

Keuzevrijheid van pensioenuitvoerder: een Nederlands model

Hoe ziet een ontwerp er uit voor de Nederlandse markt waarin deelnemers deze keuzevrijheid wel hebben, dat zo veel mogelijk de vermeende nadelen mitigeert en de voordelen maximaliseert.

Heleen van Boven, Allard Bruinshoofd, Jesse Martens, Arjen
Monster, Manon ten Voorde

Keuzevrijheid van pensioenuitvoerder: een Nederlands model

Hoe ziet een ontwerp er uit voor de Nederlandse markt waarin deelnemers deze keuzevrijheid wel hebben, dat zo veel mogelijk de vermeende nadelen mitigeert en de voordelen maximaliseert.



Heleen van Boven
Allard Bruinshoofd
Jesse Martens
Arjen Monster
Manon ten Voorde

Versie: 1.0
Datum: 11 juni 2017

Begeleider: Alwin Oerlemans

Netspar Pensioeninnovatieprogramma 2016-2017



Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
1. Inleiding.....	1
2. Vaststellen van criteria	2
3. Lessen uit het buitenland	7
4. Bouwstenen voor vormgeving keuzevrijheid uitvoerder voor deelnemer ...	13
5. Evaluatie aan de hand van criteria voor een goed pensioen	21
Bronnen	25

Samenvatting

In het Nederlandse debat over de toekomst van het pensioenstelsel is er veel aandacht voor keuzevrijheid. Een vergaande vorm van keuzevrijheid is om het individu zelf een pensioenuitvoerder te laten kiezen. Voorstanders geloven dat vrije keuze van pensioenuitvoerder mensen veel beter in staat stelt om in te spelen op hun eigen wensen en behoeften. Tegenstanders zijn ervan overtuigd dat een dergelijk stelsel complex en duur zal zijn en dat vrije keuze ten koste gaat van het pensioenresultaat. Niet zelden mondt dit debat uit in een ideologische discussie.

In deze paper nemen we afstand van ideologie en geven we een systematische analyse van keuzevrijheid van pensioenuitvoerder. We stellen daarbij het perspectief van de deelnemer centraal. We starten met een beknopte beschouwing van keuzevrijheid en hoe mensen daarmee om gaan. Vervolgens formuleren we een reeks criteria voor een goed pensioen. Deze criteria gebruiken we om keuzevrijheid van pensioenuitvoerder te beoordelen. We trekken lessen uit het buitenland en kijken daarbij met name naar hoe men in andere landen vermeende nadelen heeft willen mitigeren. Vervolgens komen we tot een aantal bouwstenen voor de vormgeving van keuzevrijheid van pensioenuitvoerder. Deze bouwstenen samen maken 'een Nederlands model' voor keuzevrijheid van pensioenuitvoerder. Tot slot evalueren we dit model aan de hand van de criteria voor een goed pensioen.

In de paper worden nadrukkelijk de afwegingen die samenhangen met keuzevrijheid van pensioenuitvoerder in beeld gebracht, zodat de lezer een goed beeld krijgt van voor- en nadelen, samenhang en dilemma's. De paper toont aan dat een model van keuzevrijheid van pensioenuitvoerder voor Nederland is vorm te geven maar dat er dan wel complexe maatregelen nodig zijn om nadelen te mitigeren en zodoende een goed pensioen voor de deelnemer te waarborgen.

1. Inleiding

In de Nationale Pensioendialoog en de toekomstdiscussie is de nodige aandacht voor keuzevrijheid. Een vorm van keuzevrijheid is om het individu zelf een uitvoerder te laten kiezen. Deze optie komt ook terug in verkiezingsprogramma's van politieke partijen die het individu meer eigen keuze over pensioen willen geven.

De hoofdvraag in deze studie is hoe het mogelijk is om – geredeneerd vanuit het individu – keuzevrijheid van uitvoerder in te voeren in het Nederlandse pensioenstelsel. Als we vanuit het deelnemersperspectief naar keuzevrijheid van pensioenuitvoerder kijken, hoe zou dit dan het beste kunnen worden vormgeven? Zijn hiervoor concessies aan een goed pensioen nodig? Welke lessen kunnen we trekken uit de ervaringen op dit terrein in andere landen? Welke consequenties heeft het voor de pensioenuitvoering? Welke route zou een deelnemer in een wereld van vrije keuze moeten volgen?

In deze studie doen we een inrichtingsvoorstel voor de vrije keuze van pensioenuitvoerder voor de deelnemer. De gedragseconomie geeft ons hierbij inzicht in hoe menselijk gedrag een rol speelt bij het wensen van keuzevrijheid

en bij het gebruiken van keuzevrijheid. We bespreken vervolgens wat, vanuit het perspectief van de deelnemer, een goed pensioen is en definiëren hiervoor een aantal criteria. Deze criteria gebruiken we bij het bekijken wat de belangrijkste lessen zijn die we uit buitenlandse casussen trekken voor de Nederlandse situatie. Ook gebruiken we de criteria om te toetsen in hoeverre ons inrichtingsvoorstel voldoet.

Bestaand onderzoek

Vele deelaspecten van de vrije keuze voor pensioenuitvoerder werden reeds onderzocht en daar maken wij in deze studie dankbaar gebruik van. Zo is aan de hand van scenario's, waarbij keuzevrijheid van uitvoerder op verschillende manieren is ingericht, geïdentificeerd welke afwegingen met andere aspecten van het bestaande pensioenstelsel ontstaan bij invoering van deze vrijheid (De Beer et al, 2016). Ook is onderzocht hoe men deze vrijheid zou gebruiken indien het eigen pensioenfonds er slecht voor zou staan, en met welke bevolkingsgroepen men wel of juist liever niet risico's wil delen in een pensioenfonds (Hoff, 2015). Daarnaast is onderzoek gedaan naar de psychologie van keuzegedrag (Bodie et al, 2008). Tevens is er onderzoek wat een overzicht geeft van keuzevrijheid in buitenlandse systemen (Lever et al, 2015).

2. Vaststellen van criteria

In dit hoofdstuk geven we eerst een korte beschouwing over keuzevrijheid en hoe mensen hier mee omgaan. Vervolgens stellen we criteria vast waaraan een goed pensioen moet voldoen en maken we de samenhang tussen deze criteria en keuzevrijheid van uitvoerder inzichtelijk.

2.1 Keuzevrijheid

Meer is beter?

Keuzevrijheid wordt beschouwd als een groot goed: hoe meer keuzevrijheid mensen hebben, hoe beter het is voor hun welzijn. Het hebben van keuzevrijheid in het algemeen wordt gezien als een principiële winstpunt (Ponds et al., 2016). In de psychologie wordt het hebben van keuzevrijheid bijvoorbeeld geassocieerd met termen als vrijheid, zelfbeschikking en zeggenschap. Vanuit die invalshoek wordt het belang voor ons welzijn benadrukt dat uitgaat van eigen invloed en zeggenschap. In de economie wordt keuzevrijheid gekoppeld aan vrije markten: hoe meer keuze, hoe groter de kans dat aan de verschillende wensen en behoeften van verschillende mensen kan worden voldaan. In de huidige veranderende samenleving, en veranderende arbeidsomgeving, zien we een verschuiving van risico's van de samenleving naar het individu. Om hier goed mee om te kunnen gaan, wordt maatwerk en keuzevrijheid steeds belangrijker.

Toegepast op de tweede pijler van het pensioenstelsel lijkt keuzevrijheid daarmee wenselijk. Enerzijds om betrokkenheid van deelnemers te vergroten en verantwoordelijkheden te delen met deelnemers en anderzijds om meer rekening te kunnen houden met individuele omstandigheden.

Keuze en gedragsbeperkingen

Gedragswetenschap laat echter zien dat mensen zich niet rationeel gedragen (Bodie et al., 2008). Mensen hebben beperkte kennis en wilskracht om tot afgewogen keuzes en beslissingen te komen. Ze zijn erg gevoelig voor de manier waarop informatie gepresenteerd wordt en snel ontmoedigd bij teveel keuzevrijheid (Wijzer in geldzaken, 2015). Ook een recent rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) geeft aan dat vanuit de gedragswetenschappen is aangetoond dat het vermogen van mensen om informatie te wegen en rationale keuzes te maken begrensd is (WRR, 2017). Dit rapport richt zich op 'doenvermogen', dat ingaat op non-cognitieve vermogens, zoals een doel stellen en een plan maken, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslagen. De WRR beveelt aan:

- om een keuzearchitectuur te hanteren die uitgaat van een realistisch beeld van de burger;
- de keuzedruk te reduceren;
- verleidingen die een groot beroep doen op de zelfcontrole van burgers te verminderen;
- zeer terughoudend te zijn met het bieden van grote keuzevrijheden op het terrein van essentiële financiële voorzieningen, zoals ziektekosten- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en pensioenvoorzieningen.

Kiezen of ontzorgd worden

Aan de ene kant vindt een meerderheid het belangrijk de vrijheid te hebben om bepaalde aspecten van het pensioen zelf te bepalen, maar aan de andere kant vindt een even grote meerderheid het belangrijk dat diezelfde zaken automatisch voor hen geregeld zijn (Van Dalen en Henkens, 2016). Deze bevinding is niet uniek, en suggereert dat mensen de mogelijkheid om te kiezen wel willen hebben, maar niet per se willen gebruiken. De vrije keuze van pensioenuitvoerder valt hier ook onder. In geval van additionele keuzemogelijkheden, kiest men vooral voor meer zekerheid (bijv. pensioenopbouw tijdens werkloosheid) of de mogelijkheid voor vervroegd pensioen.

2.2 Criteria voor een goed pensioen

Wat is een goed pensioen?

Veel pensioenfondsen zetten zich naar eigen zeggen in voor een 'goed pensioen'. Maar wat is dat eigenlijk, een goed pensioen? In dit hoofdstuk geven we een nadere uitwerking, gezien vanuit een deelnemersperspectief.

Uitvoerders van tweede pijler pensioenvoorzieningen, zoals ABP en PFZW, verwijzen met 'een goed pensioen' naar begrippen zoals het inkomen op de oude dag, betaalbaarheid, lange termijn, koopkracht, zekerheid versus ambitie maar ook beleggen, zeggenschap en inzicht.

Het kabinet acht voor het stelsel als geheel de volgende waarden van belang bij het nadenken over de toekomst van het pensioenstelsel (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2015):

1. De AOW als basis voor een goede oude dag voor iedereen.
2. Een grote terugval in levensstandaard na pensionering voorkomen (na pensionering ongeveer kunnen blijven

leven zoals men gewend is).

3. Samen risico's delen (in een collectief pensioen).
4. Een transparant en eenvoudig pensioen (waar kan men op rekenen, transparantie over risicodeling).
5. Een op maat gesneden pensioen (toegesneden op de persoonlijke situatie).
6. Een goed pensioen is een gedeelde verantwoordelijkheid (overheid, werkgevers en werkenden, fiscale facilitering) .
7. Vertrouwen in het pensioenstelsel (herstel van vertrouwen, volledige zekerheid bestaat niet).

Criteria

Op basis van bovenstaande aspecten komen we tot een aantal nader uitgewerkte criteria voor een goed pensioen vanuit het perspectief van de deelnemer. Daarbij brengen we tevens in kaart wat de samenhang is met vrije keuze voor een uitvoerder.

Het eerste criterium is een goed pensioenresultaat, waarmee we bedoelen dat het pensioen bij pensionering voldoende vervanging van inkomen biedt. Een belangrijk element hierbij is de inleg. Er moet vastgesteld worden wie deze bepaalt, en er moet een gelijke fiscale behandeling zijn voor verschillende vormen van vermogensopbouw voor pensioenen. Het product bevat zowel een opbouw als een uitkeringsfase. In een vrije markt zijn er wellicht minimumvereisten nodig aan het product, zoals bijvoorbeeld een levenslange uitkering. Ook draagt een goed en efficiënt beheer van het pensioen bij aan een goed pensioenresultaat. Hierbij is het belangrijk dat een lange beleggingshorizon gehandhaafd kan worden, ook als deelnemers kunnen wisselen van pensioenuitvoerder en het pensioengeld dus getransfereerd kan worden. Tot slot dient de pensioenregeling kostenefficiënt uitgevoerd te worden. Hierbij zijn twee elementen van belang voor wat betreft de samenhang met keuzevrijheid van uitvoerder: 1) het realiseren van schaalgrootte en 2) het bevorderen van concurrentie. Het beoogde doel hiermee is dat uitvoerders in het belang van de deelnemers handelen, en dat deelnemers kostenefficiënte uitvoerders belonen door naar ze over te stappen. De marktwerking grijpt immers op een ander niveau in dan voorheen, namelijk op het niveau van de deelnemer. Vergelijkbaarheid van resultaten is dan een belangrijke onderliggende voorwaarde voor deelnemers om keuzes te kunnen maken.

Kosten zijn een heikel punt in relatie tot vrije keuze. Volgens de economische logica zou meer marktwerking tot meer efficiëntie en daarmee lagere kosten leiden. Echter, een populair punt van kritiek op stelsels met veel keuzevrijheid is de hoge kosten (zie bijvoorbeeld in het debat over het zorgstelsel, waarbij de kritiek vaak gaat over de organisatie en salarissen bij zorgverzekeraars en marketingkosten). Voor het Nederlandse pensioenstelsel is er een aantal aandachtspunten in relatie tot kosten:

- De diversiteit in pensioenuitvoerders in Nederland is groot. Met name grote beroepspensioenfondsen komen in (internationale) vergelijkingen reeds als goedkoop uit de bus en zijn op het gebied van beleggingen beter in staat om goede voorwaarden af te dwingen. Tegelijkertijd is de variatie in kosten tussen uitvoerders zeer groot. Er zijn ook fondsen met zeer hoge kosten. Dit geeft de indruk dat hier nog terrein te winnen is.

- Er is een grote samenhang met de complexiteit van regelingen en het stelsel. Hoe complexer, hoe duurder (met name administratiekosten).
- Kosten zijn belangrijk *an sich*, maar moeten ook in verhouding worden gezien met opbrengsten. Dat geldt in het bijzonder voor beleggingen. Maar ook voor het beheer. Een stelsel met meer keuzevrijheid zal waarschijnlijk extra kosten met zich meebrengen voor bijvoorbeeld financiële planning en dat is waardevol.
- Veel zal afhangen van de verschillende rollen die actoren binnen ons model van keuzevrijheid in de praktijk zullen vervullen – en de mate waarin zij erin slagen om een disciplinerende rol te vervullen, zodat uitvoerders het belang van de deelnemer voorop stellen. Tot slot laat het zorgstelsel zien dat de overheid – onder meer door de basisregeling vast te stellen – ook invloed heeft op de kosten. In een uiterst geval kan de overheid een interventie plegen door een kostenplafond in te voeren.

Risicodeling is een belangrijk tweede criterium. Uit de Nationale Pensioendialoog bleek onder andere dat het behouden van solidariteit, zoals het delen van micro-langlevens risico, sterk de voorkeur heeft in het nieuwe stelsel. De meningen zijn erover verdeeld of dit in de praktijk zou kunnen werken voor intergenerationele risicodeling. Hierbij maken we de kanttekening dat het CPB (2016) al aangaf dat vrije keuze van pensioenuitvoerder door deelnemers niet te combineren lijkt met uitgebreide risicodeling (zoals in een uitkeringsregeling). Deelnemers zouden anders de collectiviteiten met een tekort kunnen ontvluchten en zich aan kunnen sluiten bij collectiviteiten met een overschot. Het Actuarieel Genootschap (2016) gaf aan dat het een mogelijkheid is om de tweede pijler pensioenregeling vorm te geven als een zuiver individueel systeem (met ‘heldere eigendomsrechten’). Daarnaast onderzocht zij de toepassing van het zorgverzekeringsmodel (met verevening) op aanvullende pensioenen. Verevening betekent dat van overheidswege een hoge mate van solidariteit wordt gecreëerd waardoor risico’s worden gedeeld. Met het oog op keuzevrijheid van uitvoerder is derhalve de transitie van uitkeringsregeling met uitgebreide risicodeling naar premieregeling met beperkte risicodeling een voorwaarde vanwege de samenhang tussen product en organisatie van het pensioenstelsel.

Verder spelen transparantie en eenvoud een belangrijke rol: onder andere in het product, in de uitlegbaarheid, in de communicatie en in het managen van verwachtingen. Dit kan gerealiseerd worden door eenvoudiger, meer individueel gerichte, producten die beter vergelijkbaar zijn. Als je beter kunt vergelijken kun je immers ook beter kiezen. Ook standaardisatie van contracten draagt bij aan transparantie en eenvoud, waarbij opgemerkt wordt dat standaardisatie ook keuzevrijheid beperkend is.

Een pensioen moet toegesneden kunnen worden op de individuele situatie: lumpsum, flexibiliteit in inleg, opnemen etc. Keuzevrijheid leidt tot meer mogelijkheden en dus in principe tot een betere mogelijke aansluiting op de individuele situatie. Deze additionele keuzevrijheid leidt ook tot extra complexiteit voor de deelnemer bij het maken van keuzes. Financiële planning door en advies aan deelnemers is hiervoor noodzakelijk.

Ook de mate van dekking is een criterium. In hoeverre spaart iedereen voor een goed pensioen? Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan verplichtstelling en auto-enrolment. Keuzevrijheid voor deelnemers wordt beperkt bij verplichtstelling. Ook het uitsluiten van deelname van bepaalde groepen is een inperking van keuzevrijheid. Om dit te voorkomen kan bijvoorbeeld aan een acceptatieplicht worden gedacht.

En als laatste het goed vormgeven van verantwoordelijkheden. Uitvoerders dienen in het belang van de deelnemers te handelen. Een duidelijke en werkbare governance rondom bestuur en controle is vereist. Het goed borgen van de verantwoordelijkheden zal het vertrouwen van deelnemers in pensioenuitvoerders vergroten. Ook concurrentie en marktwerking dragen hieraan bij. Hierbij wordt opgemerkt dat er momenteel ook keuzemogelijkheden zijn maar die liggen op het niveau van sociale partners. Bij individuele keuzevrijheid van pensioenuitvoerder verplaatst deze zich naar het niveau van de deelnemer. Werkgevers kunnen voorsorteren op het maken van keuzes, bijvoorbeeld door defaults vast te stellen voor deelnemers die niet (weten hoe te) kiezen.

De zes criteria, die wij noodzakelijk achten voor een goed pensioen, staan samengevat in tabel 2.1.

Tabel 2.1: Overzicht van criteria voor een goed pensioen

Criteria	Elementen	Hoe te realiseren	Samenhang met vrije keuze?	
1	Een 'goed' pensioenresultaat	De inleg. De uitkering / producteigenschappen. Beheer en beleggen. Kosten.	Genoeg premie inleggen. Fiscale stimulans. Lange termijn product. Efficiënte uitvoering (o.a schaal). Beleggen, lange termijn beleggen. Efficiënte uitvoering (o.a. schaal). Concurrentie.	Vaststellen wie de inleg bepaalt. Gelijke fiscale behandeling nodig. Minimum vereisten nodig voor product op vrije markt . Voldoende lange investeringshorizon moet houdbaar zijn. Beheersing van kosten afdwingen door bijv. overheidsingrijpen, instellen kostenplafond, vergelijkbaarheid van uitvoerders.
2	Risico's delen	Welke risicotypen en met welke collectieven?	Via het type pensioencontract. Via risicoverevening	Grote mate van risicodeling gaat niet samen met vrije keuze.
3	Transparant en uitlegbaar	Eenvoud van het product. De communicatie. Realistische verwachtingen.	Eenvoudigere contracten, meer individueel. Standaardisatie.	Complexiteit vermindert de voordelen van keuzevrijheid. Een standaardcontract is een sterke ingreep op de individuele (keuze)vrijheid.
4	Toegesneden op persoonlijke situatie	Flexibiliteit in inleg, uitkering, lumpsum, mate van duurzaam beleggen.	Binnen regeling. Of tussen uitvoerders.	Vrije keuze kan (diverser) aanbod vergroten. Veel maatwerk regelingen kunnen complexiteit voor de deelnemers creëren. Financiële en planning en advies moet aanwezig zijn.
5	Dekking	Heeft iedereen toegang tot een goed pensioen? Spaart iedereen voor de oude dag?	Verschillende vormen: - Verplichtstelling. - Spaarplicht. - Auto-enrolment met opt-out. - Opt-in.	Verplichtstelling en spaarplicht zijn sterke ingrepen op individuele (keuze)vrijheid. Uitsluiting van groepen / risico's is sterke beperking van individuele (keuze)vrijheid.

6	Verantwoordelijkheid	Wie bestuurt, wie controleert, borging? Vertrouwen.	Concurrentie. Governance: geef deelnemers voldoende countervailing power. Voorkom belangenverstremgeling.	Uitvoerders dienen in het belang van deelnemers te handelen. Benutten van inspraakmogelijkheden door deelnemers. Via regulering kan vrije markt wordt ingeperkt / gestuurd (zie zorgverzekeringsmarkt) . Werkgevers bieden advies bij maken van keuzes, bijv. door vaststellen van defaults.
---	----------------------	---	---	---

3. Lessen uit het buitenland

Er zijn verschillende landen die –in verschillende vormen– keuzevrijheid van pensioenuitvoerder voor de deelnemer kennen (Lever et al., 2015). We kunnen vanuit die stelsels leren met betrekking tot de vorm waarin deze keuzemogelijkheid in de Nederlandse situatie kan worden ingepast. Het doel is daarbij niet om stelsels in andere landen uitputtend in kaart te brengen, maar vooral om er de voor onze casus relevante lessen uit te trekken. Hoe is de keuzevrijheid van uitvoerder precies ingericht? Welke acties van wetgever, toezichthouder of andere stakeholder waren noodzakelijk om onwenselijke werkingen (weinig mensen sparen, weinig mensen sparen voldoende, uitvoeringskosten zijn te hoog, etc.) te adresseren? Daar waar relevant schetsen we de afhankelijkheden met andere elementen van een pensioenstelsel.

We lichten in onderstaande paragrafen i) kort toe welke landen we in deze internationale verkenning meenemen, ii) wat de kernaspecten van de keuzevrijheid van uitvoerder in deze landen zijn, en iii) de lessen die we hieruit kunnen trekken voor de Nederlandse situatie.

3.1 Vier landen om Nederland mee te vergelijken

We behandelen vier casussen waarvan we voor de Nederlandse context kunnen leren met betrekking tot de meest succesvolle wijze van vormgeving van vrije keuze van uitvoerder voor de individuele deelnemer.

Tabel 3.1 Samenvatting buitenlandse stelsels op basis van onze criteria

Criterium	Element						
		VS	Australië	Chili	Zweden	Nederland	
1 'Goed' pensioenresultaat	- Inleg	-	0	-	+	+	
	- Uitkering	-	0	0	+	+	
	- Belegging	-	0	+	+	++	
	- Kosten	-	--	--	++	++	
2 Risico's delen	- Uitgebreid	--	-	-	+	++	
3 Transparant en uitlegbaar	- Eenvoud	-	-	++	-	-	
	- Communicatie	-	--	0	+	-	
	- Verwachtingen	+	0	0	0	-	
4 Toegesneden op persoonlijke situatie	- Flexibel	++	+	0	-	--	
	- Duurzaam	0	+	0	+	+	
5 Deelname	- Toegang	+	+	+	++	++	
	- Gebruik	--	0	+	++	++	

6	Verantwoordelijkheid	- Controle en borging	-	-	0	+	+
		- Vertrouwen	-	--	0	0	0

Bron: eigen oordeel op basis van vele verschillende bronnen.

Verenigde Staten

Het land van de onbegrensde mogelijkheden kent op pensioengebied vrijwel onbegrensde keuzemogelijkheden. Hoe functioneert de keuzevrijheid van uitvoerder in een systeem waarin deelnemers helemaal gewend zijn aan de individuele keuzevrijheid en de verantwoordelijkheid die dat van mensen vraagt? Dit is een voor Nederland relevante vraag vanuit de gedachte dat wat in de VS op het vlak van keuzemogelijkheden al niet goed werkt, op zijn minst vreselijk uitdagend wordt in een systeem dat van oudsher veel paternalistischer is ingestoken en waarin deelnemers niet aan keuzevrijheid zijn gewend, zoals het Nederlandse.

Australië

Een land dat de pensioenspaarplicht in de jaren tachtig invoerde en sindsdien stapsgewijs steeds meer keuzemogelijkheden heeft vrijgegeven, om uiteindelijk in 2005 ook de keuzevrijheid van uitvoerder voor de deelnemer in te voeren. Dit is een voor Nederland relevante casus, omdat er veel geleerd kan worden van de overstap op keuzevrijheid die vrij recent plaatsvond, in een systeem dat erg decentraal is ingericht maar over de tijd heel geleidelijk kon wennen aan de toenemende vrijheid van pensioenkeuzes. De Australische uitdagingen liggen op het vlak van het terugdringen van de hoge uitvoeringskosten en het beheersen van de individuele pensioenuitvoering ('*do it yourself pensions*'). Vooral die tweede uitdaging legt een grote verantwoordelijkheid neer bij de financieel adviseurs, die erg weinig vertrouwen genieten.

Chili

Hier komen we dichterbij een stelsel dat op punten gelijkenissen heeft met de Nederlandse situatie. Chili kent namelijk een liberale opzet van haar economisch systeem en pensioenstelsel, maar daarbinnen tegelijkertijd een sterk coördinerende rol voor de overheid. Chili zoekt de oplossing van de zwakke punten van haar pensioenstelsel in ingrepen in de marktordening. Het introduceerde reeds een door de overheid bepaalde standaard pensioenregeling, maar overweegt momenteel zelfs om ook een nationaal pensioenfonds op te richten, met als doel het beteugelen van de uitvoeringskosten. Wat leren we hiervan voor Nederland en vooral ook, hoe verschilt de mate van succes van Chileense ingrepen van die van Australië, waar het vinden van oplossingen vooral aan individuele spelers in het systeem wordt gelaten?

Zweden

Het Zweedse pensioenstelsel ligt nog dichterbij de Nederlandse situatie, aangezien in Zweden net als in Nederland een sterke rol is ingericht voor de sociale partners. De Zweden hebben vrijheid van keuze voor uitvoerder en regeling, maar sociale partners stellen een *short list* op uit alle mogelijke aanbieders, waaruit de deelnemers kunnen kiezen. Ook bepalen zij de defaults en de keuze architectuur. Er resulteert een minder spannend pallet aan keuzemogelijkheden dan je zou verwachten: naar variaties in de vormgeving van *life cycles* in plaats van in de

allocatie van de beleggingen en de risicohouding. Naast de directe lering voor de Nederlandse context, is het interessant om te bezien hoe de Zweedse oplossing met het sociale partners model als tussenvorm tussen de Australische en Chileense aanpak scoort in de effectiviteit van aanpak van zwakke punten.

3.2 Kernelementen keuzevrijheid van uitvoerder in het buitenland

Verenigde Staten

Het Amerikaanse pensioensysteem kent heel veel individuele vrijheid. Deze strekt zelfs zo ver, dat deelname in de tweede pijler niet verplicht is en er daardoor effectief nauwelijks onderscheid is tussen de tweede en derde pijler. Zwakke punten die uit dit systeem naar voren komen, zijn i) dat men over het algemeen te weinig spaart, ii) dat de vele mogelijkheden om voor het pensioen te sparen het systeem erg complex maken voor de consumenten, en iii) dat voor de veel gebruikte 401k-regeling in de tweede pijler de kosten vermeend hoog zijn. Beleidsingrepen om deze punten te adresseren lagen in eerste instantie in de fiscale sfeer (nl. fiscale stimulansen om te sparen voor het pensioen). Daar zijn meer recent ook in de gedragsfeer stimulansen aan toegevoegd (nl. verruimde mogelijkheden om in de tweede pijler *auto-enrolment* met *opt-out* toe te kunnen passen). Voor zover ons bekend zijn er geen ingrepen gedaan om de complexiteit en de uitvoeringskosten terug te dringen.

Australië

Australië voerde de pensioenspaarplicht in de tweede pijler in vanaf de jaren tachtig, als maatregel ter voorkoming van te weinig sparen door de werknemers. Na de geleidelijke doorvoering van keuzemogelijkheden kent het Australische pensioenstelsel momenteel een decentrale inrichting van de markt met zeer veel aanbieders en keuzevarianten. Als bijwerking dreven de marketingkosten de totale uitvoeringskosten op.

Met de introductie in 2005 van de 'Choice of fund' wetgeving werd de keuzevrijheid van pensioenuitvoering voor de deelnemers ingevoerd. Het doel ervan was heel expliciet de concurrentie tussen fondsen te stimuleren, wat naar men verwachtte zou leiden tot lagere kosten en betere pensioenresultaten. Een vroege evaluatie van de Choice of fund wetgeving in 2009 (zie Fear en Pace, 2009) wees uit dat consumenten nauwelijks (actief) kiezen tussen uitvoerders, terwijl de kosten van commerciële spelers (waar deze al hoog waren) juist toe- in plaats van afnamen ten opzichte van non-profit spelers (waar ze relatief laag waren). De harde conclusie van deze evaluatie was dat de consument geen keuzes maakt die voor de uitvoerders op enigerlei wijze disciplinerend werken. Als belangrijkste belemmeringen voor effectief keuzegedrag van consumenten werd gewezen op i) de complexiteit van stelsel en regelingen, ii) beperkte financiële geletterdheid van de consumenten, iii) aanwezigheid en hoogte van overstap barrières en iv) gebrek aan betrouwbare informatie- en adviesdiensten.

Chili

Chili stapte in de jaren tachtig over vanuit een divers pensioenstelsel naar een stelsel met een uniforme (door overheid bepaalde) regeling en vrije keuze van uitvoering voor de deelnemers. Wat voor de deelnemers

resulteerde, was een overzichtelijk systeem, met beperkte varianten in de regelingen en de beleggingsmixen daarin.

De Chileense ervaring onderstreept de noodzaak van een pensioenspaarplicht om mensen voldoende te laten sparen (de minimaal verplichte inleg wordt in Chili langzaamaan opgevoerd). Ook leert de Chileense ervaring ons dat zelfs in een overzichtelijk systeem voor wat betreft variaties aan regelingen en beleggingsmixen, slechts weinig deelnemers actief kiezen. Daarnaast blijkt het wegnemen van de complexiteit onvoldoende om de uitvoeringskosten laag te houden; deze zijn in Chili vrij hoog. Net als in de Australische casus gaat er te weinig disciplinerende werking uit van de (maar zeer beperkt actief kiezende) deelnemer.

In Chili wordt de oplossing, anders dan in Australië, gezocht in overheidsinterventie (cf. *Bravo*, 2015). Zo worden de nieuwe deelnemers in tweejaarlijkse publieke aanbestedingen gegund aan de aanbieders met de laagste uitvoeringskosten. In aanvulling hierop wordt momenteel overwogen om ook een overheidsuitvoerder in de markt te zetten om de kosten te drukken.

Zweden

Het Zweedse pensioenstelsel combineert decentrale keuze van uitvoering met centrale voering van de pensioenadministratie. De sociale partners pakken een sturende rol in de *procurement* en de inrichting van de keuze architectuur en *defaults*. Dit houdt de uitvoeringskosten zeer effectief in de hand en beschermt het individu tegen al zijn gedragsbeperkingen.

Net als in de drie voorgaande landen, gaat dit desondanks gepaard met een zeer gering actief gebruik door de deelnemers van de keuzemogelijkheid om van uitvoerder te wisselen, en een laag niveau van overdrachten van aanspraken naar andere uitvoerders.

Daarnaast kent de Zweedse situatie specifieke uitdagingen met betrekking tot de rol van de sociale partners.

- i. Sommigen van hen zijn namelijk verzekeraars die zelf pensioenproducten aanbieden. Hoe is de onafhankelijkheid van hun rol in de *procurement* en de vormgeving van de keuzearchitectuur te borgen? Merk op hoe dit raakt aan de Australische observatie dat consumenten weinig vertrouwen hebben in de pensioenadviessector, juist vanwege de vermenging van de belangen.
- ii. De sociale partners zijn tamelijk monomaan gericht op de laagste kosten en dat kan ten koste gaan van het innovatief vermogen van de pensioensector. Dan kan dus een situatie resulteren waarin de kosten weliswaar laag zijn, maar er een hoge prijs wordt betaald in termen van verloren dynamische efficiency, in de vorm van innovaties in regelingen en keuzemogelijkheden (re. van der Lecq, 2008). Men heeft keuzevrijheid, maar desondanks niet zo heel veel te kiezen, anders gezegd.

3.3 Lessen voor de Nederlandse situatie

De motivatie voor de invoering van keuzevrijheid van pensioenuitvoerder voor de deelnemer, in de besproken casussen en in de Nederlandse discussies, is gelegen in drie aspecten.

- i. Vrijheid van keuze heeft intrinsiek waarde voor de consument en wordt gezien als een persoonlijk recht. Aangezien we de waardering van de optiewaarde van de vrije keuze niet inzichtelijk kunnen maken in de internationale casussen, trekken we op dit aspect geen lessen voor de Nederlandse situatie.
- ii. Deze vorm van keuzevrijheid vergroot naar verwachting de betrokkenheid van de deelnemers met de pensioenuitvoering en kan helpen om het pensioen beter aan te laten sluiten op persoonlijke voorkeuren en omstandigheden.
- iii. Deze vorm van keuzevrijheid brengt meer marktwerking in de pensioenuitvoering en zorgt langs die weg voor lagere kosten en mede daardoor een beter pensioenresultaat.

We trekken een aantal voor Nederland relevante lessen uit de vier internationale casussen. Deze vallen uiteen in drie hoofdlessen.

1. Ga er bij de inrichting van keuzevrijheid van uitvoerder van uit dat deelnemers hier maar weinig gebruik van zullen maken.

Deze eerste les betekent dat er in elk geval een default dient te zijn ingericht die de deelnemer voorziet van een 'goed' pensioen, waarmee wij conform de bespreking in hoofdstuk 2 doelen op een pensioenvoorziening met een adequaat (fiscaal gefaciliteerd) ambitieniveau, zonder onnodige risico's, en tegen acceptabele uitvoeringskosten. De deelnemer is dan beschermd tegen het niet maken van de (goede) keuze. Keerzijde is wel dat hoe beter de default is vormgegeven, des te minder dit de deelnemer stimuleert tot actief kiezen.

Om de deelnemer desondanks maximaal te faciliteren in het actief kiezen, dient de complexiteit van regelingen zoveel mogelijk beperkt te worden en moeten regelingen onderling goed vergelijkbaar zijn op sleuteleigenschappen. Chili introduceerde om deze reden een centraal vastgestelde regeling en recent een vereenvoudiging van de tariefstelling. De Australische casus benadrukt reductie van complexiteit met klem. Deze casus laat zien dat consumenten lethargisch reageren als ze niet weten welke informatie ze kunnen vertrouwen. Hierin ligt een noodzaak tot interventie. Interventie kan gericht zijn op het cultiveren van een goed functionerende financieel advies sector. Of op een controlerende en wellicht zelfs sturende rol voor de overheid. Maar ook een voorsorterende rol voor de werkgevers of sociale partners zoals in Zweden is denkbaar.

De keuzedrempels dienen zo laag mogelijk te zijn. In Zweden wordt er door de sociale partners een voorselectie gemaakt in een zeer breed aanbod van aanbieders. De Australische casus suggereert de noodzaak van een eenvoudige overstapservice voor alle pensioenen.

Desalniettemin is hiermee niet gegarandeerd dat de deelnemer in een weinig complexe omgeving heel actief zal kiezen. De energiemarkt is illustratief. Het product is zeer homogeen en de consument wordt van allerlei kanten

gemotiveerd om over te stappen. Desondanks was er een decennium aan gewenning nodig om het percentage overstappers op te krikken van 6% in 2006 naar 15% in 2016 (FD, 2016). In de zorgverzekeringsmarkt ligt het aantal overstappers op jaarbasis rond de 10% (SAMR, 2016a). Voor hippe consumentenproducten als mobiele telefoons ligt het jaarlijkse percentage overstappers rond de 20% (SAMR, 2016b). Het loont dus vooral om gedurende langere tijd te investeren in een 'overstap-cultuur' en dat zou waarschijnlijk makkelijker gaan als men pensioenen op een of andere wijze ook hipper gaat vinden.

2. Ga er niet van uit dat de keuzevrijheid van uitvoerder disciplinerend werkt op de kostenbeheersing van de uitvoerders.

In alle casussen kwam in meer of mindere mate naar voren dat de uitvoeringskosten over het algemeen of voor bepaalde regelingen relatief hoog lagen. Het Nederlandse stelsel steekt daar in elk geval gunstig bij af. Als keuzevrijheid van uitvoerder niet disciplinerend werkt op de kostenbeheersing van de uitvoerders, maar dezelfde keuzevrijheid wel marketingkosten met zich meebrengt, ligt een stijging van de Nederlandse uitvoeringskosten op de loer. De besproken landen gaan hier zeer verschillend mee om.

Zweden positioneert de sociale partners als machtsblok tussen deelnemers en uitvoerder om de disciplinerende werking af te dwingen. Dit is effectief gebleken voor wat betreft de kosten van de uitvoering. De sociale partners dienen daarbij wel volstrekt economisch onafhankelijk te zijn van de producten die zij aanbevelen. Het is daarnaast niet duidelijk hoe het risico van een al te eenzijdige focus op de kostenkant van de uitvoering kan worden beperkt.

Chili kiest voor een dirigerende rol voor de overheid (via een centrale aanbesteding van nieuwe deelnemers en mogelijk de oprichting van een publieke uitvoerder). Dit is vooralsnog onvoldoende effectief gebleken; de Chileense uitvoeringskosten verschillen sterk tussen uitvoerders en zijn gemiddeld genomen hoog.

De Chileense toezichthouder heeft daarnaast een kwaliteitsindex geïntroduceerd. In feite zet men dus *naming and shaming* in als disciplinerend middel. Een kosten- of kwaliteitskeurmerk zou ook de Nederlandse consumenten kunnen informeren en kunnen begeleiden in hun keuze voor uitvoerder. Een minimale invulling zou bijvoorbeeld kunnen leunen op een systeem van vergunningverlening. Maar men kan (aanvullend) ook de markt een keurmerk laten ontwikkelen en uitvoeren. Indien het keurmerk aan de markt wordt overgelaten, dient de partij die dit keurmerk afgeeft uiteraard volstrekt commercieel onafhankelijk te zijn van de uitvoerders die zij keurt. Het keurmerk zelf moet een correct signaal afgeven. Dat wil zeggen dat het aspecten als pensioenresultaat (waaronder de kosten en de in te leggen premie), risico's, governance en flexibiliteit moet meewegen (box 4.1 in het volgende hoofdstuk gaat nader in op de ervaring die reeds is opgedaan in het vergelijken van uitvoerders).

De Amerikaanse en Australische uitdagingen om de uitvoeringskosten te verlagen, zijn vooralsnog ongeadresseerd. De Chileense (overheidsgeleide) of Zweedse (via de sociale partners) ingrepen ter beheersing van de uitvoeringskosten zijn in de liberale context van het marktmechanisme in deze landen ondenkbaar.

3. Bewaak een voldoende hoog niveau van pensioensparen

Hier biedt de Amerikaanse casus ons het scherpste inzicht. In de VS is de grootste uitdaging namelijk om ervoor te zorgen dat mensen voldoende sparen voor het pensioen. Men richt zich wat dat betreft op zowel economische stimulansen (fiscale ondersteuning voor het pensioensparen) als op gedragseconomische prikkels (de mogelijkheid van *auto-enrolment* met *opt-out*).

De Nederlandse uitdaging ligt in de huidige opzet niet op dit vlak. De Amerikaanse uitdaging (die overigens ook wordt gedeeld met Chili, en voor Australië de reden was om de pensioenspaarplicht in te voeren) is evenwel een waarschuwing dat keuzevrijheid in de pensioenuitvoering op gespannen voet staat met een adequaat niveau van pensioenbesparingen. Een pensioenspaarplicht (Chili, Australië) of automatische deelname met *opt-out* mogelijkheid (VS) begrenst de keuzevrijheid, behoudt daarbij wel de keuzevrijheid van pensioenuitvoerder, maar borgt een adequaat pensioenspaarniveau.

4. Bouwstenen voor vormgeving keuzevrijheid uitvoerder voor deelnemer

In dit hoofdstuk schetsen we een model voor keuzevrijheid van uitvoerder. De focus ligt op het perspectief van de deelnemer. Aan de hand van een aantal bouwstenen werken we de keuzevrijheid uit en kijken we – op basis van de criteria in hoofdstuk 2 – hoe eventuele nadelen gemitigeerd kunnen worden. Op deze manier komen we tot een ‘Nederlands model’ voor invulling van keuzevrijheid van uitvoeder. We eindigen met een toekomstbeeld: hoe zou de pensioenmarkt eruit zien wanneer we dit ‘Nederlandse model’ invoeren?

Figuur 4.1 Samenvatting van de bouwstenen



Pensioencontract en risicodeling

In hoofdstuk 2 is besproken dat er spanning is tussen keuzevrijheid van uitvoerder enerzijds en de mate van risicodeling anderzijds. Dit zien we ook terug in de case studies van landen die een stelsel hebben met (een mate van) keuzevrijheid van uitvoerder. Van deze afweging zijn we ons bewust. Wij kiezen ervoor, vanwege het criterium van een goed pensioenresultaat, om risicodeling voorop te stellen.

De regelgever kan er voor kiezen om het pensioencontract te reguleren – en daarmee een basis af te spreken. Dat is te rechtvaardigen vanuit het denken over pensioen als een levenslang inkomen, alsmede aspecten van kwaliteit. Daarnaast is het vanuit het oogpunt van (de stabiliteit van het) pensioenresultaat aan te raden om beleggingsrisico's te delen.

We veronderstellen daarom voor de tweede pijler een pensioencontract met een persoonlijke pensioenrekening, een collectieve uitvoering van het beleggingsbeleid (met life cycles naar leeftijd(-scohort)), deling van het micro-langlevenrisico en opties voor uitgebreidere risicodeling (beleggingsrisico). Dit sluit aan bij de zogenaamde SER Variant IV: Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling (SER, 2015).

Spaarplicht met auto-enrolment

Deze bouwsteen dient om een voldoende niveau van pensioensparen te bewaken. In het geval van vrije keuze van uitvoerder stappen we immers af van het huidige systeem van verplichtstellingen, waarbij een werknemer deelneemt in de regeling van de werkgever en de werkgever in voorkomende gevallen verplicht aangesloten is bij het bedrijfstakpensioenfonds. Met het oog op ons eerste criterium ('een goed pensioenresultaat') willen we voorkomen dat men eenvoudigweg kan stoppen met pensioensparen.

De invulling met een algemene spaarplicht lijkt om twee redenen goed aan te sluiten op de huidige Nederlandse situatie. In de eerste plaats is ons vertrekpunt een paternalistisch systeem met een hoge pensioenparticipatie. Een algehele pensioenspaarplicht doet daar de minste concessies aan. In de tweede plaats is er bij invulling met een algehele spaarplicht geen reden om onderscheid te maken tussen werknemers in loondienst en zelfstandigen. Dat levert dus als 'bijvangst' op dat ook zelfstandigen meteen worden meegenomen in de pensioenparticipatie. Merk op dat de invoering van keuzevrijheid van uitvoerder niet als doel heeft om de zelfstandige aan een spaarplicht te onderwerpen; het biedt slechts de gelegenheid. En op ons criterium van 'een goed pensioenresultaat' voegt het toe aan het aantal mensen dat adequaat voor het pensioen spaart.

Bij de invoering van deze spaarplicht kunnen we de huidige situatie als uitgangspunt nemen. Dat wil zeggen: een werknemer 'start' bij zijn huidige uitvoerder maar heeft vervolgens de keuze om zijn of haar pensioen elders onder te brengen. Op deze manier kan gebruik blijven worden gemaakt van de huidige infrastructuur van pensioenuitvoerders. De deelnemer kan echter niet stoppen met sparen.

Nieuwe toetreders tot de arbeidsmarkt kiezen hun eigen uitvoerder. Indien zij geen actieve keuze maken, worden zij in het geval van een loondienstverband toegewezen aan de default uitvoerder (welke door de sociale partners is bepaald; of bij afwezigheid van collectieve arbeidsvoorwaarden de default die door de werkgever werd vastgesteld). Wie toetreedt tot de arbeidsmarkt als zelfstandige kiest eveneens zelf een uitvoerder, overheid en/of sociale partners stellen een default vast. Er is sprake van repeterende auto-enrolment. In navolging van NEST, de standaard uitvoerder in het Verenigd Koninkrijk, kan de Nederlandse overheid een 'default uitvoerder' van hoge kwaliteit (en passend bij auto-enrolment) stimuleren.

Acceptatieplicht en verevening

Kiezen we voor een pensioencontract waarin collectief risico's gedeeld worden (die niet individueel gedragen kunnen worden), in combinatie met een spaarplicht dan is acceptatie en verevening een consequentie. Acceptatie en verevening kunnen alleen vermeden worden door een pensioencontract zonder collectieve risicodeling te kiezen.

Met het door ons veronderstelde pensioencontract in de tweede pijler worden een aantal kernrisico's door deelnemers onderling gedeeld, te weten het individuele langlevensrisico, het kortlevensrisico (of nabestaandenpensioen), de pensioenopbouw in het geval van arbeidsongeschiktheid en er zijn mogelijkheden om beleggingsrisico's collectief te delen. Tegelijkertijd is er een gelijk speelveld voor de uitvoerders nodig, zonder dat daarbij wordt uitgelokt dat i) uitvoerders op risico's gaan selecteren, of ii) deelnemers op basis van gemiddelde risicoprofielen van uitvoerder gaan wisselen. Dergelijke risicoselectie is op zichzelf al onwenselijk vanuit een maatschappelijk oogpunt. Maar daarnaast zou overmatig wisselen van uitvoerder om deze redenen de beleggingshorizon van de uitvoerders overmatig beperken, met te sterke concessies aan het pensioenresultaat als gevolg. Risicoverevening tussen uitvoerders zou nationaal moeten worden ingericht, naar voorbeeld van de zorgverzekering (AG, 2016).

Een standaardregeling als ankerpunt

Vrije keuze van uitvoerder maakt een sterke groei van de diversiteit van pensioenregelingen mogelijk, zo leren ons ook de ervaringen in het buitenland. Uiteraard is dit wenselijk vanuit de gedachte dat elke deelnemer uit het diverse aanbod van regelingen die maatwerkregeling kan kiezen die hem of haar het beste past. Het vergroot evenwel tegelijkertijd de complexiteit voor de deelnemer. Vergelijken is ingewikkeld.

In onze opzet moeten uitvoerders daarom in elk geval een standaardregeling aanbieden die gelijk is voor alle uitvoerders. Daarnaast zijn uitvoerders vrij om alternatieve opbouw-, uitkerings- of keuzemogelijkheden aan te bieden. In de eerste plaats kan de standaardregeling deelnemers helpen om variaties in, en kosten en rendementsverschillen tussen regelingen van een uitvoerder te vergelijken. In de tweede plaats biedt de standaardregeling ondersteuning voor deelnemers om uitvoerders met elkaar te vergelijken. In de derde plaats

vormt de standaardregeling de basis voor de onder de vorige bouwsteen beschreven risicoverevening. Risicoverevening tussen vele variaties aan regelingen is namelijk onuitvoerbaar (AG, 2016).

Een aantal aandachtspunten hierbij:

- Voor de vormgeving van deze standaardregeling zou bijvoorbeeld advies van de Sociaal Economische Raad (SER) kunnen worden gevraagd.¹ Een dergelijk advies zou dan gericht zijn op de ambitie, life cycle en risicohouding binnen de regeling. Voor de haalbaarheid zou kunnen worden geleund op een uitgebreide set van parameters en aannames voor wat betreft beleggingsmixen en rendementen.
- Een standaardregeling helpt ook bij de invulling van de spaarplicht. Waarschijnlijk zal de standaardregeling een 'basisregeling' zijn, die soberder is dan de regelingen die we nu kennen van de huidige pensioenuitvoerders. Het legt o.a. een basis voor de hoogte van de inleg (en stelt zo enige grenzen aan de mate van flexibiliteit maar zorgt er wel voor dat er voldoende gespaard wordt).
- De standaardregeling zou tevens de basis kunnen vormen van de fiscale facilitering van de pensioenopbouw. Momenteel is deze geënt op de maximale jaarlijkse opbouw van de uitkeringsaanspraak. Met het veronderstelde (premie-)contract in de tweede pijler zal de fiscale facilitering worden verlegd naar de maximale hoogte van de jaarlijkse premie. Door de versoering van de basisregeling kan er sprake zijn van een fiscale vrijval, maar ook is het mogelijk aanvullende regelingen binnen de fiscale ruimte mogelijk te maken. De maximale premie kan periodiek op basis van het hierboven genoemde SER-advies worden bijgesteld.²
- Een standaardregeling zal hoogstwaarschijnlijk sober zijn. Het heeft immers het doel om een basis te bieden voor iedereen. Bovenop de basisregeling zal dan ruimte ontstaan voor aanvullende regelingen, waarmee ingespeeld kan worden op persoonlijke wensen. Uitvoerders kunnen zich blijven onderscheiden met aanvullingsregelingen en er kan innovatie plaatsvinden.

Lange termijn en duurzaam beleggen

Door hun lange termijn verplichtingen kunnen pensioenuitvoerders lange termijn beleggen. De pensioendeelnemer profiteert financieel: als verschaffers van lange termijn kapitaal kunnen pensioenuitvoerders termijnpremies oogsten, waardoor het rendement hoger is dan bij andersoortige beleggingen. Lange termijn

¹ De samenstelling van de SER dient dan eventueel te worden aangepast om ook de zelfstandigen te vertegenwoordigen die via de pensioenspaarplicht onder de standaardregeling vallen.

² Aangezien de standaardregeling een relatief sobere regeling zal zijn, zou de maximale fiscaal gefacilieerde premie $100 + x \%$ van de benodigde premie voor de standaardregeling kunnen bedragen, zodat aanvullingen en variaties op de standaardregeling binnen de fiscale kaders kunnen passen.

beleggen is ook prettig vanuit de optiek van economie en maatschappij: er is grote behoefte aan lange termijn kapitaal voor bijvoorbeeld investeringen in infrastructuur en lange termijn beleggers hebben meer 'drive' om lange termijn waarde te creëren waardoor ze verder kijken dan rendement alleen. Deze situatie zou ook in een pensioenstelsel met keuzevrijheid van uitvoerder behouden moeten blijven.

Hier zit een uitdaging. Het Actuarieel Genootschap (2016) gaf aan dat, als deelnemers kunnen veranderen van uitvoerder, die uitvoerder minder mogelijkheden heeft voor het aanhouden van illiquide assets. Bij een belegging in illiquide assets (zoals infrastructuur, private equity, private real estate) gaat een pensioenuitvoerder een lange termijn verplichting aan en kan het dat, naast het karakter van de verplichtingen, alleen doen op basis van continuïteit van kapitaal. Een andere voorwaarde is schaal; alleen grote collectiviteiten zijn in staat om efficiënt te beleggen in private markten.

Voor een nieuw stelsel betekent dit:

- Schaal moet gestimuleerd worden. Dit kan door de infrastructuur van het huidige stelsel als uitgangspunt te nemen en door te gaan met het huidige beleid dat consolidatie in de hand werkt. Daarnaast helpen standaardregelingen.
- Default beleggingsprofielen die ruimte bieden voor lange termijn en private markten beleggingen.
- 'Faire' regels stellen voor overstappen, om te voorkomen dat zittende deelnemers nadeel ondervinden van overstappers. Dit kan door te werken met contracten voor een aantal jaren (deelnemer gaat een contract aan met de uitvoerder voor bijvoorbeeld vijf jaar), goede exit-voorwaarden te beschrijven en beperkingen te stellen aan het percentage van alle deelnemers dat per jaar mag overstappen (zodat er geen massale uitstroom ontstaat). Wij verwachten overigens dat in de praktijk slechts een beperkt gedeelte van de deelnemers daadwerkelijk gebruik zal maken van de mogelijkheid om over te stappen, wat uitvoerders voldoende houvast zou moeten bieden om hier in hun beleggingsbeleid rekening mee te houden.
- Beperkingen opleggen aan flexibiliteit binnen de regeling zodat kapitaal niet 'ineens' opvraagbaar is. (NB. dit betekent niet dat er geen flexibiliteit kan zijn. Het vraagt wel om randvoorwaarden waar beleggers rekening mee kunnen houden).

Vergelijkbaarheid en barrières voor overstappen verminderen

Ervaringen uit het buitenland leren dat overstappen minimale kosten en andere barrières moet kennen. Een Nationale Overstap Service zoals voor bankrekeningen van toepassing is, kan helpen om overstappen zo makkelijk mogen te maken. Tegelijkertijd gaat het bij pensioen om lange termijn resultaten – daar zou de sturing op moeten plaatsvinden door pensioenuitvoerders. Voorkomen moet derhalve worden dat pensioenuitvoerders zich teveel op korte termijn resultaten richten om 'klanten' binnen te halen.

Nader uitgewerkt moet worden wat er precies gebeurt wanneer een deelnemer overstapt naar een andere uitvoerder. Gaat zijn kapitaal dan automatisch mee? Is dit een keuze voor de deelnemer? Zijn er beperkingen?

Mogelijk kan er gebruik worden gemaakt van het huidige systeem van waardeoverdracht. We merken op dat deelnemers bij het wisselen van baan niet meer gedwongen zijn om van uitvoerder te wisselen, de uitvoerders zijn immers niet meer aan een bedrijfstak of werkgever gebonden.

Om overstappen verder te faciliteren, maar vooral ook om de disciplinerende werking die ervan uitgaat te vergroten, is een aantal aanvullende maatregelen denkbaar:

- Inzicht bieden via ranglijsten van uitvoerders. Het verdient de aanbeveling om in deze ranglijsten behaalde rendementen niet centraal te stellen; dat zou verkeerde, risk-seeking, prikkels geven aan uitvoerders om hoge rendementen te laten zien op korte termijn, terwijl deelnemers zich dan wellicht voelen aangetrokken tot de uitvoerders die het voorgaande jaar de hoogste rendementen behaalden. Aan de andere kant kan een focus op lage kosten juist weer het zicht ontnemen op de relatie tussen kosten en opbrengsten. Een pure focus op totale kosten zou kunnen betekenen dat een passieve portefeuille bij voorbaat al het beste uit de vergelijking komt. Dat lijkt niet in het belang van de deelnemers als gekeken wordt naar risicobeheersing en koopkracht.
- Op CAO-niveau kunnen de sociale partners voor hun werknemers een short list van uitvoerders adviseren.
- Een 'overstapbonus' die een bewust keuzeprocess beloont.

Box 4.1 Vergelijken van pensioenuitvoerders – opgedane ervaring in de praktijk

Een goede vergelijking van pensioenuitvoerders is noodzakelijk om de keuze voor een pensioenuitvoerder te ondersteunen. Deze keuze kan meer centraal worden bepaald, de richting die in Chili is gekozen, of worden neergelegd bij het individu zoals in Australië of de Verenigde Staten.

In Nederland is al ervaring opgedaan met het vergelijken van pensioenuitvoerders. Hierbij worden vergelijkingen gemaakt op verschillende niveaus. Allereerst is een keuze nodig voor de pensioenregeling of het type pensioenuitvoerder en vervolgens dient de daadwerkelijke pensioenuitvoerder te worden geselecteerd.

Er bestaan verschillende pensioeninstellingen en uitvoeringsmodellen. Voorbeelden zijn een ondernemings- of bedrijfstak pensioenfonds, een verzekeraar, een premiepensioeninstelling (PPI), een algemeen pensioenfonds (APF) of een Europees, grensoverschrijdend, pensioenfonds. Belangrijke aspecten die worden meegenomen in de vergelijking van deze instellingen zijn onder meer het pensioenresultaat (in termen van premie, kosten en uitkering), de risico's (voor werknemer en werkgever), de governance en de flexibiliteit.

De keuze voor een pensioenuitvoerder is onder meer actueel bij verschillende pensioenfondsen die een overstap naar een APF overwegen. Hierbij spelen op het hoogste niveau wederom aspecten als het pensioenresultaat & risico, kosten, governance en flexibiliteit een rol maar onderliggend wordt er naar een breed scala aan aspecten gekeken zoals de strategie van het APF, vermogensbeheer, administratie, dienstverlening, risicomangement, communicatie, reputatie en uitbesteding.

Afhankelijk van de gekozen pensioenregeling en de uiteindelijke opzet kan een deelnemer op een aantal terreinen keuzevrijheid krijgen, bijvoorbeeld inzake het risicoprofiel en de wijze van uitkeren. Voor de invulling is men echter afhankelijk van de uitvoerder. De beleggingsoplossingen van PPI's en APF-en worden daarom al jaren op reguliere basis door consultants vergeleken. Hierbij wordt voor de PPI vaak onderscheid gemaakt tussen de opzet van de life cycle en de invulling van de life cycles qua beleggingen. Bij de opzet van de life cycle speelt het pensioenresultaat een centrale rol (zowel in gewone als in slechte omstandigheden) en bij de invulling spelen het

beleggingsbeleid, het duurzaamheidsbeleid, rendement & risico, kosten en rapportage een belangrijke rol.

Relevant zijn tevens de ervaringen van de wijze waarop werkgevers keuzes maken en welke rol kosten daarbij spelen. Dit leert dat kosten wel (erg) belangrijk zijn en dat er minder lijkt te worden gekeken naar pensioenresultaat, risico en rendement. Een mogelijke oorzaak is dat deze punten moeilijker te vergelijken zijn. Dit betekent niet dat er alleen naar kosten wordt gekeken. Van belang is vooral dat uitvoerders niet te duur zijn en vervolgens gaat het vooral om veronderstelde kwaliteit, een passend aanbod en vertrouwen.

Een vergelijking van pensioenuitvoerders is belangrijk om ervoor te zorgen dat deelnemers verstandige keuzes maken. De opgedane ervaring bij onder meer de APF en PPI vormt hierbij een handvat. Een zekere mate van standaardisatie helpt om pensioenuitvoerders vergelijkbaar te houden maar aan de andere kant moet er voldoende vrijheid voor pensioenuitvoerders zijn zodat deelnemers wat te kiezen hebben en innovatie binnen de sector bevorderd wordt. De manier waarop hierover wordt gecommuniceerd is tenslotte een niet te onderschatten element, ook gezien de aandacht voor de toepassing van gedragswetenschappen in het toezicht.

Toezicht op uitvoerders

Vanuit het oogpunt van het borgen van een goede governance, maar ook het gelijke speelveld tussen verschillende aanbieders, lijkt het wenselijk om voor alle pensioenuitvoerders een vergunningsregime in te voeren. Momenteel is dat al van toepassing voor verzekeraars, beleggingsinstellingen, PPI's en APF'en, maar niet voor pensioenfondsen. Die laatste moeten slechts melden – en dat mag achteraf – dat ze een pensioenfonds hebben opgericht.

Dit voorkomt situaties waarin deelnemers zelf hun persoonlijke uitvoerder zijn (zoals in Australië mogelijk is, of dichter bij huis in Ierland, wat door de vele 'persoonlijke uitvoerders' ruim 140.000 pensioenfondsen telt) en borgt een minimum niveau van governance, wat vanuit een zorgplicht gedachte aan te raden is. Daarnaast ligt het voor de hand dat er in een pensioenstelsel met meer keuzevrijheid hogere vereisten gelden ten aanzien van zorgplicht vanuit uitvoerders ten opzichte van deelnemers. In ons model worden echt 'foute keuzes' grotendeels voorkomen middels vereisten zoals spaarplicht, standaarden en defaults.

Vergunningsvereisten helpen om de kwaliteit in de markt hoog te houden. Juridisch houdbare vergunningvereisten hebben betrekking op de besturing, governance, kennis en integriteit. Aan de andere kant zijn ze een drempel voor nieuwe toetreders. Dat is in het huidige stelsel echter niet anders. Vergunningsvereisten borgen *an sich* niet dat spelers voldoende groot zijn (om bijvoorbeeld kosten efficiëntie af te dwingen) maar strenge eisen kunnen wel druk zetten op consolidatie.

Transitie

Op basis van bovenstaande bouwstenen verwachten wij dat het mogelijk is de transitie naar een nieuw stelsel met keuzevrijheid van uitvoerder te laten plaatsvinden. Er zijn immers allerlei waarborgen ingebouwd die 'een goed pensioen' garanderen. Wel hebben wij bij de bovenstaande bouwstenen een aantal aandachtspunten

geformuleerd. Bovendien zal de transitie operationeel complex en tijdrovend zijn. Voor uitvoerders geldt dat ze enige tijd nodig zullen hebben om zich op de nieuwe wereld voor te kunnen bereiden.

Een vraagstuk is nog wel de omgang met 'opgebouwde rechten' als men van uitvoerder wisselt.

Box 4.2 Een toekomstschets van de pensioenmarkt

De invoering van keuzevrijheid van pensioenuitvoerder volgens het 'Nederlandse model' doet iets met het pensioenproduct en de pensioenmarkt. Met welke pensioenmarkt krijgt de deelnemer straks te maken?

Een product wat beter aansluit

De deelnemer kan straks beter inspelen op zijn persoonlijke situatie en wensen. Spaarplicht en de standaardregeling leiden tot versobering van het basisproduct. Maar daarnaast ontstaat er een groot aanbod van allerlei modules die een deelnemer aanvullend kan kiezen. Pensioenuitvoerders gaan veel meer rekening houden met de wensen van deelnemers. De deelnemer en zijn of haar financiële toekomst komt echt centraal te staan. Dat uit zich – naast het aanbod van modules in een flexibel product – ook in betere communicatie en persoonlijk advies. Doordat er sprake is van een spaarplicht en standaardisatie via minimum eisen vanuit de regelgever, al dan niet opgesteld door sociale partners, is een goede basis gegarandeerd.

Een beter product, tegen een scherpe prijs

De standaardregeling wordt ook de standaard in de markt. Het verschil tussen de verschillende soorten uitvoerders wordt kleiner. Deelnemers worden zich bewust van de prijs-kwaliteit van het pensioenproduct. Dit zou een impuls kunnen geven aan consolidatie. Uitvoerders die al goedkoop waren zetten qua kosten de toon maar worden tegelijkertijd uitgedaagd om te innoveren. Uiteindelijk blijft er een aantal uitvoerders over dat de schaal heeft om kosten efficiënt te werken en tegelijkertijd veel kwaliteit kan leveren (goede communicatie, innovatie, lange termijn beleggen). Aanbieders kunnen zich onderscheiden door hun aanbod (aanvullende regelingen, financiële planning) en profiel (duurzaamheid of basic).

Nieuwe collectieven

Er ontstaan nieuwe collectieven en bestaande collectieven (zoals bedrijfstakken) veranderen van vorm. Pensioen in de collectiviteit is immers goedkoper en efficiënter. Veel deelnemers sluiten zich aan bij een collectief (of blijven erbij). Ook zelfstandigen. Voor degene die het helemaal anders wil, kan dat ook; die kiest een persoonlijk product en betaalt door een iets hogere prijs voor. De collectieven houden bovendien de pensioenuitvoerders scherp en zorgen er – samen met de regelgever – voor dat het belang van de deelnemer voorop blijft staan.

Nieuwe werkelijkheid

Doordat deelnemers meer grip hebben op hun pensioen en doordat uitvoerders scherper worden gehouden, neemt het vertrouwen in het pensioenstelsel weer toe. Sommige deelnemers ervaren een directere relatie tussen wat ze inleggen en het uiteindelijke pensioenresultaat. Andere deelnemers zien juist een wereld van complexiteit door vele keuzemogelijkheden en/of de situatie 'onder de motorkap', zoals de praktijk van verevening.

Individuele deelnemers dragen meer verantwoordelijkheid voor hun eigen financiële toekomst. Weliswaar is er sprake van een bandbreedte – er is immers sprake van spaarplicht, een standaardproduct en defaults – maar niettemin doen zich binnen deze bandbreedte foute keuzes voor. Zoals het niet aanvullend sparen. Dat leidt zo nu en dan tot verhalen in de media en Kamervragen. Nederland moet nog wennen aan deze cultuuromslag. De politiek besluit de zorgplicht van uitvoerders aan te scherpen. Sociale partners profileren zich als belangenbehartigers van deelnemers en zorgen voor nog betere 'defaults'.

De invoering van keuzevrijheid van uitvoerder heeft niet alle problemen van het pensioenstelsel opgelost. De stijgende levensverwachting, de onrustige financiële markten en langdurig lage rente blijven hun invloed uitoefenen op het pensioen.

Internationale expansie?

De Nederlandse pensioenuitvoering lijkt steeds meer op de internationale norm. Buitenlandse pensioenuitvoerders treden toe tot de Nederlandse markt. Nederlandse pensioenuitvoerders worden in het buitenland actief. Hun reputatie maakt dat veel Europeanen voor een Nederlandse uitvoerder kiezen, die door de ontwikkelingen op hun thuismarkt geleerd hebben hoe ze een pensioenproduct met de beste prijs-kwaliteit kunnen aanbieden. Nederland heeft er een succesvol exportproduct bij.

5. Evaluatie aan de hand van criteria voor een goed pensioen

In hoofdstuk 4 is een model geschetst voor de invulling van keuzevrijheid. Deze verschuift van het niveau van sociale partners naar deelnemers, wat hen in staat stelt beter in te spelen op hun eigen wensen en behoeften en naar verwachting de betrokkenheid van deelnemers vergroot. De AOW blijft in dit model behouden als basis voor een goede oude dag voor iedereen. De ervaringen uit andere landen waar deze keuzevrijheid is ingevoerd lieten helder de afruil zien tussen flexibiliteit aan de ene kant en een goed pensioenresultaat en hoge deelname aan de andere kant. De belangrijkste lessen zijn:

- dat er naar verwachting maar weinig gebruik zal worden gemaakt van het keuzerecht
- dat er niet zomaar van uitgegaan kan worden dat keuzevrijheid voor de pensioenuitvoerder disciplinerend werkt voor de kostenbeheersing
- dat een voldoende hoog niveau van pensioensparen bewaakt moet worden

Deze belangrijkste valkuilen zijn afgevangen in ons 'Nederlandse model'. Bijkomend verschijnsel is dat het Nederlandse stelsel logischerwijs meer gaat lijken op de internationale norm.

Deelnemers wordt keuzevrijheid van uitvoerder geboden en de mogelijkheid om in te spelen op individuele omstandigheden zowel via keuzemogelijkheden bij de huidige uitvoerder als de keuze tussen uitvoerders waarmee wordt ingespeeld op een behoefte in de maatschappij voor meer flexibiliteit. Hiermee wordt continuïteit gewaarborgd omdat deelnemers bij verandering van werkgever bij hun huidige uitvoerder mogen blijven. Ook werkt dit disciplinerend voor pensioenuitvoerders wat naar verwachting positief uitpakt op het pensioenresultaat en het bieden van maatwerk. Een spaarplicht zorgt voor het vergroten van de dekking met een minimum inleg. Er is dan ook geen reden meer om onderscheid te maken tussen werknemers in loondienst en zelfstandigen wat als 'bijvangst' oplevert dat ook zelfstandigen meteen worden meegenomen in de pensioenparticipatie. Een standaard 'basisregeling' zorgt voor een minimum standaard waarbij de complexiteit wordt beheerst en de basis wordt gelegd voor transparantie en eenvoud. Werkgevers kunnen hierbij concurreren op arbeidsvoorwaarden. Een vergunningplicht zorgt tenslotte voor een gelijk speelveld wat aansluit bij een behoefte voor een versterking van de zorgplicht voor pensioenuitvoerders bij keuzevrijheid.

Het inrichtingsvraagstuk maakt duidelijk dat de roep om keuzevrijheid een begrijpelijke en verleidelijke is, maar dat de operationalisering ervan met de nodige aanpalende maatregelen gepaard moet gaan om te voorkomen dat we een systeem neerzetten waarin deelnemers er uiteindelijk met een minder goed pensioen uitkomen met nieuwe dilemma's en barrières als gevolg. De standaard regeling beperkt immers andere vormen van keuze en de mogelijkheden voor collectieve risicodeling zijn beperkter dan in de huidige uitkeringsovereenkomst en vereisen een (complexe) acceptatieplicht en risicoverevening. Een soberdere standaard regeling met aanvullende modules op individueel niveau vergroot de dekking en minimale inleg maar kan foute keuzes niet uitsluiten. Meer kijkend naar het gedrag van mensen, vereist de disciplinerende werking van keuzevrijheid een goede vergelijking van uitvoerders (via ranglijsten en/of een short-list van sociale partners), een overstap service en vertrouwen in de uitvoerende instantie. Het aanhaken van de werkgever kan hierbij verstandig zijn uit het oogpunt van vertrouwen. De voordelen van keuzevrijheid in termen van pensioenresultaat kunnen tenslotte enkel worden geogst indien de voordelen van lange termijn en duurzaam beleggen behouden kunnen blijven wat extra maatregelen en/of een beperking van keuzevrijheid met zich meebrengt. Hierbij moet worden opgemerkt dat de ervaring uit andere landen leert dat overstappen naar verwachting slechts in beperkte mate zal gebeuren.

De voorgestelde opzet zal worden geëvalueerd op basis van de criteria uit hoofdstuk 2:

- Een goed pensioen (criterium 1) wordt gewaarborgd door een standaard 'basisregeling' waarmee voor een minimum standaard wordt gezorgd, een spaarplicht waarmee wordt gezorgd voor voldoende inleg, vereisten om te zorgen dat er voldoende wordt belegd voor de lange termijn en de competitie tussen uitvoerders wat disciplinerend werkt en naar verwachting het pensioenresultaat positief zal beïnvloeden. Een dilemma is dat de standaard regeling breder toegepast wordt maar wel soberder is (met optionele aanvullende regelingen) wat mogelijk tot gemiddeld lage pensioenopbouw leidt. Een ander dilemma is dat de mogelijkheid van overstappen disciplinerend werkt maar dat op grote schaal overstappen juist een belemmering is voor beleggen op de lange termijn. Dit kan worden beheerst via aanvullende maatregelen en zal in de praktijk naar verwachting meevallen.
- Het delen van risico's (criterium 2) is in de nieuwe situatie minder mogelijk dan in de huidige situatie. Voor collectieve risicodeling is het instellen van een acceptatieplicht en het gebruik van risicoverevening nodig wat qua implementatie complex is. Deze complexiteit hangt overigens samen met de gekozen uitgangspunten, zoals het behoud van collectieve risicodeling.
- Transparantie en eenvoud (criterium 3) komen tot uitdrukking in het gebruik van een standaard basisregeling die desgewenst kan worden uitgebreid met aanvullende regelingen, het aanbieden van een zogenoemde default die wordt gekozen door sociale partners en/of de werkgever en heldere eigendomsrechten. Het gebruik van een basisregeling die door iedere uitvoerder moet worden aangeboden vergroot het inzicht in de prijs-kwaliteit verhouding van het pensioenproduct maar is een sterke ingreep in individuele keuzevrijheid. Een overschot aan keuzes bij de aanvullende regelingen kan echter de complexiteit juist verhogen en naar verwachting overstappen beperken.

- Het inspelen op de persoonlijke situatie (criterium 4) is mogelijk door de vrije keuze van uitvoerder en het aanbod van aanvullende regelingen bij de eigen uitvoerder en speelt hiermee in op de behoefte uit de maatschappij voor meer flexibiliteit. Een dilemma is echter dat het inspelen op de persoonlijke situatie wordt beperkt door de standaardisatie die nodig is om de uitvoerders vergelijkbaar te houden en de belemmeringen die nodig zijn om voldoende in te kunnen spelen op beleggingsmogelijkheden voor de lange termijn. Hiermee wordt keuzevrijheid op andere terreinen juist beperkt.
- De dekking (criterium 5) wordt geborgd door de invoering van een spaarplicht waarmee wordt gezorgd voor voldoende inleg en een soberdere standaard 'basisregeling' wat voor een minimum standaard zorgt. Hierbij is geen onderscheid meer nodig tussen werknemers in loondienst en zelfstandigen wat als 'bijvangst' oplevert dat ook zelfstandigen meteen worden meegenomen in de pensioenparticipatie. Zoals genoemd bij criterium 1 kan dit wel leiden tot gemiddeld lage pensioenopbouw.
- Verantwoordelijkheid (criterium 6) komt enerzijds tot uitdrukking door het invoeren van een vergunningsregime wat een minimum niveau van de governance en professionele uitvoering waarborgt en anderzijds door een helder inzicht in de persoonlijke situatie van de deelnemer en het bieden van een vergelijking van pensioenuitvoerders. Het invoeren van een vergunningsregime sluit aan bij het verzoek van de AFM aan de minister om een versterking van de zorgplicht voor pensioenuitvoerders op te nemen in de wetgeving indien er meer keuzemogelijkheden voor deelnemers komen. Feitelijk wordt het pensioen meer een financieel product dan een arbeidsvoorwaarde. Tegelijkertijd blijven in ons model sociale partners en werkgevers betrokken bij het pensioen, deze partijen kunnen dus een disciplinerende rol blijven spelen met positieve effecten op het belang van de deelnemer.

Onderstaande tabel toont de evaluatie in relatie tot de criteria voor een goed pensioen:

Tabel 5.1: evaluatie criteria goed pensioen

Criteria	Elementen	Wat levert het op		Belemmeringen en aandachtspunten
1 Pensioen resultaat	<ul style="list-style-type: none"> - De inleg - De uitkering - Belegging - Kosten 	<ul style="list-style-type: none"> + + ++ + 	<ul style="list-style-type: none"> - Basisinleg voor iedereen - Extra keuze mogelijkheden - Lange termijn beleggen - Verhoging efficiëntie (schaal) - Disciplinerende werking op kosten 	<ul style="list-style-type: none"> - Soberdere basis, wel aanvullende regelingen - Minimum standaard/eisen nodig - Beperk opvraagbaarheid kapitaal bij gebruik illiquide beleggingen - Ranglijsten en overstap service nodig, complexe uitvoering
2 Risico's delen	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgebreid 	<ul style="list-style-type: none"> + 	<ul style="list-style-type: none"> - Stabiel pensioenresultaat - Risico deling (beperkt) mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceptatie plicht nodig - Risico verevening nodig (is complex) - Uitgebreide risicodeling niet mogelijk
3 Transparant en eenvoudig	<ul style="list-style-type: none"> - Eenvoud - Communicatie - Verwachtingen 	<ul style="list-style-type: none"> 0 + 0 	<ul style="list-style-type: none"> - Meer individueel (eigen potje) - Standaardisatie - Eenvoudiger contracten 	<ul style="list-style-type: none"> - Ranglijsten voor transparantie - Standaard contract sterke ingreep op keuzevrijheid - Vereist voldoende vertrouwen en beperkt innovatie

4	Toegesneden op persoonlijke situatie	- Flexibiliteit - Duurzaamheid	+ / 0 +	- Persoonlijk advies; keuzes binnen regeling en tussen uitvoerder - Betrokkenheid ↑ - Concurrentie arbeidsvoorwaarden - Passend duurzaamheidsbeleid	- Standaard regeling beperkt mogelijkheden - Veel maatwerk kan voor complexiteit zorgen
5	Dekking	- Toegang - Gebruik	++ ++	- Spaarplicht vergroot deelname - Basis aanwezig via minimale inleg	- Spaarplicht sterke ingreep op vrijheid - Basisregeling is soberder
6	Verantwoordelijkheid	- Controle en borging - Vertrouwen	+ +	- Gelijk speelveld - Consolidatie - Minimum governance en professionele uitvoering via vergunningplicht - Inzicht in vergelijking uitvoerders	- Extra eisen aan zorgplicht nodig - Inperking vrije markt via regulering - Voorkom belangenverstrengeling

Onze afweging

Het bieden van een keuze voor een pensioenuitvoerder aan de deelnemer, in lijn met de voorwaarden voor een goed pensioen zoals die in Nederland van belang worden geacht is met ons model mogelijk. Daarbij worden tevens de valkuilen uit andere landen afgevangen. Wel brengt het aanzienlijke (complexe) wijzigingen met zich mee, alsmede verschillende dilemma's en nieuwe barrières. Het voorgestelde model toont op verschillende terreinen duidelijk potentie maar de hoeveelheid werk en complexiteit lijkt niet in verhouding tot de voordelen.

Indien er echter een groot belang wordt gehecht aan keuzevrijheid van uitvoerder en men zich bewust is van deze belemmeringen is het een interessante denkrichting. Deze denkrichting brengt de doelstelling van keuze van uitvoerder voor de deelnemer daadwerkelijk dichterbij. Helemaal als men bereid is om minder strak vast te houden aan de gestelde uitgangspunten, zoals bijvoorbeeld de gewenste mate van collectieve risicodeling. En als men bereid is om concessies te doen ten aanzien van een adequaat pensioen voor iedereen.

Minder ingrijpende maatregelen zijn tenslotte voor te stellen die ook inspelen op bijvoorbeeld de behoefte in de maatschappij aan flexibiliteit, het vergroten van efficiëntie en schaal en het meenemen van zelfstandigheden in de pensioenparticipatie. Met dit onderzoek hebben wij inzicht gegeven in de achterliggende dilemma's. Ook hebben we handvatten gegeven die gebruikt zouden kunnen worden in de discussie omtrent de inrichting van het pensioenstelsel.

Bronnen

- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid. “Weten is nog geen doen” 24 april 2017.
- M. Colly, T.A.H. Boeijen, R.H.M. Willems, R. van Heijningen, E.D.O. de Jong, M.W. Koper. “Een verkenning van een pensioenstelsel op basis van het zorgmodel”. 24 mei 2016.
- “Pensioenstelsel en Keuzegedrag: Een bijdrage van Wijzer in geldzaken aan De Nationale Pensioendialoog”. Wijzer in geldzaken, 2 maart 2015.
- S. Hoff. “Solidariteit en Keuzevrijheid”. SCP, 26 augustus 2015.
- P. de Beer, J. De Deken, D. Hollanders, S. Kuiper, W. Salverda, N. van der Zwan. “Wat levert keuzevrijheid in het pensioenstelsel op?”, AIAS Working papers, 152, november 2014.
- Bodie, Prast en Snippe. Individuele pensioenoplossingen: doel, vormgeving en een illustratie, NEA paper 10, Netspar Economische Adviezen, 2008.
- Ponds, Steenbeek en Vonken (2016). Pensioen, Keuze en de Rol van de Pensioenprofessional, Netspar Academic Series.
- van Dalen, H., & Henkens, C. J. I. M. (2015). Vertrouwen in de pensioensector: Trends en determinanten. TPE Digitaal, 9(1), 1-20.
- M. lever, T. Michielsen, S. Muns. CPB notitie “Aanvullende analyses toekomst pensioenstelsel” Centraal Planbureau, 20 juli 2016
- Ministerie van SZW. Kamerbrief “Hoofdlijnen van een toekomstbestendig pensioenstelsel”. 6 juli 2015.
- M. Lever. CPB notitie “Internationale vergelijking van pensioenstelsels”. Centraal Planbureau, 12 juni 2015.
- M. Garcia-Huitrón and M. van Leuvensteijn. “International pensioen reform diffusion: a tale about Chile and the Netherlands trying to learn from each other”. Het verzekeringsarchief, aflevering 4, 2015, pagina’s: 196-200.
- N. Barr and P. Diamond. “Reforming pensions in Chile”. Polityka Spoleczna, nummer 1, 2016, pagina’s 4-8.
- J. Fear en G. Pace. “Australia’s ‘Choice of Fund’ Legislation: Success or Failure?”. Rotman International Journal of Pension Management Fall 2009: pagina 26-34.
- S.G. van der Lecq. “Polderpensioenen in ontwikkeling”. Economisch Statistische Berichten, 4537, 13 juni 2008 pagina: 330-332.
- M. Lever, E. Ponds, R. Cox, M. García Huitrón. “Internationale vergelijking van kapitaalgedekte pensioenstelsels: keuzevrijheid kan ruimer, risicodeling internationaal verschillend” NETSPAR Brief 03, juni 2015.
- Cie. Bravo. “Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (Presidential Advisory Commission on the Pension System)” Santiago (Chile), september 2015.
- FD. “Straks wisselt kwart van Nederlanders van energieleverancier” Het Financiële Dagblad, 1 februari 2016.
- Sociaal Economische Raad, Advies toekomst pensioenstelsel, 2015, <https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2015/toekomst-pensioenstelsel.aspx>
- SAMR (2016a). “Consumenten niet vaker overstapt” Rapport in opdracht van Autoriteit Consument en Markt | Consumentenonderzoek naar de zorgverzekeringsmarkt, 31 mei 2016.

- SAMR (2016b). “Een op de vijf consumenten switcht binnen telecommarkt” Rapport in opdracht van Autoriteit Consument en Markt | Consumentenonderzoek naar de telecommarkt, 14 juni 2016.