

Position paper Hervorming pensioenstelsel

Kees Goudswaard

Rondetafelgesprek Tweede Kamer, 22 april 2022

- Algemeen: ik ben in grote lijnen positief over het wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen. In dit position paper richt ik mij, conform het verzoek van de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, specifiek op de economische effecten van het nieuwe stelsel.
- Een veelgenoemd bezwaar tegen het oude stelsel heeft betrekking op de pro-cyclische (conjunctuurversterkende) effecten van de regelgeving. Dat heeft te maken met de sturing op de dekkingsgraad. Als het slecht gaat met de economie heeft dat vaak negatieve gevolgen voor het vermogen van de pensioenfondsen én –via een lage rente – op de verplichtingen. De dekkingsgraad komt dus onder druk, waardoor pensioenfondsen maatregelen moeten nemen (zoals dikwijls verhoging van de premie) die de economische neergang versterken.
- In het pensioenakkoord is afgesproken dat de premie in het nieuwe pensioenstelsel in beginsel stabiel is, zij het aanpasbaar als sociale partners kiezen voor een verandering van de pensioenambitie. Het pro-cyclische effect via de premie doet zich dus niet meer voor. Nadeel van een stabiele premie is dat de premie niet meer als instrument voor risicodeling (consumption smoothing) kan worden gebruikt. Zo stellen Boot, Teulings en De Beer (2020) dat er een beter pensioenakkoord had kunnen worden gerealiseerd met risicodeling via premies.
- Het premie-instrument is echter al langere tijd tamelijk bot en de premies kennen bovendien meestal maar één richting: omhoog. Al in 2010 stelde de Commissie Toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen (2010) dat de pensioenpremies sterk waren gestegen en zwaar drukten op de arbeidskosten. Er zit nauwelijks meer rek in de premies concludeerde de commissie. Sindsdien is het totaal van de pensioenpremies nog eens met 10 miljard gestegen, van 28,5 miljard in 2011 naar 38,5 miljard in 2021 (data van DNB). Tegen deze achtergrond is de afspraak in het pensioenakkoord om te mikken op stabiele premies en dus geen nog verdere verhoging van de arbeidskosten niet onlogisch.
- In het nieuwe stelsel, zo wordt gesteld, gaan de pensioenen meebewegen met de economie. Dat zou, langs een andere weg, ook een pro-cyclisch effect op de economie impliceren: de pensioenen worden verhoogd als het meezit en verlaagd als het tegenzit. Dat effect kan echter sterk worden afgezwakt door de inzet van verschillende mogelijke instrumenten: toedeling van het beschermingsrendement in de solidaire premieregeling, inzet van de solidariteitsreserve dan wel de

risicodelingsreserve om schokken te verzachten en de mogelijkheid om schokken over maximaal 10 jaar te spreiden. Het pro-cyclische effect zal naar mijn verwachting in het nieuwe stelsel kleiner zijn dan in het oude stelsel.

- Een kapitaaldeckingsstelsel is altijd rentegevoelig, maar de rentegevoeligheid in het nieuwe stelsel is wel kleiner, omdat niet meer wordt gestuurd op de dekkingsgraad, die sterk wordt beïnvloed door veranderingen in de rente. Dat zal omgekeerd ook bijdragen aan een stabielere relatie tussen de pensioenen en de economie. Mijns inziens is ook een belangrijk voordeel van het niet meer sturen op de dekkingsgraad dat er geen rekenrente meer hoeft te worden gehanteerd. Wel een projectierendement, maar veranderingen in het projectierendement leiden, anders dan veranderingen in de rekenrente, alleen tot herverdeling in de tijd voor dezelfde deelnemer en niet tot herverdeling tussen generaties.
- Verder staat natuurlijk de relatie met de inflatie sterk in de belangstelling. In het huidige stelsel wordt primair gestuurd op nominale zekerheid. Nu er voor miljoenen deelnemers al zo veel jaren geen indexatie heeft plaatsgevonden, is de betrekkelijkheid van nominale zekerheid pijnlijk duidelijk geworden, zeker nu de inflatie dit jaar zo extreem oploopt. Helaas zal een hoge inflatie net als een lage rente altijd een probleem zijn in een kapitaalgedekt stelsel. Maar er zijn wel mogelijkheden om het effect van inflatieschokken te verzachten. Zo kan de solidariteitsreserve respectievelijk de risicodelingsreserve (mede) worden aangewend om inflatieschokken collectief te delen. Verder zou deling van het inflatierisico bij de solidaire premiereregeling eventueel ook via de toedeling van de rendementen kunnen lopen, maar daar heeft het kabinet niet voor gekozen.
- Omdat niet meer op (nominale) aanspraken wordt gestuurd zijn er in principe wat meer vrijheidsgraden in het beleggingsbeleid, hoewel dat beleid zal moeten aansluiten bij de risicohouding van de deelnemers. In dit verband kan ook worden gedacht aan beleggingen die bescherming bieden tegen inflatie, zoals beleggingen in infrastructuur, vastgoed of private leningen. Inflation linked bonds zouden hier een uitkomst zijn, maar helaas is de markt voor deze bonds te klein voor substantiële investeringen door pensioenfondsen en verzekeraars. Kanttekening in dit verband is dat het rendement van beleggingen die bescherming bieden tegen inflatie in het overrendement terecht komen. En het overrendement komt (in positieve en negatieve zin) vooral terecht bij jongeren, terwijl ouderen meer behoefte hebben aan bescherming tegen hoge inflatie. Vandaar de suggestie hierboven om eventueel bij de toedeling van rendementen rekening te houden met de inflatie.
- Als het gaat om de economische effecten van het nieuwe stelsel springen verder vooral de effecten op de arbeidsmarkt in het oog. Zowel in het pensioenakkoord als in de conceptwet wordt de betere aansluiting bij ontwikkelingen op de arbeidsmarkt als een belangrijk doel genoemd. Doordat het pensioen persoonlijker wordt en de opbouw beter aansluit bij de premie-inleg (als gevolg van de afschaffing van de

doorsneesystematiek) heeft een verandering van baan of van arbeidsvorm minder gevolgen voor het pensioen. Dit bevordert de mobiliteit en de werking van de arbeidsmarkt.

- Voor een betere werking van de arbeidsmarkt is echter meer nodig. Zoals ook vanuit de Kamer is opgemerkt gebeurt er nog weinig met de zogeheten witte vlek (werknemers die niet onder een verplichte pensioenregeling vallen) en de achterblijvende pensioenen van zzp-ers. De Commissie Borstlap (2020) pleitte al voor een sociaal fundament voor alle werkenden, ongeacht de arbeidsvorm. Ook wat betreft de aanvullende pensioenen zouden alle werkenden in de toekomst naar elkaar toe moeten groeien, aldus de commissie. Dat is niet alleen uit sociaal oogpunt wenselijk, het vermindert ook concurrentievervalsing op de arbeidsmarkt en vergemakkelijkt overstappen naar een andere positie. De commissie voegt hier nog aan toe dat naarmate het fundament voor werkenden breder wordt, de werkgever-werknemer relatie kan worden ontlast, waardoor het werkgeverschap wordt gestimuleerd.
- Voor het verminderen van de witte vlek onder werknemers heeft de Stichting van de Arbeid (2020) voorstellen gedaan. Op basis daarvan wil het kabinet de wachttijd in de uitzendsector verlagen. Dat zal de witte vlek verkleinen, maar niet doen verdwijnen. De wens om de pensioenen van zzp-ers te verbeteren is nadrukkelijk naar voren gebracht door de SER, onder meer in het advies dat ten grondslag lag aan het pensioenakkoord (SER, 2019). Het kabinet onderschrijft dit punt wel en maakt experimenten mogelijk voor deelname van zelfstandigen in de tweede pijler. De ruimte voor deze experimenten is echter klein en is volledig gericht op vrijwilligheid, waardoor sterk betwijfeld kan worden of de gewenste verbetering tot stand kan worden gebracht.
- Als verplichtstelling niet wenselijk wordt geacht voor zzp-ers bestaat er een interessant alternatief, dat ook al door de SER werd genoemd: automatische deelname met de mogelijkheid om er uit te stappen (opt out). Gedragseconomische inzichten en ervaringen elders laten zien dat automatische deelname als standaardoptie een sterk positief effect heeft op de deelname. Anderzijds blijft er ruimte voor zzp-ers om desgewenst niet deel te nemen aan de collectieve pensioenregeling. Deze beleidsoptie doet recht aan de heterogeniteit binnen de groep zzp-ers (Goudswaard, 2021). Een pensioenregeling voor zzp-ers in de tweede pijler zal wel voldoende flexibiliteit moeten bieden, met name ten aanzien van de premie-inleg.

Referenties:

- A. Boot, C. Teulings en P. de Beer (2020), "Een beter pensioenakkoord met risicodeling via premies", ESB 106 (4793), blz. 58-61.

- Commissie Regulering van werk (2020), "In wat voor land willen we werken?", Den Haag.
- Commissie Toekomstbestendigheid aanvullende pensioenregelingen (2010), "Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen", Den Haag.
- K.P. Goudswaard (2021), "Betere pensioenen voor zzp-ers", in: E.H.M. Hirsch Ballin et al., De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving, Boom juridisch, Den Haag, blz. 133-150; te raadplegen op www.instituutgak.nl.
- SER (2019), "Naar een nieuw pensioenstelsel", Advies 19/05, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid (2020), Aanvalsplan witte vlek pensioenen, Den Haag.