

Collectiviteit, solidariteit en zekerheid in het pensioenakkoord

Een kwalitatieve analyse van de uitgangspunten van het Nederlandse pensioenakkoord, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Frank Vandenbroucke, Universiteit van Amsterdam (*)

8 juni 2020

(*) met dank aan Paul Roels voor onderzoeksondersteuning

www.frankvandenbroucke.uva.nl

Collectiviteit, solidariteit en zekerheid in het pensioenakkoord

Frank Vandenbroucke, Universiteit van Amsterdam (*)

8 juni 2020

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wenste ten behoeve van de Tweede Kamer een kwalitatieve analyse van het pensioenakkoord dat uiteengezet is in de brief van 5 juni 2019 van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Koolmees aan de Tweede Kamer. Deze kwalitatieve analyse diende met name aandacht te besteden aan de thema's collectiviteit, solidariteit, zekerheid voor deelnemers en adequate compensatie voor alle generaties. Dit rapport beantwoordt dit verzoek, rekening houdende met de afspraak dat de analyse bondig zou zijn en de klemtoon zou liggen op de hervorming van de aanvullende arbeidsvoorwaardelijke pensioenen. Het doel van dit rapport is niet een oordeel te vellen over het resultaat van de onderhandelingen die gevolgd zijn na het pensioenakkoord van 2019 (de zogenaamde 'doorontwikkeling' van het nieuwe pensioencontract). Dit resultaat is overigens niet bekend op het ogenblik dat dit rapport geschreven wordt. Het doel is wel een denkkader aan te reiken dat toelaat om de onvermijdelijke afruil tussen verschillende doelstellingen en randvoorwaarden bij het pensioenbeleid scherper in beeld te brengen, met name vanuit zorgen om collectiviteit, solidariteit en zekerheid. Een scherp beeld veronderstelt dat de onderliggende concepten helder zijn. Veel aandacht gaat hier daarom naar vragen over de betekenis van zekerheid en solidariteit. Waarom willen we solidariteit? Wat bedoelen we precies met 'zekerheid'? Hoe kunnen het beleid en de daarbij betrokken instellingen en actoren bijdragen tot meer zekerheid? Welke rol spelen publiek vastgelegde spelregels in het creëren van zekerheid (*rules rather than discretion*)? Nu onze samenleving getroffen wordt door een nooit geziene economische en sociale schok die veel onzekerheid creëert, is de vraag naar de betekenis van 'zekerheid' cruciaal.

In dit rapport verwijst de uitdrukking 'pensioenstelsel' naar de AOW en de aanvullende arbeidsvoorwaardelijke pensioenen. Met 'aanvullende pensioenen' bedoelen we de aanvullende arbeidsvoorwaardelijke pensioenen. Wanneer we het hebben over 'het akkoord over de aanvullende pensioenen', dan gaat het over het akkoord over de aanvullende pensioenen dat tot stand kwam tussen het kabinet en de sociale partners, op basis van het SER-advies van juni 2019. We verwijzen daarmee dus naar deze onderdelen van de brief aan de Tweede Kamer van 5 juni 2019 die handelen over de aanvullende pensioenen. We gebruiken 'het pensioenakkoord' als het gaat over alle onderdelen die aan de orde zijn in de brief aan de Tweede Kamer.

De **synthese**, vooraan in het rapport, vat het rapport samen en bevat de belangrijkste conclusies.

In de eerste sectie schetsen we de historiek die geleid heeft tot het pensioenakkoord. Omwille van de beknoptheid en de transparantie van dit rapport, geven we bij de beschrijving van de historiek meteen ook onze interpretatie van enkele knelpunten en uitdagingen. Deze interpretatie is immers leidend in het vervolg van dit verslag.

(*) met dank aan Paul Roels voor researchondersteuning

In de tweede sectie schetsen we de doelstellingen, opties en randvoorwaarden die vastgelegd werden in het akkoord over de aanvullende pensioenen.

De derde sectie gaat over de betekenis van zekerheid, de rol van solidariteit en de voorwaarden voor vertrouwen. Zekerheid en vertrouwen veronderstellen niet alleen goed georganiseerde solidariteit, maar ook een helder *kompas* dat huidige en toekomstige deelnemers houvast biedt en uitlegbaar is. Een pensioenkompas moet met name houvast bieden met betrekking tot de ambitie van het pensioenstelsel én met betrekking tot de koers die gevolgd zal worden om de ambitie zo goed mogelijk te bereiken in een onzekere en onvoorspelbare wereld.

In de vierde sectie keren we terug naar het akkoord over de aanvullende pensioenen. Op basis van de visie die we ontwikkelen op zekerheid, solidariteit en vertrouwen, formuleren we kanttekeningen bij concrete opties en randvoorwaarden bij dit akkoord en kwesties die daarmee samenhangen (de veralgemening van *lifecycle* beleggen, de gewenste stabiliteit van de premies, de zgn. ‘dubbele noodrem’, de doorsneesystematiek, keuzevrijheid, de verplichtstelling, de zzp-problematiek). Sommige doelstellingen, opties en randvoorwaarden bij het akkoord van 2019 over de aanvullende pensioenen blijken op gespannen voet met elkaar te staan. Alhoewel de aan de gang zijnde doorontwikkeling van het nieuwe pensioencontract niet het voorwerp is van dit rapport, leggen deze onderlinge spanningen wel uit waarom een doorontwikkeling wenselijk was.

De vijfde sectie verduidelijkt hoe we met een *pensioenkompas* zouden kijken naar evoluties in de inkomenspositie van de ouderen in Nederland, en illustreert dit met enkele gegevens. We vergelijken Nederland met België, Duitsland, Frankrijk en Denemarken.

In de laatste sectie volgt een kort besluit. De kerngedachten uit het rapport worden samengevat in de synthese in het begin van dit rapport.

Een belangrijke kwestie komt in dit rapport slechts zijdelings aan bod: moet het Nederlandse pensioenstelsel in de komende periode een grotere klemtoon gaan leggen op omslagfinanciering? Dit wordt in de uitrol van het onderhandelingsproces onderzocht door anderen. In sectie 3 geven we wel kort aan waarom deze vraag zich ook opdringt vanuit het perspectief ‘zekerheid’ en dus niet onvermeld kan blijven in dit rapport. In een aantal passages stippen we ook aan op welke manier vraagstukken die we behandelen zich stellen in een omslagstelsel. We vestigen tenslotte de aandacht op het feit dat sommige opties en randvoorwaarden de rol van omslagfinanciering in het Nederlandse pensioenstelsel verminderen.

De compensatie-problematiek die samenhangt met de transitie naar een nieuw stelsel wordt in dit rapport niet uitgespit. Dit veronderstelt zicht op een meer gedetailleerd akkoord en vergt ook een kwantitatief onderzoek dat recht doet aan de zeer grote verscheidenheid van situaties op het terrein. De compensatie-problematiek is echter wel aan de orde wanneer we het hebben over zekerheid en vertrouwen.

INHOUDSTAFEL

SYNTHESE / 5

1. De historiek van het pensioenakkoord: mijlpalen en elementen van interpretatie / 9

1.1. Hervormingen in de AOW: op zoek naar een evenwichtige spelregel / 9

1.2. De vernieuwing van de aanvullende pensioenen: op zoek naar een nieuw pensioencontract / 10

2. Doelstellingen, opties en randvoorwaarden bij het akkoord over de aanvullende pensioenen van 2019 / 13

3. Over solidariteit, zekerheid en vertrouwen / 16

3.1. Solidariteit in een onzekere wereld / 16

3.2. Zekerheid in een onzekere wereld / 18

3.3. Vertrouwen in een onzekere wereld / 23

4. Spanningen tussen doelstellingen en randvoorwaarden, en andere kanttekeningen / 26

4.1. Beleggen volgens een *lifecycle* patroon / 26

4.2. Stabiele premies / 27

4.3. De dubbele noodrem en het beschermen van nieuwe deelnemers / 28

4.4. De doorsneesystematiek / 29

4.5. Keuzevrijheid / 31

4.6. De verplichtstelling en juridische vragen bij de transitie / 32

4.7. Pensioen voor zzp'ers / 33

5. Het pensioenstelsel en de welvaart van ouderen: indicatoren en empirische observaties / 34

5.1. De doelstellingen van het sociale contract en de inkomenspositie van ouderen / 34

5.2. De instrumenten voor het intergenerationele sociale contract / 35

5.3. De inkomenspositie van ouderen in Nederland: empirische observaties / 36

a) Nederlandse gegevens / 36

b) Vergelijkende Europese gegevens / 37

6. Envoi / 38

BIJLAGE 1: De inkomenspositie van ouderen in Nederland in Europees perspectief / 39

SYNTHESE

Collectiviteit, solidariteit en zekerheid in het pensioenakkoord

Een jaar geleden bereikten de sociale partners en het kabinet een principeakkoord over de vernieuwing van het pensioenstelsel. Op verzoek van de Tweede Kamer legt dit rapport een kwalitatieve analyse voor van dat akkoord. Het doel van dit rapport is niet een oordeel te vellen over het resultaat van de onderhandelingen die gevolgd zijn na het pensioenakkoord van 2019. Het biedt een denkkader aan om de onvermijdelijke afruil tussen verschillende doelstellingen en randvoorwaarden bij het pensioenbeleid scherper in beeld te brengen, met name vanuit zorgen om collectiviteit, solidariteit en zekerheid. Een scherp beeld veronderstelt dat de woorden en de argumenten die we gebruiken helder zijn. Wat bedoelen we precies met ‘zekerheid’? Waarom willen we solidariteit?

Zekerheid en solidariteit in een onzekere wereld

Onze toekomst is fundamenteel onzeker. Een goed pensioenstelsel is een sociaal contract dat onzekerheid over de toekomst omzet in maximale zekerheid in drie betekenissen van het woord ‘zekerheid’:

- 1) het contract heeft een doelstelling waarvan de objectieve kans op realisatie voldoende groot is om als ambitie geloofwaardig te zijn; deze doelstelling is een ‘ambitie’ omdat ze niet geformuleerd wordt als een absolute zekerheid;
- 2) de deelnemers schatten dit ook zo in;
- 3) er is ‘geruststelling’ dat de instellingen die het contract beheren de afgesproken ambitie zo goed mogelijk proberen waar te maken, wanneer nodig via billijke aanpassingen omwille van wijzigende economische, financiële of demografische omstandigheden.

Een pensioenstelsel is een bijzonder sociaal contract. Het gaat niet alleen om een spaarplicht voor ieder individu, en overheidsmaatregelen die het individu behoeden voor verkeerde beslissingen en ‘ontzorgen’. Het gaat ook om afspraken binnen generaties en tussen generaties. Daarbij stelt zich onvermijdelijk een kwestie van rechtvaardigheid tussen generaties. De huidige gepensioneerden consumeren een deel van wat de huidige actieven produceren. Wanneer de huidige actieven later zelf gepensioneerd zullen zijn, zullen ze beslag leggen op een deel van de productie van diegenen die op dat moment actief zijn. Intussen kunnen we te maken krijgen met onverwachte economische, financiële en demografische schokken. Opeenvolgende generaties zijn dus economisch van elkaar afhankelijk in een fundamenteel onzekere wereld, zelfs bij een louter individuele pensioenvorming. Er zijn afspraken nodig over hoe risico’s gedeeld worden, niet alleen binnen generaties (de ene persoon kan meer getroffen worden door sommige risico’s dan een andere persoon), maar ook tussen generaties.

De markt is niet in staat om zo’n sociaal contract tot stand te brengen. Dankzij collectiviteit en verplichtstelling leidt goed georganiseerde risicodeling tot betere resultaten voor iedereen (efficiëntie) en een billijke verdeling van de resultaten (rechtvaardigheid). Dat geldt zowel binnen generaties als tussen generaties. Dat is de betekenis en de kracht van solidariteit in het pensioenstelsel: risicodeling die zowel

efficiëntie als rechtvaardigheid dient. In het Nederlandse publieke debat wordt solidariteit te sterk vereenzelvigd met herverdeling: in die visie betekent solidariteit dat de enen iets winnen en de anderen iets verliezen. Deze enge visie op solidariteit hypothekeert het debat.

‘Geruststelling’ sluit niet uit dat parameters van het contract kunnen aangepast worden. Wanneer aanpassingen nodig zijn omwille van wijzigende omstandigheden, moeten ze billijk zijn. Daarbij moet een middenweg gevonden worden tussen twee extreme benaderingen. Zowel bij omslagfinanciering als bij kapitaaldekking geldt dat zuivere uitkeringsregelingen (zuivere *defined benefit*) en zuivere beschikbare premieregelingen (zuivere *defined contribution*, waarbij de premie echt vast en onveranderlijk is) extreme en onwenselijke oplossingsrichtingen zijn als antwoord op de fundamentele onzekerheid die de toekomst brengt, tenminste indien het gaat om stelsels die een aanzienlijk deel van de pensioenvoorziening schragen. De tussenweg tussen *defined benefit* en *defined contribution* houdt in dat een ‘ambitie’ gedefinieerd wordt. Daarbij geldt een eenvoudige regel: hoe smaller de component van het pensioencontract is die de schokken moet opvangen, hoe volatieler deze component zal zijn. Zowel efficiëntie als rechtvaardigheid pleiten in principe voor het zo breed mogelijk delen van schokken, waarbij iedereen – gepensioneerden zowel als actieven – een billijke inspanning doen. ‘Billijkheid’ betekent bijvoorbeeld dat de koopkracht van de actieven en van de huidige en toekomstige pensioenen bij een schok op evenwichtige wijze aangepast wordt.

Het sociaal contract vertaald in een pensioenkompas

Om het vertrouwen van de bevolking in het pensioenstelsel terug te versterken, stellen we voor dat het sociale contract vertaald wordt in een pensioenkompas dat dat het beleid inzake AOW en aanvullende pensioenen oriënteert en uitlegt. Het gaat om een inspanningsverbintenis op middellange en lange termijn, met een macro-dimensie (het maatschappelijk kompas) en een micro-dimensie (het individuele kompas). Op het macrovlak gaat het over breed geformuleerde streefdoelen inzake:

- 1) de verhouding tussen de gemiddelde verwachte ‘pensioentijd’ en de gemiddelde verwachte ‘levenstijd’;
- 2) de verhouding tussen de AOW en het mediane inkomen van de actieven;
- 3) de verhouding tussen de gemiddelde koopkracht van gepensioneerden en de gemiddelde koopkracht van actieven, d.w.z. wat AOW en aanvullende pensioenen samen opleveren;
- 4) het voorkomen van armoede bij ouderen;

... en richtsnoeren met betrekking tot:

- 5) de wijze waarop aanpassingen gebeuren wanneer zich economische, financiële of demografische schokken voordoen; hierbij is zowel behoefte aan vastgelegde spelregels (*rules rather than discretion*) als aan voldoende flexibiliteit in het beheer van het stelsel, zodat met fundamentele onzekerheden kan omgegaan worden.

Deelnemers hebben ook individueel behoefte aan een helder gecommuniceerd kompas. Instrumenten zoals het Uniform Pensioenoverzicht (UPO) en *mijnpensioenoverzicht.nl* kunnen in deze richting ontwikkeld worden. Deelnemers moeten in hoofdlijnen kunnen begrijpen hoe deze communicatie (hun individuele kompas) past in het maatschappelijke kompas dat in de samenleving overeengekomen is. Zowel de individuele uitlegbaarheid als de maatschappelijke uitlegbaarheid zijn essentieel, en ze moeten met elkaar sporen.

Een brede consensus over dergelijk pensioenkompas is essentieel voor het vertrouwen, vandaar ook het belang van een breed gedragen pensioenakkoord.

We illustreren ook met welke indicatoren een maatschappelijk pensioenkompas zou kunnen werken, met de focus op de inkomenspositie van de ouderen. Een vergelijking met de ontwikkelingen in Duitsland, Frankrijk, Denemarken en België toont dat het Nederlandse pensioenstelsel tijdens het voorbije decennium voor de ouderen een andere inkomensdynamiek heeft gecreëerd dan wat we overwegend observeren in deze andere landen. Dit onderlijnt de bijzondere uitdaging waar Nederland voor staat.

Kanttekeningen bij doelstellingen, randvoorwaarden en concrete opties in het akkoord

We plaatsen kanttekeningen bij enkele randvoorwaarden en concrete opties in het akkoord van 2019, en wijzen op spanningen tussen doelstellingen, randvoorwaarden en opties.

Het *lifecycle* beleggen laat in principe toe dat een brede basis wordt gezocht voor het delen van risico's, en draagt zo bij tot efficiëntie en rechtvaardigheid. Bij het veralgemenen van *lifecycle* beleggen moet men wel onderzoeken wat dit betekent voor 'sterke starters' (mensen voor wie het begin van de loopbaan relatief sterk is in verhouding tot het einde van de loopbaan) versus 'sterke finalisten' (mensen voor wie het einde van de loopbaan relatief sterk is in verhouding tot het begin van de loopbaan).

Een randvoorwaarde van het pensioenakkoord luidt dat de premies 'stabiel' moeten. Wanneer 'stabiele premies' begrepen wordt als 'onveranderlijke premies', dan ondermijnt deze randvoorwaarde de doelstelling om het stelsel in zijn geheel stabiel en performant te maken. Opnieuw gaat het zowel over rechtvaardigheid in de verdeling van schokken als over efficiëntie. Een goed gebruikt premiestuur dient de efficiëntie en verbetert zo de resultaten van het stelsel. Nog anders gesteld, voor een gegeven pensioendoelstelling, laten aanpasbare premies toe om het gemiddelde premieniveau te verlagen.

De 'dubbele noodrem' uit het pensioenakkoord van 2019 stelt grote problemen van complexiteit en uitlegbaarheid en botst met andere doelstellingen uit het akkoord.

De doorsneesystematiek wordt in het publieke debat veelal bekeken als een overdracht van jongeren naar ouderen. Het is beter de doorsneesystematiek te karakteriseren als een omslagement in de aanvullende pensioenen, waarbij risico's met betrekking tot het verloop van de loopbaan op een specifieke manier gedeeld worden. De doorsneesystematiek is relatief gunstig voor 'sterke finalisten'. Omgekeerd is de afschaffing van de doorsneesystematiek dus relatief gunstig voor 'sterke starters'. Omdat de collectiviteit in de aanvullende pensioenen gefragmenteerd is, leidt de doorsneesystematiek tot mogelijke scheeftrekkingen bij arbeidsmobiliteit. Het belang van een en ander (zowel de impact van de

doorsneesystematiek als de impact van de afschaffing) hangt wel af van de hoogte van de rente. Indien de doorsneesystematiek afgeschaft wordt, dan is niet alleen een billijke aanpak nodig van de compensatie voor de verliezers, maar moet parallel ook sterk beleid gevoerd worden om de positie van jongeren op de arbeidsmarkt kwalitatief te verbeteren: zwak starten krijgt immers grotere gevolgen.

Voor vele mensen is de belangrijkste keuzevrijheid in het pensioenstelsel de vrijheid met betrekking tot de pensioenleeftijd. Deze vrijheid is in Nederland scheef verdeeld, omdat ze groter is voor mensen met hoge inkomens dan voor mensen met lage inkomens, wat – vanuit het perspectief dat langer werken nodig is – zowel een economisch als een rechtvaardigheidsprobleem stelt.

De mogelijkheid om 10% van het pensioen op te nemen in kapitaal is een veilige optie in de bredere problematiek van keuzevrijheid. Randvoorwaarden daarbij zijn een gedragen omzettingsregel en een neutrale fiscale behandeling van pensioen en kapitaalsuitkering.

De verplichtstelling is in het pensioenakkoord terecht onderlijnd als een cruciaal uitgangspunt. Naast de verplichtstelling stellen zich nog andere juridische kwesties die grondig onderzoek vergen met het oog op maximale zekerheid voor alle deelnemers.

Een houdbaar pensioenstelsel moet rekening houden met veranderingen in de arbeidsmarkt, zoals het opkomen en verdwijnen van sectoren, de toename van flexwerk en de groei van aantal zzp'ers. Zonder omvattende oplossing voor de pensioenproblematiek van zzp'ers, wordt de reële betekenis van de verplichtstelling ondermijnd. Een adequate oplossing veronderstelt dat een nationaal pensioenfonds voor zzp'ers wordt ingericht.

Omslagfinanciering en kapitaaldekking

Dit rapport onderzoekt niet wat de wenselijke verhouding is tussen omslagfinanciering en kapitaaldekking, alhoewel dit een belangrijke kwestie is. We stippen wel aan dat een goede mix van omslag en kapitaaldekking cruciaal is voor de objectieve zekerheid die het pensioenstelsel biedt. We vestigen de aandacht op het feit dat het afschaffen van de doorsneesystematiek en het eventuele voorzien in een solidariteitsbuffer die uitsluitend positief mag zijn het huidige gewicht van de omslagfinanciering in het Nederlandse stelsel *de facto* verminderen.

Collectiviteit, solidariteit en zekerheid in het pensioenakkoord

1. De historiek van het pensioenakkoord: mijlpalen en elementen van interpretatie

Het principeakkoord dat in juni 2019 tot stand kwam tussen kabinet, werknemers- en werkgeversorganisaties betrof (i) een minder snelle stijging van de AOW-leeftijd, (ii) de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, (iii) maatregelen met betrekking tot vervroegde uittrede uit de arbeidsmarkt, en (iv) de vernieuwing van het aanvullende pensioenstelsel. Het akkoord over de onderdelen (i) en (iii) was precies, terwijl het onderdeel (iv) een akkoord in hoofdlijnen presenteerde, gebaseerd op het SER-advies van juni 2019.¹ Veeleer dan een afgewerkte hervorming, voorzag het akkoord 'oplossingsrichtingen' op basis van een reeks van doelstellingen, vastgelegde opties en randvoorwaarden. Hoewel de klemtoon in dit rapport ligt op de aanvullende pensioenen, bespreken we eerst kort het akkoord over de AOW. Een evaluatie van hervormingen in de aanvullende pensioenen vereist immers ook een visie op de rol van de AOW: het samenspel van AOW en aanvullende pensioenen moet voor een adequaat en duurzaam pensioenstelsel zorgen.

1.1. Hervormingen in de AOW: op zoek naar een evenwichtige spelregel

In 2012 werd beslist om de AOW-leeftijd te verhogen en in de toekomst te koppelen aan de levensverwachting.² Dergelijke koppeling introduceert een spelregel in het pensioenbeleid, waardoor discretionaire beslissingen over de AOW-leeftijd in de toekomst in principe overbodig worden. Er valt veel te zeggen voor de toepassing van het adagio *rules rather than discretion* wanneer het gaat over de vaststelling van de pensioenleeftijd, alhoewel dergelijke koppeling in vele landen controversieel blijft en een aantal landen intussen ook al afgestapt zijn van een ingevoerd automatisme of het gewijzigd hebben. Tegenover de onzekerheid over de evolutie van de levensverwachting op lange termijn en, daarmee samenhangend, eventuele onzekerheid over de financiële houdbaarheid van een voldoende hoog basispensioen, staat een 'relatieve zekerheid'. Dankzij dergelijke automatische koppeling komt men immers tot een relatieve zekerheid over de gemiddelde verhouding tussen 'de pensioentijd' (de verwachte periode gedurende welke het recht op de AOW geldt) en de totale 'levenstijd' (de verwachte levensduur van deze mensen die de leeftijd van 65 jaar bereikt hebben). Zo ontstaat ook meer zekerheid over de financiële houdbaarheid van een voldoende hoog basispensioen.

Een pensioenstelsel is de uitdrukking van een sociaal contract, binnen generaties en tussen generaties (met 'generatie' doelen we hier op geboortecohorten, d.w.z. mensen die in dezelfde periode geboren zijn; in sectie 3 wordt dit verder uitgelegd). De gemiddelde verhouding tussen de 'pensioentijd' en de totale 'levenstijd' is een essentieel en gevoelig gegeven in het sociale contract, binnen en tussen generaties. Zekerheid over deze gemiddelde verhouding komt best tot stand door een spelregel, die een breed maatschappelijk draagvlak heeft en zo voor lange tijd vastgelegd kan worden.

De lange-termijn spelregel die in 2012 ingevoerd werd, was echter onevenwichtig. De verwachte 'pensioentijd' werd gefixeerd in absolute termen: hij werd vastgelegd op 18,26 jaar. Daardoor gaat bij een stijgende levensverwachting de verwachte verhouding tussen de pensioentijd en de levenstijd stelselmatig dalen. De normatieve basis voor dergelijke spelregel is zwak: de houdbaarheid op zeer lange termijn van de

pensioenuitgaven vereist niet dat de pensioentijd *daalt* in verhouding tot de levensverwachting. Dergelijke daling kan ook in intergenerationele termen als onbillijk beschouwd worden. Waarom zou de pensioentijd voor jongere generaties in relatieve termen korter moeten zijn dan voor oudere generaties?³ Bovendien werd in 2013, na de invoering van de spelregel, nog een nieuwe discretionaire beslissing genomen met betrekking tot de pensioenleeftijd, met name een versnelling van de verhoging. Dit ondermijnt vanzelfsprekend de geloofwaardigheid van de in het vooruitzicht gestelde spelregel.

De correctie die het pensioenakkoord doorvoert is dus welkom. De nieuwe lange-termijn spelregel houdt in dat de stijgende levensverwachting op de leeftijd van 65 jaar voor $1/3^{\text{de}}$ vertaald wordt in een langere pensioentijd (4 maanden meer pensioentijd en 8 maanden langer werken wanneer de levensverwachting met 12 maanden stijgt). Dit is evenwichtiger⁴ en daardoor meer billijk. Indien hierrond een brede maatschappelijke consensus ontstaat en toekomstige regeringen zich onthouden van verder discretionair ingrijpen, dan is dit een belangrijke stap vooruit in de richting van meer zekerheid. Of beter, dit is een stap vooruit in de richting van 'zekerheid' zoals we dat begrip omschrijven in sectie 3 van dit rapport. Zekerheid wil niet zeggen: zekerheid over de precieze hoogte van de AOW-leeftijd op lange termijn. Het gaat over zekerheid over de manier waarop het sociale contract omgaat met de onzekerheid over toekomstige demografische ontwikkelingen en de AOW-leeftijd. Zekerheid heeft daarbij een dubbele betekenis: de spelregel ligt vast en is gekend; maar er is ook een 'geruststelling' over feit dat de spelregel billijk is en op alle generaties op dezelfde manier van toepassing.

Hier past wel een kanttekening bij. In andere landen is verzet ontstaan tegen automatische koppelingen van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting, omdat men vindt dat verschillen in gezonde levensverwachting en verschillen in de loopbanen van mensen daarmee over het hoofd worden gezien. Een te uniforme benadering wordt als onrechtvaardig en onhoudbaar ervaren. Een flexibele pensioenleeftijd vormt een stuk van het antwoord op deze verzuchting. De AOW-leeftijd is niet flexibel, in tegenstelling tot de pensioenleeftijd in de eerste pijler van pensioenstelsels elders in de wereld. Dit rechtvaardigt de aandacht voor vervroegde uittrederegelingen in het pensioenakkoord, die zorgen voor enige flexibiliteit voor specifieke groepen. De afgesproken tijdelijke facilitering van vervroegde uittrederegelingen voor specifieke groepen neemt niet weg dat nagedacht moet worden over een breder vraagstuk van flexibiliteit in het Nederlandse pensioenstelsel; we bespreken dit verder in sectie 4.5 (keuzevrijheid).

1.2. De vernieuwing van de aanvullende pensioenen: op zoek naar een nieuw pensioencontract

De zoektocht naar een hervorming van het Nederlandse stelsel van aanvullende pensioenen is tien jaar oud. Een belangrijke aanzet werd in 2010 gegeven door de Commissies Goudswaard en Frijns.⁵ In een notendop kwam hun advies er op neer dat een 'reële ambitie' voor pensioenfondsen meer leidend zou moeten zijn, in plaats van het sturen op nominale zekerheid. Verder gaan we dieper in op de cruciale betekenis van de uitdrukking 'ambitie'. Een en ander betekende dat pensioenfondsen en hun deelnemers op een andere manier zouden moeten omgaan met onzekerheid. Dit advies was onder meer gebaseerd op de vaststelling dat het toekennen van aanvullende pensioenen weliswaar deel uitmaakt van het arbeidsvoorwaardenbeleid, maar dat de risico's die eigen zijn aan een op kapitaaldekking gebaseerd pensioenstelsel meer en meer bij de fondsen en hun deelnemers komen te liggen. Waarom is dat zo? De verklaring ligt zowel bij objectieve factoren als bij subjectieve factoren. Met 'subjectieve factoren' verwijzen we naar maatschappelijke

evoluties die ten dele te maken hebben met verschuivingen in visies op de samenleving en dus subjectief zijn.

Een objectieve vaststelling is dat het in de fondsen verzamelde vermogen veel belangrijker is geworden dan de premies die betaald worden door actieve deelnemers, waardoor het premie-instrument relatief minder gewicht in de schaal kan leggen wanneer aanpassingen nodig zijn. In een perspectief van intergenerationale rechtvaardigheid geldt een gelijkaardige vaststelling m.b.t. de rol van het premiestuur overigens ook voor omslagstelsels, zeker in een vergrijzende samenleving.⁶ Een maatschappelijke evolutie is dat vele werkgevers verlost willen worden van de risico's die het lange-termijn beheer van pensioenen meebrengt, met name in uitkeringsregelingen (*defined benefit*) op basis van kapitaaldekking. Daarin speelt niet alleen de hoogte die de premies bereikt hebben en bezorgdheid over de impact van verdere verhogingen op de loonkostcompetitiviteit. Er speelt ook een internationale evolutie in waarderingsregels voor pensioenregelingen die risico's meebrengen voor ondernemingen,⁷ en een daarmee samenhangende visie op (de limieten van) de maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers. Deze verschuiving komt tot uiting in stelsels van kapitaaldekking, niet – of toch veel minder direct – in omslagstelsels. Een en ander betekent dat de mate waarin risico's wegen op de fondsen en hun deelnemers relatief groter wordt en dat het beheer van deze risico's door de fondsen aan belang wint. De idee dat pensioenfondsen anders moeten omgaan met onzekerheid vond zijn beslag in het Pensioenakkoord van 2010, dat echter niet uitgevoerd werd.

In deze periode werd steeds duidelijker dat het Nederlandse stelsel van aanvullende pensioenen – met name het stelsel van de bedrijfstakpensioenfondsen – worstelt met een contradictie. Deze contradictie werd scherper omwille van de net geschetste evoluties. Ten gronde heeft ze echter te maken met verschillen in de visie waarop het toezichtkader steunt en de visie die leeft in de pensioenfondsen. Het toezichtkader bekijkt de pensioenfondsen van de bedrijfstakken als financiële instellingen die op elk moment kunnen geliquideerd worden. Wat de fondsen beloven aan hun deelnemers moet op elk moment verkoopbaar zijn op de markt, waarbij het fonds ophoudt te bestaan. Vermits de fondsen in principe uitkeringen beloven met nominale zekerheid, moet de waardering van hun verplichtingen op elk ogenblik gebeuren aan de hand van de risicovrije rente die op dat ogenblik op de markt geldt. Vele verantwoordelijken van de pensioenfondsen beschouwden dit kader als strijdig met hun missie om te zorgen voor een koopkrachtig pensioen, omdat het de fondsen aanzet tot beleggingsgedrag dat te risicomijdend is om voldoende rendement te genereren. Dit toezichtkader maakt het pensioenstelsel ook zeer rentegevoelig en procyclisch. In de context van een lage risicovrije rente leidt het in de praktijk niet alleen tot beslissingen om pensioenen niet te indexeren maar ook tot een steeds terugkerende dreiging dat pensioenen gekort zullen moeten worden. Dit is niet alleen moeilijk uitlegbaar, maar het creëert ook een groot gevoel van onzekerheid. Er zit een interne logica in de verschillende argumenten die sinds vele jaren te beluisteren vallen in dit debat – dat zich met name kristalliseert in de discussie over de rekenrente⁸ –, maar het resultaat is een impasse.

Als kapitaaldekking zinvol is, omdat het perspectief op voldoende hoge reële rendementen aanwezig blijft, dan bestaat er een logische uitweg uit deze impasse. Deze uitweg veronderstelt echter 'gelijk oversteken', waarbij de protagonisten elk iets van hun initiële standpunt bijstellen. Enerzijds zou men de idee dat nominale uitkeringen door pensioenfondsen verzekerd kunnen worden, definitief moeten verlaten; een

alternatief is bijvoorbeeld een model waarbij een ambitie wordt vastgelegd, waarvan het beheer wordt toevertrouwd aan fondsen. Anderzijds zou het toezichtkader dan moeten aanvaarden dat fondsen die een pensioenambitie beheren geen ‘marktproducten’ zijn die op elk ogenblik verkocht moeten kunnen worden (zo niet is de enige uitweg een verschuiving naar contracten gebaseerd op zuivere *defined contribution*, zoals uiteengezet in sectie 3). We evolueren dan van het denken in loutere solvabiliteitstermen naar denken in termen van instituties die risico’s verdelen, onder meer tussen generaties.

De klemtoon op ‘als’ in de eerste zin van de vorige paragraaf is belangrijk. Als de reële rendementen voor een lange periode lager zouden liggen dan de groei van de loonsom, dan stelt zich een andere kwestie. Indien we structurele economische redenen zouden zien voor een gewijzigde verhouding tussen deze parameters, dan kunnen er argumenten zijn om het omslagelement in het Nederlandse pensioenstelsel sterker te maken (de argumenten zijn wel complexer zijn dan louter de verhouding tussen groei van de loonsom en beleggingsrendementen; dit valt buiten het bestek van dit rapport).

In de jaren na 2010 bleek het terrein niet rijp voor dergelijk ‘gelijk oversteken’. De zoektocht naar een hervorming werd echter verder gezet. Op verzoek van het kabinet Rutte II formuleerde de SER in 2015 een omstandig advies, waarin naast de thema’s die reeds voorlagen in 2010 ook andere maatschappelijke vraagstukken een prominente plaats kregen, zoals het ‘persoonlijker’ maken van de aanvullende pensioenen en de ruimte die het stelsel laat voor keuzevrijheid en maatwerk. Een duidelijke principiële optie werd genomen om de doorsneesystematiek af te schaffen. Alle mogelijke gevolgen daarvan, waaronder de kostprijs van compensaties bij verschillende types van pensioenuitvoerders, werden toen nog niet in detail in kaart gebracht.

In het SER-advies van 2015 werden verschillende varianten verkend: een uitkeringsovereenkomst met degressieve opbouw (waarbij een onderscheid werd gemaakt tussen de huidige uitkeringsregeling met nominale toezegging met een hoge mate van zekerheid of een nieuwe uitkeringsregeling met voorwaardelijke toezegging gericht op geïndexeerd pensioen); een nationale pensioenregeling; persoonlijk pensioenvermogen met vrijwillige risicodeling; persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling.⁹ Deze laatste variant werd in een bijkomend SER-advies van 2016 verder onderzocht.¹⁰ In 2016 kwam, onder het kabinet Rutte II, de Wet op de Verbeterde Premiereregeling tot stand, die varianten van persoonlijk pensioenvermogen met specifieke vormen van risicodeling mogelijk maakte, met uitsluiting van risicodeling in de opbouwfase van het pensioen.

Het regeerakkoord van het nieuwe kabinet Rutte III (oktober 2017) zette bakens voor een omvattende hervorming uit, maar liet ruimte aan de sociale partners en de SER om een onderhandeld akkoord te vinden over de aanvullende pensioenen. Dat onderhandelde akkoord lag er in juni 2019 in de vorm van een SER-advies. In het SER-advies van 2019 werd de variant ‘persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling’, die in 2016 nog gezien werd als beloftevol, verlaten. De SER pleitte voor een nieuw type van collectief contract: een premieovereenkomst waarbij direct voorwaardelijke pensioenaanspraken ingekocht worden. Daarom werd dit ook als een ‘onzuivere premiereregeling’ omschreven.¹¹ Uitgebreide risicodeling wordt mogelijk gemaakt, omdat de resultaten (positief of negatief) gedeeld worden tussen alle deelnemers door een spreiding over maximaal tien jaar. Het SER-advies stipte aan dat spreiding in beginsel op twee manieren kan (open en gesloten), maar liet de keuze aan het kabinet.¹² Daarnaast zag de SER ook een

mogelijke rol voor een contract gebaseerd op persoonlijk pensioenvermogen met collectieve uitkeringsfase, zoals dit mogelijk is gemaakt door de wet Verbeterde Premiereregeling. Het SER-advies wil dergelijke verbeterde premiereregeling, met persoonlijk pensioenvermogen in de opbouwphase en collectieve risicodeling tussen gepensioneerden in de uitkeringsfase, toegankelijk maken voor bedrijfstakpensioenfondsen, mits de verplichtstelling bij dergelijk contract niet op de helling komt.

Het SER-advies werd overgenomen door het kabinet als een onderdeel van het bredere pensioenakkoord, weliswaar met toevoeging van een aantal eigen accenten van het kabinet, die door de sociale partners geaccepteerd werden. Dit verklaart waarom er in de brief van Minister Koolmees aan de Tweede Kamer sprake is van twee contracten, op basis waarvan het pensioenstelsel vernieuwd zou worden: 'persoonlijk pensioenvermogen met collectieve uitkeringsfase' (waarbij de brief aan de Tweede Kamer aanstipt dat het kabinet wil onderzoeken of een begrensde solidariteitspremie kan worden toegevoegd in dit contract en of het macro-langlevensrisico gerichter kan worden gedeeld) en het 'nieuwe contract' (waarbij de brief aan de Tweede Kamer enkele randvoorwaarden uitdrukkelijk onderlijnt, met name bij open spreiden).

In het pensioenakkoord werden een hele reeks van doelstellingen, opties en randvoorwaarden geformuleerd. In zekere zin was de opsomming van doelstellingen, opties en randvoorwaarden belangrijker dan de precieze omschrijving van de nieuwe contracttypes, waar duidelijk nog werk aan was. We beschrijven deze doelstellingen, opties en randvoorwaarden daarom in meer detail in de volgende sectie.

In sectie 4 plaatsen we kort enkele kritische kanttekeningen bij het akkoord van 2019 over de aanvullende pensioenen, maar deze kritische kanttekeningen nemen niet weg dat het feit dat een akkoord bereikt werd als belangrijk en positief moet aangemerkt worden. In sectie 3 leggen we er immers de klemtoon op dat de instellingen die nodig zijn om een (welbegrepen) vorm van 'zekerheid' te creëren moeten kunnen steunen op een zo breed mogelijke consensus. Dat hervormingen tot stand komen op basis van akkoorden draagt daar toe bij. De observator die het sluiten van akkoorden belangrijk vindt, moet er mee kunnen leven dat de inhoud van een akkoord niet optimaal beantwoordt aan de eigen visie van de observator. Dat geldt ook voor de steller van dit rapport: een niet-optimaal akkoord kan beter zijn dan geen akkoord.

2. Doelstellingen, opties en randvoorwaarden bij het akkoord over de aanvullende pensioenen van 2019

Belangrijk is dat in het pensioenakkoord een reeks van *doelstellingen* worden geformuleerd, waarover de onderhandelaars het met elkaar eens waren. Sommige doelstellingen zijn in het akkoord vertaald in concrete *opties* die de uitwerking bepalen en daarnaast werden ook enkele uitgangspunten geformuleerd die we verder beschrijven als *randvoorwaarden* ('opties' en 'randvoorwaarden' zijn onze eigen woordkeuze). Maar de twee in het akkoord weerhouden pensioencontracten moesten nog verder uitgewerkt worden en werden daarom in de brief aan de Tweede Kamer terecht als *oplossingsrichtingen* omschreven. De combinatie van een brede opsomming van doelstellingen, opties en randvoorwaarden heeft alle betrokken partijen over de brug gehaald en tot op heden ook aan boord gehouden van het onderhandelingsproces.

In het pensioenakkoord kan men zes doelstellingen onderscheiden. Op de vraag waarom hervormd moet worden, luidt het antwoord dat een nieuw stelsel:

- 1) eerder perspectief moet bieden op een koopkrachtig pensioen, wat ook betekent dat het pensioen directer meebeweegt met de ontwikkeling van de economie;
- 2) het pensioen transparanter en persoonlijker moet maken;
- 3) beter moet aansluiten bij de ontwikkelingen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt.

Deze argumenten om te hervormen leveren dus drie uitdrukkelijke doelstellingen op. Anderzijds wordt gesteld dat sterke punten van het bestaande stelsel moeten behouden blijven, wat twee bijkomende uitdrukkelijke doelstellingen oplevert:

- 4) de verplichtstelling;
- 5) collectieve risicodeling die beschermt tegen financiële schokken en garandeert dat het pensioen een levenslange uitkering blijft, hoe lang je ook leeft (wat vormen van solidariteit veronderstelt).

Omdat de motieven voor deze doelstellingen uitdrukkelijk aan bod komen in de opeenvolgende SER-adviezen, herhalen we ze hier niet exhaustief. Verder bespreken we wel enkele aspecten van deze doelstellingen waarbij een kanttekening nuttig lijkt.

Analyse van de teksten leert dat er nog een zesde, 'behoudende' doelstelling is. Ze wordt niet expliciet vooropgesteld, maar is onderliggend sterk aanwezig. Men zou ze als volgt kunnen formuleren:

- 6) de aanvullende pensioenen moeten hun aansluiting behouden bij het gedecentraliseerde arbeidsvoorwaardenbeleid dat Nederland kenmerkt.

Dit vergt enige toelichting. Deze zesde, behoudende doelstelling verklaart waarom de variant 'nationaal pensioenstelsel' in het SER-advies van 2015 wel onderzocht werd maar niet verder meegenomen. De inrichting van één nationaal pensioenstelsel zou een sluitend antwoord bieden op verschillende kwesties die zwaar wegen in het Nederlandse pensioendebat (deze kwesties komen aan bod in Sectie 4):

- de argumenten die ingeroepen worden om de doorsneesystematiek af te schaffen zouden grotendeels wegvallen;
- significante welvaartswinst dankzij een vergaande intergenerationele risicoverdeling zou mogelijk zijn omdat het discontinuïteitsrisico afwezig is, wat vergaand 'open spreiden' probleemloos toelaat;
- een strategie om zzp'ers aanvullende pensioenen te laten opbouwen, hetzij algemeen verplicht hetzij via *auto-enrollment*, is gemakkelijker te implementeren in een nationaal stelsel dan in een gefragmenteerd landschap.¹³

In het SER-advies van 2015 wordt echter gewezen op het 'politieke risico' dat ontstaat wanneer de aanvullende pensioenen ondergebracht worden in één nationaal fonds. Een nationaal fonds zou een gemakkelijke prooi kunnen worden voor een overheid die schulden wil aflossen. Dit argument is niet zonder grond, maar het komt met een duidelijke kost. Het impliceert ook een logica van verantwoordelijkheid. De afwijzing van de variant 'nationaal pensioenstelsel' veronderstelt dat men een duidelijke verankering wil behouden van de aanvullende pensioenen in het arbeidsvoorwaardenbeleid, vanuit de overtuiging dat deze

verankering een sterk gevoel van eigenaarschap creëert, en zo een bescherming biedt tegen een ongewenst grote politieke greep op de aanvullende pensioenen. De logica is dat zowel werkgevers- als werknemersorganisaties zich dan blijven engageren voor de aanvullende pensioenen, met inbegrip van de bereidheid om eventueel ook het premie-instrument in te zetten wanneer de realisatie van een overeengekomen pensioenambitie dit nodig maakt. Deze logica wordt ook erkend in het SER-advies van 2019.¹⁴ Zoals verder wordt toegelicht in sectie 4, bestaat er echter een spanning tussen deze logica en de randvoorwaarde dat de premies stabiel moeten zijn, die we hieronder aanstippen.

In het pensioenakkoord zijn drie concrete *opties* vastgelegd, waarmee men uitwerking wil geven aan de hervormingsdoelstellingen:¹⁵

- i. de afschaffing van de doorsneesystematiek, die vervangen wordt door een leeftijdsonafhankelijke premie en degressieve opbouw (omwille van doelstelling 3);
- ii. beleggingsrisico's moeten variëren naar leeftijd volgens een (impliciet) *life-cycle* patroon (omwille van doelstelling 1); de brief aan de Tweede Kamer stelt daarom dat (impliciet) *life-cycle* beleggen in alle contracten wettelijk geborgd zal worden;
- iii. de mogelijkheid om 10% van het aanvullende pensioen op te nemen in kapitaal, om keuzevrijheid mogelijk te maken (omwille van doelstellingen 2 en 3), waarbij de brief aan de Tweede Kamer aanstipt dat het kabinet ook nog andere elementen van keuzevrijheid wil onderzoeken.

Daarnaast vindt men in het pensioenakkoord drie belangrijke randvoorwaarden:

- i. de premies moeten kostendekkend zijn, stabiel en beheersbaar;¹⁶
- ii. in alle contracten moeten de pensioenaanspraken gewaardeerd worden op basis van de risicovrije marktrente (met gebruik van de UFR);
- iii. omwille van de bijzondere aandacht voor het discontinuïteitsrisico bij open spreiden (een aandachtspunt dat met name door het kabinet en de toezichthouder onderlijnd wordt; de zorg is dat nieuwe deelnemers moeten beschermd worden) is een dubbele noodrem voorzien bij open spreiden: de dekkingsgraad mag niet lager worden dan 90% en niet langer dan vijf jaar onder 100% liggen.

We bespreken deze opties en randvoorwaarden in sectie 4 (met uitzondering van randvoorwaarde ii, die aan bod komt in sectie 3).

Tenslotte wordt ook een randvoorwaarde geformuleerd met betrekking tot de transitie: 'de afschaffing van de doorsneesystematiek en de overgang naar leeftijdsonafhankelijke premies moet op een evenwichtige en kostenneutrale manier worden doorgevoerd met adequate compensatie van de pensioenopbouw van de getroffen werknemers'. Deze randvoorwaarde is in het SER-advies vertaald in een *procedure* die zorgvuldigheid moet borgen. Omwille van de complexiteit van de transitie is de keuze voor een vorm van 'procedurele rechtvaardigheid' een sterk punt uit het akkoord.¹⁷ Dit neemt niet weg dat de transitie principiële vragen oproept, met belangrijke juridische implicaties, waarvan de oplossing cruciaal is voor het vertrouwen (secties 3 en 4.6).

Het maatschappelijke resultaat van de hervorming – van dit geheel aan doelstellingen, opties en randvoorwaarden – moet zijn dat het vertrouwen in het pensioenstelsel vergroot. Daarbij wordt herhaaldelijk aangestipt dat het nieuwe stelsel ‘stabiel’ en ‘robuust’ moet zijn. Het herstel van het vertrouwen is voor de stellers van het akkoord zowel de overkoepelende doelstelling als de lakmoestest voor een geslaagde hervorming.

3. Over solidariteit, zekerheid en vertrouwen

3.1. Solidariteit in een onzekere wereld

Solidariteit wordt in het Nederlandse publieke debat vaak vereenzelvigd met een herverdeling waarbij de enen winnen en de anderen verliezen.¹⁸ Dit is een te beperkte kijk op wat solidariteit betekent. De solidariteit die ons interesseert in het pensioendebat gaat over het *delen van risico's*. Mensen kunnen sommige risico's waarmee ze geconfronteerd met elkaar delen dankzij transacties op markten: private verzekeraars zorgen dan voor risicodeling, bijvoorbeeld in het verkeer. Maar voor het delen van andere risico's schieten markten tekort: om deze risico's goed te kunnen delen, moet 'collectieve actie' georganiseerd worden, in het kort 'collectiviteit'. Dat is wat we hier bedoelen met solidariteit: collectieve actie om risico's beter te delen. Verplichtstelling is een essentieel kenmerk van collectiviteit. Er bestaat een uitgebreide wetenschappelijke literatuur over het feit dat solidariteit dankzij collectiviteit (en dus verplichtstelling) een dubbele functie heeft:¹⁹

- Solidariteit kan een efficiëntiedoelstelling dienen. Verplichtstelling vermijdt dat slechte risico's goede risico's verdringen; dergelijke averechtse selectie leidt tot falende markten en inefficiëntie. Zo kan solidariteit, onder bepaalde voorwaarden, *Pareto-verbeteringen* mogelijk maken. Pareto-verbeteringen zijn verbeteringen waarbij alle betrokkenen aan welvaart winnen.
- Solidariteit kan een rechtvaardigheidsdoelstelling dienen. Solidariteit laat toe om individuen die door omstandigheden buiten hun wil benadeeld zijn in vergelijking met andere individuen deels of helemaal te compenseren: wie geluk heeft, compenseert wie pech heeft. *Ex post*, wanneer we weten wie pech en wie geluk heeft gehad, kunnen we zien dat een *herverdeling* tot stand is gekomen, waarbij sommige deelnemers iets gewonnen hebben en andere deelnemers iets ingeleverd hebben (we schrijven bewust 'kunnen', want als alle deelnemers bij een solidaire verzekering afwisselend pech en geluk hebben, dan heeft risicodeling geen herverdelend effect²⁰). Maar, ondanks een herverdelend effect, kan het zijn dat de solidariteit dankzij efficiëntiewinst *ex post* toch een *Pareto-verbetering* tot stand brengt, wat betekent dat alle deelnemers uiteindelijk toch baat hebben bij de collectieve en solidaire aanpak.

In onze sociale zekerheidsstelsels zijn deze twee functies met elkaar verweven. Bij een pensioenstelsel geldt deze dubbele betekenis van solidariteit zowel voor solidariteit binnen generaties als voor solidariteit tussen generaties (intergenerationele rechtvaardigheid). Het gaat telkens zowel om efficiëntie als om rechtvaardigheid.

Kunnen we nadenken over een nieuw pensioencontract zonder na te denken over principes van intergenerationele rechtvaardigheid? Neen. De reden daarvoor is vandaag meer dan ooit duidelijk:

opeenvolgende *generaties zijn economisch afhankelijk van elkaar in een zeer onzekere wereld*. Een pensioenstelsel is onvermijdelijk een contract *tussen generaties*, ook al is het intergenerationale contract stilzwijgend (impliciet). Een pensioenstelsel is nooit alleen een contract van generaties met zichzelf. *Onvermijdelijk* stelt zich de vraag of het contract zorgt voor rechtvaardigheid tussen de generaties. Dit inzicht kan verrassen, maar het vertrekt van de observatie dat een pensioenstelsel de gepensioneerden de mogelijkheid geeft een claim te leggen op een deel van de economische output die door de actieven geproduceerd wordt. Daardoor zijn de generaties van elkaar afhankelijk. Die afhankelijkheid is er zelfs wanneer het pensioen niet meer is dan een eenvoudig individueel spaarproduct, dat gebaseerd is op een individueel toegepast en zuiver principe van *defined contribution*. Als ik voldoende spaar om op mijn 67^{ste} – mits bepaalde hypothesen m.b.t. het rendement van mijn belegging – een kapitaal van 500.000 euro te verwerven, dan is het onzeker wat ik later met dat geld kan consumeren, zowel in absolute termen als in verhouding tot de consumptie van de mensen die economisch actief zullen zijn terwijl ik op pensioen ben. De mate waarin de prijzen en de lonen van de actieven later zullen stijgen, zal bepalen wat mijn claim van 500.000 euro reëel betekent, in absolute termen en in relatieve termen: ik ben daarin afhankelijk van het economische gedrag van de toekomstige generatie.²¹

Een pensioencontract ontleent zijn betekenis aan de claim die het toelaat op toekomstige consumptie; de vraag hoe de gemiddelde omvang van deze claim op reële consumptie (per gepensioneerde) zal evolueren, in verhouding tot wat de actieven gemiddeld zelf kunnen consumeren uit wat ze geproduceerd hebben is dus onvermijdelijk aan de orde. Veronderstel dat de verhouding tussen de gemiddelde consumptie per gepensioneerde en de gemiddelde consumptie van de actieven op een bepaald ogenblik daalt, ten gevolge van een schok waar we geen enkele generatie echt verantwoordelijk kunnen houden. Nieuwe generaties gepensioneerden, en de jongeren die na hen komen en ook te maken krijgen met deze relatieve achteruitgang, zijn dan ‘pechgeneraties’ in vergelijking met oudere generaties: zij krijgen als gepensioneerden een kleiner relatief aandeel in de koek, in vergelijking met wat vroegere generaties gepensioneerden uit de koek kregen. Tenzij er een goede, op principes van sociale rechtvaardigheid gebaseerde uitleg voor de dalende verhouding kan gegeven worden, is er sprake van een onrechtvaardigheid tussen generaties. Een *stabiele* verhouding, over alle generaties, tussen wat de actieven kunnen consumeren en wat de gepensioneerden kunnen consumeren, is intuïtief een logische benchmark. In de volgende subsectie zoomen we hier verder op in. Maar wat ook de precieze benchmark is, als intergenerationale rechtvaardigheid een onvermijdelijke bekommernis is, dan is intergenerationale risicodeling het noodzakelijke instrument.

Intergenerationale risicodeling zorgt ook voor efficiëntie. In een op kapitaaldekking gebaseerd pensioenstelsel neemt de potentiële efficiëntiewinst een specifieke vorm aan: intergenerationale risicodeling laat toe om méér risico’s te nemen, waardoor het rendement voor alle betrokkenen verbetert. De vaststelling dat dergelijke intergenerationale risicodeling vandaag minder kan opbrengen dan vroeger – vaststelling die één van de uitgangspunten vormde bij de zoektocht naar hervormingen in het Nederlandse pensioenstelsel²² – neemt niet weg dat intergenerationale risicoverdeling, inclusief over generaties die nog niet toegetreden zijn tot een pensioenfonds, nog steeds een Pareto-verbetering, d.w.z. een verbetering voor iedereen, kan tot stand brengen. Het belangrijkste bezwaar tegen intergenerationale risicodeling in het Nederlandse aanvullende pensioenstelsel is dat *de collectiviteit gefragmenteerd* is: daardoor ontstaat

het zogenaamde ‘discontinuïteitsrisico’. Jongeren zouden in toenemende mate afkerig kunnen worden om deel te nemen in pensioenfondsen waarvan ze vrezen dat ze in hun nadeel zullen herverdelen. En pensioenfondsen in sectoren waar hoe dan ook weinig jongeren instromen, kunnen veel minder intergenerationele risicodeling organiseren. De vraag is niet of intergenerationele risicoverdeling tot welvaartswinst kan leiden: de vraag is hoe groot deze welvaartswinst is en in welke mate het discontinuïteitsrisico in een gefragmenteerd stelsel een rem zet op intergenerationele risicoverdeling. Hierin kunnen keuzes gemaakt worden, temeer omdat het discontinuïteitsrisico geen vaststaand gegeven is dat het beleid passief moet ondergaan. In een interessante gemeenschappelijke paper over deze kwestie geeft één auteur aan dat het discontinuïteitsrisico kan verkleind worden door schaalvergroting van fondsen, terwijl een andere auteur aangeeft dat schaalvergroting als nadeel heeft dat fondsen onvoldoende gedisciplineerd worden door concurrentie op de arbeidsmarkt. Uiteindelijk gaat het dus om de vraag in welke mate de pensioenfondsen gedisciplineerd moeten worden door de markt en om de daarmee samenhangende vraag of intergenerationele risicodeling een exclusieve taak is voor de overheid.²³

Het Nederlandse debat over deze kwesties wordt ons inziens gehinderd door de sterke focus op het (*ex post*) herverdelende aspect van solidariteit. Daardoor riskeert iets kostbaar verloren te gaan: het inzicht dat efficiëntie en rechtvaardigheid in goed werkende sociale stelsels volledig met elkaar verweven zijn. Dat inzicht in wat solidariteit in de praktijk betekent is kostbaar, want het is het cement van onze welvaartsstaten.

3.2. Zekerheid in een onzekere wereld

In beleidsvoorbereidend werk en in het politieke debat van de voorbije jaren ging veel aandacht naar ‘zekerheid’. Verschillende rapporten en publicaties wezen op toenemende onzekerheid onder Nederlanders.²⁴ In de Beleidsagenda van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de Rijksbegroting 2020 wordt het pensioenakkoord vermeld in een sectie met als titel ‘Het stimuleren van zekerheid en kansen in een nieuwe economie’.²⁵ Wat betekent ‘zekerheid’ als het gaat om pensioenen? Om een zinvol antwoord te kunnen geven op deze vraag moeten we verschillende dimensies die in het concept ‘zekerheid’ vervat zitten onderscheiden.²⁶ Ten eerste is er een feitelijke dimensie: de objectieve kans dat een individu in de toekomst een goed tot zijn of haar beschikking heeft. Ten tweede kent zekerheid een subjectieve dimensie: de inschatting door het individu van de kans dat hij of zij dit goed in de toekomst ter beschikking zal hebben. Ten derde is er een gevoelsdimensie: zekerheid betekent dat men zich ‘gerustgesteld’ voelt. In het pensioendebat wordt vaak, en terecht, gezegd dat goed beheerde pensioenfondsen de mensen moeten ‘ontzorgen’ met betrekking tot allerlei keuzes die ze zouden moeten maken als ze zelf alles zouden moeten beslissen. ‘Ontzorgen’ hoort bij ‘geruststelling’ (het is er als het ware de praktische kant van), maar geruststelling is nog meer dan dat. Wie gerustgesteld is, kan met kalmte naar de toekomst kijken: de toekomst boezemt geen angst of onrust in; ze is niet helemaal voorspelbaar, maar ze is wel in goede handen.

Deze drie dimensies van ‘zekerheid’ hangen vanzelfsprekend samen: wanneer de objectieve kans dat men over een goed zal beschikken zeer klein is, dan zal de subjectieve inschatting van een correct geïnformeerd individu er vermoedelijk ook een zijn van grote onzekerheid, en dan zal het bijzonder moeilijk zijn om het individu die dit goed wenst ‘gerust te stellen’. Maar ondanks deze samenhang zijn het toch verschillende

dimensies. Neem onzekerheid op de arbeidsmarkt: het is mogelijk dat je de toekomstige houdbaarheid van je job subjectief te negatief inschat, en ondanks objectieve en subjectieve onzekerheid over de toekomst van je job, kan je je toch redelijk 'gerust' voelen bij de gedachte dat de Nederlandse overheid naar best vermogen allerlei acties zal ondernemen om je toe te leiden naar een andere job wanneer je je huidige job verliest.

In het domein van de pensioenen is de *objectieve* onzekerheid niet alleen onvermijdelijk, ze is ook fundamenteel. Naarmate de horizon zich verder uitstrekt, wordt ze steeds groter. Als we de premie-inleg kennen, dan kunnen we op basis van hypothesen over de beleggingsstrategie en de toekomstige economisch, financiële en demografische omgeving in principe iets zeggen over de kans dat een persoon X die nu actief is later een pensioen zal genieten dat Y% oplevert van het middelloonniveau van deze persoon. Mits een verzameling hypothesen, kunnen we dus risico's inschatten. Bij het vooruitkijken over een lange termijn in de werkelijke wereld (niet de wereld van financiële simulaties) gaat het echter om een fundamentele onzekerheid over de verhouding tussen premie en resultaat: we zijn zelfs niet in staat om een kansberekening te maken.²⁷ Alhoewel we voor grote catastrofes het woord 'staartrisiko' gebruiken, kan het 'risico' van een pandemie, een ongeziene grootschalige milieucatastrofe of een ernstig internationaal conflict niet echt becijferd worden op basis van onze ervaring uit het verleden.

Dergelijke fundamentele objectieve onzekerheid geldt ook voor een pensioenstelsel dat gebaseerd is op omslag. Stel dat de omslag van een premie die $p\%$ bedraagt van het brutoloon vandaag een netto vervangingsratio oplevert van $q\%$ van het loon. Als de gemiddelde pensioenleeftijd ongewijzigd blijft en niet gerekend wordt op andere vormen van financiering van het pensioenstelsel die niet gebaseerd zijn op deze premies, dan kan men niet met zekerheid zeggen dat de omslag van een gelijkblijvende premie dezelfde netto vervangingsratio blijft opleveren. Demografische en arbeidsmarktverschuivingen kunnen dit onmogelijk maken. Aanpassingen in de pensioenleeftijd (of andere vormen van financiering) kunnen het gemakkelijker maken om deze doelstelling – ongewijzigde percentages p en q – te blijven waarmaken, ondanks demografische verschuivingen. Maar deze aanpassingen introduceren dan andere elementen van onzekerheid – bijvoorbeeld over de wettelijk vastgelegde pensioenleeftijd en de daarmee samenhangende 'normale' lengte van de loopbaan en de 'normale' lengte van de pensioentijd.

Objectieve onzekerheid sluit echter 'geruststelling' niet uit. 'Geruststelling' ontstaat wanneer de deelnemers overtuigd zijn dat het pensioenstelsel zo goed mogelijk omgaat met deze objectieve onzekerheid, dit wil zeggen, dat het stelsel niet alleen dagdagelijks zo goed mogelijk beheerd wordt in het licht van gekende risico's, maar dat er bij wijzigende omstandigheden (waarvan men weet dat ze deels onvoorspelbaar zijn) via billijke aanpassingen naar gestreefd wordt om de afgesproken doelstellingen toch zo goed mogelijk waar te maken.

Een goed pensioen is dus een sociaal contract dat objectieve onzekerheid over de toekomst omzet in maximale zekerheid in drie betekenissen van het woord 'zekerheid':

- 1) het contract heeft een doelstelling waarvan de objectieve kans op realisatie voldoende groot is om als ambitie geloofwaardig te zijn; deze doelstelling is een 'ambitie' omdat ze niet geformuleerd wordt als een absolute zekerheid;

- 2) de deelnemers schatten dit ook zo in;
- 3) er is 'geruststelling' dat de instellingen die het contract beheren de afgesproken ambitie zo goed mogelijk proberen waar te maken, wanneer nodig via billijke aanpassingen omwille van wijzigende omstandigheden.

Het pensioencontract moet houvast bieden met betrekking tot de ambitie van het pensioenstelsel én met betrekking tot de koers die gevolgd zal worden om de ambitie zo goed mogelijk te bereiken in een onzekere en onvoorspelbare wereld. Zonder overeengekomen ambitie wordt de vraag over de mate van 'zekerheid' een vraag zonder voorwerp. Maar ambitie formuleren volstaat niet; het pensioencontract moet dienstdoen als een kompas dat toelaat om in alle omstandigheden de koers zo goed mogelijk aan te houden. Zowel individuele deelnemers als de samenleving in haar geheel hebben nood aan een echt *pensioenkompas*. Voor de individuele deelnemer gaat het over wat het pensioen voor hem of haar concreet kan betekenen. Voor de samenleving gaat het over de (inkomens)verhoudingen tussen actieven en gepensioneerden en over te verwachten aandeel van de 'pensioentijd' in de 'levenstijd', over opeenvolgende generaties.

De tweede dimensie – de subjectieve inschatting door deelnemers van de kans om vooropgezette doelstellingen te halen – is allesbehalve evident wanneer het gaat om pensioenen. We kunnen niet verwachten dat individuele burgers in staat zijn om ingewikkelde berekeningen over mogelijke rendementen en risico's te beoordelen, laat staan ze zelf te maken. In de praktijk is de tweede dimensie dus in hoge mate een kwestie van vertrouwen in de pensioeninstellingen. Dat geldt ook voor de derde dimensie. 'Geruststelling' veronderstelt dat men de spelregels die toegepast worden, in het dagdagelijkse beheer en wanneer de omstandigheden zich wijzigen, in hoofdlijnen kan begrijpen en billijk vindt: geruststelling over de inhoud dus. Maar geruststelling veronderstelt ook vertrouwen in de instellingen die de spelregels beheren, en die daarnaast ook discretionaire beslissingen moeten nemen. Maximale zekerheid in deze driedimensionale betekenis en vertrouwen liggen dus zeer dicht bij elkaar. De klemtoon die de stellers van het akkoord over de aanvullende pensioenen gelegd hebben op het 'herstel van het vertrouwen' als overkoepelende doelstelling en lakmoestest voor de hervorming is dus terecht.

Omslag en kapitaaldekking staan hier ten gronde voor dezelfde uitdaging. De risico's en onzekerheden die stelsels gebaseerd op kapitaaldekking treffen, verschillen van de risico's en onzekerheden die omslagstelsels treffen. Bij kapitaaldekking gaat het vooral om:

- wijzigingen in de nationale en internationale financiële context;
- inflatie;
- wijzigingen in de gemiddelde levensverwachting.

Bij omslagfinanciering gaat het vooral om:

- wijzigingen in de nationale economische context en de groei van de loonsom;
- wijzigingen in de omvang van geboortecohorten en wijzigingen in de gemiddelde levensverwachting.

Dat de relevante risico's deels verschillen, is ook de reden waarom een evenwichtige mix van omslag en kapitaaldekking wenselijk is. Maar zowel bij omslag als kapitaaldekking geldt dat zuivere

uitkeringsregelingen (zuivere *defined benefit*) en zuivere beschikbare premieregelingen (zuivere *defined contribution*, waarbij de premie onveranderlijk is) extreme en onwenselijke oplossingsrichtingen zijn voor de objectieve onzekerheid over de toekomst, tenminste indien het gaat om stelsels die een aanzienlijk deel van de pensioenvoorziening schragen.²⁸

Zuivere *defined benefit* en *defined contribution* zijn extreme oplossingen omdat de aanpassingslast bij sommige macro-risico's (bijvoorbeeld een stijging van de gemiddelde levensverwachting) eenzijdig wordt gelegd bij de actieven (bij *defined benefit*) of bij de gepensioneerden (bij *defined contribution*). Vanuit rechtvaardigheid en efficiëntie zou het sociaal contract de last bij dergelijke transitie moeten *verdelen* over de generaties: dit veronderstelt een middenweg tussen *defined benefit* en *defined contribution*. In de wereld van vandaag is de zekerheid die *defined benefit* biedt bovendien illusoir geworden, zowel bij omslag als bij kapitaaldekking.²⁹ *Defined contribution* staat anderzijds haaks op wat we in de traditie van de Nederlandse sociale zekerheid verwachten van pensioenvoorzieningen: een zekere geruststelling met betrekking tot het maandelijkse inkomen waarover men levenslang zal kunnen beschikken wanneer men ouder wordt ('hoe lang men ook leeft', cf. doelstelling 5 vermeld in sectie 2), en een zekere solidariteit binnen en tussen generaties.

Defined contribution kan, mits het nodige overheidstoezicht om consumenten te beschermen, aangeboden worden als een marktproduct. Oplossingen die geen zuivere *defined contribution* zijn, maar zich situeren tussen *defined contribution* en *defined benefit*, kunnen niet zomaar aangeboden worden als marktproduct. Ze veronderstellen dat solidariteit georganiseerd wordt, en dus collectiviteit. Dit betekent niet noodzakelijk dat de overheid de pensioenvoorziening moet aanbieden. In Nederland nemen gedecentraliseerde pensioenfondsen functies op zich die niet door markten kunnen uitgeoefend worden. In technische termen uitgedrukt kan men zeggen dat het daarbij gaat om risico's (of, breder, onzekerheden) die niet volledig verhandelbaar zijn op markten. Indien men van de pensioenfondsen handelaars in een marktproduct wil maken, dan moeten zij zich terugplooiën op het aanbieden van *defined contribution*. De Nederlandse pensioenfondsen zijn echter geen louter financiële instellingen; het zijn financiële instellingen met een sociale functie, ingebed in het arbeidsvoorwaardenbeleid. Zij maken gebruik van markten om hun doelstellingen te bereiken. Pensioenfondsen met deze dubbele functie handhaven is niet zonder consequenties: het impliceert de keuze voor een tussenweg.

Elders is de tussenweg tussen *defined contribution* en *defined benefit* omschreven als *defined ambition*.³⁰ In een omslagstelsel zoals het Belgische of het Franse zou *defined ambition* bijvoorbeeld kunnen betekenen dat op het macrovlak gestreefd wordt naar een stabiele verhouding tussen de gemiddelde netto-koopkracht van de actieven en de gemiddelde netto-koopkracht van gepensioneerden. Dit principe (een toepassing van de zogenaamde 'regel van Musgrave') betekent dat economische, financiële en demografische schokken zo breed mogelijk gedeeld worden: het beantwoordt niet alleen aan een verzekeringslogica (dit was wat de econoom Musgrave voor ogen had), maar ook aan een rechtvaardigheidslogica. *A priori* lijkt het minder rechtvaardig dan het hele gewicht van een schok op de schouders wordt gelegd van een beperkt deel van de bevolking; het lijkt rechtvaardiger dat iedereen 'zijn deel' draagt.³¹

Dergelijke macro-ambitie kan op het microvlak van individuen sporen met een voorwaardelijke belofte met betrekking tot de individuele vervangingsratio's van toekomstige pensioenen (met name voorwaardelijk in functie van de evolutie van de gemiddelde loopbaanduur en de individuele loopbaanduur van de betrokkene). De gemiddelde lengte van de loopbaan, de hoogte van de premie, de bruto-vervangingsratio (en eventuele andere vormen van financiering dan premies op lonen, wat betekent dat het fiscale beleid ook in beeld komt) zijn dan sturingsinstrumenten die – deels op basis van vooraf vastgelegde spelregels – ingezet worden om de ambitie zo goed mogelijk te blijven benaderen. Zo ontstaat een pensioenkompas op het macroniveau van de samenleving en op het microniveau van het individu. In een omslagstelsel is het relatief eenvoudig om dergelijk pensioenkompas (de vastgelegde ambitie en de rol van de verschillende sturingsinstrumenten, macro en micro) op hoofdlijnen te beschrijven. De vertaling van zo'n kompas naar concrete doelstellingen, resultaatsindicatoren en sturingsmechanismen brengt vanzelfsprekend complexe technische vragen mee. Voor Nederland bestaat de uitdaging erin om een passend pensioenkompas te ontwerpen voor een stelsel dat gebaseerd is op een combinatie van kapitaaldekking en omslag.

Hier rijst meteen de vraag wat een goede verhouding is tussen omslag en kapitaaldekking. Dit debat wordt nu overwegend gevoerd op basis van de zgn. regel van Aaron, waarbij de verwachte evolutie van de loonsom (cruciaal voor het 'rendement' van omslag) vergeleken wordt met de verwachte rendementen van beleggingen (cruciaal voor het rendement van kapitaaldekking).³² We weten vanzelfsprekend niet met zekerheid hoe de loonsom en de beleggingsrendementen zullen evolueren. Indien de beleggingsrendementen gedurende lange tijd lager dreigen uit te vallen dan het rendement van een groeiende loonsom, dan ontstaan er argumenten om meer naar omslagfinanciering te gaan. Omwille van de onzekerheid over de toekomstige rendementen en groei van de loonsom, en omwille van de verschillende risico's die gelden bij omslag en kapitaaldekking, moet de afweging bekeken worden vanuit het oogpunt van diversificatie van risico's. Een goede mix van omslag en kapitaaldekking is dus cruciaal voor de *objectieve* zekerheid die het pensioenstelsel biedt, d.w.z. voor een optimale verhouding tussen de hoogte van de vooropgestelde ambitie die betrekking heeft op het gecombineerde resultaat van het omslagstelsel en het door kapitaal gedekte stelsel, en de kans om deze ambitie waar te maken.

3.3. Vertrouwen in een onzekere wereld

Zekerheid, zoals we ze hoger gedefinieerd hebben, komt niet tot stand op basis van alleen markmechanismen. Er zijn instellingen nodig die kunnen wat markten niet kunnen: ze organiseren collectieve actie, of 'collectiviteit'. Deze instellingen moeten op vertrouwen kunnen rekenen. In het Nederlandse pensioendebat komen twee vragen daarbij sterk naar voor. Is vertrouwen gebaat bij '*rules rather than discretion*'? Hoe belangrijk is transparantie voor het vertrouwen? We bespreken deze vragen, maar leggen de klemtoon uiteindelijk bij een ander thema: het belang van een helder en op brede consensus gebaseerd pensioenkompas.

In sectie 1 schreven we dat het vastleggen van een spelregel die de pensioenleeftijd op billijke wijze koppelt aan de levensverwachting onder een aantal voorwaarden verstandig beleid kan zijn, ondanks het feit dat dit in een aantal Europese landen nog steeds controversieel is en dat sommige landen er van terugkeren. Het is een nuttige toepassing van het adagio *rules rather than discretion*. De vraag is of het adagio altijd juist is.

Een aantal standpunten die ingenomen zijn in het Nederlandse pensioendebat – met name de inbreng van de toezichthouder en het kabinet – getuigen van het feit dat men over het algemeen meer vertrouwen heeft in spelregels dan in discretionaire besluitvorming, omdat discretionaire besluitvorming het resultaat is van afweging van belangen en dus onderhandelingsmacht. Zo is het pleidooi voor het hanteren van de risicovrije marktrente als rekenrente bij de huidige uitkeringsregelingen gebaseerd op een dubbel argument. Ten eerste wenst men een objectieve spelregel die discretionaire besluitvorming en dus onderhandelingsprocessen maximaal uitschakelt. Ten tweede gaat men ervan uit dat de beste objectieve maatstaf wordt gevonden in de risicovrije marktrente.

Het eerste argument is een kwestie van maatschappijvisie. Het adagio *rules rather than discretion* gaat niet altijd op: onderhandelingen kunnen ook voor eigenaarschap van maatschappelijke processen zorgen. Toch is het objectiveren en vastleggen van cruciale parameters in het pensioenbeleid in publieke spelregels wel aangewezen. Het tweede argument – het gebruik van de risicovrije marktrente om aanspraken te waarderen – is minder evident. Indien de aanspraken voorwaardelijk worden, dan wordt de benchmark die men kiest voor het waarderen van de aanspraken vooral een verdelingskwestie, waarbij verschillende opties mogelijk zijn: rekening houden met een risicopremie bij het waarderen van deze voorwaardelijke aanspraken is een verdedigbare optie. Alhoewel de meningen daarover verdeeld zijn, geldt dit ons inziens ook voor voorwaardelijke aanspraken die direct ingekocht worden, zoals voorzien in het ‘nieuwe contract’ uit het SER-advies. Dit geldt zeker indien er geen sprake is van aanspraken die direct ingekocht worden, en het pensioencontract een ambitie-overeenkomst is. Dan nog zijn projectierendementen nodig in het beheer van het contract en in de communicatie met de deelnemers. Er zijn goede argumenten om de projectierendementen die in dergelijk kader gehanteerd worden door de fondsen te onderwerpen aan publieke spelregels, maar spelregels met betrekking tot projectierendementen moeten vanzelfsprekend een inschatting inhouden van de relevante risicopremie. Voor het overige moeten we beseffen dat de grote onzekerheden waarmee we geconfronteerd worden niet altijd goed beheerd kunnen worden met alleen maar ‘spelregels’: dit vraagt om een voldoende flexibel stelsel waarbij bijvoorbeeld het beleggingsbeleid van pensioenfondsen niet te zeer in wet- en regelgeving wordt vastgelegd.³³

In tegenstelling tot wat vaak doorklinkt in het Nederlandse pensioendebat is transparantie geen toverformule om het vertrouwen in de instellingen te verhogen. Indien transparantie betekent dat ‘de mensen moeten begrijpen wat zich onder de motorkap afspeelt’, dan is haar potentieel beperkt. Men kan niet verwachten dat burgers alle aspecten van risicomanagement zelf begrijpen en zelfstandig kunnen beoordelen. Het vertrouwen in een wagen is ook niet gebaseerd op gedetailleerd inzicht in hoe de motor werkt. Het gevaar bestaat dat eenzijdig streven naar transparantie op basis van het ‘persoonlijk vermogen’ – waarbij een eigendomsrecht wordt gesuggereerd ook al bestaat het niet – het onevenwicht in de perceptie van wat solidariteit betekent versterkt. Hervreidingseffecten bij solidariteit zijn vaak gemakkelijker aan te duiden dan de Pareto-verbetering die optreedt dankzij solidariteit, in vergelijking met de theoretische *counterfactual* dat er geen solidariteit is. Op zichzelf kan transparantie mensen vooral aanzetten om solidariteit te bekijken alsof het een *zero-sum game* is, wat een perceptie van ‘winners tegen verliezers’ in plaats van een perceptie van ‘samen beter worden’ voedt, en dus eerder wantrouwen dan vertrouwen opwekt. Men mag dus niet te veel verwachten van transparantie *per se*.

Wat is wel belangrijk voor vertrouwen? Alle instellingen die bij het pensioenstelsel betrokken zijn, moeten opereren op basis van een uitlegbaar *kompas* dat huidige en toekomstige deelnemers – de hele bevolking dus – houvast biedt. Een pensioenkompas moet houvast bieden met betrekking tot de ambitie van het pensioenstelsel én met betrekking tot de koers die gevolgd zal worden om de ambitie zo goed mogelijk te bereiken in een onzekere en onvoorspelbare wereld. Wij pleiten ervoor dat de Nederlandse overheid, de sociale partners en de pensioenuitvoerders in de tweede pijler samen dergelijk kompas opstellen. Dat is de beste methode om de bevolking te overtuigen dat het nieuwe stelsel ‘stabiel’ en ‘robuust’ is, twee fundamentele doelstellingen van het akkoord van 2019. Vele elementen zijn al voorhanden; wanneer het pensioenakkoord rond zal zijn, komt het er op aan ze in een consistent en uitlegbaar geheel samen te brengen.

We pleiten voor een globaal pensioenkompas dat zowel het beleid m.b.t. de AOW als m.b.t. de aanvullende pensioenen oriënteert en uitlegt. Dergelijk kompas richt zich op de middellange en lange termijn. Een pensioenkompas kan een plechtige verbintenis vormen, maar het gaat om een inspanningsverbintenis, niet om een resultaatverbintenis. Het kompas heeft een macro-dimensie (maatschappelijk kompas) en micro-dimensie (individueel kompas). Op het macrovlak gaat het bijvoorbeeld over breed geformuleerde streefdoelen inzake:

- 1) de verhouding tussen de gemiddelde verwachte ‘pensioentijd’ en de gemiddelde verwachte ‘levenstijd’;
- 2) de verhouding tussen de AOW en het mediane inkomen van de actieven;
- 3) de verhouding tussen de gemiddelde koopkracht van gepensioneerden (wat AOW en aanvullende pensioenen samen opleveren) en de gemiddelde koopkracht van actieven (waarbij men voor (ii) en (iii) kan werken met een bandbreedte en representatieve types van gepensioneerden en actieven, en eventueel ook een onderscheid kan maken naargelang de hoogte van het inkomen, cf. sectie 5);
- 4) het voorkomen van armoede bij ouderen;

... en richtsnoeren met betrekking tot:

- 5) de wijze waarop aanpassingen gebeuren wanneer zich economische, financiële of demografische schokken voordoen;

... waarbij vanzelfsprekend niet uit het oog verloren mag worden dat individuele keuzes kunnen gemaakt worden die impact hebben op de verwachte pensioentijd en de hoogte van het pensioen. Keuzevrijheid is ook een onderdeel van het maatschappelijke kompas.³⁴

Op het microvlak gaat het over de pensioentoezeggingen die aangeboden worden door de pensioenuitvoerders in de tweede pijler en de communicatie daarover met individuele deelnemers. De communicatie over de bijdragen en de pensioenvoorziening die daarmee opgebouwd wordt, moet niet alleen correct en begrijpelijk zijn voor deelnemers, met het oog op de individuele uitlegbaarheid van het contract. Deelnemers moeten ook in hoofdlijnen begrijpen hoe deze communicatie (hun individuele kompas) past in het maatschappelijke kompas dat in de samenleving overeengekomen is. Zowel de individuele uitlegbaarheid als de maatschappelijke uitlegbaarheid zijn essentieel, en ze moeten met elkaar

sporen. Instrumenten zoals het UPO en *mijnpensioenoverzicht.nl* kunnen uitgroeien tot een individueel pensioenkompas in deze betekenis.

In sectie 5.2, *infra*, gaan we zeer kort in op de vraag welke beleidsinstrumenten bij het maatschappelijke pensioenkompas horen. De sociale situatie van de gepensioneerden, en meer in het algemeen de ouderen, hangt immers ook af van beleid inzake fiscaliteit, zorg en huisvesting. We doen daarover geen harde uitspraken. We leggen in dit rapport vooral een algemene gedachte voor over de wijze waarop het vertrouwen in het pensioenstelsel terug versterkt kan worden: dit kan door het (deels impliciete) sociale contract waarop het pensioenstelsel gebaseerd is te vertalen in een (expliciet) publiek pensioenkompas.

De maatschappelijke instellingen die voor vertrouwen moeten zorgen, moeten kunnen rekenen op een sterk draagvlak. Een voldoende brede consensus over hun doelstellingen en de wijze waarop ze opereren – het kompas – is essentieel voor het vertrouwen. Dit geldt *a fortiori* voor instellingen die een lange-termijn contract beheren, zoals het pensioencontract. Een brede consensus zorgt niet alleen voor ‘achterban’, maar ook voor continuïteit en stabiliteit in het beleid. Een akkoord dat de grenzen van de huidige politieke meerderheid en de politieke oppositie overstijgt is daarom bijzonder waardevol. In sectie 2 stipten we aan dat het Nederlandse pensioendeбат gedurende jaren gekenmerkt is door een onderliggend verschil in visie tussen de toezichthouder enerzijds en verantwoordelijken van de pensioenfondsen en sociale actoren anderzijds. Dit verschil in visie mag niet blijven aanslepen. Voor de pensioensector geldt, zoals voor vele andere instellingen die de welvaartsstaat schragen, dat het bereiken van breed gedragen akkoorden op zichzelf buitengewoon belangrijk is.

Het hoeft geen betoog dat de wijze waarop de transitie gebeurt cruciaal zal zijn voor het vertrouwen. Het vertrouwen in het hele stelsel zal staan of vallen met de uitlegbaarheid van de compensatie die gegeven wordt aan de verliezers en met de uitlegbaarheid van de principes die gehanteerd worden bij het invaren.

4. Spanningen tussen doelstellingen en randvoorwaarden, en andere kanttekeningen

In deze sectie plaatsen we enkele kanttekeningen bij randvoorwaarden en opties die geformuleerd zijn in het akkoord over de aanvullende pensioenen, en thema’s die daarmee samenhangen: *lifecycle* beleggen, de gewenste stabiliteit van de premies, de dubbele noodrem in het ‘nieuwe contract’, de doorsneesystematiek, keuzevrijheid, de verplichtstelling en de zzp-problematiek. We stellen daarbij spanningen vast tussen de doelstellingen van het akkoord en sommige randvoorwaarden. Dat afruilen tussen de doelstellingen van het akkoord onvermijdelijk is, staat buiten kijf. Dat keuzes gemaakt moeten worden op basis van afruilen, is van meet af aan ook erkend in de opeenvolgende adviezen van de SER. Wanneer men het geheel van de doelstellingen en randvoorwaarden in het akkoord van 2019 bekijkt vanuit het perspectief dat in de vorige sectie geschetst is (solidariteit, zekerheid en vertrouwen), dan blijkt niet alleen de onvermijdelijkheid van een afruil, maar ook een spanning tussen doelstellingen en randvoorwaarden. Om die reden was een grondige doorontwikkeling van het nieuwe contract aangewezen om de belangrijkste doelstellingen in dit akkoord te kunnen realiseren. De resultaten die deze doorontwikkeling zal opleveren, zijn bij het schrijven van dit rapport nog niet bekend, en dus kan er nog geen uitspraak over gedaan worden.

Een afruil is er bijvoorbeeld tussen de wens om de premies te stabiliseren enerzijds, en de mogelijke inzet van het premie-instrument om de gestelde doelstellingen te realiseren. Een duidelijke spanning is er tussen de dubbele noodrem, gebaseerd op dekkingsgraden die vastgesteld worden aan de hand van de risicovrije marktrente, enerzijds, en de brede doelstellingen van het akkoord anderzijds. Een afruil die in het debat voorafgaand aan het akkoord duidelijk erkend werd, is er ook tussen de mate waarin deelnemers keuzevrijheid kunnen krijgen en de mate waarin men solidariteit en dus collectiviteit wenst.

4.1. Beleggen volgens een lifecycle patroon³⁵

Volgens het pensioenakkoord zal 'wettelijk geborgd worden dat in alle contracten beleggingsrisico's genomen worden conform een (impliciet) lifecyclepatroon met een risicohouding per leeftijdscohort, waarbij beleggingsrisico's en rendementen variëren naar leeftijdssamenstelling'. Het akkoord stipt aan dat dit uitgangspunt langs verschillende wegen kan bereikt worden. Een mogelijkheid die het collectieve karakter van pensioenfondsen respecteert, is dat rendementen verschillend worden toebedeeld aan verschillende cohorten.

Afhankelijk van de wijze waarop rendementen toebedeeld worden aan verschillende cohorten, ontstaan in principe interessante perspectieven om, dankzij goede risicodeling, zowel doelstellingen van efficiëntie als van rechtvaardigheid te dienen. We gaan niet in op de technische discussie hierover (waarbij ook complexe vragen opduiken over de wijze waarop, en de projectierendementen waarmee opgebouwd kapitaal omgezet wordt in uitkeringen). We stippen wel aan dat men oog moet hebben voor de uiteenlopende gevolgen van lifecycle beleggen voor mensen die 'relatief succes' kennen bij het begin van hun loopbaan en mensen die 'relatief succes' kennen bij het einde van hun loopbaan. De eerste groep (de relatief sterke starters) zal, over de hele loopbaan beschouwd, een andere risico/rendement-verhouding toebedeeld krijgen dan de tweede groep (de relatief sterke finalisten). Ook stellen zich gevoelige verdelingsvraagstukken in functie van de wijze waarop meevallers en tegenvallers in rendement verrekend worden. Dit verdient een grondige studie.

4.2. Stabiele premies

Hoe 'smaller' de component van het sociale contract die economische, financiële en demografische schokken moet opvangen, hoe volatieler deze component zal zijn. Volatiliteit stelt niet alleen een probleem van stabiliteit, maar ook van rechtvaardigheid. Dat een relatief kleine groep mensen het hele gewicht van een schok moet opvangen, lijkt *a priori* minder rechtvaardig dan het verdelen van de last over een grote groep mensen. Dit is de motivatie voor de zogenaamde 'regel van Musgrave', waarover we het hoger hadden (sectie 3.2).

Wanneer rendementen verschillend toebedeeld worden aan verschillende cohorten, dan laat dit op zichzelf reeds toe om de basis voor het opvangen van schokken te verbreden. Precies daarom kan dit interessant zijn (zie sectie 4.1, *supra*).

Het pensioenakkoord streeft naar een stabiel pensioenstelsel, maar formuleert tegelijkertijd een randvoorwaarde die toch nog een belangrijke beperking inhoudt: de premies moeten stabiel zijn. Indien stabiliteit van de premies begrepen wordt als 'onveranderlijkheid', dan wordt de aanpassingslast bij

economische, financiële of demografische schokken volledig gelegd bij de huidige en toekomstige pensioenen. Die zullen daardoor minder stabiel worden. Als de aanpassingslast volledig ligt bij huidige en toekomstige pensioenen, dan leiden grote schokken nog steeds tot grote verschillen tussen pech- en gelukgeneraties.

Naast de afruil tussen de stabiliteit van de premies en de stabiliteit van de huidige en toekomstige pensioenen, is er nog een andere afruil: hoe stabielere de premies moeten zijn, hoe minder risico kan genomen worden in het beleggingsbeleid, en hoe lager het lange-termijn pensioenresultaat. Deze afruil onderlijnt een wetmatigheid die op het eerste gezicht een paradox lijkt. Onveranderlijke premies zullen voor een gewenste pensioendoelstelling op langere termijn hoger zijn dan de verwachte gemiddelde premie wanneer de premies aanpasbaar zijn. Aanpasbaarheid van de premies leidt tot welvaartswinst (in 'zekerheidsequivalenten'), die de vorm kan aannemen van een beter pensioenresultaat, van gemiddeld lagere premies, of een combinatie van beide. Dit op het eerste gezicht paradoxaal resultaat heeft niets te maken met intergenerationele risicodeling, maar met optimale verdeling van risico's over de levensloop.³⁶ Een verstandige inzet van het premiestuur kan echter ook bijdragen tot intergenerationele risicodeling.

Dat werkgevers niet alleen bezorgd zijn over de impact van stijgende premies op de loonkostcompetitiviteit, maar ook een horizon van stabiele premies wensen, is begrijpelijk. Anderzijds impliceert de logica van het pensioenakkoord – de afwijzing van een nationaal stelsel en de blijvende aansluiting bij het arbeidsvoorwaardenbeleid – dat werkgevers- en werknemersorganisaties zich blijven engageren voor de aanvullende pensioenen, met inbegrip van de bereidheid om eventueel ook het premie-instrument in te zetten wanneer de realisatie van de overeengekomen pensioenambitie dit nodig maakt (cf. secties 1 en 2). Stabiliteit van de premies moet dus begrepen worden als het vermijden van schokken, maar kan niet kan betekenen dat de premies onveranderlijk zijn. Wat het inzetten van het premiestuur betekent voor werkgevers enerzijds (loonkost) en voor werknemers anderzijds (koopkracht) is een zaak die in sociaal overleg nader bekeken moet worden.

4.3. De dubbele noodrem en het beschermen van nieuwe deelnemers

Wanneer schokken volledig opgevangen worden door het pensioenvermogen dat deelnemers al opgebouwd hebben (een zeer smalle basis voor de deling van risico's), dan ontstaat onvermijdelijk een nood aan specifieke buffers. Spelregels voor dergelijke buffers zijn altijd complex. De brief aan de Tweede Kamer over het pensioenakkoord van 2019 legt uit dat 'het door middel van een buffer sturen op nominale zekerheid wordt losgelaten' in het nieuwe contract. Wel kunnen schokken gespreid worden in de tijd, d.w.z. 'bufferen' gebeurt door te spreiden en toe te laten dat dekkingsgraden – onder voorwaarden – onder 100% mogen liggen. De voorziene regeling voor het spreiden in de tijd lost het probleem van de complexiteit echter niet op. De dubbele noodrem die toegepast zou worden op het spreiden is integendeel bijzonder complex. Het PWC-rapport over het pensioenakkoord stipt de dubbele noodrem zelfs aan als een probleem qua uitvoerings- en communicatiekosten, alhoewel niet iedereen in het veld deze mening deelt.³⁷ Dit ondermijnt de gewenste transparantie met betrekking tot de werking van het pensioencontract. Los van de praktische complexiteit en gebrekkige transparantie, beperkt de dubbele noodrem de intergenerationele risicodeling op een wijze die de 'uitlegbaarheid' van de resultaten van het stelsel zeer moeilijk blijft maken. Dergelijke formule riskeert eerder tot minder vertrouwen dan tot meer vertrouwen te leiden. Het is dus

niet verwonderlijk dat men deze dubbele noodrem bij de doorontwikkeling van het nieuwe contract lijkt te verlaten.

Ten gronde stelt zich echter een meer fundamentele vraag. De bekommernis om nieuwe deelnemers te beschermen die uitdrukkelijk onderlijnd werd in de brief aan de Tweede Kamer van 5 juni 2019, beperkt niet alleen de mogelijkheden tot intergenerationale risicodeling. De asymmetrische risicodeling die zo georganiseerd wordt, heeft ook gevolgen voor de globale verhouding tussen omslagfinanciering en kapitaaldekking in het Nederlandse bestel. Veronderstel dat de premies kostendekkend zijn, d.w.z. dat ze actuariael correct zijn op basis van het rendement dat verwacht wordt. Bij dit rendement zal de pensioenambitie volledig gedekt zijn door het opgebouwde kapitaal. Veronderstel dan ook dat buffers aangelegd worden die positief mogen zijn maar niet negatief. Positieve buffers betekenen in dat geval dat de jongeren bovenop de kostendekkende premie die ze betalen nog een bijkomende voorziening aanleggen voor de generaties die na hen komen. Nog anders gezegd, er wordt een extra kapitaaldekking opgebouwd. Dit introduceert het omgekeerde van een omslagelement in de financiering van de aanvullende pensioenen. In het kader van het bredere onderzoek naar de beste verhouding tussen omslag en kapitaaldekking dient de vraag gesteld of een randvoorwaarde dat buffers alleen maar positief mogen zijn (een strakke toepassing van het principe dat nieuwe deelnemers beschermd moeten worden) verstandig is.

Wanneer beleggingsrisico's gedifferentieerd worden op basis van de levensloop (sectie 4.1, *supra*), en *a fortiori* wanneer de actieve deelnemers via de premies meedelen in de risico's (sectie 4.2, *supra*), dan krijgt het debat over de buffers (of spreidingsmethodes die in de plaats komen van het sturen met buffers in de bestaande contracten) een andere wending. Dergelijke risicodeling kan op zichzelf leiden tot het solidair en efficiënt opvangen van schokken. Bijkomend uitsmeren van schokken kan dan nog nuttig zijn (onder meer omwille van een zekere stabiliteit in de premies), maar dit is een ander mechanisme dan het opbouwen van een buffer of het spreiden zoals voorzien in het akkoord van 2019.

4.4. De doorsneesystematiek

De optie om de doorsneesystematiek af te schaffen is uitdrukkelijk aanwezig, en de kanttekeningen die we in deze sectie plaatsen hebben niet als doel om deze optie weer helemaal in vraag te stellen. Wel is het nuttig de argumenten voor deze optie en de consequenties ervan goed in te schatten. De compensatie van winnaars en verliezers bij de transitie is uitgebreid aan bod gekomen in het voorbereidende werk en het onderhandelingsproces. Zoals aangestipt in sectie 2 is de benadering van de compensatieproblematiek op basis van *procedural fairness* een sterk punt van het akkoord over de aanvullende pensioenen, alhoewel dit een zo precies mogelijke inschatting van de compensatieproblematiek bij alle pensioenuitvoerders natuurlijk niet overbodig maakt. Er zijn echter ook andere consequenties, die te maken hebben met de thema's solidariteit en zekerheid. We keren daarom nog eens terug naar de verschillende argumenten die tijdens de voorbije jaren aangehaald zijn om de doorsneesystematiek af te schaffen en alle contracten te baseren op een leeftijdsonafhankelijke premie en degressieve opbouw.

Een eerste argument is dat leeftijdsonafhankelijke premies en degressieve opbouw een neutraal kader vormen voor de beslissingen die mensen nemen wanneer ze tijdens hun loopbaan van sector of statuut veranderen. De combinatie van leeftijdsonafhankelijke premies en uniforme (leeftijdsonafhankelijke)

opbouw creëert inderdaad een nadeel (en dus een negatieve prikkel) bij mobiliteit van een sector met een genereus aanvullend pensioen naar een sector met een minder genereus aanvullend pensioen, of van een werknemersstatuut naar een zelfstandig statuut, wanneer deze overstap gebeurt wanneer men al enige tijd actief is. Omgekeerd, is er een positieve prikkel om zelfstandige te zijn wanneer men jonger is en van een zelfstandig statuut over te stappen naar een werknemersstatuut (of van een sector met een genereuzer aanvullend pensioen), wanneer men wat ouder wordt. Nog anders gezegd, het argument kan niet zijn dat de doorsneesystematiek mobiliteit *over de hele lijn* afremt. Het correcte argument is dat er scheeftrekkingen ontstaan in de economische prikkels voor mobiliteit op de arbeidsmarkt, en dat dit niet goed is (mobiliteit wordt beïnvloed door factoren die niet zou mogen meespelen). Er zijn vragen gesteld over de mate waarin dit argument in Nederland empirisch relevant is, maar *a priori* is de vaststelling dat er een scheeftrekking ontstaat in de prikkels m.b.t. mobiliteit onweerlegbaar.³⁸ Dit argument hangt wel samen met het feit dat het pensioenstelsel gefragmenteerd is (hoe minder gefragmenteerd, hoe minder dit argument weegt) en met de afwezigheid van een aanvullende pensioenstelsel voor zzp'ers. Indien Nederland één aanvullend pensioenfonds zou hebben voor alle werkenden, dan zou dit probleem vanzelfsprekend helemaal verdwijnen. Het gewicht van dit argument hangt daarnaast ook van de beleggingsrendementen: hoe lager de rendementen, hoe minder zwaar deze argumenten wegen.

Een tweede argument is dat de afschaffing van de doorsneesystematiek meer ruimte maakt voor keuzemogelijkheden en maatwerk. Of de opties m.b.t. vrije keuzemogelijkheden en maatwerk die weerhouden zullen worden in de uitvoering van het pensioenakkoord de afschaffing van de doorsneesystematiek strikt noodzakelijk maken, kunnen we niet beoordelen.

Een derde vaak aangehaalde argument luidt dat doorsneesystematiek tot vormen van herverdeling leidt die ongewenst zijn (met name herverdeling van laagopgeleiden naar hoogopgeleiden, omdat de hoogopgeleiden een sterkere loongroei hebben in de tweede helft van hun loopbaan), of op zijn minst niet transparant (een niet transparante herverdeling van jongeren naar ouderen).³⁹ We behandelen eerst dit laatste punt (de herverdeling van jongeren naar ouderen), en keren dan terug naar het eerste punt. Vooraf stippen we nogmaals aan dat het feitelijke gewicht van de argumenten die volgen (en van de compensatiekost wanneer de doorsneesystematiek afgeschaft wordt) af hangt van de hoogte van de rendementen.

Er heerst verwarring in het publieke debat over wat de doorsneesystematiek betekent voor jongeren en ouderen. Wanneer we 'generaties' definiëren op basis van geboortecohorten (waarbij de 'jongste generatie' de cohorte van mensen is die, bijvoorbeeld, na 2002 geboren is, en de 'oudste generatie', bijvoorbeeld, de generatie die voor 1940 geboren is), dan leidt de doorsneesystematiek wel tot overdrachten tussen generaties maar niet noodzakelijk tot een herverdeling waarbij, uiteindelijk, sommige generaties 'winnen' en andere 'verliezen'.⁴⁰ Er gaat een overdracht van de jongere generaties van vandaag naar de oudere generaties van vandaag, maar de huidige jongere generaties zullen later een overdracht krijgen van de generaties die dan de 'jongere generaties' zijn. Nog anders gezegd: tijdens zijn levensloop behoort iedereen eerst tot een 'betalende' groep en dan tot een 'ontvangende' groep: de doorsneesystematiek is niet anders dan een omslagelement in de arbeidsvoorwaardelijke aanvullende pensioenen. Wanneer deze systematiek stopgezet wordt, ontstaat er een probleem van winnende en verliezende generaties; maar zolang de systematiek loopt, gaat het eigenlijk niet over een

herverdelingsmechanisme tussen generaties.⁴¹ In een gefragmenteerd stelsel leidt deze systematiek wel tot scheeftrekkingen in prikkels m.b.t. mobiliteit (in diverse richtingen, positief en negatief). Maar op zichzelf zijn er goede argumenten om in een pensioenstelsel een evenwicht na te streven tussen omslag en kapitaaldekking. Ten gronde hebben deze argumenten te maken met risicodiversificatie en dus zekerheid in de 'objectieve' betekenis van het woord. De afschaffing van dit omslagelement binnen de aanvullende pensioenen moet dus meegenomen worden in het bredere debat over wat het *wenselijke* aandeel is van omslagfinanciering in het globale Nederlandse pensioenstelsel, en met name de vraag of dit aandeel niet aan versterking toe is.

De vraag of de doorsneesystematiek een ongewenste herverdeling meebrengt tussen laag- en hoogopgeleiden is relevant. In vergelijking met een leeftijdsonafhankelijke premie met degressieve opbouw leidt de doorsneesystematiek inderdaad tot een andere weging van 'relatief succes' bij het einde van de loopbaan. 'Relatief succes' duidt daarbij op de mate waarin het einde van de loopbaan meer succesvol is in termen van inkomensvorming dan het begin van de loopbaan. Hoogopgeleide mensen met een sterk stijgend inkomen over de loopbaan zijn 'sterke finalisten': zij hebben meer 'relatief succes' op het einde, en zijn dus gebaat met de doorsneesystematiek. 'Succes' heeft echter ook te maken met het vinden van een voltijdse en min of meer stabiele baan: wie zijn of haar loopbaan start met flexwerk waar weinig of geen aanvullende pensioenvorming bij te pas komt, wie aan het begin van de loopbaan periodes van werkloosheid afwisselt met werk, of deeltijds werkt omwille van de zorg voor kinderen, is gebaat bij de huidige doorsneesystematiek. We kunnen dit beschouwen als een kwestie van risicodeling. *Ex ante*, voor we weten hoe onze loopbaan en die van andere deelnemers er uit zal zien, houdt de doorsneesystematiek een vorm van 'risicodeling' in: men verzekert zich tegen het risico van een 'zwakke start', maar men zal niet het voordeel genieten van een 'sterk einde'. *Ex post*, wanneer we weten hoe onze loopbaan en die van andere deelnemers er uitziet, kunnen we vaststellen wie 'gewonnen' heeft en wie 'verloren' heeft. Nog anders gezegd, de doorsneesystematiek creëert een solidariteit in het voordeel van mensen met steile loopbanen (die we als onwenselijk beschouwen), maar ook een solidariteit in het voordeel van mensen die hun loopbaan beginnen met zwakke posities op de arbeidsmarkt (solidariteit die we als wenselijk kunnen beschouwen).

Indien men de doorsneesystematiek wil afschaffen, dan stelt zich niet alleen een compensatieproblematiek ten behoeve van deelnemers in de middenleeftijd. Parallel is sterk beleid nodig om de arbeidsmarktperspectieven van jongeren kwalitatief te verbeteren. Door de afschaffing van de doorsneesystematiek krijgt zwak starten immers grotere gevolgen.

4.5. Keuzevrijheid

Het maatschappelijke debat over pensioenen is vaak emotioneel omdat het zowel gaat over zekerheid als over een eerlijke verdeling van de vrijheid: twee zeer gevoelige onderwerpen.⁴² De vrijheid die het gevoeligste ligt is de vrijheid met betrekking tot het moment dat men op pensioen gaat. Zo bekeken, is het enigszins verrassend dat het debat over keuzevrijheid in Nederland vooral ingezoomd heeft op andere aspecten van het pensioenstelsel. We keren daarom eerst terug naar een kanttekening bij het debat over de AOW-leeftijd die we in sectie 1 maakten.

De AOW-leeftijd is niet flexibel, in tegenstelling tot de pensioenleeftijd in de eerste pijler van pensioenstelsels elders in de wereld. Dit rechtvaardigt de aandacht voor vervroegde uittrederegelingen in het pensioenakkoord, die zorgen voor enige flexibiliteit voor specifieke groepen. De afgesproken tijdelijke facilitering van vervroegde uittrederegelingen neemt niet weg dat nagedacht moet worden over een breder vraagstuk omtrent de flexibiliteit in het Nederlandse pensioenstelsel, dat zich op langere termijn ook scherper zal stellen. De leeftijd waarop men op pensioen kan gaan in de Nederlandse aanvullende stelsels is over het algemeen iets flexibeler, mits aanpassing van het bedrag. Dit betekent dat mensen met een voldoende hoog aanvullend pensioen gemakkelijker voor het bereiken van de AOW-leeftijd kunnen kiezen voor een vorm van vroegpensioen (waar zij zelf voor betalen, maar zij kunnen zich dat veroorloven) dan mensen die grotendeels of helemaal afhankelijk zijn van de AOW. De eerste groep zijn vaak hoger opgeleide mensen, de tweede groep vaak lager opgeleide mensen.⁴³ Alhoewel diegenen die hun aanvullend pensioen vroeger opnemen hier 'zelf voor betalen', ontstaat zo toch een scheve verdeling van de vrijheid om de eigen pensioendatum te kiezen, zeker indien arbeidsmarktevoluties tot gevolg zouden hebben dat een groeiende groep mensen in de toekomst geen of weinig aanvullend pensioen zou hebben. Indien de aanvullende pensioenen onvoldoende breed gespreid zijn (of in de toekomst niet meer zouden zijn), dwingt dit om na te denken over de eventuele invoering van een zekere mate van flexibiliteit in de AOW (of, meer in het algemeen, in de eerste pijler, indien deze op een andere manier zou versterkt worden in het kader van het debat over omslag versus kapitaaldekking). Deze flexibiliteit mag langer werken niet in de weg staan en moet integendeel sporen met de doelstelling om de loopbanen te verlengen. Langer werken is cruciaal, zowel voor de houdbaarheid van de AOW als de kwaliteit van de aanvullende pensioenen. Dat hoger opgeleiden gemakkelijker vroeg kunnen stoppen met werken is zowel vanuit rechtvaardigheid als vanuit economische efficiëntie problematisch.⁴⁴

Wat andere aspecten van vrije keuze in het pensioenstelsel betreft, lijkt een breed aanvaarde conclusie uit onderzoek dat mensen in principe graag keuzevrijheid hebben, maar in de praktijk niet zo graag complexe keuzes maken. Ze worden liever 'ontzorgd'. Ook geldt dat keuzevrijheid en collectiviteit/solidariteit op gespannen voet kunnen staan met elkaar. De optie om 10% van het pensioen vrij te laten opnemen in de vorm van kapitaal impliceert een relatief eenvoudig keuzeprobleem voor de pensioengerechtigden, dat ook hanteerbaar is door de pensioenfondsen zonder schadelijke neveneffecten op collectiviteit en solidariteit. Toch gelden enkele kanttekeningen.

In principe leidt zo'n optie tot potentieel lagere beleggingsopbrengsten, omdat de verplichtstelling op een bepaalde manier afgezwakt wordt. Afhankelijk van de mate waarin de deelnemers de 10%-optie nemen, daalt de *duration* van de verplichtingen. Dat kan op zijn beurt leiden tot een aanpassing van het beleggingsbeleid, in de richting van meer liquiditeit en een mogelijke negatieve invloed op het verwacht rendement. Of dit effect in de praktijk belangrijk wordt, hangt af van diverse factoren. De optie komt dus met een mogelijke 'kost' in termen van potentiële opbrengst, maar als de keuzevrijheid positief gewaardeerd wordt, lijkt dit geen reden om de optie niet aan te bieden.

Een kapitaalsoptie vereist de definitie van een omzettingsfactor, die gebaseerd is op de levensverwachting, het verwacht rendement, de verwachte inflatie en de indexeringsverwachting. Dit opent een debat over de invulling van deze parameters, over de vraag in welke mate ze centraal of decentraal vastgelegd worden, en over de aanpasbaarheid en frequentie van aanpassing van de omzettingsfactor. Het niveau van de

omzettingsfactor kan het gedrag van de begunstigde, maar ook de houding van de pensioeninstelling tegenover de kapitaalsoptie beïnvloeden. Het gaat immers deels over het behouden of afstaan van risico. De fiscale behandeling is eveneens een aandachtspunt. Idealiter is deze neutraal. De mate waarin het fiscale kader pensioen of kapitaal zou bevoordelen, kan de opnamefrequentie mee sturen.

4.6. De verplichtstelling en juridische vragen bij de transitie

Omdat de houdbaarheid van de verplichtstelling cruciaal is – dit is geen punt van discussie –, moet het pensioencontract voldoende solidariteitseisen bevatten, zoals de brief aan de Tweede Kamer ook stelt. Het samen solidair uitvoeren van het stelsel laten een aanpak en resultaten toe die afzonderlijke marktpartijen niet kunnen bieden. In eerdere rechtspraak werden als solidariteitselementen de doorsneepremie, het ontkoppelen van premie en risico, de acceptatieplicht van alle risico's en de toekenning van uitkeringsrechten zonder premiebetaling genoemd. Indien het uiteindelijke pensioenakkoord een andere invulling geeft aan de graad en de uitwerking van de solidariteitselementen die eerder als verantwoording golden, krijgen de argumenten die in eerdere Europese procedures belangrijk waren een andere weging.

De juridische vragen bij de uitwerking van het akkoord gaan verder dan de houdbaarheid van de verplichtstelling op zich. Toenemende individualiseerbaarheid van pensioenvermogen binnen collectieve stelsels, generatieafhankelijke resultaatstoewijzing, compensaties bij de afschaffing van de doorsneesystematiek en de wijze waarop ingevaren wordt, kunnen leiden tot voorheen niet gestelde discriminatievragen over onderdelen van het akkoord, onder meer in relatie tot het leeftijds criterium, en vragen over eigendomsrechten op pensioenen.

Bij iedere verandering van een stelsel worden individuen potentieel niet gelijk behandeld. Hoe die verandering hard gemaakt wordt, is niet juridisch neutraal. De vraag wat bij wet geregeld wordt en wat in het overleg tussen de partners geregeld wordt, is in dit kader ook belangrijk. Omwille van de gewenste zekerheid is het dus noodzakelijk om grondig te onderzoeken, zowel vanuit het nationale recht als de internationale verdragen, welke methodiek of combinatie van methodieken het efficiëntst uitpakt en de slaagkansen van juridische procedures van individuen en private uitvoerders minimaliseert.

4.7. Pensioen voor zzp'ers

Een houdbaar pensioenstelsel moet rekening houden met veranderingen in de arbeidsmarkt, zoals het opkomen en verdwijnen van sectoren, de toename van flexwerk en de groei van aantal zzp'ers. We focussen hier op de zzp-problematiek.

Onvoldoende pensioenopbouw is niet alleen een probleem voor een significante groep zzp'ers. Het feit een grote groep werkenden zich via het zzp-statuut onttrekt aan de risicodeling in de aanvullende pensioenen, al dan niet uit echt vrije keuze, schaadt ook de efficiëntie van het hele stelsel, omdat de reële betekenis van de verplichtstelling ondermijnd wordt. De idee dat zzp'ers kunnen aansluiten bij bedrijfstakpensioenfondsen in de sector waar ze actief zijn botst op verschillende problemen, zowel wat betreft het correct en stabiel afbakenen van de sectoren waarin zzp'ers actief zijn als wat betreft de capaciteit van bedrijfstakpensioenfondsen om individuele dossiers van deelnemers te beheren zonder het structurerende element van werkgevers.⁴⁵ De meest stabiele en kosten-efficiënte oplossing lijkt de

combinatie van een verplichte regeling en de creatie van één nationaal pensioenfonds voor zzp'ers. Indien verplichte aansluiting bij zo'n fonds als een te strak keurslijf wordt beschouwd, dan is *auto-enrollment* een mogelijkheid: een *opt-out* voor wie op een andere manier aan de verplichting kan voldoen.

In hoofde van vakbonden van werknemers kan de vrees bestaan dat zzp'ers op die manier structureel minder bijdragen (voor minder pensioen) dan werknemers, waardoor een als onwenselijk ervaren concurrentievoordeel van het zzp-statuut blijft bestaan. Hiervoor bestaat slechts één uitweg: een betere afbakening van de toegang tot het zzp-statuut, waardoor oneigenlijk gebruik bestreden wordt. We kunnen hier verwijzen naar het debat dat moet gevoerd worden over het rapport van de Commissie Borstlap. Een adequate oplossing voor het pensioenprobleem van zzp'ers vergt met andere woorden ook oplossingen die zich situeren buiten het pensioenbeleid *stricto sensu*. Deze zijn er echter niet minder dringend om.

5. Het pensioenstelsel en de welvaart van ouderen: indicatoren en empirische observaties

Het pensioenstelsel vormt een essentiële pijler voor de welvaart van ouderen. In dit verband stellen zich drie vragen, die in deze sectie aan bod komen. Voor de eenvoud reduceren we 'welvaart' daarbij tot 'inkomen', alhoewel we weten dat inkomen slechts één dimensie is van welvaart. Ten eerste, wat zouden de doelstellingen van het sociale contract moeten zijn met betrekking tot de inkomenspositie van ouderen? Ten tweede, in welke mate moeten deze doelstellingen bewaakt worden door het pensioenstelsel, of worden ook andere instrumenten ingezet, zoals fiscaliteit, huisvestingsbeleid en zorg? Ten derde, wat weten we empirisch over de inkomenspositie van ouderen in Nederland?

Deze sectie verduidelijkt dus met welke indicatoren een maatschappelijk pensioenkompas zou kunnen werken, zonder de pretentie dat dit een grondige uitwerking is.

5.1. De doelstellingen van het sociale contract en de inkomenspositie van ouderen

We bespraken doelstellingen in algemene termen van zekerheid en solidariteit in sectie 3. In deze sectie preciseren we deze doelstellingen met betrekking tot de inkomenspositie van de ouderen.

Traditioneel gaat men ervan uit dat pensioenvoorzieningen een dubbele doelstelling dienen:

- 1) een redelijk koopkrachtbehoud bij de overgang van het actieve leven naar het pensioen;
- 2) het voorkomen van armoede bij ouderen.

De eerste doelstelling wordt meestal gepreciseerd door middel van een wenselijke *vervangingsratio* van het inkomen, d.w.z. een wenselijke verhouding tussen het inkomen na pensionering en het inkomen voor pensionering.⁴⁶ Op zichzelf zegt deze maatstaf onvoldoende over wat het pensioenstelsel belooft voor de levensstandaard van toekomstige gepensioneerden. Het is immers ook cruciaal te weten welke aanpassingen er nog gebeuren aan de pensioenen die in uitbetaling zijn. Worden ze aangepast aan de stijging van de levensduurte, aan de stijging van de gemiddelde lonen...? Het sociaal contract moet op beide punten een ambitie formuleren, zowel op de initiële vervangingsratio als de verdere aanpassingen. Een belangrijke vraag daarbij is of we uitgaan van een wenselijke vervangingsratio die uniform is, ongeacht de hoogte van het inkomen, dan wel of we een inkomensafhankelijke vervangingsratio als benchmark kiezen.

Nederlandse onderzoekers hebben goede argumenten aangevoerd om een inkomensafhankelijke benchmark te kiezen.⁴⁷ Toetsing aan dergelijke benchmark laat zien dat het probleem van pensioentekorten dan verschuift van huishoudens met een hoog inkomen naar huishoudens met een laag of middeninkomen. Dit heeft beleidsimplicaties en geeft aan dat het belangrijk is om meer onderzoek te doen naar wat adequate pensioenambities zijn.

Bij de tweede doelstelling rijst onmiddellijk de vraag hoe we armoede definiëren: gaat het om een relatieve maatstaf (hoeveel mensen hebben een inkomen dat merkkelijk lager is dan het doorsnee inkomen in hun land?) of om een absolute maatstaf (hoeveel mensen hebben een inkomen dat lager is dan wat beschouwd wordt als een kritische grens, die niet mee beweegt met het doorsnee inkomen?). In Nederland gebruikt men over het algemeen de tweede benadering, gebaseerd op de zgn. lage-inkomensgrens. In Europese statistieken over armoede gebruikt men vooral de eerste benadering. Om een goed beeld te hebben van sociale ontwikkelingen heeft men beide nodig. Over relatief korte periodes kan de evolutie van relatieve armoede-indicatoren misleidend zijn. Dat geldt met name in een periode van recessie: als de doorsnee inkomens sterker dalen dan de laagste inkomens, dan kan de relatieve armoede afnemen, terwijl mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling grotere problemen krijgen. Bij vergelijkingen op zeer lange termijn is de relatieve indicator echter het meest relevant, omdat armoede uiteindelijk een relatief begrip is: arm is wie uitgesloten wordt van de gangbare levensstandaard in de samenleving.

Om de kwaliteit van een pensioenstelsel te beoordelen, moet men de verwachte vervangingsratio's en het armoederisico natuurlijk bekijken over meerdere generaties: hoe goed presteert het stelsel nu, hoe goed zal het later presteren? We verwijzen naar wat we in sectie 3 schreven over de wenselijkheid van een pensioenkompas. Concreet impliceert dit een *dashboard* met doelstellingen en indicatoren, waarbij AOW en aanvullende pensioenen samen bekeken worden. Het gaat bijvoorbeeld om:

- i. initiële vervangingsratio's bij pensionering, gedifferentieerd naargelang de hoogte van het inkomen;
- ii. de verdere evolutie van het pensioen tijdens het leven van de gepensioneerde;
- iii. absolute en relatieve armoede-indicatoren;

waarbij deze gegevens in kaart worden gebracht voor verschillende generaties, en,

- iv. de vraag of er een stabiel en billijk intergenerationeel contract geïmplementeerd wordt, bijvoorbeeld aan de hand van de op lange termijn verwachte verhouding tussen het gemiddelde netto-bestedbare inkomen van gepensioneerden en het gemiddelde netto-bestedbare inkomen van actieven (waarbij men eventueel kan werken met representatieve types om compositie-effecten in de populatie uit te zuiveren).

5.2. De instrumenten voor het intergenerationele sociale contract

Als men het eens zou zijn over dergelijke set van inkomensdoelstellingen, dan rijst de vraag of het pensioenstelsel (de AOW en de arbeidsvoorwaardelijke aanvullende pensioenen) hiervoor het enige instrument is. De traditie van Nederland is op dit vlak misschien verschillend van de traditie in andere landen. Fiscale instrumenten spelen een grote rol in het systematisch bijsturen van de koopkracht, op basis

van de gekende 'koopkrachtplaatjes'. Daar waar het stabiliseren van de globale inkomensverhouding tussen gepensioneerden en actieven in andere landen vooral als een taak van het pensioenstelsel zelf zou gezien worden, zou men dergelijke doelstelling vanuit de Nederlandse traditie misschien eerder invullen met fiscaal beleid. Dit verdient een expliciete overweging te zijn bij het uitwerken van een pensioenkompas.

Alhoewel woningbezit een cruciale variabele is voor de welvaart van gepensioneerden, is het niet aangewezen om woningbezit (of huisvestingsbeleid in bredere zin) te beschouwen als een *instrument* waarmee het intergenerationele contract doelgericht (mee) aangestuurd wordt. Woningbezit is daarvoor een onvoldoende robuuste basis, niet alleen omdat de evolutie van de woningmarkt op lange termijn moeilijk voorspelbaar is, maar ook omdat woningbezit hoe dan ook ongelijk gespreid is. Dit neemt niet weg dat de woningmarkt erg belangrijk is als context voor een beoordeling van de feitelijke welvaartspositie van ouderen en jongeren.

De zorgsector speelt vanzelfsprekend ook een belangrijke rol, zowel via de impact op inkomens en bestedingsmogelijkheden als via de impact op het welzijn en de gezondheidsstatus van ouderen. Voor de helderheid van een pensioenkompas lijkt het aangewezen om dit beleid te beschouwen als een belangrijke contextvariabele eerder dan als een instrument van het pensioenkompas zelf.

5.3. De inkomenspositie van ouderen in Nederland: empirische observaties

a) Nederlandse gegevens

Nederland beschikt over een schat aan gegevens over de inkomens van gepensioneerden. Deze gegevens tonen onder meer dat het Nederlandse pensioenstelsel voor zeer veel mensen nog steeds zeer goed presteert, zij het niet voor iedereen. Als een uniforme vervangingsratio's als benchmark wordt genomen (bijvoorbeeld een vervangingsratio van 70% van het bruto huishoudinkomen) dan blijkt dat 29% van alle huishoudens een bruto vervangingsratio kan verwachten die lager ligt dan 70% als alle vermogenscomponenten worden meegenomen. Wanneer men louter de eerste en de tweede pijler meeneemt, dan kan maar de helft van de huishoudens een bruto vervangingspercentage van minstens 70% verwachten. In netto termen liggen deze vervangingsratio's veel gunstiger. Ze variëren ook sterk naargelang het inkomen. Vooral bij hogere inkomens is er geen vervangingsratio van 70%. Toch haalt een substantieel deel van de lagere en middeninkomens de norm van 70% niet, terwijl het voor hen belangrijker is om een relatief hoog vervangingspercentage te halen. Bij toepassing van een inkomensafhankelijke benchmark blijft het aantal mensen met een tekort in dezelfde orde van grootte, maar de verdeling van de tekorten over de inkomensgroepen wijzigt flink. Huishoudens aan de onderkant en in het midden van de inkomensverdeling komen nu vaker tekort, terwijl huishoudens aan de bovenkant minder vaak tekort komen.⁴⁸

Gegevens van het CSB tonen aan er sinds het begin van deze eeuw sprake is van een structureel stijgende trend in het gemiddeld gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van zowel alle huishoudens als van de pensioenhuishoudens. Het gaat hierbij om een vergelijking tussen opeenvolgende cohorten: de vaststelling dat het gemiddelde inkomen van pensioenhuishoudens (licht) stijgt, houdt verband met de veranderende samenstelling van de opeenvolgende cohorten pensioenhuishoudens. Tegelijkertijd is de koopkracht van zeer veel individuele gepensioneerden tijdens de voorbije tien jaar gedaald. Deze daling geldt niet voor de koopkracht van AOW'ers met een klein aanvullend pensioen. De koopkracht van gepensioneerden met een

hoger aanvullend pensioen ging achteruit. Degenen met een aanvullend inkomen vanaf 20.000 euro per jaar (de helft van alle gepensioneerden) hadden het meeste last van het niet of beperkt indexerend van aanvullende pensioenen. Hun koopkracht lag in 2017 bijna 12% lager dan in 2008.⁴⁹

b) Vergelijkende Europese gegevens

De Europese inkomensenquête SILC laat toe om actuele evoluties in de lidstaten te vergelijken.⁵⁰ SILC laat toe om te focussen op het inkomen van gezinnen waarin het gezinshoofd *gepensioneerd* is en de rol van pensioenen in de inkomensverdeling. SILC laat ook toe om te focussen op *leeftijdsgroepen* (bijvoorbeeld, het gezinsinkomen van 65-plussers versus anderen). De focus op pensioeninkomen is het meest relevant als we het hebben over doelstellingen zoals vervangingsratio's, want daarbij gaat het uitdrukkelijk over de rol van het pensioen. De focus op leeftijdsgroepen is het meest relevant als we het hebben over armoede, want daar het gaat het over de globale situatie van de oudere bevolking. Een volledig dashboard veronderstelt dat men beide perspectieven hanteert. Hier hanteren we het leeftijdspectief; zo brengen we relatieve inkomensverhoudingen en armoede op basis van dezelfde systematiek in kaart. We presenteren enkele kerngegevens voor de periode 2007-2017 in Bijlage 1. Het gaat daarbij steeds om vergelijkingen tussen cohorten. Daaruit blijkt:

- Wanneer we het mediane inkomen van 65-plussers vergelijken met het mediane inkomen van wie jonger is dan 65, dan contrasteert de evolutie in Nederland en Duitsland met deze in Denemarken, België en Frankrijk. In Nederland en Duitsland is er in deze relatieve inkomensverhouding een achteruitgang opgetreden. In Denemarken, België en Frankrijk is er een relatieve vooruitgang. In Nederland is de relatieve achteruitgang scherp tijdens de laatste jaren waarvoor we de Europese vergelijking kunnen maken.
- In alle landen lag de koopkracht van de groep 65-plussers in 2017 hoger dan de koopkracht van de groep 65-plussers in 2007, ook in Nederland.
- Wat men met het mediane inkomen van een Nederlandse 65-plusser kan kopen in 2017 is afgenomen in verhouding tot België, Frankrijk en Denemarken en ongeveer op hetzelfde peil gebleven als in Duitsland.
- In vergelijking met andere landen blijft Nederland zeer goed scoren inzake armoede, maar de Nederlandse voorsprong is afgenomen en landen als Frankrijk en Denemarken steken Nederland op dit punt voorbij.

6. Envoi

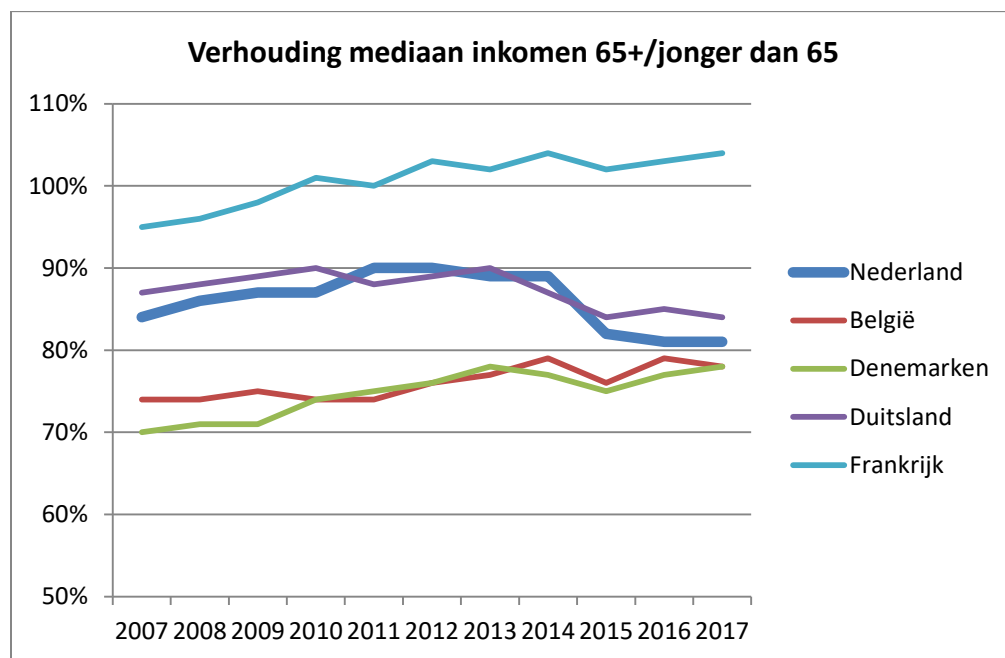
Het doel van dit rapport was niet een oordeel te vellen over het resultaat van de onderhandelingen die gevolgd zijn na het pensioenakkoord van 2019. Het resultaat van de doorontwikkeling van het nieuwe contract is overigens niet bekend op het ogenblik dat dit rapport ingeleverd wordt. Het doel was wel een denkkader aan te reiken dat toelaat om de onvermijdelijke afruil tussen verschillende doelstellingen en randvoorwaarden bij het pensioenbeleid scherper in beeld te brengen, met name vanuit zorgen om collectiviteit, solidariteit en zekerheid. Een scherp beeld veronderstelt dat de onderliggende concepten helder zijn. Veel aandacht ging daarom naar vragen over de betekenis van zekerheid en solidariteit. Waarom willen we solidariteit? Wat bedoelen we precies met 'zekerheid'? Hoe kunnen het beleid en de daarbij betrokken instellingen en actoren bijdragen tot meer zekerheid?

Onze belangrijkste bevindingen zijn beknopt weergegeven in de synthese, vooraan in dit rapport. We zullen ze hier niet herhalen. De solidariteit waarop het pensioenstelsel gebaseerd is, blijft een kostbaar goed. Aanpassingen zijn nodig, op basis van zorgvuldige afwegingen en een zo breed mogelijk maatschappelijk draagvlak. We hopen dat het hier geschetste denkkader bij deze beraadslaging behulpzaam is.

Bijlage 1: De inkomenspositie van ouderen in Nederland in Europees perspectief

De Europese inkomensenquête SILC laat toe om de actuele evolutie van de inkomenspositie van de ouderen te vergelijken over alle Europese landen. De inkomens die hier gerapporteerd worden zijn netto-beschikbare gezinsinkomens, die gestandaardiseerd zijn om gezinnen van verschillende omvang en samenstelling met elkaar te kunnen vergelijken. Deze gegevens gaan dus niet alleen over pensioenen, maar over alle gezinsinkomens; ze worden beïnvloed door belastingen en bijdragen, door evoluties in de samenstelling van de huishoudens, door het al dan niet doorwerken van 65-plussers, en door evoluties in de gemiddelde leeftijd van de ouderen. Het gaat om steekproeven, met belangrijke foutenmarges. Deze gegevens moeten daarom voorzichtig geïnterpreteerd worden.

Figuur 1 vergelijkt het mediane gestandaardiseerde beschikbare gezinsinkomen van iemand die 65 jaar is of ouder, met het mediane gestandaardiseerde beschikbare gezinsinkomen van iemand die jonger is dan 65 (verder korten we dit af met 'inkomen').



BRON (voor deze en volgende figuren): Eurostat website, Income and Living Conditions (SILC), 8 juni 2020

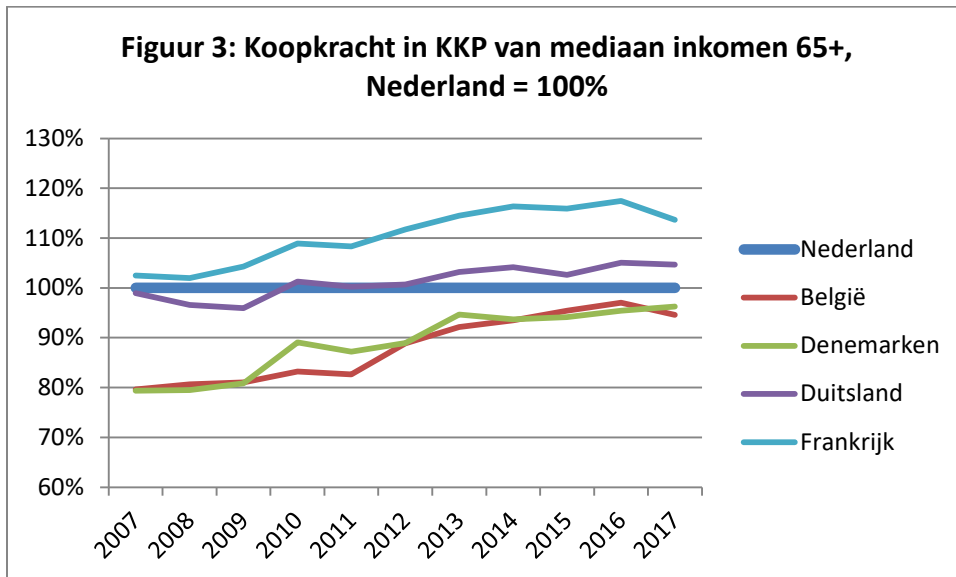
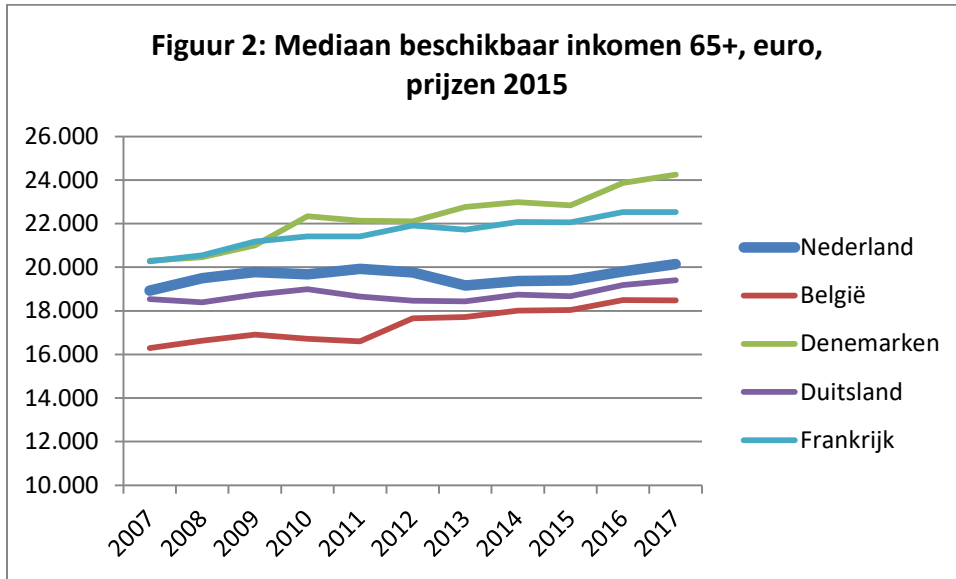
De aangegeven jaren zijn de 'observatiejaren'; het observatiejaar 2007 komt overeen met SILC 2008, enz.

In vergelijking met Denemarken, België en Frankrijk, is er in deze relatieve inkomensverhouding een achteruitgang opgetreden in Duitsland en in Nederland; in Nederland is de relatieve achteruitgang scherp tijdens de laatste jaren die in SILC beschikbaar zijn.

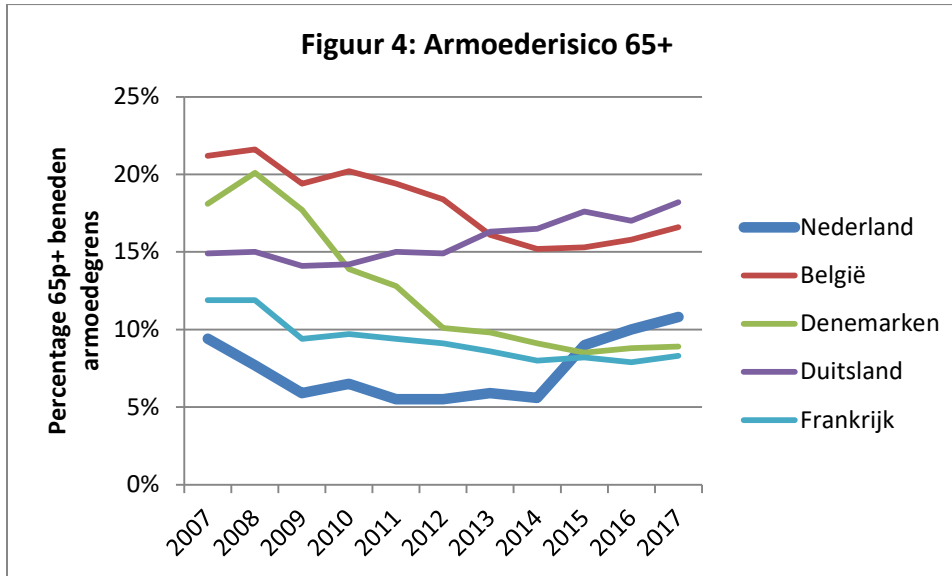
Figuur 2 toont de evolutie van de mediane inkomens (= gestandaardiseerde beschikbare gezinsinkomens) voor 65-plussers in prijzen van 2015, d.w.z. gecorrigeerd voor inflatie. Men moet voorzichtig zijn met een vergelijking tussen de landen met betrekking tot de *hoogte* van deze bedragen: met dezelfde hoeveelheid euro's kan men in één land meer kopen dan in een ander land. Figuur 3 spitst de aandacht toe op de

vergelijking, jaar na jaar, van de koopkracht van deze inkomens, rekening houdende met verschillen in levensduurte tussen landen (de vergelijking gebeurt in koopkrachtpariteiten, niet in euro's). In Figuur 3 is het Nederlandse koopkrachtniveau de benchmark (100%-lijn).

Figuur 2 leert dat de koopkracht, in vaste euro's, van het mediane inkomen van 65-plussers in Nederland in 2017 6,5% lag boven het niveau van 2007 (met tussenin een periode van – beperkt – koopkrachtverlies). Figuur 3 leert dat wat je met een mediaan inkomen van een Nederlandse 65-plusser kan kopen in 2017 afgenomen is in verhouding tot België, Frankrijk en Denemarken, en ongeveer op hetzelfde niveau gebleven is als in Duitsland: de vergelijking gebeurt in KKP (koopkrachtpariteiten).



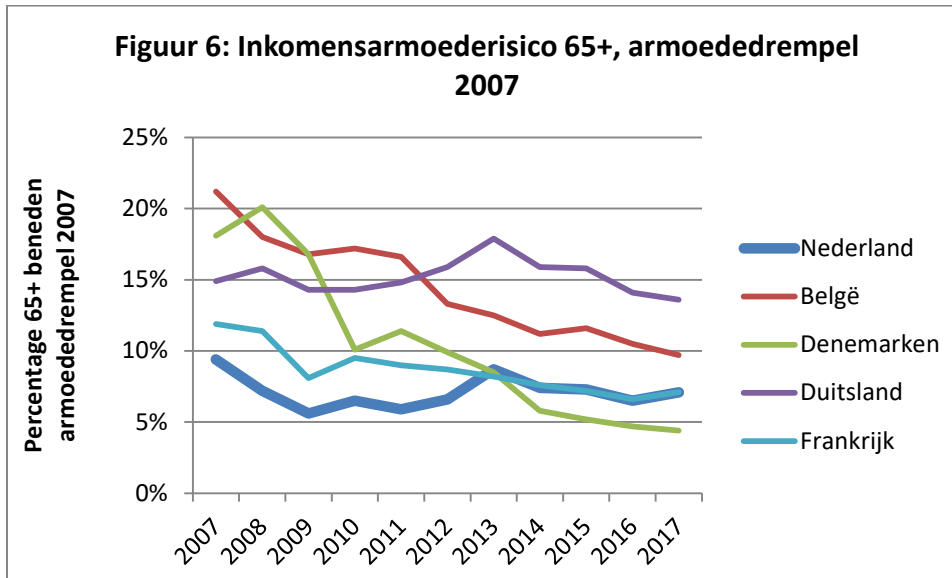
Traditioneel scoort Nederland zeer goed op de belangrijkste armoede-indicator die de Europese Unie gebruikt, waarbij armoede in relatieve termen gedefinieerd wordt: de relatieve inkomensarmoede bij ouderen meet het percentage ouderen met een inkomen beneden 60% van de nationale mediaan voor de hele bevolking. Figuur 4 suggereert dat er de laatste jaren een ommekeer ingezet lijkt: het Nederlandse relatieve armoederisico bij ouderen ligt nu hoger dan in Denemarken en Frankrijk, en de kloof met België is kleiner geworden. Bij de vergelijking moet men rekening houden met het feit dat het louter om inkomens gaat. In sommige landen worden de uitgaven van ouderen meer dan in andere landen beperkt dankzij toegankelijke zorg, gezondheidszorg, huisvesting, enz.



Dat Nederland traditioneel goed scoort inzake relatieve inkomensarmoede heeft te maken met (i) de gemiddelde generositeit van de Nederlandse pensioenen en (ii) de spreiding van de Nederlandse pensioenen rond het gemiddelde. SILC-gegevens tonen dat de inkomensverdeling binnen de oudere groep in Nederland tot de meest egalitaire van Europa behoort. Nederland scoort ook zeer goed wat betreft de inkomensverdeling binnen de jongere groep (< 65 jaar), en het laatste verklaart natuurlijk ten dele het eerste, maar toch is de ‘egaliserende’ prestatie van het Nederlandse pensioenstelsel sterk, zeker in vergelijking met Frankrijk en Duitsland. De AOW speelt hier ongetwijfeld een grote rol in. De SILC-gegevens laten niet toe te zeggen dat hierin verandering (achteruitgang) is opgetreden, althans niet tot in 2017.⁵¹

De Europese SILC-gegevens laten ook toe om een vergelijking te maken op basis van een armoede-indicator die beantwoordt aan de filosofie van de Nederlandse lage-inkomensgrens. Eurostat presenteert een ‘armoederisico verankerd in de tijd’, waarbij de armoededrempel een absolute inkomensgrens vormt die alleen evolueert met de levensduurte. Figuur 5 toont deze gegevens, op basis van een armoededrempel die vastgelegd is op de relatieve armoedegrens die in elk van de betrokken landen gold in 2007. De kritische grens is dus gelijk aan 60% van het mediane beschikbare gestandaardiseerde gezinsinkomen van alle gezinnen in 2007, alleen geïndexeerd met de levensduurte (de cijfers voor 2007 zijn daarom dezelfde in Figuur 4 en Figuur 5). Volgens de Eurostat-methodiek lag deze grens in 2007 voor een Nederlandse alleenstaande op 11.713 euro per jaar; voor een gezin met twee volwassenen lag ze op 17.569 euro per

jaar; voor een gezin van twee volwassenen en twee kinderen jonger dan 14 jaar lag ze op 24.598 euro per jaar. Op basis van deze methodiek blijkt dat het armoederisico onder Nederlandse 65-plussers tijdens de voorbije jaren min of meer stabiel was. Het verschil met België en Denemarken, waar deze armoede-indicator systematisch daalt is opmerkelijk; ook in Duitsland stijgt deze armoede-indicator tussen 2007 en 2013, om daarna te dalen.



EINDNOTEN

¹ SER, *Naar een nieuw pensioenstelsel*, juni 2019.

² In deze passage verwijzen levensverwachting, levensduur en pensioentijd steeds naar de verwachting voor wie de leeftijd van 65 jaar bereikt heeft.

³ Men kan opwerpen dat het billijk is dat jongere generaties relatief over minder pensioentijd beschikken wanneer de gezonde levensverwachting sterker stijgt dan de levensverwachting. Als motivatie voor een vaste pensioentijd, uitgedrukt in een absoluut aantal jaren, lijkt dit echter geen goed argument.

⁴ Indien de verhouding tussen de pensioentijd en de totale levensduur gelijk is aan een fractie δ , dan blijft de verhouding tussen de pensioentijd en de totale levensduur constant wanneer de pensioentijd verhoogt met dezelfde fractie δ van de verhoging van de levensduur. De verhouding $1/3^{\text{de}}$ impliceert dus dat het relatieve gewicht van de pensioentijd in de totale levensduur enigszins stijgt bij een stijging van de levensduur.

⁵ Commissie Frijns, *Onzekere zekerheid: Een analyse van het beleggingsbeleid en het risicobeheer van de Nederlandse pensioenfondsen*, Commissie Beleggingsbeleid en Risicobeheer, 19 januari 2010; Commissie Goudswaard, *Een sterke tweede pijler: Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*, Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen, 27 januari 2010.

⁶ Zie vergelijking (20) op p. 16 in: E. Schokkaert, P. Devolder, J. Hindriks & F. Vandenbroucke, Towards an equitable and sustainable points system. A proposal for pension reform in Belgium, *Journal of Pension Economics and Finance*, First View, 27 April 2018, pp. 1-31.

⁷ Internationale boekhoudregels zoals IAS 19 en FASB 87 verplichten om *defined benefit* stelsels te waarderen op basis van marktwaarde en een marktconforme 'beste schatting' van toekomstige pensioenverplichtingen die betrekking hebben op al gepresteerde diensttijd bij de onderneming. Dit brengt grote volatiliteit in de pensioenkost, en onder sommige boekhoudregels, in het eigen vermogen van de onderneming. Als gevolg daarvan ontstond een internationale trend om over te gaan naar pensioenregelingen waarbij de kost voorspelbaar en stabiel blijft, de *defined contribution* stelsels. Een belangrijke nieuwe versie van IAS 19 kwam tot stand in februari 1998; in de periode 1999-2001 is bijgevolg veel aandacht gegaan naar de wijze waarop de IAS 19 boekhoudnorm voor *defined benefit* regelingen in de Nederlandse omgeving van bedrijfstakpensioenfondsen moest toegepast worden. Dit leidde tot een akkoord binnen de Nederlandse Raad voor de Jaarverslaggeving en een SER advies (*Verantwoordelijkheid van pensioenfondsen en verzekeraars voor naleving van wettelijke voorschriften*, 2001/06) waarin de afscheiding van het vermogen van de onderneming en de voorwaardelijkheid van de aanspraak onderbouwd werd.

⁸ Voor de kritiek op het gebruik van de risicovrije rekenrente, zie bijvoorbeeld het memo van S. Barendregt-Roojers et al. aan de Tweede Kamer, *Ons pensioenstelsel verdient beter*, 13 oktober 2019. De reactie van S. Wijnbergen op pleidooien om de rekenrente te verhogen (Verhoging rekenrente legt tijdbom onder pensioensysteem en benadeelt jongeren, *PensioenPro*, 10 oktober 2019) illustreert goed een van de kernpunten van het debat. Het gaat om de marktprijs, hier en nu, van een toekomstige belofte. Als de gedachte is dat die belofte 100% veilig is, en dus met zekerheid uitbetaald gaat worden, dan moet de risicovrije rekenrente gebruikt worden. Als bij de berekening van de actuele waarde van die beloftes ook met een risicopremie rekening wordt gehouden, dan gaat men ervan dat de belofte niet 100% veilig is. Maar de exercitie draait er, aldus van Wijnbergen, net om dat de marktprijs (hier en nu) gezocht wordt van de belofte in de hypothese dat ze 100% veilig is.

Het gaat dus om een solvabiliteitsvraag, in tegenstelling tot een *going concern* perspectief. Het pensioenfonds wordt verkocht en houdt als het ware op te bestaan. (Dit is vanzelfsprekend een theoretische constructie, want *de facto* zijn grote pensioenfondsen niet verkoopbaar zonder ernstige marktverstoring.) De keuze tussen een benadering op liquidatiebasis en *going concern* maakt een verschil, cf. Keith Ambachtsheer, Pas het Canadese financieringsmodel in Nederland toe, *Pensioen Pro*, 4 juni 2020.

Dit put het debat over de vraag welke discontovoet gehanteerd moet worden om verplichtingen te waarderen echter niet uit. Over de concretisering van dergelijke solvabiliteitsvraag bestaat internationaal ook veel debat, en in verschillende landen worden verschillende benaderingen toegepast.

⁹ SER, *Toekomst pensioenstelsel*, mei 2015.

¹⁰ SER, *Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling*, mei 2016.

¹¹ Het SER-advies omschrijft dit als een 'onzuivere premiereregeling' om de volgende reden: 'In pensioentermen wordt er direct een nominale aanspraak inkocht in het collectief, gewaardeerd tegen de rentetermijnstructuur (rts) inclusief

de Ultimate Forward Rate (URF). De aanspraken kunnen verhoogd of verlaagd worden volgens vooraf afgesproken regels en zijn daarom voorwaardelijk.’ (SER, *Naar een nieuw pensioenstelsel*, 2019, p. 19).

¹² ‘Gesloten spreiding houdt in dat de mutaties direct worden toebedeeld aan de huidige deelnemers, slapers en gepensioneerden. Elk jaar wordt teruggestuurd en daarmee begin je elk nieuw jaar vanuit een neutrale positie. Open spreiding betekent dat alleen de mutaties in het desbetreffende jaar worden toebedeeld. Bij tien jaar spreiding wordt dus per jaar een tiende deel verwerkt; het niet verwerkte deel werkt door in de vertrekpositie voor het volgende jaar. Hierdoor kan er in beginsel meerdere jaren sprake zijn van een overschot of een tekort. Dat betekent dat toekomstige deelnemers kunnen toetreden met een overschot of een tekort.’ (SER, *Naar een nieuw pensioenstelsel*, 2019, p. 21).

¹³ Overigens is, vertrekkende van een gefragmenteerd landschap, ook een hervormingsscenario denkbaar waarbij een nationaal fonds niet alleen zou ingericht worden voor zzp’ers, maar voor de uitkeringsfase van *alle* deelnemers in pensioenfondsen, terwijl de opbouwfase van werknemers ondergebracht blijft in afzonderlijke fondsen.

¹⁴ ‘Werkgevers en werknemers houden samen de verantwoordelijkheid voor een adequate pensioenregeling. Het streven in het nieuwe pensioencontract is om een voorwaardelijk koopkrachtig pensioen te bieden. De afgesproken doelstelling leggen sociale partners vooraf vast. De premie is de arbeidsvoorwaardelijke toezegging. Met regelmaat toetsen cao-partijen of de toegezegde *stabiele* premie toereikend is voor de geformuleerde doelstelling. Wanneer bij toetsing blijkt dat de doelstelling structureel niet gehaald wordt (premie is te laag of te hoog), dan zal dat besproken moeten worden aan de arbeidsvoorwaardentafel.’ (SER, *Naar een nieuw pensioenstelsel*, 2019, p. 17; mijn klemtoon op ‘stabiele’).

¹⁵ Men kan ook zeggen dat dit reeds gemaakte keuzes zijn inzake ‘instrumenten’, cf. C. van Ewijk en Th. Nijman, Het pensioenakkoord verzekert welvaartswinst maar is niet af, *ESB*, 104(4777), 26 september 2019, Tabel 1, p. 391.

¹⁶ SER, *Naar een nieuw pensioenstelsel*, 2019, p. 19.

¹⁷ Het Nederlandse pensioenlandschap bestaat uit een divers geheel van bedrijfstakpensioenfondsen maar ook ondernemingsfondsen en verzekeraars. Wanneer men van macro-berekeningen met betrekking tot de transitie overstapt naar de concrete realiteit op dit gediversifieerde terrein, dan kan de transitie complexer blijken dan initieel gedacht. De procedurele rechtvaardigheid waarvoor gekozen wordt in het akkoord is daarom een goede keuze. Maar er blijven wel belangrijke knelpunten over op microvlak, waar het akkoord op macrovlak rekening zal moeten mee houden.

¹⁸ Dit geldt voor het publieke debat, maar ook voor de wijze waarop gepeild wordt naar bereidheid tot solidariteit. Zo biedt het SCP-rapport *Pensioenen: solidariteit en keuzevrijheid. Opvattingen van werkenden over aanvullende pensioenen* van 2015 een genuanceerde omschrijving van verschillende types solidariteit, maar de enquêtevragen waarmee gepeild wordt naar bereidheid tot solidariteit verwijzen in hoofdzaak naar het ‘inleveren’ door één groep ten voordele van een andere groep. Dit wordt ook zo in de pers vertaald.

¹⁹ In de mate dat verplichtstelling en collectiviteit leiden tot schaalvergroting, ontstaat ook kostenreductie bij de uitvoering. Kostenbeheersing is belangrijk in de architectuur van pensioenstelsels, maar omwille van de beknoptheid van dit rapport laten we dit hier buiten beschouwing. Over de algemene mogelijkheid om Pareto-verbeteringen tot stand te brengen dankzij sociale zekerheid, zie: N. Barr, *Economics of the welfare state* (5th ed.). New York: Oxford University Press, 2012, pp. 111-112; N. Chetty and A.M. Finkelstein, *Social Insurance: Connecting Theory to Data, Handbook of Public Economics*, Elsevier, 2013, pp. 111–193. Over de mogelijkheid om Pareto-verbeteringen tot stand te brengen dankzij intergenerationele risicodeling bestaat een uitgebreide en ook kritische literatuur, die onder meer inzoomt op de specifieke rol van omslagstelsels naast kapitaalgedekte stelsels; zie M. D’Amato en V. Galasso, *Political Intergenerational Risk Sharing, Journal of Public Economics* 94 (2010) 628-637, voor een kritische behandeling en literatuuroverzicht.

²⁰ Wanneer de risicoprofielen van deelnemers aan een verzekering gelijk zijn, dan is een zuivere verzekering mogelijk waarbij (over een voldoende lange periode) geen hervreiding optreedt.

²¹ In theorie zou een obligatie die geïndexeerd wordt aan prijzen en lonen dit probleem kunnen oplossen. De markt is echter niet in staat om daarin te voorzien voor jongeren zowel als ouderen, tenzij wanneer marktactoren optreden als tussenpersoon voor overheden. Een pensioenstelsel is altijd gebaseerd op een ‘spaarplicht’: mensen worden zo tegen zichzelf beschermd en ‘ontzorgd’, verplichtstelling heeft daarmee te maken. Het voorbeeld illustreert echter dat een pensioenstelsel méér is dan een individuele spaarplicht en dat de verplichtstelling niet alleen draait om de ‘spaarplicht’.

-
- ²² C. van Ewijk, M. Lever, J. Bonenkamp, R. Mehlkopf, *Pensioen in Discussie: Risicodeling Moeilijker/Keuze Binnen Grenzen*, Netspar brief, Vol. 1, 2014.
- ²³ L. Bovenberg & C. Teulings, Waarover wij het eens en oneens zijn in de pensioendiscussie, *ESB*, 104(4771), 14 maart 2019.
- ²⁴ Over onzekerheid en wijzigingen in sociale bescherming, zie C. Vrooman, 'Institutionele verandering, sociale opdeling en het ongenoegen van Nederlanders', *TPEDigitaal*, 2016, Jaargang 10(3), pp. 49-73. Zie ook G., Engelsbergen, E. Snel, E., M. Kremer, M., *De Val van de Middenklasse? Het Stabiele en Kwetsbare Midden*, WRR-verkenning 2017, en het rapport van de Commissie Regulering van Werk (Commissie Borstlap).
- ²⁵ Rijksbegroting 2020, XV, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Beleidsagenda, p. 8. [Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 XV, nr. 2, p. 8]
- ²⁶ We volgen hier J. Daemen, De politieke filosofie van zekerheid, *S&D*, Jaargang 77, Nummer 7, April 2020, pp. 65-71, die inspiratie put uit het werk van Jonathan Herrington.
- ²⁷ In het Engels gebruikt men 'risk' en 'uncertainty' om dit onderscheid te duiden.
- ²⁸ We hebben het niet over beschikbare premiereregelingen die een marginale aanvullende rol spelen in het pensioenlandschap.
- ²⁹ De zekerheid van publieke pensioenstelsels die gebaseerd zijn op *defined benefit* is illusoir omdat ze in de praktijk voortdurend aangepast worden om het hoofd te bieden aan wijzigingen in de demografische context.
- ³⁰ J. Tamerus, *Defined Ambition* (dissertatie), Eburon, 2011. F. Vandembroucke en co-auteurs gebruiken de uitdrukking 'ambitie' en 'vastgelegde ambitie' in diverse presentaties en opiniestukken over de hervorming van het Belgische op omslagfinanciering gebaseerde pensioenstelsel zoals voorgesteld door de *Belgische Commissie Pensioenhervorming 2020-2040*, alhoewel deze uitdrukking in het rapport van de *Commissie Pensioenhervorming* (juni 2016) zelf niet voorkomt. Zie bijvoorbeeld: presentatie van het Belgische hervormingsvoorstel bij Netspar: (<http://www.frankvandenbroucke.uva.nl/lezing-netspar-network-for-studies-on-pensions-aging-and-retirement/>, www.frankvandenbroucke.uva.nl); presentatie van het Belgische hervormingsvoorstel voor een Belgische werkgeversfederatie (<http://www.frankvandenbroucke.uva.nl/pension-reform-as-defined-ambition-2/>); en B. Cantillon et al., Pensioenen zijn een ernstig debat waard, *De Standaard*, 18 september 2017, pp. 30-31.
- ³¹ Deze regel werd oorspronkelijk geformuleerd in R. Musgrave, A reappraisal of financing social security, in: R. Musgrave, *Public Finance in a Democratic Society: Fiscal Doctrine, Growth and Institutions, Volume II*, Brighton: Wheatsheaf Books, 1986, pp. 103–122. Deze idee werd opgepikt in J. Myles, A new social contract for the elderly?, in: G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, & Myles, J. (eds), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 130–172. De 'regel van Musgrave' werd vervolgens een uitgangspunt in de werkzaamheden van de *Belgische Commissie Pensioenhervorming 2020-2040*. Voor een formele presentatie van het voorstel van de *Commissie Pensioenhervorming 2020-2040*, zie E. Schokkaert, P. Devolder, J. Hindriks & F. Vandembroucke, Towards an equitable and sustainable points system. A proposal for pension reform in Belgium, *Journal of Pension Economics and Finance*, First View, 27 April 2018, pp. 1-31 (zie met name sectie 4.1.2, p. 16 e.v.). Voor een veralgemening, zie P. Devolder, S. de Valeriola, Pension design and risk sharing: mixed solutions between defined benefit and defined contribution for public pension schemes, in: M. Peris-Ortiz, J. Álvarez-García, I. Domínguez-Fabián & P. Devolder (eds.), *Economic Challenges of Pension Systems. A Sustainability and International Management Perspective*, Springer Nature, 2020, pp. 311-340.
- ³² Zie, naast vele andere bijdragen, onder meer: J. Frijns, J. Mensonides, A. van Nunen, Toevoeging van omslag maakt kapitaalgedekt pensioen stabiel, *ESB* (27 maart 2020, te verschijnen); M. ten Cate, *Een rijk land moet rijk leven*, Boom, 2019; R. Beetsma, S. Vos & Chr. Wanningsen, Kapitaaldekking in pensioenstelsel moet behouden blijven, *ESB* (104)(4774), 26 september 2019, p. 402.
- ³³ Zie de conclusie van L. Bovenberg & C. Teulings, *op. cit.*
- ³⁴ Ook het bewaken van de kosteneffectiviteit in de uitvoering van het stelsel kan een onderdeel vormen van het pensioenkompas.
- ³⁵ De thema's die in deze subsectie en de volgende subsecties aan bod komen, zijn grondig behandeld in NETSPAR-papers, CPB-notities, en ESB. De relevante literatuur opsommen zou te veel plaats vergen. Nuttige overzichten zijn te vinden in de themanummers van ESB over het pensioenakkoord (*ESB* 104(4777) 26 september 2019) en over pensioenrisico's (*ESB* 103(4762) 7 juni 2018).

³⁶ L. Bovenberg & C. Teulings, *op. cit.* In de redenering van Bovenberg en Teulings gaat het om de netto-koopkracht over de levensloop: de onderliggende hypothese is dat aanpassingen in de premies niet afgewenteld worden op de werkgever maar volledig aantikken in de koopkracht. Opdat het premie-stuur zijn rol zou vervullen zoals in deze redenering beschreven, is dus overleg nodig tussen werkgevers en werknemers.

³⁷ PWC, *Het effect van het Pensioenakkoord op de uitvoeringskosten*, December 2019. Dat niet iedereen in het veld deze mening deelt, is gebleken uit gesprekken over het pensioenakkoord die wij georganiseerd hebben ter voorbereiding van dit rapport.

³⁸ Voor empirische twijfels over het toegenomen belang van mobiliteit, zie P. De Beer, De flexibilisering van werk en andere mythes, *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, Jaargang 36 (2020), nr. 1.

³⁹ SER, *Toekomst pensioenstelsel*, 2015, p. 15: 'Het [afschaffen van de doorsneesystematiek] kan ook het pensioenstelsel voor jongeren aantrekkelijk maken en houden. Verder maakt het de invoering van meer keuzevrijheid gemakkelijker en voorkomt het ongewenste herverdeling van laagopgeleiden naar hoogopgeleiden.' SER, *Naar een nieuw pensioenstelsel*, 2019, p. 14: 'Daarbij speelt ook de doorsneesystematiek een rol die zorgt voor herverdeling van jongeren naar ouderen en van mensen zonder loongroei naar mensen met modaal of hoger inkomen met een loongroei in de tweede helft van hun loopbaan. Er is behoefte aan transparantie op dit punt. Om deze redenen brokkelt het draagvlak onder het huidige stelsel af en is er discussie tussen generaties over het profijt van de pensioenregelingen.' Brief aan de Tweede Kamer van Minister Koolmees (2019), p. 1: 'De systematiek van pensioenopbouw leidt tot herverdeling van jonge naar oudere werkenden en van mensen met weinig inkomensgroei tijdens hun loopbaan naar mensen die veel carrière maken.'

⁴⁰ Er gebeurde wel een bewuste herverdeling ten bate van de eerste generaties in de jaren '50 toen men de oudere generaties ook versneld aan een pensioen wilde helpen.

⁴¹ In het bestek van dit rapport kunnen we geen recht doen aan alle nuances over het verschil tussen omslagfinanciering en kapitaaldekking, en de relatie tussen omslagfinanciering en 'herverdeling'.

⁴² Voor een bespreking van de betekenis van 'vrijheid' en 'zekerheid' in de context van het Belgische pensioendeбат, zie F. Vandenbroucke, Zekerheid, armoede, vrijheid: richtingwijzers voor de sociale zekerheid die we nodig hebben, in: Matthias Somers (red), *Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden*, Denktank Minerva, Brussel, 25 april 2019, pp. 86-123.

⁴³ J. Bolhaar, R. Dillingh & D. van Vuuren, *Langer doorwerken: keuzes voor nu en later*, CPB Policy Brief, 2017/10.

⁴⁴ Het debat over de wenselijkheid en mogelijkheid om een flexibele AOW-leeftijd in te voeren is eerder reeds aan de orde geweest. Nadat het idee herhaalde keren op de politieke agenda kwam, heeft het kabinet Rutte II uitdrukkelijk laten weten dat het een flexibele AOW-leeftijd niet zag zitten. In een brief aan de Tweede Kamer van 16 februari 2015 schreef staatssecretaris Klijnsma van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat 'de beperkte voordelen van flexibilisering van het pensioen in de eerste pijler niet opwegen tegen de nadelen.' Deze argumenten zijn verder gestoffeerd door onderzoek van SEO (L. Kok, L. Kroon, M. Lammers, A. van Soest & B. ter Weel, *Gevolgen flexibele AOW-leeftijd*, SEO Economisch Onderzoek, 2017). Dit onderzoek en andere bijdragen in het Nederlandse debat m.b.t. flexibiliteit in de AOW-leeftijd worden besproken in: F. Vandenbroucke, Een Belgische blik op het Nederlandse AOW-debat, *S&D*, Jaargang 75, nummer 5, oktober 2018, pp. 33-44. Voor een recente insteek in dit debat, zie S. Muns, Drie jaar eerder met pensioen in 2035 door flexibele AOW-leeftijd, *ESB*, 104(4771), 14 maart 2019.

⁴⁵ Het PWC-rapport over *Het effect van het Pensioenakkoord op de uitvoeringskosten* stipt aan dat het omgaan met individuele dossiers zonder het structurerende element 'werkgever' moeilijk is voor bedrijfstakpensioenfondsen; deze visie wordt niet noodzakelijk door alle bedrijfstakpensioenfondsen gedeeld.

⁴⁶ Het kan gaan om de inkomens in de jaren voor het pensioen of om het gemiddelde van de inkomens gedurende de hele loopbaan.

⁴⁷ M. Knoef, J. Been, K. Caminada, K. Goudswaard & J. Rhuggenaath, *De toereikendheid van de pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen*, Netspar, Design Paper 68, Februari 2017.

⁴⁸ Al deze gegevens zijn gebaseerd op Knoef et al., *op. cit.*, 2017.

⁴⁹ CSB, *Welvaart in Nederland 2019*.

⁵⁰ Om de vergelijking tussen Nederland en andere landen te maken, vanuit het oogpunt van sociale kwaliteit (*adequacy*) en houdbaarheid op lange termijn (*sustainability*) is nuttige Europese documentatie beschikbaar, opgemaakt door de *Ageing Working Group* en het *Social Protection Committee*. Men vindt daar ook de indicatoren die we hoger hebben voorgesteld als *dashboard* voor het sociale contract in grote mate terug, zij het wat de

inkomensverhoudingen tussen gepensioneerden en actieven betreft, alleen in bruto-termen. Omwille van beknoptheid van dit rapport laten we deze publicaties hier buiten beschouwing.

⁵¹ Detailgegevens hierover zijn verkrijgbaar.