

Duidelijkheid over pensioenen

Casper van Ewijk

Het regeerakkoord kiest een duidelijke koers voor de toekomst van het pensioenstelsel. Ondanks het uitblijven van het SER-advies pakt de nieuwe regering het laatste grote hervormingsdossier voortvarend aan. In 2020 moet de doorsneesystematiek in de aanvullende pensioenen zijn afgeschaft en wordt er ruimte gemaakt voor een nieuw stelsel gebaseerd op persoonlijke pensioenvermogens. Deze hervorming moet zorgen voor een toekomstbestendige tweede pijler. De eerste pijler van de AOW is al eerder toekomstbestendig gemaakt door koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting. In dit beleid ten aanzien van de AOW komt geen verandering.

1 Persoonlijke vermogens

Voor de pensioenhervorming sluit het kabinet aan bij de ideeën die ontwikkeld zijn in de SER. In de adviezen van 2015 en 2016 heeft de SER een nadere uitwerking gegeven van de variant van een collectief pensioen gebaseerd op persoonlijke vermogens. Het betreft vooral een verandering in de boekhouding van de pensioenen. Net als het huidige stelsel blijft het pensioenstelsel ook in de toekomst gebaseerd op collectiviteit. Deelname blijft verplicht en er komt geen keuzevrijheid van uitvoerder. Ondanks de in de verkiezingsprogramma's uitgesproken wens van VVD en D66. In die zin blijft het pensioenstelsel dicht bij het bestaande. Het aanvullend pensioen blijft ook de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Wel worden enkele weeffouten hersteld. Dit gebeurt in essentie door over te gaan van een boekhouding in termen van 'aanspraken' naar een boekhouding in vermogens: de 'persoonlijke pensioenpotjes'. Door deze overgang van een 'uitkeringsovereenkomst' naar een 'premieovereenkomst met risicodeling' worden een aantal problemen tegelijkertijd opgelost.

In de eerste plaats is een stelsel in termen van persoonlijke vermogens eenvoudiger en transparanter. Ook vervallen lastige kwesties rond de waardering van pensioenaanspraken (zie de voortslepende discussies over nominale rente en UFR). Voor alle deelnemers wordt duidelijk gemaakt hoeveel voor ieder aan vermogen in gereserveerd voor het pensioen en hoe dit vermogen verandert door betaalde premies, bijgeschreven rendementen en opgenomen pensioenen. Deze manier van verantwoording kan bijdragen aan herstel van vertrouwen in pensioenfondsen. Inzicht in opgebouwde pensioenvermogens past ook in de ontwikkeling in de richting van integrale financiële planning voor huishoudens. Deze ontwikkeling zal zich in de komende decennia mede onder druk van 'big data' onvermijdelijk doorzetten, tot voordeel van de consument.

In de tweede plaats wordt het pensioenstelsel door de overgang op persoonlijke vermogens eerlijker, doordat de impliciete overdrachten van jongere werkenden naar oudere werkenden vervalt. In de huidige 'doorsneesystematiek' betalen jongeren evenveel als ouderen voor eenzelfde pensioenopbouw, terwijl de prijs van het pensioen voor jongeren veel lager is door de langere beleggingshorizon. Per saldo subsidiëren de jongere werkenden op die manier de pensioenopbouw van de oudere werknemers. Bij de invoering van het stelsel in de jaren 50 van de vorige eeuw was dit een manier om oudere werkenden snel aan een behoorlijk pensioen te helpen. In deze tijd van flexibele arbeidsmarkt en heterogene participatiepatronen werkt het doorsneesysteem verstrend en unfair uit.

Ten derde helpt een boekhouding in termen van vermogens in plaats van aanspraken om onbedoelde generatie-overdrachten tegen te gaan die zich voordoen bij wijzigingen in het fondsbeleid, of de regelgeving door de overheid. Bij persoonlijke vermogens bestaat er voor ieder individu een helder verband tussen inleg, vermogen en uitkering en worden onbedoelde generatie-overdrachten voorkomen.

Ten slotte maakt de overgang op persoonlijke vermogens het eenvoudiger om maatwerk en keuzemogelijke – binnen grenzen – te introduceren. Ook in dit opzicht wordt het stelsel beter voorbereid op de toekomst en kan – op termijn – een antwoord geven op de toenemende heterogeniteit in pensioenopbouw. Interessant is dat het kabinet wil onderzoeken of enige flexibilisering van het pensioen mogelijk is door bijvoorbeeld een beperkt eenmalige opname van het pensioenvermogen op de pensioendatum mogelijk te maken. In veel landen bestaat de mogelijkheid om bijvoorbeeld 10% of 20% van het kapitaal ineens op te nemen. Met dit geld kan bijvoorbeeld een resterende hypotheek worden afgelost, of de woning worden aangepast voor de oude dag. Belangrijk is dat dit ook fiscaal wordt gefaciliteerd.

Bij dit alles blijven de sterke elementen van het huidige stelsel behouden: brede deelname, solidariteit door het delen van langlevensrisico. In de door der SER uitgewerkte variant ('variant IV-C') wordt ook risicodeling met toekomstige deelnemers gehandhaafd door een collectieve buffer die hoger rendementen in goede tijden afroemt en lage rendementen in slechte tijden compenseert.

2 Transitieprobleem: gemiste kans

Terwijl het kabinet wel de contouren schetst van het nieuwe pensioenstelsel, houdt het voor de uitwerking afstand en geeft het een belangrijke rol aan de sociale partners: *"Het kabinet ziet met belangstelling een gedragen voorstel van de SER tegemoet."* En het kabinet heeft er ook vertrouwen in: *"De SER komt op korte termijn met een advies"*. Een lastig punt hierbij is ook de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel. Het afschaffen van de doorsneeproblematiek gaat gepaard met zekere generatie-effecten. Deze worden deels verzacht doordat ook van uitkeringsovereenkomst naar regeling op basis van persoonlijke

vermogens wordt overgestapt. Niettemin bestaat de vrees dat sommigen, met name de werkende die ongeveer halverwege hun carrière zijn er op achteruit gaan. Zij hebben immers wel eerst wel de subsidie aan de oudere werkenden betaald, maar zouden zelf nu niet meer van profiteren nu zij zelf ouder worden.

Het kabinet lijkt de oplossing van dit probleem ook vooral te laten liggen bij de sociale partners. Er wordt enige ruimte gecreëerd voor extra fiscale ruimte voor hogere premies gedurende de transitie (0,2 mld euro) in vergelijking met het basispad. Dit geld is geen werkelijke subsidie, want op termijn wordt het terugverdiend door belastingen op hogere pensioenen. *“Voorwaarde is dat de verruiming geen effect heeft op de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën.”* Deze opstelling beidt enig soelaas maar mist de kans op actieve stimulering van de overgang op het nieuwe pensioencontract. Terwijl voor ruim 6 mld aan lastenverlichting wordt uitgedeeld (ten koste van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën) wordt de ideale kans gemist om een deel van deze lastenverlichting te reserveren voor actieve bevordering van transitie van pensioenfondsen, bijvoorbeeld in de vorm van een tijdelijke subsidie op de pensioenpremie voor fondsen die de overstap naar het nieuwe contract maken. Naast de extra fiscale ruimte is ook een bedrag van 0,2 mld euro gereserveerd voor hogere pensioenpremies voor de werkgever bij de overheid en de zorg.

Een andere kwestie die een hypotheek legt op de transitie betreft de vormgeving van de collectieve buffers. Met de buffers kan de risicodeling tussen generaties worden versterkt. De vormgeving van de buffer is een van de onderwerpen voor het begin van 2018 door de SER moet worden uitgewerkt. Het kabinet stelt daarbij al wel een grens: de buffer mag niet negatief zijn. Dat is begrijpelijk vanuit het toezicht bezien; het voorkomt dat tekorten worden doorgeschoven naar toekomstige deelnemers. Dit is belangrijk om de continuïteit van het stelsel te garanderen; bij positieve buffers is de kans dat toekomstige generaties afhaken klein. De eis van niet-negatieve buffers legt echter wel een hypotheek op de overgang naar het nieuwe stelsel. Vooral omdat tekorten – dus negatieve buffers – onder het huidige stelsel wel mogen bestaan. De eisen van niet-negatieve buffers bezwaart daardoor niet alleen de – vrijwillige – overgang naar het nieuwe pensioencontract; het vermindert ook de ruimte voor risicodeling, zeker op korte termijn. Aan deze asymmetrische behandeling tussen het huidige contract (de uitkeringsovereenkomst onder het FTK) en het nieuwe contract (de premieovereenkomst met collectieve risicodeling) besteedt de regeringsverklaring geen aandacht. Ook dit is een gemiste kans, namelijk om een einde te maken aan de thans verwarrende discussie over de vermeende beleggingskwaliteiten van het nieuwe en het oude contract.

3 Zzp'ers en pensioen: nog niet opgelost

Door het pensioen tot verantwoordelijkheid van de sociale partners te verklaren, wordt het probleem van de erosie van het systeem door het toenemend aantal zzp'ers en flexwerkers terzijde geschoven. Overgang op een stelsel met persoonlijke vermogens kan

deelname voor deze groepen wel eenvoudiger maken, maar de internationale praktijk wijst uit dat een goed toegankelijke regeling niet voldoende is. Zonder een vorm van harde dwang (verplichte deelname) of zachte dwang (bijvoorbeeld automatic enrolment, zoals in de UK) zullen mensen niet voldoende sparen voor hun pensioen. Het kabinet schuift dit probleem voor zich uit en zet in eerste instantie in op arbeidsmarktmaatregelen om het verschil tussen flexibele en vaste arbeidscontracten te verkleinen. Los van de vraag of dit beleid effectief zal zijn, zal het niet de dreigende erosie van het stelsel oplossen. Deze hete aardappel wordt naar de toekomst doorgeschoven.

4 AOW en oudere werknemers

Het kabinet is ambitieus bij de hervorming van de aanvullende pensioenen. In 2018 moet er een uitgewerkt plan liggen en in 2020 moet het nieuwe stelsel van start gaan. Bij het beleid rond de AOW is het nieuwe kabinet daarentegen terughoudend. De AOW wordt niet aangepast; de koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting wordt gehandhaafd. Er wordt geen aandacht besteed aan de mogelijkheid van een flexibele AOW. Dat is jammer, ook al het geen panacee voor het probleem van oudere werknemers; het kan in sommige gevallen wel helpen en past in de trend tot flexibilisering van de overgang van werk naar pensioen. Wel wordt voorgesteld om de IOW te verlengen en op te schuiven met de pensioenleeftijd; is een logische reparatie van het gat dat dreigt te ontstaan door verhoging van de pensioenleeftijd in de AOW. Het biedt geen antwoord op de kritiek dat de pensioenleeftijd voor velen te snel wordt verhoogd.

Over oudere werknemers schrijft het regeerakkoord: “Om een cultuuromslag te bewerkstelligen voor ouderen op de arbeidsmarkt is een ambitieus leeftijdsbewust personeelsbeleid nodig.” Terecht wordt dit in eerste instantie bij sociale partners neergelegd. Het is echter niet duidelijk wat het kabinet met deze omslag voor ogen heeft. De suggestie om mede ruimte te maken voor ‘generatiepact regelingen’ is weinig hoopgevend. Deze regelingen, die vergelijkbaar zijn met de oude VUT-regelingen, zijn vooral een manier om van oudere werknemers af te komen in plaats van in oudere werknemers te investeren. De Grip, Fourage en Montizaan ¹ laten zien dat dit aansluit bij de huidige cultuur bij werkgevers (en werknemers) en is dus juist in strijd met de gewenste cultuuromslag. Positiever op dit punt is de aandacht in het regeerakkoord voor leren op latere leeftijd en mogelijke introductie van individuele leerrekeningen. Deze rekeningen moeten het levenlanglerenbeleid vanuit de overheid bundelen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of een dergelijke regeling effectief kan zijn – effectiever dan de huidige O&O fondsen – zonder onnodige administratieve lasten. Voordat een dergelijk stelsel wordt uitgerold is het zaak eerst goed onderzoek te doen naar effectiviteit en kosten. Dit kan door systematische beleidsevaluatie door bijvoorbeeld gecontroleerde

¹ Andries de Grip, Didier Fouarge and Raymond Montizaan, Goede inzetbaarheid oudere medewerkers vereist beter HR-beleid, Netspar Brief 4, 2015.

experimenten. Een aanpak die ook op andere gebieden veel kan bijdragen aan de effectiviteit van beleid.

5 Naar een samenhangende visie

Het regeerakkoord bevat geen grootse samenhangende visie op het gebied van de financiering van de oude dag. Het is vooral pragmatisch met een reeks van – over de linie genomen verstandige – maatregelen. Jammer is dat er weinig aandacht is voor de samenhang tussen de verschillende domeinen en meer specifiek voor de samenhang tussen pensioen, wonen en zorg, en de verdeling van de lasten over de levenscyclus. De combinatie verplicht aflossen van hypotheek, leeftijdsonafhankelijke pensioenpremies en solidair gefinancierde zorgkosten, dreigen voor veel huishoudens tot een concentratie van lasten te leiden aan het begin van de levenscyclus. Dit is niet optimaal. Daar staat tegenover dat het regeerakkoord een moedige stap zet op het terrein van pensioenen. Door over te gaan op een stelsel gebaseerd op persoonlijke vermogens wordt het stelsel niet alleen transparanter en eerlijker, maar is het stelsel ook beter voorbereid om in de toekomst meer pensioen op maat te bieden. Dat kan ook helpen om de samenhang met wonen en zorg te versterken. Zo bezien is de hervorming van het pensioenstelsel een eerste, belangrijke stap in de richting van een meer integrale benadering van de financiering van de oude dag.