

Netspar THESES

Iwan van den Berg, Jens van Egmond, Marcel Tielen, Stef Vermeulen and Hasse Vleeming

Afschaffen van de Doorsneesystematiek Wat Is Eerlijk?

Afschaffen van de doorsneesystematiek: wat is eerlijk?

Abstract

Deze paper onderzoekt of de overgang van de doorsneesystematiek naar een actuairueel fair systeem op een eerlijke manier kan plaatsvinden. Dit komt de facto neer op het verdelen van een rekening uit het verleden van 100 miljard euro over de generaties.

Deze paper benoemt verschillende criteria voor eerlijkheid en geeft een aantal redeneerlijnen waarlangs de verdeling zou kunnen plaatsvinden. We concluderen dat alle generaties moeten meebetalen middels een combinatie van uitfasering van de doorsneesystematiek in 20 jaar en een compensatie van 25% van de impliciete schuld uit het pensioenvermogen. Dit voorkomt dat de generatie van ongeveer 45-jaar onevenredig geraakt wordt en laat de gepensioneerden deels meebetalen.

De overgang op degressieve opbouw wordt vooralsnog belemmerd door Europese gelijke behandelingswetgeving. Een overgang naar progressieve premie lijkt op deze gronden beter haalbaar, maar deze kent andere bezwaren.

Iwan van den Berg (Aegon)
Jens van Egmond (Cardano)
Marcel Tielen (SVB)
Stef Vermeulen (PGGM)
Hasse Vleeming (SVB)

Supervisor: Roel Mehlkopf

Contents

1. Inleiding	3
2. Het CPB-rapport ‘Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek’ nader bekeken	4
3. Juridische bespiegelingen.....	7
4. Criteria ‘eerlijkheid’ bij de keuze voor een nieuw pensioensysteem.....	9
5. Kwantitatieve analyses	16
6. Conclusie	21
Referenties	22

1. Inleiding

In december 2013 heeft het Centraal Planbureau (CPB) het rapport 'Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek' gepubliceerd. Het CPB draagt daarin alternatieven aan voor de doorsneesystematiek en beschrijft de overgangsproblematiek. Het CPB heeft een impliciete schuld aan huidige actieve deelnemers berekend van ongeveer € 100 miljard. Bij directe afschaffing van de doorsneesystematiek komt deze last volledig voor rekening van deze groep. Onze scriptie geeft een korte beschouwing van het rapport van het CPB en breidt de analyse uit met enkele juridische beschouwingen. Als kern van de scriptie beoordelen we een (gefaseerde) overgang naar enkele in het rapport beschreven alternatieven. Ook bekijken we aanvullende maatregelen die de verdeling van de last 'eerlijker' maken. Voor de term eerlijk geven we in deze scriptie een eigen definitie. De centrale vraag is de volgende:

'Is er een eerlijke verdeling mogelijk van de overgangslasten die volgen uit de afschaffing van de doorsneesystematiek?'

Hoofdstuk 2 geeft een samenvatting van het onderzoek en de conclusies van het CPB rapport. Veel van de consequenties die het CPB heeft geconstateerd gebruiken wij om te beoordelen of een bepaalde overgang als eerlijk kan worden bestempeld.

In hoofdstuk 3 voegen we juridisch/fiscale bespiegelingen toe aan de actuariële insteek die het CPB heeft gekozen.

We geven in hoofdstuk 3 onze definitie van eerlijk. Aan de hand van de criteria in dit hoofdstuk beoordelen we alle in deze scriptie genoemde ontwikkelingen en consequenties van de onderzochte varianten op wenselijkheid. De analyse van het CPB beperkt zich tot het 2^e pijler pensioen. In hoofdstuk 4 leggen we daarom de verbinding met ontwikkelingen in de eerste pijler van het pensioenstelsel. Welke maatschappelijke ontwikkelingen of inrichting in de eerste pijler geven input voor de beoordeling of een rechtvaardiging van een overgang in de 2^e pijler?

Hoofdstuk 5 bevat de kwantitatieve analyses met betrekking tot een (gefaseerde) overgang op één van de alternatieve systemen. Aan de hand van enkele voorbeelddeelnemers aan een standaard pensioenfonds geven we een indruk van de financiële consequenties voor groepen deelnemers in de verschillende varianten. Het CPB heeft al aangetoond dat in deze systemen de doorsneeproblematiek niet speelt. Dat doen wij dus niet nogmaals. Wij beschrijven de technische aspecten van een overgang en hoe de fasering in onze varianten er uit ziet.

In hoofdstuk 6 zetten we alle argumenten en consequenties van de verschillende varianten naast elkaar en beoordelen we de wenselijkheid en mogelijkheid van een eventuele overgang.

2. Het CPB-rapport 'Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek' nader bekeken

De conclusies en onderzoeksresultaten van het CPB-rapport stellen wij niet ter discussie. Deze scriptie gaat verder waar het CPB rapport is gestopt. In dit hoofdstuk geven we voor de volledigheid en leesbaarheid van deze scriptie een korte samenvatting van het CPB-rapport.

Doorsneesystematiek

De hoofdconclusies over het doorsneesysteem van het rapport zijn als volgt:

- Het doorsneesysteem belast de pensioenopbouw van jongeren en subsidieert de opbouw van ouderen, doordat er geen rekening mee wordt gehouden dat de premie-inleg van jongeren langer rendeert dan die van ouderen. Dit wordt het omslagelement in de doorsneesystematiek genoemd.
- Het doorsneesysteem is gunstig voor mensen met een hoge levensverwachting (hoogopgeleiden, vrouwen) en is ongunstig voor mensen met een lage levensverwachting (laagopgeleiden, mannen).
- Het omslagelement in het huidige doorsneesysteem kost acht procent aan pensioeninkomen van de huidige deelnemers.
- Deze acht procent kunnen we ook zien als een soort rente op de impliciete schuld in het systeem, die is aangegaan door de allereerste generatie 45- 65-jarigen bij de invoering van het systeem in de jaren vijftig van de vorige eeuw. Hierbij heeft deze generatie twintig procent aan rechten 'cadeau' gekregen.
- Het doorsneesysteem geeft grote herverdelingseffecten als iemand niet zijn hele leven (in het doorsneesysteem) pensioen opbouwt: iemand die van 25^e tot 45^e in loondienst werkt en dan ZZP'er wordt heeft 35 procent te veel premie betaald.
- Iemand die van zijn 25^e tot 45^e ZZP'er is en dan in loondienst gaat krijgt juist twintig procent meer pensioen dan waarvoor betaald is.
- Het Europees recht laat ruimte om af te wijken van het doorsneesysteem.
- De kosten van overgang naar een actuariel eerlijk systeem bedragen 100 miljard euro
- De omvang van deze impliciete schuld kan wel per pensioenfonds verschillen. Voor grijze fondsen kan het meevallen omdat in die fondsen de premie al relatief hoog is en de impliciete schuld aan jongeren relatief laag. Bij groene fondsen is dit juist andersom en kan de impliciete schuld groter zijn.

Het CPB-rapport gaat bij de berekening van de kosten van de overgang naar een ander systeem overigens uit dat het opbouwpercentage daalt van 2,25 procent naar 1,75 procent per jaar vanaf 2015. In werkelijkheid daalt het opbouwpercentage naar 1,875 procent. De daadwerkelijke kosten van een overgang naar een ander systeem zijn daardoor groter, namelijk ongeveer € 107 miljard in plaats van € 100 miljard¹. De impliciete schuld van de doorsneesystematiek was vroeger nog 129

¹ $1,875/1,75 \times 100$ miljard = 107 miljard.

miljard euro². Het Ministerie van Financien heeft dus via de versoering van het Witteveen kader de impliciete schuld verkleind met 22 miljard euro (129 miljard -107 miljard).

Het rapport van het CPB noemt ook een aantal voordelen van het doorsneesysteem. Zo stelt het rapport dat de arbeidsparticipatie van ouderen wordt bevorderd, omdat die veel pensioen voor weinig geld krijgen (al wordt erkend dat hier weinig empirisch bewijs voor is). Bij jongeren is het tegengestelde effect niet aanwezig, omdat zij bijvoorbeeld niet langer gaan studeren om deze reden. Ook gaat het doorsneesysteem Inflatie-risico tegen: Mensen bouwen veel rechten op aan het eind van de carrière en deze extra opbouw is dus impliciet loongeïndexeerd. Verder wordt er in het doorsneesysteem relatief weinig opgebouwd als iemand jong is. Jeugdwerkloosheid slaat dan dus geen groot gat in de opbouw³.

Het CPB vindt de herverdeling van laag- naar hoogopgeleid door het doorsneesysteem te verdedigen omdat deze veel kleiner is dan de omgekeerde overdracht in de AOW.

Herverdeling in het CPB-rapport nader bekeken

De CPB-notitie spreekt over twee soorten herverdeling in pensioensystemen:

- Ex post herverdeling of risicodeling: gaat om de mate waarin eventuele risico's (lang leven, financiële risico's) worden gedeeld. Deze vorm van risicodeling is wederkerig en wordt vaak als (zeer) wenselijk geacht. Het is wenselijk dat bij een overgang naar een nieuw systeem deze vorm van herverdeling behouden blijft.
- Ex ante of structurele herverdeling: de deelnemer aan een pensioenregeling (of een groep deelnemers) weet van te voren weten of hij/zij structureel voordeel of nadeel ondervindt binnen de regeling. Er vindt bijvoorbeeld herverdeling plaats van jong naar oud, van laag opgeleid naar hoog opgeleid en van man naar vrouw. Bij de discussie over (tweede pijler) pensioenen wordt vaak gesteld dat deze vorm van herverdeling de houdbaarheid van het pensioensysteem onder druk zet, zeker bij herverdeling van jong naar oud. Het lijkt daarom wenselijk om deze vorm van herverdeling zo veel mogelijk te voorkomen.

Er zijn een aantal oorzaken van deze vorm van herverdeling binnen pensioenregelingen, waarvan de belangrijkste twee hieronder zijn weergegeven.

- levensverwachtingsherverdeling, dit is herverdeling van mensen met een lage levensverwachting naar mensen met een hoge levensverwachting⁴. Deze vorm van solidariteit is vaak pervers en is daarom niet wenselijk. Dat betekent echter niet dat het risico van lang leven niet meer met elkaar wordt gedeeld.
- tijdswaardeherverdeling: de inleg van jongere deelnemers kan langer renderen dan die van oudere deelnemers, als hier geen rekening mee wordt gehouden is er sprake van tijdswaardeherverdeling. Dit vindt binnen de doorsneesystematiek plaats van jong naar oud.

² $2,25/1,75 \times 100 \text{ miljard} = 129 \text{ miljard}$

³ Ouderenwerkloosheid heeft daarentegen een vergrootte impact op de pensioenopbouw ten opzichte van een actuair systeem.

⁴ Een hoge levensverwachting hangt samen met een steil carrierepad, wat ook voordelen oplevert in een doorsneesysteem omdat de ontvangen pensioensubsidie over een relatief hoog salaris en daarmee hoge opbouw gaat. Dit effect zal worden beperkt door de beperking van het pensioengevend salaris op 100.000 euro in het nieuwe fiscale kader.

Dit valt dus vooral ongunstig uit bij onvolledige carrières. In een nieuw pensioensysteem wil je dat mensen met een onvolledige carrière hier zo min mogelijk nadeel of voordeel van hebben. Speciaal onderdeel van deze vorm van herverdeling is de hierboven besproken eenmalige subsidie die is ontstaan bij invoering van de doorsneesystematiek.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de eerlijkheid van deze herverdelingsaspecten. Het lijkt vrij duidelijk welke vormen van herverdeling wel en niet wenselijk zijn. De alternatieven van degressieve opbouw en progressieve premie geven beiden een oplossing voor de tijdswaardeherverdeling, maar niet voor de levensverwachtingsherverdeling⁵. De risicodeling op het gebied van langlevens en financiële risico's blijft in beide varianten overeind. De openstaande vraag is daarmee hoe de lasten van een overgang naar een nieuw pensioensysteem verdeeld moeten worden.

Alternatieven

Het CPB rapport stelt dat de maatschappelijke discussie over het doorsneesysteem zich vooral concentreert op tijdswaardeherverdeling. Het presenteert vier oplossingsrichtingen om deze herverdeling te beperken of elimineren:

- Degressieve opbouw : een doorsneepremie met een opbouwpercentage dat daalt naarmate de werknemer ouder wordt.
- Progressieve premie: hetzelfde opbouwpercentage voor alle leeftijden en een premie die stijgt als de werknemer ouder wordt.
- De indexatievariant: zowel een doorsneepremie als een doorsneeopbouw. Er wordt dan wel zwaarder ingezet op het toekennen van indexatie. Deze hogere indexatie wordt uitgeruild tegen een lager opbouwpercentage.
- Individueel DC met een vast premiepercentage maar zonder vast opbouwpercentage. De hoogte van de uitkering hangt af gerealiseerde rendement op de inleg.

Wij gaan in deze scriptie in op de varianten van degressieve opbouw en progressieve premie. Kwantitatief is er weinig verschil tussen de indexatievariant en degressieve opbouw, met dien verstande dat alleen de verhouding tussen aanspraken en indexatie verschilt. Over een overgang op individueel DC is een geheel eigen scriptie te schrijven. De consequenties en voor- en nadelen van die overgang gaan te ver om in deze scriptie mee te nemen.

Transitie

Voor de eventuele transitie van een doorsneesysteem naar degressieve opbouw worden drie varianten genoemd in het CPB-rapport.

De eerste variant is direct afschaffen zonder compensatie. Dit legt de rekening volledig bij de huidige actieven neer. Nieuwe instromers profiteren omdat de premie lager wordt. Gepensioneerden betalen niet mee aan de overgang. Vooral deelnemers die tussen de dertig en zestig jaar oud zijn gaan er op achteruit. Zij bouwen door de degressieve opbouw minder pensioen op. De subsidie die

⁵ Een directe oplossing voor levensverwachtingsherverdeling biedt een actuarieel fair systeem zoals hier gedefinieerd op zichzelf niet. Een systeem met degressieve opbouw in combinatie met een flexibele pensioenleeftijd kan het wel de mogelijkheden verruimen meer op te bouwen als jonge werkende om eerder met pensioen te kunnen.

zijn in het doorsneesysteem aan oudere generaties betaald hebben, krijgen zij (gedeeltelijk) niet terug. Hierdoor lossen deze generaties de impliciete schuld uit de doorsneesystematiek af.⁶

De tweede variant is het afschaffen met volledige compensatie voor huidige deelnemers, gefinancierd uit de premie. Op deze manier wordt een groot deel van de rekening gedeeld met toekomstige deelnemers.

De derde variant is het afschaffen met volledige compensatie voor huidige deelnemers, gefinancierd uit het fondsvermogen (door niet indexeren/korten). Dit is de enige variant waarin de gepensioneerden meebetalen, en spreid de rekening over de meeste mensen.

Het rapport bevat nog veel gevoeligheidsanalyses bij de transitiepaden voor onder andere levensverwachting, opleidingsniveau, nabestaandenpensioen, arbeidsongeschiktheid, rendementen en inflatie. Dat maakt (uiteraard) allemaal uit voor de resultaten, maar verandert de conclusies niet.

Voortbouwend op het CPB-rapport wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan op de overgang. Eerst volgen enkele juridische bespiegelingen.

3. Juridische bespiegelingen

In deze paragraaf schetsen we enkele belemmeringen bij de overgang op de alternatieve systemen van degressieve opbouw en progressieve premie. Daarbij bekijken we of er oplossingen voor die belemmeringen mogelijk zijn. We zullen laten zien dat overgang naar degressieve opbouw voornamelijk belemmerd wordt door Europese gelijke behandelingswetgeving. Een overgang naar progressieve (of actuariële) premie met doorsneeopbouw impliceert het beëindigen van de solidariteit tussen werkgevers, omdat de premie dan gaat verschillen naar leeftijd.

Gelijke Behandeling naar Leeftijd en fiscale maximering

In Europese en Nederlandse gelijke behandelingswetgeving is vastgelegd hoe aanspraken- en beschikbare premieregelingen kunnen worden vormgegeven.

Voor aansprakenregelingen/uitkeringsovereenkomsten geldt:

- De regels zijn vastgelegd in Nederlandse wetgeving en zijn gebaseerd op Europese voorschriften. Nederland is met de implementatie van gelijke behandelingsrichtlijnen veel verder dan veel andere Europese landen. Dat andere landen die regels nog niet geïmplementeerd hebben, moeten we vooral zien als een compliment voor onze voortvarende nationale aanpak.
- Van gelijke behandeling bij uitkeringsovereenkomsten is sprake als men in ieder jaar eenzelfde aanspraak opbouwt (bijvoorbeeld ieder jaar 2,15%, of vanaf 1 januari aanstaande maximaal 1,875%, middelloon).

Voor beschikbare premieregelingen is sprake van gelijke behandeling als:

- bij een stijgende staffel (progressieve premie):
 - De stijging van de staffel moet vanuit de gelijke behandeling naar leeftijd de ontwikkeling van de actuariële premie naar leeftijd volgen. (bijvoorbeeld van 6%

⁶ Dit is de positieve formulering, er zou ook gesteld kunnen worden dat de schuld wordt afgeschreven.

voor een 20-jarige tot 34% voor een 60-jarige van de pensioengrondslag). Dit zijn dus bijvoorbeeld de fiscale staffels uit het staffelbesluit van de Belastingdienst. Dit is het meest voorkomende systeem. Sociale partners passen de maximale staffel toe, of als er minder budget is, een procentuele afgeleide van deze staffels (bijvoorbeeld 70% van de maximale staffels).

- bij een vlakke staffel (vaste premie):
 - Bij de vlakke staffel geldt vanuit fiscale voorschriften een maximering op het percentage behorend bij het laagste leeftijdscohort van de maximale fiscale staffel. Dit komt dan neer op bijvoorbeeld - 6% van de pensioengrondslag voor alle leeftijdscohorten. Een hele magere regeling dus.
 - De fiscale maximering is in het leven geroepen omdat men anders teveel geld over de pensioendatum heen zou kunnen tillen. Wanneer een deelnemer bijvoorbeeld tot zijn 45ste in een regeling met een doorsnee op het niveau van de middelste trede deelneemt en daarna overstapt naar een regeling bij een andere werkgever met een stijgende staffel, wordt een bovenmatig pensioen opgebouwd. Dit kan alleen tegengegaan worden wanneer in een vlakke staffel de premie gemaximeerd wordt op het niveau van de laagste trede.

Belemmering 1:

Het lijkt niet mogelijk om gelijktijdig 2 systemen (progressieve premie en doorsneepremie met degressieve opbouw) toe te staan in één fiscaal gebied (Nederland). Bij wisseling van werkgever zou men dan berekenend te werk kunnen gaan met als resultaat dat er fiscaal teveel pensioen wordt opgebouwd (van doorsnee met degressieve opbouw naar progressieve premie) of maatschappelijk gezien te weinig wordt opgebouwd (van progressieve premie naar doorsnee met degressieve opbouw).⁷ In de praktijk zal dit waarschijnlijk niet voorkomen doordat de staffel voor de progressieve premie zal worden afgeleid van de opbouw in de uitkeringsovereenkomst. Bij degressieve opbouw zal dit resulteren in een doorsneepremie, waardoor progressieve premie als systeem zou komen te vervallen. Uit bovenstaande volgt dat het niet mogelijk is dat de overstap naar degressieve opbouw een vrije keuze van een pensioenfonds/sector wordt. Dit zou allerlei fiscale problemen en overdrachten opleveren tussen mensen die van pensioenfondsen veranderen.

Belemmering 2:

Een tweede mogelijke showstopper voor de doorsneepremie met degressieve opbouw is dat een premieovereenkomst ook als een premieovereenkomst moet worden gepresenteerd aan de deelnemers. En niet zoals nu als een DB middelloon regeling bij de CDC regelingen. Zodra een ouderdomsrente wordt toegezegd, betreft het een uitkeringsovereenkomst en niet een premieovereenkomst. Bij een uitkeringsovereenkomst is degressieve opbouw niet toegestaan. Dat betekent dat de premieinleg als aanspraak moet worden vastgelegd in het pensioenreglement in plaats van een aanspraak op ouderdomspensioen. Dan spreken we dus over een premieovereenkomst.

⁷ Voor progressieve premie kan ook gelezen worden de actuariële contracten voor uitkeringsovereenkomsten en beschikbare premieregeling gebaseerd op fiscale staffels bij verzekeraars.

We mogen dus concluderen dat onder huidige Europese en Nederlandse wet- en regelgeving degressieve pensioenopbouw niet toegestaan is. In de praktijk lijkt aanpassen van Nederlandse wet- en regelgeving haalbaar. EU-wetgeving is niet door ons beïnvloedbaar. Met dit standpunt is de EU-richtlijn gelijke behandeling leeftijden een harde eis. Oftewel: degressieve opbouw via aanspraken wordt een juridische uitdaging.

Gevolgen/consequenties van een overgang op degressieve opbouw of progressieve premie

Het CPB rapport is vooral economisch gericht, terwijl de juridische werkelijkheid anders is. Een jurist zou al snel zeggen dat "financiering" en "aanspraak" in het rapport ernstig door elkaar zijn gehaald. Alle deelnemers hebben waar ze reglementair recht op hebben: namelijk 2% middelloon. De wijze van financiering: doorsnee, actuariële premie of stortingskoopsom, is hierbij niet van belang. Een deelnemer heeft recht op de aanspraak als verwoord in het reglement. Economen denken vaak dat een deelnemer een aanspraak op kasstroom heeft. Van dit laatste is in het geheel geen sprake. De deelnemer heeft aanspraak op een uitkering. Deze heeft geen recht op een deel van het vermogen. Juridisch gezien is er dan ook geen onbetaalde rekening.

Tegen progressieve premie met doorsneeopbouw spreekt vooral het vermoeden dat dit slecht zou zijn voor de arbeidsmarkt van ouderen, omdat zij relatief duurder worden ten opzichte van jongeren. Het bezwaar dat oudere werknemers te duur zouden worden weerleggen we, omdat ruim een eeuw pensioenverzekeren heeft 'bewezen' dat werkgevers groot en klein, gewoon de benodigde arbeidskrachten blijven aannemen. Anders gezegd: gebleken is dat actuariële premies niet van invloed zijn op aannamebeleid. Gezond personeelsbeleid eist dat er ouderen en jongeren in een bedrijf werken. Dit geldt voor bedrijven met verzekerde regelingen en voor werkgevers die deelnemen in een BPF. Er is geen onderzoek bekend dat de positie van oudere werknemers bij werkgevers die hun regeling bij een verzekeraar of OPF hebben ondergebracht, slechter is dan bij werkgevers die hun regeling verplicht bij een BPF hebben ondergebracht. Voor dergelijk onderzoek houden wij ons echter aanbevolen.

4. Criteria 'eerlijkheid' bij de keuze voor een nieuw pensioensysteem

In dit rapport onderzoeken we de overgang van de doorsneesystematiek naar enkele andere pensioensystemen. Deze paragraaf bespreekt welke criteria we gebruiken om te bepalen welke overgang naar een nieuw pensioensysteem het meest 'eerlijk' is. Op basis van deze criteria wegen we de belangen van verschillende groepen tegen elkaar af.

Een pensioenfondsbestuur heeft de wettelijke verplichting tot evenwichtige belangenbehartiging; ze zijn verplicht zich te richten naar de belangen van alle bij het pensioenfonds betrokken werknemers, slapers, pensioengerechtigden en de werkgever(s). Daarnaast is het ook gewenst dat de belangen van toekomstige deelnemers meegewogen worden bij het invoeren van nieuwe pensioensystemen (zie bijvoorbeeld Frijns et al. 2013).

Omdat afschaffing van het doorsneesysteem vanuit de overheid zal (moeten) komen, kan de belangenbehartiging breder getrokken worden dan alleen de tweede pijler.

De discussie over (overgangen naar) nieuwe pensioensystemen richt zich vrijwel volledig op herverdeling tussen generaties en groepen. Deze paragraaf geeft criteria op het gebied van

herverdeling in het algemeen, de herverdeling van het omslagelement binnen de doorsneesystematiek in het bijzonder en enkele andere aspecten die we meenemen bij de beoordeling van de overgang op een nieuw pensioensysteem.

Verderop worden de ontwikkelingen in de eerste pijler (AOW) besproken, alsook de herverdeling die plaatsvindt tussen generaties en de mogelijkheden om de herverdeling tussen generaties bij een overgang van een doorsneesysteem op te vangen.

Naar een eerlijke overgang

De verschillende belangen van de verschillende generaties dienen goed tegen elkaar afgewogen worden. Een moeilijke vraag hierbij is wie er meebetaalt aan de afschaffing van het omslagelement in het doorsneesysteem. De volgende redeneerlijnen zijn te volgen:

1. Er zit in het pensioensysteem een impliciete schuld van ca. 100 mld., omdat de eerste generatie die van het pensioen heeft genoten gemiddeld 20 jaar pensioen cadeau heeft gekregen. Deze generatie is er niet meer. Deze kosten kunnen worden beschouwd als *sunk costs*.⁸ Wie neemt deze kosten voor zijn rekening? Zijn dat alleen actieve deelnemers? Of ook de reeds gepensioneerden en ook toekomstige deelnemers aan het pensioensysteem? Gelet op het omslagement lijkt het voor de hand te liggend dat zowel gepensioneerden, als actieven en toekomstige deelnemers bijdragen aan deze kosten.
2. De verdeling van de kosten is niet los te zien van alle andere aspecten die zorgen voor herverdeling tussen generaties. De afweging wie mee moet betalen aan de afschaffing van het omslagement hangt dan af van welk cohort het meeste profijt heeft gehad/gaat hebben van andere vormen van herverdeling. Het CPB heeft onderzocht welke generatie het meeste profijt heeft gehad van het overheidsbeleid (Van der Horst et al. 2010). Uit dit onderzoek blijkt dat de generaties die tussen 1960 en 1990 geboren zijn het meeste profijt hebben gehad van de overheid. Doordat vlak na de oorlog de uitgaven aan onderwijs, openbaar bestuur en zorg nog laag waren, hebben de “echte babyboomers” (1946-1955) minder profijt gehad. Ook generaties die na 1990 zijn geboren en de generaties die nog geboren moeten worden hebben minder profijt. Als het totale netto profijt van de overheid wordt meegewogen lijkt het logisch om de generaties die geboren zijn tussen 1960 en 1990 het meest te laten meebetalen aan het omslagement.
Dit pleit voor een snelle afschaffing, zodat het grootste deel van de schuld bij de actieven kan worden neergelegd. Het nadelig effect kan worden gedempt door ook oudere en jongere generaties mee te laten betalen.
3. Een ongelijke verdeling van profijt van de overheid zegt niets over de verdeling van welvaart tussen generaties. Uit het interdepartementaal beleidsonderzoek naar het Inkomen en vermogen van ouderen (Rijksoverheid, augustus 2013) blijkt dat de inkomens- en vermogenspositie van ouderen de afgelopen twee decennia is verbeterd. Ouderen hadden in 2010 (gecorrigeerd voor inflatie) in doorsnee 26% meer inkomen dan de ouderen in 1990.

⁸ We abstraheren hier van de waarschijnlijk zeer goede redenen om deze generatie extra pensioenrechten toe te kennen.

Het doorsnee inkomen van ouderen is in diezelfde periode meer toegenomen dan het doorsnee inkomen van huishoudens jonger dan 65; dat steeg namelijk met 18%. Tussen 1993 en 2010 is het netto vermogen van ouderen in doorsnee meer dan verviervoudigd (gecorrigeerd voor inflatie), terwijl het doorsnee netto vermogen van jongere huishoudens (met een kostwinner jonger dan 45 jaar) is afgenomen. Het inkomen van ouderen is gestegen doordat nieuwe generaties ouderen over hogere aanvullende pensioenen beschikken. Het vermogen van ouderen is vooral door stijgend huizenbezit toegenomen.

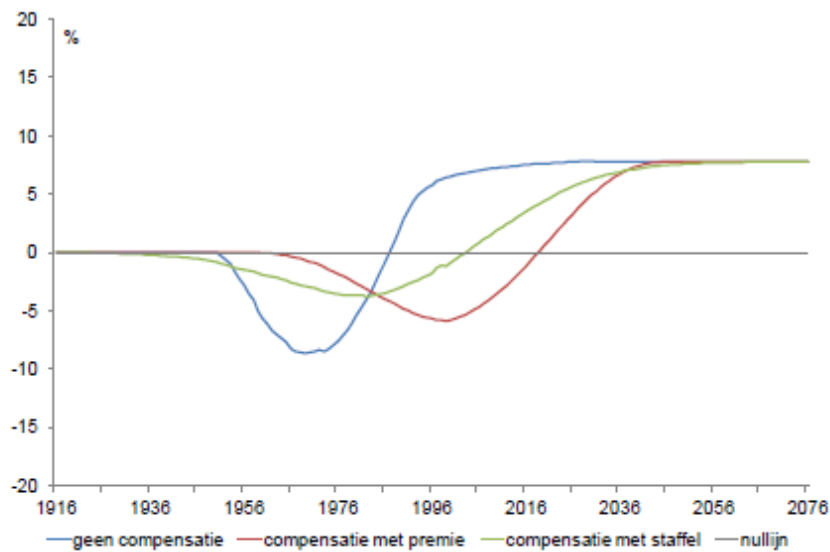
Het CPB heeft de inkomens- en vermogensontwikkeling tot 2025 gesimuleerd. De simulatie van vooral de vermogensontwikkeling is met veel onzekerheden omgeven, omdat deze sterk afhankelijk is van de aannames over spaargedrag, hypotheekaflossing en aan- en verkoop van huizen. De verwachting is dat de inkomenspositie van ouderen tot 2025 nog verder zal verbeteren, omdat nieuwe generaties ouderen over hogere aanvullende pensioenen beschikken. Het CPB verwacht dat het vermogen van ouderen tot 2025 niet meer sterk zal toenemen, omdat het aandeel ouderen met een aflossingsvrije hypotheek onder het komende cohort ouderen hoger is dan onder de oudere generaties die overlijden. Daardoor daalt de gemiddelde overwaarde op het huis. Maar ook wanneer de komende jaren sprake is van zeer beperkte indexatie van pensioenen en dalende huizenprijzen, zal de inkomensontwikkeling van ouderen als groep niet achterblijven bij huishoudens jonger dan de AOW-leeftijd. Op basis van de inkomens en vermogenspositie van de huidige ouderen ligt het voor de hand dat een aanzienlijke bijdrage van gepensioneerden kan worden gevraagd in het dragen van de kosten.

Eerlijkheidscriteria CPB

Het CPB hanteert op impliciete wijze ook eerlijkheidscriteria. Dit wordt zichtbaar via de presentatiewijze van de generatieplaatjes. In die plaatjes wordt de nieuwe situatie afgezet tegen de status quo (dwz: continuering van de doorsneesystematiek). Het CPB hanteert een generatie-effect van nul als de nieuwe situatie voor elke generatie net zo gunstig/ongunstig is als de oude situatie.

Het CPB gaat in zijn onderzoek er van uit dat de rekening niet bij gepensioneerden wordt neergelegd. In de analyse zijn de generatie-effecten gelijk aan nul als gepensioneerden niet meebetalen. In de generatieplaatjes van het CPB is de +8% voor generaties geboren na 1990 zichtbaar. In een generatieneutrale overgang (waarbij CPB generatieplaatje gelijk is aan nul voor alle generaties, is het dus zo dat toekomstige deelnemers meebetalen aan de overgang.

Generatie-effecten bij overstap op degressieve opbouw onder verschillende scenario's



Figuur 1: Bron: Eindrapportage "Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek", CPB (2013)

Directe afschaffing van het omslagelement leidt zonder compensatie tot een lagere premie voor alle actieven, omdat de efficiëntiewinst van de langere beleggingshorizon in het systeem komt. De actieve generaties die al een substantiële opbouw hebben gaan er op achteruit omdat zij in de verdere opbouw niet langer gesubsidieerd worden via het omslagelement.

De lagere premie voor toekomstige generaties is een hulpmiddel om deze generatie de kosten van de vergrijzing te laten betalen, wat een argument is tegen premieverhoging om de doorsneeschuld af te lossen.

De rekening van directe afschaffing slaat neer bij de huidige werkende beroepsbevolking. Gepensioneerden worden slechts beperkt indirect geraakt door een lagere premie-instroom in de fondsen.

Andere criteria

Andere criteria die worden genoemd ten aanzien van een overgang op nieuwe pensioensystemen zijn:

- het is onwenselijk dat het nieuwe pensioensysteem een grotere gevoeligheid heeft voor inflatie en arbeidsparticipatie aan het begin van de carrière (CPB 2013).
- het is onwenselijk als er grote concurrentie-voor/nadelen tussen bedrijven ontstaan door het nieuwe pensioensysteem.
- het is onwenselijk als een pensioensysteem erg nadelig of voordelig is voor deelnemers die slechts een gedeelte van hun loopbaan pensioen opbouwen binnen dit systeem.

Samenvatting criteria

- ex post herverdeling (risicodeling) moet goed mogelijk blijven.
- ex ante (perverse) herverdeling moet zo veel mogelijk vermeden worden.

- De generatie die de schuld in het systeem heeft veroorzaakt kan niet meer bijdragen aan de inlossing daarvan. De huidige deelnemers (actieven en gepensioneerden) en toekomstige deelnemers zullen de kosten moeten verdelen.
- Het ligt het voor de hand dat een extra bijdrage kan worden verwacht van de generaties geboren tussen 1960 en 1990, aangezien deze generaties profijt hebben gehad van overheidsbeleid.
- Gekeken naar de welvaartsverdeling, waarbij vooral de ontwikkeling op de woningmarkt van belang is, ligt het voor de hand dat een extra bijdrage kan worden verwacht van de huidige generatie ouderen / (bijna)gepensioneerden.
- het nieuwe pensioensysteem en de overgang erop mogen geen grote marktverstoringen teweeg brengen, zowel in de concurrentie tussen bedrijven als in de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld in de keuzes die mensen maken over hun loopbaan).
- Conclusie:
 - De rekening mag niet eenzijdig bij één generatie komen te liggen
 - Oudere generaties moeten gegeven hun sterke vermogenspositie meebetalen aan overgangsmaatregelen, ondanks dat zij geen rechten meer opbouwen
 - Het voordeel (lagere premie) dat toekomstige generaties ten deel valt is te rechtvaardigen gegeven de komende kosten van de vergrijzing.

Relevante ontwikkelingen in de eerste pijler

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen in de eerste pijler (AOW) besproken, de herverdeling die plaatsvindt tussen generaties en de mogelijkheden om de herverdeling tussen generaties bij een overgang van een doorsneesysteem op te vangen.

Verhoging AOW-leeftijd

Een belangrijke ontwikkeling in de AOW is de verhoging van de AOW-leeftijd. Vanaf de invoering van de AOW in 1957 tot 2013 hadden mensen vanaf 65-jarige leeftijd recht op AOW. In 2013 en 2014 is de AOW-leeftijd met één maand verhoogd. Volgens het regeerakkoord van het kabinet Rutte II is afgesproken om de AOW-leeftijd in stappen verder te verhogen tot 67 jaar in 2021. Daarna zal de verhoging van de AOW-leeftijd worden gekoppeld aan de ontwikkeling in de levensverwachting. Deze verhoging van de AOW-leeftijd werd nodig geacht, om de AOW betaalbaar te houden.

De AOW is van oorsprong premiegefinancierd door middel van het omslagstelsel: de huidige werkenden betalen voor de huidige gepensioneerden. Door de vergrijzing moeten een afnemend aantal actieven betalen aan de AOW voor een toenemend aantal gepensioneerden.

De verhoging van de AOW-leeftijd zorgt voor herverdelingseffecten tussen generaties. Voor huidige AOW'ers zijn er nauwelijks effecten. Mensen die de AOW-leeftijd nog niet bereikt maar al wel werken hebben zullen minder lang AOW krijgen dan huidige gepensioneerden, terwijl ze wel een groot deel van hun werkende leven premie hebben betaald voor toenmalige en huidige gepensioneerden. Jongeren die nog moeten beginnen met werken zullen minder lang AOW krijgen dan huidige AOW'ers, maar zullen ook minder premie betalen.

Toenemende fiscalisering AOW

De toenemende fiscalisering beperkt de overdracht van werkenden naar gepensioneerden. De AOW wordt gefinancierd door middel van AOW-premies en uit algemene belastingmiddelen. De AOW-premie maakt deel uit van de eerste en tweede schijf in de loonbelasting en wordt alleen betaald door mensen jonger dan de AOW-leeftijd (die inkomen hebben) en is gemaximeerd op 18,25 procent. De premie is gemaximeerd om te voorkomen dat het tarief voor de eerste twee belastingschijven verder oploopt. Doordat de uitgaven voor de AOW stijgen en de premie gemaximeerd is moet een steeds groter deel van de AOW uit algemene belastingmiddelen betaald worden. Op het hoogtepunt van de vergrijzing zal waarschijnlijk de helft van de AOW-uitgaven uit algemene belastingmiddelen betaald worden (Van Eekelen en Olieman 2003). Deze middelen worden niet alleen opgebracht door personen jonger dan de AOW-leeftijd maar ook door ouderen. Ouderen betalen dus voor een steeds groter deel mee aan de AOW; de AOW wordt steeds meer gefiscaliseerd.

In het verleden zijn er vaak pleidooien gehouden om de AOW geheel te fiscaliseren, dit wil zeggen dat de AOW-premie wordt afgeschaft en de AOW geheel uit algemene belastingmiddelen wordt gefinancierd. Als dat gebeurt, gaan huidige ouderen fors meer meebetalen aan de AOW, “jongeren” hoeven dan minder te betalen. Als door afschaffing van de doorsneesystematiek huidige actieven het omslagelament moeten gaan betalen, kan fiscalisering van de AOW dus een instrument zijn om dit te compenseren, door huidige ouderen een groter deel van de AOW te laten betalen ten gunste van de huidige werkenden.

Aanpassingen in de AOW om overgangsproblematiek op te vangen bij afschaffen doorsneesysteem

Bovenberg en Boon (2010) stellen voor om de verhoging van de AOW-leeftijd en pensioenrichtleeftijd te combineren met het de introductie van degressieve opbouw in de aanvullende pensioenen. Directe afschaffing van doorsneesystematiek zorgt er voor dat huidige actieven het omslagelament volledig moeten betalen. De huidige werkenden bouwen wel een hoger pensioen op bij verhoging van de pensioenrichtleeftijd, doordat zij al rechten hebben opgebouwd volgens een hogere pensioenambitie. Door deze twee maatregelen te combineren zullen de huidige (vooral oudere) actieven alsnog tot een pensioen komen dat meer in lijn is met de nieuwe soberdere pensioenambitie na de verhoging van de AOW- en pensioenrichtleeftijd. De besparing die deze lagere ambitie oplevert kan dan worden gebruikt om het omslagelament te financieren.

Als mensen later met pensioen gaan hebben ze over de overgebleven periode hogere pensioenrechten. De overgang naar degressieve opbouw kost huidige werkenden pensioenrechten. Bovenberg en Boon stellen dat de kosten en opbrengsten op macroniveau van deze twee maatregelen tegen elkaar wegvallen als de pensioenrichtleeftijd in één keer met twee jaar wordt verhoogd. Volgens het regeerakkoord wordt de AOW leeftijd niet in één stap met twee jaar verhoogd, maar in stappen en vervolgens gekoppeld aan de levensverwachting.

De kosten en opbrengsten van het tegelijk verhogen van de AOW- en pensioenrichtleeftijd en het invoeren van degressieve opbouw zijn niet voor alle generaties gelijk. Oudere actieven hebben voldoende rechten opgebouwd volgens een hogere pensioenambitie. Jongere huidige werkenden hebben bij een verhoging van de pensioenleeftijd met twee jaar echter te weinig rechten opgebouwd om de kosten van een overstap naar degressieve opbouw te compenseren (Bovenberg en Boon

2010). Zij moeten of langer doorwerken (conform het huidige regeerakkoord) of ze kunnen gecompenseerd worden. Dit kan bijvoorbeeld met de opbrengsten van premiedaling, die is ontstaan door de lagere pensioenambitie.

De verhoging van de AOW-leeftijd zorgt in eerste instantie voor nadelige effecten voor huidige werkenden. Als de verhoging wordt gecombineerd met een verhoging van de pensioenrichtleeftijd en mensen tot deze leeftijd blijven werken, zorgt dit voor herverdeling tussen generaties die tegengesteld lijkt aan de verdeling die ontstaat door de overgang van het doorsneesysteem naar degressieve opbouw. Hier zijn mogelijkheden om deze twee maatregelen te combineren om zo herverdelingseffecten tegen elkaar weg te strepen.

Recent hebben economen gepleit voor aanpassingen in de AOW om de overgangsproblematiek bij afschaffing van de doorsneesystematiek op te lossen. Bovenberg (2014) pleit er bijvoorbeeld voor om aan huidige werkenden extra AOW-rechten toe te kennen. Voordeel hiervan is dat de generatiesolidariteit in de eerste pijler terecht komt. Solidariteit tussen generaties is één van de doelstellingen van de eerste pijler.

De kosten voor deze extra AOW-rechten zullen wel betaald moeten worden door toekomstige generaties. Omdat de AOW via het omslagstelsel gefinancierd wordt zullen huidige AOW-gerechtigden niet meebetalen aan deze extra rechten. Het is dus de vraag of deze maatregel de overgangsproblematiek op een wenselijke manier kan oplossen.

5. Kwantitatieve analyses

In dit hoofdstuk geven we een technische beschrijving van de varianten en overgangscenario's die in deze scriptie tegen elkaar worden afgewogen. Enerzijds is dat noodzakelijk voor begripsvorming in de argumentatie. Anderzijds is dat nodig om inzichtelijk te maken wat er precies tijdens een overgangsfase gebeurt. Daarna worden de resultaten van deze scenario's met betrekking tot de pensioenopbouw en premie van een aantal voorbeelddeelnemers getoond.

Onderzoeksopzet

Het actuarieel fair zijn van degressieve opbouw en progressieve premiesystemen is niet eenduidig vast te stellen. Een systeem is actuarieel fair op basis van de gebruikte grondslagen. Die grondslagen kunnen echter dagelijks wijzigen en staan per definitie per discussie. We hebben om pragmatische redenen gekozen om gebruik te maken van een vaste rekenrente van 3%. Een andere rekenrente leidt tot andere actuariële opbouwpercentages (in degressieve opbouw) of andere premies (bij progressieve premie), maar verandert de richting en daarmee de conclusies niet significant.

Doorsneesysteem:

- Opbouwpercentage is 1,875% van de pensioengrondslag
- Doorsneepremie bedraagt 20,4% van de pensioengrondslag

Degressieve opbouw:

- Opbouwpercentage is 3,0% van de pensioengrondslag voor een 25-jarige, 1,3% van de pensioengrondslag voor een 55-jarige en lineair daar tussenin
- Doorsneepremie bedraagt 18,5% van de pensioengrondslag. Deze premie is lager dan de premie in het doorsneesysteem. De premie is afgestemd om bij de veronderstelde grondslagen op een gelijk pensioenresultaat uit te komen na 40 jaar opbouw.

Progressieve premie:

- Opbouwpercentage is 1,875% van de pensioengrondslag
- Premie is 11,4% van de pensioengrondslag voor een 25-jarige, 26% van de pensioengrondslag voor een 55-jarige en lineair daar tussenin

Alle overgangen tussen systemen vinden lineair plaats. Een overgang van het doorsneesysteem naar degressieve opbouw in 20 jaar betekent daarmee dat voor alle leeftijdsgroepen in 20 gelijke stappen het opbouwpercentage verandert van 1,875% naar het (bij die leeftijd geldende) opbouwpercentage in het degressieve opbouw systeem. We gaan er daarbij van uit dat de premie ook lineair daalt.

Een zelfde methodiek geldt voor de overgang van het doorsneesysteem op progressieve premie. Het opbouwpercentage blijft gelijk bij de overgang. Er geldt wel dat voor alle leeftijdsgroepen in 20 gelijke stappen het premiepercentage verandert van 20% naar het (bij die leeftijd geldende) premiepercentage in het progressieve premie systeem.

Reguliere (voorwaardelijke) indexatie en veranderingen in pensioengrondslag laten we voor het gemak buiten beschouwing. Ook wordt geen gebruik gemaakt van discontering. We vergelijken de totaal betaalde premie over de deelnemingsperiode en de totaal verkregen pensioenopbouw. In

sommige overgangsscenario's worden wel rechtenaanpassingen gebruikt om de last over deelnemersgroepen te verdelen.

In onze berekeningen negeren we voor een groot deel het verleden. Het gaat er voor ons niet om dat iedere deelnemer exact de compensatie krijgt die hij of zij 'verdient'. Het wordt volgens ons een moeilijke opgave om individueel te differentiëren in compensatiemaatregelen op basis van het verleden. We onderzoeken of door fasering of alternatieve maatregelen een deel van de ongewenste effecten van afschaffing kan worden gemitigeerd, de effecten eerlijker worden verdeeld en daardoor afschaffing op zich haalbaar wordt.

Transitiescenario's

Deze scriptie bekijkt een aantal (gefaseerde) overgangen van het huidige doorsneesysteem naar een systeem met degressieve opbouw en een systeem met progressieve premie. Door de afschaffing van het doorsneesysteem te faseren wordt de transitielast ook met toekomstige deelnemers gedeeld. Gepensioneerde deelnemers delen echter in een directe of gefaseerde afschaffing niet mee in de transitielast. Daarom is er een variant opgenomen, waarbij een deel van de transitielast (25%) wordt gefinancierd door een directe verhoging van de aanspraken van actieve deelnemers (slapers). Hierdoor stijgt de voorziening van het betrokken pensioenfonds en daalt daarmee de dekkingsgraad. Dit gaat ten koste van de indexeringsruimte van alle deelnemers, waaronder gepensioneerden. Onderstaande tabel geeft de scenario's weer die wij kwantitatief zullen onderzoeken.

- Directe afschaffing
- Fasering in 20 jaar
- Fasering in 20 jaar, in combinatie met compensatie van de actieven

In de bovenstaande scenario's bekijken we het effect op de pensioenopbouw tot 65-jarige leeftijd voor enkele voorbeelddeelnemers:

- a) Leeftijd: 15 jaar, nog niet actief, start over 10 jaar met pensioenopbouw.
- b) Leeftijd: 25 jaar, start komend jaar met pensioenopbouw.
- c) Leeftijd: 35 jaar, actief.
- d) Leeftijd: 45 jaar, actief.
- e) Leeftijd: 55 jaar, actief.
- f) Leeftijd: 65 jaar, gepensioneerde.

We nemen aan dat deze deelnemers vanaf nu tot het eind van de horizon actief blijven bij het fictieve pensioenfonds. Carrièreontwikkelingen worden buiten beschouwing gelaten: iedereen wordt verondersteld gedurende de carrière een constant salaris te hebben. Op deze wijze wordt een zuiver vergelijk gemaakt van de transitiefase van de beide systemen zonder beïnvloeding van salarisstijgingen e.d..

Hierna beschrijven we de analyses en de resultaten van de verschillende scenario's en deelnemers.

Scenario 1: Directe afschaffing van het doorsneesysteem

Onderstaande tabellen geven de resultaten voor onze voorbeelddeelnemers bij een directe afschaffing van het doorsneesysteem. Deze resultaten kunnen we vergelijken met de andere scenario's, waarin wordt getracht ook toekomstige deelnemers en reeds gepensioneerden mee te laten delen in de kosten van de transitie.

	Degressieve opbouw		Progressieve premie	
	Δ Premie	Δ Opbouw	Δ Premie	Δ Opbouw
a) 15 jaar	-9%	0%	-1%	0%
b) 25 jaar	-9%	0%	-1%	0%
c) 35 jaar	-9%	-14%	11%	0%
d) 45 jaar	-9%	-25%	24%	0%
e) 55 jaar	-9%	-34%	38%	0%

Premie en opbouw beiden als percentage van de totale toekomstige premie of opbouw

We zien dat de overgang voor 15 en 25 jarigen positief uitpakt. In beide systemen daalt de premie terwijl de totale pensioenopbouw niet afneemt. Dit is toe te schrijven aan de langere beleggingshorizon van een systeem met degressieve opbouw, waarbij de jongeren meer rechten opbouwen tegen een premie die langer kan renderen. Het CPB heeft dit effect ook beschreven. Voor reeds actieve deelnemers geldt dit niet. Doordat zij niet worden gecompenseerd gaan ze er, ten opzichte van de huidige doorsneesystematiek, op achteruit. Voor 9% minder premie ontvangt de 45-jarige in de toekomst gemiddeld 25% minder pensioenopbouw. Ook bij het progressieve premiesysteem wordt de 45-jarige het hardst geraakt. Voor dezelfde pensioenopbouw betaalt hij bijna 5 huidige jaarpremies extra. In de volgende paragraaf kijken we of de effecten voor de 45-jarige kunnen verbeteren, door de overgang gefaseerd plaats te laten vinden.

Scenario 2: Afschaffing van de doorsneepremie over een periode van 20 jaar

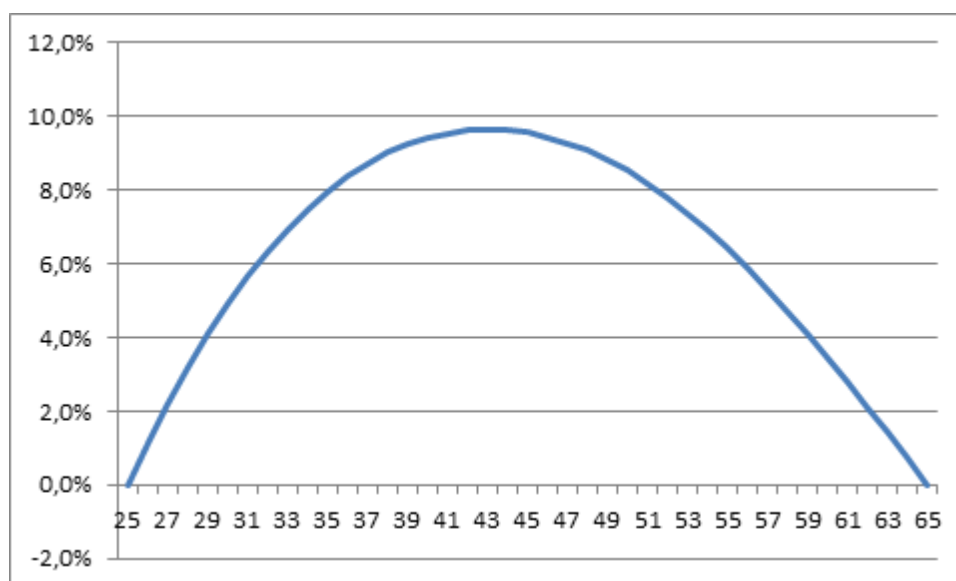
De tabellen hieronder geven de resultaten bij een langdurige overgangsperiode van 20 jaar. We zien dat nu ook de 15 en 25 jarigen meedelen in de transitielast. De last is echter klein omdat beide systemen ook leiden tot efficiëntere pensioenopbouw. Tegenover een lagere pensioenopbouw (ongeveer een half jaar huidige pensioenopbouw) staat ook een lagere premie (ongeveer 3 jaarpremies). De premie daalt nog steeds meer dan de pensioenopbouw. Voor de 45-jarige wordt de transitielast bijna 50% kleiner. Ook voor de 55 jarigen scheelt de fasering flink. Waar zij bij de directe afschaffing en overgang op degressieve opbouw nog meer dan 3 jaar pensioenopbouw mislopen, wordt dat door een gefaseerde overgang teruggebracht tot iets minder dan 1 jaar. De transitielast verschuift door de fasering meer naar de 25 en 35-jarigen. Door de lagere premie zijn zij echter nog steeds beter af.

	Degressieve opbouw		Progressieve premie	
	Δ Premie	Δ Opbouw	Δ Premie	Δ Opbouw
a) 15 jaar	-7%	-1%	1%	0%
b) 25 jaar	-6%	-7%	5%	0%
c) 35 jaar	-6%	-13%	12%	0%
d) 45 jaar	-5%	-14%	14%	0%
e) 55 jaar	-3%	-8%	6%	0%

Premie en opbouw beiden als percentage van de totale toekomstige premie of opbouw

Scenario 3: Afschaffing van de doorsneepremie over een periode van 20 jaar en 25% compensatie van de impliciete schuld

Er van uit gaande dat alle actieve deelnemers al vanaf hun 25^e levensjaar deelnemen in het fonds, kan worden berekend wat de impliciete schuld is aan onze voorbeelddeelnemers. Onderstaande grafiek geeft, op basis van een opbouwpercentage van 1,875%, de impliciete schuld per leeftijd.



We zien dat rond leeftijd 45 de impliciete schuld het grootste is. Een pensioenopbouw van 10% van de pensioengrondslag is deze deelnemer misgelopen. Als voorbeeld betrekken we een directe compensatie van 25% van deze schuld per leeftijd in het scenario waarin de doorsneepremie gefaseerd wordt afgeschaft. De compensatie van 25% extra opbouw wordt bijgedragen uit de middelen van het pensioenfonds. Anders gezegd: de buffer neemt af, en daarmee het indexatiepotentieel. De gepensioneerden betalen dus expliciet mee. Bij een overgang naar degressieve opbouw is het logisch de compensatie in de vorm van een extra opbouw te doen. De effecten zijn te zien in onderstaande tabel.

	Degressieve opbouw			Progressieve premie		
	Δ Premie	Δ Opbouw	Δ Opbouw incl. maatregelen	Δ Premie	Δ Opbouw	Δ Opbouw incl. maatregelen
a) 15 jaar	-7%	-1%	-1%	1%	0%	0%
b) 25 jaar	-6%	-7%	-7%	5%	0%	0%
c) 35 jaar	-6%	-13%	-9%	12%	0%	4%
d) 45 jaar	-5%	-14%	-8%	14%	0%	6%
e) 55 jaar	-3%	-8%	1%	6%	0%	9%

Premie en opbouw beiden als percentage van de totale toekomstige premie of opbouw

Deze compensatie is niet gratis. Het verhogen van aanspraken van deelnemers leidt tot een verhoogde voorziening en dus een lagere dekkingsgraad. Door de lagere dekkingsgraad wordt er de komende jaren minder geïndexeerd. Hierdoor delen ook gepensioneerden mee in de afschaffing van het doorsneesysteem. Het pensioenfondsbestuur kan er zelfs voor kiezen een aantal jaren in zijn geheel niet te indexeren.

25% van de impliciete schuld bedraagt ongeveer 2,5% van het totale pensioenvermogen. De voorgestelde compensatie betekent bij de huidige stand van de dekkingsgraden ongeveer een neerwaarts effect van 2,5% tot 3%. Wat ons betreft is dit een behapbare daling van de dekkingsgraad die qua orde grootte een goede compensatie is voor invoering van de UFR, waarbij de gepensioneerden zijn bevoordeeld. Zeker wanneer de dekkingsgraden zich hebben hersteld in de richting van het vereist eigen vermogen zou een overgang zeer behapbaar moeten zijn.

Conclusies van dit hoofdstuk

- De generatie van ongeveer 45 jaar oud wordt sterk benadeeld bij directe afschaffing, wat de rekening volgens de eerlijkheidscriteria te veel bij een generatie neerlegt
- Een langere uitfasering leidt tot een groter effect op jongeren, maar verzacht de pijn voor de 45-jarigen
- Een hogere compensatie gefinancierd door het pensioenfonds leidt tot een negatief effect op ouderen omdat zij dan meebetalen om de pijn van de 45-jarigen te verzachten
- Een combinatie van een overgangstermijn van 20 jaar en een compensatie van 25% van de impliciete schuld geeft een goede verdeling van de transitielast over leeftijden en ook naar gepensioneerden volgens het eerste 'eerlijkheidscriterium'

6. Conclusie

Het rapport 'Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek' van het CPB stelt dat het doorsneesysteem de pensioenopbouw van jongeren belast de opbouw van ouderen subsidieert en dat hier veel maatschappelijke discussie over is. Er zijn verschillende alternatieve systemen waarop overgestapt kan worden. Een overgang op een ander systeem kost ongeveer € 107 miljard, doordat het omslagelement in het doorsneesysteem wordt afgeschaft. De vraag is hoe deze lasten eerlijk verdeeld kunnen worden. Hiervoor zijn de volgende redeneerlijnen zijn te volgen:

1. De generatie die de schuld in het systeem heeft veroorzaakt kan niet meer bijdragen aan de inlossing daarvan. De huidige deelnemers (actieven en gepensioneerden) en toekomstige deelnemers zullen de kosten moeten verdelen.
2. Het ligt het voor de hand dat een extra bijdrage kan worden verwacht van de generaties geboren tussen 1960 en 1990, aangezien deze generaties profijt hebben gehad van overheidsbeleid.
3. Gekeken naar de welvaartsverdeling, waarbij vooral de ontwikkeling op de woningmarkt van belang is, ligt het voor de hand dat een extra bijdrage kan worden verwacht van de huidige generatie ouderen / (bijna)gepensioneerden.

Als het doorsneesysteem direct wordt afgeschaft, komen de lasten van de overgang terecht bij de huidige actieven.

Als de eerste redeneerlijn gevolgd wordt, geeft een combinatie van afschaffing van de doorsneepremie in 20 jaar en een compensatie van 25% van de impliciete schuld (de claim die huidige actieve deelnemers hebben) een goede verdeling van de transitielast over alle generaties.

Als de tweede redeneerlijn gevolgd wordt moeten de iets jongere generaties extra meebetalen door de overgangstermijn langer te maken. Deze generaties gaan er al op achteruit door de verhoging van de AOW-leeftijd en pensioenrichtleeftijd.

Als de derde redeneerlijn wordt gevolgd moeten ouderen meer meebetalen. Dit kan bereikt worden door een hogere compensatie van de impliciete schuld. Eventueel kunnen deze generaties ook meer meebetalen aan de AOW door de AOW verder te fiscaliseren.

De overgang van het doorsneesysteem op een alternatief systeem kan dus, afhankelijk van de gekozen redeneerlijn, op een 'eerlijke' wijze worden bewerkstelligd.

Deze scriptie bestudeert vooral twee alternatieven voor de overgang op het doorsneesysteem: degressieve opbouw en progressieve premie. Degressieve opbouw wordt vooralsnog belemmerd door Europese gelijke behandelingswetgeving en heeft het onwenselijke effect dat er meerdere fiscaal onverenigbare systemen naast elkaar kunnen gaan bestaan. Progressieve premie lijkt op deze gronden beter haalbaar, maar kent andere bezwaren.

Referenties

Bonenkamp j. en Ter Rele H., (2013), AOW + aanvullend pensioen: nivellerend of denivellerend?, Me Judice, maart 2013.

Bovenberg L. en Boon B., (2010), Now is the time. Overstap naar degressieve pensioenopbouw nu wenselijk en mogelijk, NEA paper 36, juni 2010

Bovenberg L, (2014), Toekomstbestendig pensioenstelsel vraagt extra AOW-opbouw, Me Judice, 23 mei 2014

Centraal Planbureau , (2013), Eindrapportage Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek, CPB Notitie, oktober 2013.

Eekelen, L.S.C. van en Olieman R., (2003), Grenzen aan de premie, ESB 4336

Frijns, J., Van Dedem, C., Boender G., Borgdorff P., Eidhof B., Van Lunteren J., Van Popta B., Ranner A., Röell A. en Snoey E., (2013), Kijken in de Spiegel Rapport van de werkgroep integriteit Pensioenfondsen, mei 2013.