

## Heldere besluitvormingsprocedures belangrijker dan persoonlijke pensioenrekeningen

*Paul de Beer*

***Reactie op oratie Lans Bovenberg, in enigszins aangepaste versie verschenen als L. Bovenberg (2014), Pensioeninnovatie in Nederland en de wereld: Nederland kampioen in pensioen?, TPEdigitaal 8(4) pp. 163-185.***

De discussie over het Nederlandse pensioenstelsel heeft de afgelopen jaren een opmerkelijke wending genomen. Toen de discussie over de toekomst van het pensioenstelsel een jaar of vijf geleden – na een opmerkelijk lange stilte – oplaaide, ging het aanvankelijk vooral over de financiële houdbaarheid. Dat betrof allereerst de AOW, die vanwege de omslagfinanciering het kwetsbaarst is voor zowel een economische terugval – resulterend in minder belasting- en premie-inkomsten – als de vergrijzing van de bevolking. De pensioendiscussie was in Nederland in eerste instantie dan ook vooral een AOW-discussie. Nadat eindelijk het taboe op een hogere AOW-leeftijd was doorbroken en het derde kabinet-Balkenende een verhoging van de AOW-leeftijd aankondigde, bleek het financiële probleem heel hanteerbaar te zijn. Tekenend daarvoor zijn de twee rapporten die het CPB in 2010 en 2014 uitbracht over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn in het licht van de vergrijzing. Constateerde het CPB in 2010 nog dat er een structureel houdbaarheidstekort van 4,5% van het bbp was, in 2014 was deze, mede dankzij de voorgenomen verhoging van de AOW-leeftijd, omgeslagen in een positief houdbaarheidssaldo van 0,4% bbp.

Vervolgens verschoof de aandacht in het debat echter naar de tweede pijler van het pensioenstelsel, de ondernemings- en bedrijfstakpensioenregelingen. Ondanks de financiering op basis van kapitaaldekking bleken deze gevoeliger voor de economische crisis – vooral door de daling van de rentevoet – en de vergrijzing – vooral door de stijging van de levensverwachting – dan lange tijd was aangenomen. Het akkoord dat de sociale partners in 2011 afsloten over hervorming van het pensioenstelsel (StAr 2011) erkende dat de toekomstige pensioenen veel minder zeker zijn dan de deelnemers lange tijd was voorgehouden – en leidde vooral daardoor tot een grote crisis in de FNV. De erkenning dat een gegarandeerd, waardevaste – laat staan welvaartsvaste – pensioenuitkering een illusie is, heeft ertoe geleid dat de aandacht in de discussie over het toekomstige pensioenstelsel de afgelopen twee jaar is verschoven. Het gaat inmiddels niet meer zozeer over de

financiële houdbaarheid als zodanig, maar over de vraag hoe de risico's die met de grote onzekerheid over de toekomstige pensioenen gepaard gaan, moeten worden verdeeld. De oratie van Lans Bovenberg, 'Pensioeninnovatie in Nederland en de wereld: Nederland kampioen in pensioen?' (gepubliceerd als Bovenberg, 2014), is hiervan een duidelijk voorbeeld.

Bij de risicoverdeling ten aanzien van pensioenen gaat het in hoofdzaak om twee afwegingen. Ten eerste de risicoverdeling tussen werkgevers (bedrijven) en de deelnemers en ten tweede de risicoverdeling binnen de groep deelnemers, in het bijzonder tussen opeenvolgende generaties. Het is opmerkelijk hoe sterk de aandacht zich richt op de tweede afweging. Ten aanzien van de risicoverdeling tussen werkgevers en deelnemers constateert Bovenberg simpelweg dat "werkgevers zich terugtrekken als risicodragers", waardoor de risico's steeds meer door de deelnemers zelf moeten worden gedragen. Ook in het pensioenakkoord van 2011 (StAr 2011) werd al als uitgangspunt geformuleerd dat de pensioenpremie niet verder zou mogen stijgen, oftewel dat de werkgevers een vaste bijdrage zouden leveren aan het pensioenstelsel en verder geen consequenties zouden ondervinden van de financiële situatie van de pensioenfondsen. De vraag of deze ontwikkeling onvermijdelijk of wenselijk is, wordt vrijwel niet gesteld (voor een uitzondering zie Hollanders 2012). Voor bedrijven met een eigen ondernemingspensioenfonds is deze ontwikkeling wellicht onvermijdelijk als gevolg van internationale accountingregels (IFRS) die hen dwingen de toekomstige pensioenverplichtingen op de balans te plaatsen. Echter, het overgrote deel van de pensioentoezeggingen in Nederland valt onder verplichtgestelde bedrijfstakpensioenregelingen en daar doet zich dit probleem niet voor. Gezien de standaardveronderstelling in de economische theorie dat werknemers risicomijdend zijn, terwijl dat veel minder of niet geldt voor bedrijven (of hun aandeelhouders), zou je verwachten dat de verschuiving van de pensioenrisico's van werkgevers naar de deelnemers meer kritische reacties zou oproepen.

Hoe dit ook zij, het lijkt onvermijdelijk dat ten minste een deel van de toegenomen risico's ten aanzien van het pensioen wordt gedragen door de deelnemers zelf. Een kwestie die de gemoederen vervolgens hevig in beroering kan brengen is de verdeling van die risico's over verschillende generaties. Simpel gezegd is de vraag hoe de pijn moet worden verdeeld als het vermogen van pensioenfondsen onvoldoende is om de toekomstige pensioenverplichtingen te dekken -tot uitdrukking komend in ontoereikende dekkingsgraden. Als de huidige pensioenen worden gekort ('afgestempeld') moet de oudere generatie een belangrijk deel van de pijn dragen (al wordt vaak over het hoofd gezien dat die korting ook wordt toegepast op de pensioenopbouw van de jongere generaties); maar als de huidige pensioenen worden ontzien, bestaat het gevaar dat er later te weinig in kas zal zijn om de toekomstige pensioenen te financieren.

Volgens Bovenberg en veel andere critici (zie bijvoorbeeld de recente adviezen van AMF 2015; DNB 2015; SER 2015) is een belangrijk probleem van het huidige stelsel dat de eigendomsrechten niet helder zijn gedefinieerd. De deelnemers aan een pensioenregeling bouwen immers geen individueel spaarpotje op, maar storten

hun premie in een collectief fonds. Zij bouwen daarmee weliswaar een individueel pensioenrecht op, maar er is geen garantie dat zij dat uiteindelijk ook werkelijk krijgen uitbetaald. Er is niet duidelijk vastgelegd wat er met de pensioenaanspraken gebeurt als de dekkingsgraad van het pensioenfonds te laag is. Bovendien beperken het collectieve karakter van de pensioenregelingen en het bijbehorende financiële toetsingskader (FTK) de mogelijkheden om maatwerk te leveren, bijvoorbeeld ten aanzien van de belegging van de pensioengelden. Tegelijkertijd wordt wel algemeen erkend dat ons collectieve pensioenstelsel met verplichte deelname ook grote voordelen heeft in termen van risicodeling en beperking van administratiekosten. Bovenberg probeert de voordelen van individuele eigendomsrechten en collectiviteit te combineren in zijn voorstel voor een persoonlijke pensioenregeling (PPR) met risicodeling. De essentie hiervan is dat de ingelegde pensioenpremie individueel en op maat wordt belegd, zodat er sprake is van een heldere aanspraak op het opgebouwde pensioenvermogen, maar dat daarnaast gebruik wordt gemaakt van de collectieve voordelen van verzekering en risicodeling. Dit lijkt een aantrekkelijk model om de voordelen van individuele eigendomsrechten en collectieve verzekering en risicodeling te combineren, zonder de nadelen van puur individuele en puur collectieve regelingen.

Maar zal het in de praktijk ook zo werken? Als het gaat om het verzekeren van het individuele langlevensrisico lijkt er inderdaad geen wezenlijk probleem om dit te koppelen aan een individueel spaardepot, aangezien dit een goed calculeerbaar risico is. Gecompliceerder wordt het ten aanzien van de verzekering van het systematische langlevensrisico, het beleggingsrisico en het inflatierisico. Deze risico's kunnen immers alleen worden gedeeld tussen generaties en gaan dus onvermijdelijk gepaard met intergenerationele herverdeling. De vraag is dan opnieuw – net als in het bestaande stelsel – hoe die risicodeling tussen generaties dient plaats te vinden. Men kan proberen daarvoor eenduidige regels op te stellen die in elke denkbare situatie voorschrijven hoe de risico's gedeeld moeten worden. Echter, de variëteit aan risico's is zo groot, dat het zeer de vraag is of voor alle denkbare situaties een bevredigende risicoverdeling kan worden geformuleerd. Hierbij speelt het principiële onoplosbare probleem dat de toekomst fundamenteel onzeker is, waardoor de verdeling van de risico's tussen generaties ex post heel anders kan uitvallen dan ex ante wordt verwacht. Zo wordt de huidige lage dekkingsgraad van pensioenfondsen vooral veroorzaakt door de lage rentevoet. Als men vanwege deze lage dekkingsgraad de huidige pensioenen verlaagt, kan niet worden uitgesloten dat dit achteraf onnodig zal blijken te zijn doordat de rentevoet in de toekomst sterk stijgt. Hoewel momenteel de algemene verwachting is dat de rentevoet langdurig laag zal blijven, biedt dit geen enkele *zekerheid* dat dit ook werkelijk het geval zal zijn. Als het wel mogelijk is om de risicodeling tussen de generaties voor elke denkbare situatie vast te leggen, zou men deze risicodeling ook in de huidige, zuiver collectieve pensioenregelingen kunnen opnemen, waarmee men een vollediger risicodeling zou krijgen dan in het voorstel van Bovenberg, waarin deze een aanvulling is op de individuele pensioenrekeningen.

Kortom, ik ben er allerminst van overtuigd dat de problemen die te maken hebben met de fundamentele onzekerheid over de toekomstige pensioenaanspraken in een systeem met persoonlijke pensioenrekeningen op een bevredigender manier kunnen worden opgelost dan in het bestaande stelsel. Gezien deze fundamentele onzekerheid is er niet zozeer behoefte aan heldere individuele eigendomsrechten, maar vooral aan heldere collectieve besluitvormingsprocedures die aangeven welke partijen gerechtigd zijn om besluiten te nemen over de verdeling van de risico's en die waarborgen dat daarbij de belangen van verschillende generaties evenwichtig worden meegewogen.

### **Auteur**

Paul de Beer is Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, mede-directeur van het Amsterdams Instituut voor Arbeids-Studies (AIAS) en directeur van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging, De Burcht.

### **Literatuur**

- AFM, 2015, Naar een toekomstbestendig tweede-pijler pensioen
- Bovenberg, L., 2014, Pensioeninnovatie in Nederland en de wereld: Nederland kampioen in pensioen?, *TPEdigitaal*, vol. 8(4): 163-85.
- CPB, 2010, *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*. Bijzondere publicatie 86, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB, 2014, *Minder zorg om vergrijzing*, CPB boek 12, Den Haag, Centraal Planbureau.
- DNB, 2015, Position paper DNB ten behoeve van de nationale pensioendialoog.
- Hollanders, D.A., 2012, Laat werkgevers en vermogensbeheerders nu bloeden voor goed pensioen, *Me Judice*, 9 oktober 2012.
- SER, Commissie Toekomst Pensioenstelsel, 2015, Ontwerpadvies Toekomst Pensioenstelsel.
- StAr, 2011, Uitwerkingsmemorandum Pensioenakkoord van 4 juni 2010, Den Haag: Stichting van de Arbeid 9 juni 2011.