

Position paper deskundigenbijeenkomst Eerste Kamer over de Wet toekomst pensioenen

Kees Goudswaard, 14 februari 2023

De invoering van de Wet toekomst pensioenen is naar mijn oordeel een gewenste stap die het pensioenstelsel beter toekomstbestendig maakt. Het motto is steeds geweest: behoud van de sterke punten (collectiviteit en risicodeling) en verbetering van de zwakke punten. Belangrijke doelstellingen van de stelselwijzigingen zijn, kort samengevat: een koopkrachtiger pensioen, betere (rente-)schokbestendigheid, meer transparantie, meer maatwerk (differentiatie risico naar leeftijd), geen herverdeling van jong naar oud en van laagbetaald naar hoogbetaald (afschaffing doorsneesystematiek) en een betere aansluiting op de arbeidsmarkt.

Hoe zal het nieuwe stelsel in de praktijk uitpakken? Ik bespreek enkele belangrijke punten:

-Uit recente berekeningen (DNB, diverse pensioenfondsen) blijkt dat de pensioenuitkeringen na de stelselwijziging in verreweg de meeste scenario's hoger uitpakken. Tegenover een snellere toedeling van positieve rendementen (omdat veel minder buffers hoeven worden opgebouwd) staat in principe dat de kans op kortingen groter is. Uit berekeningen bij meerdere fondsen blijkt echter dat als de solidariteitsreserve (dan wel de risicodelingsreserve in het flexibele contract) gericht wordt ingezet om de jaarlijkse uitkering te stabiliseren, de kans op nominale kortingen zéér klein is geworden. Dat vergt niet eens een zeer omvangrijke solidariteitsreserve (denk aan de orde van grootte van 3-5% van het vermogen). De verwachting is dat veel fondsen hiervoor zullen kiezen. Een stabilisatie van de uitkeringen in reële termen is overigens ook technisch mogelijk, maar dat vraagt logischerwijze een veel grotere solidariteitsreserve.

-De doelstelling van een koopkrachtiger pensioen dan in het huidige stelsel lijkt dus realistisch. Dat geldt ook voor de overige doelstellingen. Zo kunnen gepensioneerden beter worden beschermd tegen renteschokken (door middel van toedeling van een hoog beschermingsrendement) en kan voor jongeren meer risico worden genomen (door middel van toedeling van een hoog overrendement).

-De transitie naar de nieuwe contracten is zoals bekend een ingewikkelde operatie. De bestaande rechten moeten worden ingevaren én de doorsneesystematiek moeten worden afgeschaft, met de nodige compensatieproblematiek. Maar de voorbereidingen zijn in volle gang. Van groot belang is dat de data en de IT structuur op orde zijn. Terecht heeft het kabinet er voor gekozen dat de standaardmethode uitgangspunt is, want het alternatief, de value-based ALM methode is veel complexer.

-Het invaren van bestaande rechten in de nieuwe regeling moet evenwichtig gebeuren. Maar, hoewel de wetgever wel grenzen stelt, betreft het hier een open norm. Sociale partners en pensioenfondsbesturen moeten hiervoor criteria ontwikkelen en dat is niet eenvoudig. Zo stelt bijvoorbeeld het pensioenakkoord dat deelnemers die nadeel ondervinden van de afschaffing van de doorsneesystematiek adequaat moeten worden gecompenseerd. Maar betekent dat dat deze groep er niet op achteruit zou moeten gaan, of dat het 'netto profijt' van het invaren van deze groep net zo groot is als van andere groepen? Ook de financiële opzet van de nieuwe regeling moet evenwichtig zijn. Dat kan bijvoorbeeld een reden zijn om de solidariteitsreserve niet of in mindere mate te voeden uit premies die actieve deelnemers betalen, als de reserve wordt aangewend om de uitkeringen van gepensioneerden te stabiliseren. Maar uiteindelijk zal het gaan om een beoordeling van de effecten van de combinatie van alle veranderingen.

-Een veelgenoemde kritiek is dat mensen geen individueel bezwaarrecht hebben tegen het invaren van hun pensioenrechten. Die kritiek is begrijpelijk, maar het alternatief – een vrije keuze – is naar mijn oordeel onwenselijk. Het zou betekenen dat een deel van de deelnemers er voor zou kiezen om niet in te varen en in het oude stelsel te blijven. Dat is echter niet in hun belang, want het zou gaan om een ‘gesloten fonds’ waar geen nieuwe deelnemers meer bijkomen, dat steeds kleiner wordt en waar dus steeds minder risicodeling mogelijk is. Dat gaat ten koste van het pensioen. Ook de uitvoeringskosten voor het pensioenfonds zouden hoger zijn als zowel de oude als de nieuwe regeling moeten worden uitgevoerd.

-Een ander bezwaar dat wel wordt genoemd is dat de nieuwe pensioenregeling (met name de solidaire premiereregeling) ingewikkeld is, terwijl de pensioenen eenvoudiger zouden moeten worden. Maar enige complexiteit is de consequentie van de wens om een uitgebreide risicodeling te houden, omdat dit leidt tot een beter en stabielere pensioen. Daartoe worden verschillende instrumenten ingezet, zoals de toedeling van beschermingsrendement (en overrendement), de solidariteitsreserve en de mogelijkheid om schokken te spreiden in de tijd. Uitvoeringstechnisch is dit te doen, veel pensioenfonds en uitvoeringsinstellingen zijn al ver in het doordenken van de financiële opzet van de nieuwe regeling en de uitvoering daarvan. Deelnemers hoeven overigens maar weinig te merken van de complexiteit van de regeling, dat zit als het ware onder de motorkap.

-De pensioenen worden persoonlijker en daarmee transparanter. Dat kan bijdragen aan herstel van vertrouwen onder met name jongere deelnemers. Uit onderzoek blijkt dat een groot deel van de jongeren nu denkt dat er straks niets meer voor hen in de pot zit. De grotere transparantie kan ook bijdragen aan de betrokkenheid bij het pensioen. Transparantie kan echter ook kwetsbaarheid met zich mee brengen: deelnemers zien het sneller als het tegenzit en kunnen daar misschien moeilijk mee om gaan. Het nieuwe stelsel vereist mede daarom een intensiever communicatie door pensioenfonds met de deelnemers. Dat is een forse klus, maar hoe dan ook wenselijk. Dat geldt ook voor de keuzebegeleiding die fondsen aan deelnemers moeten gaan aanbieden. Keuzes om dit terrein zijn complex voor mensen en wat verstandig is hangt sterk af van persoonlijke omstandigheden. Idealiter zou er sprake moeten zijn van een meer integrale financiële planning. De behoefte aan een hoog pensioen zal bijvoorbeeld minder zijn als mensen een eigen woning hebben en de hypotheek aan het aflossen zijn, of op een andere manier vermogen opbouwen. Mensen met een wat slechtere gezondheid of met een partner zonder aanvullende pensioenregeling zullen juist behoefte hebben aan een hoger pensioen.

-Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is terecht veel aandacht uitgegaan naar de groeiende groep werkenden die geen of weinig aanvullend pensioen opbouwen. Dat betreft om te beginnen de witte vlek onder werknemers: werknemers die niet onder een aanvullende pensioenregeling vallen. De omvang van de witte vlek is toegenomen tot meer dan een miljoen (13% van de werknemers). Flexwerkers zijn oververtegenwoordigd. Naar aanleiding van het debat is de afspraak gemaakt om de witte vlek de komende jaren te halveren. Daartoe wordt onder meer de startleeftijd voor pensioenopbouw verlaagd naar 18 jaar. Met name uitzendwerkers bouwen daardoor veel sneller pensioen op, hoewel het meestal om kleine bedragen zal gaan. Meer maatregelen zijn nodig en mogelijk; zie Netspar Occasional Paper 05/22.

-Daarnaast bouwt de groeiende groep zzp-ers (inmiddels circa 1,2 miljoen) gemiddeld genomen aanzienlijk minder pensioen op dan werknemers, zij het dat de verschillen binnen deze groep groot zijn. Vaak – onder meer in het pensioenakkoord – is de wens uitgesproken om de pensioenen van zzp-ers te verbeteren. Wat biedt de Wtp op dit punt? Er worden experimenten mogelijk gemaakt om zzp-ers deel te laten nemen aan een pensioenregeling in de tweede pijler. Maar dat is op basis van vrijwilligheid. De kans dat dat veel zoden aan de dijk gaat zetten lijkt niet groot. Zzp-ers kunnen nu al

vrijwillig deelnemen aan een pensioenregeling in de derde pijler, maar doen dat maar mondjesmaat. Tegenover volledige vrijheid wordt ook wel gepleit voor het andere extreem: de pensioenplicht. Maar dit past minder goed bij vrij ondernemerschap en lijkt onvoldoende draagvlak te hebben. Er is echter ook nog een optie tussen deze extremen: automatische deelname met de mogelijkheid om uit te stappen (opt out). Gedragseconomisch inzicht en ervaringen elders laten zien dat automatische deelname als standaardoptie een sterk positief effect heeft op het aantal deelnemers. Anderzijds blijft er ruimte voor zelfstandigen om niet deel te nemen. Deze optie is ook nadrukkelijk genoemd in het pensioenakkoord, maar komt niet terug in de Wtp. Er spelen juridische complicaties. Niettemin lijkt het mij wenselijk om deze route verder te verkennen. Een toekomstbestendig pensioenstelsel is bij voorkeur van toepassing op alle werkenden, ongeacht de vorm waarin men werkt.