



Meer keuzevrijheid in pensioenstelsel kan onverwachte effecten hebben

Samenvatting en conclusies

Ontevredenheid over de prestaties van pensioenfondsen in de afgelopen jaren en verschil in werknemersvoorkeuren voor wat betreft de invulling van de collectieve pensioenregeling hebben de discussie gevoed over meer keuzemogelijkheden. Bij de exit-optie kan gekozen worden tussen pensioenfondsen en bij de voice-optie kiest men een nadere invulling van een pensioenregeling binnen een fonds. Keuzes verschillen in de mate waarin specifieke doelstellingen bereikt worden én in neveneffecten. Als werknemers of werkgevers zelf een pensioenfonds kiezen heeft dit risico's voor de stabiliteit van en solidariteit binnen het pensioenstelsel. Bij deze mogelijkheid is aanvullende wet- en regelgeving noodzakelijk om risico's te ondervangen. Deze zal gedeeltelijk echter de opbrengst van de keuzemogelijkheid te niet doen. Door meer zeggenschap van deelnemers over de invulling van de pensioenregeling, individueel of gezamenlijk, kan deze beter aansluiten op individuele voorkeuren. Voor alle keuzes geldt dat meer openheid over het beleid van pensioenfondsen wenselijk is.

Projectleiding



Prof. dr. W. (Wiemer) Salverda
Amsterdams Instituut
voor ArbeidsStudies
Universiteit van Amsterdam
Gijsbert van Tienhovengebouw
Roetersstraat 31
1018 WB Amsterdam



Prof. dr. P.T. (Paul) de Beer
Amsterdams Instituut
voor ArbeidsStudies
Universiteit van Amsterdam
Gijsbert van Tienhovengebouw
Roetersstraat 31
1018 WB Amsterdam

Naam project

Keuzevrijheid in pensioenen: vier scenario's

Looptijd: Juni 2012 – mei 2015

Inhoudsopgave

1. Belangrijkste resultaten
2. Aanbevelingen voor de toekomst
3. Waarom was dit onderzoek nodig?
4. Methode informatieverzameling
5. Belangrijkste publicaties

1. Belangrijkste resultaten

Drie belangrijke doelstellingen worden aangevoerd als argumenten voor meer keuzevrijheid bij de deelname aan collectieve pensioenregelingen:

1. tegemoetkomen aan individuele werknemersvoorkeuren,
2. voorkómen van discontinuïteit in pensioenopbouw bij verandering van baan of een onderbroken loopbaan,
3. versterking van de concurrentie tussen pensioenfondsen, waardoor deze beter zullen presteren.

Vier keuzemogelijkheden worden onderscheiden:

- scenario 1: werknemers kiezen zelf hun pensioenfonds,
- scenario 2: werkgevers kiezen het pensioenfonds,
- scenario 3: werknemers krijgen individueel zeggenschap over de invulling van de pensioenregeling,
- scenario 4: werknemers krijgen collectief zeggenschap over de invulling van de pensioenregeling.

Deze scenario's verschillen niet alleen in de mate waarin doelen bereikt zullen worden, maar ook in het optreden van ongewenste neveneffecten. Deze laatste betreffen de financiële houdbaarheid van het pensioen in termen van dekkingsgraad en risico's, de solidariteit tussen demografische groepen, de uitsluiting van groepen, de juridische uitvoerbaarheid, en goed pensioenbestuur. De keuze voor een scenario is een politieke afweging van voor- en nadelen.

1.1. Individuele of collectieve zeggenschap waarborgt werknemersvoorkeur het meest

Deelnemers kunnen verschillen in voorkeuren wat betreft de pensioenregeling zelf of het beleggingsbeleid. In het eerste geval gaat het om zaken als de jaarlijkse pensioenopbouw en de pensioenleeftijd, in het tweede geval om zaken als de risico's van beleggingen of de duurzaamheid van bedrijven waarin belegd wordt. Individuele zeggenschap (scenario 3) biedt de beste mogelijkheid dat deelnemers keuze hebben in de pensioenregeling zelf, maar is niet mogelijk voor het beleggingsbeleid, aangezien daarmee de opbouw van pensioenaanspraken in het geding is. Collectieve zeggenschap (scenario 4) biedt beide, voor zover deelnemers in één bedrijfstak of in één pensioenfonds tot dezelfde voorkeuren kunnen besluiten. Hierbij is wel een evenwichtige en deskundige afvaardiging van actieve deelnemers, ex-deelnemers en gepensioneerden in een vertegenwoordigend orgaan nodig. Aan voorkeuren voor een specifiek beleggingsbeleid kan ook door scenario 1 tegemoet worden gekomen. Overigens bestaan in het huidige pensioenstelsel al keuzemogelijkheden wat betreft de uitkering van het pensioen.

1.2. Continuïteit van pensioenopbouw grootst als werknemer zelf fonds kiest

Met de huidige meer flexibele arbeidsmarkt ervaren veel werknemers een breuk in hun pensioenopbouw. Als zij zelf hun pensioenfonds kiezen (scenario 1) hoeft dit niet meer op te treden, omdat ze niet meer van fonds hoeven te wisselen als ze van baan veranderen en een nieuwe werkgever krijgen. Voorwaarde is wel dat het fonds niet leegloopt door grote verschuivingen op de pensioenmarkt. Hiervan is sprake als veel deelnemers overstappen naar andere fondsen. Overigens zou de discontinuïteit in pensioenopbouw ook op een andere manier binnen het huidige stelsel opgelost kunnen worden door de mogelijkheden voor waardeoverdracht te verruimen.

1.3. Twijfelachtig of pensioenfondsen beter presteren door meer keuzevrijheid tussen fondsen

Vaak wordt aangenomen dat de exit-optie, ofwel het 'stemmen met de voeten' van werknemers of werkgevers, leidt tot concurrentie tussen pensioenfondsen met als gevolg betere prestaties. Door concurrentie zouden ze inzetten op een betere kosten-batenverhouding: hoger beleggingsrendement en/of lagere uitvoeringskosten. In scenario 1 zal waarschijnlijk hooguit een klein deel van de werknemers een ander pensioenfonds kiezen, waarvan een deel ongeïnformeerd en irrationeel. Dit zal onvoldoende zijn om pensioenfondsen tot betere prestaties te brengen. Scenario 2 biedt hiertoe meer mogelijkheid, omdat grote bedrijven rationele en geïnformeerde keuzes kunnen maken. Een nadeel van scenario's 1 en 2 is dat de uitvoeringskosten veel hoger zullen zijn. Met name de administratiekosten zullen hoger worden als deelnemers individueel een fonds kiezen en de reclamekosten zullen hoger worden als pensioenfondsen proberen financieel aantrekkelijke groepen deelnemers of bedrijven te werven. Een ander nadeel is dat mogelijk slechts enkele grote pensioenfondsen overblijven.

1.4. Kiezen tussen fondsen bedreigt duurzaamheid van het stelsel

Als werknemers of werkgevers in groten getale op zoek gaan naar goed presterende fondsen kan dat grote stromen deelnemers op gang brengen. Dan kunnen fondsen leeglopen, waardoor de pensioenaanspraken van resterende deelnemers in gevaar komen én de houdbaarheid van het gehele pensioenstelsel bedreigd wordt. Vereveningsregels of garantieregelingen kunnen dit voorkómen, maar deze zijn lastig in te voeren en vragen een meer uniform pensioenstelsel, waardoor de keuzemogelijkheid juist weer afneemt. Een tweede risico van vrije fondskeuze is dat pensioenfondsen inzetten op korte-termijnrendementen om deelnemers te werven. Dit kan ten koste gaan van de lange-termijnstabiliteit.

1.5. De solidariteit gedijt niet bij keuze tussen fondsen

Het huidige stelsel gaat uit van solidariteit tussen jong en oud, man en vrouw, laag en hoog opgeleid. De eerste groep betaalt steeds naar verhouding te veel ten behoeve van de tweede groep, omdat er wordt uitgegaan van een doorsneepremie: een voor iedereen binnen één fonds gelijke premie voor dezelfde pensioenopbouw. Bij keuzemogelijkheid tussen fondsen zullen de pensioenfondsen actief jongeren, laag opgeleiden en mannen proberen te werven met een relatief lage premie. Hierdoor kunnen er fondsen ontstaan voor verschillende demografische groepen, waardoor de solidariteit daartussen wordt opgeheven. Wel zullen bij een acceptatieplicht de andere groepen weer volgen, zodat zij ook van een lagere premie profiteren. Hierdoor zal de solidariteit vanzelf weer hersteld worden. Tussentijdse leegloop van een fonds blijft echter een risico. Overigens is de algemene opinie op dit moment dat bij keuzemogelijkheid tussen fondsen de doorsneepremie voor verschillende leeftijdsgroepen niet gehandhaafd kan blijven. Daarmee vermindert het risico van grote verhuizingen van deelnemers naar andere fondsen.

2. Aanbevelingen voor de toekomst

De verschillende vormen van keuzevrijheid hebben altijd een prijs die men tevoren goed moet overwegen.

2.1. Wees alert op indirecte effecten

In de scenario's 1, 2 en 3 nemen de uitvoeringskosten toe door de hogere transactie- en administratiekosten. De stabiliteit van het gehele stelsel kan in gevaar komen als pensioenfondsen vanwege grote stromen verhuizende deelnemers moeilijk in staat zijn tot lange-termijnbeleggingen. Ook als pensioenfondsen proberen deelnemers te lokken met gunstige rendementcijfers op de korte termijn komt de stabiliteit van het stelsel in gevaar.

2.2. Zorg voor goede default opties

Als deelnemers de mogelijkheid hebben te kiezen tussen of binnen fondsen zullen de meesten waarschijnlijk niet van deze mogelijkheid gebruik maken. Daarom is het belangrijk dat de standaard- of default optie - het pensioenfonds of de regeling waar de deelnemers op uitkomen als ze geen keuze maken - hun belangen zo goed mogelijk waarborgt. Vaak zal de default optie het huidige fonds of de huidige regeling zijn.

2.3. Zonder informatie en transparantie is keuzevrijheid wassen neus

Het maken van een geïnformeerde keuze veronderstelt voldoende financiële kennis bij de deelnemers én transparantie van de pensioenfondsen over bijvoorbeeld hun beleggingsbeleid, de uitvoeringskosten en de rendementen. Om de deelnemers te informeren is wellicht voorlichting en scholing nodig. Transparantie over het beleid van pensioenfondsen is niet vanzelfsprekend. Denkbaar is dat fondsen uit concurrentieoverwegingen juist minder open willen zijn en tot meer openheid gedwongen moeten worden over hun beleid, de kosten en de rendementen.

2.4. Flankerende wetgeving noodzakelijk

Hoewel grote verhuizingen van deelnemers naar andere fondsen bij de scenario's 1 en 2 niet heel waarschijnlijk zijn, zijn er toch risico's voor de financiële duurzaamheid van het pensioenstelsel. Om dit te ondervangen zou een verplichte vereveningsregeling ingevoerd moeten worden, te vergelijken met de verevening bij de ziektekostenverzekeringen. Een andere mogelijkheid is een garantiestelsel waaraan alle pensioenfondsen verplicht bijdragen, te vergelijken met het depositogarantiestelsel bij de banken.

Dit vereist een grotere uniformering van het pensioenstelsel. In alle scenario's is transparantie over het beleid van pensioenfondsen belangrijk. Wet- en regelgeving is noodzakelijk om hen te verplichten duidelijker informatie te verschaffen over hun beleid en prestaties.

3. Waarom was dit onderzoek nodig?

De laatste jaren wordt in Nederland meer keuzevrijheid bepleit bij de collectieve pensioenregelingen, de tweede pijler van het pensioenstelsel. Redenen zijn onder andere dat deelnemers aan pensioenregelingen teleurgesteld zijn over prestaties van hun pensioenfonds en dat pensioenregelingen niet goed aansluiten op specifieke levensloopwensen. Een bijkomend argument is dat keuzevrijheid in het algemeen de welvaart zou vergroten. Keuzes kunnen betrekking hebben op verschillende aspecten van pensioenstelsels. Het is onduidelijk in hoeverre verschillende soorten keuzes bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van keuzevrijheid en wat de gevolgen zijn voor aspecten van het huidige pensioenstelsel die men behouden wil. De voor- en nadelen van keuzes zullen uiteindelijk moeten worden afgewogen. Het grondig doordenken van de gevolgen van vier verschillende scenario's zal bijdragen aan de kwaliteit van de politieke besluitvorming op dit gebied..

4. Methode informatieverzameling

Vier scenario's van keuzevrijheid zijn geëvalueerd op de mate waarin beoogde doelstellingen gerealiseerd zullen worden en de mate waarin voldaan kan worden aan voorwaarden voor het pensioenstelsel die men in Nederland belangrijk vindt. Deze evaluaties vooraf zijn gebaseerd op economische en psychologische gedragstheorieën, de ervaringen met (wijzigingen van) pensioenstelsels in het buitenland en met de wijziging van de Nederlandse zorgverzekeringswet en ten slotte op beperkte ervaringen met keuzemogelijkheden binnen de huidige pensioenwetgeving. De vier scenario's zijn ideaaltypes. Mengvormen zijn mogelijk. Het gaat bij de evaluaties om inschattingen van de consequenties van wijzigingen die met enige onzekerheid omgeven zijn.

5. Belangrijkste publicaties

- De Beer, P.T., Salverda, W., De Deken, J., Hollanders, D.A., Kuiper, S.H., Van der Zwan, N.A.J. (2015). Keuzevrijheid in het pensioenen. Voor werknemer en werkgever, individueel of collectief? Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, AIAS.
- De Beer, P.T., De Deken, J., Hollanders, D.A., Kuiper, S.H., Salverda, W., Van der Zwan, N.A.J. (2014). Wat levert keuzevrijheid in het pensioenstelsel op? Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, AIAS Working Paper 152.
- De Beer, P., De Deken, J., Hollanders, D., Kuiper, S., Salverda, W., Van der Zwan, N. (2014). Keuzevrijheid pensioenen levert niets op. Zeggenschap 25 (4), 20-24.
- De Beer P. (2015). Keuzevrijheid in het pensioenstelsel. ESB Dossier 100 (4703s), 6-10.

Tekst: Inge Varekamp