

Tweede Kamer Rondetafelgesprek inzake toekomst van het pensioenstelsel

Position Paper Verplichtstelling

23 november 2015

Prof dr. E. H. M. Ponds

Tilburg University

APG

I: https://www.tilburguniversity.edu/nl/webwijs/show/e.h.m.ponds_nl.htm

E: e.h.m.ponds@tilburguniversity.edu



Inleiding

In de Hoofdlijnnota (SZW 2015) wordt aangegeven dat alle werkenden in staat moeten zijn een toereikend pensioen te verwerven. In de afgelopen decennia zijn voor een groot deel van de werkenden goede pensioenregelingen georganiseerd via representatieve pensioenfondsen. Een sleutelfactor voor deze brede dekking is de wettelijke regeling voor het algemeen verbindend verklaren van pensioenafspraken tussen sociale partners (1948), ook bekend als de grote verplichtstelling. Door de jaren heen is er echter altijd een kleine groep werkenden geweest voor wie de werkgever geen pensioen heeft geregeld (de zgn. witte vlekken problematiek). In de laatste jaren neemt het aantal zzp'ers toe die om uiteenlopende redenen geen pensioenvoorzieningen treffen. Een belangrijke zorg is dat de groeiende groep van werkenden zonder pensioenopbouw tot scheve concurrentieverhoudingen op de arbeidsmarkt leidt met werkenden die wel verplicht zijn tot pensioenopbouw.

In dit schrijven bepleit ik om de verplichtstelling te herijken aan de eisen van nu en de toekomst. Allereerst gaat het om groot onderhoud van de geldende verplichtstelling om in te spelen op de heterogeniteit binnen de groep van deelnemers en op de groeiende behoefte aan meer keuze en maatwerk. Daarnaast bepleit ik uitbreiding van de reikwijdte van de verplichtstelling, gericht op het insluiten van de witte vlekken en de zzp'ers met geen of ontoereikende pensioenopbouw. Onderstaand ga ik eerst in op de praktijk van de verplichtstelling buiten Nederland en kom vanuit deze bespreking tot voorstellen voor de noodzakelijke herijking van verplichtstelling in Nederland.

Typen verplichtstelling

Ook in verschillende andere landen is de financiering van werknemerspensioenen gebaseerd op kapitaaldekking, zoals in Nederland. Deelname aan deze regelingen is soms verplicht, soms vrijwillig. Hoewel sprake is van een grote diversiteit in de wijze waarop deze regelingen zijn opgezet, zijn er vanuit het perspectief van verplichtstelling drie prototypen te onderscheiden¹ (vgl. García- Huitrón & Ponds 2015, Lever *et al.* 2015).

1. Verplichte deelname via representatieve organisaties (quasi-verplicht): De overheid verschaft aan representatieve organisaties van werknemers of beroepsgroepen het wettelijk recht pensioenregelingen op te zetten met verplichting tot deelname. Naast Nederland komt deze vorm van verplichtstelling voor in onder meer Denemarken, Zweden en Zwitserland, landen waar sociale partners traditioneel een sterke rol hebben. De representatieve organisaties bepalen ontwerp, uitvoering en deelname. In internationale vergelijkingen wordt dit type organisatie hoog gewaardeerd (Allianz 2015, Mercer 2015). Dit type stelsel leidt in de genoemde landen tot: 1. hoge deelname, 2. adequate pensioenen, 3. lage kosten, en 4. mogelijkheid tot eigen keuze door deelnemers. De regelingen buiten Nederland gaan in beginsel uit van individuele pensioenopbouw, maar zijn collectief ingebed met het oog op het kunnen regelen van collectief verzekeren en risicodelen. Bij pensionering is er de mogelijkheid om te kiezen tussen een bedrag ineens, een annuïteit of een combinatie van deze twee.

¹ Er is nog een vierde type onderscheidbaar, maar dit komt alleen voor in voormalige Britse koloniën in Azië. Dit type is bekend als 'Provident Fund' (vgl. García Huitron & Ponds 2015).

2. Spaarplicht: In de tweede variant schrijft de overheid dwingend voor dat vanuit het arbeidsinkomen moet worden gespaard voor pensioenopbouw. De individuele werkenden kunnen vervolgens zelf beslissen bij welke financiële instellingen zij hun individuele pensioenrekening aanhouden. De financiële instellingen bepalen het beleggingsbeleid. Australië en Chili zijn bekend om dit systeem. Een nadeel is dat competitie tussen de financiële instellingen juist tot hoge kosten leidt bij de uitvoering. Andere landen hebben geleerd van deze ervaringen. Nieuwe initiatieven gebaseerd op spaarplicht, zoals PPI in Zweden, gaan veelal uit van het principe dat de overheid de norm stelt wat betreft ontwerp van de regeling (gericht op eenvoud) en de uitvoering (gericht op deelnemersbelang en lage kosten). Private financiële instellingen kunnen deze regelingen ook uitvoeren mits voldaan wordt aan de eis van ten minste gelijkwaardigheid.
3. Geen verplichting: De VS en Nieuw-Zeeland zijn voorbeelden van landen waar geen verplichtende regels van overheidswege bestaan wat betreft premies, beleggingen en wijze van opname. Er wordt een groot belang gehecht aan keuzevrijheid. Wel zijn er enige beperkingen omwille van fiscale redenen. Het initiatief tot inleg van premies ligt geheel bij de werkgever en/of werknemers. De afwezigheid van verplichting leidt tot lage pensioenbesparingen, hoge kosten en gebrekkige beslissingen door individuen. Een ontwikkeling is wel dat er meer en meer inzichten van de gedragseconomie (behavioral economics) worden toegepast teneinde individuen tot verantwoord spaar- en beleggingsgedrag aan te zetten, maar dit is nog verre van effectief (Munnell 2014, John & Levine 2009).

De onderstaande tabel typeert de besproken prototypen op een aantal kernaspecten.

Tabel 1: Waardering van typen verplichtstelling op kernaspecten

	1	2A	2B	3
	Verplichtstelling via representatieve organisaties	Spaarplicht met normstelling overheid	Spaarplicht zonder normstelling overheid	Geen verplichting
Dekking	+	+	+	-
Toereikendheid	+	+	0	-
Risicodeling	+	0	-	-
Kostenefficiëntie	+	+	-	-
Keuze	0	0	+	+

In internationale vergelijkingen (Mercer 2015, Allianz 2015) scoren de landen uit kolom 1 met regelingen gebaseerd op verplichtstelling via representatieve organisaties steevast hoog. Er zijn goede prestaties op de kernvariabelen dekking, toereikendheid en kostenefficiëntie. Deelnemers kunnen niet weglopen, maar er zijn binnen de regelingen wel keuzemogelijkheden hoe en wanneer opgebouwd pensioenkapitaal kan worden opgenomen. Nederland kent internationaal gezien weinig keuzemogelijkheden.

De kolom Spaarplicht is weergegeven voor de situatie met normstelling door de overheid (kolom 2A) en voor de situatie zonder normstelling (kolom 2B). Via de normstelling kan de overheid sturend optreden wat betreft deelname, toereikendheid en kosten. Australië, een land in kolom 2B, kent geen normstelling en de vrije concurrentie aldaar tussen financiële instellingen leidt juist tot hoge kosten voor de deelnemers. De ervaringen in Australië hebben andere landen aangezet tot sturing via normstelling door de overheid, zoals in het VK (Nest), Zweden (1^e pijler) en Chili.

Landen in kolom 3, die keuzevrijheid centraal stellen en geen verplichtingen kennen ten aanzien van premie-inleg en ook geen rol toekennen aan representatieve organisaties of de overheid presteren het minst wat betreft dekking, toereikendheid en kostenefficiëntie.

Aanpassing verplichtstelling nodig: Onderhoud en Uitbreiding

Een belangrijk moment in de Nederlandse arbeidsverhoudingen is de instelling van de Algemeen Verbindend Verklaring van cao's in 1937 geweest. Sociale partners konden cao's opleggen aan een gehele bedrijfstak. Direct na de oorlog zijn deze cao's ook afspraken rond pensioenopbouw gaan omvatten (Lutjens 1999). Een belangrijke motivatie voor de verplichtstelling van pensioenen was het tegengaan van concurrentie op de arbeidsmarkt tussen werknemers met en zonder een pensioenregeling. Het ontwerp en de uitvoering van de pensioenregelingen werd in handen gelegd van representatieve organisaties, te weten de sociale partners en beroepsorganisaties.

Vandaag de dag is sprake van een groeiende groep van zzp'ers. De zzp'er kent geen plicht tot pensioensparen. Hij kan daardoor goedkoop zijn diensten aanbieden, goedkoper dan werknemers met soortgelijke werkzaamheden maar die wel zijn aangesloten bij een pensioenfonds. Er ontstaat hierdoor het gevaar dat er scheve concurrentie ontstaat tussen werknemers met verplichting tot pensioenopbouw en de zelfstandig werkenden zonder enige pensioenplicht.

Wordt het tijd om de invulling van verplichte pensioenopbouw te herijken? Ja! Zeker met het oog op het creëren van gelijke verhoudingen tussen werkenden en zzp'ers op de arbeidsmarkt.

Indertijd is dit bij de behandeling van de verplichtstelling in de Tweede Kamer al onderkend: "Dat ook de zelfstandigen eventueel verplicht moeten kunnen worden om tot een bedrijfsfonds toe te treden vindt naast de sociale overweging evenzeer zijn grond in het streven naar het elimineren van factoren, die de onderlinge concurrentievoorwaarden in een bedrijfstak beïnvloeden." (TK 785, p.12, 1948).

Hoe herijken?

De verplichtstelling in Nederland heeft lang goed gewerkt. Het heeft geleid tot een internationaal

geroemd stelsel met brede dekking, adequaat pensioen voor vele werkenden en een kostenefficiënte uitvoering. Maar een goed stelsel moet wel worden aangepast aan de eisen van de tijd. Dit is vandaag een belangrijk onderwerp op uw agenda (vergelijk de blokken over solidariteit, keuzevrijheid en doorsneepremie). Er is in dit verband wat betreft ontwerp en uitvoering van de 2^e pijler ook veel te leren van de ervaringen in landen met ook een sterke rol van sociale partners (Zwitserland, Denemarken, Zweden).

Meer en meer vallen individuen buiten de reikwijdte van pensioenfondsen. Dit betreft vooral de groeiende groep van zzp'ers. De SER (2015) bespreekt diverse studies over pensioenen bij zzp'ers (vergelijk ook IBO 2015). Minder dan de helft spaart direct voor pensioen. Gemiddeld is dat 13% van het inkomen. Pensioensparen neemt toe als men ouder wordt en naarmate men een hoger inkomen heeft. 50% tot 60% spaart niet voor pensioen. Deels komt dit omdat vermogensopbouw plaatsvindt binnen de eigen onderneming en ook via de eigen woning. Er blijkt echter een grote spreiding in vermogensposities. Vaak gaat daarbij een laag inkomen samen met geen of weinig pensioenreserveringen. De omvang van het pensioentekort onder zzp'ers lijkt verder toe te nemen. Deze ontwikkelingen zijn voor de overheidsfinanciën op de lange termijn een groot probleem. Er komt een groeiende groep gepensioneerden zonder aanvullend pensioeninkomen. Hierdoor wordt de grondslag voor belastingheffing uitgehold.

Mede gelet op de teleurstellende ervaringen met keuzevrijheid bij pensioenen elders in de wereld bepleit ik de uitbreiding van de verplichtstelling van pensioensparen naar alle werkenden, inclusief de zzp'ers. Spaarplicht is ook één van de oplossingsrichtingen die in het IBO-rapport (2015) is genoemd. Een goede leidraad hoe dit kan worden geregeld is het initiatief van NEST in het VK. Dit is nog niet naar voren gebracht in recent verschenen rapporten. Er is veel te leren van de goede ervaringen met deze instelling. Wat is NEST? NEST staat voor *National Employment Savings Trust*, is door de overheid opgezet en is bedoeld voor werkenden zonder pensioenopbouw bij hun werkgever. Zij vallen automatisch binnen NEST (auto-enrolment) maar het is wel mogelijk om uit te stappen (opting out). De ingelegde premies worden aangehouden in een individuele pensioenpot die door professionals wordt belegd. Doordat de uitvoering op grote schaal plaatsvindt, worden de kosten per deelnemer gedrukt. Ook zelfstandigen kunnen deelnemen, en wel op vrijwillige basis. Binnen afzienbare tijd zal in het VK dankzij NEST de problematiek van werkenden zonder pensioenopbouw in belangrijke mate zijn opgelost (van der Lecq en Oerlemans, 2014).

Een instelling à la NEST kan ook worden opgestart in Nederland. De verantwoordelijkheid kan worden gelegd bij een onafhankelijke overheidsinstelling. Werkenden zonder pensioenopbouw en zzp'ers zonder adequate pensioenvoorziening doen automatisch mee. Zij leggen, zeg, 15 tot 20% van hun pensioengevend inkomen in. Desgewenst kan ook meer worden ingelegd. De middelen worden aangehouden in een individuele pensioenpot en door professionals in eigen beheer belegd via een standaardmix dan wel een specifiek beleggingsprofiel. Bij pensionering wordt het opgebouwd kapitaal omgezet in variabele annuïteiten. Met het oog op eerlijke concurrentieverhoudingen op de arbeidsmarkt is het raadzaam de premie-inleg in beginsel te verplichten. Er kan hierbij wel een maximum worden gesteld, bijvoorbeeld een verplichte premieafdracht tot een bepaalde inkomensgrens (fiscale aftoppingsgrens). Vrijstelling van deelname kan worden verleend aan zzp'ers met voldoende eigen vermogen.

Het is voor te stellen dat de regeling ook kan worden aangeboden door private financiële instellingen, maar dan dient wel voldaan te worden aan de eis dat de kwaliteit en de uitvoering ten minste gelijkwaardig is aan die van de overheidsinstelling. De tijd van woekerpensioenen mag nooit meer terugkeren.

Afsluiting

Kortom, het is hoog tijd om de verplichtstelling aan te passen aan de eisen van de tijd. Twee stappen zijn er nodig: onderhoud en uitbreiding.

1 Onderhoud: Voortzetting van de aanpassing van de bestaande pensioenfondsregelingen aan de eisen van de tijd. Houd vast aan de primaire rol van sociale partners en beroepsorganisaties bij ontwerp en uitvoering van de regeling. Deze partijen hebben in Nederland en elders bewezen kwaliteiten te laten zien wat betreft een goed ontwerp van pensioenregelingen met een kostenefficiënte uitvoering.

2 Uitbreiding: Met het oog op eerlijke concurrentieverhoudingen en de zorg voor een adequaat pensioen voor alle werkenden is het van belang om een arrangement in te richten waaraan werkenden zonder pensioenopbouw verplicht zijn deel te nemen. De overheid legt de norm vast wat betreft ontwerp en uitvoering. Private financiële instellingen kunnen soortgelijke producten aanbieden mits getoetst is op ten minste gelijkwaardig aan de gestelde norm. Met deze aanpassing kan alsnog de brede verplichtstelling gerealiseerd worden die in 1948 al op de politieke agenda stond. Met deze verbreding wordt eindelijk ook een definitieve oplossing gerealiseerd voor de witte vlekken problematiek. Vrijstelling van verplichte deelname kan worden verleend aan zelfstandigen met toereikend eigen vermogen.

Literatuurverwijzingen

Allianz (2015): *Retirement Income Adequacy Indicator*, International Pension Papers 1/2015.

Australian Centre for Financial Studies (2015): *Melbourne Mercer Global Pension Index*, Melbourne.

García-Huitrón Manuel & Eduard Ponds (2015): *Worldwide Diversity in Funded Pension Plans: Four Role Models on Choice and Participation*, working paper, <http://ssrn.com/abstract=2606616>.

IBO-rapport (2015): *Interdepartementaal beleidsonderzoek naar zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag.

John, D.C., & R. Levine (2009): *National retirement savings systems in Australia, Chile, New Zealand and the United Kingdom: Lessons for the United States*, working paper, The Retirement Security Project.

Lever Marcel, Eduard Ponds, Ryanne Cox, & Manuel García Huitrón (2015): *Internationale vergelijking van kapitaalgedekte pensioenstelsels: Keuzevrijheid kan ruimer, risicodeling internationaal verschillend*, Netspar Brief, editie 03, www.netspar.nl.

Lutjens E. (1999): *Een halve eeuw solidariteit: 50 jaar Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds*, 1999, Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Pensioenrecht, Amsterdam.

Memorie van Antwoord, bijlage bij: *Wettelijke regeling betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds*, TK 785, 1948.

Munnell Alicia (2015): *401(k)/IRA Holdings in 2013: an Update from the SCF*, CRR Issue-in-brief, September 2014, Number 14-15.

van der Lecq Fieke en Alwin Oerlemans, Broeden op zvp-pensioen (2014): *PensioenAdvies*, mei 2014.

SZW (2015): *Hoofdlijnen van een toekomstbestendig pensioenstelsel*, Ministerie van SZW, 6 juli 2015.

SER (2015): *Toekomst Pensioenstelsel*, Advies 15/01, Februari 2015, Den Haag.