

## Geen risicosolidariteit in het pensioenstelsel

Frank den Butter, hoogleraar algemene economie, VU Amsterdam en lid van de wetenschappelijke Raad van het Wim Drees Fonds

Het is mooi dat ik als gepensioneerde hier ook iets over de toekomst van de pensioenen mag zeggen. Daarbij zij opgemerkt dat ik weliswaar 50+ ben maar niet van 50+ ben. En ik ben ook niet van de vakbeweging. Ik wil geen beter pensioen ten koste van de jongeren en de belastingbetaler.

Solidariteit is een belangrijk thema in het pensioendebat. Mijn punt is dat in de tweede pijler van een nieuw pensioenstelsel - en daar heb ik het hier over - geen plaats is voor *risicosolidariteit*. Voor de goede orde: risicosolidariteit bij een verzekering betekent dat voor ongelijke risico's dezelfde premie geldt. Impliciet leidt dat tot een herverdeling van goede naar slechte risico's<sup>i</sup>. In Nederland is dat het geval bij de ziektekostenverzekering waarbij een acceptatieplicht bestaat voor het basispakket. Om marktwerking tussen de verzekeringspartijen in stand te houden is er een vereveningsprocedure waar verzekeraars met goede risico's de verzekeraars met slechte risico's compenseren.

Kenmerkend voor het pensioenstelsel is dat het twee verzekeringen combineert, namelijk (i) een verzekering tegen beleggingsrisico, en (ii) een verzekering tegen langlevensrisico. Zoals bij iedere verzekering is daarbij sprake van *kanssolidariteit*. Wanneer mijn buurman en ik een brandverzekering hebben, en zijn huis vliegt in brand, dan heb ik via mijn verzekeringspremie meebetaald aan zijn uitkering. Maar zijn en mijn premie verschillen naar rato van het risico, bijvoorbeeld de waarde van de woning. Soms is de verzekering en dus de kanssolidariteit met ingebouwde risicoaversie verplicht. Dit om negatieve externe effecten te vermijden. Dat geldt bij de WA-verzekering van auto's. Het is voorstelbaar dat, om negatieve externe effecten te vermijden, ook een pensioenverzekering (naast de AOW) verplicht moet zijn, maar dan voor alle werkenden, dus ook voor zzp'ers. Een *verplichting* behoeft echter niet een *verplichtstelling* te betekenen. Een verplichtstelling is wel nodig wanneer er sprake is van risicosolidariteit. In dat geval gelden, bij verschillende risico's, dezelfde verzekeringsvoorwaarden voor alle deelnemers. Het impliceert een door de overheid afgedwongen herverdeling. Dat geldt voor de ziektekostenverzekering. Bij kanssolidariteit is er geen sprake van een (ex ante) herverdeling zodat verplichtstelling dan niet nodig is. Maar wanneer er vanuit het oogpunt van publiek belang sprake is van internaliseren van externe effecten kan de overheid een verzekering met kanssolidariteit, zoals bij de WA autoverzekering, wel verplicht maken.

Een belangrijk discussiepunt in het debat over een nieuw (of aangepast) pensioenstelsel is hoe de verzekering van het *beleggingsrisico* moet plaatsvinden. Daar is veel onderzoek naar verricht zoals onder meer blijkt uit de bijdrage van Ilja Boelaars aan het Wim Drees seminar over "Pensioenen voor de Toekomst"<sup>ii</sup>. Meer specifiek gaat het daarbij om het inzicht dat het uitsmeren van beleggingen over verschillende generaties welvaartsvoordeel kan opleveren. Dit is een vorm van intergenerationale solidariteit die we 20 jaar geleden hebben bepleit in het WRR rapport Generatiebewust Beleid, en die onder meer is uitgewerkt in een voorstudie van Guus Boender c.s.<sup>iii</sup>. Een vraag daarbij is of generaties met pech bij de beleggingen gecompenseerd moeten worden door generaties met geluk. In het WRR rapport (blz. 206) is dit als volgt geformuleerd: "De solidariteit tussen cohorten (of generaties, FdB) in een dergelijke regeling levert een aanzienlijke risicoreductie op ten opzichte van individueel sparen. Cohorten met pech in hun economische omgeving worden gesteund door cohorten met geluk". Nadrukkelijk gaat het daarbij niet om intergenerationale *risicosolidariteit*: vooraf (*ex ante*) is niet bekend welke de generatie met geluk en welke die met pech is. Natuurlijk valt *ex post* wel te berekenen welke overheveling van vermogen tussen de generaties heeft plaatsgevonden. Maar in plaats van intergenerationale solidariteit hadden we beter kunnen spreken van intergenerationale risicospreiding.

Overigens zijn de deskundigen het er nog niet over eens hoe deze verdeling van risico's over generaties het beste kan worden vormgegeven<sup>iv</sup>. En of het uiteindelijk veel welvaartswinst oplevert. In ieder geval is er wel voor alle generaties een collectieve regeling nodig waarbij men zich verplicht mee te doen aan de risicospreiding. Opportunistisch gedrag wanneer men denkt tot de generatie met geluk te behoren, dient te worden vermeden. Lans Bovenberg en Coen Teulings vinden zelfs in dit geval een verplichtstelling essentieel "(om)dat deze intergenerationale solidariteit loopt via solidariteitsbijdragen in de premie". En dat terwijl er geen sprake is van risicosolidariteit. In dit verband vraag ik me trouwens af of er ook niet sprake zou moeten zijn van intragenerationele risicospreiding, waarbij degenen die de pech hebben bij een slecht fonds te beleggen gecompenseerd worden door degenen die het geluk hebben aangesloten te zijn bij een fonds dat veel vermogenswinst heeft behaald.

Het pensioendebat is tot nu toe vooral gericht op de verzekering van het beleggingsrisico. Maar bij de pensioenen gaat het toch vooral om de verzekering van het *langlevenrisico*. Het opgebouwde vermogen vormt daarbij slechts het uitgangspunt. Daarom bepleit ik meer aandacht voor dit deel van de pensioenverzekering<sup>v</sup>. Opgemerkt zij dat verzekering van het langlevensrisico in beginsel een zelfde soort verzekering is als een brandverzekering met kanssolidariteit, zij het dat het opgebouwde vermogen benut wordt voor de uitkering waarbij het restvermogen van iemand die relatief vroeg overlijdt wordt gebruikt voor de uitkering van iemand die lang leeft. Om beter in te spelen op individuele verschillen en voorkeuren ten aanzien van de pensioenverzekering zou in een nieuw pensioenstelsel de verzekering van het beleggingsrisico veel strikter moeten worden gescheiden van de verzekering van het langlevensrisico dan dat nu het geval is. Men kan dan zelf de ingangsdatum van het pensioen bepalen, en de omvang van de uitkering, gegeven het dan opgebouwde pensioenvermogen. Op dat moment is veel beter dan aan het begin van het pensioentraject zicht op de pensioenbehoefte, en ook op de gewenste mate van risiconeming bij de restbelegging. Voor de aanbieder van het pensioen is er dan meer duidelijkheid over aard en omvang van het langlevensrisico. Het betekent wel dat in het pensioenbeheer een toedeling van het individueel opgebouwde pensioenvermogen dient plaats te vinden<sup>vi</sup>.

Een belangrijke ontwikkeling hierbij is dat het individuele langlevensrisico steeds beter voorspelbaar wordt, dankzij de toegenomen kennis van genetische informatie maar vooral ook door de kennis die big data over levensstijl en gedrag opleveren<sup>vii</sup>. Het gevolg is dat de pensioenverzekeraar beter kan differentiëren naar langlevensrisico. Ook al is de voorspelling van het individuele risico nog betrekkelijk onzeker, toch kan de verzekering via risicoselectie maatwerk bieden voor betrekkelijk kleine groepen homogene verzekerden. Tegengaan van risicoselectie via een verzekeringsplicht met risicosolidariteit lijkt daarbij ongewenst. Immers in dit geval zijn de slechte risico's voor degenen met hogere opleidingen en inkomens en betekent risicosolidariteit een herverdeling van arm naar rijk. Dus precies andersom als bij de ziektekostenverzekering. Het bijkomende voordeel van het toestaan van risicoselectie is dat er marktwerking tussen aanbieders van pensioenverzekeringen kan zijn zonder dat er een vereveningsstelsel nodig is. Wel is goed toezicht en regulering nodig waarbij voorbeeldcontracten worden opgesteld, zodat er transparantie in het aanbod is.

Vanuit ethische en politieke overwegingen zit hier wel een adder onder het gras. Risicoselectie houdt in dit geval ook in dat degenen met een onverantwoorde levensstijl, zoals rokers, een relatief goed pensioen kunnen krijgen. Of, in de opbouwfase van de pensioenrechten, een relatief lage pensioenpremie behoeven te betalen. Dat geeft een prikkel tot averechts gedrag, zeker in het licht van de wens om via preventie de ziektekosten in de hand te houden. Aan de andere kant lijkt het ook onredelijk om degenen die vanuit hun specifieke genetische eigenschappen een lage levensverwachting hebben, te laten meebetalen aan de pensioenen van degenen die een grote kans

hebben heel oud te worden. Maar wat te doen wanneer er bij gelijke banen en omstandigheden toch een genetisch bepaald verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen blijkt te zijn?

Risicosolidariteit en verplichtstelling bieden echter geen generieke oplossing voor deze dilemma's<sup>viii</sup>. Hooguit kan een verplichtstelling gelden voor specifieke, homogene groepen met zware beroepen. Werkgevers zijn dan verplicht hoge pensioenpremies te betalen, die aan de afnemers van producten en diensten van zware beroepen kunnen worden doorberekend, zodat voor deze producten en diensten de juiste prijs wordt betaald. Dankzij zo'n snelle pensioenopbouw kunnen de werkers in zware beroepen eerder met pensioen en langer van hun pensioen genieten. Het is mooi dat de werkgevers lijsten met zulke zware beroepen willen opstellen.

Al met al lijkt vanuit het motief van herverdeling een *verplichtstelling* van de pensioenverzekering met *risicosolidariteit* ongewenst, maar valt vanuit het motief van de maatschappelijke kosten bij een onverzorgde oude dag een *verplichting* te overwegen. Zo'n verplichting tot kanssolidariteit dient dan een publiek belang.

---

<sup>i</sup> Zie voor een taxonomie van verschillende vormen van solidariteit: F.A.G. den Butter (2014), *Solidariteit en herverdeling; een begripsbepaling met voorbeelden van pensioenen, wonen en zorg*, *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 46, nr. 1, blz. 35-44.

<sup>ii</sup> Ilja Boelaars (2019), *Intergenerationele risicodeling: zin of onzin*, bijdrage Wim Drees Seminar, 14 maart 2019

<sup>iii</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999), *Generatiebewust Beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 55, Sdu Uitgevers, Den Haag; C.G.E. Boender, S. van Hoogdalem, R.M.A. Jansweijer en E. van Lochem (2000), *Intergenerationele solidariteit en individualiteit in de tweede pensioenpijler: een scenario-analyse*, WRR werkdocumenten W 114. Net als het onderzoek van Ilja Boelaars c.s. is deze scenario-analyse van Guus Boender c.s. gebaseerd op theoretisch onderzoek van onder meer Merton en Samuelson, en bovendien op proefschriften die Eduard Ponds en Roel Jansweijer hier in 1995 en 1996 over hebben geschreven. Het verdient aanbeveling om in het onderzoek naar intergenerationele risicospreiding, naast naar de gestileerde kansmodellen met generatierekeningen, ook te kijken naar scenario's op basis van gerealiseerde verschillen in beleggingsuitkomsten en daarbij behorende risico's in de loop van de tijd. Een gevoeligheidsanalyse kan dan een indruk geven van mogelijk te behalen welvaartswinsten. Bovendien geeft zo'n analyse een indicatie van wat een prudente rekenrente kan zijn gezien de fluctuaties in het verleden van risico en rendement.

<sup>iv</sup> Zie b.v. L. Bovenberg en C. Teulings (2018), *Waarover wij het eens en oneens zijn in de pensioendiscussie*, *Economisch Statistische Berichten*, te verschijnen.

<sup>v</sup> Natuurlijk is al eerder gewezen op de rol van solidariteit bij verschillen in langlevensrisico tussen verschillende groepen: zie b.v. E.W. Breunese (1995), *Visie op Pensioenen in de 21<sup>e</sup> Eeuw*, Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam, blz. 174-175. Zie ook J. Bonenkamp, W. Nusselder, J. Mackenbach, F. Peters en H. ter Rele (2013), *Herverdeling door Pensioenregelingen*, Netspar Design Paper 16. Hieruit blijkt dat de herverdeling van laag opgeleid naar hoog opgeleid in de tweede pijler kleiner is dan de herverdeling in de andere richting via de AOW. Dit neemt niet weg dat het ongewenst lijkt dat de tweede pijler een dergelijke impliciete compenserende herverdelingsfunctie heeft.

<sup>vi</sup> Vanuit dat oogpunt dient naar mijn mening afstand te worden genomen van het huidige pensioenstelsel waar de fondsen het resultaat zijn van een kapitaalgedekte borging van de afspraken van werkgevers om werknemers van een pensioen te voorzien.

<sup>vii</sup> Zie b.v. de Netspar kennisbijeenkomst over Big data en data science in het pensioendomein, 5 oktober 2018, Leiden.

<sup>viii</sup> Zoals gezegd is bij een systeem dat risicoselectie door verschillende concurrerende aanbieders toestaat wel regulering op uitwassen van de risicoselectie nodig, zoals het tegengaan van risicoselectie die tot onbedoelde neveneffecten leidt.