

Een overgangspad voor de doorsneesystematiek

Nu het pleidooi om de doorsneesystematiek af te schaffen steeds luider wordt, is het essentieel om het overgangsprobleem van de doorsneesystematiek naar een actuariel neutrale systematiek te bezien. De doorsteek naar een betere aansluiting tussen betaalde premie en verkregen rechten kan immers alleen plaatsvinden door de overgangsproblematiek op een aanvaardbare manier op te lossen. Dit artikel brengt de omvang van het overgangsprobleem in kaart en reikt een mogelijke oplossing aan. De premieverhoging die nodig is om jongere cohorten te compenseren voor door hen al opgebrachte afgedwongen solidariteitsbijdragen aan het pensioen van oudere cohorten, kan beperkt blijven door rekening te houden met kostenbesparingen die haalbaar zijn dankzij de invoering van het CIDC-systeem.

In mijn bijdrage in het aprilnummer van dit magazine heb ik een lans gebroken voor de beschikbarepremie-regeling met collectief vermogensbeheer en individuele pensioenrekeningen (CIDC-systeem, collective individual defined contribution). Het uit gestorte premies en behaalde beleggingsresultaten opgebouwde pensioentegoed komt op een individuele pensioenrekening te staan, het belegde vermogen wordt collectief beheerd en actuariële risico's worden gedeeld. Daarbij is tevens gepleit voor een actuariel neutraal verband tussen ingelegde premie en de in ruil daarvoor opgebouwde aanspraken.

Het afschaffen van de doorsneesystematiek betekent evenwel een aanzienlijke overgangsproblematiek. Jongere deelnemers, die tot nu toe voor hun pensioen doorsneepremies voldeden, hebben immers meebetaald voor de oudere cohorten deelnemers, maar zelf kunnen ze bij een dergelijke overgang niet langer rekenen op overdrachten van jongere deelnemers. Door de overstap naar het actuariel neutrale CIDC-systeem vervalt in feite de claim van de huidige jongere deelnemers op een deel van de premie-inleg van toekomstige jongere deelnemers.



Raymond Gradus

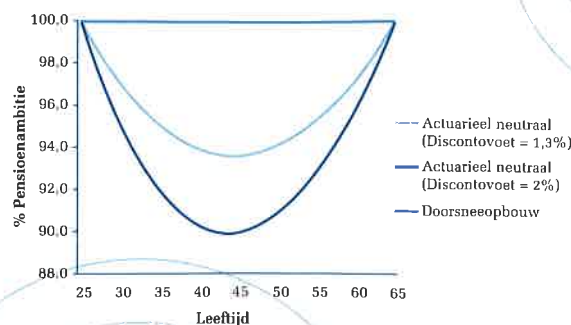
Prof. dr. R.H.J.M. Gradus is hoogleraar Bestuur en economie van de publieke sector aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en directeur van het Wetenschappelijk Instituut (WI) van het CDA¹

■ HET OVERGANGSPROBLEEM

Er bestaan verschillende manieren om de omvang van de bij het doorsneesysteem door jongere cohorten opgebrachte solidariteitsbijdrage te kwantificeren. Bovenberg en Boon brengen het discontinuïteitsrisico in beeld: het verlies ten opzichte van de pensioenambitie voor deelnemers, wanneer gedurende het werkzame leven wordt overgestapt van het doorsneesysteem op een actuariel neutraal systeem.² Voor een individuele deelnemer is dit verlies ten opzichte van de pensioenambitie gelijk aan het verlies dat hij zou lijden na stopzetting van zijn deelname aan de doorsneeregeling, terwijl hij zijn pensioenopbouw bij het fonds voortzet door voortaan actuariel neutrale premies te gaan voldoen.

Cruciaal is dan de discontovoet, dat is het verschil tussen het beleggingsrendement van het pensioenfonds en de jaarlijkse verhoging van het pensioen in verband met indexatie. Figuur 1 toont het discontinuïteitsrisico bij een veronderstelde discontovoet van 1,3, respectievelijk 2%. De twee krommen geven het verloop van het verlies aan pensioenrechten ten opzichte van de pensioenambitie (in procenten) weer, voor de twee gekozen discontovoeten. De figuur laat zien dat deelnemers van 35-55 jaar het meest zouden worden benadeeld door de overstap naar een actuariel neutrale opbouw van pensioenaanspraken.³

Figuur 1. Discontinuïteitsrisico bij overstap van doorsnee- naar actuariel neutrale pensioenopbouw



Bron: Eigen berekeningen.

Voor afzonderlijke pensioenfondsen varieert de omvang van het overgangsprobleem dus met de leeftijdsopbouw van het deelnemersbestand. Aangezien zowel jonge als oude deelnemers relatief weinig opbouw verliezen door de hier geanalyseerde wijziging van het pensioenstelsel, zou men ervoor kunnen kiezen alleen de groep deelnemers van 35-55 of 30-60 jaar te compenseren. Boeijen *et al.* berekenden voor pensioenfonds PGGM – met relatief veel deelnemers tussen 35-55 jaar – dat de compensatie 25%, onderscheidenlijk 5% lager uitvalt, mocht de doelgroep van de compensatie worden ingeperkt tot de deelnemers van 35-55 jaar, respectievelijk 30-60 jaar.⁴

■ NAAR LAGERE KOSTEN

Door de overstap op een CIDC-systeem zijn substantiële besparingen te realiseren op zowel de kosten van vermogensbeheer als de uitvoeringskosten. Een pluspunt van het CIDC-systeem is dat voor elke opeenvolgende generatie meer op maat kan worden belegd, waardoor de kosten transparanter zijn en kunnen dalen. De bedoelde kosten bedroegen in 2012 volgens LCP respectievelijk € 1 miljard en € 5,7 miljard.⁵ Deze kosten zijn daarmee gelijk aan 23,5% van de jaarlijkse premiebetalingen.

De vermogensbeheerkosten bestaan uit de beleggingskosten en de transactiekosten. Bij de beleggingskosten lijkt de meeste doelmatigheidswinst te behalen. Ze lopen aanzienlijk uiteen, en daarvoor bestaan verschillende verklaringen. Sommige fondsen beleggen relatief veel in dure producten, zoals vastgoed en private equity, waar ook meer rendement tegenover kan staan. Maar over het algemeen lijkt het dat de gesignaleerde kostenverschillen voor het grootste deel ontstaan door efficiëntieverschillen.⁶ Ook CEM Benchmarking vindt geen effect van de kosten van vermogensbeheer op de gecorrigeerde beleggingsresultaten van pensioenuitvoerders.⁷ Een daling van de beleggingskosten naar 0,4% zou een besparing van ongeveer € 1,3 miljard opleveren. Dit kostenniveau van 0,4% komt overeen met het gemiddelde van de middelgrote pensioenuitvoerders en het strookt met internationale benchmarks. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met (mogelijk) betere beleggingsresultaten, doordat bij het CIDC-systeem per generatie meer op maat kan worden belegd.

Lagere uitvoeringskosten

De andere kostenpost van de pensioenfondsen zijn de uitvoeringskosten. Die bedragen gemiddeld € 125 per deelnemer per jaar. Bij een CIDC-systeem zullen de uitvoeringskosten door twee oorzaken dalen. Ten eerste ligt het in de rede om te veronderstellen dat het aantal pensioenuitvoerders verder zal afnemen, waardoor aanzienlijke schaalvoordelen zijn te behalen. Deze trend is al langer gaande, maar het proces van schaalvergroting krijgt door de overstap op het voorgestelde CIDC-systeem een krachtige impuls, doordat uitvoeringsorganisaties hierbij gaan concurreren om de gunst van cao-partijen. Door de concurrentie blijft naar verwachting op termijn slechts een beperkt aantal uitvoeringsorganisaties over. Verschillende studies

geven bovendien aan dat daarmee ook de kwaliteit van de uitvoering omhoog kan. Momenteel zijn er ongeveer 285 uitvoerders, waarvan een groot aantal klein van omvang is. Schaalvoordelen zijn bijvoorbeeld te behalen doordat kleinere pensioenfondsen hun vermogen onderbrengen bij grotere pensioenuitvoerders. Voor kleine fondsen, met minder dan 10 duizend deelnemers, liggen de kosten gemiddeld op € 326 per deelnemer per jaar. Schaalvergroting van uitvoeringsorganisaties naar minimaal 10 duizend deelnemers zou ongeveer € 100 miljoen besparen.

Ten tweede kunnen de uitvoeringskosten dalen omdat beschikbare premieregelingen (DC-systeem) minder administratiekosten vergen dan regelingen met toegezegde uitkeringen (DB-systeem). Dit komt voor een deel doordat het financiële toetsingskader voor CIDC-regelingen eenvoudiger zal zijn dan het ingewikkelde financiële toetsingskader voor DB-regelingen. Daardoor kunnen de uitvoeringskosten omlaag. De uitvoering van een DC-regeling is jaarlijks gemiddeld € 25 per deelnemer goedkoper dan die van een DB-regeling.⁸

In totaal is in het WI-rapport becijferd dat na de overgang naar een CIDC-systeem een jaarlijkse besparing

- 1 Dit artikel is een bewerking van hoofdstuk 4 van het rapport *Naar een solidair en solide pensioenstelsel*, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Den Haag 2014 en een artikel voor *het Tijdschrift voor Openbare Financien*. Met dank aan Lucien Vijverberg voor hulp bij de onderliggende berekeningen.
- 2 A.L. Bovenberg en B. Boon, *Now is the time. Overstap naar degressieve pensioenopbouw nu wenselijk en mogelijk*, *Netspar NEA paper 36*, 2010. Eerder heeft het CPB in zijn studie over de doorsnee-problematiek gemeld dat met het oplossen van de overgangsproblematiek een bedrag van 97 miljard euro is gemoeid. Het ging daarbij uit van een discontovoet van 2% en nam hierbij aan dat iedere werknemer volledig wordt gecompenseerd.
- 3 Bij de becijferingen die ten grondslag liggen aan figuur 1 is verondersteld dat een werknemer tussen 25 en 65 jaar alle jaren aan de pensioenregeling deelneemt en dat hij jaarlijks 2% van zijn (middel)loon aan pensioen opbouwt.
- 4 T. Boeijen, C. Jansen, C.E. Kortleve en J. Tamerus, *Leeftijdssolidariteit in de doorsnee-premie*, in: F. van der Lecq en O. Steenbeek (red.), *Kosten en baten van collectieve pensioenstelsels*, Deventer: Kluwer, 2006, p. 147-188.
- 5 Zie Lane Clark & Peacock Netherlands B.V., *Inzicht in de uitvoeringskosten en vermogensbeheerkosten van Nederlandse pensioenfondsen*, Utrecht, 2013, LCP. Voor dit rapport werden 280 pensioenfondsen geanalyseerd, wat overeenkomt met 97% van de Nederlandse pensioenfondsenmarkt.
- 6 Zie ook D. Hollanders, *Pensioenfondsen eten tot een kwart van de jaarlijkse premiebetalingen op*, *Me Justice*, 6 februari 2014.
- 7 Zie CEM Benchmarking, *Analyse Nederlandse Pensioenfondsen 2011*, Toronto: CEM, 2013, p. 27.
- 8 Zie J. Bikker en J. de Dreu, *Operating costs of pension funds: the impact of scale, governance, and plan design*, *Journal of Pension Economics and Finance* 8(1), 2009, p. 63-89.

op de kosten van uitvoering en vermogensbeheer van ongeveer € 1,8 miljard is te realiseren. Het betreft hier uiteraard een eerste aanzet, maar ook andere auteurs wijzen op potentieel substantiële besparingen, in de orde van grootte van € 1 à 2 miljard. Zo schatten Bikker, Steenbeek en Torrachi met een econometrisch model dat in de Nederlandse pensioensector kostenbesparingen van maximaal 31% (= € 2 miljard) zijn te realiseren, voornamelijk door middel van schaalvergrotingen.⁹

■ EEN TRANSITIEPAD

Voor een transitiepad is het nodig om de eigendomsrechten van de deelnemers expliciet te maken. Om de administratieve lasten beperkt te houden, vergt dit een nadere wettelijke regeling. Vervolgens kunnen deelnemers compensatie krijgen voor de in het verleden te veel betaalde premie. Onbekend is om welke bedragen het (exact) gaat, doordat de benodigde individuele gegevens over het arbeidsverleden meestal niet beschikbaar zijn. Daarom is het om praktische redenen onvermijdelijk om de compensatie afhankelijk te maken van de leeftijd. Actieve deelnemers krijgen bij gelegenheid van de hervorming van de pensioenregeling extra pensioenopbouw toegezegd. Alle in aanmerking komende deelnemers – jong en oud – ontvangen voor ieder arbeidsjaar gedurende een overgangperiode extra pensioenopbouw, omdat zij niet langer profiteren van de door jongere deelnemers opgebrachte omslagpremie. Wel is het verdedigbaar om uitsluitend deelnemers met een leeftijd van 30-60 jaar te compenseren voor de daling van de pensioenambitie als gevolg van de stelselwijziging. Een extra argument om 60-plussers niet te compenseren luidt dat zij langer pensioen zullen ontvangen dan waarop bij het bepalen van de premies is gerekend, doordat de gemiddelde levensverwachting sterker is gestegen dan indertijd werd verwacht. Dit geldt ook voor andere groepen deelnemers. Mede om deze reden lijkt het redelijk dat de compensatie niet volledig is.

De uitvoering van een compensatieregeling is de verantwoordelijkheid van de pensioenfondsbesturen. Dekking zou in eerste instantie kunnen worden gezocht via kostenbesparingen en het gegeven dat de ingelegde middelen vanwege het ontbreken van het omslagelement langer kunnen renderen. De mogelijkheid om op de beleggingskosten en de uitvoeringskosten te besparen varieert uiteraard eveneens per fonds. De besparingen zullen vooral te realiseren zijn bij fondsen die nu hoge kosten hebben. Bij deze fondsen zou de premie dus zelfs kunnen dalen. Anderzijds zullen er bij de fondsen die nu al efficiënt werken weinig besparingen zijn te behalen. Op macroniveau zullen zich evenwel geen (grote) pre-

miestijgingen of -dalingen hoeven voor te doen. Eerder heb ik opgemerkt dat de leeftijdsopbouw van het deelnemersbestand nogal wat uitmaakt voor de te verlenen compensatie. Vooral fondsen met veel deelnemers in de leeftijdsklasse 35-55 jaar zijn duur uit. Het rapport van het WI CDA zegt hierover dat nader dient te worden bezien of een achtervangregeling nodig is voor pensioenfondsen die buitenproportioneel worden getroffen door de overgangsproblematiek.

Een compensatieregeling bij een discontovoet van 1,3%

Hierna volgt een voorbeeldberekening hoe de compensatie eruit zou kunnen zien. Doordat wordt gecompenseerd op basis van de oude rechten, kent het fonds vóór de overstap op het nieuwe systeem extra pensioenopbouw toe. De deelnemers die worden gecompenseerd, krijgen voor ieder arbeidsjaar gedurende de overgangperiode extra pensioenopbouw toegezegd. Deze extra opbouw beperkt het verlies aan pensioenrechten ten opzichte van de oorspronkelijke pensioenambitie. Vanwege de inzichtelijkheid is de compensatie gedifferentieerd naar leeftijdscorten van vijf jaar (zie tabel 1).

Bij deze compensatieregeling geldt een overgangstermijn van 20 jaar. Daarbij dienen pensioenfondsen af te spreken hoe deze compensatie bij een wisseling van dienstbetrekking wordt overgedragen. Deelnemers van 31-35 jaar en van 56-60 jaar ontvangen in dit voorbeeld 1,5% van het middelloon als extra opbouw, deelnemers van 36-40 jaar en van 51-55 toucheren 3% en deelnemers van 41-50 jaar 4,5%.

Tabel 1. Voorbeeld van een compensatieregeling op basis van oude rechten

leeftijd	aantal jaren compensatie-opbouw	jaarlijks extra opbouwpercentage	extra opbouw als % middelloon
31-35	20	0,075	1,5
36-40	20	0,15	3
41-45	20	0,225	4,5
46-50	15	0,3	4,5
51-55	10	0,3	3
56-60	5	0,3	1,5

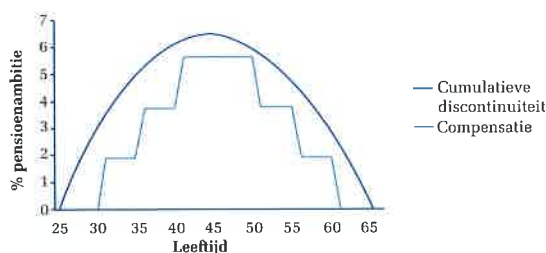
Figuur 2 brengt de discontinuïteit en de compensatieregeling met elkaar in verband. De lichte lijn geeft de compensatie aan als percentage van de pensioenambitie. De donkere lijn geeft de discontinuïteit aan in de pensioenopbouw, oftewel het verlies aan pensioenrechten ten opzichte van de pensioenambitie dat deelnemers oplopen door de overgang van het doorsneesysteem naar een actuariel neutraal systeem. In dit voorbeeld wordt ongeveer twee derde gecompenseerd. Extra premie is nodig om de compensatieregeling te financieren. De premiestijging vanwege de compensatie bedraagt de eerste vijf jaar bijna 9,5% van de huidige premiesom. Na vijf jaar kan worden volstaan

Voor een transitiepad is het nodig om de eigendomsrechten van de deelnemers expliciet te maken

De uitvoering van een compensatieregeling is de verantwoordelijkheid van de pensioenfondsbesturen

met een premiestijging van 8%, na tien jaar van 6% en na vijftien jaar van 3,5%. Tegenover deze premiestijging staan ook besparingen. Hiervoor zijn de haalbare kostenbesparingen door het CIDC-systeem becijferd op 6,5% van de totale premie. Ook kan de premie naar beneden, doordat het omslagelement uit het doorsneesysteem wegvalt. Laatstebedoelde premiedaling is sterk afhankelijk van het verschil tussen het reële beleggingsrendement en de groei van de reële loonsom (de groei van de werkgelegenheid plus de reële loonstijging). Informatie van Centraal Planbureau (CPB) geeft aan dat de daling van de omslagpremie bij een discontovoet van 1,3% zo'n 2 à 3% van de huidige premiesom zal bedragen. De marktrente is momenteel relatief laag, en daarom is in het rapport van het WI CDA uitgegaan van een discontovoet van 1,3%, maar de ontwikkeling van de rente is hoogst onzeker.

Figuur 2. Discontinuïteit en compensatie bij een discontovoet van 1,3%



Bron: Eigen berekeningen.

Een compensatieregeling bij een discontovoet van 2%

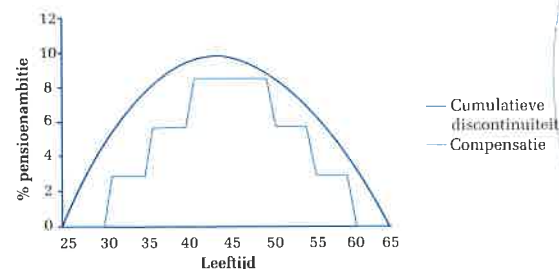
Een eventuele stijging van de marktrente leidt ertoe dat de compensatie met een hogere discontovoet zal worden berekend, zodat een hogere compensatie noodzakelijk is. Uitgaande van een discontovoet van 2%, conform het uitgangspunt in de CPB-studie naar het doorsneesysteem, is een structuur van de compensatie denkbaar zoals weergegeven in tabel 2. Deze compensatieregeling kost de eerste vijf jaar naar schatting 15% extra premie, en na vijf jaar 12,5%, na tien jaar 9,5% en na vijftien jaar 5,5%. Daar staat tegenover dat bij een hogere discontovoet de besparing door het vrijvallen van het omslagelement ook aanzienlijk hoger uitvalt. Volgens het CPB bedraagt bij een discontovoet van 2% de premiedaling door het vervallen van het omslagelement 7 à 8%. Daarnaast mag ook hier rekening worden gehouden met de kostenbesparingen door het CIDC-systeem (6,5%).

Tabel 2. Voorbeeld van een compensatieregeling op basis van oude rechten

leeftijd	aantal jaren compensatie-opbouw	jaarlijks extra opbouw-percentage	extra opbouw als % middelloon
31-35	20	0,1125	2,25
36-40	20	0,225	4,5
41-45	20	0,3375	6,75
46-50	15	0,45	6,75
51-55	10	0,45	4,5
56-60	5	0,45	2,25

Figuur 3 brengt de discontinuïteit en de compensatieregeling bij deze alternatieve discontovoet met elkaar in verband. Het verschil tussen de lichte lijn en de donkere lijn is weer het deel van de pensioenambitie dat, ondanks de compensatieregeling, verloren gaat.

Figuur 3. Discontinuïteit en compensatie bij een discontovoet van 2%



Bron: Eigen berekeningen.

TEN SLOTTE

Steeds luider klinken pleidooien om bij regelingen voor aanvullend pensioen af te stappen van het doorsneesysteem en dit te vervangen door een actuariel neutraal systeem. Omdat de huidige deelnemers zich niet op deze pensioenhervorming hebben kunnen voorbereiden, ligt het treffen van een compensatieregeling in de rede. Bij de vormgeving van zo'n regeling is het essentieel om de compensatie over een aantal jaren uit te smeren en de baten van de schaalvergroting en vereenvoudiging als gevolg van de invoering van een CIDC-systeem te gebruiken om deze overgangsregeling te financieren. Uitwerkingen met twee discontovoeten – van 1,3%, respectievelijk 2% – geven aan dat de compensatieregeling inderdaad *grosso modo* kan worden betaald uit de kostenvoordelen van het CIDC-systeem en het vervallen van het omslagelement. Op termijn komt zelfs een (aanzienlijke) premiedaling in zicht. ●

9 Zie J. Bikker, O. Steenbeek en F. Torracchi, *The impact of scale, complexity and service quality on administrative costs of pension funds. A cross country comparison*, DNB Working Paper 258, Amsterdam: De Nederlandsche Bank, 2010, p. 18.