Wtp-bundel Hoofdstuk 2

Solidariteit, collectiviteit en flexibiliteit: een herijking van het Nederlandse driepijlerstelsel

Jori Arts
Robert den Toom

Netspar

Industry paper 2026-12

Colofon

Industry papers zijn papers voor professionals in de pensioen- en verzekeringssector. Ze worden op de Netspar website gepubliceerd na goedkeuring door de Netspar Editorial Board (EB). De EB controleert de papers op zowel academische kwaliteit als toegankelijkheid voor niet-academische professionals. Industry papers worden gepresenteerd voor discussie op Netspar-evenementen. Vertegenwoordigers van academische en sectorpartners worden uitgenodigd voor deze evenementen.

Netspar Industry Paper 2026-12, juni 2026

Te citeren als:
Arts, J. & Den Toom, R. (2026). *Hst.2: Solidariteit, collectiviteit en flexibiliteit: Een herijking van het Nederlandse driepijlerstelsel.* In E. Ponds & O. Steenbeek (red.), Het nieuwe pensioenlandschap in Nederland (Netspar Wtp-bundel). Hier beschikbaar.

Editorial Board
Voorzitter: Andries de Grip, Universiteit Maastricht

Leden:
Joyce Augustus-Vonken, APG
Mark-Jan Boes, Vrije Universiteit Amsterdam
Damiaan Chen, De Nederlandsche Bank
Bart Dees, Nationale-Nederlanden
Arjen Hussem, PGGM
Kristy Jansen, University of Southern California
Sven Klijnhout, Achmea
Raymond Montizaan, Universiteit Maastricht
Alwin Oerlemans, APG
Jan Maarten van Riemsdijk, PGGM
Mariëtte Sanderse, PMT
Peter Schotman, Universiteit Maastricht
Erik Schouten, Ministerie van Financiën | Belastingdienst
Ivor Witte, a.s.r.

Ontwerp Maan
Vormgeving Studiodet
Redactie Jolanda van den Braak

Industry Papers is een uitgave van Netspar. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s).

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

1. Inleiding 5
2. Veranderingen in de drie pijlers door het pensioenakkoord 6
3. Criteria voor vergelijking van de drie pijlers 10
4. Mate van solidariteit, collectiviteit en flexibiliteit vóór en na ingang maatregelen pensioenakkoord 14
5. Samenvatting en conclusie: naar een herijkte balans in de drie pijlers 26

Literatuur 30

Affiliaties

Jori Arts – Senior Portfolio Manager bij PGB Pensioendiensten

Robert den Toom – Strategisch Adviseur bij PGB Pensioendiensten

Samenvatting

Het Pensioenakkoord uit 2019 met als belangrijkste verandering de Wet toekomst pensioenen uit 2022/2023, herijkt de balans in het Nederlandse driepijlerstelsel door solidariteit explicieter te maken, collectieve structuren te behouden en flexibiliteit voor deelnemers te verruimen.

1. Nieuwe verhoudingen tussen de pijlers
De impact van de hervorming verschilt tussen de drie pijlers. De AOW behoudt haar brede collectieve functie, de tweede pijler verschuift van impliciet naar expliciet ontworpen solidariteit binnen premieregelingen, en de derde pijler krijgt een versterkte rol als flexibel aanvullingsinstrument binnen een arbeidsvormneutraal kader. Dit creëert een transparantere samenhang met een duidelijkere functie per pijler.

2. Solidariteit wordt explicieter en doelgerichter vormgegeven
Waar in het oude pensioenstelsel herverdeling impliciet verweven zat in kenmerken als de doorsneesystematiek, wordt solidariteit in het nieuwe stelsel explicieter en selectiever toegepast in de vorm van solidariteits- en risicodelingsreserves en toedelingsregels. Dit vergroot de inzichtelijkheid van wie welk risico draagt en waarom.

3. Individuele regie neemt toe binnen een stevig collectief kader
De introductie van persoonlijke pensioenvermogens, nieuwe keuze-opties zoals de lumpsum en verruimde fiscale ruimte in de derde pijler vergroten de persoonlijke sturingsmogelijkheden van deelnemers. Tegelijkertijd blijven collectieve uitvoering en besluitvorming centraal staan in de structuur van het stelsel. Hierdoor ontstaat een model waarin maatwerk en individuele voorkeuren meer ruimte krijgen, zonder dat collectiviteit wordt losgelaten.

1. Inleiding

Het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit drie pijlers: 1) de algemene ouderdomswet (AOW) als publieke basisvoorziening, 2) aanvullende collectieve pensioenen via werkgevers en 3) individuele pensioenen op vrijwillige basis. Deze gelaagde opbouw maakt het mogelijk om risico's te delen en solidariteit vorm te geven op nationaal, sectoraal en individueel niveau. Mede vanwege de combinatie van solidariteit, collectiviteit en kapitaaldekking behoort het Nederlandse pensioenstelsel al decennialang tot de wereldtop (Mercer, 2024), met relatief hoge vervangingsratio's (OECD, 2022). Toch groeide in de afgelopen jaren de druk op het bestaande stelsel. Dit kwam door aanhoudend lage rentes, toenemende vergrijzing en een veranderende arbeidsmarkt met flexibele contracten en meer zzp'ers. Tegen deze achtergrond ontstond de noodzaak om het pensioenstelsel te moderniseren.

In juni 2019 bereikten kabinet en sociale partners een principeakkoord over een grondige hervorming. Dit pensioenakkoord beoogt de sterke punten (solidariteit, collectiviteit) te behouden en het stelsel transparanter, persoonlijker en flexibeler te maken (SER, 2019). Het pensioenakkoord zoekt naar een nieuw evenwicht tussen solidariteit en collectiviteit enerzijds en meer ruimte om het pensioen persoonlijker vorm te geven anderzijds. De centrale vraag in dit onderzoek is dan ook: Hoe verandert het pensioenakkoord de balans tussen solidariteit, collectiviteit en flexibiliteit binnen het Nederlandse pensioenstelsel?

In dit hoofdstuk schetsen we eerst de voorgenomen veranderingen per pijler. Vervolgens definiëren we de begrippen solidariteit, collectiviteit en flexibiliteit en analyseren we hoe deze waarden zich in de drie pijlers verhouden. We sluiten af met de kansen en uitdagingen van het driepijlerstelsel in het licht van toekomstige maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

2. Veranderingen in de drie pijlers door het pensioenakkoord

2.1 Eerste pijler: AOW

De eerste pijler is de AOW, het basispensioen voor alle Nederlanders. De AOW is gefinancierd op basis van een omslagstelsel: huidige werkenden betalen via premies en belastingen de uitkeringen aan gepensioneerden. Die uitkering is een uniform bedrag, ongeacht inkomen of ingelegde premie. Het pensioenakkoord van 2019 bracht een belangrijke wijziging in de AOW-leeftijd. Eerdere wetgeving koppelde de AOW-leeftijd lineair aan de levensverwachting, wat snelle verhogingen gaf. Het akkoord temporiseert de stijging. De AOW-leeftijd bleef na het akkoord in 2020 en 2021 op 66 jaar en 4 maanden, steeg tot 67 in 2024 en stijgt vanaf 2025 minder snel mee met de levensverwachting (acht in plaats van twaalf maanden per levensjaar).[1]

Ook zijn maatregelen getroffen om werknemers met zware beroepen gezond de AOW-leeftijd te laten bereiken. Zo is afgesproken om de Regeling Vervroegde Uittreding (RVU) tijdelijk te versoepelen. Van 2021 tot eind 2025 betalen werkgevers geen strafheffing (RVU-boete) bij uittreding tot drie jaar voor de AOW-leeftijd. De versoepelde RVU-heffing faciliteert cao-maatwerkafspraken voor vervroegde uittreding van mensen met zwaar werk of een lang arbeidsverleden, zonder grote financiële nadelen. De RVU is per 1 januari 2026 omgezet naar een structurele zwaarwerkregeling.

Ten slotte is de fiscale ruimte voor verlofsparen verruimd naar honderd weken (voorheen vijftig weken). Dit geeft werknemers flexibiliteit, bijvoorbeeld om parttime te werken of eerder te stoppen met opgespaarde verlofdagen. De afspraken in het pensioenakkoord veranderen niet de structuur van de AOW: de AOW blijf een verplichte basisregeling gefinancierd op omslagbasis. Wel zorgen deze drie wijzigingen voor een soepelere overgang naar de pensioenleeftijd.

2.2 Tweede pijler: werknemerspensioen

De tweede pijler betreft het werknemerspensioen: aanvullende pensioenen die werknemers opbouwen via hun werkgever, overeengekomen door sociale partners en uitgevoerd door pensioenuitvoerders zoals pensioenfondsen, premiepensioeninstellingen (PPI's) en verzekeraars. Nederland kent hierin een traditie van collectieve regelingen met verplichte deelname op sectoraal of ondernemingsniveau en veelal met *defined benefit*-elementen (DB). Het pensioenakkoord luidt een ingrijpende hervorming van de tweede pijler in. Centraal staat de transitie naar nieuwe pensioencontracten, vastgelegd in de Wet toekomst pensioenen (Wtp). Traditionele middelloonregelingen met uitkeringsafspraken (DB-regelingen) worden

1 Vgl. de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd (Stb. 2019, 246) en de Wet wijziging koppeling AOW-leeftijd (Stb. 2020, 503).

vervangen door beschikbare premieregelingen met persoonlijke pensioenvermogens (DC-regelingen). Dit zijn de Solidaire Premieregeling (SPR) en de Flexibele Premieregeling (FPR).

In de nieuwe pensioencontracten wordt de doorsneesystematiek afgeschaft. Dit resulteert in een uniforme premie met een degressieve pensioenopbouw: jongeren bouwen een groter persoonlijk vermogen op door het langere rendementspotentieel van hun inleg. Hiermee wordt een belangrijke impliciete herverdeling van het huidige pensioenstelsel afgeschaft. Om de transitie evenwichtig te laten verlopen, is afgesproken dat bestaande deelnemers gecompenseerd kunnen worden voor het wegvallen van hun verwachte voordeel uit de doorsnee-opbouw. Sociale partners en overheid reserveren hiervoor middelen.

Het pensioenresultaat wordt directer afhankelijk van beleggingsrendementen en marktontwikkelingen. Voor middelloonregelingen uitgevoerd door pensioenfondsen worden verhogingen (toeslagen) en verlagingen (kortingen) volgens de oude regelgeving (het Financieel Toetsingskader) via de uniforme dekkingsgraad toebedeeld aan deelnemers. Om te kunnen indexeren dienen fondsen dat toekomstbestendig te kunnen doen. Dit houdt in dat fondsen een voldoende hoge dekkingsgraad moeten hebben om (volledig) te kunnen indexeren voor inflatie, omdat er vermogen moet zijn om in de toekomstige jaren op eenzelfde manier te kunnen indexeren. De reden hiervoor is dat het oude stelsel in beginsel gericht is op nominale zekerheid. Het verlenen van toeslagen op basis van kortetermijnresultaten in het heden verhoogt het risico op lagere dekkingsgraden in de toekomst – en daarmee het risico op tekorten, die de nominale zekerheid aantasten. Voor middelloonregelingen uitgevoerd door verzekeraars is sprake van een nominaal vaste uitkering (met eventueel een vooraf gefinancierde en vastgelegde toeslag die ook wordt aangeduid als indexatie). In het nieuwe stelsel beweegt het pensioen mee met de ontwikkelingen op financiële markten: rendementen worden directer toebedeeld aan de persoonlijke pensioenvermogens van deelnemers, zowel positief als negatief. Dit biedt perspectief op eerdere indexatie (een koopkrachtiger pensioen), maar leidt ook tot meer variabiliteit. Variabiliteit kan worden gedempt via leeftijdsafhankelijk beleggingsbeleid, spreiding van resultaten of inzet van de solidariteits-/risicodelingsreserve.

De invoering van de Wtp brengt niet alleen wijzigingen mee voor het ouderdomspensioen, maar ook voor het nabestaandenpensioen. Dit nabestaandenpensioen omvat zowel het partnerpensioen als het wezenpensioen. De aanpassingen vloeien voort uit het advies van de Stichting van de Arbeid uit juni 2020 en beogen een uniformer en begrijpelijker stelsel van nabestaandenvoorzieningen binnen de tweede pijler te realiseren. Uniformiteit en transparantie zijn belangrijk om de inzichtelijkheid voor deelnemers en hun partners te vergroten. Dit stelt hen in staat om beter de financiële gevolgen van persoonlijke keuzes, belangrijke levensgebeurtenissen en wisseling van werkgever – en daarmee pensioenregeling – te overzien. Kern van de wijzigingen in het nabestaandenpensioen zijn i) uniformering van het partnerbegrip, zodat pensioenuitvoerders eenzelfde definitie hanteren en ii)

uniformering dat dekking bij overlijden vóór de pensioendatum in principe alleen nog op risicobasis plaatsvindt. Beoogd werd verder dat de grondslag het volledige salaris is, zonder toepassing van een franchise (StvdA, 2020). Met deze wijzigingen zullen de karakteristieken van nabestaandenpensioenregelingen tussen pensioenuitvoerders meer gelijkenis gaan vertonen. Muns, Nijman & Werker (2026) laten echter zien dat de hoogte van het partnerpensioen onder de Wtp sterk kan afhangen van het precieze overlijdensmoment, de arbeidsmarktstatus (wel of niet in dienst zijn) en de behaalde beleggingsrendementen.

Naast de Wtp-wijzigingen biedt het pensioenakkoord deelnemers meer flexibiliteit in pensioenopbouw en -uitkering.

De Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen geeft deelnemers de optie om bij pensionering maximaal 10 procent van het pensioenvermogen als lumpsum op te nemen. Dit biedt flexibiliteit voor bijvoorbeeld het aflossen van een hypotheek of voldoen van zorguitgaven. Met Wet herziening bedrag ineens wordt een beter uitvoerbaar en communiceerbaar alternatief voorgesteld voor de mogelijkheid van uitgestelde uitbetaling. De invoering van het keuzerecht bedrag ineens is opnieuw uitgesteld: op 30 maart 2026 is de beoogde datum verschoven naar 1 januari 2029. De wet moet nog door de Eerste Kamer worden goedgekeurd.

Tot slot stimuleert het pensioenakkoord een breder pensioenbereik. Er is aandacht voor groepen die minder goed aansluiten bij de tweede pijler, zoals zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Deze groep kent nu alleen vrijwillige voortzetting na eerdere deelname in de tweede pijler of vrijwillige, individuele mogelijkheden in de derde pijler om aanvullend pensioen op te bouwen. Zelfstandigen maken daar beperkt gebruik van: van de zelfstandigen met een te bereiken tweedepijlerpensioen van minder dan 1.000 euro per jaar legt slechts 7 procent premie in voor de derde pijler (Biesenbeek e.a., 2022). De experimenteerbepaling zelfstandigen, gelijktijdig ingegaan met de Wtp op 1 juli 2023, maakt het tijdelijk mogelijk voor zelfstandigen om zich vrijwillig aan te sluiten bij een pensioenregeling in de tweede pijler. De experimenten hebben als doel te bezien in hoeverre deze oplossing zelfstandigen stimuleert om pensioen op te bouwen. Parallel hieraan is besloten de fiscale oudedagsreserve (FOR), een reserveringsfaciliteit voor ondernemers, uit te faseren en in plaats daarvan de nadruk te leggen op daadwerkelijke inleg in pensioenproducten.

2.3 Derde pijler: individueel pensioen

De derde pijler omvat vrijwillige, individuele pensioenproducten, zoals oudedaglijfrentes. Deze pijler is vooral relevant voor individuen die geen (volledig) pensioen in de tweede pijler opbouwen, bijvoorbeeld zzp'ers en werknemers zonder pensioenregeling (de zogeheten witte vlek) of voor individuen met een inadequate pensioenopbouw (de zogeheten grijze vlek). Pensioenopbouw in de derde pijler is net zoals in de tweede pijler fiscaal gefaciliteerd: premies voor lijfrentes zijn fiscaal aftrekbaar (de zogeheten jaarruimte en reserverings-

ruimte), mits het pensioenproduct aan voorwaarden voldoet, zoals uitkering na pensioendatum. Daarnaast biedt de derde pijler ruimte voor werknemers en zelfstandigen met een pensioengevend salaris boven het fiscaal maximum, zogeheten nettopensioenregelingen. In de derde pijler bepaalt het individu zelf of, hoeveel en hoe er gespaard wordt voor pensioen.

Omdat de derde pijler individuele keuze al centraal stelde, brengt het pensioenakkoord hierin minder ingrijpende wijzigingen aan dan in de eerste twee pijlers. Toch bevat het akkoord enkele relevante maatregelen die de rol van de derde pijler versterken. Achtergrond hierbij is de stap naar een arbeidsvormneutraal pensioenkader: een pensioenstelsel dat dezelfde regels en voorwaarden hanteert, ongeacht de arbeidsvorm (werknemer of zelfstandige). De eerste maatregel is dat, net als in de tweede pijler, de Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen de mogelijkheid creëert om bij pensioeningang een lumpsum bedrag op te nemen. De tweede is de harmonisatie van de fiscale behandeling van de tweede en derde pijler. Onder het oude pensioenstelsel is de fiscaal gefaciliteerde jaarlijkse premie-inleg in de derde pijler gemaximeerd op 13,3 procent van de pensioengrondslag (bruto-inkomen minus AOW-franchise). Dit is relatief laag vergeleken met premies voor basispensioenregelingen in de tweede pijler, die veelal variëren tussen 20 en 30 procent van de pensioengrondslag. Met ingang van de Wtp is deze jaarruimte in de derde pijler meer dan verdubbeld, naar 30 procent van de pensioengrondslag. Dit is overeenkomstig de fiscaal maximale premie-inleg in de tweede pijler. Dit maakt dat werknemers en zelfstandigen in beide pijlers eenzelfde pensioen kunnen bereiken.

3. Criteria voor vergelijking van de drie pijlers

In het vorige hoofdstuk zijn de veranderingen in de drie pijlers als het gevolg van het Pensioenakkoord geduid. Voordat we overgaan tot de beoordeling van hoe solidariteit, collectiviteit en flexibiliteit in de drie pijlers tot uiting komen, is het van belang deze kernbegrippen nader te definiëren. Begrippen als solidariteit en collectiviteit worden in de literatuur veelvuldig gebruikt, maar kennen uiteenlopende interpretaties, afhankelijk van de context waarin ze worden toegepast. We onderscheiden per begrip twee onderliggende dimensies die gezamenlijk recht doen aan de complexiteit en gelaagdheid ervan. Voor een uitgebreidere uiteenzetting van elke definitie verwijzen we naar Steenbeek e.a. (2025).

3.1 Solidariteit

Solidariteit vormt een van de fundamenten van het Nederlandse pensioenstelsel. Het begrip verwijst naar het onderling verbinden van deelnemers binnen (intragenerationeel) en tussen generaties (intergenerationeel). In de context van pensioenen kent solidariteit echter meerdere dimensies. Voor een gedifferentieerde analyse onderscheiden we in dit onderzoek twee onderliggende componenten van solidariteit: kanssolidariteit, ofwel risicodeling, en subsidiërende solidariteit, ofwel (ex ante) herverdeling. Deze twee vormen van solidariteit verschillen in doel, mechaniek en beleidsimplicaties. Hieronder lichten we beide toe.

3.1.1 Kanssolidariteit: risicodeling

Kanssolidariteit is een specifieke vorm van solidariteit, waarbij deelnemers aan een collectief gezamenlijk risico's dragen, ongeacht of die risico's zich voor een deelnemersgroep materialiseren. Deze kanssolidariteit wordt ook wel risicodeling genoemd. Risicodeling verwijst naar de mate waarin risico's – zoals biometrische risico's als langleven en arbeidsongeschiktheid of financiële risico's als beleggingsrendementen – collectief worden opgevangen in plaats van individueel gedragen. Naast het type risico's dat wordt gedeeld, onderscheiden we intergenerationale risicodeling (tussen generaties) en intragenerationele risicodeling (binnen generaties). Gemiddeld gezien over verschillende generaties draagt intergenerationele risicodeling bij aan een stabieler pensioeninkomen en verkleint het de verschillen in pensioenresultaat tussen generaties, het mitigeren van pech- en gelukgeneraties (Bonenkamp e.a., 2016). Onderscheidend voor het begrip risicodeling is dat er geen ex ante waardeoverdrachten binnen het collectief plaatsvinden. Een hogere toedeling van risico gaat gepaard met het toekennen van een hogere risicopremie en dus met een hoger verwacht rendement.

Risicodeling beoordelen we als de hoeveelheid (typen en omvang) risico's die in elke pijler worden gedeeld.

3.1.2 Subsidiërende solidariteit: ex ante herverdeling

Naast het delen van risico's tussen deelnemersgroepen kunnen we onder solidariteit ook een vorm van subsidiërende solidariteit verstaan. Bij subsidiërende solidariteit is sprake van waardeoverdrachten ofwel ex ante herverdeling tussen deelnemersgroepen. Het begrip herverdeling is met de Wet toekomst pensioenen wettelijk verankerd als zijnde 'het risico van een belegging toe te delen aan een deelnemer [...] en de bijbehorende risicobeloning van deze belegging toe te delen aan een andere deelnemer [...]'.[2] Hiermee onderscheidt herverdeling zich van risicodeling. Herverdeling betreft dus de verschuiving van pensioenvermogen tussen groepen, op basis van deelnemerskenmerken zoals leeftijd, geslacht, inkomen of gezondheid. Deze herverdeling kan bewust worden vormgegeven, bijvoorbeeld door het sturen op gelijke pensioenuitkomsten, of ontstaan als bijeffect van het pensioensysteem. Een bekend voorbeeld is de doorsneesystematiek: een impliciete overdracht van jonge naar oude actieve deelnemers binnen middelloonregelingen door het uniform toedelen van opbouw. Ook tussen mannen en vrouwen of tussen hoog- en laagopgeleiden kunnen herverdelingseffecten optreden vanwege verschillen in levensverwachting en arbeidsdeelname. De mate waarin herverdeling plaatsvindt en zichtbaar is, raakt aan fundamentele vragen over rechtvaardigheid en wederkerigheid binnen het stelsel.

Herverdeling beoordelen we als de hoeveelheid (typen en omvang) waardeoverdrachten tussen deelnemersgroepen die in elke pijler voorkomen.

3.2 Collectiviteit

Collectiviteit verwijst naar het gezamenlijk organiseren van pensioenvoorzieningen, met als doel bijvoorbeeld schaalvoordelen en bescherming tegen individuele risico's. Het begrip is nauw verbonden met het institutionele karakter van het pensioenstelsel. Ook hier is sprake van meerdere dimensies. In deze analyse maken we onderscheid tussen collectieve uitvoering – de praktische organisatie van pensioenregelingen – en collectieve besluitvorming – de wijze waarop keuzes binnen het collectief tot stand komen.

3.2.1 Collectieve uitvoering: centrale organisatie van administratie en vermogensbeheer

Collectieve uitvoering verwijst naar de centrale organisatie van administratie en vermogensbeheer voor alle deelnemers binnen een pensioenregeling. Deze taken worden uitgevoerd door één uitvoeringsorganisatie, zoals de Rijksoverheid voor de eerste pijler en pensioenuitvoerders (waaronder pensioenfondsen en verzekeraars) voor de tweede pijler. De uitvoerder is verantwoordelijk voor het registreren van aanspraken en rechten, het innen van premies, het beheren van het gezamenlijke pensioenvermogen en het toewijzen van rendementen of uitkeringen aan deelnemers. Het vermogensbeheer vindt plaats op

2 Vgl. artikel 1d lid 1 Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling (Stb. 2023, 217).

collectief niveau, waarbij beleggingskeuzes worden gemaakt namens het collectief en niet op individueel niveau. Ook bij regelingen waarin deelnemers enige keuzeruimte hebben – zoals de keuze tussen verschillende beleggingsprofielen of uitkeringsvormen – blijft sprake van collectieve uitvoering zolang de administratieve en financiële afhandeling centraal is belegd. Collectieve uitvoering maakt het mogelijk om schaalvoordelen te realiseren, zoals lagere uitvoeringskosten, toegang tot alternatieve beleggingscategorieën en professionele risicobeheersing.

Collectieve uitvoering beoordelen we als de schaal waarop de administratieve en financiële uitvoering binnen elke pijler centraal is georganiseerd.

3.2.2 Collectieve besluitvorming: centrale vaststelling van regels en beleidskeuzes

Collectieve besluitvorming verwijst naar de centrale vaststelling van regels en beleidskeuzes binnen een pensioenregeling, namens alle deelnemers. In de eerste pijler is het parlement (de Staten-Generaal) verantwoordelijk voor de besluitvorming over bijvoorbeeld de hoogte van de AOW-uitkering en de koppeling aan de levensverwachting. In de tweede pijler worden, binnen de kaders van de wet, besluiten genomen door sociale partners en pensioenuitvoerders, waaronder keuzes over type regeling, pensioenambitie, premiehoogte en indexatie- en beleggingsbeleid. In de derde pijler ligt de besluitvorming primair bij het individu, binnen de keuzemogelijkheden die de uitvoerder aanbiedt. Collectieve besluitvorming door professioneel bestuur kan deelnemers behoeden voor het maken van verkeerde individuele keuzes – zo kunnen verkeerde beleggingsbeslissingen tot veel welvaartsverlies leiden (Mehlkopf e.a., 2017). Daarnaast kan collectieve besluitvorming bijdragen aan legitimiteit en draagvlak voor het stelsel, mits besluitvorming plaatsvindt door een representatieve afspiegeling van het deelnemersbestand.

Collectieve besluitvorming beoordelen we als de schaal waarop beslissingsbevoegdheid binnen elke pijler is belegd.

3.3 Flexibiliteit

Flexibiliteit verwijst naar de mate waarin deelnemers hun pensioenopbouw en -uitkering kunnen afstemmen op persoonlijke omstandigheden en voorkeuren gedurende de levensloop. Flexibiliteit is met name relevant in een context van veranderende arbeidsverhoudingen, toenemende diversiteit in loopbanen en groeiende behoefte aan eigen regie. Net als solidariteit en collectiviteit kent ook flexibiliteit meerdere dimensies. In deze analyse onderscheiden we twee componenten: 1) maatwerk, ofwel de mogelijkheid om pensioenoplossingen af te stemmen op individuele situaties en 2) individuele keuzevrijheid, oftewel de ruimte voor deelnemers om zelfstandig keuzes te maken binnen de pensioenregeling. Deze twee vormen van flexibiliteit verschillen in uitgangspunt en sturingsmechanisme. We lichten ze hieronder afzonderlijk toe.

3.3.1 Maatwerk: afstemming op persoonlijke omstandigheden

Maatwerk verwijst naar de mogelijkheid om pensioenopbouw en -uitkering af te stemmen op de persoonlijke omstandigheden van deelnemers. Het gaat hierbij niet om keuzevrijheid voor het individu, maar om de mogelijkheid om binnen een collectief te kunnen differentieren naar deelnemerskenmerken. Een voorbeeld hiervan is de mogelijkheid om in premieregelingen in de tweede en derde pijler beleggingsrisico's leeftijdsafhankelijk toe te delen. Maatwerk zorgt voor het accommoderen van verschillen tussen deelnemers, waardoor hun pensioen aansluit bij hun behoeften (Van der Lecq & De Haan, 2015). Maatwerk vereist ruimte binnen het wettelijk kader en de regeling om te kunnen afwijken van standaardoplossingen zonder dat dit de collectieve uitvoering ondermijnt.

Maatwerk beoordelen we als de mate waarin binnen elke pijler ruimte bestaat om te differentiëren tussen deelnemersgroepen in een collectief.

3.3.2 Individuele keuzevrijheid: autonomie binnen vastgestelde kaders

Individuele keuzevrijheid betreft de ruimte voor deelnemers om zelf keuzes te maken over de inrichting en aanwending van hun pensioen. Voorbeelden hiervan zijn het zelf bepalen van de hoogte van de pensioenopbouw, het kiezen van een beleggingsprofiel, type uitkeringsvorm en flexibiliseringsopties. Waar maatwerk veelal op collectief niveau wordt ingericht met differentiatie tussen groepen, draait keuzevrijheid om autonomie op individueel niveau.

Keuzevrijheid kan het gevoel van eigenaarschap versterken, maar brengt ook risico's met zich mee, zoals welvaartsverlies door suboptimale beslissingen. Welvaartseffecten kunnen significant zijn, zeker wanneer het gaat om impactvolle beslissingen zoals aanwending van het opgebouwd pensioenvermogen voor een uitkering (één productkeuze op één moment). Een goede keuzebegeleiding is daarom van belang (Knoef e.a., 2022). Naast keuzebegeleiding wordt in het ontwerp van pensioenregelingen ook gezocht naar een balans tussen keuzeruimte en bescherming, bijvoorbeeld via standaardopties (defaults).

Individuele keuzevrijheid beoordelen we als de mate waarin deelnemers in elke pijler zelfstandig keuzes kunnen maken over hun pensioenopbouw of -uitkering.

4. Mate van solidariteit, collectiviteit en flexibiliteit vóór en na ingang maatregelen pensioenakkoord

In dit hoofdstuk richten we ons op de integrale evaluatie van de stelselherziening, waarbij we voortbouwen op de geschetste veranderingen en de definities van solidariteit, collectiviteit en flexibiliteit. We vergelijken daartoe de situatie vóór en na de implementatie van de maatregelen uit het pensioenakkoord. Daarbij hanteren we de eerder geïntroduceerde zes onderliggende dimensies van de drie kernwaarden: 1a) risicodeling en 1b) herverdeling (solidariteit), 2a) collectieve uitvoering en 2b) collectieve besluitvorming (collectiviteit) en 3a) maatwerk en 3b) individuele keuzevrijheid (flexibiliteit). Voor iedere dimensie analyseren we de positie van de eerste, tweede en derde pijler en beoordelen we hoe deze zich heeft ontwikkeld.

4.1 Situatie vóór ingang wijzigingen pensioenakkoord

Tabel 1 geeft een kwalitatief overzicht van de mate waarin elke pijler de waarden solidariteit, collectiviteit en flexibiliteit belichaamt. Tabel 2 vat de beoordelingscriteria samen die we in hoofdstuk 3 uiteengezet hebben. De beoordeling van elke pijler lichten we toe in deze paragraaf. Het gaat hierbij om de situatie voorafgaand aan het pensioenakkoord.

Tabel 1. *Beoordeling waarden per pijler vóór ingang van wijzigingen door het pensioenakkoord (boven). Schaal van de beoordeling is --|-|0|+|++ op basis van de mogelijkheden om de waarden te kunnen vormgeven binnen het geldend wettelijk kader.*

Situatie vóór ingang wijzigingen pensioenakkoord	Risicodeling	Herverdeling	Collectieve uitvoering	Collectieve besluit-vorming	Maatwerk	Individuele keuze-vrijheid
1. AOW	++	++	++	++	--	--
2. Werknemerspensioen	++	+	+	+	-	-
3. Individueel pensioen	--	--	0	--	+	++

Tabel 2. *Beoordelingscriteria voor bepaling van de mate van solidariteit, collectiviteit en flexibiliteit per pijler. De definitie van elk beoordelingscriterium is beschreven in hoofdstuk 3.*

Aspect	Beoordelingscriterium
Risicodeling	Hoeveelheid (typen en omvang) risico's die tussen deelnemersgroepen worden gedeeld
Herverdeling	Hoogte van het verschil in waarde van ingelegde premies versus ontvangen uitkeringen
Collectieve uitvoering	Schaal waarop de administratieve en financiële uitvoering centraal is georganiseerd
Collectieve besluitvorming	Schaal waarop beslissingsbevoegdheid over regelgeving en beleid is belegd
Maatwerk	Mate waarin ruimte bestaat om binnen een collectief te differentiëren tussen deelnemersgroepen
Individuele keuzevrijheid	Mate waarin deelnemers zelfstandig keuzes kunnen maken

4.1.1 Risicodeling

In de eerste pijler (AOW) is sprake van een omvangrijke mate van intergenerationele risicodeling op nationaal niveau, aangezien alle Nederlandse ingezetenen recht hebben op deze uitkering. In lijn met de doelstelling van de AOW als basispensioen wordt het langleven- en inflatierisico gedeeld. Het risico op langleven wordt collectief gefinancierd via een omslagstelsel waarbij de werkenden van nu betalen voor de AOW-gerechtigden van vandaag. De AOW kent daarnaast een inflatiecompensatie via koppeling aan het wettelijk minimumloon. Daarnaast dekt de AOW ook het loopbaanrisico: mensen met onderbroken carrières of parttimewerk ontvangen net als fulltime werkenden een volledige AOW-uitkering, mits zij vijftig jaar ingezetene zijn geweest. Ook het demografisch risico – de vergrijzing en stijgende levensverwachting – wordt opgevangen binnen het collectief, wat betekent dat dit risico wordt toebedeeld aan werkenden.

In de tweede pijler (werknemerspensioen) is eveneens sprake van substantiële risicodeling, zij het op een andere schaal en van een ander type risico's. In de tweede pijler vindt risicodeling grotendeels plaats binnen deelpopulaties van (veelal verplichtgestelde) bedrijfstakken en ondernemingen.[3] In deze kapitaalgedekte pijler van hoofdzakelijk middelloonregelingen uitgevoerd door pensioenfondsen worden primair het langlevenrisico en beleggingsrisico gedeeld binnen het collectief. Toegezegde pensioenaanspraken en -rechten zijn in beginsel onafhankelijk van beleggingsrendementen en worden gebaseerd op een door sociale partners afgesproken pensioenambitie. Pensioenfondsen beheren het vermogen namens alle deelnemers en spreiden risico's collectief over tijd (en daarmee over generaties). In het financieel toetsingskader (FTK) wordt het beleggingsrisico (zowel zakelijke waarden- als renterisico) collectief gedeeld via de dekkingsgraad en wordt het rendement uniform toebedeeld via indexatie- en kortingsregels. Hoewel deze toedelingssystematiek uniform van aard is, is impliciet sprake van een leeftijdsafhankelijke risicotoedeling door het open spreiden van schokken en verschillen in duratie tussen leeftijdsgroepen (Mehlkopf & Van Bilsen, 2020). De toedelingssystematiek impliceert dat gepensioneerden veel renterisico liepen vanwege de lange horizon voor jongeren.

In de derde pijler (individueel pensioen) ontbreekt risicodeling nagenoeg volledig. Pensioenproducten in deze pijler zijn individueel van aard; risico's worden gedragen door de deelnemer zelf. Dit geldt voor zowel het beleggingsrisico als het langlevenrisico. Het risico op langleven wordt niet gedeeld, maar verzekerd op moment van pensionering door aankoop van een levenslange uitkering met het individueel opgebouwd pensioenvermogen.

3 Naast pensioenfondsen zijn ook verzekeraars en premiepensioeninstellingen actief in de tweede pijler. Volgens de Tweede rapportage Regeringscommissaris transitie pensioenen nemen echter verreweg de meeste werknemers deel aan een pensioenregeling bij een pensioenfonds, namelijk ruim 18 miljoen deelnemers. Dit tegenover zo'n 1,4 en 1,5 miljoen deelnemers bij respectievelijk verzekeraars en premiepensioeninstellingen.

4.1.2 Herverdeling

In de eerste pijler (AOW) is sprake van een aanzienlijke ex ante herverdeling tussen opleidings- en inkomensniveaus en geslachten. De AOW-regeling herverdeelt enerzijds van hoog- naar laagopgeleiden en anderzijds van mannen naar vrouwen. Deze herverdeling wordt gedreven door inkomensverschillen tussen deze groepen (Bonenkamp & Ter Rele, 2013). De AOW-uitkering is uniform en inkomensonafhankelijk, terwijl de financiering plaatsvindt via een omslagstelsel op basis van premies en progressieve belastingtarieven. Omdat de AOW-premie gemaximeerd is, worden alle AOW-uitgaven die boven de premiefinanciering uitstijgen uit de algemene middelen betaald. Muns & Van Vuuren (2021) vinden dat de een-derde-hoogste-inkomens nettobetaler zijn aan de AOW; zij dragen over de levensloop bezien ruim tweemaal zoveel bij aan de AOW dan dat zij AOW-uitkeringen ontvangen. Deze herverdelende werking is grotendeels structureel ingebouwd en maakt de AOW tot een instrument van inkomenspolitiek met een brede maatschappelijke reikwijdte.

In de tweede pijler (werknemerspensioen) vindt herverdeling plaats via meerdere mechanismen. De meest prominente vorm is de doorsneesystematiek, waarbij deelnemers met eenzelfde premie-inleg, ongeacht leeftijd, een gelijke pensioenopbouw ontvangen. Hierdoor ontstaat, op niveau van de werkgever die de doorsneepremie voldoet, een impliciete overdracht van jong naar oud binnen de groep actieve deelnemers. Een tweede vorm van herverdeling vindt plaats door de financiering van de pensioenopbouw. Uniforme premies worden in beginsel kostendekkend vastgesteld op basis van actuariële grondslagen en de risicovrije rente. Maar, zelfs bij het zuiver kostendekkend vaststellen van de premie (lees: een premiedekkingsraad van 100 procent) ontstaan waardeoverdrachten. Zo daalt de actuele dekkingsgraad van een fonds bij nieuwe instroom in geval van een premiedekkingsgraad lager dan de actuele dekkingsgraad. Wanneer gekozen wordt voor een gedempte kostendekkende premie, bijvoorbeeld op basis van verwacht rendement of het voortschrijdend gemiddelde van de rente, dan neemt de omvang van deze herverdeling van inactieven naar actieven toe. Ten slotte vindt er, net zoals in de eerste pijler, herverdeling plaats van mannen naar vrouwen door gebruik van uniforme overlevingskansen voor bepaling van technische voorziening. Bonenkamp & Ter Rele (2013) concluderen op basis van hun studie dat de omvang van deze herverdeling vergeleken met de eerste pijler echter zeer beperkt is.

In de derde pijler (individueel pensioen) ontbreekt herverdeling vrijwel volledig. Pensioenopbouw geschiedt op individuele basis, waarbij de deelnemer zelf bepaalt hoeveel die inlegt. Het opgebouwde vermogen komt rechtstreeks aan de individuele deelnemer toe. Er vinden in beginsel geen waardeoverdrachten plaats tussen deelnemersgroepen. De enige (beperkte) vorm van herverdeling zit in het fiscale voordeel van lijfrenteproducten. Omdat hogere inkomens vaker gebruikmaken van deze fiscale aftrekmogelijkheid, is sprake van enige verschuiving van lagere naar hogere inkomens.

4.1.3 Collectieve uitvoering

In de eerste pijler (AOW) is sprake van volledige collectieve uitvoering op nationaal niveau. De uitvoering is gecentraliseerd bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB), die verantwoordelijk is voor de administratieve afhandeling en uitbetaling van alle AOW-uitkeringen. De uitvoering is uniform voor alle ingezetenen en wordt gefinancierd uit premies en algemene middelen. Door deze centrale, gestandaardiseerde inrichting worden maximale schaalvoordelen gerealiseerd.

In de tweede pijler (werknemerspensioen) is eveneens sprake van een hoge mate van collectieve uitvoering, maar dan op decentraal niveau. Pensioenfondsen, verzekeraars en premiepensioeninstellingen zijn verantwoordelijk voor de centrale uitvoering van pensioenregelingen binnen sectoren of ondernemingen. Pensioenfondsen besteden de uitvoering veelal uit aan gespecialiseerde pensioenuitvoeringsorganisaties (puo's). Deze puo's verzorgen het innen van premies, het beheer van het collectieve pensioenvermogen, de berekening van de technische voorziening en de verstrekking van communicatie en uitkeringen. Hoewel de uitvoering plaatsvindt in afzonderlijke pensioenregelingen is er binnen die regelingen sprake van uniforme afspraken op grote schaal. Met name bedrijfstakpensioenfondsen bedienen grote aantallen deelnemers in dezelfde basispensioenregeling. Een belangrijke factor in schaalvergroting binnen de pensioensector is de consolidatie van pensioenfondsen, die ondanks enige afvlakking in tempo, gestaag doorzet (AFM, 2025).

In de derde pijler (individueel pensioen) is geen sprake van collectieve uitvoering in strikte zin. Pensioenopbouw vindt plaats via individuele producten die door commerciële financiële instellingen worden aangeboden. De uitvoering is wel gecentraliseerd op aanbiedersniveau – denk aan banken, verzekeraars en beleggingsinstellingen – maar er is geen gemeenschappelijk beheer van pensioenvermogen of administratieve inrichting tussen deelnemers. Hoewel de uitvoering professioneel is en soms gebruikmaakt van standaardproducten of beleggingsprofielen, is de uitvoering primair marktgedreven en individueel van karakter.

4.1.4 Collectieve besluitvorming

In de eerste pijler (AOW) is sprake van centrale en publieke besluitvorming op nationaal niveau. Beleidskeuzes rondom de hoogte van de uitkering, de AOW-leeftijd en de indexeringssystematiek worden genomen door de wetgever via parlementaire besluitvorming. Daarmee is de besluitvorming democratisch gelegitimeerd en geldt het beleid voor de gehele bevolking. Hoewel de besluitvorming plaatsvindt via een representatieve vertegenwoordiging, is deze representatie onderhevig aan veranderingen in politieke voorkeuren en coalities. Dit kan leiden tot wisselingen in beleidsaccenten, zoals aanpassingen van de AOW-leeftijd of de indexeringskoppeling, afhankelijk van het politieke draagvlak en ontwikkelingen in bijvoorbeeld de levensverwachting of de stand van de overheidsfinanciën.

Deze dynamiek waarborgt enerzijds een maatschappelijke aansluiting bij de heersende opvattingen en kan anderzijds leiden tot minder voorspelbaarheid op lange termijn voor deelnemers.

In de tweede pijler ligt de collectieve besluitvorming bij sociale partners, werkgevers en pensioenuitvoerders. Werkgevers- en werknemers(organisaties) stellen samen de pensioenregeling vast voor de betreffende sector of onderneming binnen de ruimte die het wettelijke en fiscale kader biedt. Deze organisaties, alsook gepensioneerdenverenigingen, zijn vertegenwoordigd in de besturen van pensioenfondsen. Dit model van collectief bestuur waarborgt een zekere mate van representativiteit en institutionele bescherming tegen individuele risico's. Hoewel fondsen steeds meer aandacht besteden aan representativiteit, bijvoorbeeld door een betere afspiegeling van het deelnemersbestand in het bestuur en de actieve werving van jongeren voor het verantwoordingsorgaan, blijft de betrokkenheid van deelnemers via deze gremia in de praktijk beperkt. Voor rechtstreeks verzekerde regelingen, die vooral bij ondernemingen met een eigen regeling voorkomen, ligt de besluitvorming eveneens primair bij werkgevers en werknemers(organisaties). Zij bepalen gezamenlijk de inhoud van de pensioenovereenkomst, binnen het fiscale en juridische kader, waarna de uitvoering wordt ondergebracht bij een verzekeraar of PPI. In deze uitvoeringsvorm is echter geen sprake van een collectief bestuur met vertegenwoordiging van deelnemers en gepensioneerden zoals bij pensioenfondsen. Hierdoor kent de tweede pijler twee duidelijk verschillende governancemodellen: een collectief, representatief bestuursmodel bij pensioenfondsen en een contractueel model bij verzekeraars en PPI's.

In de derde pijler ontbreekt collectieve besluitvorming. De deelnemer is volledig verantwoordelijk voor keuzes in aanbieder, opbouw en aanwending van het pensioenvermogen. Productvoorwaarden worden vastgesteld door commerciële aanbieders binnen wettelijke kaders, zonder inspraak of onderhandeling namens belangenorganisaties. Hierdoor ontbreekt institutionele bescherming tegen suboptimale keuzes van het individu of tegen onevenwichtige machtsverhoudingen tussen aanbieder en individu. Hier staat tegenover dat het gebrek aan collectieve besluitvorming de individuele deelnemer in staat stelt om het pensioen volledig af te stemmen op diens persoonlijke omstandigheden, wat in theorie de hoogste welvaartswinst kan opleveren.

4.1.5 Maatwerk

In de eerste pijler (AOW) is maatwerk in vrijwel geen enkele vorm aanwezig. De AOW is een uniforme basisvoorziening, eenvoudig en transparant, maar biedt geen ruimte voor differentiatie op basis van individuele kenmerken. Enkel vindt er differentiatie plaats in leefvorm: alleenstaanden ontvangen een hogere AOW-uitkering dan gehuwden of samenwonenden, rekening houdend met de kosten van levensonderhoud.

In de tweede pijler is de ruimte voor maatwerk beperkt. Maatwerk ligt besloten in de afspraken op sectoraal of ondernemingsniveau, dit in tegenstelling tot uniforme afspraken voor de gehele bevolking in de eerste pijler. Binnen de tweede pijler is individuele differentiatie complex vanwege de aard van (verplichtgestelde) middelloonregelingen met collectieve buffers en uniforme toedeling van rendement en risico. Via eerdergenoemde herverdelingsmechanismen in het FTK, zoals het premiebeleid, kan pensioenvermogen indirect verschuiven tussen actieve en inactieve deelnemersgroepen. Ook binnen het indexatiebeleid is differentiatie mogelijk tussen actieven en inactieven, namelijk door te differentiëren in de indexatieambitie (zoals looninflatie voor actieven en prijsinflatie voor inactieven). Deze vormen van maatwerk in beleid zijn echter uitzondering, blijven binnen collectief gedefinieerde kaders en zijn moeilijk stuurbaar. De ruimte om pensioenopbouw of -uitkering fundamenteel af te stemmen op individuele deelnemerskenmerken is daarmee beperkt.

In de derde pijler is sprake van enige mate van institutioneel georganiseerde maatwerkoplossingen. Hoewel pensioenproducten individueel zijn, bieden aanbieders veelal standaardprofielen aan op basis van leeftijd of levensfase. Bijvoorbeeld via leeftijdsafhankelijke beleggingsprofielen (life cycle-fondsen) of wijzigingen in het beleggingsprofiel of spaardoel bij impactvolle levensgebeurtenissen (zoals scheiding van een partner of ontvangst van een erfenis). Deze vormen van maatwerk vereisen geen actieve keuzes van deelnemers, maar voldoende informatievoorziening voor de aanbieder om het beleid op maat te maken voor het individu. De reikwijdte van maatwerk blijft echter beperkt. Gepersonaliseerde aanpassingen vereisen doorgaans actieve keuzes van de deelnemer, waarmee het domein van individuele keuzevrijheid wordt betreden.

4.1.6 Individuele keuzevrijheid

In de eerste pijler (AOW) is de individuele keuzevrijheid zeer beperkt. De regeling is verplicht en uniform: deelnemers kunnen niet zelf bepalen of, hoeveel en hoe zij AOW opbouwen of ontvangen. Er is geen mogelijkheid tot vervroegde of uitgestelde opname en geen keuze in uitkeringsvorm. Daarmee biedt de AOW maximale zekerheid, maar minimale ruimte voor persoonlijke afstemming. De afwezigheid van keuzeruimte is beleidsmatig bedoeld om eenvoud en uniformiteit (als zijnde basisvoorziening) te waarborgen, maar staat eigen regie en differentiatie in de weg.

In de tweede pijler is de individuele keuzevrijheid van deelnemers traditioneel beperkt. Premie-inleg is verplicht en het opbouwpercentage ouderdomspensioen in middelloonregelingen en risicodekkingen voor onder andere nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidspensioen worden collectief vastgesteld door sociale partners, werkgevers en pensioenuitvoerders. In beschikbare premieregelingen hebben deelnemers in de opbouwfase veelal de keuze uit een aantal leeftijdsafhankelijke beleggingsprofielen (life cycles), waardoor de beleggingen meer kunnen aansluiten bij hun persoonlijke risicobereidheid en -draagkracht.

In de uitkeringsfase ontstaat meer keuzeruimte, met name rondom de pensioendatum. Veel regelingen bieden deelnemers de mogelijkheid tot deeltijdpensioen, een hoog/laag-constructie, uitruil van ouderdoms- en partnerpensioen en het vervroegen of uitstellen van de pensioendatum (waaronder een AOW-overbruggingspensioen). In geval van beschikbare premieregelingen is er ook de keuze tussen een vaste of variabele uitkering en is er wettelijk 'shoprecht' om in de uitkeringsfase zelf de pensioenuitvoerder te kiezen (indien de uitvoerder niet beide uitkeringsvormen aanbiedt).
Keuzemogelijkheden zijn echter beperkt tot wat het collectieve bestuur van het pensioenfonds of de cao-partijen in de regeling hebben opgenomen. Het wettelijk kader biedt vaak ruimere mogelijkheden dan wat in de praktijk door fondsen wordt aangeboden. Een voorbeeld hiervan is de keuze uit een beperkt aantal vooraf vastgestelde life cycles, daar waar het wettelijk kader de mogelijkheid biedt tot volledige beleggingskeuzevrijheid; dit kan op niveau van beleggingsfondsen en zelfs tot op entiteitniveau. Die beperking vloeit voort uit een bewust paternalistisch ontwerp: het beperken van keuzeruimte wordt gezien als bescherming tegen potentieel nadelige of irrationele beslissingen van deelnemers. Om deze reden worden keuzes vaak aangeboden in de vorm van standaardopties (defaults) of alleen binnen vooraf afgebakende parameters. Hierbij dienen beleidsmakers rekening te houden met het samengestelde effect van het stapelen van keuzes en deze als zodanig te presenteren aan deelnemers (Linde & Rohde, 2022).

In de derde pijler is sprake van ruime individuele keuzevrijheid. Deelnemers bepalen zelf of en hoeveel zij inleggen, welk product zij kiezen en wanneer en hoe zij het opgebouwde vermogen aanwenden voor pensioen. Deze autonomie biedt de mogelijkheid tot optimale afstemming op de persoonlijke situatie, maar brengt ook risico's met zich mee. In tegenstelling tot de andere pijlers ontbreekt in de derde pijler een ingebouwde bescherming tegen suboptimale keuzes of irrationeel gedrag. Hierdoor is de uitkomst sterk afhankelijk van de financiële geletterdheid en (spaar)discipline van de deelnemer. Adequate keuzebegeleiding kan dit risico beperken.

4.2 Situatie na ingang van de wijzigingen in het pensioenakkoord

Tabel 3 toont de veranderingen in de mate van solidariteit, collectiviteit en flexibiliteit na invoering van de maatregelen uit het pensioenakkoord voor de drie pijlers. In deze paragraaf lichten we deze veranderingen toe. In hoofdstuk 5 Samenvatting en conclusie werpen we een blik verder in de toekomst en bespreken we relevante ontwikkelingen die de balans tussen solidariteit, collectiviteit en flexibiliteit tussen de pijlers verder kan veranderen.

Tabel 3. *Beoordeling van de waarden per pijler vóór ingang van wijzigingen door het pensioenakkoord (boven). Schaal van de beoordeling is --|-|0|+|++ op basis van de mogelijkheden om de waarden te kunnen vormgeven binnen het wettelijk kader.*

Situatie na ingang wijzigingen Pensioenakkoord	Risicodeling	Herverdeling	Collectieve uitvoering	Collectieve besluit-vorming	Maatwerk	Individuele keuze-vrijheid
1. AOW	++	++▲	++	++	-▲	--
2. Werknemerspensioen	+▼	0▼	+	+	+▲	+▲
3. Individueel pensioen	--	--	0	--	++▲	++

4.2.1 Risicodeling

In de eerste pijler (AOW) blijft de mate van risicodeling ongewijzigd hoog. De hervormingen uit het pensioenakkoord, zoals de minder snelle stijging van de AOW-leeftijd en de tijdelijke versoepeling van de RVU-regeling, wijzigen niets aan het fundamentele karakter van de AOW als omslagstelsel. Langlevenrisico en inflatierisico blijven collectief gedeeld. Ook het loopbaanrisico blijft grotendeels opgevangen via het criterium voor ingezetenschap in plaats van actieve bijdrage. De beoordeling blijft dan ook op ++.

In de tweede pijler verandert de aard en omvang van risicodeling door de introductie van de nieuwe pensioencontracten in de Wet toekomst pensioenen (Wtp): de solidaire premieregeling (SPR) en flexibele premieregeling (FPR). De overstap van uitkeringsregelingen naar premieregelingen leidt ertoe dat beleggingsrisico en langlevenrisico niet langer uniform collectief worden gedeeld via een buffer. In beide contracten specificeren beleidsmakers leeftijdsafhankelijke toedeelregels voor zakelijke waardenrisico (overrendement in de SPR) en renterisico (beschermingsrendement in de SPR), gebaseerd op de risicobereidheid en risicodraagkracht van elke leeftijdsgroep in het collectief. Ook het resultaat op micro- en macrolanglevenrisico kan gericht worden toegedeeld aan leeftijdsgroepen, dit in tegenstelling tot het verwerken van dit resultaat in de collectieve buffer onder het FTK. Terwijl risicodeling op dit vlak dus anders en gerichter wordt vormgegeven, introduceren de nieuwe contracten ook een nieuw expliciet risicodelingsmechanisme in de vorm van de solidariteits- of risicodelingsreserve: een collectieve vermogensreserve waarmee financiële mee- of tegenvallers kunnen worden gedeeld, met een maximale hoogte van 15 procent van het collectief fondsvermogen. De SPR en FPR verschillen hierin qua mogelijkheden, aangezien beleggingsrisicodeling via de risicodelingsreserve in de FPR niet is toegestaan wanneer deelnemers de mogelijkheid krijgen om hun eigen risicoprofiel te kiezen (wat gebruikelijk is voor de FPR, die gestoeld is op bestaande DC-regelingen). Daarmee blijven inter- en intragenerationele risicodeling mogelijk, maar in mindere mate dan onder het oude FTK-regime. Dit resulteert in een verlaging van de score van ++ naar +.

In de derde pijler verandert niets aan de systematiek van individuele vermogensopbouw. De verruiming van fiscale ruimte en introductie van lumpsumopties hebben geen invloed op

de mate waarin risico's collectief worden gedragen. Risico's blijven primair bij het individu, wat betekent dat de score -- blijft.

4.2.2 Herverdeling

In de eerste pijler blijft de herverdelende werking in de kern sterk en treedt er een verdere verschuiving op tussen groepen. Bonenkamp & Ter Rele (2013) vinden dat een verhoging van de AOW-leeftijd tot een lager profijt van AOW-uitkeringen leidt dat voor alle opleidingsniveaus en voor mannen en vrouwen ongeveer gelijk is. Grotere verschillen zijn er in de financiering. Omdat de financiering van de AOW inkomensafhankelijk is, lopen deze verschillen op met het opleidingsniveau en zijn ze voor mannen hoger dan voor vrouwen. In termen van nettoprofijt hebben alleen hoogopgeleide mannen per saldo voordeel van een toename in de AOW-pensioenleeftijd. De minder snelle stijging van de AOW-leeftijd die in het pensioenakkoord is afgesproken leidt dus tot een toenemende mate van herverdeling, van hoogopgeleiden naar laagopgeleiden en in het bijzonder voor mannen. Andere maatregelen uit het pensioenakkoord versterken de herverdelende werking binnen cohorten. Zo maakt de tijdelijke versoepeling van de Regeling Vervroegde Uittreding (RVU) het voor werknemers met een fysiek zwaar beroep mogelijk om tot drie jaar vóór de AOW-leeftijd met pensioen te gaan, zonder fiscale boete. Daarnaast biedt de verruiming van het fiscaal toegestane verlofsparen (van vijftig naar honderd weken) extra ruimte om werk geleidelijk af te bouwen of eerder te stoppen met werken. Deze maatregelen verbeteren met name de positie van lager opgeleide of fysiek zwaar belaste groepen. De mate van herverdeling blijft daarmee hoog en laat de score ongewijzigd op ++.

In de tweede pijler is de impact van het pensioenakkoord op herverdeling significant. De afschaffing van de doorsneesystematiek beëindigt een belangrijk mechanisme van intergenerationele herverdeling binnen middelloonregelingen. In de nieuwe premieregelingen wordt pensioenopbouw rechtstreeks gekoppeld aan de ingelegde premie, waardoor waardeoverdrachten tussen leeftijdsgroepen niet langer systematisch plaatsvinden. Bovendien kent het nieuwe stelsel niet langer een mismatch tussen pensioenopbouw en premiestelling. Werkgevers en werknemers betalen een vaste premie, ongeacht de leeftijdssamenstelling of financiële positie van het fonds. Daarnaast worden in de uitkeringsfase uniforme overlevingskansen gehanteerd, zonder onderscheid naar geslacht. Hierdoor ontstaat een omgekeerde waardeoverdracht van vrouwen (met gemiddeld langere levensverwachting) naar mannen, die bij gelijke premie-inleg gemiddeld een hogere uitkering ontvangen. Bij wet is in de vormgeving van de pensioenregeling herverdeling – afgezien van de effecten van de solidariteitsreserve (zie daarvoor ook hoofdstuk 7) – enkel nog toegestaan wanneer dit nodig is om gelijke aanpassingen van ingegane pensioenen te realiseren. Herverdelingseffecten mogen daarbij alleen optreden tussen de groep pensioengerechtigden (gepensioneerden

en nabestaanden) onderling.[4] Deze mate van herverdeling is in omvang echter beperkt. Het geheel aan wijzigingen leidt tot een daling van de herverdelende werking van de tweede pijler. De score verandert van + naar 0.

In de derde pijler leidt de harmonisatie van de fiscale ruimte met de tweede pijler tot grotere fiscale gelijkheid tussen werknemers en zelfstandigen, maar verandert er niets aan de mate van herverdeling binnen de pijler zelf. De opbouw blijft strikt individueel en waardeoverdrachten tussen deelnemersgroepen blijven uitgesloten. De score blijft dan ook --.

4.2.3 Collectieve uitvoering

In de eerste pijler verandert er niets aan de inrichting van de uitvoering. De Sociale Verzekeringsbank blijft verantwoordelijk voor de centrale organisatie van de AOW. De wijzigingen in de AOW-leeftijd, RVU-regeling en verlofspaarregeling raken de voorwaarden van toegang, maar niet de administratieve structuur. De score blijft dan ook ++.

Ook in de tweede pijler blijven pensioenuitvoerders verantwoordelijk voor de centrale uitvoering van regelingen, ondanks de verschuiving naar premieregelingen. Hoewel deelnemers over persoonlijke vermogens beschikken, blijft de uitvoering hiervan collectief georganiseerd. In de SPR is sprake van een persoonlijk aandeel in het collectief fondsvermogen, met toedeling van rendement en risico naar het individu; in de FPR is sprake van een individueel pensioenvermogen met aandeel in beleggingsportefeuilles. In beide regelingen blijft het vermogensbeheer echter collectief van aard en vindt differentiatie naar deelnemersgroepen plaats in de administratieve toerekening van resultaten: aan de breed gespreide beleggingsportefeuilles zelf verandert vrijwel niets. De score blijft dan ook +.

In de derde pijler blijft de uitvoering individueel, maar met gecentraliseerde processen van de vele marktpartijen die in deze pijler actief zijn. De invoering van lumpsum en verruiming van fiscale ruimte wijzigen de keuzemogelijkheden voor deelnemers, maar hebben geen impact op de uitvoeringsstructuur. De beoordeling blijft daardoor 0.

4.2.4 Collectieve besluitvorming

De eerste pijler blijft berusten op collectieve politieke besluitvorming. Ook na het pensioenakkoord worden de beleidskeuzes rond de AOW genomen via parlementaire behandeling en vastgelegd in wetgeving. De score blijft ++.

In de tweede pijler verandert het besluitvormingsproces niet wezenlijk. Sociale partners en werkgevers blijven de bepalende rol vervullen bij het vaststellen van de arbeidsvoorwaardelijke afspraken rondom pensioen. Met het oog op de transitie krijgen zij echter wel een verruimd mandaat, namelijk het verzoek tot invaren (de interne collectieve waardeoverdracht). Daar waar sociale partners en werkgevers in de huidige situatie enkel besluiten

4 Vgl. artikel 10a lid5 Pensioenwet (Stb. 2023, 216).

nemen over de toekomstige pensioenopbouw van deelnemers, nemen zij nu ook een besluit over het omzetten van pensioenaanspraken en -rechten naar persoonlijke pensioenvermogens. In tegenstelling tot externe collectieve waardeoverdrachten geldt er bovendien geen individueel bezwaarrecht voor deze omzetting. Ook maken sociale partners en werkgevers afspraken over compensatie voor gemiste pensioenopbouw die ontstaat door afschaffing van de doorsneesystematiek. Deze afspraken zijn echter eenmalig van aard; de beoordeling van de tweede pijler verandert dus niet structureel. Wel leidt de overgang naar persoonlijke pensioenvermogens in potentie tot spanning tussen individueel eigendom en collectieve besluitvorming. Vooralsnog blijft de beoordeling +.

In de derde pijler blijft individuele autonomie leidend. De contractuele voorwaarden en keuzemogelijkheden worden eenzijdig vastgesteld door de aanbieder, zonder inspraak of vertegenwoordiging van verzekeringsnemers. Ook toezicht op productvoorwaarden geschiedt niet via gedelegeerd medezeggenschap, maar uitsluitend via markttoezicht en consumentenbescherming. De beoordeling van deze dimensie blijft dan ook --.

4.2.5 Maatwerk

In de eerste pijler neemt de ruimte voor maatwerk toe door de tijdelijke versoepeling van de RVU-regeling en de verruiming van de verlofspaarregeling tot honderd weken, mits opgenomen in cao's. Sociale partners en werkgevers komen overeen of sprake is van fysiek zwaar werk en wie in aanmerking komt voor vervroegde uittreding. Deze vormen van maatwerk blijven collectief gefaciliteerd, maar vergroten de afstemming op persoonlijke omstandigheden. De score stijgt van -- naar -.

In de tweede pijler wordt de ruimte voor maatwerk significant verbeterd door de overstap naar premieregelingen. In de nieuwe contracten is leeftijdsafhankelijke toedeling van rendement en risico het uitgangspunt. Naast onderscheid in leeftijd kunnen beleidsmakers in de toedelingsregels ook differentiëren naar andere deelnemerskenmerken, zoals onderscheid in statussen van actieven, slapers en pensioengerechtigden. Daar waar in de SPR de variabele pensioenuitkering de standaard is, krijgen deelnemers die naar de FPR overstappen de keuze tussen een vast of variabel pensioen. Sociale partners en werkgevers kunnen daarin de keuze maken welk van deze twee uitkeringen de standaardoptie is, passend bij de kenmerken en voorkeuren van hun achterban. Deze extra mogelijkheden tot maatwerk gelden met name voor de overstap vanuit bestaande middelloonregelingen; beschikbare premieregelingen kennen deze mogelijkheden tot maatwerk veelal al.
Tot slot bieden de nieuw geïntroduceerde solidariteits- en risicodelingsreserve mogelijkheden om pensioenresultaten van specifieke deelnemersgroepen te sturen. Een veelvoorkomende inzet van deze reserves is om kortingen van ingegane uitkeringen van gepensioneerden en nabestaanden te dempen. De beoordeling stijgt van - naar +.

In de derde pijler neemt de ruimte voor maatwerk verder toe door de verhoging van de premiejaarruimte naar 30 procent van de pensioengrondslag, in lijn met de tweede pijler. Deze fiscale harmonisatie vergroot de keuzeruimte voor zelfstandigen en werknemers met onregelmatige loopbanen. Door deze wijziging zijn deelnemers minder afhankelijk van de voorheen ruimere jaarruimte in de tweede pijler; zij kunnen zodoende eenzelfde pensioen opbouwen in de derde pijler. De score stijgt van + naar ++.

4.2.6 Individuele keuzevrijheid

De eerste pijler blijft gekenmerkt door beperkte individuele keuzevrijheid. De versoepeling van de RVU-regeling en de uitbreiding van de verlofspaarregeling worden collectief vastgelegd in cao's en zijn daarmee strikt genomen geen keuzemogelijkheden op individueel niveau – behalve om er gebruik/geen gebruik van te maken. Omdat de kernstructuur van de AOW ongewijzigd blijft, verandert de score niet. Die blijft op --.

In de tweede pijler neemt de individuele keuzevrijheid voor deelnemers in betekenisvolle mate toe. Naast de keuzemogelijkheden die de nieuwe Wtp-contracten bieden, is een belangrijke beleidsmaatregel in dit kader de Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen. Die geeft deelnemers namelijk de mogelijkheid om bij pensionering tot 10 procent van het opgebouwde pensioenvermogen ineens op te nemen. Deze lumpsumoptie biedt flexibiliteit voor deelnemers die een deel van hun pensioenvermogen willen gebruiken voor persoonlijke bestedingsdoelen.
Daarnaast introduceert het Pensioenakkoord een nieuwe vorm van vrijwillige toetreding tot de tweede pijler voor zelfstandigen. Dit biedt zelfstandigen voor het eerst keuzevrijheid om pensioen op te bouwen binnen het kader van een collectieve regeling in plaats van uitsluitend via de derde pijler. Deze beleidsmaatregelen vergroten de ruimte voor autonome beslissingen, ook al blijft deze keuzevrijheid in veel gevallen ingebed in standaardopties met keuzebegeleiding. De score stijgt van - naar +.

In de derde pijler verandert de bestaande individuele keuzevrijheid slechts beperkt. Net als in de tweede pijler krijgen deelnemers er een keuzemogelijkheid bij in de vorm van een lumpsum bij pensionering. Hiermee kunnen deelnemers hun pensioenvoorziening flexibeler inzetten dan voorheen. Maar omdat dit in aanvulling op bestaande keuzemogelijkheden geen majeure wijziging betreft, blijft de score ++.

5. Samenvatting en conclusie: naar een herijkte balans in de drie pijlers

Het pensioenakkoord van 2019 heeft een omvangrijke herziening van het Nederlandse pensioenstelsel in gang gezet, met als belangrijkste uitkomst de transitie naar twee nieuwe pensioencontracten in de tweede pijler. In dit paper hebben we deze hervorming geanalyseerd langs de assen solidariteit, collectiviteit en flexibiliteit. De centrale vraag was hoe het akkoord de balans tussen deze waarden wijzigt. Op basis van de integrale analyse kunnen we concluderen dat wat het akkoord heeft beoogd, ook is gerealiseerd, namelijk: de sterke punten van solidariteit en collectiviteit behouden, terwijl nieuwe elementen van flexibiliteit worden geïntroduceerd om het stelsel transparanter, persoonlijker en toekomstbestendiger te maken. De balans verschuift daarmee voorzichtig richting flexibiliteit, maar niet ten koste van het geheel. Solidariteit en collectiviteit blijven fundamenten, zij het in een gemoderniseerde vorm.

5.1 Verschuivende accenten per pijler

Per pijler zien we verschillende accenten. In de eerste pijler (AOW) blijft solidariteit onverminderd sterk – de AOW blijft alle ouderen een basisinkomen bieden, gedragen door de werkenden – en de collectiviteit is maximaal: iedereen neemt verplicht deel en de uitvoering is centraal georganiseerd. Flexibiliteit in de AOW zelf was er niet en blijft beperkt. Wel zorgt de temporisering van de AOW-leeftijd en de RVU voor een collectieve oplossing die de druk iets verlicht voor mensen met een lang of zwaar arbeidsverleden die moeite hebben om gezond door te werken tot de AOW-leeftijd.

De tweede pijler (werknemerspensioen) ondergaat de grootste veranderingen: verplichte collectiviteit en langleven-risicodeling blijven, maar impliciete solidariteitsmechanismen (zoals de doorsneesystematiek) verdwijnen. Solidariteit wordt explicieter en selectiever ingezet, primair via de geïntroduceerde solidariteits- en risicodelingsreserve. Ook wordt er meer transparantie nagestreefd in wie welke risico's draagt. Collectieve uitvoering en besluitvorming blijven intact – pensioen blijft een arbeidsvoorwaarde die tussen werkgevers en werknemers (bijvoorbeeld op cao-niveau) wordt geregeld en (bij pensioenfondsen) door fondsbesturen namens deelnemers wordt beheerd. Tegelijkertijd neemt de flexibiliteit in de tweede pijler toe: besturen kunnen in hun beleid meer differentiëren tussen deelnemersgroepen binnen het collectief en deelnemers krijgen meer individuele keuzeruimte dan voorheen, zoals de optie van een bedrag ineens en vrijwillige deelname voor zelfstandigen. Dit maakt het stelsel beter passend bij individuele voorkeuren en diverse loopbanen, wat belangrijk is in een moderne arbeidsmarkt.

De derde pijler (individueel pensioen) blijft een essentiële aanvulling voor maatwerk. Aan

de kern van de derde pijler verandert weinig – vrijwilligheid en eigen verantwoordelijkheid blijven centraal staan – maar het beleid eromheen versterkt de pijler aanzienlijk. De harmonisatie van de fiscale jaarruimte tussen tweede en derde pijler maakt het voor zowel werknemers als zelfstandigen mogelijk om op gelijke voet aanvullend pensioen op te bouwen. Dit verkleint de kloof tussen arbeidsvormen en vergroot de toegankelijkheid van de derde pijler als volwaardig alternatief. Daarmee blijft de derde pijler niet alleen een flexibele aanvulling voor wie meer of anders wil dan collectieve regelingen bieden, maar ontwikkelt deze zich tevens tot een belangrijk instrument voor pensioenopbouw in situaties waarin aansluiting bij de tweede pijler ontbreekt of ontoereikend is.

In deze herijkte inrichting van het pensioenstelsel zorgen de drie pijlers in samenhang voor een gebalanceerd en completer geheel, waarin verschillende waarden tot hun recht komen. De onderlinge complementariteit is versterkt:

- De eerste pijler blijft het collectieve fundament met brede risicodeling en inkomenszekerheid op nationaal niveau.
- De tweede pijler organiseert aanvullende pensioenopbouw binnen een collectief kader, met ruimte voor persoonlijke differentiatie en explicietere keuzes over de gewenste mate van solidariteit.
- De derde pijler biedt maximale individuele vrijheid om pensioen op te bouwen, afgestemd op persoonlijke voorkeuren.

Hierdoor vervaagt de scherpe grens tussen collectieve en individuele pensioenopbouw en ontstaat een samenhangend geheel waarin solidariteit, collectiviteit en flexibiliteit elkaar aanvullen.

5.2 Vooruitblik: opgaven voor de toekomst

Met het pensioenakkoord zijn belangrijke stappen gezet, maar het is niet uitgesloten dat verdere maatregelen nodig zijn om blijvend aan te sluiten bij de maatschappelijke en economische ontwikkelingen. In de tweede pijler kan de collectieve besluitvorming door sociale partners onder druk komen te staan door dalende vakbondsledenaantallen en een afnemende organisatiegraad, die inmiddels is gedaald tot zo'n 16 procent (CBS, 2025a). Deze ontwikkeling krijgt extra gewicht in de context van de transitie naar premieregelingen, waarin deelnemers individuele pensioenvermogens opbouwen. Juist daar wordt de spanning zichtbaar tussen gepercipieerd persoonlijk eigendom en collectieve besluitvorming via cao-tafels en fondsbesturen. Deze spanning kan aanleiding geven tot reflectie op de legitimiteit en inrichting van het governance-model binnen pensioenfondsen. Tegen deze achtergrond is het des te relevanter om te bezien hoe de solidariteit binnen de tweede pijler duurzaam vorm kan krijgen via de beschikbare instrumenten in de nieuwe pensioencontracten. Er is ruimte om de solidariteits- en risicodelingsreserve in de SPR en FPR breder in te zetten

dan nu veelal de praktijk is. We zien vele pensioenfondsen de keuze maken voor een solidariteitsreserve van kleine omvang, specifiek gericht op het dempen van verlagingen van ingegane pensioenuitkeringen; een vorm van eenzijdige solidariteit van jong naar oud – terwijl deze reserves ook benut kunnen worden voor bredere intergenerationele risicodeling.

De tweede en derde pijler blijven vooralsnog duidelijk van elkaar gescheiden, maar maatschappelijke ontwikkelingen kunnen deze scheidslijn in de toekomst doen vervagen. Premie-inleg in de tweede pijler is verplicht, wat de derde pijler voor werknemers veelal tot een pijler voor enkel bijsparen maakt. Het huidige onderscheid tussen verplicht tweedepijlerpensioen en vrijwillig derdepijlersparen sluit niet altijd aan bij de wensen van deelnemers, zeker wanneer zij te maken hebben met inkomensschommelingen of tijdelijke arbeidssituaties die gewoon zijn geworden in de moderne arbeidsmarkt. Ook dwarsverbanden tussen pensioen en wonen zijn hier relevant. Nu moeten veel jongeren pensioen opbouwen terwijl ze tegelijkertijd een hypotheek moeten aflossen. Een doorontwikkeling op dit vlak zou kunnen bestaan uit een meer flexibele premie-inleg over de pijlers heen, waarbij deelnemers binnen één samenhangend kader keuzes maken over hun totale pensioeninleg. Dit vereist dat deelnemers (voor een gedeelte) de beschikking over hun tweedepijlerpremie krijgen. Deze toename in flexibiliteit kan de welvaart vergroten doordat deelnemers het pensioen beter op hun persoonlijke situatie kunnen afstemmen. Een te verstrekkende flexibiliteit kan echter ook aanleiding geven tot strategisch gedrag en zo de solidariteit van het pensioenstelsel ondermijnen (Folmer e.a., 2018).

Voor zelfstandigen is de kloof tussen de tweede en derde pijler nog altijd groot. De experimenteerbepaling die het mogelijk maakt dat zij vrijwillig toetreden tot tweedepijlerregelingen is beleidsmatig een belangrijke stap, maar de reikwijdte van deze experimenten blijft beperkt. De deelname onder zelfstandigen blijft laag en het risico bestaat dat deze beleidslijn strandt zonder resultaat. Daarmee blijven zelfstandigen in de praktijk aangewezen op de derde pijler, waar zij weliswaar profiteren van maximale flexibiliteit, maar grotendeels buiten bereik blijven van de voordelen van solidariteit en collectiviteit in de tweede pijler. Bovendien leidt de vrijblijvendheid van de derde pijler in veel gevallen tot ondersparen. In het beleidsdebat wordt daarom steeds vaker de invoering van een pensioenplicht voor werkenden, waaronder zelfstandigen, overwogen. Een zekere mate van verplichte pensioenopbouw voor alle werkenden kan bijdragen aan een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt, ondersparen tegengaan en voorkomen dat de maatschappelijke kosten van onvoldoende pensioenopbouw op de collectieve voorzieningen drukken (Van Ewijk e.a., 2024).

Ook de eerste pijler staat voor structurele uitdagingen. De betaalbaarheid van de AOW komt onder toenemende druk te staan door demografische trends als vergrijzing. Al sinds 2001 zijn de AOW-premies niet meer toereikend om de AOW-uitkeringen te dekken en in 2024 was voor het eerst meer dan de helft van de uitkeringen gefinancierd uit belastinggeld

(CBS, 2025b). Beleidsvoorstellen om de AOW op termijn aan te passen zullen onvermijdelijk leiden tot nieuwe herverdelingseffecten tussen inkomensgroepen en generaties.

Ten slotte vraagt een toekomstbestendig pensioenstelsel ook om financiële informatie en advies over de pijlers heen. Nu alle elementen voor een goede oudedagsvoorziening in potentie aanwezig zijn, verschuift de uitdaging naar coördinatie en afstemming. Financieel advies zal meer dan voorheen rekening moeten houden met het totaalbeeld van inkomen, vermogen en schulden, ook buiten de drie pijlers. Daarbij kunnen pensioenuitvoerders – zeker binnen de tweede en derde pijler – vanuit een *know your client*-benadering maatwerk bieden en deelnemers helpen om onder- of oversparen te voorkomen. Zo ontstaat een samenhangende benadering van pensioenopbouw die beter aansluit op de voorkeuren van het individu, zonder de solidaire en collectieve karakteristieken van het stelsel uit het oog te verliezen.

Literatuur

Autoriteit Financiële Markten. (2025). *Sector in beeld Pensioenen 2025.* AFM.

Biesenbeek, C., De Boer, K., Van Ewijk, C., Van Ewijk, J., Van Gooswilligen, M., Kappelle, H., Lutjens, E., Mertens, M., Muns, S., Van der Schaft, H., & Van Soest, A. (2022). *Werkenden met tekortschietend pensioen: oplossingsroutes voor de witte en grijze vlek en de pensioenopbouw van zelfstandigen* (Netspar Occasional Paper 05/2022). Netspar.

Bonenkamp, J., Frehen, L., & De Haan, J. (2016). *Een ALM analyse van de meerwaarde van intergenerationele risicodeling* (Netspar Occasional Paper 03/2016). Netspar.

Bonenkamp, J. & Ter Rele, H. (2013). Herverdeling door pensioenregelingen: een integrale analyse van de AOW en de aanvullende pensioenen. *TPEdigitaal, 7(1)*, 51-65.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025a). *Leden van vakverenigingen; geslacht en leeftijd. Organisatiegraad werknemers; bedrijfstak en vestigingsgrootte*. Geraadpleegd van https://opendata.cbs.nl

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025b). *AOW voor het eerst meer dan de helft bekostigd uit belastinggeld*. Geraadpleegd van https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/29/aow-voor-het-eerst-meer-dan-de-helft-bekostigd-uit-belastinggeld

Folmer, K., Lever, M., Ponds, E., Starink, B. & Westerhout, E. (2018). *Effecten van meer keuzevrijheid bij pensioenuitkering* (Netspar Design Paper 105). Netspar.

Knoef, M., Potter van Loon, R., Turlings, M., Van Toorn, M., Weehuizen, F., Dees, B. & Goossens, J. (2022). *Matchmaking in pensioenland: welk pensioen past bij welke deelnemer?* (Netspar Design Paper 202). Netspar.

Koolmees, W. (2019, 5 juni), *Toekomst pensioenstelsel* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20190605/brief_regering_principeakkoord

Linde, J., & Rohde, I. (2022). *Stapelen van keuzes; interacties in keuzearchitectuur en tussen tijd en risico* (Netspar Design Paper 198). Netspar.

Mehlkopf, R., Van Ewijk, C., Van den Bleeken, S., & Hoet, C. (2017*). De waarde van maatwerk in pensioenen* (Netspar Brief 8). Netspar.

Mehlkopf, R., & Van Bilsen, S. (2020). *Renterisico, lifecycle en pensioencontract* (Netspar Brief 19). Netspar.

Mercer (2024), *Mercer CFA Institute Global Pension Index 2024*. Geraadpleegd van https://rpc.cfainstitute.org/sites/default/files/-/media/documents/article/industry-research/mercer-global-pension-index-2024.pdf

Muns, S., Nijman, T., & Werker, B. (2026). *Uitkeringen en kosten van partnerpensioen met restitutie* (Netspar Industry Paper 2026-04). Netspar.

Muns, S., & Van Vuuren, D. (2021). De AOW nivelleert sterk doordat vooral hoge inkomens haar financieren. *ESB, 106*, 153-155.

OECD. (2022), *Net pension replacement rates – Men, % of pre-retirement earnings, 2022*. Geraadpleegd van https://www.oecd.org/en/data/indicators/net-pension-replacement-rates.html

Sociaal-Economische Raad. (2019). *Naar een nieuw pensioenstelsel.* SER.

Steenbeek, O., Arts, J., Nijman, T., Ponds, E., Potter van Loon, R., & Den Toom, R. (2025). *Collectiviteit, risicodeling en solidariteit in de Wtp* (Netspar Industry Paper 2025-30). Netspar.

Stichting van de Arbeid. (2020). *Advies nabestaandenpensioen: advies voor een beter nabestaandenpensioen.* StvdA.

Van der Lecq, F., & De Haan, J. (2015). Keuzevrijheid en maatwerk in pensioenen. *ESB, 100,* 13-16.

Van Ewijk, C., Lutjens, E., Ponds, E. & Starink, B. (2024). *Pensioen voor alle werkenden* (Netspar Design Paper 249). Netspar.

Netspar

Network for Studies on
Pensions, Aging and Retirement

Dit is een publicatie van Netspar
Juni 2026

T +31 13 466 2109
E info@netspar.nl

netspar.nl