensioenpremie te laten gebruiken voor extra hypotheekaflossingen. Inpassing daarvan binnen het huidige DB/CDC-systeem leidt echter tot allerlei complicaties, omdat de wetgever dan expliciet moet zijn over de doorsneesystematiek. Wanneer jongeren namelijk de keuze krijgen tussen sparen voor het pensioen en aflossen van de hypotheek, is het voor hen binnen de doorsneesystematiek voordeliger om de hypotheek af te lossen dan te sparen voor het pensioen. Kiezen ze dan massaal voor aflossing, dan kunnen pensioenfondsen de impliciete overdrachten van de doorsneesystematiek niet meer opbrengen.

Tabel 2 Verschillende systemen met enkele kenmerken

	DB	CDC	IDC	CIDC
individuele eigendomsrechten	niet	niet	wel	wel
keuzevrijheid	niet	niet	wel	bepakt
actuariel neutraal	niet	niet/wel	wel	wel
langlevenssolidariteit	wel	wel	Niet	wel
collectief vermogensbeheer	wel	wel	Niet	wel
life cycle beleggingsaanpak	niet	niet	wel	wel

CIDC: het beste van twee werelden

Tabel 2 geeft een overzicht van de verschillen tussen de systemen. Volgens deze tabel lijkt het erop dat een CIDC-stelsel het beste van twee werelden (collectief en individueel DC) verenigt, en ook valt te prefereren

boven een DB-systeem. Er wordt enerzijds ingespeeld op de toegenomen flexibiliteit en de behoefte aan maatwerk, maar bovenal blijven de belangrijke elementen van collectiviteit, zoals uitvoering en langlevensolidariteit, behouden.

■ NAAR MEER KEUZEVRJHEID VOOR HET AANVULLENDE PENSIOEN?

Velen zijn ervan overtuigd dat een verplichting om te sparen voor het pensioen noodzakelijk is, omdat individuen vaak kortetermijngedrag vertonen en/of de consequenties op lange termijn niet overzien. In Nederland bestaat geen algemene pensioenplicht, maar gelden er in plaats daarvan twee verplichtstellingen. De kleine verplichtstelling verplicht de werknemer deel te nemen aan de pensioenregeling die de werkgever aanbiedt, bij het pensioenfonds dat de werkgever selecteert. De grote verplichtstelling verplicht de werkgever zich aan te sluiten bij het pensioenfonds van zijn bedrijfstak.

Over de grote verplichtstelling is veel discussie. Daarbij speelt een aantal elementen een rol. De toegenomen flexibiliteit op de arbeidsmarkt maakt het noodzakelijk om makkelijker pensioen te kunnen overdragen. Daarnaast bestaat er onvrede over de resultaten van sommige pensioenfondsen, en volgens sommigen is de verplichte winkelnering als gevolg

Bij opheffing van de grote verplichtstelling zouden de mogelijkheden om de solidariteit te organiseren en de risico's te delen, aanzienlijk verminderen

van de grote verplichtstelling daar debet aan. Aan het opheffen van de grote verplichtstelling zijn echter ook belangrijke nadelen verbonden. De mogelijkheden om de solidariteit te organiseren en de risico's te delen binnen de groep deelnemers zouden aanzienlijk verminderen. Met andere woorden, er zal averechtse selectie plaatsvinden.

Verstatelijking door 'zorgverzekeringsmodel' niet wenselijk

Toch zijn er modellen denkbaar om solidariteit te combineren met keuzevrijheid. Zo hebben de jongerenorganisaties van VVD, PvdA en D66 voorgesteld om werknemers te laten kiezen bij welk pensioen-

2 In deze figuur zijn dezelfde veronderstellingen gedaan als in A.L. Bovenberg en B. Boon, Now is the time. Overstap op degressieve pensioenopbouw is nu mogelijk en wenselijk, Netspar NEA Paper, 36, 2010. Wel is een opbouwpercentage gebruikt van 2,0 in plaats van 2,25.

fonds zij hun pensioen onderbrengen.³ Om risicoselectie te voorkomen hebben deze organisaties zich laten inspireren door het 'zorgverzekeringsmodel', waar vervolgens verevening plaatsvindt om pensioenfondsen met veel slechte risico's te compenseren. Op die manier wordt het effect van averechtse selectie grotendeels geneutraliseerd. Nadeel is wel dat het vereveningssysteem tot een nog complexer pensioenstelsel zal leiden en daarmee praktisch lastig uitvoerbaar is. Bovendien is het de vraag in hoeverre individuen over de noodzakelijke kennis beschikken om een verantwoorde keuze te kunnen maken. En tot slot wordt met dit model de cruciale rol die de sociale partners spelen in het Nederlandse pensioenmodel, overboord gezet. Deze rol zal overigens in belangrijke mate worden overgenomen door de overheid, die een verplichte pensioenpremie gaat vaststellen, zodanig dat een redelijk pensioen haalbaar is.

Concurrentie tussen uitvoeringsorganisaties

Er zijn ook andere modellen denkbaar die solidariteit en keuzevrijheid combineren. Voorstel is dat een sector de pensioenregeling uitbesteedt aan een uitvoeringsorganisatie naar keuze en dat uitvoeringsorganisaties met elkaar concurreren. Centraal in dit model staat collectieve keuzevrijheid van cao-partijen. In dit voorstel wordt, vergelijkbaar met de huidige situatie, het langlevensrisico – overigens net als het nabestaandenrisico – binnen de schaal van de collectieve arbeidsovereenkomst gedeeld. Door de concurrentie tussen uitvoerders zal op termijn nog slechts een beperkt aantal uitvoeringsorganisaties overblijven. Dit heeft tevens als voordeel dat de uitvoeringskosten (aanzienlijk) naar beneden kunnen. Eventueel kunnen individuele en collectieve keuzevrijheid worden gecombineerd door het bieden van een beperkt aantal keuzes met betrekking tot het risicoprofiel met een goede 'default' optie. Sociale partners maken dus een keuze voor een uitvoeringsorganisatie. Hierbij is het vanuit het oogpunt van scheiding van verantwoordelijkheden niet wenselijk dat ze zelf zitting nemen in het bestuur van een uitvoeringsorganisatie en/of daar eigenaar van zijn.

■ MOET DE DOELGROEP WORDEN UITGEBREID?

Het aanvullend pensioen is thans voorbehouden aan werknemers. Maar de flexibele schil op de arbeidsmarkt bouwt in de regel geen aanvullend pensioen op in de tweede pijler. Er zijn fiscale mogelijkheden om in de derde pijler pensioen op te bouwen, maar daar wordt slechts beperkt gebruik van gemaakt. Een van de redenen is dat deze opbouw met name plaatsvindt middels dure individuele producten, zoals lijfrenten en banksparen. Met name een snel in omvang toenemende groep zzp'ers bouwt hierdoor weinig pensioen op. Er vinden discussies plaats of er collectieve pensioenregelingen voor zzp'ers moeten komen.

Geen verplichte spaarplicht voor aanvullende pensioenen

Een denkbaar scenario is dat we toegaan naar een verplicht tweedepijlerpensioen voor alle werkenden, on-

geacht de arbeidsvorm. Ook dit is voorgesteld door de jongerenorganisaties van VVD, PvdA en D66 en door de secretaris-generaal van Economische Zaken in zijn ESB-nieuwjaarsartikel. Zij stellen voor om de bestaande verplichting om te zetten in een verplichte pensioenpremie voor iedere in Nederland werkende belastingplichtige, dus ook voor zzp'ers. De overheid stelt de verplichte premie zodanig vast dat een redelijk pensioen haalbaar is.

Nadeel van een verplichte pensioenpremie voor iedere werknemer is dat het onderscheid tussen verschillende vormen van arbeid langzamerhand begint te vervagen. Een belangrijk competitief voordeel voor de Nederlandse economie is dat ze door haar flexibele schil makkelijk kan inspelen op marktontwikkelingen. De argumentatie van de jongerenorganisaties

Een pensioenplicht lijkt voorbij te gaan aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners

dat zzp'ers hierdoor realistischer tarieven moeten stellen, is dan ook oneigenlijk. Als dit al zo zou zijn, dan liggen andere instrumenten, zoals het tegengaan van schijnconstructies, meer voor de hand. Maar belangrijker nog: een pensioenplicht lijkt voorbij te gaan aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners.

CIDC vergemakkelijkt overstap tussen ondernemer- en werknemerschap

Van belang hierbij is ook de discussie over de doorsneesystematiek. Het huidige pensioensysteem pakt ongunstig uit voor werknemers die halverwege hun carrière de overstap maken naar een zzp-schap. Een belangrijk voordeel voor de overstap naar een CIDC-systeem is dat de pensioenopbouw gelijk is aan de waarde van het pensioen. Zo wordt het aantrekkelijker voor (jonge) zzp'ers om de oude pensioenregeling voort te zetten. De overgang naar een CIDC-systeem betekent dus ook dat men makkelijker kan overstappen tussen werknemer- en ondernemerstatus. Bij een CIDC-systeem is er daardoor minder noodzaak om de doelgroep van de tweede pijler uit te breiden. ●

3 Jongerenorganisaties VVD, PvdA en D66, *Een nieuw pensioenstelsel!*, 2013, www.nieuwpensioenstelsel.nl