

28 februari 2010

Ronald Batenburg, Paul de Beer, Jos Mevissen en Kea Tijdens, redactie

Arbeid in Crisis

Den Haag: Boom/Lemma, 2010, 103–117

Wiemer Salverda

Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies¹

Universiteit van Amsterdam

Muidergracht 12

1018 TV Amsterdam

020-5254199

w.salverda@uva.nl

WELVAARTSVAST PENSIOEN: CRISIS VAN DE ULTIEME POLDERMYTHE ?

Samenvatting

Is het Nederlandse pensioen toekomstbestendig? Daartoe bestuderen we de samenhang van uitkeringen en uitvoeringskosten, en premies en vermogensopbrengsten. Uitkeringen blijken effectief niet welvaartsvast, kosten vertonen een ongewenste stijging mede door het explosief toegenomen belang van aandelen, opbrengsten lijden – mede door het laatste – aan enorme volatiliteit, en premies fluctueren en waren ongerechtvaardigd laag in de jaren negentig. Een basisoorzaak is de pensioenindexatie met CAO-lonen die door decennialange matiging steeds meer achterblijven bij de welvaartsontwikkeling. Een belangrijk gevolg lijkt de ongecontroleerde groei van individuele arrangementen, de derde pijler, die kosten-inefficiënt zijn en bovendien een groeiend beslag leggen op de overheidsfinanciën. Zowel het achterblijven bij de welvaart als de kostenverhogende verschuiving spelen ten onrechte geen rol in de beleidsvorming inzake de AOW.

Deze situatie ondermijnt de toekomstbestendigheid van het stelsel. Bepleit wordt om, naar analogie van de ziektekostenverzekering, met invoering van een basispensioenregeling een win-win-situatie te scheppen die de samenhang van het stelsel beter recht doet, individuele deelnemers gemakkelijker inzicht geeft in hun rechten, het gedrag van pensioenfondsen transparanter maakt en een antwoord geeft op hedendaagse arbeidsmarktontwikkelingen, terwijl tegelijk de belangrijke rol van werkgevers- en werknemersorganisaties behouden blijft en de overheidsfinanciën minder worden belast.

Trefwoorden

Pensioenindexatie; CAO-lonen; arbeidsverhoudingen; uitvoeringskosten; belastinguitgaven.

Summary

Is the very elaborate largely capital-funded Dutch pension system future-proof? We study the coherence of pensions and costs, and of contributions and capital returns. Paid pensions appear to considerably lag prosperity, costs have been increasing due to explosive growth of stock-market investments, which also causes enormous volatility of returns, and contributions fluctuate and were at times unjustifiably low. One fundamental reason is indexation of pensions based on collectively negotiated wages which secularly lagged against productivity and prosperity growth. A fundamental consequence is an uncontrolled growth of individual (3rd pillar) pensions which are cost-inefficient and weigh down on public finance. The lagging behind prosperity growth and the cost-enhancing shift are conspicuously absent from the current debate about lowering the public pension, AOW (1st pillar).

Taken together this is threatening the system's future. It is proposed to remove the threat by introducing a uniform economy-wide capital-funded pension, as an analogy to the basic health insurance introduced some years ago. This can benefit all by improving cross-pillar coherence, enhancing transparency of both individual pension entitlements and pension fund performance, and accounting for increased (inter)national labour mobility, while at the same time it sustains the role of social partners and reduces the budgetary burden.

Key words:

Indexation of pensions; negotiated wages; labour relations; implementation costs; tax expenditures.

Het sterk ontwikkelde kapitaaldeckingsstelsel van beroepspensioenen is een opvallend kenmerk van de Nederlandse arbeidsverhoudingen vergeleken met andere landen, en tevens de laatste vorm van sociale verzekering die nog in handen is van de sociale partners. De gedachte dat het pensioenstelsel voorziet in een welvaartsvast inkomen voor gepensioneerde werknemers is ernstig aangetast door de financiële crisis die bezittingen neerwaarts en verplichtingen opwaarts beïnvloedt. De vraag is hoe toekomstbestendig het stelsel is op zichzelf en in relatie tot de arbeidsmarkt en of sociale partners de zaak onder controle houden. Blijven pensioenen achter bij de verwachtingen van werknemers en wordt de beheers- en organisatievrijheid van sociale partners aangetast door beleid en toezicht, dan wordt de toekomst van het stelsel penibel. Nemen flexibiliteit en baanmobiliteit toe dan rijst de vraag of het bestaande stelsel adequaat is. We richten ons primair op de eerste vraag, die de aandacht richt op het stelsel als zodanig, en komen op de tweede vraag kort terug in de discussie aan het slot van deze bijdrage. We onderzoeken eerst pensioenuitkeringen en kosten, daarna pensioenpremies en inkomsten, en bespreken dan gevolgtrekkingen voor nu en de toekomst. Maar eerst een korte situatieschets.

Ontwikkeling, positie en prestaties

Ons land staat met zijn stelsel eenzaam aan de wereldtop met een gezamenlijk pensioenvermogen van €604 miljard (2008)², evenveel als het Bruto Binnenlands product (BBP). “Een pakhuis vol geld waar zelfs Dagobert Duck niet aan kan tippen”, aldus Adriaan Hiele (NRC web, 11/12/1997), toen het vermogen nog half zo groot was. Nederland blaast zijn partijtje mee in de big band van het financiële wereldcasino.

Het bezit is van recente datum, oplopend van 20% BBP (1957, invoering AOW) via 45% (1980, oliecrisis) naar 131% (2006, maximum) op grond van premies die veelal pensioenuitkeringen overtroffen, vermogensopbrengsten (rente en dividend) en koersontwikkeling van aandelen en obligaties. De voorziening omvat de gehele volwassen bevolking afgezien van witte vlekken (zonder pensioenregeling) en grijze vlekken (waar niet iedereen voldoet aan criteria voor deelneming). In 2008 bouwden bijna 6 miljoen deelnemers actief pensioen op (950.000 meer dan in 1997); ontvingen ruim 2,4 miljoen personen een ouderdoms- of partnerpensioen (40% meer dan 1997)³; en hadden ruim 9 miljoen slapers hun opgebouwde rechten bij vertrek achtergelaten in een fonds (wederom 40% meer). Tegelijkertijd bedroegen pensioenuitkeringen bedragen € 19,5 miljard – gemiddeld ruim €8000 per persoon (iets minder dan samenwonenden-AOW) –, en AOW-uitkeringen € 26,5 mld.

Bedrijfspensioenen zijn een essentieel onderdeel van een stelsel dat, in wisselende verhoudingen in verschillende landen, bestaat uit drie pijlers – zo niet vier. De eerste pijler, het fundament voor iedere inwoner, is de AOW. Tweede pijler zijn de beroepspensioenen, alleen voor werknemers die aan een pensioenregeling deelnemen. Ze vormen een ‘aanvulling’ op de AOW, en alleen samen genomen leveren ze het pensioen van 70% van het loon waarom het Nederlandse stelsel internationaal befaamd is. AOW-

inbouw leidt tot vrijstelling van een deel van het loon (de franchise) voor pensioenpremie omdat daarvoor geen beroepspensioen wordt opgebouwd. De derde pijler betreft individuele pensioenen (lijfrente- en kapitaalverzekeringen), conform belastingregels afgesloten bij particuliere levensverzekeraars (uitkeringen ruim € 12 miljard in 2008). Een vierde pijler – in veel landen kwantitatief niet onbelangrijk – omvat individuele vermogensvorming door middel van sparen, beleggen, huizenaankoop en dergelijke. Opbrengsten of verkoop te zijner tijd genereren inkomen voor de oude dag. Van de eerste naar de vierde pijler verschuift het karakter van 100% collectief tot 100% individueel. In de eerste drie pijlers speelt de staat een rol middels wettelijke verplichtingen, toezicht, en belastingfaciliteiten.

Pensioenopbouw en -uitkering

Het stelsel lijkt geen welvaartsvast pensioen te garanderen. Wat is welvaartsvast? Het antwoord op die vraag is minder eenvoudig dan het lijkt. Het zal méér zijn dan waardevastheid – dat wil zeggen gelijkblijvende koopkracht -, in geval van groeiende welvaart (en in principe ook minder in geval van dalende welvaart), maar hóeveel meer is de vraag. Het reële BBP per hoofd van de bevolking zou een maat voor welvaart kunnen vormen, zeker waar het gaat om algemene voorzieningen zoals de AOW. Maar, is dan de vraag, moeten wel alle hoofden geteld worden of blijven bijvoorbeeld kinderen er buiten – omdat ze niet aan de inkomensvorming bijdragen? Hieronder wordt de ondergrens bij 20 jaar gelegd omdat nauwelijks pensioenopbouw te vinden is vóór die leeftijd. De volgende vraag is of niet ook gecorrigeerd moet worden voor de eventuele grotere arbeidsinspanningen die nodig is om die BBP-groei per capita te bereiken? Het BBP per gewerkt uur neemt in dat geval minder toe dan per capita. Ten derde is van belang dat het BBP naast arbeidsinkomen ook kapitaalinkomen omvat⁴. Een andere welvaartsmaat zou het reële inkomen per huishouden kunnen zijn, maar het nadeel is dat het welvaartseffect van dat inkomen afhangt van de huishoudsamenstelling en dat de samenstelling van de populatie huishoudens bovendien verandert, onder invloed van bijvoorbeeld individualisering. Omrekening per individu kan dit niet ondervangen omdat ze een waardering vereist van de onderlinge verhoudingen tussen soorten huishoudens (equivalentiefactoren), die in de praktijk onveranderlijk gebaseerd zijn op het besteedbaar netto inkomen dat niet van toepassing is bij pensioenrechten – die luiden immers bruto.

Als praktische oplossing, die echter ook principieel te verdedigen is voorzover het gaat om beroepspensioen, kies ik het verdiende loon en wel per gewerkt uur als correctie voor de mogelijk veranderende arbeidsinspanning. Die wordt namelijk groter bij toenemende arbeidsparticipatie en kleiner bij algemene werktijdverkorting en groeiende deeltijdarbeid. Nadeel is dat kapitaalinkomen buiten beeld blijft, waarvan in recente decennia het aandeel in het BBP steeg ten koste van het loonaandeel. Toepassing van het verdiende loon als maat impliceert daarom een onderschatting van de welvaarts-groei. Toch blijft deze keuze interessant wegens het verschil tussen verdiende lonen en collectief onderhandelde contractlonen (CAO-loon), die het uitgangspunt vormen voor de aanpassing van AOW en beroepspensioenen. Dat verschil wordt samengevat in ‘incidentele loonontwikkeling’ (Salverda, 2008b).

Die berust deels op verschuivingen in de werkgelegenheid, en daarmee de pensioenopbouwende populatie. Bijvoorbeeld een groter aandeel van hoger opgeleiden in de werkgelegenheid met een hoger loon, verhoogt het gemiddelde loon maar niet de arbeidsinspanning. Dit deel blijft beter buiten beschouwing bij de bepaling van de welvaartsontwikkeling. De rest van het incidenteel is wel te interpreteren als welvaartsverhoging, bijvoorbeeld als, afhankelijk van de arbeidsmarktsituatie, werknemers systematisch hoger of lager ingeschaald worden in dezelfde CAO's voor dezelfde werkzaamheden. Recentelijk bestaat het incidenteel loon goeddeels uit loonsverbetering los van samenstellingsveranderingen⁵. Bij gebrek aan betere informatie veronderstel ik dat ook voor eerdere jaren en reken ik het incidenteel volledig mee in de verdiende loonontwikkeling. De mogelijk overschatting van de welvaarts groei die daardoor kan optreden, compenseert tot op zekere hoogte de onderschatting als gevolg van het buiten beschouwing laten van kapitaalinkomen.

De discussie over wat welvaartsvastheid precies is zou onbelangrijk zijn als er niet aanmerkelijke verschillen optraden tussen de verschillende maten (Figuur 1). Het BBP per hoofd (+45% sinds 1979) steeg beduidend meer dan het reële uurloon (+17%), vanwege zowel het achterblijvend loonaandeel als de extra arbeidsinspanning. De reële CAO-lonen per werknemer blijven ver achter (-7%), en liggen al meer dan twee decennia in koopkracht stil ondanks een lichte groei sinds 1997. Die stabiliteit betekent ruwweg waardevastheid maar geen welvaartsverbetering, en impliceert een drastische ombuiging van de na-oorlogse loonontwikkeling zoals de figuur laat zien. De jaren sinds 1980 kunnen gerust *'the great moderation'* van lonen⁶ worden genoemd. Nederland vervult hier een voortrekkersrol.

** Figuur 1 **

Bij de uitkomsten van het pensioenstelsel onderschiden we de opbouw van pensioenrechten en de indexatie van ingegane pensioen. Het eerste betreft de vervanging die pensioen biedt voor het loon. Hoewel de belastingwetgeving 100% vervanging toelaat, wordt in de praktijk 70% als een goed niveau gezien. Ongeacht de pijler moeten pensioenen individueel worden opgebouwd. Voor de AOW gebeurt dat automatisch met 2% per levensjaar door het blote feit van inwonerschap van Nederland tussen 15 en 65 jaar. Het is internationaal uniek dat hiervoor noch premie-inleg noch arbeid, en zeker geen full-time arbeid, nodig is. Beroepspensioen wordt opgebouwd per gewerkt kalenderjaar met een percentage van het verdiende jaarloon conform de pensioenregeling en binnen een nauw bereik vanwege aftrekbaarheid voor de inkomstenbelasting.

Voor het tweede, pensioenindexatie, is de vraag of de ontwikkeling van loon en welvaart wordt gevolgd. Er zijn helaas nauwelijks systematische gegevens beschikbaar over individuele opbouw of overgang naar pensioen en verdere pensioenontwikkeling. Opgebouwde niveaus zijn eenmalig – voor het jaar 2005 – gemeten door het CBS (Statistiek Pensioenaanspraken). In deze data benaderet de situatie van 60–65-jarigen het beste het uiteindelijke resultaat dat behaald wordt bij de overgang van loon naar pensioen.

Werknemers behalen gemiddeld een gecombineerd resultaat uit AOW en beroepspensioenen van 59% van het eerdere loon. Dat ligt duidelijk onder dat fameuze percentage van 70. Het belang van AOW-inbouw blijkt sterk af te nemen met de inkomenshoogte en alleen de pensioenen van de laagste inkomensgroep halen de 70%. Vrouwen komen hoger uit, juist ook vanwege hun lagere loon⁷, waardoor het belang van de AOW groter is. De vele in deeltijd werkende vrouwen hebben een laag pensioen maar ontvangen wel volledige AOW. De situatie van 2005 is nog vrijwel geheel gebaseerd op eindloon; er zijn geen aanwijzingen dat de inmiddels massaal doorgevoerde pensioenopbouw op middelloon tot een beter resultaat zal leiden.

Ondanks vergrijzing nam het totaal van AOW-uitkeringen gestaag af van 6,1% BBP tot 4,4%. Dit gebeurde in weerwil van het feit dat de demografische verhouding van 65+-ers op de 20+-bevolking steeg van 16,7% in 1980 naar 19,7 in 2008 (Figuur 2), wat bij onveranderde inkomensverhoudingen boven en onder de 65 jaar de AOW-uitkeringen juist verhoogd zou hebben (van 6,1% tot 7,2% BBP). De verklaring ligt in het sterk achterblijven van de AOW bij de prijsontwikkeling waardoor tussen 1980 en 2008 per saldo een koopkrachtverlies optrad van 15% (een grote daling in de jaren tachtig werd gevolgd door langdurige stagnatie). De belangrijkste reden is de indexatie van de AOW op grond van de CAO-lonen.

** Figuur 2 **

Het beroepspensioen heeft deze achteruitgang deels gecompenseerd, op het eerste gezicht en alleen voor wie beroepspensioen ontvangt. Het aandeel van de beroepspensioenen verdubbelde van 2,4 naar 4,7% BBP waardoor de som van beide pijlers gelijk bleef op 9% (Figuur 3). Dat onveranderde niveau compenseert de vergrijzing echter niet⁹. Ook de toename van het gemiddelde beroepspensioen afzonderlijk schiet waarschijnlijk tekort gelet op de uitbouw van het stelsel en de drastische stijging van aantal pensioentrekkers¹⁰. Daarbij moet worden bedacht dat het gemiddelde pensioen, anders dan de AOW, deels opwaarts wordt beïnvloed door jaarlijks nieuw ingegane pensioenen die van het verdiende loon afhangen¹¹. Eenmaal ingegaan is de verdere indexatie is wederom voornamelijk op het CAO-loon gebaseerd, soms in combinatie met de prijsontwikkeling (DNB, Tabel 8.16), wat per saldo stagnatie in koopkracht van het pensioen betekent. De indexatie door het grootste pensioenfonds van ons land¹² geeft een goede illustratie (Figuur 4). De ontwikkeling van de CAO-lonen is bepalend voor de grote lijn van de pensioenontwikkeling¹³. Na 1980 is de daling van CAO-lonen van overheid en onderwijs en van pensioenen met een koopkrachtverlies van 20%. Dat is iets groter dan voor de AOW (-15%) en het totale pensioenresultaat met AOW-inbouw zal daarom tussen beide in liggen. Ingegane ABP-pensioenen zijn dus ternauwernood waardevast gebleken en zeker niet welvaartsvast. In de particuliere sector ontwikkelden reële CAO-lonen zich iets gunstiger (Figuur 1) met een half zo grote reële daling (-7%). Private pensioenuitkomsten kunnen dus iets gunstiger zijn geweest maar waarschijnlijk bleven ook zij

achter bij de welvaartsontwikkeling, met een al langdurig onveranderde koopkracht. Van compensatie van de achterblijvende AOW door een stijgend beroepspensioen is al met al geen sprake.

**** Figuur 3 ****

Alleen de uitkeringen in de derde pijler zijn zodanig toegenomen dat het geaggregeerde resultaat de vergrijzing mogelijk overtrof. Deze pijler groeide relatief sterk van 0,5 naar 2,1% BBP, en het drie-pijler totaal steeg van 9,1 naar 11,2% of 0,4% meer dan zou overeenkomen met de geschetste demografische ontwikkeling. Waarschijnlijk is dit echter een misleidend beeld. Uit de geaggregeerde cijfers kunnen niet gemakkelijk conclusies worden getrokken voor individuele pensioenuitkeringen. De tweede en de derde pijler gaan altijd samen met de eerste maar niet per se met elkaar; de derde pijler zal vaak een alternatief vormen voor wie niet in de tweede terecht kan (zelfstandigen). De drie resultaten kunnen dus niet bij elkaar worden opgeteld.

**** Figuur 4 ****

Kortom, er blijkt al langdurig sprake van structurele druk op de welvaartsvastheid van pensioenen als gevolg van de indexatie van AOW én beroepspensioen met de CAO-loonontwikkeling. De huidige niet-indexatie maakt die druk urgent. Het toenemende belang van derde-pijler pensioenen compenseert dit niet, en zal evenmin een wenselijke ontwikkeling blijken als we hierna de financiering van het pensioenstelsel in de beschouwing betrekken.

Pensioenfinanciering: premies, koersen en kosten

De eerste pijler, de AOW, wordt als omslagstelsel gefinancierd: uitkeringen zijn in principe gelijk aan premies plus, in toenemende mate, overheidsbijdragen. Ondanks het achterblijven van de AOW-uitkeringen bij het BBP heerst het gevoel dat de premieheffing verzwaard is en een bijdrage van de overheid compensatie moet bieden¹⁴. In werkelijkheid daalde ook de premie-opbrengst echter aanzienlijk (van 5,5% BBP tot minder dan 3,5%), ook al steeg de AOW-premie inderdaad van 10% naar 18%, gemaximeerd in 1999. Deze tegengestelde ontwikkelingen zijn met elkaar te verzoenen doordat de inkomensgrondslag voor premieheffing sinds 1990 zeer drastisch is afgenomen, van 50% BBP tot minder dan 20%. Verantwoordelijk daarvoor zijn de belastingherziening van 1990 (operatie-Oort) en de sterk gedaalde reële premiegrens. De laatste bleef sinds 1979 40% achter bij de prijsontwikkeling en halveerde

vergeleken met verdiende lonen, onze maat voor welvaartsgroei. De financiering van de AOW drukt zo relatief steeds zwaarder op lage inkomens.

In de tweede pijler berust de vermogensgroei van pensioenfondsen op inkomsten plus waardevermeerdering van het vermogen, uiteraard minus pensioenuitkeringen en andere uitgaven. Inkomsten omvatten pensioenpremies en gerealiseerde beleggingsopbrengsten zoals rente op obligaties en leningen (bijv. hypotheek), huur voor onroerend goed, dividend op aandelen en meeropbrengsten uit verkoop van vermogenstitels. De waardevermeerdering betreft koersveranderingen van effecten en gewijzigde waardering van onroerend-goedbezit. Zij bestaat alleen op papier zolang ze niet door verkoop wordt gerealiseerd. Figuur 5 toont de ontwikkeling van premies, beleggingsopbrengsten en waardeverandering. Het totaal van inkomsten (de eerste twee) is vrijwel constant maar daarbinnen groeiden beleggingsopbrengsten aanvankelijk tot ruim 6% BBP van 1987 tot 1996 om dan terug te vallen en vanaf 2005 onder het uitgangsniveau van 4% te belanden. Premie-inkomsten daalden significant tot slechts 2% BBP in 1995 en stegen versneld onder invloed van de dotcom crisis tot ze uiteindelijk boven het beginniveau uit kwamen. De aanvankelijke premiedaling is nog groter dan ze lijkt, omdat de demografische ontwikkeling, de uitbreiding van de dekkingsgraad van beroepspensioenen¹⁵, de loonontwikkeling en het BBP per hoofd, gegeven de uitgangssituatie van 1980, in 1995 een niveau van 4,8% zouden doen verwachten. Dit impliceert werkelijk lagere individuele premies. Dientengevolge overtroffen uitkeringen de premieopbrengst 15 jaar lang wat leidde tot ontsparing (€ 60 miljard cumulatief in lopende prijzen) om de pensioenen te financieren. Het batig saldo van inkomsten en pensioenuitgaven daalde van ruim 6% BBP naar ca 3,5%. Het opgebouwde pensioenvermogen werd in brede kring, inclusief de regering, als overmatig beschouwd. Dat is verbluffend gezien vanuit de huidige omstandigheden en mogelijk gebaseerd op een luchthartige visie op toekomstige uitkeringen en premies waardoor kapitaalopbouw en toekomstige verplichtingen werden verwaarloosd. Bovenop de inkomsten wordt in de figuur ook de waardeontwikkeling getoond, die bepaald is als restpost van jaarlijkse inkomsten, uitgaven en vermogensverandering. Waardevermeerdering lijkt onmisbaar voor de vermogensopbouw maar toont ook frequente en toenemende schommelingen. Vijf maal is sprake van een duidelijke terugval (de happen uit onderste twee gedeelten) – ongewogen samengeteld goed voor 57% van het BBP waarvan 47% tijdens de twee laatste crises. In 1987, 1989-90 en 1994 was hun effect op het totaal nog gering, in 2002 neutraliseerden ze de inkomsten echter geheel, en in de huidige crisis vaagden ze die meer dan volledig weg.

** Figuur 5 **

Het belang van waardeveranderingen weerspiegelt de veranderde samenstelling van het pensioenvermogen: tot circa 1985 bijna uitsluitend bestaande uit vastrentende waarden gevolgd door een

groei van aandelen, vanaf 1993 explosief, totdat in 2000 beide aandelen gelijk waren. De aantrekkingskracht van stijgende aandelenkoersen tegenover stabiele rente zit hierachter; de noodzaak van een hoger rendement omwille van pensioenopbouw nam wegens loonmatiging eerder af¹⁶. Met het aandelenbezit groeiden echter ook de risico's en daalde het directe rendement door relatief lage dividendopbrengsten. De vermogensdalingen van deze eeuw komen vooral voor rekening van het aandelenbezit. Achteraf lijkt het er op dat als niet in aandelen was belegd en het directe beleggingsrendement behaald zou zijn over het gehele vermogen, inclusief wat aan aandelen is besteed, het resultaat per slado niet drastisch slechter was geweest¹⁷. Dat het nemen van risico tot een hoger rendement leidt, is een heilig geloof wanneer niet tijds winst wordt genomen – wat evident niet gebeurt. Koersgebaseerde risico's kunnen bovendien hardnekkig zijn getuige bijvoorbeeld het feit dat de Nederlandse beurskoersen pas in 1954 weer het niveau van 1899 bereikten (CBS, 2000). Extrapolaties vanuit de koersopleving in 2009 vormen geen garantie voor een duurzaam herstel.

Bovenstaande uitkomsten gaan voorbij aan de uitvoeringskosten. Bij pensioenopbouw zijn kleine jaarlijkse kostenverschillen van groot belang voor de uitkomst die over meerdere decennia wordt behaald. De kosten lopen sterk uiteen tussen de drie pijlers en ook daarbinnen, afhankelijk van private (levensverzekeraars) en collectieve (AOW, fondsen) uitvoering¹⁸.

De uitvoeringskosten van de AOW zijn met 0,21% jaloersmakend klein, die van pensioenfondsen vallen met 4,5% ruim 20 maal hoger uit, en die van pensioenuitvoering door levensverzekeraars met 10,8% 50 maal. Het kostenniveau in de derde pijler (17,4%) is nog enkele malen hoger. De AOW-kosten zijn laag omdat de administratie van rechten simpel is – de leeftijd van 65 jaar is eenvoudig vast te stellen en de opbouw middels levensjaren volgt uit het bevolkingsregister. Beroepspensioenen vergen een gedetailleerde, langdurige administratie van individuele arbeidsgeschiedenissen en premie-inleg voor de opbouw van rechten, maar ze hebben het relatief gemakkelijk wat betreft aard van de rechten en premie-inning vanwege hun collectieve karakter. De kosten van vermogensbeheer door pensioenfondsen, die pas over 2007 voor het eerst door DNB zijn gepubliceerd²⁰, betekenen een verdubbeling van de eerder bekende kosten en omvatten 2,24% van de 4,5%. Individuele lijfrentes vergen in beide opzichten aanzienlijk meer individuele behandeling en zijn bovendien voorwerp van het maken van winst. De kosten van de AOW bleven onveranderd laag, die van de derde pijler onveranderd hoog. De tweede-pijler kosten stegen en zijn meer dan verdubbeld vanaf 3% in 1980²¹. Dat is een verontrustende ontwikkeling voor de effectieve omzetting van premie-inleg in pensioen. Voor het pensioenstel als geheel leiden bovendien de inkrimping van de goedkope AOW en de sterk toenemende rol van de dure derde pijler tot aanzienlijk hogere kosten (Figuur 6).

** Figuur 6 **

Dit betekent dat de verschuiving tussen de pijlers veel meer aandacht verdient. Het debat over de AOW ziet dergelijke kostenverschillen volledig over het hoofd. De keuze tussen omslag en kapitaaldekking kan geoptimaliseerd worden als ze deze kosten in de beschouwing betreft en niet op basis van a priori's wordt gemaakt. Er heeft een belangrijke substitutie plaatsgevonden van tweede en derde pijler voor de eerste pijler die zeker niet kostenneutraal is geweest. Waren de onderlinge verhoudingen van de drie soorten bedrijf (uitkeringen, premies en vermogensopbrengsten) onveranderd gebleven dan was in 2008 het AOW-bedrijf 23 miljard (waarvan 13 miljard uitkeringen) groter geweest, de tweede pijler 9 miljard kleiner (3,5 miljard uitkeringen) en de derde 14 miljard (6 miljard uitkeringen) kleiner. Deze uitkomst zou € 3 miljard besparen op de jaarlijkse uitvoeringskosten, uitgaande van de huidige kostenniveaus, en per saldo 3,5 miljard meer aan uitkeringen genereren. Deze verschuiving beïnvloedt ook de overheidsfinanciën, zeker op korte termijn, aangezien de premie-inleg in de tweede en derde pijler, anders dan in de eerste pijler, leidt tot extra 'belastinguitgaven' van in totaal 3,7 miljard²² of 0,4% van het BBP – in omvang vergelijkbaar met de omstreden bezuiniging op de AOW.

Discussie

Pensioen is een cruciale arbeidsvoorwaarde, oplopend tot een derde deel van het levenslang inkomen uit arbeid. Daarmee is ze van groot belang voor de arbeidskosten van bedrijven en de inkomens van werknemers. Geen wonder dat sociale partners zwaar tillen aan hun verantwoordelijkheid voor de beroepspensioenen en de onmisbare AOW. Het beroepspensioen is de laatste grote sociale voorziening die nog onder hun zeggenschap valt, en zonder hun betrokkenheid bij de opbouw zou deze voorziening niet tot stand zijn gekomen. Tegelijk is de pensioenvoorziening zo groot gegroeid dat ze elke volwassen Nederlander raakt, als gepensioneerde, nabestaande, actieve of slapende deelnemer. Dat maakt haar misschien te belangrijk om kritiekloos aan de sociale partners over te laten. Tegelijk maakt het lange-termijn karakter haar te belangrijk om kritiekloos aan wisselende politieke invloeden en regeringsbeleid toe te vertrouwen. Het pensioenstelsel vormt een *menage à trois* van werkgevers, vakbeweging en overheid waarin ieder de eigen belangen behartigt en de samenhang van het geheel uit het oog verloren dreigt te raken, en individuen een goed heenkomen proberen te zoeken in derde-pijler arrangementen. Loonmatiging tast het welvaartsniveau van AOW en ingegane pensioenen steeds sterker aan. Dat heeft pensioenfondsen er niet van weerhouden zich met overgave te storten op internationale beleggingen, op jacht naar hoge rendementen maar met bedroevend hoge risico's, hoge kosten en uiteindelijk lage rendementen als resultaat. De zware jongens van de financiële wereldmarkten hebben Dagobert Ducks pakhuis effectief lichter weten te maken. Bevriezing of verlaging van pensioenen zet het trotse Nederlandse stelsel, dat nog kort geleden aan de wereld ten voorbeeld werd gehouden, te kijk als de spreekwoordelijke keizer. De essentiële rol van CAO-lonen voor de indexatie van pensioenopbouw en de ontwikkeling van ingegane pensioenen, werpt twee belangrijke vragen op: ten eerste, hoe lang kan de

vakbeweging doorgaan met matiging die op zijn best de pensioenen in koopkracht gelijk houdt maar niet mee laat delen in de stijgende welvaart? en ten tweede, heeft de overheid de matigende medewerking van de vakbeweging niet hard nodig om haar doeleinden te bereiken?

De afschaffing van vervroegde pensioneringsroutes die individuele flexibiliteit boden en tegemoet kwamen aan zwaar werk, gezondheidsbelasting en kortere levensverwachting, en terugdringing van de omkeerregel door ‘fiscalisering’ nemen het stelsel in de tang. Wat betreft arbeidsmarktwerking geeft het op bedrijven, bedrijfstakken en beroepsgroepen geënte stelsel steeds minder een passend antwoord op de groei van flexibele arbeidsrelaties, van de werkgelegenheid van vrouwen en van internationale arbeidscarrières. Nabestaandenpensioen is steeds meer geënt op de fictie van economische zelfstandigheid van vrouwen en raakt in een spagaat met het Nederlands wereldkampioenschap deeltijdwerk. Evenmin biedt het stelsel veel openheid aan de individuele deelnemers – niemand kent de jaarlijkse pensioenpremie inclusief werkgeversbijdrage, en weinigen overzien de effecten van baanmobiliteit op de eigen pensioenopbouw. Niemand kan het beleid van individuele pensioenfondsen goed controleren bij gebrek aan vergelijkende informatie.

Als gevolg hiervan treden compenserende gedragseffecten op: een sterke groei van particuliere initiatieven (derde pijler) die vergeleken met de tweede pijler 100% intransparant is. Uit een achterkant-van-de-sigarendoods simulatie tot 2040 met doorgaande loonmatiging (koopkracht van AOW en beroepspensioen blijven ongewijzigd), stijgende welvaart/productiviteit (1,5% per jaar), volgt als sluitpost om in de pas te blijven met de demografische ontwikkeling een zeer sterke groei van de derde pijler van 2,1% BBP nu tot 7,4% in 2040, dat wil zeggen van minder dan één-vijfde van het totale stelsel tot bijna 40%. Wegens de zeer hoge kosten van de laatste pijler is dit een drastisch minder efficiënte uitkomst voor deelnemers vergeleken met collectieve pensioenvoorzieningen gebaseerd op AOW en beroepspensioen. Bovendien doet dit ook een sterk toenemende aanslag op de overheidsfinanciën die deels ten gunste komt van de winst van levensverzekeraars. Dit speelt ten onrechte geen rol in de huidige beleidsvorming. Verdwijnt de omkeerregel bij volledige fiscalisering, dan wordt ook de derde pijler bedreigd en gaan hogere inkomens voordeliger zelf sparen. Dat betekent terug naar ‘af’, naar vóór de AOW toen pensioen alleen voor de beter bedeeden was weggelegd die konden sparen en beleggen.

Gezocht moet worden naar een win-win situatie voor het stelsel als geheel met voordelen voor deelnemers, sociale partners én overheid. Daarbij moeten de grotere efficiëntie van collectieve regelingen en de optimale samenhang van de verschillende delen voorop staan, en moet de derde pijler zoveel mogelijk worden teruggedrongen ten behoeve van betere pensioenuitkomsten en gunstiger overheidsuitgaven. De AOW als goedkoop omslagstelsel wordt kostenoptimaal gecalibreerd, lees verhoogd. Zo worden aanzienlijke besparingen op de overheidsuitgaven mogelijk en kunnen arbeidskosten worden gematigd.

Naar het voorbeeld van de ziektekostenverzekering kan een uniforme basisregeling van beroepspensioen aan alle fondsen worden opgelegd inclusief een deeltijdbestendig nabestaandenpensioen. Zulke

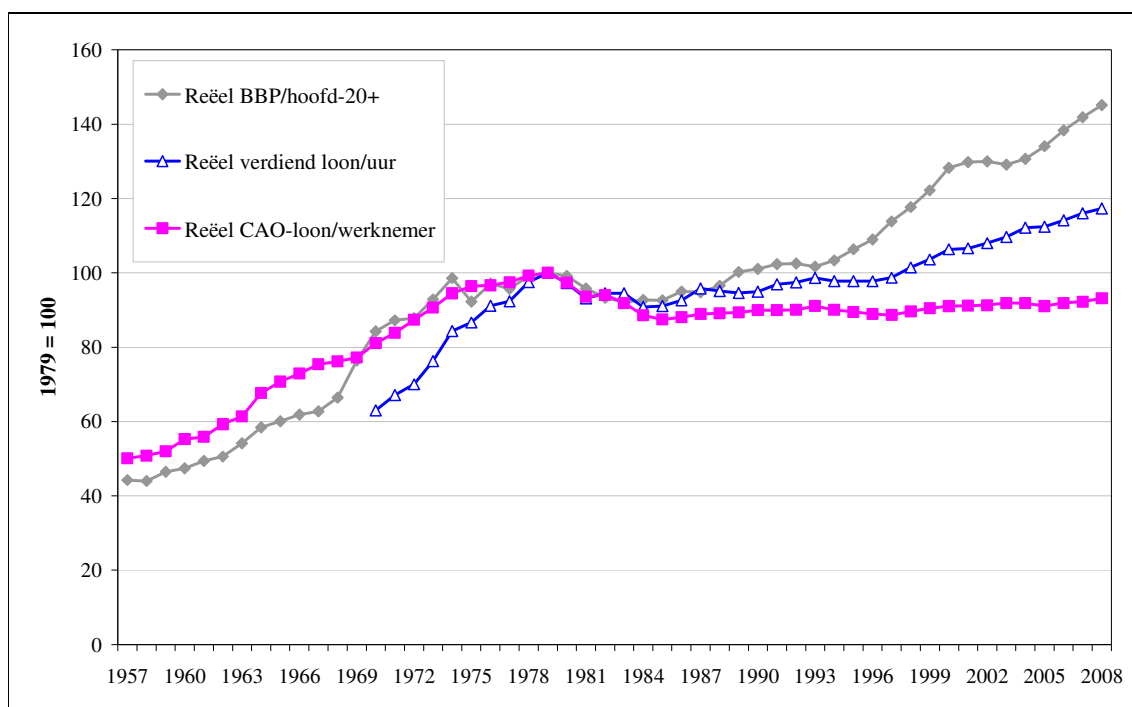
uniformiteit bevordert transparantie en politieke houdbaarheid, voorkomt pensioenbreuk en verbetert op nationaal niveau de intra- en intersectorale baanmobiliteit en op internationaal niveau de geografische baanmobiliteit, en kan bovendien verplicht worden voor zzp-ers. Bestaande fondsen en sociale partners kunnen haar uitvoeren tegen gebenchmarkte kosten. Aanvullende regelingen boven op deze basis kunnen een hoger pensioen bieden of tegemoetkomen aan zware beroepen en gezondheidsbelasting. De werkgever betaalt zijn deel van de pensioenpremie voortaan in alle openheid net als de ZVW vergoeding (maar in dit geval belastingvrij). Openheid over de prestaties van individuele fondsen maakt ze tot slot beter controleerbaar.

Literatuur

- CBS (2000). 1999 goed jaar voor aandeelhouders. *Persbericht* 00-01, 4 januari.
- DNB (2006). Indexatie tussen wal en schip bij wisseling van baan. *Kwartaalbericht*, December, 65–70.
- DNB (website) (2009). Speech directeur Kellermann ‘Pensioenbeleid één jaar na de ondergang van Lehman Brothers’. 17 september.
- W. Salverda (2006). Vergrijzing in Nederland: argumenten voor een betere balans in het debat. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2006, 22:2, 126–139.
- W. Salverda (2008a). Labor Market Institutions, Low-Wage Work, and Job Quality. in: Salverda *et al.*, editors, *Low-Wage Work in The Netherlands* (hoofdstuk 3). New York: Russell Sage.
- W. Salverda (2008b). The Bite and Effects of Wage Bargaining in the Netherlands 1995–2005. In: Maarten Keune and Béla Galgóczi, *Wages and Wage Bargaining in Europe; Developments since the mid-1990s* (pp. 225–254). Brussel: ETUI.
- W. Salverda (2009). Pensioenen: weinig reden tot ongerustheid. In Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde, *Jaarboek 2008/2009* (pp. 104–105). Den Haag: SDU.
- W. Salverda (2010, te verschijnen). *Prosperity-linked Pensions: Lessons from the Netherlands*. Working Paper. Amsterdam: AIAS, Universiteit van Amsterdam

Figuren

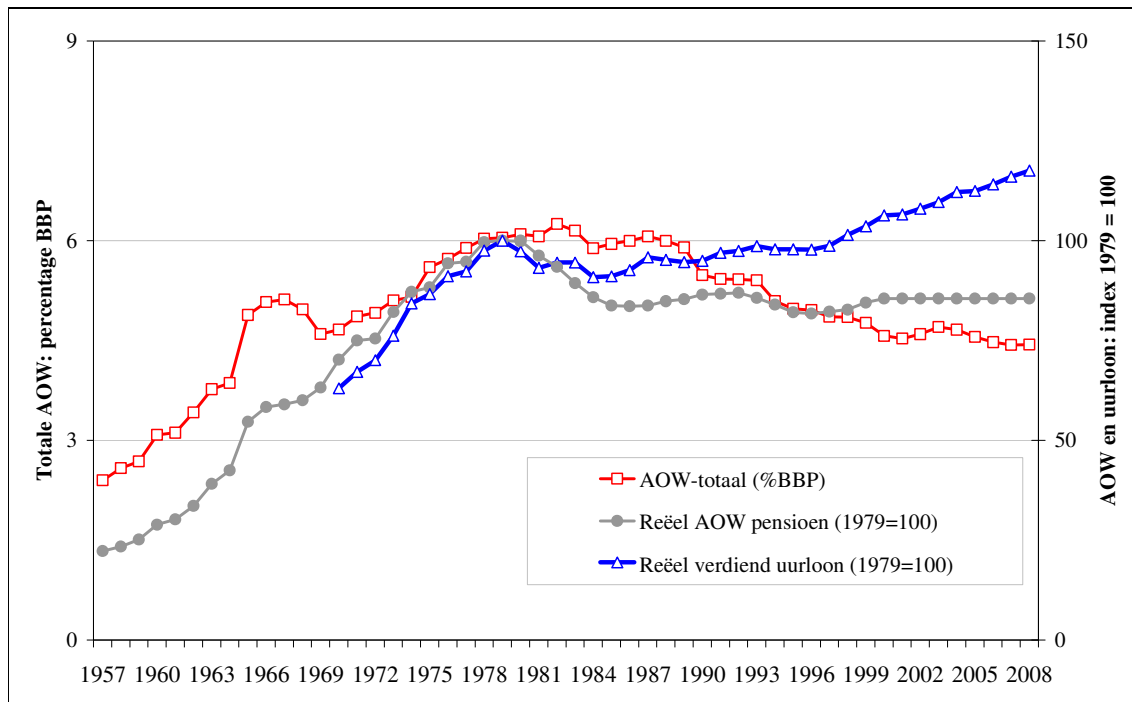
Figuur 1 Twee maten voor de welvaartsbepaling: BBP per hoofd en verdiend loon per gewerkt uur, en het CAO-loon per werknemer (gedefleerd met consumentenprijzen), 1957–2008



NB: CAO-lonen betreffen indexcijfers die al voor compositiewijzingen zijn gecorrigeerd; de andere reeksen betreffen lopende jaargemiddelden zonder samenstellingscorrectie. Het CAO-loon per maand is geïnterpreteerd als zijnde per werknemer. EU-KLEMS data eindigen in 2005 en zijn geëxtrapoleerd met de mutaties van loonvoet marktsector en consumentenprijsindex volgens MEV 2010.

Bron: CBS, Nationale Rekeningen, Bevolkingsstatistiek en Statistiek CAO-lonen; verdiend loon volgens EU-KLEMS database.

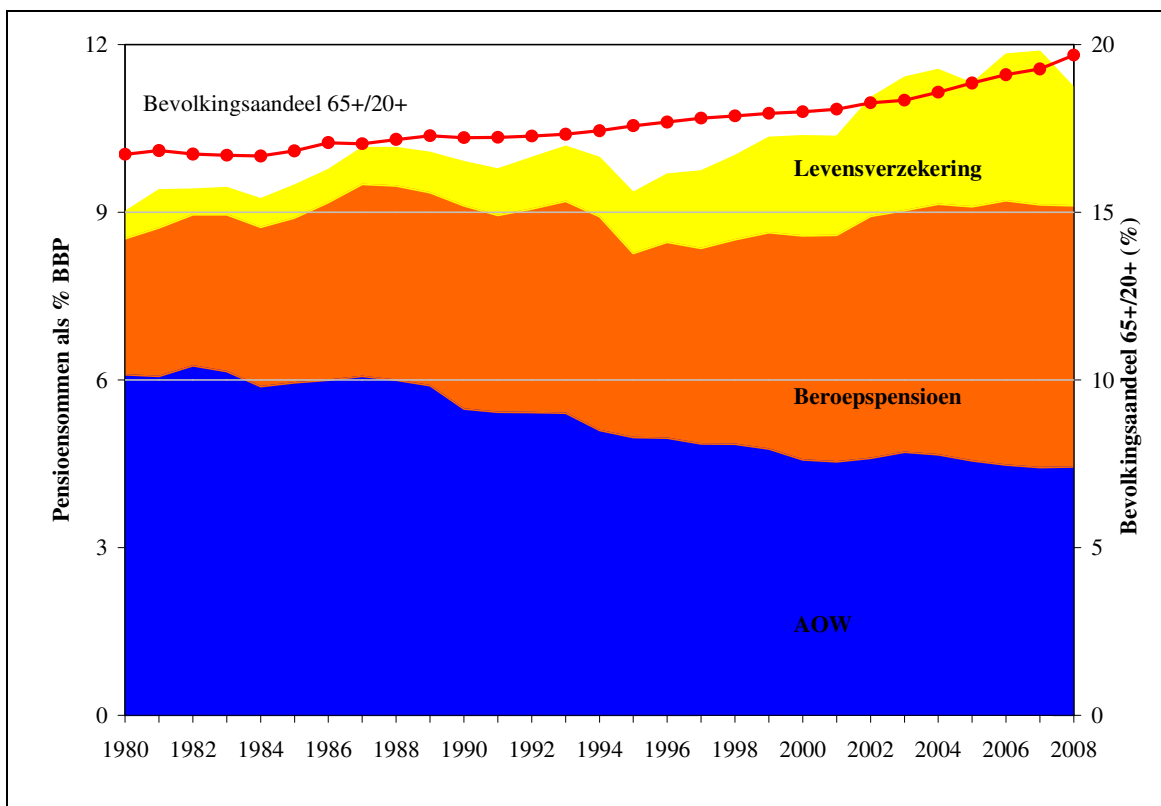
Figuur 2 Totale AOW-uitgaven, en AOW-uitkering en verdiend uurloon (gedefleerd met consumentenprijzen), 1957–2008



NB: tot 1979 betreft AOW-pensioen het gemiddelde berekend uit totale uitgaven en aantal AOW-trekkers, daarna de wettelijke individuele uitkering.

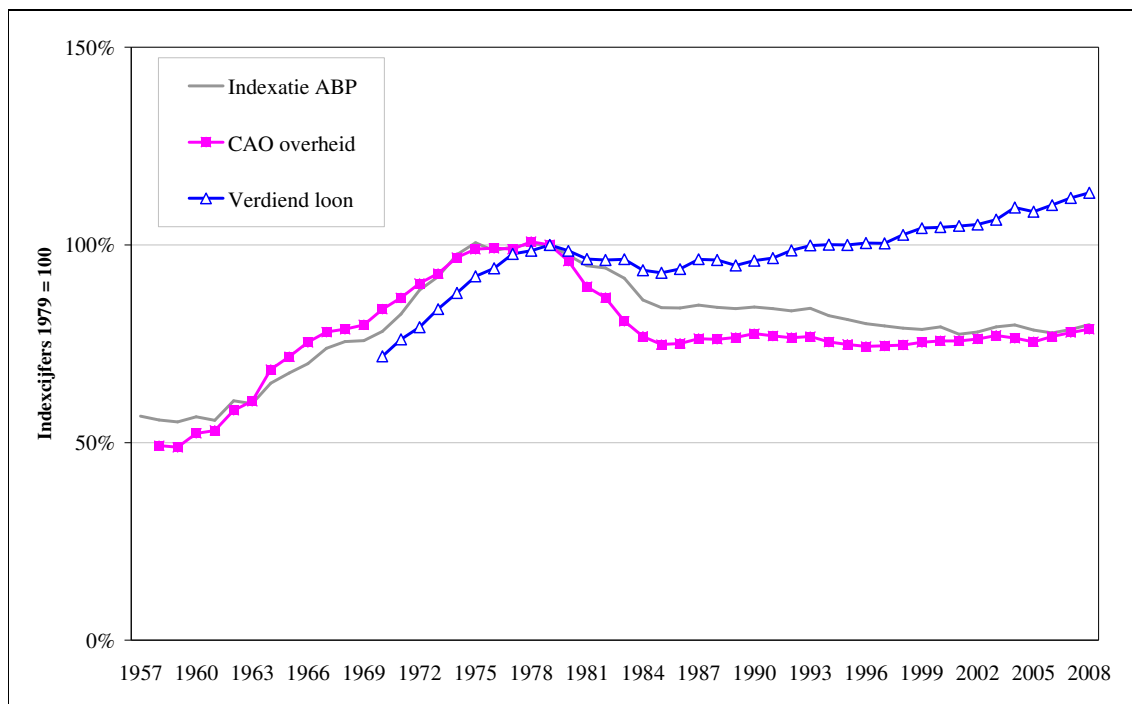
Bron: CBS, Nationale rekeningen en Historie Sociale Zekerheid, en Watson Wyatt

Figuur 3 Pensioenuitkeringen in de drie pijlers, en vergrijzing, 1980–2008



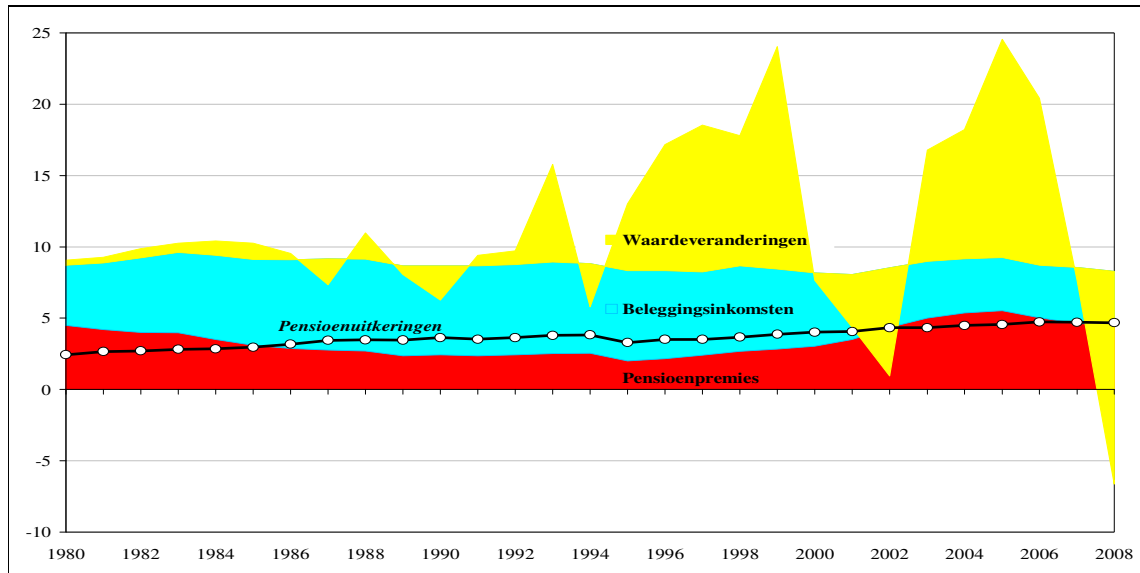
Bron: CBS, Nationale Rekeningen en Bevolkingsstatistiek.

Figuur 4 Cumulatieve indexatie van ingegane pensioenen van ABP, CAO-lonen van overheid en onderwijs, en verdiend uurloon (gedefleerd voor consumentenprijzen), 1957–2008



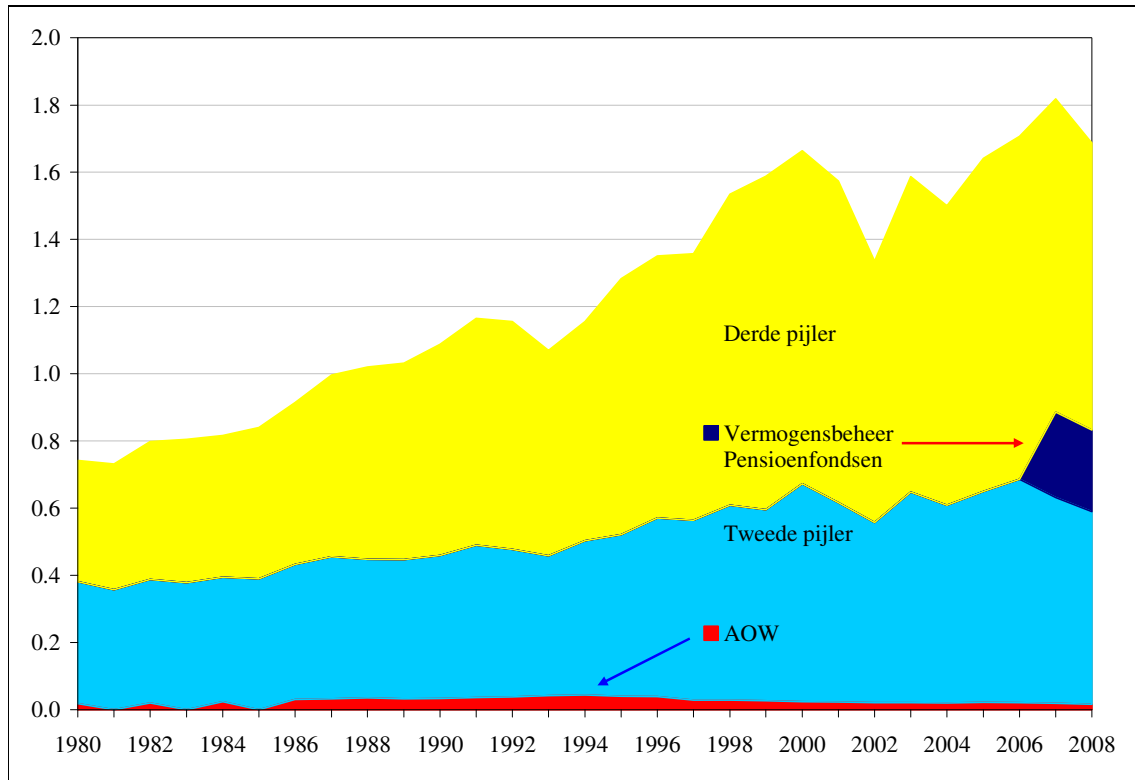
Bron: ABP en CBS, Consumentenprijsindex en Figuur 2.

Figuur 5 Directe inkomsten en vermogenswaardeveranderingen van pensioenfondsen, % BBP, 1980–2008



Bron: CBS, Nationale Rekeningen.

Figuur 6 Uitvoeringskosten (incl. exploitatie-overschot) in de drie pijlers van het pensioenstelsel, % BBP, 1980–2008



Bron: CBS, Nationale Rekeningen 2008, (sub)sectorspecifieke detailgegevens, en DNB, Tabel 8.4.

Eindnoten

- ¹ Ik dank David Hollanders voor discussie en commentaar. Voor detail, vooral over middelloon, pensioenbreuk, nabestaandenpensioen en toezicht, zie Salverda (2010).
- ² Overigens slechts vijf procent van het wereldpensioenvermogen (OECD, *Pension Markets in Focus*, 2008/5). Het Nederlands vermogen voor levensverzekeringen bedraagt € 300 miljard.
- ³ Waarvan 2 miljoen 65 jaar of ouder, of minstens 80% van alle AOW-ers. Bij AOW is partner geïndividualiseerd, bij ouderdomspensioen niet. Beide groepen kunnen bovendien in het buitenland wonen.
- ⁴ Natuurlijk moet het kapitaalinkomen van de pensioenfondsen zelf buiten beschouwing gelaten.
- ⁵ 1996–2005: jaarlijks incidenteel 0,7% waarvan 0,1% voor demografisch-economische verschuivingen (CBS).
- ⁶ In de internationale literatuur staat *great moderation* voor systematisch lagere inflatie en verminderde macro-economische schommelingen.
- ⁷ Hun gemiddelde loon (€ 18.000) ligt ver onder mannen (€ 44.000).
- ⁹ Het percentage had dan moeten groeien tot 10,2 bij gelijkblijvende inkomensverhoudingen.
- ¹⁰ Mogelijk met 160% - als we het aantal pensioentrekkers vanaf 1997 lineair terugleggen: 925.000 in 1980 tegen 2,4 miljoen in 2008, of 60% van 65+-ers in 1980 tegen 90% in 2008.
- ¹¹ Ruw geschat is het effect 8% (of 0,4% BBP) in 2008 ten opzichte van 1980, aangenomen dat elk 65-jaarcohort de ontwikkeling van het verdiende loon volgde behoudens dalingen.
- ¹² En ook EU en VS.
- ¹³ CAO-lonen overheid bleven 21 procentpunt achter bij private sector (1979–1980).
- ¹⁴ Exclusief ‘fiscalisering’ van AOW.
- ¹⁵ Actieve deelname van 40% van 20-64-jarige bevolking in 1980 naar 60% in 2008 (geschat als in voetnoot 7).
- ¹⁶ CAO-loonmutaties (+2,4%) geringer dan aangegeven rente op staatsleningen (5,8%) (vanaf 1986).
- ¹⁷ Op achterkant van sigarendoosje, direct rendement toegepast op vermogen van 1980 plus jaarlijks saldo van premies minus uitkeringen en kosten leidt tot vermogen € 767 miljard in 2008, ruimschoots boven actuele € 604 miljard.
- ¹⁸ Als percentage bepaald over som van uitkeringen en premies (die beide tot administratiekosten leiden) en directe inkomsten (die leiden tot beheerskosten), inclusief exploitatie-overschot (nihil voor pensioenfondsen, voor levensverzekeraars pro rato pensioenen en lijfrentes toegerekende winst).
- ²⁰ Voordien liidden de vermogensopbrengsten netto na aftrek van dergelijke kosten, nu worden ze bruto vermeld gevolgd door aftrek van beheerskosten, enigszins merkwaardig aan de inkomstenkant.
- ²¹ Inclusief beheerskosten over 2007 en 2008 - vóór groei van aandelenbezit verwaarloosbaar.
- ²² Rekenend met een marginaal tarief van 42% voor de tweede pijler en 52% voor de derde pijler.