

Collectieve pensioenverzekering en welvaart

Marco Wilke¹

E. Ponds, 1995, *Supplementary Pensions, Intergenerational Risk-Sharing and Welfare*, Universitaire Pers Maastricht, ISBN 90-5278-185-0.

In de ogen van vele economen blijven regelingen die 'de markt' inperken verdacht. Immers, niet-gereguleerde marktwerking en een welvaartsoptimum zijn, voorzover niet aangetoond in de handboeken, op z'n minst een noodzakelijk koppel in het ideologische achterhoofd. Dit geldt dus ook voor regelingen in Nederland die 'aanvullende' pensioenen voor werknemers verzorgen. Deze regelingen zijn immers voor alle werknemers in een bedrijfstak of onderneming verplicht: 'opting out' is voor werknemers niet mogelijk. Men bouwt pensioen op of men wil of niet. Interessant hierbij is dat de wetgever in Nederland een pensioenregeling niet verplicht. De wettelijke verplichting tot deelname komt pas tot stand als de werkgever, met eventueel werknemersorganisaties een pensioenregeling in de bedrijfstak of onderneming instelt.

In zijn proefschrift onderbouwt Ponds de stelling dat collectieve pensioenregelingen wel degelijk zorgen voor een hogere welvaart voor betrokken deelnemers ten opzichte van de situatie waarin pensioenen geregeld worden via 'de vrije markt'. Een belangwekkende stelling, zeker gezien het feit dat dit onderwerp volop in de politieke belangstelling staat. Het Paarse kabinet onderzoekt uitdrukkelijk de mogelijkheden en wenselijkheden om de verplichtstelling in pensioenland af te schaffen en vervolgens de pensioenmarkt open te breken voor levensverzekeraars.

¹ De auteur is bijzonder hoogleraar arbeidsvoorwaardenvorming in de overheidssectoren, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Centraal kenmerk van de collectieve pensioenregelingen in Nederland is volgens Ponds dat ze 'defined benefits' aan deelnemers garanderen. Dit kunnen zowel eind- als middelloonregelingen zijn, alhoewel terecht gesteld wordt dat het eindloonstelsel als systeem domineert. Deze 'defined benefits' worden geïndexeerd aan inflatie (waardevaste pensioenen) of aan de loonontwikkeling in de sector of bedrijf (welvaartsvaste pensioenen). Wat zijn nu de voordelen van een dergelijk systeem ten opzichte van een vrije markt? In hoofdstuk 2 van het boek wordt dit beschrijvend behandeld. Naast het paternalisme argument -individuen zijn in bepaalde mate kortzichtig en anticiperen hierop door zichzelf te laten binden door institutionele ketenen- concentreert Ponds zich op de tekortkomingen van de verzekeringsmarkt in dit verband. De markt kan eenvoudigweg geen pensioenprodukten zoals geïndexeerde defined benefits aanbieden. Aangezien individuen dergelijke produkten toch wensen -gezien het grote voordeel dat dan bepaalde risico's voor de inkomenspositie tijdens de oude dag worden afgedekt- zijn collectieve pensioenregelingen aantrekkelijk. Bovendien vermeldt Ponds, die de welvaartseffecten van collectieve pensioenregelingen centraal stelt, het niet onbelangrijke feit dat uitvoeringskosten bij individuele regelingen die levensverzekeringsmaatschappijen aanbieden ongeveer 4 maal zo hoog zijn dan die van collectieve pensioenregelingen. Wellicht bieden de laatsten geen 'maatwerk' aan, maar 'confectie' is zeker voordeliger!

In hoofdstuk 3 wordt het model, en het basisargument uitgelegd. Uitgaande van het standaard 'overlapping generations model', wordt een collectieve pensioenregeling gekarakteriseerd doordat ze een loongerelateerde uitkering garandeert. Deze garantie schakelt onzekerheden uit die het rendement van individuele besparingen met zich meebrengt. Naargelang individuen meer risico-mijdend zijn, zullen ze een groter deel van hun besparingen voor de oude dag in de collectieve pensioenregeling willen onderbrengen. Het feit dat in collectieve pensioenregelingen kapitaalmarkt-risico's worden afgedekt, betekent dat anderen die risico's dragen. Normaliter zal dit 'intergeneratie-neel' zijn, want als de ingebrachte pensioenbesparingen (de afgedragen premies) ex post gezien te laag zijn om de (geïndexeerde aanspraken) af te dekken, wordt het verschil opgebracht door de jonge generatie. In het model van Ponds is dit overigens niet zo'n geweldig probleem gezien de inverse relatie tussen lonen en rendement. Ex post kunnen pensioenbesparingen enkel te laag zijn als het kapitaalsrendement tegenvalt, en dat kan alleen gepaard gaan met een boven-verwachte loonontwikkeling. Als individuen voldoende risico-mijdend zijn is een institutioneel verplichte deelname -ook voor de jonge generatie- niet nodig. Individuen zullen dan zonder dwang deelnemen aan dergelijke arrangementen.

Collectieve pensioenfondsen die geïndexeerde eindloonregelingen aanbieden zijn niet het enige middel om de door individuen gewenste oudedagsverzekeringen te bereiken. In hoofdstuk 4 wordt besproken hoe de overheid ook anderszins kan ingrijpen. Als de overheid obligaties uitgeeft die een bepaald reëel rendement garanderen, dan wel inflatie- of loongeïndexeerde obligaties, kunnen individuen bepaalde risico's afdekken door dergelijke obligaties in hun individuele portefeuille op te nemen. Met behulp van dergelijke, op dit moment in Nederland niet bestaande, obligaties kan ook via de levensverzekeringmarkt de gewenste inkomenszekerheid behaald worden. Eventuele rendementsrisico's worden door de overheid afgewenteld op de belastingbetaler.

In hoofdstuk 5 wordt een zijpad bewandeld. Ponds gaat in op de discussie of het verstandiger is om belasting op het pensioeninkomen te heffen op het moment van uitkering (het huidige systeem in Nederland) of als voorheffing; het volledige inkomen van actieven wordt belast, en pensioenuitkeringen niet. De auteur beargumenteert dat de huidige wijze van belastingheffing de voorkeur geniet, aangezien op dit moment de grondslag voor belastingheffing zowel het inkomen van actieven als dat van post-actieven betreft. Hierdoor worden belastingschommelingen beperkt. Als het rendement op pensioenbesparingen gemiddeld hoger is dan de rente op schuldtitels van de overheid kan er ook een neerwaarts effect op de gemiddelde belastingvoet uitgaan.

Belangrijk bij de vraag of een systeem van collectieve pensioenfondsen in welvaartstheoretische zin aantrekkelijk is, is het onderwerp 'actuariële zuiverheid'. Anders gesteld, zijn de premies die pensioenfondsen in rekening brengen van voldoende omvang om de opgebouwde aanspraken te financieren. In hoofdstuk 6 worden twee theoretische systemen aan de orde gesteld, waarbij naar voren komt dat bij een 'echt' zuiver actuariële systeem in feite alleen onvoorziene schokken (met betrekking tot rendement, loon- en prijsontwikkelingen) mogen leiden tot een daadwerkelijke premiestelling die afwijkt van de actuariële geraamde. Als immers de daadwerkelijke premies groter zijn de actuariële geraamde moet de actieve bevolking in meer dan evenredige mate bijdragen aan het inkomen van de post-actieven, hetgeen het draagvlak van het systeem ondergraaft. En de auteur laat zien dat bij een vergrijzende bevolking dergelijke effecten in relatieve zin versterkt worden. Overigens wordt aangetoond dat vergrijzing als zodanig niet zeer verstorend is voor de premiehoogte. Afwijkende loon- en prijsontwikkelingen, alsmede een afwijkend rendement op het belegd vermogen zijn veel belangrijker. Een belangrijke empirische les uit dit hoofdstuk is dat de gehanteerde rekenrente van 4 procent (verschil tussen nominaal rendement op beleggingen en totale loonmutatie) door veel pensioenfondsen veel te hoog is. Men zou beter van

een rekenrente van zo'n 2 procent uit kunnen gaan, en de daarmee gepaard gaande hogere evenwichtspremie.

In hoofdstuk 6 wordt betoogd dat vergrijzing niet de meest zwaarwegende factor is die bedreigend is voor de collectieve pensioenfondsen. Dit althans in directe zin. Aangezien de overheid echter de AOW al jaren lang niet volledig indexeert met de gemiddelde loonmutatie, ontstaat er een 'AOW-gat'. Pensioenfondsen hebben in het verleden altijd gesteld dat het 'aanvullende' pensioen uit het fonds met de AOW samen een doelluitkering van -bij maximale opbouw- 70 procent van het laatstverdiende inkomen garandeert. Door de vergrijzing staat de AOW onder druk aangezien deze op omslagbasis gefinancierd wordt. Als de overheid de AOW verlaagd, door bijvoorbeeld het ontbreken van loon- of prijsindexatie, ontstaat voor pensioenfondsen de vraag of een dergelijke verlaging gecompenseerd moet worden. Een eventuele compensatie die een fors premieverhoging impliceert. Ponds bespreekt drie beleidsvarianten voor pensioenfondsen:

- Het introduceren van een franchise (deel van inkomen waarover geen pensioen wordt opgebouwd) die losstaat van ontwikkeling van AOW. Hiermee wordt de '70 procent-eindloon' systematiek losgelaten.
- Het niet of niet-volledig indexeren van de pensioenaanspraken.
- Het schrappen van het eindloonsysteem, en het introduceren van een 'beschikbaar premie-stelsel'. Dit is in feite de introductie van een verzekeringsvorm die op de particuliere verzekeringsmarkt ook beschikbaar is.

Alle drie de varianten mitigeren de premie-verhoging die in eerste instantie door de introductie van het AOW-gat veroorzaakt wordt. De laatste variant overigens veel rigoreuzer dan de eerste twee, maar deze variant betekent in feite het afscheid van het huidige pensioensysteem in Nederland. In hoofdstuk 3 van de studie is juist betoogd dat het Nederlands pensioensysteem welvaart-verhogend werkt voor individuen die enigszins risicomijdend zijn.

In de inleiding van deze bespreking heb ik de waarde van de studie al onderstreept. Het politieke debat over oudedagsverzekeringen is van zeer groot belang. Het proefschrift van Ponds is van groot belang om een aantal frequent genoemde argumenten op hun merites te beoordelen. Het kan nooit kwaad dat een econoom in de jaren negentig met behulp van welvaartstheoretische argumenten eens een pleidooi houdt dat 'de markt' niet alles kan, en dat collectieve pensioenarrangementen op basis van puur economisch-theoretische redenen een alleszins verdedigbaar alternatief voor oudedagsverzekeringen betekenen.

Er zijn natuurlijk altijd kritische kanttekeningen te plaatsen. Ik wil ze de lezer niet onthouden. Zo gaat Ponds niet in op de intragenerationele inkomenshervreiding die geïmpliceerd wordt door het eindloonkarakter van de meeste pensioensystemen. Eindloonsystemen bevoordelen per definitie deelnemers die een meer dan gemiddelde carrière maken. Inkomenshervreiding betekent dat er welvaartseffecten zijn, en gezien het feit dat er een fors debat leeft of een middelloonsysteem (eveneens een 'defined benefit') niet een veel beter alternatief is, lijkt het relevant om dit debat mee te nemen in een studie over welvaartseffecten van pensioensystemen.

Zo nu en dan worden beleidsopties besproken die volstrekt niet op de sociaal-economische agenda staan. Nu is dit op zich geen bezwaar voor een proefschrift, waarin de auteur zich ook buiten de normale paden moet kunnen bewegen, maar hij moet dit wel melden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de opties zoals in hoofdstuk 4 besproken (staatsobligaties tegen gegarandeerd reëel rendement, of staatsobligaties waarin een loonindexatie is opgenomen). Maar ook daar waar Ponds betoogt dat één nationaal pensioenfonds kan voorkomen dat er arbeidsmobiliteit plaatsvindt van 'vergrijsde' naar 'groene' sectoren (en daarmee een uitholling van het draagvlak voor pensioenpremies in de vergrijsde sector) kan men zich afvragen in hoeverre een dergelijk betoog nog aandacht krijgt.

In hoofdstuk 6 krijgt het vraagstuk van 'actuariële zuiverheid' terecht de nodige aandacht. Ik vind het opvallend dat hier echter geen scherpe conclusies getrokken worden. Ponds zou specifieke actuariële systemen, waarbij bijvoorbeeld ex ante geen rekening gehouden wordt met loon- of prijsstijgingen bij bepaling van de evenwichtige premie, kunnen afwijzen. Of hij zou kunnen stellen dat de rekenrente van 4 procent die veel fondsen hanteren veel te laag is, gezien de empirie van de afgelopen 20 jaar. Dergelijke conclusies worden echter niet getrokken en dat is niet bevorderlijk voor de duidelijkheid.

De auteur gaat bij bespreking van beleidsalternatieven in hoofdstuk 7 (die de effecten van het 'AOW-gat' moeten mitigeren) voorbij aan het feit dat de huidige franchise in de meeste fondsen slechts een fictieve relatie heeft met de daadwerkelijk ontvangen AOW. De AOW die men ontvangt is afhankelijk van het feit of men samenwoont of alleenstaand is, terwijl in de meeste pensioenfondsen van één AOW-hoogte wordt uitgegaan bij bepaling van de franchise. Een hoogte die in vele gevallen niet spoort met welk AOW-bedrag dan ook. Zo is de huidige franchise bij het ABP een onderhandelingscompromis en niets anders. De doelstelling van '70 procent doeluitkering' (AOW plus aanvullend pensioen) is daarmee ook een mooie fictie, maar niet meer dan dat. Overigens wordt in dit hoofdstuk een deel

van de effecten van het niet-indexeren van de AOW op de pensioenpremie verklaard door de niet geheel terechte wijze van modelleren van de AOW. Ponds relateert de AOW aan het netto-loon. De AOW kan mijns inziens beter worden opgenomen als een 'flat rate' uitkering die -zelfs bij indexatie aan de contractloonmutatie- niet per se gelijk opgaat met het loon van werknemers.

Mijn belangrijkste kritiekpunt betreft echter het gebrek aan aandacht voor het al dan niet noodzakelijke karakter van regelgeving door de overheid bij aanvullende pensioenen. Zoals gesteld legt de overheid een pensioenregeling verplicht op aan alle werknemers in een onderneming of bedrijfstak (ook verplichting voor werkgevers). Als Ponds betoogt dat dergelijke pensioenregelingen een welvaartsverhogend karakter hebben is het een legitieme vraag waarom een dergelijke verplichting noodzakelijk is. Een eerste reden zou kunnen zijn dat werknemers niet voldoende risico-mijdend zijn. Ik durf echter best de -door mij overigens niet onderzochte- stelling aan dat werknemers, als het aankomt op de oudedagsverzekering, zeer risicomijdend zijn. Volgens Ponds zou -bij voldoende risico-mijdend gedrag- elke generatie vrijwillig meedoen aan de pensioenregeling. Dit, zelfs als er sprake is van ex post tegenvallers die opgevangen moeten worden door de actieven. Met andere woorden, er is sprake van een 'subgame perfect' evenwicht. Desalniettemin is op dit moment de belangrijkste discussie in pensioenland of de overheid de eerder genoemde verplichting moet handhaven of de oudedagsverzekeringmarkt moet opengooien. Ik wil op deze plaats niet ingaan op de vraag of dat verstandig is of niet, maar er zijn blijkbaar meerdere evenwichten die 'subgame perfect' zijn. Evenwichten die impliceren dat werknemers zonder de wettelijke verplichting niet deelnemen aan de -op zich welvaartsverhogende- pensioenregelingen. Interessant is dan de vraag of er inderdaad meerdere evenwichten zijn en in hoeverre pensioenfondsen bij het heffen van doorsneepremies last zouden hebben van het schrappen van de verplichtstelling. Als men vrijwillig de keuze mag maken om toe te treden tot pensioenregelingen, moet het systeem van doorsneepremies dan verlaten worden ten gunste van premiedifferentiatie op grond van leeftijd? Is er dan sprake van voor het fonds ongunstige risicoselectie? En kunnen fondsen dan het premiebeleid handhaven dat er geen onderscheid gemaakt wordt tussen verzekeringstechnisch verschillende groepen (bijvoorbeeld mannen en vrouwen)? Kortom, dit zijn mijns inziens wezenlijke vragen die de auteur niet behandelt. Maar het is altijd makkelijker om dergelijke vragen op te werpen, dan ze goed en gestructureerd te behandelen.